

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



**LA EXENCIÓN DE CFE, LFC y PEMEX
DEL DERECHO DE COMPETENCIA ECONÓMICA.**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO.

PRESENTA:

FROYLÁN HERNÁNDEZ RUIZ.

DIRECTOR DE LA TESINA: SERGIO LÓPEZ AYLLÓN.

MÉXICO, D.F., AGOSTO, 2008.

A mis abuelos, a mis padres y a mi esposa.

ÍNDICE

- I. Introducción.**

- II. Política Económica de Libre Mercado.**
 - A. Definiciones básicas.**
 - B. El papel del Estado en los mercados.**
 - C. Competencia económica.**

- III. El Estado Mexicano en la economía.**
 - A. El cambio de modelo económico de los 80's.**
 - B. Modificaciones en la legislación y la Ley Federal de Competencia Económica.**
 - C. El Estado Empresario.**

- IV. Racionalidad de sectores exentos a la aplicación de la Ley Federal de Competencia Económica.**
 - A. Teoría y práctica en países integrantes de la OCDE.**
 - B. CFE y LFC.**
 - C. PEMEX.**

- V. Conclusiones.**

- VI. Bibliografía.**

La exención de CFE, LFC y PEMEX del Derecho de Competencia Económica.

I. Introducción.

En México, las empresas del Estado destinadas a atender áreas estratégicas se encuentran exentas de la aplicación de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE). En la presente tesina se analiza en particular el caso de la exención que se otorga a la Comisión Federal de Electricidad (CFE), Luz y Fuerza del Centro (LFC) y Petróleos Mexicanos (PEMEX).

Estas empresas tienen un papel trascendental en el sector energético, que impacta en el desarrollo de prácticamente toda actividad económica del país; y la competencia económica es necesaria para llegar a mercados eficientes, en que los servicios y productos se ofrezcan con las mejores condiciones tanto para productores como para consumidores.

El argumento principal de esta tesina sostiene: que la exención de CFE, LFC y PEMEX, como áreas estratégicas, de la aplicación a la LFCE carece de racionalidad económica, pues no es acorde con las políticas económicas del libre mercado y genera problemas asociados a ineficiencias en la economía.

El trabajo consta de cinco capítulos. El primero es la presente introducción en donde se plantea la hipótesis de la tesina, su importancia y se indica la estructura del documento.

En el segundo, se expone el marco teórico que sirve de referencia a la política de competencia económica, el cual parte de definiciones básicas de la economía de libre mercado, con el objetivo de comprender la importancia de la competencia económica y el papel del Estado en el libre mercado.

El tercer capítulo refiere a la intervención que el Estado Mexicano ha tenido en la economía. Comienza por describir el cambio de modelo económico de los 80's, mediante una exposición de la implementación de las políticas económicas de libre mercado y los cambios en la legislación mexicana que estas políticas sugirieron. Este capítulo termina con la exposición del régimen jurídico con que el Estado actúa como empresario. El objetivo del capítulo es identificar el desarrollo del marco legal con que el Estado Mexicano interviene en la economía como empresario y como regulador de mercados. En este capítulo se desarrollan los conceptos de empresas destinadas a áreas estratégicas, áreas prioritarias y servicios públicos.

En un cuarto capítulo se desarrolla el tema de la racionalidad de los sectores exentos a la aplicación de las disposiciones que regulan la competencia económica, con el fin de identificar los casos exentos conforme la teoría de competencia económica actual, y conforme a ejemplos comparativos de diversos países de la Organización para Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); para por último analizar el caso de México con particular énfasis por lo que hace a las empresas CFE, LFC y PEMEX.

En los primeros apartados de la investigación se desarrollan las herramientas necesarias para evaluar si la exención de la aplicación de la LFCE a CFE, LFC y PEMEX, se corresponde con los principios de la competencia económica desarrollados en la teoría y en la práctica. Lo anterior, a efecto de poder llegar a conclusiones sustentadas.

Como punto de referencia sobre el desarrollo y necesidades del derecho de competencia económica se exponen los criterios elaborados por la OCDE,¹ pues este organismo concentra los principales avances y estrategias en el tema a nivel internacional.

Lo anterior, obedece al hecho de que en la OCDE gobiernos de 30 países trabajan conjuntamente, incluyendo a México, para identificar los retos y soluciones del mundo moderno; para proveer entre otras cosas, un marco de referencia donde los países pueden comparar experiencias sobre políticas públicas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas de gobierno e instrumentar políticas conjuntas internacionales. En México, la relevancia de los criterios de la OCDE se ha reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al ser citados como referencia en diferentes resoluciones judiciales en el tema: competencia económica.²

¹ La OCDE, fue creada en 1961 y tiene como principales objetivos: lograr el máximo crecimiento económico sostenible y empleo; incrementar la calidad de vida de los países miembros; y contribuir al desarrollo de la economía y comercio mundial. México es miembro desde el 18 de Mayo de 1994; los demás países miembros son Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Korea, Luxemburgo, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, Eslovaquia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido y los Estados Unidos; además, la Comisión de la Comunidad Europea que toma parte en los trabajos de la OCDE. www.ocde.org

² Ver. Aguilar Álvarez de Alba, Javier. *La libre competencia en los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. México: Oxford, 2002.

II. Políticas Económicas de Libre Mercado.

A. Definiciones Básicas.

En este apartado se presentan las definiciones básicas utilizadas en de la teoría económica, mismas que constituyen una herramienta indispensable en el desarrollo de los capítulos posteriores de la presente investigación. Para comprender el concepto de política económica de libre mercado, resulta indispensable analizar antes las definiciones de mercado, libre mercado y política económica

El mercado se define como el contexto dentro del cual toma lugar la compra y venta de bienes y servicios, en donde se encuentran quienes demandan con quienes ofrecen; de forma tal que estos agentes están lo suficientemente relacionados que cada transacción afecta y está afectada por todas las demás.³ Debe considerarse que de acuerdo al concepto descrito un mercado no se refiere necesariamente a un lugar físico ni a bienes tangibles, sino al conjunto de interacciones humanas que, si bien tiene lugar en un punto espacial de referencia, no se limita a un lugar determinado (como pueden ser transacciones por Internet). En todo mercado se encuentran dos agentes básicos los consumidores y los productores que en su conjunto representan a la demanda y a la oferta, respectivamente.⁴

En un mercado cada agente tiene su propia función de utilidad, es decir una forma de determinar qué es lo que quiere y cuánto lo quieren; esta utilidad que se intenta maximizar (sacar el máximo) dadas las necesidades de los agentes. Así, la función de cada persona es diferente y su afán por maximizar lleva a acciones y decisiones diferentes.

La teoría señala como características esenciales de un mercado las siguientes:⁵

1. Las decisiones de los agentes deben ser racionales y carentes de coerciones.
2. Los agentes deben de contar con información perfecta respecto de los bienes y servicios que se transan, así como los mecanismos para incorporarse al mercado.
3. Las decisiones de los agentes en lo individual no deben ser capaces de alterar el precio de los bienes que se transan.

³ Mankiw, Gregory. *Principios de Economía*, España: Mc Graw Hill, 1998. Pp. 60-70.

⁴ *Idem*. PP. 71-81.

⁵ Amilcar Peredo Rivera. *Competencia Económica*. México: Porrúa, 2004. P. 6.

4. El producto es homogéneo.
5. Existe libertad de entrada y salida en el mercado.

Un mercado que reúne las características señaladas se le conoce como *mercado en competencia perfecta*, y en ellos cada agente opta por la decisión o acción que más le conviene, por lo que el precio del bien intercambiado, así como la cantidad y calidad, se determina solamente a partir de la interacción entre el conjunto de oferentes y demandantes. En contraposición un mercado en donde alguno de los agentes puede influir en el precio de los productos se le denomina mercado en competencia imperfecta.⁶

El libre mercado, se presenta cuando toda la economía de un Estado o región se organiza alrededor de mercados en competencia perfecta, bajo el concepto descrito anteriormente. Lo que implica que no existan impedimentos para que los agentes se inclinen por la decisión que más les convenga para alcanzar un resultado eficiente.

Para comprender la forma en que el libre mercado funciona, esto es cómo se determina el precio de cada producto y cómo se llega a un *resultado eficiente*, es menester abordar el desarrollo de conceptos como equilibrio y eficiencia.

El equilibrio, es la suma del conjunto de decisiones diferentes de los agentes de un mercado, en donde la demanda de un bien se iguala a la oferta del mismo;⁷ y en el que al satisfacer sus necesidades los agentes establecen un precio y cantidad de producción del bien o servicio. Por ejemplo, si en un mercado un productor ofrece su producto a \$20 pero los costos de producción de este son de \$10; es probable que con el tiempo aparezcan más vendedores dispuestos a ofertar el mismo producto a un precio menor, primero con una oferta de \$18, luego de \$15, y sucesivamente hasta llegar a \$10 y con esto a un equilibrio en el precio del mercado. Así, la cantidad y precio en que se transa un bien se determina libremente en un mercado. Por un lado los demandantes dispuestos a entregar una cantidad determinada por un bien con base en sus necesidades, y por el otro los oferentes dispuestos a vender en consideración de sus costos de producción.

La interacción entre los agentes del mercado es continua, pues los empresarios tendrán incentivos para mejorar la calidad de sus productos para que aún con el mismo

⁶ *Idem*. Pp. 6-8.

⁷ Mankiw, Gregory. *Op Cit.* P. 74.

precio los consumidores opten por ellos o tendrán incentivos por reducir los costos para poder vender más barato e incrementar el número de operaciones cerradas. Este proceso permitirá que con el tiempo los consumidores tengan mejores productos y precios. Sobre estos supuestos es previsible que las mejores empresas sean las que continúen en el mercado.

La eficiencia, es el resultado de permitir la libre asignación de recursos entre oferentes y demandantes, para llegar a puntos de equilibrio en donde la oferta y la demanda se ven completadas; y se produce el máximo beneficio posible de un mercado. En el escenario descrito los recursos se asignan de forma económicamente eficiente, de forma tal que no puede realizarse ninguna reasignación de recursos que haga que una persona esté mejor sin hacer que otra empeore, lo que se presenta cuando la cantidad de un bien es tal que el beneficio para los consumidores es igual al costo para los productores.⁸

La política económica, se define como el conjunto de medidas que adopta un Estado con relación a problemas derivados de la satisfacción de necesidades públicas o privadas; tales como la capacidad en la producción, el nivel de vida, la balanza de pagos y demás medidas relacionadas con la producción.⁹

En este orden de ideas, la *política económica de libre mercado* se entiende como el conjunto de acciones y decisiones del Estado encaminadas permitir y asegurar que toda su economía se organice conforme mercados; al considerar que este es el medio más eficiente para asignar recursos y que permite producir el máximo beneficio posible para todos.

B. El papel del Estado en los mercados.

El papel del Estado en un mercado, dependiendo del tipo de políticas que se instrumenten, puede interpretarse en dos sentidos.

El primero de ellos se identifica con las acciones encaminadas a evitar cualquier tipo de coerción sobre los agentes de un mercado, y en particular evitar que las acciones del Estado interfieran coercitivamente en el comportamiento del mismo. Las políticas que comúnmente se identifican con este primer sentido son de carácter pasivo y son las siguientes: desregulación, legalización, privatización, creación de mercados y

⁸ Mankiw, Gregory. *Op Cit.* Pp. 139-141.

⁹ Maynaud Jean. *La elaboración de la política económica*, Madrid: Editorial Tecnos, 1969. Pp. 84-86.

establecimiento de derechos de propiedad.¹⁰ Lo anterior al considerar que una característica de los mercados es la no coerción de los agentes.

En un segundo sentido, las funciones de un Estado se identifican cuando éste actúa en los mercados para asegurar llegar a la eficiencia, debido a que los mercados fallan en la consecución de dicho objetivo.

Cuando se dice que un mercado falla, se presenta una situación particular en la que el mercado no asigna eficientemente los recursos por sí sólo y se le conoce como *falla de mercado*. La teoría identifica como principales fallas de mercado las siguientes:¹¹

1. Efectos externos o externalidades: positivos o negativos.
2. La información asimétrica: Desestimación o sobre estimación de la calidad.
3. Los bienes públicos.
4. Los monopolios y monopolios naturales.
5. Mercados con pocos oferentes y/o demandantes.
6. Problemas de incertidumbre.
7. Ajustes de costos.

Conforme a la teoría económica, solamente es aceptable que el Estado actúe activamente en los mercados frente cualquiera de las fallas antes citadas, y con el único objetivo buscar la eficiencia del mercado.

