



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ACATLAN



LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DEL SERVICIO
PUBLICO DE ENERGIA ELECTRICA Y PROPUESTAS
ALTERNATIVAS DE REFORMA AL SECTOR ELECTRICO

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
RUTH ATZIMBA FRAGOSO GARCIA

ASESOR: LIC. VICTOR GUADALUPE CAPILLA Y SANCHEZ



NAUCALPAN DE JUAREZ, ESTADO DE MEXICO.

MARZO 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA
LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA
ELÉCTRICA Y PROPUESTAS ALTERNATIVAS
DE REFORMA AL SECTOR ELÉCTRICO

Ruth Atzimba Fragoso García

Marzo de 2004

*A mi madre
Victoria García Aguilar
con cariño y gratitud por su apoyo
inagotable y su infinito amor.*

*A mi hermana
Roxana Fragoso García
por concederme siempre su cariño.*

Agradecimientos

Deseo expresar mi gratitud a todos aquellos que participaron en mi formación. De antemano ofrezco disculpas a aquél que no sea mencionado, pero nombraré sólo a los más cercanos en el tiempo.

Gracias a la Universidad Nacional Autónoma de México por abrirme un horizonte cultural.

Particularmente quiero mostrar mi agradecimiento al Lic. Víctor G. Capilla y Sánchez por la orientación y disposición otorgados a lo largo de la elaboración de este trabajo.

Quiero mostrar mi gratitud para con el personal docente del Seminario Extracurricular de Titulación Derecho Constitucional, los profesores Lic. Manuel Fagoaga Ramírez, Lic. Alfredo Pérez Montaña, Lic. Francisco Morales Silva, y el Lic. José Luis R. Velasco Lozano, que con suma amabilidad contribuyeron para la existencia de este trabajo.

Mi gratitud también va para el Ing. Francisco Javier Saínz Mejía de Luz y Fuerza del Centro, por toda la información proporcionada.

Finalmente, quiero expresar mi más especial y sincero agradecimiento a mi editor preferido, Victor M. Jiménez Arellano, por su invaluable ayuda.

Sobre este documento

Este trabajo fue elaborado con el sistema de preparación de documentos $\text{\LaTeX} 2_{\epsilon}$ y compilado con el programa MiKTeX 2.4 .

Contenido

Introducción	1
1 La importancia de la energía eléctrica en la sociedad actual	5
1.1 Conceptos fundamentales en materia energética	5
1.1.1 Concepto etimológico de energía	5
1.1.2 Concepto de energía para las Ciencias Físicas	5
1.1.3 Tipos diversos de energía	6
1.1.3.1 Energía hidráulica	6
1.1.3.2 Energía eólica	6
1.1.3.3 Energía geotérmica	7
1.1.3.4 Energía solar	7
1.1.3.5 Energía nuclear	8
1.1.4 Recursos energéticos	8
1.1.4.1 Recursos naturales	8
1.1.4.2 Recursos especiales	9
1.1.5 Concepto de electricidad	10
1.1.6 Definición de corriente eléctrica	11
1.2 El surgimiento de la energía eléctrica y su influencia en el desarrollo de la vida moderna	11
1.2.1 Desarrollo cronológico de la electricidad	11
1.2.2 El impulso de la energía eléctrica en el progreso de la era moderna	12
1.3 Las funciones básicas de la industria eléctrica	14
1.3.1 Generación	14
1.3.2 Transmisión	15
1.3.3 Sistemas de distribución	16
1.3.4 Comercialización	17
1.4 Evolución del sector eléctrico en México	18

1.4.1	Legislación y control en materia eléctrica	19
1.4.2	La creación de la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD	22
1.4.3	Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S.A.	23
1.4.4	Nacionalización de la industria eléctrica mexicana	25
1.5	La industria eléctrica como área estratégica en la economía y en el desarrollo nacional.	27
2	Marco jurídico del Sector Eléctrico en México	29
2.1	Principales nociones jurídicas para entrar al estudio de la regulación del sector eléctrico.	29
2.1.1	Administración Pública Federal	30
2.1.1.1	Centralización administrativa	31
2.1.1.2	Descentralización administrativa	31
2.1.1.3	Desconcentración administrativa	32
2.1.1.4	Las empresas paraestatales	32
2.1.2	El servicio público	33
2.1.3	El Servicio Público de Energía Eléctrica	34
2.1.3.1	Definición del Servicio Público de Suministro de Energía Eléctrica	34
2.1.4	Actividades no consideradas como servicio público de energía eléctrica	34
2.1.4.1	Definición de autoabastecimiento	35
2.1.4.2	Definición de cogeneración	35
2.1.4.3	La producción independiente	35
2.1.4.4	La pequeña producción	35
2.1.5	La licitación pública y la concesión administrativa	35
2.1.5.1	La licitación pública	36
2.1.5.2	La concesión administrativa	36
2.2	Análisis de los preceptos constitucionales que rigen la prestación del Servicio Público de Energía Eléctrica en México	36
2.2.1	Artículo 25 constitucional	36
2.2.2	Artículo 26 constitucional	37
2.2.3	Artículo 27 constitucional	37
2.2.4	Artículo 28 constitucional	37
2.2.5	Artículo 73 constitucional	38
2.2.6	Artículo 74 constitucional	38
2.2.7	Artículo 90 constitucional	38

2.2.8	Artículo 93 constitucional	39
2.2.9	Artículo 108 constitucional	39
2.2.10	Artículo 110 constitucional	39
2.2.11	Artículo 123 constitucional	40
2.2.12	Artículo 134 constitucional	40
2.3	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	41
2.4	Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y su Reglamento	42
2.4.1	El Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica	45
2.5	Ley de la Comisión Reguladora de Energía	45
2.5.1	Actividades de la Comisión Reguladora de Energía en el ramo eléctrico	46
2.5.2	Antecedentes de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía	48
2.5.3	Decreto de creación de la Comisión Reguladora de Energía	48
2.5.4	Exposición de motivos de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía	49
2.6	Otras leyes relacionadas	50
2.6.1	Ley de Aguas Nacionales	50
2.6.2	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	51
2.6.3	Ley de Información Estadística y Geográfica	51
2.6.4	Ley de Planeación	52
2.6.5	Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal	52
2.6.6	Ley Federal de Entidades Paraestatales	52
2.6.7	Ley General de Bienes Nacionales	53
2.6.8	Ley General de Deuda Pública	53
2.6.9	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	54
2.6.10	Ley de Inversión Extranjera	54
3	Problematización sobre el control del ramo eléctrico	55
3.1	La Industria Eléctrica como Empresa Pública	55
3.2	La Industria Eléctrica como Empresa Privada	56

3.3	La influencia internacional en la privatización de la Industria Eléctrica	57
3.3.1	Globalización y Neoliberalismo	57
3.3.2	Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional	61
3.3.3	Industria Eléctrica y Tratado De Libre Comercio	62
3.3.4	La Energía Eléctrica en los proyectos del Plan Puebla Panamá	65
3.4	Experiencias en materia de energía eléctrica privatizada en otros países	69
3.4.1	La Industria Eléctrica de Estados Unidos	69
3.4.1.1	La crisis eléctrica en California	71
3.4.2	La privatización de la Industria Eléctrica en Inglaterra y Gales	72
3.4.3	El sistema noruego en la regulación de energía eléctrica	74
3.4.4	El rechazo de Francia a la apertura privada en energía eléctrica	75
3.4.5	La Industria Eléctrica en América Latina	76
3.4.5.1	La crisis eléctrica en Argentina	79
4	La Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica como instrumento violatorio de la Constitución y otras propuestas alternativas	81
4.1	Creación de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y exposición de motivos	81
4.1.1	Exposición de motivos de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica	82
4.1.2	Contenido original de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica	89
4.2	Artículos de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica que contravienen la Ley Fundamental	91
4.2.1	Proceso histórico de la reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica	91
4.2.2	Reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica del 23 de diciembre de 1992	93
4.2.3	Breve reseña de propuestas de reforma que dañan el espíritu de la Carta Magna	96

4.2.3.1	Resolución dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver la Controversia Constitucional interpuesta por el Congreso de la Unión en contra del Decreto del Ejecutivo que reforma el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica	96
4.2.3.2	Iniciativa de decreto propuesta por la Presidencia de la República en la que se pretenden reformar los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	101
4.2.4	Propuesta del Ejecutivo para reformar la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica	103
4.3	Síntesis de propuestas presentadas por otras organizaciones que salvaguardan el espíritu constitucional	108
4.3.1	Propuesta de reforma eléctrica presentada por el Partido de la Revolución Democrática	108
4.3.2	Propuesta de reforma eléctrica presentada por el Partido Revolucionario Institucional	113
4.3.2.1	Puntos estructurales que definen la propuesta de Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica	121
4.3.3	Propuesta de reforma eléctrica presentada por el Frente de los Trabajadores de la Energía	122
4.4	Propuestas	125
Conclusiones		128

Introducción

La industria eléctrica es, sin lugar a dudas, un elemento determinante de la era moderna y de los procesos industriales, es estratégico para el desarrollo social, económico e incluso cultural. Es de ella de quien depende la planeación, desarrollo y permanencia de la sociedad, siendo evidente que hoy en día es inconcebible imaginar la vida sin ella.

En virtud del planteamiento anterior es necesario reconocer que el sector eléctrico (y cualquier otro sector energético) debe encontrarse bajo la tutela del Estado, debido a que entre sus principales funciones se encuentra el velar por el bien común. Esto deja de lado toda posibilidad de que la inversión privada pudiera tener control o concurrir en la realización de alguna de las funciones básicas que la componen, es decir, la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento.

La presencia de la electricidad en México data de finales del siglo XIX, y durante sus primeros años evolucionó de manera local en las principales ciudades industrializadas, teniendo cada cual su propia empresa o compañía eléctrica. éstas se consolidaron como monopolios regionales y fueron en su mayoría emporios extranjeros privados de naturaleza capitalista, preocupados solamente por vigilar sus propios intereses, dejando de lado la prestación del servicio en zonas que por condiciones geográficas y económicas no les resultaban rentables.

Tiempo después estos pequeños monopolios fueron desapareciendo al ser absorbidos por la *Mexican Light & Power Company Ltd.*, que se convirtió en el monopolio más grande del país. Y por supuesto, la energía eléctrica seguía siendo propiedad privada, beneficiando a los sectores con mayor poder económico del país.

Años más tarde, al estallar y consumarse la Revolución Mexicana, se fueron dando avances en los ámbitos social, jurídico y político, que culminaron, entre otros logros, con la nacionalización de la industria eléctrica.

Propiamente dicha, ésta inició en 1937 con la creación de la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, organismo de carácter público cuya misión fue (y sigue siendo) la de llevar a todos los sectores del país el servicio de energía eléctrica, integrando para ello todas las fases del proceso del trabajo eléctrico. La nacionalización concluyó en 1960 con la adquisición por parte del gobierno federal de los bienes de las empresas privadas que aún operaban en el país, y con la aprobación a la adición al párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

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

Esta adición, tuvo importantes implicaciones de índole política, pues vino a robustecer el concepto de Soberanía Nacional al contemplar la rectoría del Estado en esta importante industria y al establecer categóricamente la propiedad, a favor de la Nación, de los recursos naturales utilizados para producirla.

Sin embargo, en las últimas décadas han sido creadas nuevas leyes y reformadas las ya existentes¹ en lo que se refiere a las entidades encargadas de la prestación del servicio público de energía eléctrica, violando en muchos de sus preceptos lo consagrado en la Carta Magna al buscar gradualmente la privatización de la Industria Eléctrica basándose en el argumento de la “urgente” necesidad de modernizar el sector eléctrico. Esto es un hecho innegable; la modernización del sector es necesaria para garantizar un servicio adecuado en un futuro próximo, pero no debe obedecer a intereses particulares, impuestos principalmente por organismos financieros internacionales.

En mi opinión, los decretos por los que se reforman, adicionan y derogan los artículos 27 y 28 constitucionales, así como diversas leyes en materia eléctrica, propuestos por el Ejecutivo Federal en agosto de 2002 contravienen flagrantemente el espíritu y la letra del texto constitucional, y en este sentido no hay que perder de vista que en abril de 2002 la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucional el decreto de reforma al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica expedido por el Ejecutivo

¹Ejemplo de esto último es el caso de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que ha sufrido ya varias reformas.

Federal en 2001, bajo el argumento de que éste invadió facultades propias del Poder Legislativo, al permitir en el reglamento lo que no autoriza la Ley. Dicho lo anterior, considero que la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica con su respectivo Reglamento son específicamente los principales ordenamientos inconstitucionales que deberían ser reformados en apego al marco de la Norma Fundamental y a las necesidades energéticas del país a mediano y largo plazo.

Así pues, en esta tesis expongo la inconstitucionalidad de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, y al mismo tiempo que apoyo la noción de que la energía eléctrica debe continuar siendo una función exclusiva del Estado en todos sus aspectos, analizando algunas propuestas alternativas existentes sobre la misma materia. Para ello considero de suma importancia el tomar en cuenta las experiencias vividas en otros países, donde el servicio público de energía eléctrica se encuentra a cargo de empresas particulares, y que en general han constituido enormes fracasos para sus economías. Esta tesis consta de cuatro capítulos en los que se abarca todo esto, y en los siguientes párrafos se da un resumen del contenido de cada uno de ellos.

En el primer capítulo se explica qué es la energía y los tipos que de ella existen. Igualmente se hace una breve reseña histórica sobre el surgimiento de la electricidad y la forma en que ha evolucionado la industria eléctrica hasta nuestros días, poniendo especial énfasis en su desarrollo en México. También se destaca la importancia que tiene esta industria como área estratégica para el progreso y la estabilidad de cualquier país.

Continuando con el estudio, en el segundo capítulo se presentan los marcos conceptual y jurídico del sector eléctrico en nuestro país, explicando conceptos fundamentales como el de Administración Pública y el de Servicio Público, y haciendo un análisis resumido de los artículos constitucionales relacionados con el sector eléctrico y algunas otras leyes involucradas en su regulación. De gran relevancia en este capítulo son las Secciones 2.4 y 2.5, en que se comentan la Ley del Servicio Público de Energía y la Ley de la Comisión Reguladora de energía, respectivamente.

En el tercer capítulo el análisis se centra en el problema del control de la energía eléctrica, mencionando el porqué de la necesidad de que la industria eléctrica sea una empresa pública. También se mencionan brevemente las características de la industria eléctrica como empresa privada, y se habla de las presiones a nivel internacional que existen para buscar la privatización del Sector Eléctrico Nacional. Para ello se tratan temas como el del Neoliberalismo y la Globalización, se resumen los objetivos de acuerdos y proyectos

como el Plan Puebla Panamá y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Finalmente en este capítulo se comentan las experiencias en otros países en materia de energía eléctrica, evidenciando el grave riesgo que implica el hecho de que no sea el Estado quien controle esta importante industria.

Finalmente en el cuarto capítulo se aborda por completo el tema central de esta tesis, haciendo el estudio detallado de las causas por las cuales se debe considerar que las reformas hechas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica contravienen al espíritu de la Carta Magna. Además se incluyen algunas propuestas existentes actualmente que buscan reformar el sector eléctrico en nuestro país, correspondiendo dos de ellas a partidos políticos (PRI y PRD), una al Ejecutivo Federal y otra más a la organización social conocida como Frente de los Trabajadores de la Energía.

Capítulo 1

La importancia de la energía eléctrica en la sociedad actual

1.1 Conceptos fundamentales en materia energética

1.1.1 Concepto etimológico de energía

Energía (Del Latín *energía*, y éste del griego *enérgeia*). Eficacia, poder, virtud para obrar. Fuerza de voluntad, vigor y tesón en la actividad [34].

1.1.2 Concepto de energía para las Ciencias Físicas

La energía sencillamente es definida como la capacidad de un sistema físico para realizar trabajo y es medida en proporción a la fuerza que se aplica a un objeto y la distancia que se desplaza con motivo de esa acción. La energía puede ir asociada con la materia como muelles, cuerpos móviles o ser independiente de ella como la luz o cualquier radiación electromagnética atravesando el vacío. La energía asociada al movimiento se conoce como energía cinética, mientras que la relacionada con la posición se conoce como energía potencial. La materia posee energía como resultado de su movimiento o de su posición en relación con las fuerzas que actúan sobre ella. La energía se manifiesta en varias formas, entre ellas la energía mecánica, térmica, química, radiante o atómica y eléctrica. Todas las formas de energía pueden convertirse en otras formas mediante los procesos adecuados aunque de alguna u otra manera

se pueda perder o ganar energía, permaneciendo la suma total de manera constante. Esto nos conduce a la conclusión de que aunque la energía puede transformarse no se puede crear ni destruir.

1.1.3 Tipos diversos de energía

1.1.3.1 Energía hidráulica

La energía hidráulica es aquella que se obtiene de la caída del agua desde cierta altura a un nivel inferior lo que provoca el movimiento de ruedas hidráulicas o turbinas. La hidroelectricidad es un recurso natural disponible en las zonas que presentan suficiente cantidad de agua. Su desarrollo requiere construir pantanos, presas, canales de derivación y la instalación de grandes turbinas y equipamiento para generar electricidad. Todo ello implica la inversión de grandes sumas de dinero, por lo que no resulta competitiva en regiones donde el carbón o el petróleo son baratos, aunque el coste de mantenimiento en una central térmica, debido al combustible, sea más caro que el de una central hidroeléctrica. Sin embargo, el peso de las consideraciones medioambientales centra la atención en estas fuentes de energía renovables.

En México existen caídas y corrientes de agua que permiten la generación de electricidad. Las hidroeléctricas con que cuentan COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD y LUZ Y FUERZA DEL CENTRO varían en magnitud. Entre las más importantes de la primera se encuentran Chicoasén, Infiernillo, Malpaso, Aguamilpa, La Angostura, El Caracol, Huites, Temascal I y Peñitas. Por parte de la segunda la más importante es Necaxa.

1.1.3.2 Energía eólica

Es la energía producida por el viento, como en los viejos molinos de aspas, o en los molinos estadounidenses. Esa energía que se convertía directamente en trabajo mecánico se va aplicando hoy con más frecuencia a la producción de electricidad, pese al gran inconveniente de que cese el viento cuando más se necesite.

Los molinos de viento para bombeo de agua han sido de uso común en las localidades rurales en las diversas costas del país. En los últimos años, el balance nacional de energía contempla en aerogeneradores y bombas de agua una capacidad instalada de 330 kilowatts¹. En México se estima un rico

¹El *watt* o vatio es la unidad práctica de potencia, y en electricidad se define como la

potencial concentrado en la región del Istmo de Tehuantepec, que se estima entre 5000 y 20 000 megawatts, según diferentes especialistas. Actualmente, en La Venta, Oaxaca, opera ya la primera central eoloelectrica comercial, la cual consta de 7 generadores de 225 kilowatts cada uno, para un total de 1.5 megawatts[19].

1.1.3.3 Energía geotérmica

Es el calor interior de la tierra, que se manifiesta naturalmente, ya en forma violenta (volcanes), ya en condiciones de ser aprovechada como en los géiseres y en los sopladores, o bien se capta mediante perforaciones adecuadas. El vapor de agua recogido en unos separadores, se lleva a presión a las turbinas que, a su vez, mueven los dinamos. Esta generación de energía es una alternativa al que se obtiene en plantas de energía por quemado de materia fósil, por fisión nuclear o por otros medios.

A nivel mundial hay una vasta experiencia en el desarrollo y operación de centrales que utilizan este recurso. A la fecha se tiene una capacidad instalada de 2600 megawatts en 22 países. México ocupa el tercer lugar mundial con 753 megawatts[19].

1.1.3.4 Energía solar

Es la energía radiante producida en el sol, como resultado de reacciones nucleares de fusión. Llega a la Tierra a través del espacio en cuantos de energía llamados fotones, que interactúan con la atmósfera y la superficie terrestre. Para la obtención de dicha energía, se requiere de dispositivos artificiales llamados colectores solares, diseñados para recoger energía que será empleada en procesos térmicos, fotoeléctricos o fotovoltaicos. En los procesos térmicos, la energía solar se utiliza para calentar un gas o un líquido que luego se almacena o se distribuye. En los procesos fotovoltaicos, la energía solar se convierte en energía eléctrica sin ningún dispositivo mecánico intermedio.

México se encuentra localizado en una de las regiones mundiales de mayor intensidad solar, por lo que se han realizado investigaciones orientadas hacia la utilización térmica y fotovoltaica. A futuro se estima que más del 50%

potencia desarrollada por un *ampère* (o amperio) sometida a una diferencia de potencial de un *volt* (o voltio). Su símbolo es *W*. En ocasiones es más fácil medir en miles o millones de watts, por lo que se le añaden los prefijos *kilo* o *mega*, respectivamente.

de las comunidades rurales del país que faltan por electrificar, podrán verse beneficiadas a través de esta fuente de energía. Los sistemas fotovoltaicos tienen enormes ventajas en zonas aisladas y que, al mismo tiempo, tengan relativamente bajos requerimientos de potencia.

1.1.3.5 Energía nuclear

Es la energía liberada durante la fisión o fusión de los núcleos atómicos. Las cantidades de energía que pueden obtenerse mediante procesos nucleares superan con mucho a las que pueden lograrse mediante procesos, químicos, que sólo implican las regiones externas del átomo, de tal forma que un kilo de uranio produce la misma energía que dos toneladas de carbón.

México cuenta actualmente con cuatro instalaciones nucleares en operación: La Central Nucleoeléctrica Laguna Verde (CNLV), el reactor de investigación TRIGA MARK-III en las instalaciones del Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares y dos ensambles subcríticos en la Universidad Autónoma de Zacatecas y en el Instituto Politécnico Nacional.

La CNLV, cuya capacidad efectiva a la fecha es de 1,365 megawatts está integrada por dos unidades generadoras que operan en carga base con factores de capacidad de 90 por ciento y contribuyen con cerca del 5 por ciento de la generación total de energía en el Sistema Eléctrico Nacional, de manera confiable y segura. Actualmente dicha central está certificada con los estándares de calidad ISO-9001 e ISO-14001.

1.1.4 Recursos energéticos

Es posible encuadrar en dos grupos los recursos energéticos. En el primero se encuentran los llamados naturales o convencionales (madera, carbón, petróleo, gas,) y en el segundo las nuevas energías o recursos especiales (combustibles nucleares, biomasa, energía solar, energía del mar y energía geotérmica, energía eólica).

1.1.4.1 Recursos naturales

Carbón Los carbones proceden de la acumulación de restos vegetales bajo las aguas, donde han sufrido un proceso de descomposición, en el que han participado numerosos microorganismos, y de transformación,

por el que la celulosa existente en las plantas ha perdido parte de su hidrógeno y ha aumentado la proporción de carbón.

Petróleo El petróleo tiene un origen similar al del carbón, pero en su formación han intervenido restos de animales mastodónticos del paleozoico. Mediante la destilación fraccionada del petróleo y la degradación de los hidrocarburos de cadena larga en otros de cadena más corta se obtienen los productos siguientes: gasolina, queroseno, aceites combustibles, vaselinas y parafinas.

Gas Los distintos tipos de gases que se han empleado como combustibles se componen de uno o más gases simples en los que los componentes mayoritarios son carbono e hidrógeno (monóxido de carbono, metano, etano, etileno, etc.). Durante el siglo XIX el empleo de gas para iluminación era su principal utilización, hoy en día se emplea para cocinar, como medio de calefacción y para diversas aplicaciones industriales.

Energía hidráulica Dentro de los recursos convencionales se incluye a la energía hidráulica, contenida en el agua que circula por los cursos fluviales. Desde la revolución industrial muchas industrias se han situado en los márgenes de los ríos, para tomar de ellos la energía mecánica capaz de mover sus máquinas. La utilización masiva de la energía potencial de los ríos, en los saltos de agua, ha hecho posible su aprovechamiento en forma de energía hidroeléctrica.

1.1.4.2 Recursos especiales

Por lo que respecta a las nuevas energías, son recursos renovables y por consiguiente inagotables, ya que provienen de la energía que continuamente llega a la Tierra con las radiaciones solares o la que se origina a consecuencia de las atracciones gravitatorias con otros planetas.

Combustibles nucleares Los combustibles nucleares son sustancias que desprenden gran cantidad de calor al separar sus núcleos atómicos. El combustible nuclear más utilizado es el uranio.

Biomasa La biomasa es la materia orgánica renovable que se encuentra en las plantas verdes y que se origina por el proceso fotosintético. Uno de los mayores aprovechamientos de la energía de la biomasa es como

combustible, ya que se estima que cada año se incineran en el mundo de 150 a 400 millones de toneladas de estiércol como combustible.

Energía solar La energía solar requiere para su aprovechamiento de grandes superficies que permitan su captación y almacenamiento. Se aprovecha de dos modos: uno, indirecto, que aprovecha la energía térmica del sol para calentar el agua, y otro, directo, que transforma la energía luminosa solar en corriente eléctrica mediante pequeñas células de silicio y otros materiales presentes en paneles solares.

Energía del mar La energía del mar requiere instalaciones adecuadas en bahías para su acumulación.

Actualmente este tipo de energía apenas está explotada; las investigaciones se centran sobre todo en las mareas y el oleaje, ya que ambas ofrecen grandes expectativas, por ser fuentes permanentes y cien por ciento renovables. Parece ser que sería la primera la que podría brindar el mejor rendimiento con menores complicaciones técnicas.

Energía geotérmica La energía geotérmica se pone de manifiesto en zonas donde han ocurrido fenómenos volcánicos no hace mucho tiempo. El calor que se libera en este tipo de energía derrite las rocas y además calienta las aguas subterráneas, provocando vapor de agua, el que está a una presión tal, que al hacerlo pasar por un generador es capaz de producir energía eléctrica. Este tipo de energía subterránea es un recurso ilimitado (renovable) pero poco rentable porque se encuentra a demasiada profundidad.

Energía eólica Esta energía se produce por el movimiento de los vientos y supone una alternativa frente a los combustibles no renovables. Es muy usada en California (Estados Unidos), en Holanda y en España. Es muy económica y quizás sea una excelente alternativa para el futuro en aquellos países que cuentan con las condiciones climáticas adecuadas.

1.1.5 Concepto de electricidad

La palabra electricidad deriva de la voz griega *elektron*, que significa ámbar. Tales de Mileto, que vivió en dicha ciudad del Asia Menor en el siglo VI antes de Jesucristo, fue el primero en observar los fenómenos eléctricos. Frotando una barra de ámbar con un paño, la barra adquiriría la notable propiedad de

atraer objetos muy ligeros. El término electricidad no lo usaron los griegos, fue introducido por el inglés Gilbert de Colchester en el siglo XVI, quien fue el primero en estudiar sistemáticamente los fenómenos eléctricos. La electricidad es la categoría de fenómenos físicos originados por la existencia de cargas eléctricas y por la interacción de las mismas. Cuando una carga eléctrica se encuentra estacionaria, o estática, produce fuerzas eléctricas sobre las otras cargas situadas en su misma región del espacio; cuando esta en movimiento, produce, además, efectos magnéticos. Los efectos eléctricos y magnéticos dependen de la posición y movimiento relativos de las partículas con carga. En lo que respecta a los efectos eléctricos, estas partículas pueden ser neutras, positivas o negativas. La electricidad se ocupa de las partículas cargadas positivamente, como de los protones, que se repelen mutuamente. En cambio, las partículas negativas y positivas se atraen entre sí. Este comportamiento puede resumirse diciendo que las cargas del mismo signo se repelen y las cargas de distinto signo se atraen.

1.1.6 Definición de corriente eléctrica

Si dos cuerpos de carga igual y opuesta se conectan por medio de un conductor metálico, por ejemplo un cable, las cargas se neutralizan mutuamente. Esta neutralización se lleva a cabo mediante un flujo de electrones a través del conductor, desde el cuerpo cargado negativamente al cargado positivamente (en ingeniería eléctrica, se considera por convención que la corriente fluye en sentido opuesto, es decir, de la carga positiva a la carga negativa). La corriente que circula por un circuito se denomina corriente continua (C.C.) si fluye siempre en el mismo sentido y corriente alterna (C.A.) si fluye alternativamente en uno u otro sentido.

1.2 El surgimiento de la energía eléctrica y su influencia en el desarrollo de la vida moderna

1.2.1 Desarrollo cronológico de la electricidad

Todos los seres vivos requieren energía para sus funciones, desde los comienzos de la humanidad este requerimiento ha ido en aumento, así el hombre

prehistórico de las cavernas descubrió cómo hacer fuego que le sirviera para calentarse cuando no había sol y lo utilizó para hacer más digeribles sus alimentos a los que pasaba por la llama o sumergía en agua hirviendo. Pero sobre todo, la utilización de la energía va a incrementarse en forma exponencial a partir del último tercio del siglo XVIII, en que comienza la revolución industrial. Tras la utilización de la industria textil de la máquina de vapor ideada por James Watt (1736-1819) que, acondicionada por combustión del carbón, proporcionaba grandes cantidades de energía. George Stephenson (1781-1848) empleó, cincuenta años más tarde la máquina de vapor para que moviera a unas ruedas que arrastraran a la propia máquina.

En 1830, utilizando ocho máquinas construidas por Stephenson y colaboradores, se inauguró la línea del ferrocarril entre Liverpool y Manchester. En pocos años las líneas se multiplicaron y se produce el auge del ferrocarril. El empleo masivo del carbón como producto energético posibilitó el desarrollo industrial. Años después, fue sustituido por el petróleo debido al bajo precio de este líquido formado por una mezcla de hidrocarburos.

El inventor estadounidense Benjamin Franklin dedicó mucho tiempo a la investigación de la electricidad desarrollando una teoría según la cual la electricidad es un fluido único que existe en toda la materia, y sus efectos pueden explicarse por el exceso o la escasez de ese fluido. Los físicos italianos Luigi Galvani y Alessandro Volta llevaron a cabo los primeros experimentos importantes con corrientes eléctricas. Galvani produjo contracciones musculares en las patas de una rana aplicándoles una corriente eléctrica. En 1800, Volta presentó la primera fuente electroquímica artificial de diferencia de potencial, un tipo de pila eléctrica o batería. El físico británico James Clerk Maxwell (1831-1879) sugirió que la luz provenía de la oscilación de una carga eléctrica, si bien fue el alemán Hertz (1857-1894) quien observó por vez primera una de estas cargas, y el italiano Guillermo Marconi (1874-1937) quien patentó la transmisión de señales de radio. El uso generalizado de la electricidad como fuente de energía se debe en gran medida a ingenieros como Thomas Alva Edison, Nikola Tesla o Charles Proteus Steinmetz.

1.2.2 El impulso de la energía eléctrica en el progreso de la era moderna

La energía eléctrica es sin duda uno de los factores decisivos de la época actual y del avance científico y consecuentemente tecnológico, necesario para

el desarrollo social y económico. Su ausencia trastocaría todos los ámbitos de la sociedad. No podríamos siquiera imaginar nuestra vida sin ella. La vida moderna no sería lo que es sin los servicios bancarios, la televisión o las computadoras; la aviación, sin el transporte colectivo (metro, trolebús), sin la radio o la telefonía; sin los semáforos; sin sistemas de bombeo y sin alumbrado público. El comercio, los servicios, la industria, todo funciona gracias a la electricidad.

La industria eléctrica modificó en forma drástica el trabajo y la vida social en los confines del siglo XIX. Cuando sólo la luz natural permitía un proceso productivo eficaz las extenuantes jornadas de trabajo se medían de sol a sol. Sin embargo, la introducción de la fuerza motriz y de la luz eléctrica impulsó los procesos.

En el trabajo de las minas, por ejemplo, la iluminación eléctrica redujo considerablemente las explosiones provocadas por las lámparas de queroseno; el bombeo y el traslado de los furgones o la aparición del malacate produjeron grandes avances en el mantenimiento de los socavones y en el aumento de la productividad al lograr obtener mayores cantidades de materiales en los beneficios, sin depender ya de la capacidad individual de los cargadores. El despido masivo hizo su aparición.

Por otro lado en las fábricas textiles se incrementa la jornada de trabajo porque la iluminación permite el perfeccionamiento y la rapidez; el obrero sucumbe ante la presencia de la nueva fuerza que mueve a los telares y las mujeres y niños que le auxiliaban para completar el ingreso familiar son despedidos, pues el obrero podía ya realizar más actividades al liberarse del tiempo necesario para ejecutar ciertos movimientos.

La jornada de trabajo ya no depende del sol pues se ha logrado sustituir su presencia con la bombilla eléctrica. Además, crece la vida social en las zonas urbanas. Las noches se amplían y las clases acomodadas disfrutan de esa posibilidad en los ambientes públicos y en su vida privada.

Los costos de estas comodidades se abaten y hasta los olores o humos se desvanecen. Velas y queroseno pasan a segundo término o al menos quedan como "beneficio" de las clases menesterosas.

La gran transformación introdujo nuevas costumbres y nuevas formas de ganarse el pan. Incluso apareció una nueva enfermedad, la quemadura con electricidad por accidente, con drásticas afectaciones internas al cuerpo humano, algo desconocido hasta entonces.

La presencia de la electricidad en México tuvo un profundo impacto en la sociedad de fines del siglo XIX y principios del XX, y, por lo tanto, en las

características del trabajador que emergía de esta industria. Con la electricidad aparece un nuevo obrero que comprende la sustancia de la industria en la que labora y adquiere una cosmovisión clara de su importancia estratégica en la vida social y económica de México[35].