La participación activa del Estado en los mercados puede darse de diversas formas como son: regulación, subsidios, impuestos e incluso integrándose como un agente más a través de una *empresa de estado*. Sin embargo, es importante destacar que no existen recetas precisas que indiquen qué tipo de política debe instrumentar un Estado dependiendo de la falla de mercado identificada. Para cada mercado es indispensable un análisis individual del problema a resolver para determinar la política adecuada.

Como complemento a esta definición encontramos las fallas de gobierno entendidas como las acciones de un gobierno que no permiten que los mercados lleguen a condiciones

¹⁰ Vining, Aidan & Weimer, David. *Policy Analysis*. New Jersey: Ed. Prentice Hall, 1991. P. 146.

¹¹ *Idem*. Pp. 78-93.

de eficiencia, estas fallas comprenden desde los impuestos hasta las variaciones que pueden presentarse cuando un Estado actúa con la pretensión de corregir una falla de mercado.¹²

Por otro lado, una consecuencia del surgimiento de las empresas del Estado y en general de su actuar directamente en los mercados, ha generado en la teoría una distinción entre los actos que el Estado realiza con carácter de impero y actos de gestión. Dependiendo del carácter con el que un Estado interviene en los mercados se identifica un doble papel, primero como vigilante del proceso de competencia entre los agentes del mercado; y segundo, cuando actúa como un agente económico parte del proceso.¹³

C. Competencia Económica.

En una economía basada en el libre mercado, la competencia económica se entiende como la coincidencia de oferentes y demandantes en un mercado competitivo determinado con la finalidad de obtener un bien o servicio en las mejores condiciones de utilidad y precio.

Los mercados en competencia perfecta se presentan cuando hay muchos compradores y muchos vendedores, o cuando los bienes ofrecidos por distintos vendedores son muy similares, esto es, que se pueden sustituir uno por otro; lo anterior de forma tal que cada uno de los agentes ejerce una influencia insignificante en el precio del mercado.¹⁴

La competencia económica es benéfica tanto para consumidores, a los que se les aseguran mejores productos y más baratos, como para productores, dado que en un mercado en competencia perfecta el número de empresas por industria resulta óptimo y los recursos se le asignan a las mejores empresas.

El número de empresas tiende a llegar a un óptimo considerando que si un mercado resulta atractivo por generar beneficios superiores a los normales, acudirán nuevas empresas, lo que provocará que la oferta del bien aumente, el precio de los mismos se disminuya, se eliminen los beneficios "extra - normales" del mercado, y en caso de que alguna empresa no pueda ofrecer su producto en las mismas condiciones saldrá del mercado y sólo permanecerá el número socialmente óptimo. La asignación de recursos se

¹² *Idem.* Pp. 95-119.

¹³ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*. México: Porrúa, 2003. Pp. 119-122.

¹⁴ Mankiw, Gregory. *Op. Cit.* P. 60.

irá a las empresas más eficientes, pues serán los consumidores en el libre mercado los que, racionalmente, comprarán a las empresas capaces de tener los mejores precios y productos, las empresas se verán obligadas a ofrecer los mejores precios y calidad en productos a los consumidores, siendo estos últimos los más beneficiados.¹⁵

Por otra parte, la teoría económica también identifica supuestos en los que en un mercado no tiene competencia: existencia de un monopolio, monopolio natural y prácticas anticompetitivas de empresas con poder de mercado.

Se llama monopolio cuando una empresa es la única que vende un producto que no tiene sustitutivos cercanos, por lo que cuenta con poder para decir unilateralmente el precio de un bien y su producción; los monopolios pueden surgir por diferentes motivos, los más comunes son barreras a la entrada y los llamados monopolios naturales.¹⁶

Las barreras de entrada, son situaciones de hecho o jurídicas que impiden que otros productores oferten sus bienes en un mercado determinado, ejemplos son: (1) cuando una empresa es dueña de un recurso clave en la producción de un bien, o (2) cuando el gobierno concede a una empresa un derecho de exclusividad para producir un bien.¹⁷

Los monopolios naturales, son monopolios que surgen cuando una única empresa puede ofrecer un bien a todo un mercado con costos menores a dos o más nuevas empresas; esto es que el monopolio resulta más eficiente que un mercado en competencia.¹⁸ Un ejemplo clásico de monopolios naturales es la distribución del agua en una ciudad, en donde atendiendo a la necesidad de contar con un sistema de tuberías es más económico que sólo exista una empresa y un sólo sistema de tuberías en vez de varias empresas con varios sistemas de tuberías para ofrecer el servicio.

En este contexto, otro concepto que cobra relevancia es el de poder de mercado, se dice que una empresa tiene poder de mercado cuando es capaz de influir considerablemente en los precios de un mercado, sin necesidad de constituir un monopolio.¹⁹

¹⁵ Pereznieta Castro y Guerrero Serreau. *Derecho de Competencia Económica*, México: Oxford, 2002. Pp. 65-68.

¹⁶ Mankiw, Gregory. *Op. Cit.* Pp. 285- 286

¹⁷ *Idem.* P. 287.

¹⁸ *Idem.* Pp. 288-289.

¹⁹ *Idem.* Pp. 11 y 265.

Los monopolios son fallas del mercado pues el nivel de producción que maximiza los beneficios de un monopolista es inferior al que maximiza la suma del excedente del consumidor y el productor, lo que genera una pérdida en la eficiencia del mercado. El monopolista, al ser el único productor, prefiere vender el producto a un precio más alto que el de sus costos de producir, por lo que algunos consumidores quedan fuera del mercado y se genera una situación desigual entre las ganancias de los compradores y el monopolista. Ejemplo de lo anterior se presenta al suponer que una sola persona vendiera automóviles en un pueblo, suponiendo que producir y vender un coche costara \$10, sería más conveniente vender 5 coches a \$100 cada uno para ganar \$450, que vender 50 coches a \$11 y ganar apenas \$50. Lo anterior sólo sería posible ante la falta de competencia. En el momento en que el monopolista produce una cantidad menor de un bien se genera una pérdida irreparable de la eficiencia del mercado, pues la demanda no queda debidamente cubierta, lo que se refleja en los consumidores que quedaron fuera del mercado.²⁰ Situación similar se observa en el caso de empresas con poder de mercado.

La existencia de un monopolio no implica necesariamente que se generen ineficiencias en la economía, el monopolio natural es un ejemplo de mercado eficiente. Por lo anterior existen diversas opciones de política públicas con el objetivo de asegurar que los monopolios produzcan y vendan bienes en condiciones que simulen la competencia económica, para que la oferta cubra a la demanda; esto es para que las economías que se generan se distribuyan entre el oferente y los demandantes.²¹ Sin embargo la premisa base es permitir la competencia económica en donde esta sea posible.

Las prácticas anticompetitivas o monopólicas, son conductas de monopolios o empresas con poder de mercado que al buscar maximizar su utilidad, generan ineficiencias en la economía. Este tipo de conductas se clasifican en: absolutas y relativas. A continuación se presentan los casos que se han retomado en la legislación en México:²²

A. Prácticas monopólicas absolutas. Son los actos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes económicos, competidores entre sí, que tenga como consecuencia cualquiera de las siguientes:

²⁰ *Idem.* Pp. 296-299.

²¹ *Idem.* Pp. 300-308.

²² Artículos 9 y 10 de la Ley Federal de Competencia Económica.

- I. Manipular el precio de bienes o servicios en los mercados.
- II. Establecer la obligación de no comercializar sino solamente una cantidad limitada de un bien o servicio.
- III. Dividir porciones o segmentos de un mercado ya sea mediante clientela, proveedores, tiempos o espacios determinados o determinables.
- IV. Coordinar posturas en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas públicas.

En la teoría económica se identifican dos criterios para valorar las prácticas monopólicas absolutas. El primero es un criterio *per se* en donde basta la conducta colusiva de los agentes de un mercado para que la legislación de competencia sancione. El segundo criterio, que se identifica como *Regla de razón*, requiere que la conducta colusiva amenace con causar o cause un daño en el mercado. En el caso de México, al analizar las resoluciones de la CFC y los tribunales se observa que no se ha definido claramente por uno de los criterios referidos en materia de prácticas monopólicas absolutas.²³

B. Prácticas monopólicas relativas. Son los actos, convenios, arreglos o combinaciones (i) que sean ejercidas por uno o varios agentes que tengan poder sustancial en un mercado; (ii) que no puedan ser justificadas por la generación de ganancias en eficiencia; y (iii) que tengan por objeto o efecto desplazar indebidamente a otros agentes, impedirles su acceso o establecer ventajas exclusivas; en los siguientes casos: ²⁴

- I. Distribución exclusiva y división vertical de mercados. El establecimiento de segmentos exclusivos del mercado entre agentes que no sean competidores entre sí, conforme sujetos, situación geográfica o por períodos de tiempo determinados.

²³ Pereznieta Castro, Leonel. “Prácticas Monopólicas absolutas”, en Roldán Xopa & Mena Labarthe Coord. *Competencia Económica, estudios de derecho, economía y política*. México: ITAM-PORRUA, 2007. Pp. 245-263.

²⁴ Ledesma Uribe, Bernardo & Hernández Arroyo Federico. “Las prácticas monopólicas relativas y su tipificación en la ley como infracciones administrativas”, en Roldán Xopa & Mena Labarthe Coord. *Competencia Económica, estudios de derecho, economía y política*. México: ITAM-PORRUA, 2007. Pp. 221-238.

- II. Imposición de precios de reventa u otras condiciones. La imposición de condiciones que un distribuidor deba observar al comercializar un bien o servicio.
- III. Ventas atadas. La venta condicionada a comprar otro bien o servicio adicional, normalmente distinto.
- IV. Acuerdos de exclusividad. La venta sujeta a la condición de no usar los bienes o servicios que ofrezca un tercero.
- V. Denegación de trato. La acción unilateral consistente en rehusarse a vender, comercializar o proporcionar a personas determinadas bienes o servicios disponibles y normalmente ofrecidos a terceros.
- VI. Boicots. La concertación entre agentes para ejercer presión contra algún agente económico, con el propósito de disuadirlo de una conducta u obligarlo a actuar en un sentido determinado.
- VII. Depredación de precios. La venta sistemática de bienes o servicios a precios por debajo de su costo, cuando existan elementos para presumir que estas pérdidas serán recuperadas mediante incrementos futuros de precios.
- VIII. Descuentos sujetos a exclusividad. El otorgamiento de descuentos por parte de productores a los compradores con el requisito de no comercializar bienes o servicios producidos por un tercero; o la transacción sujeta al requisito de no comercializar a un tercero los bienes o servicios objeto de la transacción.
- IX. Subsidios cruzados. El uso de las ganancias que un agente económico obtenga de la comercialización de un bien o servicio para financiar las pérdidas con motivo de la comercialización de otro bien o servicio.
- X. Discriminación por precio o por otras condiciones. El establecimiento de distintos precios o condiciones para diferentes compradores o vendedores situados en igualdad de condiciones.
- XI. Incrementar los costos de los competidores. La acción de uno o varios agentes económicos cuyo objeto o efecto, sea incrementar los costos u obstaculizar el proceso productivo o reducir la demanda que enfrentan sus competidores.

Adicionalmente, se precisa que en el caso de México, no se incluyó una de las prácticas monopólicas más comunes en las legislaciones de competencia, este es: el cobro o extracción de ganancias o rentas monopólicas a los consumidores, en otras palabras *Precios Abusivos*. Lo anterior, se ha justificado en que existía la percepción de que, con su inclusión se correría el riesgo de introducir un instrumento de fijación de precios que pudiera ser mal utilizado en la práctica.²⁵

Dado el papel del Estado en los mercados, se estima que éste se encuentra obligado a emprender políticas dirigidas a corregir las fallas que no permitan la libre competencia para que los mercados puedan llegar a condiciones de eficiencia. Estas políticas se identifican con una doble función; primero, actuar con el papel de imperio, como autoridad encargada de vigilar que los agentes económicos respeten la competencia y en consecuencia no impedirla por él mismo; y una segunda, en el ámbito de la gestión, donde el Estado se considera un agente económico y bajo este carácter tiene la misma obligación que los privados de no cometer actos contra la libre competencia.

²⁵ Ojeda Cárdenas, Lucía. “Las prácticas monopólicas relativas en México”, en Roldán Xopa & Mena Labarthe Coord. *Competencia Económica, estudios de derecho, economía y política*. México: ITAM-PORRUA, 2007. Pp. 191-192.