1.3 Las funciones básicas de la industria eléctrica

Cuando se oprime el botón de arranque de una computadora, o de un motor, los componentes del sistema eléctrico interactúan para que el fluido eléctrico active los dispositivos necesarios para la humanidad. La electricidad es el factor mágico que sustenta la vida moderna en todos los países del orbe. Desde 1882 no ha existido desarrollo tecnológico o científico en la que ésta no participe en alguna forma.

Los sistemas eléctricos se integran en cuatro funciones básicas:

1. Generación de la electricidad
2. Transmisión a los centros de consumo
3. Distribución a los diversos consumidores
4. Comercialización (entrega, medición y cobro) de la electricidad al consumidor final.

1.3.1 Generación

La generación de la electricidad parte de un principio básico de la física: la acción de un campo magnético giratorio al interior de una bobina de cables conductores provoca, en estos últimos, una corriente eléctrica que se distribuye para su consumo instantáneo. El movimiento giratorio es proporcionado por diversos tipos de maquinarias: Motores de combustión, turbinas impulsadas por vapor, turbinas de combustión de gas natural y turbinas hidráulicas.

Los equipos de generación representan del 55 al 70 por ciento del costo total de la inversión en un sistema eléctrico, su vida es de 25 años en sistemas con combustibles fósiles y puede ser de 50 años o más en hidroelectricidad.

De los costos de generación, el combustible representa el mayor índice por lo que la eficiencia energética es de suma importancia.

Los generadores de *Pearl Street*, primer sistema eléctrico en el mundo, ideado y puesto en servicio por Thomas Alva Edison, tenían eficiencias de 2 por ciento, según el lenguaje de la industria, un *Heat Rate* o *consumo térmico unitario* de 43,000 kilocalorías² por cada kilowatt hora³ producido.

Actualmente las centrales generadoras de COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD con turbinas de vapor producido en calderas con gas natural y/o combustóleo (residuo de la refinación del petróleo), tienen eficiencias del 34 por ciento, 2 530 kilocalorías (Kcal), por kilowatt-hora (kWh). Las nuevas centrales denominada de ciclo combinado —turbina de combustión de gas natural y turbina de vapor— tienen eficiencias de 50 por ciento, o 1,720 Kcal/kWh en poco tiempo se incrementará a 60 por ciento.

Los ahorros en consumo de energéticos, de las diferentes tecnologías, pueden evaluarse al saber que cada millón de kgal (gigacaloría) tuvo un precio en octubre del 2000 de \$200.00.

Comparativamente, y sólo por combustible, suponiendo que fuera gas natural a precio de octubre, el kWh de Edison costaría \$8.60, el de las centrales de vapor \$0.51 y en ciclo combinado \$0.35. En México en 1999, se generaron poco más de 200 mil millones de kWh.

La energía eléctrica se genera a 13 800 voltios⁴. Para conducir esta energía a los centros de consumo, normalmente a cientos de kilómetros, se requiere aumentar su tensión a cientos de miles de voltios, esto se realiza con transformadores que se conectan al sistema de transmisión.

1.3.2 Transmisión

Las funciones de las líneas de transmisión son dos:

1. Transportar la electricidad de los centros de generación a las subesta-

²La caloría es la unidad de calor necesaria para elevar 1°C la temperatura de 1 gramo de agua. Una kilocaloría es igual 1000 calorías, y también se le conoce como "caloría grande". Caloría se abrevia *cal*, en tanto que kilocaloría se abrevia *Kcal*

³Unidad práctica de energía eléctrica igual a 1000 watt-hora, es decir, a la energía producida o gastada por una máquina o un circuito eléctrico de 1kilowatt de potencia durante una hora. Se abrevia como *kWh*.

⁴Un voltio o *volt* es la unidad de fuerza electromotriz y de diferencia de potencial. Su símbolo es *v*, y también se le asignan los prefijos *kilo* y *mega* para indicar mil o un millón de unidades.

ciones de distribución al menor costo y con menores pérdidas, esto se realiza con líneas a muy alta tensión.

2. Conectar los subsistemas de generación y distribución.

Los componentes de una línea de transmisión son tres: conductores, estructuras y aisladores.

Los conductores son cables de cobre o de aleación de cobre o de aleación de cobre con acero por los que fluyen los electrones, con diámetros de 10 a 40 mm y con peso de 1 a 2 kilos por metro lineal.

Los sistemas de corriente alterna que operan mundialmente son trifásicos: tres conductores y uno llamado de tierra. En cada línea de transmisión se observan tres conductores y uno con menor aislamiento, denominado cable de guarda, en las estructuras que tienen doble circuito se observarán seis conductores y doble hilo de guarda.

Las estructuras o torres, normalmente de acero estructural se instalan cada 50 o 100 metros para soportar los conductores. Su diseño se adapta al peso de los conductores, al tipo de terreno y a las condiciones ambientales.

La tensión o voltaje del sistema de transmisión en México es de 230,000 y 400,000 voltios. Para que puedan ser soportados por las estructuras se requiere de un elemento aislante entre los conductores y la estructura. Estos son los aisladores de vidrio, porcelana o de un material sintético, que observamos entre los conductores y el cuerpo de las estructuras. El número de aisladores depende de la tensión, altitud sobre el nivel del mar, condiciones ambientales y grado de contaminación.

1.3.3 Sistemas de distribución

Una vez transmitida la electricidad en grandes voltajes y distancias, se requiere acercarlo a los consumidores. La distribución en un sistema eléctrico cumple con dos funciones:

1. Transportar la electricidad de las subestaciones o puntos de entrega de las líneas de transmisión a las subestaciones que a su vez la reparten a los centros de consumo.
2. Entregar la electricidad a cada consumidor.

Transmisión “entrega” electricidad a las subestaciones, donde disminuye el voltaje de 230 o 400 kilovoltios a 13 800 o 13.8 kilovoltios (kv) para repartirlo en las ciudades. Los componentes de los sistemas o redes de distribución son similares a los de las líneas de transmisión, sólo que de menor tamaño, debido a su menor voltaje. Los conductores son de menor diámetro, los aisladores son tipo alfiler: una sola capa de aislador unida a un perno se introduce en una barra de madera integrada a los postes de madera o de metal.

Los consumidores industriales reciben la electricidad a voltajes de 13.8 kv o a 220 voltios si son comercios pequeños. Los usuarios residenciales recibimos en nuestras casas la electricidad a 115 voltios, para lo cual se instalan transformadores llamados de distribución que disminuyen el voltaje de 13.8 kv a 220 voltios. Estos se instalan en la parte superior de los postes que observamos en todas las poblaciones. En ciertas zonas el sistema de distribución es subterráneo, los transformadores y los cables se instalan bajo tierra; este sistema es de mayor costo que el aéreo, pero da mayor contabilidad y no contamina visualmente.

1.3.4 Comercialización

Esta función consiste en:

1. Seleccionar la tarifa y el voltaje de entrega a los consumidores.
2. Medir la energía que consumen los usuarios.
3. Facturar y cobrar el servicio de suministro eléctrico.
4. Diseñar y realizar estrategias de comercialización.

Por mucho tiempo esta función fue parte de la distribución, como ocurre todavía en México. La introducción de la competencia en la industria eléctrica, en casos extremos, consiste en una estructura de mercado a través de la cual los consumidores pueden elegir al suministrador, determinó separar esta función.

Los sistemas eléctricos deben tener por lo menos cuatro características definidas desde 1882, cuando los pioneros de la electricidad compitieron para imponerla[39]:

1. Generación continua y confiable.

2. Distribución eficiente.
3. Uso final redituable al consumidor.
4. Precios competitivos.
5. Disponible para todos los solicitantes.

1.4 Evolución del sector eléctrico en México

La electricidad se introdujo por primera vez en México en 1879, en la fábrica de hilados y tejidos La Americana, en la ciudad de León, Guanajuato. En esas fábricas y en los fundos mineros proliferó su uso con el afán de incrementar la productividad. Poco después se comenzó a utilizar para el alumbrado en algunas zonas especiales de los centros urbanos más desarrollados. En julio de 1880, por ejemplo, se instalan como prueba focos de arco en el Zócalo de la ciudad de México. Después sería iluminada la calle de Plateros (ahora Madero) y en 1881 la empresa que abastecía el alumbrado de gas se transforma para colocar y hacer funcionar 40 focos eléctricos en esa misma calle. Nueve años después había 2,054 focos en la ciudad de México. El alumbrado público se introdujo en Guadalajara en 1884, en Monterrey en 1888 y en 1889 en Veracruz y Mérida.

Al alumbrado público siguió el uso de la electricidad en los tranvías. Hasta antes de 1905 la industria eléctrica evolucionó en forma local. Primero como uno de los medios productivos decisivos en la actividades económicas fundamentales de la época porfiriana (minería, textiles, comunicaciones, transporte), para después convertirse en uno de los instrumentos básicos de los servicios públicos metropolitanos de esos tiempos (teléfono, alumbrado residencial y público), cada una de las ciudades dignas de llamarse así tuvo a la energía eléctrica alimentando su corazón y su brillantez.

Cada ciudad tuvo su propia empresa o compañía eléctrica. éstas crecieron por todos los rumbos de la patria y se consideraron como monopolios regionales y la mayoría eran emporios extranjeros privados, tales como la *Puebla Light and Power Company*, la *Chapala Hydroelectric and Irrigation Company*, la *Guanajuato Power and Electric Company* y la *Río Conchos Electric Power and Irrigation Company*, sin embargo, el fin de éstas y otras empresas pequeñas y regionales lo marcó el imperio de la *Mexican Light and Power Company Ltd.*, pues realizó las inversiones más grandes de la época

y adquirió al sinnúmero de pequeñas empresas establecidas en la zona centro del país convirtiéndose así en el monopolio más grande de la industria eléctrica de México.

Las empresas de capital extranjero encauzaron a su modo el desarrollo eléctrico en México, sin considerar el renglón de la electrificación rural por estimarlo como no redituable. En consecuencia, los beneficios de la industria eléctrica no llegaron a la mayor parte de la población y ello propició, con el correr de los años, la intervención del gobierno a través de medidas regulatorias y de diversa índole, reconociendo que la industria eléctrica ejerce una influencia de capital importancia en los aspectos social, económico y político de una comunidad.

Mexican Light nace como creación canadiense e inglesa el 10 de septiembre de 1902 en Toronto, con un capital de 12 millones de dólares (en 120 mil acciones) y operando en las principales zonas mineras del centro del país: El Oro Tlalpujahuá y Pachuca. Es hermana de sangre financiera de la *Mexican Tramways*, pues hasta 1933 compartían oficinas administrativas, algunos talleres importantes como el de Indianilla, muchos de los trabajadores de esos centros de trabajo y, por supuesto, al gerente general de las mismas. Desde sus inicios compró las concesiones de la región para el aprovechamiento de aguas propiedad de la nación, en todos los casos logrando que su concesión fuese de cincuenta años e instalando en la zona sus plantas hidroeléctricas, sus redes de transmisión y distribución, así como sus oficinas de comercialización. En los años cuarenta tenía ya plantas termoeléctricas como la de Nonoalco y Tacubaya, hasta llegar a construir la más grande de su tipo en Lechería. Posteriormente modificó su ubicación dentro de la industria eléctrica del país, y de ser la principal generadora de energía se convierte en la más grande consumidora de electricidad.

El desarrollo económico de la época colocaba ya en ese tiempo a la electricidad en un lugar privilegiado como suministradora de fuerza motriz y alumbrado para las industrias más dinámicas y para el alumbrado público de las ciudades más importantes.

1.4.1 Legislación y control en materia eléctrica

La concesión, como acto administrativo que confiere al concesionario un nuevo derecho, una facultad que no tenía y que puede consistir en el establecimiento y explotación de un servicio público o en la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio directo y de propiedad de la Nación,

era el instrumento fundamental de control y reglamentación que asentaba detalladamente los derechos y obligaciones del Estado y del concesionario.

Inicialmente la duración de las concesiones fue adecuada; sin embargo, a medida que evolucionó la industria, dicha duración se incrementó en perjuicio del interés público. La Ley del 6 de junio de 1894 determinó un término máximo de diez años, ampliándose a 20 a partir de un decreto expedido en 1902. Sin embargo, dado que estos ordenamientos no se respetaban a causa de que las concesiones eran expedidas por plazos mayores, la Ley de Aguas de 1910 estableció que las concesiones debían ser válidas por un periodo no menor de 20 ni mayor de 99 años. La falta de cumplimiento de las disposiciones legales aplicables y las constantes modificaciones de los ordenamientos respectivos permitieron una especulación excesiva, de modo que la mayoría de las concesiones, otorgadas originalmente a mexicanos, fueron adquiridas por compradores extranjeros.

En síntesis y atendiendo a criterios de interés público, puede afirmarse que la regulación y el control de los recursos hidroeléctricos en México, a través del sistema de concesiones, fueron un fracaso.

La legislación y el control en materia eléctrica tuvieron un inicio anárquico con la participación alterna de las secretarías de Comunicaciones y Obras Públicas y la de Agricultura y Fomento, así como la de los departamentos de Industria y Comercio, y de Colonización y Agricultura. Las atribuciones para desarrollar políticas, otorgar concesiones, reglamentar y supervisar las actividades desarrolladas por las empresas eléctricas concesionarias, cambiaban constantemente de una autoridad a otra provocando un desbarajuste administrativo y la consolidación de los privilegios de los concesionarios.

La Comisión para el Fomento y Control de la Industria de Generación de Fuerza —después llamada Comisión Nacional de Fuerza Motriz—, creada en 1923 por el presidente Obregón, fue un primer intento del Estado mexicano por ejercer un control satisfactorio de la industria eléctrica, reconociendo la importancia y trascendencia de ésta en el desarrollo económico y social de la comunidad. Este organismo puso en práctica acciones para restringir las ganancias excesivas y las actividades monopólicas de las compañías eléctricas, cuidando no provocar una baja en las inversiones futuras en la industria; realizó esfuerzos para dirimir las controversias entre las empresas y los consumidores, y propuso reformas a la legislación sobre aguas a fin de evitar el otorgamiento de títulos excesivamente generosos.

La primera obra legislativa en esta materia, el Código Nacional Eléctrico, aparecida en 1926, y la reforma a la fracción X del artículo 73 de la

Constitución que otorgó al Congreso Federal la facultad para legislar sobre energía eléctrica, constituyeron las bases fundamentales para sustentar una estructura legal regulatoria del servicio público.

El Código previno como:

... exclusiva jurisdicción del poder federal, la reglamentación, regulación y vigilancia de la generación de energía eléctrica por medios industriales, así como el determinar los requisitos técnicos a que deben sujetarse la construcción, manejo y conservación de las instalaciones existentes o que se establezcan en la República para la generación, transformación, transmisión, distribución y utilización de dicha energía, a efecto de procurar el mejor aprovechamiento de ese elemento natural, proteger la vida de las personas y garantizar las propiedades.

Declaró la industria eléctrica de utilidad pública y en sus disposiciones reglamentarias, expedidas el 15 de agosto de 1928, se confirieron atribuciones a la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo para regular las tarifas de energía que suministrarán las empresas eléctricas estableciendo por otra parte, dentro del Capítulo de Disposiciones Generales, diversos preceptos para obligar a las empresas o particulares a celebrar contratos de suministro con sus consumidores. La forma de estos contratos, las tarifas y el reglamento para el corte de servicios, debería ser aprobados por la dependencia, lo cual vino a significar un tremendo adelanto en cuanto a regulación de las actividades de suministro de energía eléctrica de servicio público a cargo de concesionarios.

Además de que el Código Nacional Eléctrico fue el primer ordenamiento específico sobre la industria eléctrica en nuestro país, representa un intento de unificar la legislación en esta materia.

Los innumerables cambios, traslados y reorganizaciones a que estuvieron sometidos los organismos reguladores, propiciaron en muchos casos las exenciones y privilegios de que gozaban las empresas y fueron causa del fracaso de la reglamentación de las empresas de servicio público. La participación de los consumidores y de los sindicatos permitió iniciar un verdadero control y el sometimiento de las empresas a la normatividad existente[12].

1.4.2 La creación de la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD

En 1937 México tenía 18.3 millones de habitantes. Tres empresas ofrecían el servicio de energía eléctrica con serias dificultades a siete millones de mexicanos, que representaban el 38 por ciento de la población. La oferta no satisfacía la demanda, las interrupciones en el servicio eran constantes y las tarifas muy elevadas, situaciones que no permitían el desarrollo económico del país.

Además, estas empresas se dedicaban principalmente a los mercados urbanos más redituables sin contemplar en sus planes de expansión a las poblaciones rurales, donde habitaba el 67 por ciento de la población.