III. Intervención del Estado Mexicano en la economía.

A. El cambio de modelo económico en los 80's

En México, desde principios de la década de los ochenta, se adoptó un nuevo modelo económico de desarrollo basado en el libre mercado. Se cambió de una economía altamente protegida con elevada participación estatal y dependiente de las exportaciones petroleras, a una economía abierta, con un sector público cada vez más acotado, aumentó el papel de los mercados para la asignación de recursos y autorregulación de las conductas económicas.²⁶ Se redefinió también el papel del Estado en los mercados.

Los cambios en la política económica incluían procesos en: (1) apertura de mercados a nivel nacional e internacional, (2) redimensionamiento en los niveles de gasto público, en la venta de empresas y servicios públicos a particulares (privatización) y (3) en el desmantelamiento de la intrincada legislación que surgió al amparo del Estado intervencionista (desregulación).²⁷

A continuación se describe cada uno de ellos:

(1) Apertura Comercial.- A partir de 1986, con la eliminación de aranceles y cuotas a la importaciones, la entrada al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la OCDE; así como con la firma de numerosos Tratados de Libre Comercio, se abrieron gradualmente las fronteras a productos extranjeros para fomentar la competencia entre productores y así impulsar a la industria mexicana a ser más competitiva, más eficiente.

(2) Privatización.- En este proceso el gobierno mexicano vendió gran parte de las empresas que poseía,²⁸ con el objetivo a largo plazo de sólo conservar la propiedad de aquellas que conforme a la Constitución se consideran áreas de participación estatal

²⁶ Bosch García, Pedro. "Política de competencia, un mecanismo promotor de la democracia económica" en *Informe de la Comisión Federal de Competencia*. México: CFC, 1997. P. 157.

²⁷ OCDE, *Políticas y Ley de Competencia Económica en México, Examen Inter Pares de la OCDE*. París: OCDE-BID, 2004. P. 11-14. & Roldán Xopa, José. *Constitución y Mercado*. México: Porrúa-ITAM, 2004. Pp. 55-79.

²⁸ Entre las principales empresas desincorporadas destacan: los bancos, ingenios, Compañía Mexicana de Aviación, Altos Hornos de México, Astilleros Unidos de Ensenada, Grupo DINA, Compañía Real del Monte y Pachuca, Industrias Conasupo, Impulsora del Pequeño Comercio, Tabamex, Tubacero, Alimentos Balanceados de México, Compañía Minera de Cananea, Teléfonos de México, Astilleros Unidos de Veracruz, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Fertilizantes Mexicanos, Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, Compañía Operadora de Teatros, Imevisión y Aseguradora Mexicana.

exclusiva.²⁹ En el proceso de privatización, los objetivos comúnmente identificados fueron: fortalecer las finanzas públicas; canalizar adecuadamente los escasos recursos del sector público en las áreas estratégicas y prioritarias; eliminar gastos y subsidios no justificables, desde el punto de vista social y/o económico; promover la productividad de la economía, transferir parte de esta tarea al sector privado; mejorar la eficiencia del sector público, disminuir el tamaño de su estructura.³⁰

El proceso de privatización, en una primera etapa, que transcurrió entre diciembre de 1982 y noviembre de 1988, se concentró en las empresas más pequeñas y en el saneamiento financiero de las empresas públicas de mayor tamaño. Después se presentó una segunda etapa más activa, entre diciembre de 1988 y noviembre de 1994, durante esta etapa se registró la venta de Telmex (diciembre de 1990 por 1,760 millones de dólares), la minera Cananea (septiembre de 1990 por 475 millones de dólares) y las aerolíneas Mexicana (agosto 1989 por 140 millones de dólares) y Aeroméxico (junio 1989 por 268 millones de dólares), entre otras. Durante ese lapso también tuvo lugar la privatización del sistema bancario entre 1991 y 1992, un corolario importante en esta etapa.³¹

La mayoría de las empresas estatales fueron privatizadas, cerradas, fusionadas o transferidas de las entidades federales a las estatales o regionales en este período. Así, en 1982 se existían 1155 Empresas de Estado, y en conjunto representaban el 47.2% de la economía;³² número que se redujo a 269 en 1991. Desde entonces a la fecha éstas se han mantenido en un número relativamente estable, y para el año 2003 el sector paraestatal se conformaba por 210 empresas; de las cuales 80 se desarrollan en áreas como: petróleo, electricidad, transporte, comunicaciones y comercialización de productos básicos; el resto de las empresas participa en sectores como: financiero, salud, vivienda, educación, cultura, alimentos y otros.³³

En cuanto al efecto de estos cambios en el redimensionamiento en los niveles de gasto público observamos que durante la década de los 90's, el gasto público se redujo

²⁹ Rogozinski, Jaques. *La privatización de empresas estatales*. México: FCE, 1993. P. 41

³⁰ *Idem*. P. 43

³¹ Ayala, José. *El sector público de la economía mexicana*. México: FE-UNAM, 1999. Pp. 120

³² Martínez González, Gabriel, "Regulación económica y Reforma" en Valdez Abascal & Romero Apis Coord., *La Modernización del Derecho Mexicano*. México: Porrúa, 1994. P. 680. Kaplan, Marcos, Coordinador, *Crisis y futuro de la Empresa Pública*. México: UNAM, 1994. Pp.176-190

³³ OCDE. *Regulating Market Activities by Public Sector*. Paris: OCDE, 2005. P. 194.

sustancialmente respecto a los niveles alcanzados en la década anterior, pasó de un máximo de 41.5% del Producto Interno Bruto (PIB) en 1987 al 22.8% del PIB en 2000.³⁴

(3) Desregulación Económica.- Pretende eliminar la regulación excesiva en los mercados; este proceso se dio en medida en que la regulación representaba costos innecesarios y generaba estados de ineficiencia en los mercados. La política de desregulación llevó a la modificación o derogación de leyes, reglamentos y normatividad que generaban barreras para los agentes del mercado, ya sea mediante la eliminación de su participación, su campo de acción o mediante el aumento de sus costos.³⁵

Entre 1989 y 1995, se reformaron los marcos regulatorios de los “puertos, transporte (terrestre, ferroviario, marítimo y aéreo), electricidad, turismo, manejo de agua, salud y administración sanitaria telecomunicaciones, petroquímica, gas natural, empaques, textiles, la industria salinera, la industria agrícola y de pesca, el comercio en general, y la propiedad de la tierra”.³⁶

Derivado de los procesos de privatización y desregulación se abrieron a la competencia mercados en los que antes el Estado ofrecía los servicios de forma exclusiva, como los de telefonía, los satélites, ferrocarriles³⁷ y gas natural, entre otros.³⁸ Lo anterior en la medida que se permitió la inversión de los particulares, mas no se abrieron todos los mercados y el Estado conservó la exclusividad en diversos mercados como: energía eléctrica y el petróleo.³⁹

El cambio en la política económica en los 80's se debió a diversos factores, tales como la fuerte crisis fiscal de 1982, destacando para el objeto de la presente investigación que los cambios emprendidos, y continuados hasta la fecha, se han fundamentado

³⁴ Pérez Galindo. *Evolución y reforma del estado en México a inicios del nuevo milenio*. México: Instituto latinoamericano y del caribe de planificación económica y social limitada, 2001. P. 8

³⁵ OCDE, *Reforma regulatoria en México*. París: OCDE, 1999. P. 22

³⁶ Idem. P. 22

³⁷ La privatización de los ferrocarriles comenzó en 1996 y consistió en la separación geográfica de los activos y las operaciones de Ferrocarriles Nacionales de México para establecer una serie de compañías basadas en las rutas de acuerdo con las divisiones regionales existentes. A cada una de estas compañías se le otorgó una concesión renovable por cincuenta años, para operar, explotar y construir nuevas vías férreas. En la actualidad, la totalidad del tráfico ferroviario es manejado por concesionarios privados y se encuentran concesionados alrededor de 18 mil kilómetros de vías.

³⁸ OCDE, 2005, Op cit. Pp. 128

³⁹ Rogozinski, Jacques, *High price for change. privatization in Mexico*. México: Inter-American Development Bank, 1998. Pp. 87-92.

mayoritariamente en los postulados de la economía de libre mercado, en donde se sostiene que la única forma de llegar a mercados eficientes es a través de la interacción de los particulares en mercados abiertos y con estado de competencia sana.

Las políticas de desregulación, la apertura comercial y la privatización en el fondo buscan la eficiencia en los mercados, y se ven complementadas con las políticas de competencia económica.

B. Cambios en la legislación mexicana.

Con la redefinición del papel del Estado en la economía se generaron cambios en la legislación mexicana para responder a las políticas referidas en los capítulos anteriores.⁴⁰ Un ejemplo es el cambio en el contenido de las leyes reglamentarias del Artículo 28 Constitucional; en las leyes promulgadas entre 1926 y 1950⁴¹ se revelaba a un Estado proteccionista y controlador de precios; mas éstas fueron abrogadas con la llegada de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), publicada el 24 de diciembre de 1992 , en vigor desde el 22 de junio de 1993, y reformada el 28 de junio de 2006; en donde se minimizó el uso de instrumentos de control directo sobre las empresas, lo que revela un Estado que promueve el funcionamiento libre de los mercados.⁴² Lo expuesto, se reconoce expresamente en la exposición de motivos de la LFCE de 1992; como se puede observar en la transcripción parcial que para pronta referencia a continuación se realiza:

“En el pasado, los controles directos se justificaron...

... Sin embargo, la experiencia mostró resultados negativos cuya importancia creció con el tiempo. La industria nacional, al tener asegurado el mercado doméstico, tuvo pocos incentivos para competir internacionalmente y prefirió proveer al mercado nacional con productos que frecuentemente eran de baja calidad y alto precio. Si en un principio se dio un impulso a una naciente industria manufacturera, eventualmente, el costo de la ineficiencia fue dominante. En un intento por contener las fuerzas monopólicas derivadas de la ausencia de competencia vigorosa, la política comercial e industrial

⁴⁰ OCDE, 1999. *Op Cit.* P. 22.

⁴¹ Ley Reglamentaria del artículo 28 constitucional de 1926, Ley Orgánica Reglamentaria del artículo 28 constitucional relativo a monopolios de 1931, Ley Orgánica Reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de monopolios de 1934, Ley de Industrias de Transformaciones de 1941, Ley de Asociaciones de Productores para la Distribución y Venta de Productos de 1937, y Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica de 1950

⁴² Aguilar Álvarez de Alba. “Características esenciales de la Ley Federal de Competencia Económica” en *Estudios en torno a la Ley Federal de Competencia Económica*. México: UNAM, 1994. P. 25.

descansó en los elementos de control directos, ya menores precios para el consumidor y, consecuentemente, en mejores salarios reales.”⁴³

Adicionalmente, como complemento a los cambios en el modelo económico se desarrollaron leyes de competencia, de protección al consumidor, de patentes, de notarios, de inmigración y de inversión extranjera.⁴⁴

Se desarrolló una nueva Ley Federal de Protección al Consumidor (1992), la cual se modificó para enfocar con mayor precisión los verdaderos problemas de protección al consumidor en materia de información asimétrica y en materia de garantías. También encontramos a la nueva Ley Federal de Metrología y Normalización que establece las bases para que la expedición de normas técnicas por parte de las dependencias del Estado, las cuales deberán cumplir con requisitos de consistencia y estar basadas en un análisis de costo-beneficio para los particulares.

La LFCE forma parte de este grupo de leyes con el objetivo sentar las bases para una actuación más eficiente de los mercados, lo cual constituye un crucial punto de análisis dentro de esta tesina, atendiendo a la hipótesis originalmente planteada en el capítulo anterior.

C. Ley Federal de Competencia Económica.

La política de competencia surgió como un paso necesario para complementar las políticas ya emprendidas en pro del libre mercado. Los procesos antes emprendidos como la privatización, necesitaban ser complementados con un análisis en términos de competencia económica, ejemplo de esto es el caso de la privatización de Teléfonos de México (TELMEX) con lo que se transfirió un monopolio natural al sector privado sin ser reglamentado, lo que probamente no se hubiera permitido por la Comisión Federal de Competencia (organismo del Estado mexicano encargado de aplicar la LFCE) si hubiera existido al momento de la privatización, lo que se puede inferir de las numerosas sentencias que en que ha reconocido el poder monopólico de esta empresa en los mercados de México; en este mismo sentido encontramos que dentro de las recomendaciones de la OCDE para la privatización de Empresas del Estado se sugiera realizar mediciones de los impactos

⁴³ México, Cámara de Diputados, *Exposición de Motivos de la LFCE*, México, 1992.