Para dar respuesta a esta situación, gobierno de México decide crear el 14 de agosto de 1937, la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. Es necesario advertir que el presidente Abelardo L. Rodríguez expresó en su último informe de gobierno: “dentro del propósito de nacionalizar la generación y distribución de energía eléctrica, se expidió la Ley del 29 de diciembre de 1933 que autorizó al Ejecutivo Federal para constituir una COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD...” que en una primera etapa se dio a la tarea de construir plantas generadoras para satisfacer la demanda existente.

Los ingenieros Carlos Ramírez Ulloa, Luis F. De Anda, Héctor Martínez de Meza y Eduardo Nieto Palacios, entre otros fundadores de la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, comenzaron a cambiar el enfoque regionalista de la electrificación. En las regiones apartadas de las grandes ciudades, la electricidad se convirtió rápidamente en una fuente benefactora para el bombeo de agua de riego, el arrastre y la molienda, pero sobre todo para el alumbrado público.

Los primeros proyectos de COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD se emprendieron en Teloapan, Guerrero; Pátzcuaro Michoacán; Suchiate y Xía en Oaxaca, y Ures y Altar en Sonora. En 1938 la empresa tenía apenas una capacidad de 64 kilowatts, que durante los ocho años posteriores aumento hasta alcanzar los 45 mil 594 kilowatts. Entonces las empresas privadas dejaron de invertir y la empresa pública se vio obligada a generar energía para que éstas la revendieran.

En 1960, de los 1,308 megawatts de capacidad instalada en el país, la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD aportaba el 54 por ciento, la *Mexican Light* el 25 por ciento, la American and Foreign el 12 por ciento y el resto de las compañías el 9 por ciento. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos

de generación y electrificación, para estas fechas apenas el 44 por ciento de la población contaba con electricidad. Desde la creación de la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, la población creció en un 91 por ciento (34.9 millones de habitantes), acompañada de un vertiginoso desarrollo de la industria, la agricultura y otras actividades urbanas rurales.

1.4.3 Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S.A.

Para satisfacer la demanda de energía en la zona central del país, el 10 de septiembre de 1902 se organizó, en Toronto, Canadá, la *Mexican Light and Power Company, Ltd.*, con un capital inicial de 12 millones de dólares, dividido en 120 000 acciones de 100 dólares cada una.

A escasos seis meses de su constitución, la empresa se colocó en una posición ventajosa al adquirir los derechos para utilizar las caídas del río Necaxa, concesión que originalmente se había conferido —en el año de 1895— al francés Arnold Vaquié, representante de la *Société du Necaxa*. El Congreso de la Unión autorizó dicho traspaso el 24 de marzo de 1903 y el gobierno permitió ampliaciones y reformas a la concesión, con lo cual la empresa controló el mercado de energía más codiciado: la Ciudad de México, Puebla, Orizaba y las minas de El Oro y Pachuca.

Con la adquisición de la empresa inglesa *Mexican Electric Works* unos años más tarde, le fue traspasada la concesión que el 3 de marzo de 1896 habían otorgado las autoridades del Distrito Federal a los señores Siemens y Halske, facilitándosele de ese modo el camino para celebrar contratos con las propias autoridades del Distrito Federal y con las de los estados de Puebla, México y Michoacán para transmitir, distribuir y vender energía dentro de sus respectivas jurisdicciones.

El 26 de junio de 1905, en la ciudad de Toronto, Canadá, se constituyó la *Mexican Light Company, Ltd.*, con un capital de 6 millones de dólares, cuyo objeto fue la generación, transmisión, distribución y venta de energía eléctrica en territorio de la República Mexicana. Esta empresa adquirió los derechos y concesiones de la Compañía de las Fuerzas Hidroeléctricas de San Ildefonso, S.A., propiedad de Ernesto Pugibet, así como los derechos del contrato celebrado entre el Distrito Federal y la *Mexican Gas and Electric Light Company, Ltd.*, con fecha 12 de septiembre de 1900, y las propiedades de esta compañía.

La *Mexican Light and Power Company, Ltd.*, adquirió todas las acciones de la *Mexican Electric Light Company, Ltd.*, y para consolidar los derechos de ambas empresas convinieron en refundir en un contrato concesión las diversas concesiones de que eran cesionarias. El contrato se celebró el 30 de junio de 1906 con la Dirección Federal de obras Públicas del Distrito Federal y fue aprobado por el Congreso de la Unión según decreto publicado el 26 de noviembre del mismo año.

Los programas de expansión de la empresa continuaron a través de acciones como las siguientes[12]:

- Para aumentar su zona de operación, adquirió la Compañía Eléctrica Robert, S.A., que abastecía varias zonas del Distrito Federal.
- En 1910, por medio de la *Compañía Irrigadora y de Luz y Fuerza del Estado de Hidalgo, S.A.*, denominada posteriormente *Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S.A.*, adquirió los bienes y concesiones con que venía operando la *Compañía Eléctrica Irrigadora en el Estado de Hidalgo*.
- En 1915 se constituyó la *Compañía de Fuerza de Zitácuaro, S.A.*, como subsidiaria de la *Mexican Light*, para aprovechar las aguas de los ríos Tuxpan y Zitácuaro. Imposibilitada para llevar a cabo su objeto esta empresa fue liquidada. También adquirió, en 1912, la *Compañía de Luz y Fuerza de El Oro, S.A.*, que se liquidó en 1923.
- Por escritura del 26 de octubre de 1922, se formó una nueva subsidiaria de la *Mexican Light*: la *Compañía de Fuerza del Suroeste de México, S.A.*, que con el correr de los años llegó a ser la subsidiaria más importante.
- En el año de 1927 por medio de otra de sus subsidiarias, la *Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S.A.*, la *Mexican Light* obtuvo el control de la *Compañía Hidroeléctrica del Río de la Alameda, S.A.*, que aprovechaba la energía hidráulica del río de mismo nombre en Tenancingo, México.
- La *Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S.A.*, se adquirió a mediados de 1928.

- La *Compañía Mexicana Hidroeléctrica y de Terrenos, S.A.*, la *L.M. Guibara, S. en C.*, y la *Edificio Luz y Fuerza, S.A.*, también fueron empresas subsidiarias de la *Mexican Light*, organizadas de acuerdo con las leyes mexicanas con la finalidad de construir plantas generadoras y distribuir energía eléctrica en la Ciudad de México y estados circunvecinos.

En 1963 se cambia la denominación social del organismo al de Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. y en 1974 a ésta se le autoriza a realizar los actos necesarios y procedentes para su disolución y liquidación. En 1989, el entonces Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari liquida a la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. y sus asociadas, que finalizaron en 1994 con la creación por decreto presidencial del organismo descentralizado LUZ Y FUERZA DEL CENTRO, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Históricamente este organismo no ha contado con la capacidad necesaria para generar la electricidad que satisfaga a la demanda de la región a su cargo, por lo que se ha visto en la necesidad de comprar energía a la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD para poderla vender, cosa que hace por debajo de su precio de compra ayudada por subsidios del gobierno. Este hecho no redundaría necesariamente en el beneficio de la industria eléctrica nacional. En algún momento se ha contemplado la posibilidad de unificar a este organismo con la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, pero no se ha logrado debido principalmente a cuestiones de corte político que involucran más que nada la necesidad de evitar la conjunción de las estructuras sindicales de ambos organismos, dada su trascendencia política y social.

1.4.4 Nacionalización de la industria eléctrica mexicana

La situación que atravesaba el sector eléctrico mexicano motivó al entonces presidente Adolfo López Mateos a nacionalizar la industria eléctrica el 27 de septiembre de 1960. Para ello se adhirió al párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo siguiente:

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

La nacionalización de la industria eléctrica respondió a la necesidad de integrar el Sistema Eléctrico Nacional, de extender la cobertura del suministro y de acelerar la industrialización del país. Para ello, el estado mexicano adquirió los bienes e instalaciones de las compañías privadas que operaban con serias deficiencias por la falta de inversión de capital y por los problemas laborales que enfrentaban.

En 1961 el panorama era diferente. La capacidad total instalada en el país ascendía a 3,250 megawatts; la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD vendía el 25 por ciento de la energía que producía y su participación en la propiedad de centrales generadoras de electricidad pasó del 0 por ciento en 1940 al 54 por ciento. En poco más de 20 años la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD había cumplido uno de sus más importantes cometidos: ser la entidad rectora en la generación de energía eléctrica.

En la década de los sesentas la inversión pública se destinó en más del 50 por ciento a obras de infraestructura. Con parte de estos recursos se construyeron importantes centros generadores, entre ellos los de Infiernillo y Temascal. En diez años se instalaron plantas generadoras por el equivalente a 1.4 veces lo hecho hasta esta época, alcanzando en 1971 una capacidad instalada de 7,874 megawatts.

Al finalizar la década de los setentas, se superó el reto de sostener el mismo ritmo de crecimiento al instalarse entre 1970 y 1980 centrales generadoras por el equivalente a 1.6 veces lo hecho anteriormente, que implicó una necesidad instalada de 17,360 megawatts. En la década de los ochentas el crecimiento fue menos espectacular principalmente por la disminución en la asignación de recursos. En 1991 la capacidad instalada ascendía a 26,797 megawatts. Actualmente, la capacidad instalada en el país es de 40,349.94 megawatts.

Por otra parte, el desarrollo de la industria eléctrica en sus inicios propició la construcción y operación de varios sistemas aislados con características diferentes. Debido a la inversión de normas técnicas, llegaron a coexistir cerca de 30 voltajes de distribución, 7 de alta tensión para líneas de transmisión y 2 frecuencias eléctricas de 50 y 60 hertz.

Estas condiciones dificultaban el suministro de electricidad a todo el país, por lo que la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD definió y unificó los criterios técnicos y económicos del Sistema Eléctrico Nacional. En primer lugar normalizó los voltajes de operación, con la finalidad de estandarizar los equipos, reducir sus costos y los tiempos de fabricación, almacenaje e inventariado.

Posteriormente en 1962 inició la integración de los sistemas de trans-

misión, comenzando con el Sistema de Operación Noroeste y el Sistema de Operación Noreste. En 1967 concluyó la integración de los Sistemas de Operación Norte, Oriental, Occidental y Central. Ese mismo año se logró la primera interconexión de los Sistemas Oriente y Occidental en uno solo denominado ORIOC.

En la década de los setentas todos los sistemas estaban interconectados, exceptuando los sistemas eléctricos de las penínsulas de Baja California y de Yucatán. Este último se incorporó al Sistema Interconectado Nacional en 1990, de tal modo que hoy el sistema de transporte de energía cubre casi la totalidad del territorio mexicano.

Paralelamente a la normalización de voltajes y a la interconexión del sistema eléctrico, en 1976 se logró unificar la frecuencia eléctrica de 60 hertz en todo el país. Esta acción de gran trascendencia no fue fácil debido a obstáculos técnicos, sociales y sindicales para convertir o cambiar el equipamiento eléctrico de los productores de electricidad y de los consumidores que operaban con 50 hertz.

El nuestro, era el sistema sujeto a unificación más grande del mundo por lo que se programó un periodo de ocho años para lograr la unicidad de la frecuencia eléctrica en todo el país. Sin embargo, gracias a los aciertos técnicos y de organización la meta se alcanzó en tan sólo cinco años, en los que se visitaron 2,434,810 consumidores para adaptar sus equipos electrodomésticos a la nueva frecuencia; se convirtieron 32 centrales generadoras, con 87 unidades; y se ajustaron 41 subestaciones.

Los avances han sido tales que en la actualidad se tiene un servicio eficiente y de calidad en 125,089 localidades, pero lo importante ahora es garantizar que el servicio continúe creciendo al mismo ritmo y en condiciones que aseguren una prestación cabal y perdurable en beneficio de la Nación.

1.5 La industria eléctrica como área estratégica en la economía y en el desarrollo nacional.

El suministro de energía eléctrica en todo el territorio es un factor importante para el desarrollo económico de un país.

La industria de suministro de energía eléctrica puede también contribuir a la creación o al crecimiento de una industria nacional de fabricación de mate-

riales y equipos para ser utilizados en las instalaciones eléctricas y a formar personal técnico competente para desarrollar las funciones de planeación, proyecto y construcción de nuevas instalaciones y la operación y mantenimiento de las existentes.

El diseño de las tarifas eléctricas se ha utilizado en ocasiones como un medio para redistribuir el ingreso, subsidiando el consumo de energía eléctrica de los grupos más desfavorecidos, o para apoyar a industrias nacionales con el propósito de acelerar su desarrollo y aumentar su competitividad.

Las tarifas eléctricas se han utilizado también como instrumento de regulación económica, aplazando su aumento, justificado por el aumento de los costos, para contener la inflación, aunque a más largo plazo esto puede ser contraproducente al hacer necesario el subsidio de la industria y contribuir al déficit público.

Por último la industria eléctrica puede jugar un papel importante en la implantación de una política energética y ambiental nacional, que por ejemplo promueva el uso de ciertas fuentes de energía por ser más abundantes en el país y menos contaminantes.

Por todas estas razones, unidas a la característica de monopolio natural de la industria eléctrica, muchos países decidieron nacionalizar total o parcialmente dicha industria, especialmente en el periodo posterior a la segunda guerra mundial.

La tarificación de la energía eléctrica producida por estos monopolios públicos puede manejarse como en el caso de un monopolio eléctrico privado, con base en los costos promedio o contables. Sin embargo, para tomar en cuenta el interés colectivo se desarrolló en la Dirección de Estudios Económicos de Electricidad de Francia una tarificación basada en la venta al costo marginal, que permite, según la teoría de Pareto, obtener un óptimo económico que produce un beneficio colectivo máximo[18].

Capítulo 2

Marco jurídico del Sector Eléctrico en México

Para entender mejor el porqué de la inconstitucionalidad de las reformas y las iniciativas de reforma en lo tocante a la industria eléctrica, es necesario conocer en forma general su marco conceptual de índole jurídico, que abarca desde la explicación de las funciones del Estado como el ente que administra los recursos de un país para lograr su bienestar, hasta el estudio de las leyes que se han creado para ayudar en la concreción de esta meta.

2.1 Principales nociones jurídicas para entrar al estudio de la regulación del sector eléctrico.

Existen conceptos que son fundamentales para determinar la forma en que una nación se constituye y busca la seguridad y el bienestar de los individuos que la conforman. Dichos conceptos o nociones surgen como producto de la evolución de la sociedad y logran desarrollarse hasta convertirse en principios que son aceptados por la mayor parte de ella, llegando de esta manera a formar parte de las leyes que la rigen. Así, teniendo en cuenta la importancia estratégica de la Industria Eléctrica (ver Sección 1.5), los conceptos de Administración Pública y de Servicio Público adquieren una gran relevancia.

2.1.1 Administración Pública Federal

De acuerdo con Andrés Serra Rojas [14] la Administración Pública puede ser definida como “la acción del Estado encaminada a concretar sus fines. Administrar es servir, es proveer por medio de servicios públicos o de servicios administrativos a los intereses de una sociedad”.

Dada la división de poderes en nuestro país, es al Poder Ejecutivo al que le toca llevar a cabo la importante labor de administrar, pero siempre siguiendo las leyes dictadas por el Poder Legislativo (o Congreso de la Unión). La base de la estructura administrativa se encuentra en el artículo 90 Constitucional, que a la letra dice:

“La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de la Secretarías de Estado y departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”

La Administración Pública en nuestro Estado Federal se manifiesta en tres grandes esferas de competencia, perfectamente delimitadas en sus funciones: la federal propiamente dicha, la estatal y la municipal.

La Administración Pública Federal está a cargo del Presidente de la República y de los órganos que dependen jerárquicamente de él, tales como las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, empresas de participación estatal, sociedades mercantiles del estado, etc.

La Administración Pública Estatal está a su vez integrada por los Gobernadores de cada uno de los Estados que conforman nuestra Federación, por los organismos dependientes de él, ya sean centralizados, descentralizados, desconcentrados y algunas empresas o sociedades mercantiles.

Finalmente el municipio, que es la base de nuestra división territorial, tiene una organización administrativa similar a las mencionadas anteriormente, tomando en consideración, en forma principal, a su Ayuntamiento[10], integrado por el Presidente Municipal, un síndico procurador, regidores y

demás funcionarios que en cabildo tomarán las decisiones indispensables en el mantenimiento, desarrollo y en general el bienestar del municipio.

Estos tres ámbitos de la Administración Pública que se acaban de definir, cuentan con ciertas formas de organización para lograr sus fines, a saber: la centralización, la descentralización, la desconcentración y las empresas paraestatales.

2.1.1.1 Centralización administrativa

Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica para satisfacer las necesidades públicas.

Centralizar administrativamente es reunir y coordinar facultades legales en un centro de poder o autoridad central superior, que en materia federal se otorgan exclusivamente a las altas jerarquías del poder Ejecutivo Federal, en particular, al Presidente de la República que como jefe de la administración se encarga de ejecutar las leyes federales con la colaboración subordinada y dependiente de los demás órganos administrativos secundarios, sin que ellos tengan competencia e iniciativa propia para decidir, pero que son necesarios para preparar y ejecutar las decisiones administrativas[14].

2.1.1.2 Descentralización administrativa

Con motivo del crecimiento desorbitado de las necesidades de carácter público, que en la actualidad tiene obligación de satisfacer el Estado, ha surgido una forma de organización administrativa diferente de la centralización. En esta nueva forma se intenta que el Estado cumpla realmente con los requerimientos que le presenta la sociedad moderna, y para ello encarga la realización de ciertas actividades a diversos órganos cuya actuación goza de cierta autonomía respecto del poder central[10].

La expresión descentralizar significa “opuesto al centro”, es decir, es el fenómeno que va del centro a la periferia y se aprecia en la actualidad, en la organización del Estado y de la Administración Pública. La descentralización administrativa, en estricto sentido, existe cuando se crean organismos a través de un acto legislativo, sea ley del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo, con personalidad jurídica propia, con patrimonio propio, régimen jurídico propio para realizar una actividad que compete al Estado o que es

de interés público mediante facultades autónomas[1].

2.1.1.3 Desconcentración administrativa

La desconcentración puede entenderse como la transferencia que de ciertas competencias hace la administración pública a favor de órganos que no tienen personalidad jurídica diversa, sino que continúan formando parte de la propia administración pública, aunque sí gozan de cierta autonomía técnica. Por medio de la desconcentración, los órganos supremos del Estado otorgan medios y facultades de actuación a otros inferiores, que siguen perteneciendo al Estado.

La desconcentración no presupone el nacimiento de una nueva persona jurídica diferente de la que le cedió determinadas facultades; en cambio la descentralización sí crea nuevas personas morales diferentes[10].

2.1.1.4 Las empresas paraestatales

Estas son empresas de participación estatal, en las que el Estado lleva a cabo funciones que deben ser efectuadas en forma ágil y eficiente, pero que además interesa su realización no por ver en esos entes una fuente de ingresos, pues en ocasiones incluso son motivo de subsidios, sino por satisfacer algunas necesidades económicas o comerciales, apremiantes para el país.

Estas empresas estatales poseen personalidad jurídica y patrimonio propios, pero siempre guardan un íntimo vínculo con el Estado, ya que éste les proporciona totalmente su capital o por lo menos es participante mayoritario del mismo.

Por sus características, las empresas de participación estatal pueden ser confundidas con los organismos descentralizados, como es el caso de Petróleos Mexicanos, que si bien funciona como organismo descentralizado, no puede considerársele así, porque es una de las empresas de participación estatal cuyo capital en forma completa pertenece al Estado, con motivo de la nacionalización de que fue objeto y además, el Ejecutivo interviene en la designación de parte de los miembros del Consejo de Administración y de otros funcionarios de alto rango en la empresa.

En otros casos el Estado solo participa mayoritariamente con el capital de la empresa y ejerce cierta intervención en los asuntos a que se dedica. Este fue el caso de empresas como Altos Hornos de México, S.A., y Diesel Nacional, S.A.

2.1.2 El servicio público

La noción de servicio público ha sido uno de los temas más controvertidos para los tratadistas, pues obedece a la realidad social y jurídica de un lugar y de una época determinada y es por ello que hoy en día no es posible obtener un criterio unificado para su definición. Sin embargo, es posible distinguir entre sus definiciones, cierta similitud para configurar sus elementos, por lo que a continuación se transcriben algunas.

“El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública, activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar —de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro— la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público”. Andrés Serra Rojas[14].

“Es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión)”. Miguel Acosta Romero[1].

“Es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes con sujeción a un mutable régimen jurídico ex-orbitante del derecho privado en beneficio indiscriminado de toda persona”. Jorge Fernández Ruiz[4].

“Es una actividad para satisfacer concretamente una necesidad colectiva de carácter económico o cultural, mediante prestaciones que por virtud de regulación especial del poder público, deben ser regulares, continuas y uniformes”¹. Gabino Fraga[6].

¹Este concepto es el que ha adoptado la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2.1.3 El Servicio Público de Energía Eléctrica

El servicio público de energía eléctrica se sujeta a régimen de derecho público con la obvia intención de garantizar el interés público, en muchas de las ocasiones gravemente vulnerado por la actitud de las empresas privadas dedicadas a la generación, distribución y suministro de energía eléctrica, lo que, en buena medida ha provocado su nacionalización en diversos países que han reservado exclusivamente al Estado su manejo por tener la industria eléctrica una evidente situación estratégica.

Las necesidades de carácter general a cuya satisfacción se dedican diversos servicios públicos son, en muchos casos, inducidos por el avance tecnológico; la necesidad que atiende el servicio público de suministro de energía eléctrica, es una muestra clara de ellos, pues hace un siglo no existía dicha necesidad y hoy en día para la humanidad es imposible desarrollar sus actividades sin el fluido eléctrico.

2.1.3.1 Definición del Servicio Público de Suministro de Energía Eléctrica

Entendemos al servicio público de suministro de energía eléctrica, como una actividad técnica, encaminada a satisfacer la necesidad de carácter general de disponer de energía eléctrica, mediante la generación, compra, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de dicho fluido; cuyo cumplimiento uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público, con sujeción a un régimen de derecho público, para el aprovechamiento indiscriminado de toda persona que satisfaga los requisitos preestablecidos[5].

2.1.4 Actividades no consideradas como servicio público de energía eléctrica

Recientemente se han introducido en la legislación secundaria que regula el sector eléctrico algunas figuras jurídicas que no son consideradas propiamente como parte del servicio público de energía eléctrica: el autoabastecimiento, la cogeneración, la producción independiente, y la pequeña producción.

2.1.4.1 Definición de autoabastecimiento

Es la generación de energía eléctrica destinada a la satisfacción de necesidades propias de personas físicas y morales, siempre que no resulte inconveniente para el país, a juicio de la Secretaría de Energía. Debe aclararse, que en estos casos, los excedentes de producción deben entregarse a la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD.

2.1.4.2 Definición de cogeneración

Esta figura se presenta en los casos en que se produce energía eléctrica conjuntamente, con vapor u otro tipo de energía térmica secundaria, cuando la energía térmica no aprovechada en los procesos se utilice para la producción directa o indirecta de energía eléctrica o cuando, se utilicen para la generación de energía eléctrica combustibles producidos en los procesos. En estos casos, la electricidad debe destinarse exclusivamente a la satisfacción de las necesidades de los establecimientos asociados a la cogeneración, y los excedentes deben entregarse a la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD.

2.1.4.3 La producción independiente

Se da cuando se produce energía eléctrica para su venta a la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, quien queda legalmente obligada a adquirirla en los términos y condiciones que se convengan.

2.1.4.4 La pequeña producción

La pequeña producción se permite a favor de personas físicas o morales de nacionalidad mexicana con domicilio en territorio mexicano, siempre que destinen la totalidad de la energía eléctrica producida a su venta a la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. En estos casos se imponen límites a la capacidad de generación.

2.1.5 La licitación pública y la concesión administrativa

Para finalizar, es importante definir brevemente los conceptos de licitación pública y concesión administrativa dentro del presente estudio, puesto que

también son figuras a través de las cuales el Estado logra llevar a cabo su función de administrar.

2.1.5.1 La licitación pública

La licitación en el campo del derecho administrativo es considerada como un procedimiento administrativo por el cual la Administración Pública adjudica una obra o contrata a quien ofrezca mejores condiciones para su realización, entre quienes hayan concurrido a la misma.

2.1.5.2 La concesión administrativa

La concesión administrativa es el acto en virtud del cual se otorga, mediante determinadas condiciones, a un servicio de interés general realizado por un particular, carácter de servicio público como si fuera realizado por la administración.

2.2 Análisis de los preceptos constitucionales que rigen la prestación del Servicio Público de Energía Eléctrica en México

La regulación esencial en materia de energía eléctrica se encuentra en varios artículos de nuestra Carta Magna, ya sea que hablen de ella de manera explícita (artículos 25, 27 y 28), o que hagan referencia más bien a las entidades del Sector Público encargadas de ella (artículos 26, 73, 74, 90, 93, 108, 110, 123 y 134).

2.2.1 Artículo 25 constitucional

El artículo 25 Constitucional precisa el modelo económico del Estado mexicano, en el que se encuentra el concepto de la rectoría económica del Estado lo cual obedece al mandato constitucional que atribuye al Estado la responsabilidad de organizar y conducir el desarrollo nacional.

Esta rectoría exige que el sector público tenga a su cargo, y de manera exclusiva, las áreas estratégicas que señalan el artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución, entre las que se encuentra la electricidad, y que el Gobierno Federal mantenga siempre la propiedad y el control sobre los organismos que

en su caso se establezcan para ese efecto tal como ocurre con los organismos COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD Y LUZ Y FUERZA DEL CENTRO.

2.2.2 Artículo 26 constitucional

El artículo 26 establece el principio de la planeación del desarrollo, el cual fue adoptado por los gobiernos de la República desde la expedición en 1920 de la Ley sobre Planeación General de la República.

El precepto constitucional impone al Estado la obligación de organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, que propicie un crecimiento sólido, dinámico, permanente y equitativo del país, a cuyo efecto se dispone la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y la obligación de sujetar al Plan Nacional de Desarrollo los programas de la Administración Pública Federal, entre los que están implícitos los de la empresa pública y los programas institucionales de la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD.

2.2.3 Artículo 27 constitucional

El artículo 27 de nuestra Carta Magna, en su párrafo sexto, consagra el alma y fundamento de toda la regulación jurídica de la materia, estableciendo la exclusividad de la Nación para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer de energía eléctrica para la prestación del servicio público.

En este mismo precepto, también se encuentra establecido que en esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

2.2.4 Artículo 28 constitucional

El artículo 28 Constitucional dispone que no constituirán monopolio las funciones que el Estado ejerza en las áreas estratégicas, siendo para tales efectos las siguientes: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. El Estado por considerarlas áreas estratégicas, expresamente dispone en su párrafo quinto: "El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz desempeño de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario

donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado”.

2.2.5 Artículo 73 constitucional

El artículo 73 de la Ley Suprema, en su fracción décima, establece la facultad exclusiva del Congreso General de la República para legislar en toda la República sobre energía eléctrica.

Esta materia exige la intervención del legislador Federal, debido a la importancia que reviste para el desarrollo del país y por tratarse de un área estratégica de la economía nacional.

La fracción 29, base quinta, inciso A, del mismo artículo 73, otorga al Congreso Federal otra facultad exclusiva, esta vez en materia impositiva para establecer gravámenes sobre energía eléctrica, cuyos rendimientos deben compartirse con los estados y municipios conforme a la Ley de Coordinación Fiscal.

2.2.6 Artículo 74 constitucional

El artículo 74, en su fracción cuarta, dispone la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, dentro del cual se encuentra el correspondiente a la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD.

2.2.7 Artículo 90 constitucional

El artículo 90 dicta la forma de organización de la Administración Pública Federal, dividiéndola en centralizada y paraestatal, señalando que la Ley Orgánica que expida el Congreso distribuirá los negocios administrativos de la Federación en diversas secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención de Ejecutivo Federal en su operación. La COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD queda ubicada, dentro de esta estructura, como una entidad perteneciente a la Administración Pública Paraestatal, dentro del sector coordinado por la Secretaría de Energía.

2.2.8 Artículo 93 constitucional

El artículo 93 Constitucional establece la facultad de las Cámaras del Congreso de la Unión, para poder citar no sólo a los Secretarios de Estado o jefes de los departamentos administrativos para informar cuando se discutiese una ley o se estudiase un negocio concerniente a sus respectivos ramos, sino también, a los directores y administradores de organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria.

El tercer párrafo, del mencionado artículo, faculta a las referidas Cámaras Legislativas a integrar comisiones, para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, que vienen a ser casi la totalidad de las empresas públicas del país.

2.2.9 Artículo 108 constitucional

El artículo 108 disciplina la función pública, reputando como servidores públicos, a los funcionarios, empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal —incluidos los de la Administración Paraestatal y por ende, los de la empresa pública—, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

La COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD Y LUZ Y FUERZA DEL CENTRO operan a través de los servidores públicos que ajustan su conducta a esta norma.

2.2.10 Artículo 110 constitucional

En cuanto al artículo 110 Constitucional, la referida reforma de 1982, incluyó entre los sujetos de juicio político a los directores generales o sus equivalentes en toda empresa pública, conformada de acuerdo a los esquemas de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. De lo que se desprende que los titulares de dichos cargos dentro de COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD Y LUZ Y FUERZA DEL CENTRO, pueden incurrir en responsabilidad política.

2.2.11 Artículo 123 constitucional

El artículo 123 describe, en su apartado A, Fracción 31, inciso *a* que los trabajadores de la industria eléctrica estarán sujetos a la jurisdicción de las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, y de la misma manera contempla en el inciso *b* a los trabajadores de las empresas administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal.

2.2.12 Artículo 134 constitucional

El artículo 134 de la Norma Fundamental establece las bases para el manejo de recursos económicos federales señalando que los recursos de que dispongan el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer sus objetivos.

Además, establece el principio de Adquisición de Bienes, Servicios y Obra Pública a través de licitación pública, para asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Después de su reforma publicada el 28 de diciembre de 1982, el artículo 134 Constitucional sujeta rigurosamente a licitación pública no sólo los contratos relativos a la obra pública, celebrados por el gobierno, sino también por las empresas públicas, así como las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes y prestación de servicios de cualquier naturaleza contratados por las mismas, "a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes".

El artículo en análisis prevé, además, la posibilidad de no someter a licitación pública la adjudicación de los referidos contratos, cuando tal mecanismo no sea idóneo para asegurar al Estado las mencionadas condiciones y circunstancias, a cuyo efecto establece en su párrafo tercero:

"Las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado"[17].

2.3 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Esta ley, reglamentaria del artículo 90 Constitucional, contiene las bases de la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo de la Unión, así como los principios y las normas conforme a las cuales se distribuyen las competencias fundamentales de sus órganos centralizados.

Además de lo anterior, en este ordenamiento se establece la distinción entre, por una parte, la administración pública centralizada, y por la otra, la administración pública paraestatal.

Es de advertirse que la administración pública centralizada se integra por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, y las procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal, así como que, dentro de las Secretarías de Estado que la ley menciona, se encuentra la de Energía, entre cuyas atribuciones es de destacarse, conforme a lo dispuesto en la fracción VIII, artículo 33 de la misma ley, la de regular, entre otras, a la industria eléctrica del país.

A su vez la administración pública federal paraestatal comprende a los organismos descentralizados, entre otras entidades paraestatales. Es en esta parte de la administración pública en la que COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD Y LUZ Y FUERZA DEL CENTRO, organismo descentralizado, participan según dispone el artículo 8° de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Ambas entidades paraestatales están sujetas a las leyes que se examinan en esta exposición, así como a las regulaciones que en materia de electricidad apruebe el titular del Poder Ejecutivo por conducto o a propuesta de la Secretaría de Energía, constituida ésta a su vez como coordinadora del sector energético, con apoyo en el artículo 48 de la ley orgánica que se comenta, e investida de las facultades señaladas en el artículo 49 del mismo ordenamiento.

El artículo 48 que se cita prevé la figura administrativa denominada sectorización, que consiste en que el presidente de la República agrupe por sectores definidos a las entidades paraestatales, considerando su objeto en relación con la esfera de competencia que la propia ley orgánica y otras leyes atribuyen a las dependencias, a fin de que la actuación de la autoridad dependiente del Ejecutivo y las empresas públicas y organismos especializados se realice coordinadamente en el marco del Sistema Nacional de Planeación,

y de que las relaciones entre los sectores paraestatales y el Ejecutivo mismo se conduzcan a través de las secretarías encargadas de esa coordinación.

La COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD quedó colocada, en virtud de los correspondientes acuerdos de 1980 y 1982, en el sector coordinado por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial cuyas funciones en la materia asumiría posteriormente la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, hoy Secretaría de Energía.

A la coordinadora de sector corresponde, de acuerdo con el citado artículo 49, coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en sector a su cargo. Esto se reproduce en el artículo 8° de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que asigna a las Secretarías de Estado o jefes de departamentos administrativos, coordinar la presupuestación de las entidades de acuerdo con las asignaciones sectoriales de gasto y financiamiento, conocer su operación y evaluar los resultados de dichas entidades. Estas funciones, según el artículo 9° de la propia Ley Federal de Entidades Paraestatales, se realizan a través del órgano de gobierno aún cuando la intervención de la coordinación sectorial pueda requerir de información de mayor amplitud de tiempo y contenido, para permitir el conocimiento de la operación y la preparación programática de las entidades paraestatales con las que se coordina[8].