⁴⁴ OCDE, 1999. *Op. Cit.* P. 23.

regulatorios y de competencia en los mercados antes de realizar una privatización;⁴⁵ y como ejemplo en otros casos se identifica la participación de la CFC mediante opiniones en los procesos de privatización del sistema ferroviario, del sistema portuario y de los almacenes nacionales de depósito, así como en las subastas del espectro radioeléctrico y licitaciones para otorgar permisos para la distribución de gas natural.⁴⁶

La necesidad de legislación sobre competencia económica se produce cuando el funcionamiento libre de los mercados no produce los mejores resultados, debido a problemas identificados como fallas de mercado o fallas de gobierno, que para su corrección requieren ampliar la gama instrumentos del Estado para incidir en el funcionamiento de los mercados.⁴⁷ Con las leyes de competencia económica se crean instrumentos que permiten eliminar trabas al funcionamiento eficiente de los mercados, y, que al mismo tiempo, son “más congruentes con los pasos tomados para la construcción de una moderna economía de mercado.”⁴⁸

Las políticas de competencia económica en México se concentran en LFCE, que tiene como fundamento constitucional el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La LFCE fue expedida en 1993 y reformada en 2006. Creó a la Comisión Federal de Competencia, que es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía con autonomía técnica y operativa, y encargada de aplicar la LFCE.

El bien jurídico tutelado por la LFCE es la eficiencia;⁴⁹ conforme la redacción del artículo 2º de la Ley y los diarios de debates correspondientes a las discusiones que generaron la aprobación la Ley, se aclaró que los objetivo eran crear las condiciones necesarias para el adecuado funcionamiento de las fuerzas del mercado, así como la búsqueda y procuración de la eficiencia económica. En los diarios de debates no existe

⁴⁵ OCDE, *Privatising state-owned enterprises, An overview of policies and practices in OECD countries* Paris: OCDE, 2003. P. 121.

⁴⁶ CFC, *Sectores sujetos a medidas específicas en materia de competencia*. México: Gaceta de Competencia Económica, 2004. Pp. 93-97, 103-130, 160-165, 198-220.

⁴⁷ Castañeda Gallardo, Gabriel. “Objetivos rectores de la política de competencia económica” en Tovar Landa, Ramiro. *Lecturas en regulación económica y política de competencia*. México: Porrúa-ITAM, 2000. P. 668.

⁴⁸ Levy, Santiago. “Notas sobre la nueva Ley Federal de Competencia Económica” en *Estudios en torno a la Ley Federal de Competencia Económica*. México: UNAM, 1994. P. 73.

⁴⁹ González de Cossio, Francisco, “Nueva política de competencia”, en Roldán Xopa & Mena Labarthe Coord. *Competencia Económica, estudios de derecho, economía y política*. México: ITAM-PORRUA, 2007. Pp. 1-25.

mención alguna sobre otras posibles preocupaciones económicas u objetos sociales respecto de la LFCE.

En consecuencia, el objetivo de la CFC es promover la eficiencia económica, mediante la protección al proceso de competencia y la libre concurrencia. Lo anterior, mediante la prevención y eliminación de prácticas monopólicas y las demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

La CFC fue creada como un organismo autónomo y especializado, en el que la aplicación de la LFCE se dé conforme a criterios lo más alejados de la política y lo más apegados a lo técnico para garantizar una correcta aplicación de los principios de competencia económica.⁵⁰

Con frecuencia los conceptos de libre competencia y libre concurrencia se confunden, aunque se diferencian en que la competencia se entiende como la rivalidad entre empresas que buscan incrementar sus utilidades o participación de mercado, y que la libre concurrencia se entiende como la posibilidad de incursionar libremente en los mercados para ofrecer bienes y servicios, ambas deben de vigilarse pues cuando las empresas compiten entre sí se tiene como resultado menores costos, mejores productos y precios. En suma, una mayor eficiencia.

El ámbito de aplicación de la LFCE, abarca a todos los “agentes económicos”⁵¹(Artículo 2, LFCE) incluye explícitamente las dependencias o entidades de la administración pública (Artículo 3, LFCE), y a “todas las áreas de la actividad económica” (Artículo 1. LFCE). Entonces, es aplicable al Estado, sus entidades y todas las empresas comerciales propiedad del Estado; sin embargo se establece una exención a las empresas públicas que se destinen a áreas estratégicas (Artículo 4 de la LFCE) .

La LFCE implementa una política de competencia integral, esto es, que no sólo se limita a prevenir y eliminar las prácticas y concentraciones monopólicas prohibidas en la Constitución. En la LFCE se faculta a la CFC para prevenir y eliminar las prácticas y concentraciones monopólicas y demás restricciones a la competencia y libre concurrencia;

⁵⁰ García Castillo. *Ley Federal de Competencia Económica*. México: UNAM, 2003. P. 124

⁵¹ La ley se refiere a agentes económicos en forma global. Esto lleva la intención de evitar simulaciones a través de fideicomisos u otro tipo de figuras jurídicas. Es sujeto de la ley todo agente económico que participa en la actividad económica.

promover el desarrollo de un entorno regulatorio y administrativo favorable a la competencia; fortalecer la cultura de la competencia y consolidar la modernización administrativa con un enfoque de servicio a la población.⁵²

La política integral de competencia económica se observa en diferentes niveles: reducción del poder monopólico, eliminación de barreras artificiales de entrada de nuevos competidores, prevención concentraciones monopólicas, y quizá lo más importante, crear un marco legal donde el Estado incida en los mercados a través de mecanismo que reduzcan la incertidumbre generada por la actuación discrecional de la autoridad.

La pretensión de establecer una política integral de competencia económica y no sólo una política antimonopolios se señala desde la exposición de motivos de la LFCE (del 26 de noviembre de 1992).

La frase “las demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados” del artículo 2 de la LFCE faculta al Estado para actuar contra casos en donde se dañe la eficiencia económica. Lo que además, da un carácter activo a la CFC para vigilar por la competencia más allá de los casos no previstos en la LFCE como prácticas monopólicas o concentraciones indebidas, sin embargo las facultades CFC en varios casos sólo se limitan a emitir opiniones, las cuales carecen de efectos vinculantes.⁵³

Al respecto, para comprender de qué forma las actividades del Estado se regulan en la LFCE, debe diferenciarse cuando el Estado actúa en calidad de autoridad reguladora y cuando actúa como agente económico, pues en cada caso varían las facultades de la CFC. Cuando el Estado actúa como un agente económico la CFC puede actuar con las mismas facultades con las que actúa frente a una empresa privada, esto es, puede evaluar si incurre en faltas a la LFCE y aplicar sanciones. Pero cuando el Estado efectúa una conducta normativa que restringe a la competencia, la CFC puede emitir una opinión al respecto solamente vinculatoria para la administración pública federal, aunque puede objetarse por el titular del ejecutivo; estas opiniones en principio se incluyeron con carácter vinculatorio a los 3 niveles de gobierno (Federal, Local y Municipal) en 1993.

⁵² LFCE, Artículos 1 a 3.

⁵³ García Castillo. *Ley Federal de Competencia Económica*. México: UNAM, 2003, Pp. 129-130.

En la primer publicación de la LFCE, se facultaba a la CFC a actuar contra normativas gubernamentales que resultaren perjudiciales para la competencia cuando una entidad estatal o local tomara alguna medida que restringiera el comercio interestatal o extranjero, con fundamento en el artículo 117 de la Constitución que establece que la reglamentación sobre comercio corresponde al gobierno federal y prohíbe la interferencia de los estados. En el artículo 15 de la LFCE se facultaba prácticamente a la CFC para declarar nulas a las disposiciones que sean una barrera al comercio interestatal. Sin embargo, el citado precepto fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por lo que con las reformas de 2006 a la LFCE se limitara el carácter vinculante para la administración pública federal en casos específicos.

Exenciones a la LFCE.- En el artículo 28 constitucional, en los párrafos cuarto y séptimo, se indica que no constituirán monopolios las funciones que Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas; lo que en la LFCE se establece como una exención a la ley en su artículo 4.

Asimismo, el artículo 4 de la LFCE limita la exención indicando que las dependencias y organismos que tengan a su cargo funciones en áreas estratégicas sí estarán sujetos a la LFCE respecto de los actos que no estén expresamente comprendidos en los supuestos del artículo constitucional referido.

Por otro lado, en los artículos 5 y 6 de la LFCE se desarrollan las exenciones a las asociaciones de trabajadores constituidas conforme a la legislación laboral para defensa de sus propios intereses, los privilegios que se conceden a los autores y artistas para producción de sus obras, los que se otorguen a inventores y perfeccionadores para el uso exclusivo de sus inventos y mejoras; y, a las asociaciones o sociedades cooperativas que vendan directamente sus productos en el extranjero.

D. Régimen jurídico del Estado Empresario.

El régimen jurídico del Estado cuando actúa como una empresa, se desarrolla desde la Constitución, y establece tres supuestos: áreas estratégicas, áreas prioritarias y servicios públicos; en este apartado se presentan sus principales características.⁵⁴

⁵⁴ Roldán Xopa, José. *Constitución y Mercado*. México: Porrúa-ITAM, 2004. Pp. 158-162.

Los principios constitucionales de la participación del Estado en la economía en el texto originario de 1917 se establecieron en los artículos 27, 28, 123, 131, 31 (fracción IV) y el 134. A estos artículos se agregaron el 25 y 26 conforme las reformas realizadas en 1983. Por último a ello se agregaron las reformas de 1990 y 1993 que rigen el nuevo sistema bancario.⁵⁵

Los conceptos de áreas estratégicas y áreas prioritarias, incorporaron en la legislación el 3 de febrero de 1983 con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de reformas a los artículos 25, 26, 27, 28 constitucionales. Estos artículos en conjunto establecen en la actualidad el papel del Estado en la economía.

El artículo 25 atribuye al Estado la rectoría del desarrollo nacional, le otorga la facultad de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional. El artículo 26 define las características del sistema de planeación, conforme un plan nacional de desarrollo, el cual se espera “imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía”.⁵⁶

El artículo 28 es la base fundamental de la economía de mercado en México. En principio prohíbe los monopolios y todo tipo de prácticas monopólicas, mas incluye una serie de actividades que considera no constituyen monopolios. Estas pueden clasificarse bajo dos rubros: actividades de los particulares (asociaciones de trabajadores, privilegios a autores o artistas sobre sus obras) y actividades del Estado en áreas estratégicas.⁵⁷

Adicionalmente, el artículo 28 regula la fijación de precios máximos de los artículos, materia o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, la concesión de la prestación de servicios públicos y la explotación, uso y aprovechamiento de bienes dominio de la federación, así como el otorgamiento de subsidios a actividades prioritarias.

⁵⁵ Suárez Dávila, Francisco. “El proyecto económico de nuestra Constitución Política: Vigencia y dinámica”. en Valadez, Diego & Gutiérrez Rivas, Rodrigo. *Economía y Constitución*. México: UNAM, 2001. Pp. 213-215.

⁵⁶ Varela Alvarado, Angélica. “Las atribuciones económicas del gobierno mexicano en la Constitución vigente” en Valadez, Diego & Gutiérrez Rivas, Rodrigo. *Economía y Constitución*. México: UNAM, 2001. Pp. 227-228

⁵⁷ *Idem*. Pp. 228-230.

1. Áreas estratégicas.

En el texto constitucional se hace referencia al término áreas estratégicas en los artículos 2, 25 y 28. Derivado de lo establecido en el texto constitucional, se advierte que al determinar una actividad como área estratégica se establece un régimen jurídico específico, que implica:

- (i) La titularidad pública del bien o actividad. El artículo 25 constitucional indica que el sector público sector público tendrá a su cargo las áreas estratégicas.
- (ii) El establecimiento de una barrera de entrada absoluta a particulares. El artículo 25 constitucional establece que el Estado actuará en estas áreas de forma exclusiva.
- (iii) Las entidades a cargo de las áreas estratégicas, estarán sujetas a la propiedad y al control del gobierno federal. El artículo 25 constitucional indica que el Estado mantendrá la propiedad y control de los organismos que en su caso se establezcan; y
- (iv) Se establece un numerus clausus de las áreas estratégicas. El artículo 28 constitucional señala expresamente siete áreas e incluye una reserva de ley para la determinación de otras nuevas. Esto implica que para aumentar la lista se requiere la aprobación de una ley por el Congreso de la Unión, sin embargo para eliminar alguna de las establecidas se quiere una reforma constitucional que requiere la aprobación del Congreso de la Unión por dos terceras partes y la aprobación de la mayoría de los legislaturas de las entidades federativas.
- (v) No concesiones en determinadas áreas. Adicionalmente, el artículo 27 constitucional indica que tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos y que el Estado llevará a cabo la explotación de esos productos.
- (vi) No constituirán monopolios. El artículo 28 constitucional indica que las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas no constituirán monopolios.