2.4 Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y su Reglamento

La Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica fue publicada el 22 de diciembre de 1975 y abrogó la Ley de la Industria Eléctrica del 31 de diciembre de 1938 y el decreto que estableció las bases para el funcionamiento de la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD del 11 de enero de 1949. Hasta ahora ha sufrido 5 reformas, siendo la más controvertida la publicada el 23 de diciembre de 1992.

Sin contar los transitorios, la ley en comentario consta de cuarenta y nueve artículos, repartidos en nueve capítulos, cuyas respectivas denominaciones son las siguientes:

Capítulo I. Disposiciones Generales.

Capítulo II. Del organismo encargado de la prestación del servicio público de energía eléctrica.

Capítulo III. De la participación y capacitación de los trabajadores.

Capítulo IV. De las obras e instalaciones.

Capítulo V. Del suministro de energía eléctrica.

Capítulo VI. Sanciones.

Capítulo VII. Recurso Administrativo.

Capítulo VIII. Competencia.

Capítulo IX. Aprovechamiento para obras de infraestructura eléctrica.

En las disposiciones generales de la ley en análisis, en su artículo 1º, reitera lo dispuesto en el artículo 27 Constitucional sobre la exclusividad del Estado en la prestación del servicio público de energía eléctrica, cuyos actos están considerados en el artículo 2º como de orden público, por lo que debe entenderse que su observancia es obligatoria y que los derechos emanados de la misma no son renunciables; precisa en su artículo 3º, qué actividades comprende, y qué otras —relacionadas con la importación y generación de electricidad—, no se consideran servicio público, por lo que se permite la participación privada previo permiso, siendo para tales efectos, las siguientes:

1. La generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción;
2. La generación de energía eléctrica que realicen los productores independientes para su venta a la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD;
3. La generación de energía eléctrica para su exportación, derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción;
4. La importación de energía eléctrica por parte de personas físicas o morales, destinada exclusivamente al abastecimiento para usos propios; y
5. La generación de energía eléctrica destinada a uso en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica.

Además otorga a la ahora Secretaría de Energía la facultad para dictar disposiciones relativas al servicio público de energía eléctrica, obligatorias para la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD y demás personas físicas o morales que concurran a su proceso productivo.

Continuando con el análisis, la ley establece en los términos de su artículo 4° que la prestación del servicio público de energía eléctrica, comprende la planeación del sistema eléctrico nacional; la generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica; así como la realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que requieran la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico nacional.

En su Capítulo II, que comprende del artículo 7° al 15°, atribuye la prestación del servicio público de energía eléctrica a la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, a la que caracteriza como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, detalla su objeto, en el que descuella la prestación del servicio público de energía eléctrica; señala sus órganos de gobierno, así como las atribuciones de éstos y la forma de designar a sus titulares; además, determina la integración del patrimonio de dicho organismo descentralizado.

El Capítulo V comprende del artículo 25 al 39, y regula la mayor parte de los aspectos referentes a la prestación de dicho servicio, al que impone los caracteres esenciales de uniformidad, generalidad y obligatoriedad (artículo 25), continuidad y regularidad (artículos 26 y 27), igualdad (artículo 30) y mutabilidad (artículo 32); además, señala los requisitos para el uso del servicio (artículo 30 y 33) y la posibilidad de tarifas diferenciadas (artículo 31).

Amén de reservar al Estado el monopolio de la prestación del servicio público de energía eléctrica, la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica establece de hecho un monopolio en su favor, puesto que en los términos del artículo 36 se establece que toda la energía eléctrica que generen los particulares para su venta, sólo podrá ser adquirida por la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD.

El Capítulo VI establece las sanciones aplicables a los usuarios del servicio público de energía eléctrica, y en el Capítulo VII se establecía el recurso administrativo utilizable contra las resoluciones de las autoridades competentes, dictadas con fundamento en esta ley y demás disposiciones de ella derivadas, pero quedó derogado en los términos de artículo 2° transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

2.4.1 El Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica

El Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica tiene por objeto ampliar y clarificar la ley de esta materia en lo que se refiere a la prestación de dicho servicio y a las actividades previstas en esta ley que no constituyen servicio público.

El contenido del reglamento regula esencialmente los ajustes, modificaciones y reestructuraciones tarifarias, así como los elementos a considerar para la fijación de dichas tarifas. Asimismo, ordena a la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD elaborar y remitir a la Secretaría de Energía un documento anual de prospectiva sobre las tendencias del sector eléctrico del país, así como los programas para la realización de obras que el organismo pretenda ejecutar para la prestación del servicio eléctrico a su cargo.

Respecto a las actividades de generación de energía eléctrica que puedan participar los particulares, se desarrollan los preceptos del régimen de permisos —contenido de las solicitudes, documentos que deben anexarse a las solicitudes, datos que deben contener los permisos, obligaciones de los permisionarios y la renovación, transferencia y extinción de los permisos— al que están sujetos quienes pretendan llevarlas a cabo.

Los permisos se expiden por un tiempo indefinido, salvo los relativos a la producción independiente —hasta por un plazo de treinta años—. La expedición de estos permisos es atribución de la Comisión Reguladora de Energía[9].

2.5 Ley de la Comisión Reguladora de Energía

El 31 de octubre de 1995 fue publicada esta brevísima ley de apenas 13 artículos —incluidos dos transitorios—, que creó a la Comisión Reguladora de Energía, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía, pero con autonomía técnica y operativa.

El objeto de dicha comisión consiste en promover el desarrollo eficiente de las actividades siguientes: la prestación del servicio público de suministro de energía eléctrica; la generación, exportación e importación de energía eléctrica que realicen los particulares; la adquisición de energía eléctrica destinada al servicio público; la conducción, transformación y entrega entre las entidades

a cuyo cargo está el servicio público de suministro de energía eléctrica, y entre ellas los titulares de los permisos para la generación, exportación e importación de dicho fluido.

Además de regular la organización y funcionamiento de la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, la Ley de la Comisión Reguladora de Energía fija sus atribuciones, entre las que figuran las de participar en la determinación de las tarifas para el suministro de energía eléctrica; verificar que en la prestación del servicio público respectivo se adquiera la que resulte de menor costo para las entidades a cuyo cargo está su prestación, garantizar, además, la óptima estabilidad, calidad y seguridad para el sistema eléctrico nacional; e imponer las sanciones previstas en los artículos 40 y 41 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

2.5.1 Actividades de la Comisión Reguladora de Energía en el ramo eléctrico

El artículo 2° de la ley dispone que la Comisión tendrá por objeto el desarrollo eficiente de las actividades reguladas en materia de electricidad, y lo que se entiende por actividades reguladas:

1. El suministro y venta de energía eléctrica a los usuarios del servicio público.
2. La generación, exportación e importación de energía eléctrica, que realicen los particulares.
3. La adquisición de energía eléctrica que se destine al servicio público.
4. Los servicios de transmisión de energía eléctrica entre las entidades que tengan a su cargo la prestación del servicio público de energía eléctrica y entre éstas y los permisionarios.

Adicionalmente, el artículo 2° establece que para el cumplimiento de su objeto, la Comisión contribuirá a salvaguardar la prestación de los servicios, fomentará la competencia, protegerá los intereses de los usuarios, propiciará una sana cobertura nacional y atenderá a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios.

El citado artículo 2°, de manera genérica, establece aquellas actividades que están sujetas a regulación, ya sea que se lleven a cabo por los organismos

descentralizados del sector energético o por las empresas de los sectores social o privado.

Las actividades reguladas en materia de electricidad, tienen su origen en las reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y a la expedición de su Reglamento. Antes de que entrara en vigor la ley que se comenta, estas actividades estaban reguladas por la Secretaría de Energía en donde la Comisión Reguladora de Energía se limitaba a dar una opinión técnica a dicha dependencia. Por virtud de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, ahora estas actividades se consideran dentro de su ámbito de regulación.

El artículo 3° de la Ley enumera las atribuciones de la Comisión, las que se agrupan en comunes, en materia de energía de eléctrica y gas. En el caso del presente trabajo son las primeras dos las que hay que mencionar:

Comunes:

1. Autorizar y revocar permisos y autorizaciones que se requieran para la realización de las actividades reguladas.
2. Aprobar los modelos de convenios y contratos de adhesión para la realización de las actividades reguladas.
3. Expedir disposiciones administrativas de carácter general aplicables a las personas que realicen actividades reguladas.
4. Llevar un registro declarativo y con fines de publicidad.
5. Actuar como mediador o árbitro en la solución de controversias de las actividades reguladas.
6. Imponer sanciones administrativas.

En materia de energía eléctrica:

1. Participar en la determinación de tarifas para el suministro y venta de energía eléctrica.
2. Aprobar los criterios y bases para determinar los costos de conexión.
3. Aprobar la metodología para la determinación de los cargos por servicios de transmisión.

4. Vigilar el proceso de adquisición de energía eléctrica para el servicio público.
5. Opinar sobre la adición o sustitución de capacidad del Sistema Eléctrico Nacional.

2.5.2 Antecedentes de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía

La creación de la Comisión Reguladora de Energía, tiene como principales antecedentes el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1992 que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica las cuales plantean importantes modificaciones al marco jurídico de la energía eléctrica.

El espíritu de dichas reformas es el de permitir al sector privado la participación, previo permiso, en la generación de electricidad, en las modalidades de productor externo (autoabastecimiento, cogeneración, producción independiente y pequeña producción), así como en la importación y exportación de energía eléctrica. La reforma también incluyó la posibilidad del uso de la red de transmisión, propiedad de la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, por parte de los permisionarios.

El decreto de reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en el transitorio tercero, dispone que, para una mayor atención y despacho de los asuntos de la entonces Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, en materia de regulación de energía, el Ejecutivo Federal, dispondría la creación de una Comisión Reguladora de Energía, como órgano de la citada dependencia, con facultades específicas para resolver las cuestiones que origine a la aplicación de dicha ley.

Para permitir la participación privada fue necesaria la creación de instituciones con carácter gubernamental para realizar funciones de regulación energética. De tal manera el Congreso de la Unión aprobó en 1995, la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.

2.5.3 Decreto de creación de la Comisión Reguladora de Energía

La Comisión Reguladora de Energía, fue creada mediante decreto presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de octubre de 1993,

mismo que entró en vigor el 3 de enero de 1994.

Por virtud de este decreto de creación, la Comisión Reguladora de Energía se constituyó como un órgano administrativo, desconcentrado de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, adscrito directamente al titular de dicha dependencia, encargado de resolver las cuestiones derivadas de la aplicación de las disposiciones reglamentarias del artículo 27 constitucional en materia de energía eléctrica.

A manera de ejemplo, las siguientes son algunas de las atribuciones que le otorgaba el decreto de creación a la Comisión Reguladora de Energía:

- Realizar las actividades que la Secretaría de energía, Minas e Industria Paraestatal le señalará en materia de regulación de energía eléctrica.
- Opinar sobre los criterios y lineamiento de los programas y acciones del gobierno federal en materia de regulación de energía.
- Actuar como órgano auxiliar técnico y consultivo de la Secretaría de Energía, Minas e Industria en materia de energía eléctrica.
- Opinar sobre el otorgamiento de permisos de generación, importación y exportación de energía eléctrica.
- Conocer y atender, para fines de conciliación y arbitraje, las quejas y reclamaciones de los usuarios del servicio público de energía eléctrica.

El decreto de creación otorgaba a la Comisión Reguladora de Energía, facultades para actuar, exclusivamente, como órgano de consulta de la entonces Secretaría de Energía, Minas e industria Paraestatal en materia de energía eléctrica, sin tener facultades resolutivas ni atribuciones regulatorias propias.

2.5.4 Exposición de motivos de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía

El Ejecutivo Federal en la exposición de motivos de la iniciativa de ley de la Comisión Reguladora de Energía, propuso dotar a ésta de las atribuciones necesarias para regular la participación de los particulares en la industria eléctrica, así como las relaciones entre éstos y las entidades públicas del sector energético. Dicha iniciativa de ley señala que la acción reguladora

deberá ejercerse con un claro sentido promotor, no limitando, sino más bien fomentando el desarrollo eficiente de las actividades reguladas.

En materia de electricidad, la iniciativa propone la participación de la Comisión Reguladora de Energía, en la aprobación, modificación, ajuste y reestructura de las tarifas para suministro y venta de la energía eléctrica, así como su intervención en el ámbito de sus atribuciones, con el fin de que los particulares tengan igualdad de oportunidades y fomentar así la generación externa de energía eléctrica.

La iniciativa de ley hace referencia a las facultades de la Comisión Reguladora de Energía, relativas a la inspección y vigilancia que le permitirán requerir información, citar a comparecer a quienes realicen actividades reguladas y ordenar visitas de verificación para comprobar el funcionamiento de las disposiciones aplicables, la seguridad en las instalaciones y la eficiencia de los servicios.

Del mismo modo, la iniciativa propone la creación de un registro público declarativo y con fines de publicidad, en donde se inscribirán los actos que expida la Comisión Reguladora de Energía, los procedimientos para la solución de controversias y demás información relevante relacionada con las actividades reguladas[9].

2.6 Otras leyes relacionadas

Al igual que con los artículos constitucionales (ver Sección 2.2), existen leyes que en algunas de sus partes establecen preceptos que se relacionan ya sea de manera directa o de manera indirecta con la energía eléctrica. En esta sección son mencionadas, y se explica de manera breve dicha relación.

2.6.1 Ley de Aguas Nacionales

Este ordenamiento legal, publicado el 1° de diciembre de 1992, regula la explotación, uso o aprovechamiento, de las aguas nacionales, consideradas por la Constitución de propiedad inalienable e imprescriptible de la nación y, en su artículo 7°, declara de utilidad pública su aprovechamiento para la generación de energía eléctrica destinada al servicio público.

En su Capítulo III, faculta a la Comisión Nacional del Agua a otorgar a la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, título de asignación de agua

para la generación de energía eléctrica y el enfriamiento de las plantas correspondientes.

2.6.2 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

Esta ley es de orden público e interés social, cuyo objeto estriba en regular las actividades concernientes a planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamientos de los bienes muebles, la prestación de los servicios de cualquier índole; así como los de obra pública y los que con ella se relacionan a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública federal, el gobierno del Distrito Federal, las procuradurías generales de la República y del Distrito Federal, y organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Entre sus disposiciones figuran las relativas a la determinación de diversos tipos de contratos administrativos para la adquisición, arrendamiento y servicio de bienes muebles o la realización de obra pública; la definición de esta última; los procedimientos, incluido el de licitación de obra pública, para la adjudicación y celebración de tales contratos, las excepciones a la licitación pública; y las sanciones previstas a quienes infrinjan las disposiciones de la ley.

2.6.3 Ley de Información Estadística y Geográfica

Publicada el 30 de diciembre de 1980, consiste en una ley de orden público e interés social, cuyo objeto radica básicamente en regular tanto la promoción, integración y organización como el funcionamiento, desarrollo y aprovechamiento de los sistemas y servicios nacionales de estadística y de información geográfica.

Destacan entre sus disposiciones las relativas a las atribuciones del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y de las unidades que integran los sistemas nacionales estadísticos y de información geográfica; así como los derechos y obligaciones de los usuarios e informantes (entre los que se cuentan COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD Y LUZ Y FUERZA DEL CENTRO).

2.6.4 Ley de Planeación

Esta ley fue aprobada el 5 de enero de 1983. Sus disposiciones son consideradas de orden público e interés social, y consisten en establecer las normas y principios básicos para la planeación nacional del desarrollo, que encauce la actuación de la administración pública federal; la integración y funcionamiento del sistema nacional de planeación democrática de los diversos grupos sociales en la elaboración del plan nacional de desarrollo y demás programas previstos en la ley; para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y de los mismos programas.

2.6.5 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

Ésta data del 31 de diciembre de 1976, y aún cuando no lo establece expresamente, es de orden público. Su objeto consiste en regular las actividades relativas a la programación, presupuestación, contabilidad, control y evaluación del ejercicio del gasto público federal, incluido el de la empresa pública.

2.6.6 Ley Federal de Entidades Paraestatales

Publicada el 14 de mayo de 1986, esta ley viene a ser reglamentaria, en lo conducente, del artículo 90 Constitucional y, aun cuando no lo señala expresamente, es de orden público. Su objeto consiste en regular la constitución, organización, funcionamiento, desarrollo, operación, control y evaluación de las entidades paraestatales —cuyo universo integran los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos— de la administración pública federal, con excepción genérica de las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía; y con excepción específica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Federal del Consumidor y la Procuraduría Agraria.

En los términos de su artículo 4º, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las institucionales nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento, así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, quedan sujetas en cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas y los demás organismos de estructura análoga que hubiere, se seguirán rigiendo por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia; pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas que se sujetarán a las disposiciones de la ley cuyo análisis nos ocupa, de acuerdo a lo dispuesto en su artículo 5°.