La LFCE distingue entre las empresas de Estado que están en sectores estratégicos, de aquellas que no lo están. Las empresas que no están en sectores estratégicos obedecen plenamente lo dictado por la LFCE, y son tratadas como iguales a las empresas privadas. Las empresas que se mantienen en sectores estratégicos, por disposición constitucional no serán consideradas monopolios y derivado de esto se encuentran exentos de las leyes de competencia.

La descripción constitucional de las áreas estratégicas es sucinta, por lo que el alcance de lo que debe comprender un área estratégica se establece en leyes que emita el Congreso de la Unión, en los términos del artículo 28 constitucional. A continuación se desarrolla el contenido de las siete áreas estratégicas que establece la Constitución, incluyendo una breve descripción que se da en sus leyes respectivas:

i. Petróleo, Otros Hidrocarburos y Petroquímica Básica.

(a) Descripción de actividades

(i) exploración y explotación de petróleo crudo y gas natural; refinación o procesamiento de petróleo crudo y gas natural; y la producción de gas artificial, petroquímicos básicos y sus insumos y ductos; y

(ii) comercio exterior; transporte, almacenamiento y distribución, hasta e incluyendo la venta de primera mano de los siguientes bienes: petróleo crudo; gas natural y artificial; bienes cubiertos por el Capítulo VI (Energía y Petroquímicos Básicos) obtenidos de la refinación o del procesamiento de petróleo crudo y gas natural; y petroquímicos básicos.

(b) Fundamentación:

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículos 25, 27, 28*
- *Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo*
- *Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios*

(c) Organismo:

Petróleos Mexicanos (PEMEX) y su organismos subsidiarios.

ii. Electricidad.

a) Descripción de actividades: la prestación del servicio público de energía eléctrica en México, incluyendo la generación, conducción, transformación, distribución y venta de electricidad.

(b) Medidas:

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* , Artículos 25, 27, 28
- *Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica*

(c) Organismos:

Luz y Fuerza del Centro. (LFC) en Estado de México, Morelos, Hidalgo, Puebla y el Distrito Federal

Comisión Federal de Electricidad. (CFE) en el resto de los estados.

iii. Energía Nuclear y Tratamiento de Minerales Radiactivos.

(a) Descripción de actividades: la exploración, explotación y procesamiento de minerales radiactivos, el ciclo de combustible nuclear, la generación de energía nuclear, el transporte y almacenamiento de desecho nuclear, el uso y reprocesamiento de combustible nuclear y la regulación de sus aplicaciones para otros propósitos, así como la producción de agua pesada.

(b) Fundamentación:

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículos 25, 27, 28
- *Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear*

iv. Servicio Postal.

(a) Descripción de actividades: operación, administración y organización de correspondencia de primera clase.

(b) Fundamentación:

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículos 25, 28
- *Ley del Servicio Postal Mexicano*

(c) Organismos:

SEPOMEX (Servicio Postal Mexicano).

v. Servicios de Telégrafo.

Fundamentación:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículos 25, 28
- *Ley de Vías Generales de Comunicación*

vi. Servicios de Radiotelegrafía.

Fundamentación:

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículos 25, 28
- *Ley de Vías Generales de Comunicación*

vii. Emisión de Billetes y Acuñación de Moneda.

Fundamentación:

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículos 25, 28
- *Ley Orgánica del Banco de México*
- *Ley de la Casa de Moneda de México*
- *Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos*

El 2 marzo de 1995 se presentó la última reforma constitucional por lo que respecta a áreas estratégicas, para excluir a la comunicación vía satélite y a los ferrocarriles⁵⁸ de las áreas estratégicas, y recalificándolas como áreas prioritarias, con lo que abrió así en estos sectores campo a la inversión privada y a un proceso de competencia.⁵⁹

2. Áreas prioritarias.

En la Constitución, artículos 25 y 28, se encuentran los términos áreas prioritarias y actividades prioritarias. Derivado de lo que estos establecen es posible identificar las siguientes atribuciones:

⁵⁸ Comunicaciones Vía Satélite.- (a) Descripción de actividades: el establecimiento, operación y propiedad de sistemas de satélite y estaciones terrenas con enlaces internacionales (b) Fundamentación: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículos 25, 28; *Ley de Vías Generales de Comunicación*. Ferrocarriles.- (a) Descripción de actividades: la operación, administración y control del tráfico dentro del sistema ferroviario mexicano; la supervisión y manejo del derecho de vía; operación, construcción y mantenimiento de infraestructura básica ferroviaria. (b) Fundamentación: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículos 25, 28, y *Orgánica de los Ferrocarriles Nacionales de México*.

⁵⁹ Molina Miguel. *Reformas a los mercados eléctrico*. México: Porrúa, 2000. P. 43.

- 1) Titularidad pública y/o privada. El Estado es titular de las actividades cuando éstas se identifican como servicios públicos, de no darse este supuesto serán privadas.
- 2) La declaración de un área prioritaria faculta al Estado a actuar en ella. El Estado puede actuar en las áreas prioritarias como prestador de servicios, productor o distribuidor de bienes, otorgando subsidios o generando regulación específica.
- 3) No existe un listado de cuáles son las áreas prioritarias, estas se pueden determinar por ley o por decreto presidencial. La legislación no establece actividades sino diversas características que pueden atribuirse a un sinnúmero de actividades: “las tendientes a la satisfacción de las necesidades populares y los intereses nacionales”, “proporcionar a los consumidores bienes y servicios básicos”, “promover la inversión, la innovación tecnológica(...)”. En el texto constitucional únicamente se identifican las actividades: comunicación vía satélite y ferrocarriles.
- 4) En casos donde el titular es el Estado son concesionales, salvo excepciones expresas en Ley. La exclusividad puede presentarse derivado de una decisión discrecional del Ejecutivo al otorgar concesiones, a diferencia de las áreas estratégicas en donde la exclusividad se establece en la Constitución o Ley.
- 5) Conforme el artículo 28 constitucional, la competencia puede ser alterada por el Estado cuando se trate de áreas prioritarias: señalando precios. La LFCE, en su artículo 7, complementa lo anterior al indicar que para establecer que los precios oficiales podrán establecerse siempre y cuando no existan condiciones de competencia efectiva.
- 6) Por último, el artículo 28 constitucional, indica que se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación, y que el Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta. Aunque los subsidios pueden afectar la competencia en los mercados, la CFC no participa en la aplicación y evaluación de resultados referida.

3. Servicios públicos

El término de servicio público en la Constitución se refiere en los artículos 3, 5, 13, 27, 28, 73, 110, 115, 116, 122, 123, y 132; en los cuales se identifican dos acepciones: (1) en un sentido genérico, que aplicable a la titularidad de la actividad pública, y (2) un sentido que se restringe a actividades de carácter prestacional, con las siguientes características:⁶⁰

- 1) La determinación de servicio como público sólo puede darse mediante Ley. La Constitución faculta al Congreso de la Unión, a la legislaturas de los estados y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para determinar, en las leyes que expidan a aquellas actividades que deben ser consideradas como servicios públicos. Se otorga competencia a Federación en algunos, dejando a otros en la competencia local de las entidades federativas y otros a los municipios.⁶¹
- 2) Se establece la titularidad del Estado sobre la actividad (ej. abastecer energía eléctrica), bien (ej. parques y jardines) o función (ej. seguridad pública).
- 3) Las actividades podrán ser concesionables. Al realizarse las concesiones, debe observarse que no se creen fenómenos de concentración (art.28) y deberá preferirse a mexicanos sobre extranjeros en igualdad de circunstancias (art. 32).
- 4) Las actividades identificadas en el texto constitucional como servicio público son: educación (art. 3), energía eléctrica (art. 27), agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia mercados, centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques, jardines, seguridad pública y tránsito (art. 115).
- 5) Un área estratégica puede ser un servicio público, como es el caso de correos.
- 6) Un área prioritaria puede ser un servicio público, como es el caso de los ferrocarriles.

⁶⁰ Roldán Xopa, José. *Constitución y Mercado*. México: Porrúa-ITAM, 2004. Pp. 157-160.

⁶¹ Santiago Sánchez, Federico Frabicio. "Elementos para delimitar los servicios públicos en México", En Cienfuego Salgado, David. *Actualidad de los servicios públicos en Latinoamérica*. México: IIJ, 2008, Pp. 646.

4. Incentivos de las empresas de Estado.

Las empresas del Estado cuentan con una estructura diferente a las empresas privadas, son diferentes en su administración y a veces en sus objetivos. Por lo anterior en diversos países se han desarrollado políticas de subsidios del Estado (State Aid)⁶² y sobre el debido comportamiento de las empresas del Estado (Corporate Governance)⁶³ que tienen el objetivo de formar empresas de Estado competitivas con criterios de eficiencia que puedan ser vistas como iguales a las privadas.

En México, a diferencia de otros países, no existe regulación de competencia económica en relación a los subsidios que otorga el Estado ni sobre el debido comportamiento de sus empresas conforme principios de eficiencia, que sea aplicable por la CFC. Lo anterior puede generar problemas a la libre competencia y a de ineficiencias en mercados, en particular cuando una empresa de Estado toma decisiones en base a estímulos meramente políticos y no económicos.⁶⁴

Al respecto, como ejemplo de países con legislaciones que advierten los riesgos de los subsidios y las empresas del Estado están los integrantes de la Unión Europea. La legislación de competencia económica dentro de la Unión Europea, no obliga al estudio separado de empresas públicas y privadas, dado que considera que las empresas públicas ya se encuentran sujetas a obligaciones específicas sobre transparencia en su relación financiera con el Estado y sobre la aplicación de los subsidios del Estado.⁶⁵ Dentro de la Unión Europea es común encontrar casos en los que la institución vigilante de la competencia económica aplica sanciones a un país de la Unión derivado de excepciones fiscales o regulatorias, o subsidios que limiten la libre competencia.⁶⁶

⁶² Allen & Overy, *Practical Implications of EU Enlargement, State Aid, The New Europe*, 2004. Pp. 20-24.

⁶³ OCDE, *Competitive Neutrality Mechanisms: A Survey of OECD Practices*. Paris: OCDE, 2003. P. 21.

⁶⁴ Supongamos, que en México en el comercio de maíz existiera una empresa propiedad del Estado y otras diez en manos de particulares, y que pese a que la empresa del Estado operara con mayores costos fuera capaz de vender a menores precios dado que anualmente se apoyaría con recursos fiscales; esto impactaría negativamente a la competencia, pues aunque algunos consumidores se verían beneficiados con el producto más económico, las otras empresas serían injustamente desplazadas.

⁶⁵ Allen & Overy, *Op. Cit.* Pp.20-24.

⁶⁶ OCDE. *Empresas Públicas en Finlandia*. Paris: OCDE, 2003. P. 15.

Adicionalmente, los estudios de la OCDE sobre las empresas de Estado identifican que sus regulaciones específicas y organización usualmente crea condiciones de competencia desigual al compararlas con sus contrapartes privadas.⁶⁷

Los principales ejemplos de condiciones en que se generan ventajas para las empresas de Estado son los siguientes:⁶⁸

- A. Su posición en mercados reservados (ej. áreas estratégicas) genera beneficios cuando estas empresas participan en otros mercados abiertos a la competencia.
- B. El apoyo ilimitado del Estado permite a sus empresas a contratar deudas en términos que son más favorables que para contrapartes privados en los mismos términos.
- C. Apoyo financiero del Estado para expandir o sostener actividades sociales, puede generarles beneficios en mercados competitivos.
- D. Controles de precios o subsidios para actividades sociales.

Por otro lado, se identifican condiciones de desventaja para algunas empresas de Estado, como las siguientes:⁶⁹

- A. Controles de gestión que retrasan ajustes que respondan a cambios en los mercados.
- B. Control presupuestario que limita la ejecución del gasto o sus ajustes.
- C. Regulaciones excesivas.

Lo anterior, al comparar con el caso mexicano, indica que la legislación de competencia y regulaciones sectoriales no garantiza un correcto comportamiento de las empresas del Estado. El único símil que se identifica en la legislación mexicana es a un nivel internacional, en los capítulos de competencia económica establecidos en los tratados de libre comercio suscritos con Estado Unidos, Canadá, Israel, Chile y el G3 que incluyen obligaciones relacionadas a la conducta de los monopolios y empresas del Estado. En términos generales, los tratados de libre comercio requieren que estas empresas actúen en base a consideraciones comerciales dentro de su territorio y a no usar su posición monopolística en prácticas anticompetitivas en mercados no reservados, sin embargo limitan su objetivo a no afectar empresas extranjeras.⁷⁰

⁶⁷ OCDE. *Regulating Market Activities by Public Sector*. Paris: OCDE, 2005. P. 193.