2.6.7 Ley General de Bienes Nacionales

Esta ley es un ordenamiento publicado el 8 de enero de 1982 y se encarga de establecer las bases para normar, identificar, registrar, inventariar, catalogar y controlar los bienes nacionales que componen el patrimonio nacional, adquirir, y en su caso, enajenar los inmuebles; además, la ley en análisis clasifica dicho patrimonio en bienes de dominio público y de dominio privado. En los términos de la fracción V de su artículo 2°, son bienes de dominio público los bienes destinados por la federación a un servicio público y, de acuerdo a la fracción VI de su artículo 34, están destinados a un servicio público:

... los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal, siempre que se destinen a la infraestructura, reservas, unidades industriales, o estén directamente asignados o afectos a la exploración, explotación, transformación, distribución o que se utilicen en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios.

2.6.8 Ley General de Deuda Pública

Esta ley publicada el 31 de diciembre de 1976, tiene como finalidad regular la programación de deuda pública, la contratación de financiamientos a cargo del gobierno federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos de la administración pública federal e instituciones que presten el servicio de banca y crédito; así como el registro,

control y vigilancia de las operaciones de endeudamiento del gobierno y de la administración pública federal.

2.6.9 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Ambas son consideradas de orden público, la primera fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982; la segunda Ley del 13 de marzo del 2002 deroga a la primera en tres títulos, prevaleciendo únicamente el segundo en materia federal, quedando su aplicación subsistente de manera completa para el Distrito Federal.

La importancia de estas leyes es que regulan la conducta de la personas consideradas como servidores públicos, y al ser las empresas públicas parte integrante de la Administración Pública quedan sujetas a las mismas.

2.6.10 Ley de Inversión Extranjera

Esta ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 27 de Diciembre de 1993, y define conceptos relevantes sobre inversión extranjera, establece las vías para la canalización del capital extranjero, permite la apertura a la inversión extranjera en actividades en donde su participación se considera necesaria y simplifica los trámites administrativos.

También establece que la inversión extranjera podrá participar en cualquier proporción en el capital social de sociedades mexicanas, adquirir activos fijos, ingresar a nuevos campos de actividad económica, fabricar nuevas líneas de productos, abrir y operar establecimientos y ampliar y relocalizar los ya existentes. Sin embargo, en concordancia con nuestra Constitución, también consagra que se reservan de manera exclusiva al Estado las siguientes áreas estratégicas: petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, electricidad, generación de energía nuclear, minerales radioactivos, comunicación vía satélite, telégrafos, radiotelegrafía, correos, ferrocarriles, emisión de billetes, acuñación de moneda, control, supervisión y vigilancia de puertos, aeropuertos y helipuertos.

Capítulo 3

Problematización sobre el control del ramo eléctrico

3.1 La Industria Eléctrica como Empresa Pública

Dada su importancia como área estratégica en el desarrollo económico de una nación, la industria eléctrica debe ser una empresa pública, y de hecho nuestra Constitución así lo establece.

Cuando la industria eléctrica es una empresa pública, su objetivo principal es el de proporcionar un servicio que redunde en beneficio de toda la población (ver Sección 1.5), y se encuentra regulada por el Estado sin perseguir ningún fin lucrativo. Además, en este caso la industria eléctrica tiene como característica el encontrarse integrada, es decir, que todas sus actividades (ver Sección 1.3) son controladas por una sola entidad. Algunos consideran esta integración como el estado natural de la industria eléctrica, y se refieren a ella como "monopolio natural", sin que esto quede comprendido como una figura jurídica en el Derecho Mexicano. En nuestro país, dichas actividades están encomendadas exclusivamente a los organismos COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD Y LUZ Y FUERZA DEL CENTRO, sin que ello constituya un monopolio, en virtud de lo establecido en el artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otro lado, algo que fortalece la idea de la industria eléctrica como empresa pública es que al ser considerada como área estratégica y por estar declarada como recurso propiedad de la Nación, se está cumpliendo

intrínsecamente con el objetivo de preservar la Soberanía Nacional.

3.2 La Industria Eléctrica como Empresa Privada

Las características y objetivos de la industria eléctrica al establecerse como empresa privada son diametralmente opuestas a las de su establecimiento como empresa pública.

En primer lugar la privatización busca la desintegración de las funciones de la industria, privatizando cada una de ellas, para así crear un mercado eléctrico donde la competencia logrará otorgar beneficios a los usuarios. Esta es la principal bandera de sus promotores, pero no hay que perder de vista que el objetivo primordial de un particular es obtener la máxima ganancia, y que en este caso la regulación del sector no está dada por el Estado, sino por la ley de la oferta y la demanda.

La privatización de la industria eléctrica resultaría muy costosa en múltiples aspectos al haber privatización no sólo en materia de generación, sino también en las demás fases. En los países en los cuales la industria eléctrica está controlada por particulares (ver Sección 3.4), un fenómeno que se produce invariablemente es el de la elevación de tarifas vía el traslado de los costos a los consumidores. Esto sucede principalmente por la existencia de empresas intermediarias innecesarias, porque los generadores tienen que vender a través de algún transmisor la energía al mercado, concurrendo como compradores los distribuidores, los comercializadores de energía e inclusive usuarios calificados (generalmente grandes consumidores). Tal planteamiento no sólo provoca la elevación de costos, sino que también generaliza la ineficiencia en el servicio.

Se dice que el funcionamiento de este sistema fomentaría la competencia entre los generadores, teniendo como resultado una mejor calidad y un menor precio, pero estas son evidentemente falacias, sobre todo en el caso de "menor" precio, pues sería exactamente a la inversa. Es muy ilustrativo el caso de la privatización de Telmex. Las tarifas telefónicas son caras y se elevan cuando los dueños quieren, como el servicio es necesario se paga obligadamente so pena de que sea suspendido. Habrá competencia y modernidad, pero quienes pagan son los consumidores, clientes cautivos, mientras la ganancia se la distribuyen unos cuantos empresarios. Lo mismo ocurriría

con el servicio privatizado de energía eléctrica.

La gran mayoría de los usuarios del servicio de distribución serían los que tuviesen consumos relativamente bajos, como las empresas medianas y pequeñas y los clientes residenciales. Estos usuarios recibirían un servicio integrado por parte de la empresa de distribución de su región. El suministro que recibiesen incluiría la conducción y venta de la energía eléctrica. El precio que pagarían al distribuidor sería regulado y la metodología para su cálculo establecería incentivos que promoviesen la reducción del precio al consumidor final. Si ahora, esa mayoría de usuarios es quien paga los precios más altos, casi el doble de los costos de producción, con el nuevo esquema la situación sería peor. Por más incentivos que hubiera no habría reducción de precios. En el capitalismo los precios bajan transitoriamente sólo para elevarse más. En estas condiciones cualquier regulación por parte del Estado es insuficiente, la verdadera regulación sería esencialmente la determinada por los empresarios privados, es decir, por la tendencia a obtener mayores ganancias.

La factura de los consumidores desglosaría el precio de generación, la tarifa de transmisión y la tarifa de distribución, esto es, con la privatización habría al menos tres tarifas integradas, y desglosadas, en una. Tal sería, ni más ni menos, la elevación de las tarifas eléctricas[2].

3.3 La influencia internacional en la privatización de la Industria Eléctrica

La necesidad de privatizar la industria eléctrica de nuestro país es considerada por muchos como producto de presiones exógenas al interés de la Nación, para lo cual es necesario explicar conceptos como el de globalización y neoliberalismo; así como el papel que han desempeñado el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en la pretendida transición a un mercado eléctrico. En este tenor, también es necesario hacer referencia al Tratado de Libre Comercio de América del Norte y al Proyecto Puebla Panamá, en los cuales se ven materializados los intereses neoliberales.

3.3.1 Globalización y Neoliberalismo

La globalización es un fenómeno nuevo, caracterizado por unas crecientes y muy intensas relaciones económicas de todos los países. No existen, sobre el papel, razones para que este nuevo estado de cosas, cuyo impulso viene

dado por el desarrollo de las fuerzas productivas, afectara negativamente al objetivo de promover un mundo donde el conjunto de los habitantes del planeta se beneficiará de las conquistas que el hombre ha logrado a lo largo de su historia.

Antes muy al contrario, el desarrollo de las comunicaciones y el transporte, la aparición de nuevos productos, la modernización de los procesos productivos, las técnicas de preservación de las mercancías, estos y otros avances, ciertamente maravillosos, podrían dar lugar a un intercambio creciente y a una dependencia cada vez mayor entre todos los países, que podrían resultar beneficiosos para el conjunto de todos ellos, permitiendo que las posibilidades que otorga la ciencia y la tecnología hicieran más fácil, plena y si cabe la palabra, más feliz, la existencia de toda la humanidad.

El problema surge porque, para empezar, la globalización es una nueva fase del desarrollo del capitalismo, y hablando de un sistema que descansa en la división de clases y en la desigualdad no cabe pensar en la naturalidad del fenómeno. Y, para seguir, porque la globalización es en gran medida un producto del neoliberalismo, bajo cuya hegemonía está hoy concebido el orden económico mundial, el cual exacerba y amplifica los aspectos más aberrantes del sistema.

Recuerda este asunto el viejo debate y los conflictos que se dieron entre el maquinismo y el empleo a lo largo del siglo XIX en los primeros países industrializados. Nada objetivamente negativo aportaban las máquinas para crear riqueza y para liberar al hombre de los trabajos más penosos y embrutecedores, sino todo lo contrario, salvo que en manos de los patronos y con los criterios de la gestión capitalista las máquinas arrojaban a la miseria y al desempleo a masas ingentes de trabajadores.

De la misma manera la globalización podría rendir beneficios espléndidos a la humanidad, los cuales podrían esparcirse por todos los confines de la Tierra si no fuera por que no está concebida para ello, sino para servir los intereses de las clases dominantes y para la perpetuación del propio sistema a través del mecanismo de aumentar la explotación de los trabajadores en cada país y la explotación de los países del Tercer Mundo por las potencias económicas mundiales.

En efecto, la globalización no es un fenómeno abstracto, sino la concreción de una nueva fase del desarrollo del capitalismo. Es la expresión actual de la tendencia permanente, predicha por Marx, a la concentración y centralización del capital.

Como es sabido, hay un cierto debate sobre si la globalización económica

es ahora incomparablemente más intensa que en otras etapas del pasado, si nos atenemos a las relaciones o los intercambios de bienes o servicios entre países. Sin entrar en este debate, parece fuera de toda duda que en estos momentos la globalización es una realidad cualitativamente distinta a como lo fue en cualquiera otra fase del capitalismo en el pasado.

Por un lado, bastaría considerar que el cambio sustantivo introducido por el proceso actual de globalización no es que el desarrollo económico y los avances técnicos permitan unos mayores intercambios de mercancías y servicios entre países en el contexto de la liberalización y la abolición de las barreras comerciales, sino que la propia producción puede llevarse a cabo con un grado de internacionalización indispensable hasta ahora.

Por otro lado, basta tener en cuenta el desarrollo de la esfera financiera que ha tenido lugar para dejar sentado que el capitalismo ha entrado en una nueva era. La movilidad absoluta de los capitales, combinada con las tecnologías de la informática y las comunicaciones han convertido al mundo en un centro financiero único, con masas enormes de capitales desplazándose y especulando libremente.

Es pertinente, pues, hablar de la globalización como un nuevo estadio del capitalismo, siendo uno de los rasgos más destacados el relevante papel que han adquirido las corporaciones multinacionales. Éstas constituyen la base de la estructura de la economía mundial y concentran gran parte del poder real que rige los destinos del planeta.

El peso de las multinacionales está fuera de discusión y es aplastante en cuanto al porcentaje que acaparan de la producción, las inversiones y el comercio mundial, si bien por el vertiginoso proceso de fusiones, alianzas y absorciones que están teniendo lugar en todos los sectores a escala mundial — bancos, seguros, comunicaciones, informática, automóvil, industria, química, farmacéutica, energía aeronáutica... — realmente nada escapa a este proceso de concentración. Las cifras quedan rápidamente obsoletas y las que reflejaban la realidad de ayer parecen irrelevantes hoy.

En el mundo existen más de 35.000 empresas multinacionales, atendiendo por tales a aquellas que operan en varios países. Su participación en el comercio mundial es del 70% del total. Más del 40% de las transacciones internacionales de mercancías y servicios se realiza entre multinacionales o entre las casas matrices de éstas y sus filiales. Las multinacionales controlan el 75% de las inversiones mundiales.

Pero la importancia de las multinacionales rebasa con creces los aspectos cuantitativos derivados de su actividad y de la mayor o menor penetración de

las mercancías en los mercados internacionales. Tienen una gran influencia en las relaciones económicas y políticas internacionales. Han desempeñado un papel decisivo en el proceso de integración europea y en los que tienen lugar en otras partes del mundo. Dentro de algunos estados pequeños y no tan pequeños, tienen un poder casi definitivo, al punto de dirigir la política económica e imponer a los gobiernos sus decisiones.

Por otra parte, concentran la investigación y la inmensa mayoría de los avances tecnológicos parte de ellas. Son las depositarias y dueñas de la tecnología. La mejora de los productos y de los procesos de producción casi siempre tienen su origen en una multinacional o, para que tengan éxito son absorbidos por una de ellas.

Cabe afirmar, por tanto, que las multinacionales son la fórmula, el modo en que se canaliza el proceso actual de concentración del capital. Desempeñan un papel crucial y representan la forma organizativa por medio de la cual el gran capital ejerce su hegemonía en el momento presente.

Ahora bien, sería un error pensar que la globalización es sólo o fundamentalmente fruto del desarrollo económico y de la evolución del capital. La globalización está impulsada porque responde a un proyecto político de los sectores dominantes y porque se ha convertido en un arma ideológica de gran eficacia en la lucha de clases. Por ello, la globalización es también un producto de la doctrina neoliberal.

En cuanto parte de un proyecto político, se trata de construir con la globalización una organización económica internacional en la que la libre circulación de mercancías y los flujos financieros no encuentren el más mínimo obstáculo para rentabilizar el capital. Se trata también de impedir que los gobiernos puedan realizar cualquier política social contradictoria con las exigencias del mercado y se pretende arrastrar a dificultades insuperables a los países y sociedades que desafíen sus leyes.

En cuanto arma ideológica, facilita la imposición de las políticas que el capital necesita, se exalta la competitividad como valor o necesidad supremos, lo que justifica las políticas restrictivas, las agresiones al estado del bienestar, la flexibilización del mercado de trabajo, la desregulación económica, el retroceso del poder económico del Estado, etc., todo ello tan caro y coherente con los intereses del capital.

Los defensores del sistema ponen ahínco y énfasis en resaltar la importancia del fenómeno de la globalización, para abrumar, para aniquilar toda esperanza, para subrayar que no hay escape a la situación y que no hay alternativas distintas de las que impone el orden neoliberal, con el mercado

como supremo regulador de las relaciones sociales en cada país y a escala internacional.

La globalización queda definida y se caracteriza por tanto: por el predominio del comercio libre; por unos intercambios de bienes y servicios muy intensos entre los países; en particular entre los que componen un área económica (el mundo tripolar, con Estados Unidos, la Unión Europea y Japón como centros); por una gran dependencia y fuertes relaciones entre ellos — tecnológica, materias primas, nuevos productos, financiera, servicios—; y, en fin, por una libertad plena de los movimientos de capital que, apoyada en los avances de la informática y las comunicaciones, permiten hablar de una globalización financiera prácticamente total.

Las consecuencias de este nuevo orden se conocen suficientemente, aunque es necesario resaltar su carácter inexorable. El auge del libre cambio y la expansión del comercio mundial no podían ser neutrales, por la razón obvia de la muy diferente posición competitiva de los países en el mercado mundial, determinada por factores económicos profundos difíciles de modificar.

El libre comercio es una carrera continua en la que no todos los países participan en igualdad de condiciones y como no podía ser de otro modo, los países industrializados han acabado por arrasar a muchas de las economías del Tercer Mundo, destruyendo o desarticulando sus estructuras productivas, supeditando los procesos productivos al control y dominio de las multinacionales, imponiendo pautas de consumo y haciéndose el capital extranjero con las empresas importantes y los sectores rentables.

De lo anterior podemos destacar a manera de conclusión que los objetivos esenciales de poner los recursos materiales y humanos al servicio de las necesidades de la humanidad y de aprovechar los avances tecnológicos para mejorar y extender el bienestar chocan frontalmente con la globalización derivada del neoliberalismo[42].

3.3.2 Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional

Entre los principales actores que han dado un estímulo externo a la privatización en los países en desarrollo, destacan dos organizaciones internacionales: el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). En los últimos años, el Banco y el Fondo han dado informes que echan gran parte de la culpa del atraso y la inestabilidad de las economías en desarrollo a la excesiva intervención gubernamental. Tales informes han hecho una evaluación particularmente crítica de las empresas estatales, presentándolas

por lo general como cotos privilegiados cuyo tiempo ha transcurrido.