⁶⁸ *Idem*. Pp. 200-202.

⁶⁹ *Idem*. P. 202-203.

⁷⁰ OCDE. *Regulating Market Activities by Public Sector*. Paris: OCDE, 2005. P. 195.

III. Racionalidad de los sectores exentos a la aplicación de la LFCE

Este capítulo tiene el objetivo de evaluar la legislación mexicana cuando establece que sectores energía eléctrica y petróleo se encuentren cerrados a la competencia económica; lo anterior a la luz de la teoría y las mejores prácticas de la OCDE.

En un análisis de las áreas que se encuentran exentas o que han sido exentas por algún periodo de la competencia, se identifica que surgieron debido a que se identificaban como un sector de la economía que no puede ser sujeto a competencia dadas sus características naturales.⁷¹ Esto es, la teoría indica que la competencia económica debe aplicarse siempre que esta sea posible, sin embargo la teoría reconoce sectores en donde la competencia no es posible como los monopolios naturales.

Los posibles cambios en tecnología o necesidades del mercado pueden hacer que lo que actualmente es un monopolio natural en unos años deje de ser. Como fue el caso las telecomunicaciones y servicios aéreos con el tiempo se dejaron de considerar monopolios y actualmente se encuentran abiertos a la competencia.

En el cuadro siguiente se presenta la forma en que se han reestructurado diversos mercados, que en algún momento fueron considerados en su totalidad como monopolios naturales:

Sectores que se componen por actividades abiertas a la competencia y cerradas a la competencia⁷²		
Sector	Actividades usualmente cerradas a la competencia	Actividades abiertas la competencia
Gas	Transmisión de gas a alta presión. Distribución local de gas.	Producción de Gas. Almacenamiento de Gas. Mercadeo y comercialización de Gas.
Electricidad	Transmisión de electricidad en alto voltaje. Distribución local de electricidad.	Generación de Electricidad. Mercado y comercialización de electricidad.
Telecomunicaciones	Servicio local en áreas aisladas. Terminación de llamadas en otras redas.	Servicio de larga distancia; telefonía celular; servicios de valor agregado. Servicio local en áreas con alta densidad de población. Servicio de televisión por cable

⁷¹ Ayala, José. *El sector público de la economía mexicana*. México: FE-UNAM, 1999. Pp. 120.

⁷² OCDE, *Restructuring Public Utilities for Competition*. Paris: OCDE, 2002 Pp. 9-10.

Sectores que se componen por actividades abiertas a la competencia y cerradas a la competencia⁷²		
Sector	Actividades usualmente cerradas a la competencia	Actividades abiertas la competencia
Servicio Postal	Servicio de entrega puerta a puerta en modalidad no urgente en áreas residenciales	Transportación de correo; Servicio urgente de correo o paquetería; Servicio a gran volumen en áreas densamente pobladas
Servicios Aéreos	Acceso a pistas de aterrizaje y áreas de vuelo	Líneas aéreas. Aeropuertos y sus servicios.
Servicios Ferroviarios	Infraestructura básica (ej. Sistema de rieles)	Líneas de trenes. Estaciones de tren y sus servicios.
Servicios Marítimos	Infraestructura portuaria	Servicios de puerto y asistencia.

Un estudio de costo-beneficio sobre la posibilidad de “sacrificar la competencia” en un mercado, es recomendable pues existen casos como en las “economías de escala” y las “economías de alcance”, en donde los beneficios de tener un agente con carácter monopolístico puede traer más beneficios que costos a la sociedad. La simple apertura de mercados no garantiza la competencia, por lo que pudieran surgir otros problemas, como las detectadas al abrirse el sector energético en la Unión Europea, como fue en un principio la falta de un número mínimo de competidores para contar con un mercado competitivo,⁷³ al considerar que la energía eléctrica también es un servicio público.

Sectores regulados.- A continuación se expone el caso de los sectores regulados, que son sectores en donde se reconoce la falta de competencia en determinados mercados, sin embargo aquí las leyes de competencia sólo no aplican por excepción y para aplicar una regulación que “reemplace” a la libre competencia se necesita un estudio previo para ver si esta es necesaria.

Un tratamiento similar al de las áreas estratégicas se encuentra en el caso de los sectores con regulación específica, como lo son las telecomunicaciones o los servicios financieros. En donde la regulación sustituye a la competencia sólo cuando se ha reconocido por la CFC que no existen condiciones de competencia. Por regulación económica, en este caso se entiende el “reemplazo explícito de la competencia mediante

⁷³ Frank A. Wolak, *Designing Competitive Wholesale Electricity Markets for Latin American Countries*, Department of Economics. Stanford: Stanford University, 2003.

órdenes gubernamentales como el principal instrumento institucional para asegurar un óptimo desempeño de los mercados”.⁷⁴

En diversos sectores de la economía en donde se observan dificultades para el funcionamiento de un mercado libre, se ha regulado la actuación de sus principales actores para facilitar el desarrollo de los mercados (estos son los llamados comúnmente sectores regulados), y dicha tarea de regulación se ha encomendado a autoridades diversas a la CFC. Esto es, en donde se observa que pudieran encontrarse mercados sin competencia, se establecen supuestos específicos de regulación que suplirán a las leyes de competencia; en este mismo sentido en las áreas en que aquellos actos estén no expresamente contenidos en la legislación del sector regulado es aplicable la LFCE.

En un análisis de las áreas reguladas, encontramos que se han establecido comisiones reguladoras para varios sectores de la economía, incluidas las telecomunicaciones (la Comisión Federal de Telecomunicaciones, COFETEL, que forma parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte), la electricidad y el gas (la Comisión Reguladora de Energía, CRE), los seguros y fianzas (la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas), y los fondos de pensiones (la Comisión Nacional del Sistema del Ahorro para el Retiro). El sector del transporte, incluidos los ferrocarriles, la aviación, el transporte por carretera, y los puertos, están regulado directamente por la Secretaría de Comunicaciones y Transporte y no existe una comisión en este caso. Diversos aspectos del sector financiero están controlados por la Secretaría de Hacienda, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Banco de México.⁷⁵

Sobre la competencia económica en estos sectores, debe indicarse que la regulación se ha encomendado a autoridades diversas a la CFC, y que ninguna de ellas tiene facultades o la obligación de aplicar la LFCE. En los planes de regulación de estos sectores comúnmente se establece que la CFC tendrá facultades para determinar los casos de falta de competencia efectiva⁷⁶ en un mercado antes de que la reguladora del sector imponga sus

⁷⁴ Alfred Kahn, Op Cit. p. 65.

⁷⁵ OCDE, *Políticas y Ley de Competencia Económica en México, Examen Inter Pares de la OCDE*. París: OCDE-BID, 2004. P. 18-19.

⁷⁶ A la fecha la Comisión ejerce atribuciones concretas establecidas en las leyes de Puertos; de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; de Navegación; Reglamentaria del Servicio Ferroviario; Reglamentaria del

medios de control (que es comúnmente una regulación sobre precios). Actualmente se han formado convenios entre la CFC y diversas autoridades reguladoras para trabajar conjuntamente, con lo que se reconoce la necesidad de velar por la competencia específicamente en esos sectores.⁷⁷

En estos casos “la *determinación de la inexistencia de condiciones de competencia efectiva por la Comisión, es condición necesaria para que las autoridades sectoriales establezcan bases o regulaciones tarifarias en los servicios de transporte ferroviario, aéreo, aeroportuario, naviero, portuario y carretero, así como en las ventas de primera mano de gas natural y en los servicios de distribución, comercialización, transporte y almacenamiento de este producto. En contraparte, la supresión de dichas regulaciones está sujeta a declaratoria de la Comisión sobre la existencia de competencia efectiva.*”⁷⁸

A. Energía Eléctrica. CFE y LFC

En el servicio de suministro de energía eléctrica, generalmente, se identifican 4 actividades: generación, transmisión, distribución y comercialización. A continuación se describe cada una de ellas y sus características:

1) Generación-Producción.- es la producción de energía eléctrica a partir de energéticos primarios como combustibles fósiles, el agua, el combustible nuclear o vapor geotérmico.⁷⁹

En un principio la producción de energía eléctrica era considerada un monopolio natural debido a su estructura de costos, que implicaban una gran inversión en activos fijos y costos marginales en operación; lo que generó una barrera de entrada a más competidores.⁸⁰ Sin embargo, debido a innovaciones tecnológicas en la generación de electricidad, como es el caso de las plantas de gas de ciclo combinado, que permitieron

Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo; de Aviación Civil; Federal de Telecomunicaciones y de Aeropuertos, así como en el Decreto de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

⁷⁷ CFC, *Convenios CFC con reguladores*, Gaceta de Competencia Económica 2004.

⁷⁸ CFC, Informe Anual 1997, México: CFC, 1998, P. 30. & CFC, *Sectores sujetos a medidas específicas en materia de competencia*. México: Gaceta de Competencia Económica 2004.

⁷⁹ Prieto Morales Alberto, *La industria eléctrica del futuro en México, Soluciones a un problema no planteado*, México: Porrúa, 2001, P. 54.

⁸⁰ Tovar Landa, Ramiro; *La Falacia del Monopolio Natural en Distribución de Electricidad: Competencia, Reforma y Tecnología*. México: Porrúa-ITAM, 2000, Pp. 31-34.

reducir la escala de inversión necesaria para alcanzar niveles de rentabilidad, se considera que desapareció el monopolio natural en la generación de energía.⁸¹

En el caso del sector de energía eléctrica la mayoría de los países miembros de la OCDE⁸², reconocen que en un principio la legislación de competencia no fue implementada dados los altos costos para producir energía, que llevaba a considerar a este sector de la economía como un monopolio natural, sin embargo la tecnología para producir energía eléctrica a cambiado y los costos han disminuido por lo que dejó de considerarse un monopolio natural, por lo que se han abierto espacios a la competencia en el mercado de energía eléctrica.

Dentro de los países que han abierto la competencia en la producción de energía eléctrica encontramos: Australia, Bélgica, Canadá, República Checa, Finlandia, Alemania, Hungría, Italia, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, República Eslovaca, España, Suecia, Inglaterra, Estados Unidos y la Unión Europea.⁸³

2) Transmisión de energía en alta tensión, consiste en el transporte a largas distancias de la energía eléctrica. La red de transmisión está constituida físicamente por el conjunto de líneas, subestaciones y equipos eléctricos de medición a un nivel nacional (de la red nacional sólo están excluidos los estados de Baja California y Baja California Sur)⁸⁴

3) Distribución local a bajo voltaje, es la conducción en distancias cortas dentro de una región específica, para su entrega a hogares e industrias, comprende las actividades de transformación de energía.⁸⁵

⁸¹ Molina Miguel, *Reformas a los mercados eléctricos*, Porrúa, México, 2000, P. 31.

⁸² OCDE, *Application of competition policy to the electricity sector organization for economic co-operation and development*, Paris: European Commission, 1997. P. 39.

⁸³ Dentro de los países de la OCDE el caso de Francia se mantiene hasta principios de 2006 el monopolio del Estado con la compañía Electricité de France, que es caso particular al ser la empresa de electricidad más grande el mundo y con presencia en mercados internacionales. Aunque esta empresa se autocalifica como una empresa eficiente esto es cuestionable, desde el hecho en que es un monopolio y existen características inherentes a los monopolios que lleva a considerarlo ineficientes, como la llamada ineficiencia X. Así, uno de los principales problemas identificados en el modelo francés que prácticamente se desconoce el costo real de la electricidad, en el caso de que el mercado fuera abierto a la competencia. Molina, Miguel, *Reformas a los mercados eléctricos*. México: Porrúa, 2000. P. 134.

⁸⁴ Prieto Morales Alberto, *Op Cit.* P. 55.

⁸⁵ Prieto Morales Alberto, *Op Cit.* P. 55.

El monopolio natural de la distribución actualmente se comienza a cuestionar dada la convergencia tecnológica, esto es, la posibilidad de suministrar energía por el mismo cableado en donde se transmiten datos o video.

4) Comercialización, es la actividad de compra venta de energía entre la empresa distribuidora y el usuario final, incluyendo la contratación, conexión, medición, facturación, cobro y mantenimiento.⁸⁶

A través de una reestructuración de mercado que separa la distribución de la comercialización surge la posibilidad de un mercado competitivo en la actividad de compra venta de energía entre la empresa distribuidora y el usuario final, esto es, que empresas se encargaran de la contratación, conexión, medición, facturación, cobro y mantenimiento; y en base a la calidad y precios de sus servicios los particulares seleccionaran para lograr así un mercado en competencia.

Los países que han abierto la competencia en la distribución de energía eléctrica se presentan en el siguiente cuadro.

Año para la Libre Elección de Proveedor de Electricidad para el Consumidor Final en Países Seleccionados de la OCDE	
<i>País o Estado</i>	<i>Año</i>
Australia	1999
Gales del Sur	1999
Queensland	2001
Victoria	2001
Nueva Zelanda	1994
Finlandia	1997
Noruega	1991
Suecia	1996
Reino Unido	1998

La libre competencia en el sector de energía eléctrica se presentará mediante una reestructuración del sector eléctrico enfocada a una desintegración vertical del mercado mediante una redefinición del concepto del área estratégica. Para permitir la competencia sería necesario separar el área de generación de la transmisión; y la distribución de la comercialización.

⁸⁶ Prieto Morales Alberto, *Op Cit.* P. 56.

En reconocimiento de lo anterior, el mercado de producción de energía fue parcialmente abierto a la competencia en 1992, sin embargo aún se cuestiona la constitucionalidad de la permisión de particulares en la producción, y aún no se ha desarrollado competencia en la comercialización. En 1992 a través de modificaciones a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, se permitió la participación de inversión privada a través de la figura de productores independientes de energía, que sostuvieran contratos de venta a largo plazo suscritos con la CFE; además, el sector se abrió al capital privado en los casos de autogeneración, cogeneración y construcción de líneas de transmisión para su particular. Para complementar dichas políticas, a finales de los noventa se introdujo la figura de inversión privada diferida (PIDIREGAS), a través de la cual se asignan recursos privados en inversiones de transmisión y distribución de energía, sin embargo no hay competencia en el mercado pues se las inversiones son para uso de la CFE.⁸⁷

Cabe precisar que el sector eléctrico no ha sido el único que mediante una reestructuración del mercado se ha abierto a la competencia; situaciones similares se presentaron el caso de gas, telecomunicaciones, servicios postales, servicios aéreos y marítimos y en ferrocarriles, reestructuraciones que en México se han adoptado salvo en el caso de energía, por lo que actualmente la CFE se identifica como poseedora del monopolio de energía eléctrica verticalmente integrado, en posesión varias áreas que se podrían abrir a la competencia. Para permitir la competencia sería necesario separar el área de generación de la transmisión; y la distribución de la comercialización. Dicha reestructuración ya se ha presentado en diversos países de la OCDE.⁸⁸

Este mercado no ha sido reestructurado conforme lo sugiere la teoría de competencia económica dadas las posibilidades que ofrece la actual tecnología. En el caso de este sector, el concepto de área estratégica se desarrolla ampliamente desde la Constitución, por lo que para una reestructuración del mercado se requiere una redefinición desde un nivel constitucional. La Constitución, establece en el artículo 27, párrafo sexto, que corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de un servicio público.

⁸⁷ Molina Miguel, Op. Cit. P. 9.

⁸⁸ Molina Miguel, *Reformas a los mercados eléctricos*, Porrúa, México, 2000 P. 245.

B. Petróleo – PEMEX.

Conforme la legislación, PEMEX funge como operador de los activos estratégicos de la nación, con un carácter de monopolio del sector del petróleo y derivados verticalmente integrado. Pemex es de las pocas empresas petroleras del mundo que desarrolla toda la cadena productiva de la industria, desde la exploración, hasta la distribución y comercialización de productos finales.⁸⁹

Conforme la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios expedida en 1992, PEMEX opera por medio de un corporativo y cuatro organismos subsidiarios:

1. Pemex Exploración y Producción, responsable de la exploración y producción de petróleo y gas natural.
2. Pemex Refinación, responsable de refinar el petróleo crudo y distribución de productos petrolíferos y derivados del petróleo, su distribución, almacenamiento y venta de primera mano. La Subdirección Comercial de PEMEX Refinación realiza la planeación, administración y control de la red comercial, así como la suscripción de contratos con inversionistas privados mexicanos para el establecimiento y operación de las estaciones de servicio integrantes de la franquicia PEMEX para atender el mercado al menudeo de combustibles automotrices.
3. Pemex Gas y Petroquímica básica, responsable de procesar, transportar y distribuir gas natural y LP, así como otros petroquímicos.
4. Pemex Petroquímicos, responsable de procesar y distribuir petroquímicos no básicos derivados de la primera transformación del gas natural, metano, etano, propano y naftas de Petróleos Mexicanos. PEMEX Petroquímica guarda una estrecha relación comercial con empresas privadas nacionales dedicadas a la elaboración de fertilizantes, plásticos, fibras y hules sintéticos, fármacos, refrigerantes, aditivos, etc.

⁸⁹ PEMEX, *Acerca de PEMEX*, www.pemex.gob.mx

Adicionalmente, a nivel internacional PEMEX cuenta con la empresa PMI Comercio Internacional, S.A. de C.V. que es la encargada de las importaciones y exportaciones de crudo y derivados de PEMEX, abasteciendo diversos mercados alrededor del mundo.

La mayoría de las actividades realizadas por las subsidiarias de PEMEX se encuentran dentro de la definición que la Ley da de área estratégica, y no encuentran competencia en el mercado nacional. Sin embargo, existen otras áreas relevantes abiertas al sector privado. Las principales son:

- Transportación, almacenamiento y distribución de productos derivados del petróleo.
- Transportación, almacenamiento y distribución de gas natural.
- Procesamiento, transportación y distribución de petroquímicos no básicos.

En México, no existe alguna legislación en la que se regule a PEMEX en estas actividades. Este hecho, junto con la presencia de PEMEX en el mercado y mercados relacionados, ha retrasado la introducción de competencia efectiva.⁹⁰ El siguiente es un ejemplo en donde PEMEX abusó de su poder de mercado:

- En 1994, la CFC investigó una posible práctica monopólica relativa de Pemex-Petroquímica consistente en la discriminación de precios en la comercialización de óxido de etileno, un producto intermedio del cuál PEMEX es el único productor. Se encontró que la empresa, único productor en el país, vendía el producto a precios distintos entre los 3 tipos de demandantes: productores de glicoles, productores de etoxilados y productores de etanolaminas, sin alguna justificación como sería que éstas resultaran de volúmenes adquiridos, de la duración de los contratos, de la calidad del producto o de los costos de transporte.⁹¹

En el caso de distribución de gasolina, las estaciones son propiedad particulares y todos ellos actúan conforme una franquicia de PEMEX; lo que también ha restringido a la competencia. Como principales antecedente derivados de la franquicia PEMEX se citan los siguientes:

⁹⁰ OCDE. *Regulating Market Activities by Public Sector*. Paris: OCDE, 2005. P. 198.

⁹¹ Bosch García Pedro, *Op Cit*, P.67.

- En 1992, a fin de adecuar las condiciones de operación de las estaciones de servicio de gasolina a las nuevas condiciones de la competencia, se promovió la creación de un sistema de franquicias en coordinación PEMEX Refinación y la CFC. Con ello, se determinan criterios más precisos para el establecimiento de gasolineras por parte de los inversionistas privados y se les otorga mayor seguridad jurídica. Lo que se reflejó en reglas más claras para la operación, eliminación de la discrecionalidad con que se otorgaban los permisos, una renovación de las estaciones existentes y la creación de nuevas estaciones de servicio.
- En 2003, la CFC atacó los contratos de franquicia que impedían a las gasolineras vender otras marcas de lubricantes para automóviles excepto las especificadas por PEMEX.⁹² Los lubricantes no figuran en el área estratégica del petróleo desde 1990, sin embargo un litigio fue necesario para promover la competencia, por lo que este caso es un ejemplo claro de un comportamiento monopolístico del Estado que no estaba comprendido en la exención del artículo 4 de la LFCE.⁹³
- En 2004, la CFC presentó una opinión a PEMEX para eliminar a las restricciones territoriales que imponía para evitar que los expendedores de gasolinas compitieran entre sí, pues esto no comprende la definición de su área estratégica.

Asimismo, competencia en la venta de gasolina a través de la importación de no existe, debido a que PEMEX controla el 100% de las importaciones.⁹⁴

En el caso de gas natural, PEMEX no tiene permitido participar en la distribución, pero no así en la transportación y comercialización. Como consecuencia, la participación de privados en importación es mínima y reducida en transportación. Por otro lado, la inversión privada en la distribución ha sido sustancial desde que se abrió el mercado en 1996.⁹⁵ En ese mismo año, la CFC contribuyó en la generación de regulación para introducir

⁹² CFC, *Pemex-Refinación vs. Cámara Nacional del Autotransporte de Pasaje y Turismo vs. Mexicana de Lubricantes*. Gaceta de Competencia Económica 2003.

⁹³ OCDE, *Políticas y Ley de Competencia Económica en México, Examen Inter Pares de la OCDE*. París: OCDE-BID, 2004. P. 21.

⁹⁴ OCDE. *Regulating Market Activities by Public Sector*. Paris: OCDE, 2005. P. 198.

⁹⁵ Idem. P. 198.

competencia en el mercado, y llamó a remover las restricciones en importaciones de gas natural.

En este último caso, la alta inversión requerida para proyectos de infraestructura ha generado que se otorguen concesiones exclusivas por un determinado tiempo, sin embargo esto no debe dejar fuera consideraciones de competencia económica. Por ejemplo, pueden implementarse opciones como la subasta de las exclusividades con lo que la competencia se daría por el mercado, no en él.⁹⁶

En el sector del gas natural conforme la experiencia internacional, se identifican como actividades usualmente cerradas a la competencia: 1) la transmisión de gas a alta presión y 2) la distribución local de gas. Por otro lado, como actividades abiertas a la competencia se encuentra: 1) la producción de gas, 2) almacenamiento de gas y 3) mercadeo y comercialización de gas.⁹⁷

En el sector correspondiente a explotación de petróleo, el hecho de que PEMEX sea un monopolio verticalmente integrado del Estado no se justifica conforme la teoría de competencia económica; no surgió debido a que se trate de un monopolio natural, sino en respuesta a una demanda político-social de que el Estado mantuviera el control sobre esta industria y la propiedad del petróleo; de ahí que en la Constitución se indica que en el caso de petróleo, de los carburos hidrógenos y minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos ni sustituirán los que, en su caso, se hayan otorgado. Sin embargo, aun suponiendo la importancia de que el Estado controle esta industria, existen áreas en las que se puede promover la competencia sin poner en riesgo el control del Estado, esto mediante la redefinición del concepto de área estratégica a nivel de Leyes.

Ejemplo de lo anterior, fue la reforma realizada en 1992, con la que se dio una reclasificación de los productos considerados como petroquímica básica, cambiaron de 19 a 8, de forma tal que quedaron 11 productos fuera de la definición de área estratégica. Así, actualmente los particulares pueden producir, productos como etileno, propileno y aromáticos, y los demás clasificados como petroquímica secundaria.⁹⁸ Por mandato del

⁹⁶ OCDE, *Reforma regulatoria en México*. París: OCDE, 1999. P. 13.

⁹⁷ OCDE, *Restructuring Public Utilities for Competition*. París: OCDE, 2002 Pp. 9-10.

⁹⁸ Bosch García Pedro, *Op Cit*, P. 392.

artículo 28 constitucional la petroquímica básica es considerada como área estratégica en la cual no puede haber inversión de particulares, mientras que en la petroquímica secundaria sí; ahora, la definición de petroquímica básica y secundaria se da a un nivel de ley. “Con la nueva reclasificación, se reconoció que la carencia de una integración vertical de las empresas petroquímicas, provocada por la división de la industria en básica y secundaria, constituía una barrera para lograr mayores niveles de competitividad”.⁹⁹

⁹⁹ Moctezuma Barragán Javier, “La modernización jurídica en los ámbitos petrolero, eléctrico y minero” en Valdez Abascal & Romero Apis Coord., *La Modernización del Derecho Mexicano*. México: Porrúa, 1994. P. 449.

IV. Conclusiones

En el capítulo denominado *Política Económica de Libre Mercado* de esta tesina, se analizaron los principales supuestos de la economía de libre mercado y la competencia económica y se identificaron las siguientes premisas: (1) Un Estado al optar por una economía basada en libre mercado procura que toda su economía se organice conforme mercados en competencia, al considerar que es el medio más eficiente para asignar recursos. (2) El papel Estado consiste en evitar la participación de agentes coercitivos en los mercados y realizar las acciones necesarias para corregir las fallas de mercado. (3) La falta de competencia se identifica como una falla de mercado y que la competencia económica es un complemento necesario para llegar a la eficiencia y producir el máximo beneficio posible en una economía.

En el capítulo: *El Estado Mexicano en la economía*, se describió el proceso con que el Estado Mexicano adoptó un modelo económico basado en el libre mercado, y indicaron los siguientes puntos: (1) A partir de la década de los 80's, el Estado instrumentó las políticas encaminadas a aumentar el papel de los mercados en la asignación de recursos: apertura comercial, privatización y desregulación. (2) Aunado a las políticas se generaron cambios en la legislación mexicana y se desarrollaron nuevas leyes complementarias al modelo económico adoptado para asegurar la eficiencia en los mercados. (3) La Ley Federal de Competencia surgió, en este proceso, como un complemento necesario para llegar a la eficiencia; sin embargo se excluyen de su aplicación los mercados que el Estado determine como áreas estratégicas. (4) El Estado al actuar mediante una empresa lo puede realizar bajo 3 supuestos distintos: áreas estratégicas, conservando la exclusividad en el servicio; áreas prioritarias, en competencia con particulares; o servicios públicos.

Las áreas estratégicas se determinan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o leyes federales y comprenden los siguientes sectores:

- a) Correos.
- b) Telégrafos y radiotelegrafía.
- c) Petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica.
- d) Minerales radioactivos y generación de energía nuclear.

- e) Generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de un servicio público de electricidad.
- f) Acuñación de monedas y emisión de billetes.

En el capítulo cuarto se analizó la racionalidad de que los sectores energía eléctrica y explotación de petróleo estén exentos de la Ley Federal de Competencia Económica. De los antecedentes presentados se observaron los siguientes puntos: (1) Una exención de la aplicación de las leyes de competencia económica, conforme la teoría y la experiencia de los países de la OCDE, se justifica sólo en aquellos casos en que la competencia no es posible y que este reconocimiento debe ir acompañado de una regulación específica que simule las condiciones de un mercado en competencia. (2) La teoría económica identifica como mercados cerrados a la competencia aquellos en donde se presenten monopolios naturales, estos monopolios se han redefinido en el tiempo conforme los avances en la tecnología. (3) En el caso de CFE y LFC se identificó que algunos segmentos del mercado de energía eléctrica se consideran monopolios naturales (transmisión y distribución) aunque otros no (generación y comercialización), lo anterior conforme la teoría y las prácticas de países de la OCDE. (4) En el caso de PEMEX se identificó que el mercado de petróleo no es reconocido ni en la teoría ni en la práctica como monopolio natural.

Lo anterior permite concluir que se cuenta con elementos suficientes para sostener la hipótesis base de esta tesina: “la exención de CFE, LFC y PEMEX, como áreas estratégicas, de la aplicación a la LFCE carece de racionalidad económica, pues no es acorde con las políticas económicas del libre mercado y genera problemas asociados a ineficiencias en la economía”. Aunque, es importante consignar que las ineficiencias se identificaron a nivel de supuestos derivados de la teoría económica. Así, el análisis realizado permite llegar a las siguientes consideraciones.

En lo correspondiente a la exención de la aplicación de las leyes de competencia económica a la CFE y a LFC conforme la definición correspondiente de su áreas estratégicas, que abarcan el sector de energía eléctrica en prácticamente todos sus niveles de producción, se observa que carece de un sustento teórico pues actualmente existen áreas reconocidas como potencialmente abiertas a la competencia (generación y

comercialización). En consecuencia, se crea un monopolio innecesario en los niveles de generación y comercialización con lo que se generan en teoría ineficiencias en la economía.

Por otro lado, tratándose de los segmentos del mercado de energía eléctrica considerados monopolios naturales (transmisión y distribución) la teoría sugiere que estos puedan regularse para simular una situación de competencia económica.

Asimismo, se observa la exención a PEMEX de la aplicación del derecho de competencia económica carece que sustento teórico, pues no es monopolio natural sino un monopolio generado por barreras en la legislación mexicana, lo que en consecuencia lleva a inferir teóricamente la existencia de ineficiencias en la economía. En el desarrollo de la tesina se señalaron algunos segmentos del mercado que han mejorado el servicio a los consumidores al abrirse a la competencia.

La exención de las áreas estratégicas de la aplicación de la LFCE se deriva de una disposición constitucional. El artículo 28 establece que las empresas del Estado en estas áreas no constituyen monopolios, cuando en un sentido económico sí lo son, lo anterior probablemente debido a que esta disposición se incluyó en el texto constitucional mucho antes de que se generará la legislación de competencia o incluso la teoría económica que la sustenta.

Conforme la teoría, para determinar en las exenciones a las leyes de competencia se requiere un análisis previo del mercado y éstas sólo son aceptadas cuando la competencia no es posible; ejemplo de esto es el caso de los sectores regulados en donde para determinar un sector es necesario un estudio previo de la CFC. Sin embargo, en el caso de las áreas estratégicas primero se determinaron las áreas exentas sin un análisis económico previo, por lo que se ha dificultado o impedido la competencia en donde ésta sería posible.

En los documentos consultados para la elaboración de la tesina, se identificaron diferentes acciones de la CFC para promover la competencia en sectores donde ésta era posible, generando reformas o precedentes judiciales. Por otro lado no se identificaron documentos en donde la CFC analice la posibilidad y efectos de aplicar la LFCE a los mercados en áreas estratégicas, cuando sería conveniente que esta institución fuera quien

generara las propuestas e indicara los espacios en donde hay limitaciones innecesarias a la competencia.

El concepto de áreas estratégicas en Petróleo y Energía no responde a los requerimientos de política económica actuales, en la medida de que han dificultado la competencia económica en mercados donde ésta es posible. Es necesario redefinir los mercados, en el caso de energía desde un nivel constitucional y en el caso del petróleo a nivel de ley.

La participación de las empresas del Estado en la economía mexicana disminuyó significativamente desde 1982, sin embargo en el actual escenario las empresas del Estado en áreas estratégicas, genera monopolios innecesarios y lleva a pensar que mientras la competencia no se permite donde pudiera existir, tendremos mercados ineficientes en México. Lo que se agrava cuando estos mercados son áreas básicas de la producción como es el sector energético. PEMEX y CFE son las dos empresas más grandes de México, con impacto en toda la industria del país.

Para llegar a los objetivos de la política económica de libre mercado mexicana es necesario fomentar la competencia de una manera integral, esto es, promoviéndola donde sea posible y particularmente en sectores básicos como el energético.

Debe precisarse que esta hipótesis sugiere que las empresas CFE, LFC y PEMEX deban privatizarse, sino a que los mercados se abran para permitir la competencia de estas empresas con otras nuevas de inversionistas privados. Este trabajo, pudiera complementarse con un análisis costo-beneficio de los efectos de abrir a la competencia los mercados de energía eléctrica y petróleo, considerando diversas políticas como son: la privatización de las empresas o liberalización del mercado, así como en la tecnología y las características especiales de cada mercado.

V. Bibliografía.

- Aguilar Álvarez de Alba, Javier. *La libre competencia en los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. México: Oxford, 2002.
- . “Características esenciales de la Ley Federal de Competencia Económica” en *Estudios en torno a la Ley Federal de Competencia Económica*. México: UNAM, 1994.
- Allen & Overy. *Practical Implications of EU Enlargement, State Aid*. The New Europe, 2004.
- Amilcar Peredo Rivera. *Competencia Económica*. México: Porrúa, 2004.
- Ariño, Gaspar. *Economía y Estado. Crisis y reforma del sector público*. Madrid: Marcial Pons, 1991.
- Ayala, José. *El sector público de la economía mexicana*, México: FE-UNAM, 1999.
- Banco Mundial-OCDE. *La política de competencia en la economía global: una perspectiva Latinoamérica*, Buenos Aires: BM-OCDE, 1996.
- Bosch García, Pedro. “Política de competencia, un mecanismo promotor de la democracia económica” en *Informe de la Comisión Federal de Competencia*. México: CFC, 1997.
- México, Cámara de Diputados. *Exposición de Motivos de la LFCE*, México: 26 de Noviembre de 1992.
- Casas Guzmán, Francisco Javier. *La modernización de la empresa pública en México: logros y resultados 1988-1994*. México: FCE, 1994.
- Castañeda Gallardo, Gabriel. “Objetivos rectores de la política de competencia económica” en Tovar Landa, Ramiro. *Lecturas en regulación económica y política de competencia*. México: Porrúa-ITAM, 2000.
- , “Antecedentes económicos para una Ley Federal de Competencia económica” en *El trimestre económico*, No. 237. México: 1993.
- Comisión Federal de Competencia. *Pemex-Refinación vs. Cámara Nacional del Autotransporte de Pasaje y Turismo vs. Mexicana de Lubricantes*. México: Gaceta de Competencia Económica, 2003.
- , *Sectores sujetos a medidas específicas en materia de competencia*. México: Gaceta de Competencia Económica, 2004.
- Cossío Díaz, José Ramón. *Análisis económico y derecho*. México: FCE, 1998.
- Wolak, Frank. *Designing Competitive Wholesale Electricity Markets for Latin American Countries*. Stanford: Department of Economics Stanford University, 2003.
- García Castillo. *Ley Federal de Competencia Económica*. México: UNAM, 2003.
- Kaplan, Marcos. Coordinador, *Crisis y futuro de la Empresa Pública*, México: UNAM, 1994.
- Levy, Santiago. “Notas sobre la nueva Ley Federal de Competencia Económica” en *Estudios en torno a la Ley Federal de Competencia Económica*. México: UNAM, 1994.

- Mankiw, Gregory. *Principios de Economía*, España: Mc Graw Hill, 1998.
- Maynaud Jean. *La elaboración de la política económica*, Madrid: Editorial Tecnos, 1969.
- Martínez González, Gabriel, “Regulación económica y Reforma” en Valdez Abascal & Romero Apis Coord., *La Modernización del Derecho Mexicano*. México: Porrúa, 1994.
- Moctezuma Barragán Javier, “La modernización jurídica en los ámbitos petrolero, eléctrico y minero” en Valdez Abascal & Romero Apis Coord., *La Modernización del Derecho Mexicano*. México: Porrúa, 1994.
- Molina, Miguel. *Reformas a los mercados eléctricos*. México: Porrúa, 2000.
- OCDE, *Annual report on competition policy developments in Mexico*. 2003.
- , *Application of Competition policy to the electricity sector*. 1997.
- , *Competitive Neutrality Mechanisms: A Survey of OECD Practices*. 2003.
- , *Empresas Públicas en Finlandia*. 2003.
- , *Políticas y ley de competencia económica en México, Examen inter pares*. 2004.
- , *Privatising state-owned enterprises, An overview of policies and practices in OECD countries*. 2003.
- , *Reforma regulatoria en México*. 1999.
- , *Regulating Market Activities by Public Sector*. 2005.
- , *Restructuring Public Utilities for Competition*. 2002.
- , *Working Group on Corporate Governance of state Owned Assets*. 2004.
- Pérez Galindo. *Evolución y reforma del estado en México a inicios del nuevo milenio*. México: Instituto latinoamericano y del caribe de planificación económica y social limitada, 2001.
- Pereznieta Castro y Guerrero Serreau. *Derecho de Competencia Económica*, México: Oxford, 2002.
- Prieto Morales Alberto. *La industria eléctrica del futuro en México, Soluciones a un problema no planteado*. México: Porrúa, 2001.
- Rogozinski, Jacques. *High price for change. privatization in Mexico*. México: Inter-American Development Bank, 1998.
- , *La privatización de empresas estatales*. México: FCE, 1993.
- , *La privatización en México, razones e impactos*. México: Trillas, 1990.
- Roldán Xopa, José. *Constitución y Mercado*. México: Porrúa-ITAM, 2004.
- Roldán Xopa, José & Mena Labarthe Coord. *Competencia Económica, estudios de derecho, economía y política*. México: ITAM-PORRUA, 2007.

Santiago Sánchez, Federico Frabicio. “Elementos para delimitar los servicios públicos en México”, En Cienfuego Salgado, David. *Actualidad de los servicios públicos en Latinoamérica*. México: IJ, 2008.

Tovar Landa, Ramiro. “La Falacia del Monopolio Natural en Distribución de Electricidad: Competencia, Reforma y Tecnología” en *Lecturas en regulación económica y política de competencia*. México: Porrúa-ITAM, 2000.

Uvalle Berrones. Ricardo. *La actividad económica del estado mexicano. relevancia del sector paraestatal*. México: Plaza y Valdes Editores, 1998.

Varian, Hal R. *Microeconomía Intermedia*. España: Antoni Bosch, 1999.

Vining. Aidan & Weimer, David. *Policy Analysis*. New Jersey: Ed. Prentice Hall, 1991.

Witker, Jorge, *Derecho de competencia económica en América. Canadá, Chile, Estados Unidos y México*, México: FCE, 2000.