En un documento confidencial, México Strategy papers del 10 de junio de 1995, elaborado por el Banco Mundial para la Presidencia de la República, se indica en el Capítulo de infraestructura, "...revisar el marco regulatorio para asegurar que no impida la provisión privada de servicios de infraestructura...". Las recomendaciones sostienen la necesidad de transformar los organismos públicos del sector eléctrico en diversas empresas especializadas de generación y de distribución de energía, una mayor apertura a la inversión privada, un nuevo marco regulatorio y la desincorporación (privatización) de la mayor parte de instalaciones de generación, transmisión y distribución que actualmente son de propiedad estatal.

Según el Banco de México, la estrategia para reformar el sector eléctrico nacionalizado debe concentrarse en tres puntos: estructura, regulación y propiedad. Esto incluye: 1. Transferir las actividades de transmisión de la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD a una entidad autónoma, 2. Vender toda la capacidad de generación de COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, 3. Regionalizar los servicios de distribución, 4. Convertir a estas entidades en varias empresas independientes, 5. Ampliar el rango para la inversión privada.

Casi todas las propuestas para reestructurar el sector eléctrico fueron aceptadas por la Secretaría de Energía, la cual elaboró una Propuesta de Cambio Estructural de la Industria Eléctrica de México. Por aceptar el dictado el Banco Mundial pagó 30 millones de dólares según el anexo técnico al proyecto de asistencia técnica para la privatización de infraestructura del Banco de Mundial de agosto de 1995.

De acuerdo a la iniciativa privatizadora el Estado retendría la generación nucleoelectrica y el llamado despacho eléctrico. Para el gobierno el resto de la industria eléctrica es privatizable.

Lo que el neoliberalismo pretende privatizar no es nada despreciable. Se trata de una infraestructura, parte crucial del sector estatal de la economía, no obstante la casi liquidación de éste. Más aún, la energía es la base de la economía de cualquier país y la electricidad es fundamental.

3.3.3 Industria Eléctrica y Tratado De Libre Comercio

Las modificaciones recientes en la legislación reguladora de la industria eléctrica se encuentran íntimamente ligadas a las transformaciones económicas derivadas de los acuerdos firmados por nuestro país, Canadá y los Estados

Unidos para conformar un área de libre comercio, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de diciembre de 1993, tras de su aprobación por el Senado.

En efecto a contrapelo de las definiciones constitucionales entonces vigentes, el Gobierno Mexicano aceptó en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) la participación de la iniciativa privada en el campo de la generación eléctrica y tras un proceso extensamente discutido y criticado por la mayoría, pero decidido por los poderes minoritarios del país. No obstante que los voceros del gobierno mexicano reafirmaron una y otra vez "la defensa soberana" de los intereses nacionales, sobre los recursos, industrias y entidades estatales, ubicadas como las más estratégicas de la economía pública, dentro del TLCAN se encadenaron las industrias del petróleo y la eléctrica.

Pero la realidad mostró, una vez más, el velo globalizador y transnacional que el Tratado esconde: una más profunda dependencia económica con los Estados Unidos de América, junto con su cuota política de sumisión. Es así, que una vez más el engaño brota ante los ojos de la mayoría gobernada, pues con hechos el avance de la apertura y la privatización (con fondo transnacional) sobre PEMEX, COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD Y LUZ Y FUERZA DEL CENTRO, camina y se corrobora.

Remitámonos al Capítulo VI, (Energía y Petroquímica básica), del TLCAN. Comencemos por el artículo 601. Principios; el punto 1, se apunta el "pleno respeto a sus Constituciones". Pero la realidad nos demuestra las engañosas acciones que han aplicado sobre la Constitución Mexicana los gobiernos neoliberales del país, donde para el caso de la industria petroquímica básica han aplicado ajustes de reclasificación, imponiendo una ley secundaria, como lo es la Ley Reglamentaria en Materia Petroquímica, sobre lo que manda la Constitución en su artículo 27. A la industria eléctrica le han aplicado la misma táctica de apertura ilegal, con argumentación modernizadora; así como una ley secundaria, la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, con el pretexto de un plan de expansión del sector eléctrico, bajo el argumento de que una parte de la industria eléctrica no era servicio público, vía licitación se abre tal sector energético estatal a la participación del sector privado nacional y extranjero; no obstante la inconstitucionalidad que reviste.

Lo anterior nos lleva a un paradoja, pues la defensa soberana del petróleo y de la industria eléctrica llevadas a cabo dentro de las negociaciones no corresponde a lo transcrito en el Tratado y no se corrobora con la realidad ya

que los hechos muestran el tránsito del proceso de apertura hacia los capitales privados, nacional y extranjero del sector eléctrico[15].

Al respecto, del argumento privatizador que señala lo que los neoliberales entienden por servicio público el Capítulo VI, anexo 602.3 del TLCAN, estipula la viabilidad de dicha participación a través de las siguientes tres modalidades (ver las Secciones 2.1.4 y 2.4):

1. Producción para el autoconsumo, definida como la adquisición de plantas de generación para la satisfacción de las necesidades de empresas particulares. En este caso, los excedentes de energía se deben vender a la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD para su posterior distribución, bajo los términos y condiciones acordadas entre la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD y la(s) empresa(s) propietaria(s) de la planta generadora.
2. Cogeneración, esto es, la adquisición o instalación de plantas que generen fluido mediante el aprovechamiento de calor, vapor u otras fuentes energéticas derivadas de otro proceso productivo de tipo industrial (por ejemplo, en la fabricación de vidrio). En esta modalidad, no es obligado que los propietarios de la empresa industrial sean al mismo tiempo propietarios de la unidad de cogeneración. De la misma manera que en la producción para el autoconsumo, los eventuales excedentes se comercializarán por medio de la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD.
3. Producción independiente de energía eléctrica, mediante la cual empresas de los tres países “podrán adquirir, establecer y/o operar plantas de generación. . . , cuya venta en México deberá realizarla la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. . . , bajo los términos y condiciones acordados entre la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD y la empresa” respectiva.

Para cualquier observador mínimamente perspicaz, los términos del TLCAN en relación con la industria eléctrica, violentaban tanto la norma constitucional como el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. En tales circunstancias, el Ejecutivo Federal promovió y el Congreso de la Unión aprobó hacia fines de 1992 una reforma en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Adicionalmente, el 31 de mayo de 1993 se aprobó el Reglamento de Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y, cinco meses

después, se creó la Comisión Reguladora de Energía, organismo oficial encargado de normar las relaciones entre las entidades públicas y privadas en materia energética.

3.3.4 La Energía Eléctrica en los proyectos del Plan Puebla Panamá

El Plan Puebla Panamá es un proyecto que desde varios meses antes de la posesión del cargo presidencial de Vicente Fox ocupa una especial atención de manera que para sus promotores resulta ejemplar por la manera en que dice buscar solución geoeconómica y geopolítica a los diversos problemas sociales, políticos, militares y económicos del sur de México y Centroamérica, favoreciendo a los principales grupos empresariales mexicanos y extranjeros.

El Plan Puebla Panamá es un programa de gobierno en el que reencarnan las iniciativas claves del Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 del expresidente Zedillo y el Megaproyecto del Istmo de Tehuantepec, elaborado en 1996 por la consultoría Ochoa y Asociados. Si bien, se busca contrarrestar la desprestigiada imagen que adquiere esta última iniciativa, maquillándola un poco como una supuesta solución a los viejos problemas de miseria del sureste de México.

El plan de Fox continua a pie juntillas la anterior necesidad de crear corredores en el Golfo de México, la Costa del Pacífico Sur y el Istmo de Tehuantepec. Ejes carreteros no sólo concebidos como base del desarrollo urbano industrial, del desarrollo agropecuario y agroindustrial, sino también como vasos para la extracción de materias primas y corredores urbanos para la retención de los trabajadores (incluso extranjeros) que hoy migran desde todo el territorio nacional.

Un mapa de América del Norte muestra el trazo de los corredores mexicanos de Zedillo como puentes terrestres interoceánicos (*land bridges*) que pretenden enlazar al este de los Estados Unidos (donde se concentra el 80% de su actividad económica) con la cuenca del Pacífico, siendo el corredor más importante de todos el Istmo de Tehuantepec, pues al igual que otros países centroamericanos, resultaba muy eficiente por la estrecha distancia de la franja terrestre que se requiere atravesar.

Estos puentes terrestres prometen operar mediante un sistema intermodal que traslada rápida y eficientemente mercancías, mediante contenedores que pueden ser trasladados de cualquier medio de transporte a otro (barco, trailer,

ferrocarril, ferrobarraca o avión), sin pérdida de tiempo y con ahorro del proceso de almacenamiento. Dichos sistemas son la nueva infraestructura técnica paralela a la globalización de los medios electroinformáticos y al nuevo patrón de automatización industrial, un gigantesco sistema robotizado mundial. No resulta casual que las líneas estratégicas de traslado de mercancías estadounidenses y asiáticas, entre los polos más importantes de la economía mundial, sean simultáneamente imaginadas como líneas de ensamble maquilador que permiten sobreexplotar la mano de obra mexicana, Centroamericana y Caribeña, pagando salarios extremadamente bajos.

El plan Puebla Panamá es una iniciativa del Gobierno de México, que si originalmente pudo ser concebida para el provecho industrial y comercial de los empresarios mexicanos en el área centroamericana, en el contexto de la caótica crisis de recesión estadounidense, comienza a funcionar como un plan de control policíaco en el sur de México de los enormes flujos de transmigrantes centroamericanos, sudamericanos, asiáticos, etc., hacia los Estados Unidos.

El plan de Fox mantiene del programa de Zedillo y del Mega proyecto de Tehuantepec el interés por los ferrocarriles del sureste como centro de distribución de riquezas; por la carretera interoceánica de altas especificaciones entre Coatzacoalcos y Salina Cruz; por las cadenas productivas del complejo petroquímico de la región (el más importante de América Latina) para una nueva industria del ciclo del etano; por las plantaciones forestales, los parques industriales de maquila, la siderurgia, industria agroalimentaria y pesquera, programas de aprovechamiento de minerales, etcétera.

También se retoman otros programas que el Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales (CEMAI) y el Consejo Empresarial de Integración Económica del Sureste (CEIDES) formulan en febrero de 1997 en la revista *Expansión*; proponiendo el desarrollo del sureste con carreteras, ferrocarriles hidrovías y *clusters* empresariales que permitirían reunir capitales transnacionales, nacionales y regionales en torno del Istmo (que comprende Veracruz, Oaxaca Tabasco y Chiapas), todo en conexión con otros proyectos económicos para la península de Yucatán.

Este antecedente del Plan Puebla Panamá es el primer documento que habla de participación del sector privado en el desarrollo de infraestructuras hídricas (presas y distritos de riego), hidrovías intracostas para toda la región pantanosa de Tabasco, canales de derivación y acueductos que llevarían hasta la península de Yucatán, ocasionado por el crecimiento demográfico y el desarrollo económico, ligado a las maquiladoras e invernaderos

de agroexportación.

Este plan incluye el proyecto del Banco Mundial (y su red de organizaciones ambientalistas transnacionales) Corredor de vida Silvestre en Centroamérica o Corredor Biológico Mesoamericano¹ Una conferencia realizada en Costa Rica durante septiembre de 1993 bajo el auspicio del Proyecto Paseo Pantera² es el punto de partida de las negociaciones del Banco Mundial con gobiernos centroamericanos. Aunque la negociación con el gobierno mexicano es hasta 1995, cuando se incorporan en este corredor las áreas naturales protegidas de Quintana Roo, Campeche, Yucatán, Tabasco y Chiapas³.

Este tipo de corredores biológicos fue diseñado por el Banco Mundial como una coartada para apropiarse de las riquezas biológicas dentro de la nueva economía, sea como materias primas, sea como productos agropecuarios, farmacéuticos y forestales. Por ello en estos corredores biológicos no sólo importa el tránsito de especies que garantiza la vitalidad genética de las Áreas Naturales Protegidas, sino también los flujos migratorios de finqueros terratenientes y organizaciones no gubernamentales ambientalistas nacionales y transnacionales (como *World Wildlife Foundation*, *Conservation International*, *The Nature Conservancy*) que privatizan esta nueva riqueza estratégica que se potencia como nueva forma de ecoturismo, turismo de

¹El Corredor Biológico Mesoamericano se configura como "un sistema de ordenamiento territorial organizado y consolidado, compuesto de áreas naturales bajo regímenes de administración especial (zonas núcleo, de amortiguamiento, usos múltiples y áreas de interconexión), que brinda un conjunto de bienes y servicios ambientales a la sociedad centroamericana y mundial, proporcionando los espacios de concertación social para promover la inversión en la conservación y uso sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad, con el fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región."

²El *Consortium Paseo Pantera*, es una institución resultante de la colaboración entre la Oficina de Programas Centroamericanos de la USAID, Guatemala, y la asociación de dos organizaciones conservacionistas no gubernamentales: *Wildlife Conservation Society* (WCS) y la *Caribbean Conservation Corporation* (CCC).

³Hoy el espacio internacional entre México, Guatemala y Belice conocido como Selva Maya se compone de 90 diferentes tipos de áreas protegidas: 46 zonas núcleo (compuestas de numerosas Reservas de la Biosfera o Parques Nacionales), 28 zonas de reservas extractivas (compuestas por Reservas de la Biosfera, áreas de protección, parques naturales, zonas de uso múltiple) 3 grandes áreas protegidas propuestas en los estados de Quintana Roo y Yucatán en México, 5 áreas de reservas privadas o comunales, 7 Reservas Marinas y una zona de Reserva Antropológica. Para la interconexión de este vasto complejo de áreas protegidas los científicos encargados de diseñar las actividades de conservación identificaron 32 corredores o zonas de conexión biológica: ocho en Belice, doce en Guatemala y doce en México. Además se definen así 19 áreas prioritarias para la conservación de la Selva Maya.

riesgo y aventura.

Por estos dos contenidos estratégicos (los corredores interoceánicos y el corredor biológico) la visión de Presidente en relación al Plan Puebla Panamá no puede ser considerada como un mero plan de desarrollo regional, pues, lo reconozca o no, los antecedentes programáticos que se vería obligado a incluir dentro de su programa de desarrollo, en realidad son planes geoeconómicos y geopolíticos, que de aplicarse permitirían a los Estados Unidos consolidar su hegemonía sobre la Cuenca del Pacífico y sobre las economías asiáticas.

En este orden de ideas, también se plantea que en corto plazo el Plan Puebla Panamá favorezca los intereses energéticos y mineros de los "amigos de Bush"⁴, según se lo anunció el Plan Energético para las Américas, firmado

⁴Las empresas petroleras fueron las que más dinero aportaron a la campaña de Bush, la más cara de la historia. El presidente había fundado la empresa petrolera Arbusto Oil, que luego se llamó Bush Exploration y que fue finalmente vendida a la Harken Oil & Gas. El vicepresidente, Dick Cheney, acumuló su fortuna personal desde la empresa petrolera Halliburton. A la cabeza de la Seguridad Nacional está Condoleezza Rice, que integró el directorio de la empresa petrolera Chevron entre 1991 y el año 2000. Don Evans, Secretario de Comercio, fue presidente de la empresa petrolera Tom Brown Inc. y director de la empresa petrolera TMBR/Sharp Drilling. Kathleen Cooper, que se ocupa del comercio en la Secretaría de Asuntos Económicos, fue ejecutiva de la empresa petrolera Exxon. Thomas White, de la Secretaría de Defensa, fue vicepresidente de la empresa petrolera Enron Corporation". Humor Negro" por Eduardo Galeano, El Mundo, 23 julio 2001. Si bien hay que tener en cuenta que Bush representa más o menos directamente a todas las empresas petroleras que capitaneaban la acumulación mundial de capital durante la segunda mitad del siglo XX. Originalmente conocido como "las siete hermanas", para fines de siglo se había concentrado en tres compañías de mayor escala: Royal Dutch-Shell (Angloholandesa), Exxon (norteamericana, dueña de lo que fue Esso, así como de gran parte de Imperial Oil la empresa más importante de petróleo y gas de Canadá) y British Petroleum (inglesa). Si bien, otras empresas intermedias continuaban manteniendo un descomunal poder económico: Amoco, Mobil Oil, Texaco (Estados Unidos), Chevron (dueña de lo que anteriormente fue Standard Oil of California y Gulf Oil en Estados Unidos), Occidental Petroleum, ENI (Italia), Atlantic Richfield Company (Estados Unidos), Elf Aquitaine (Francia), Yacimientos Petrolíferos Fiscales (Argentina), Phillips Petroleum y Conoco (Estados Unidos). Estas mismas empresas se habían ubicado en la producción de carbón y minerales (Shell y Exxon), de energía eléctrica (Exxon y Texaco), de plataformas marinas y diseño de nuevos materiales (Shell y Texaco), de energías alternativas de punta (Shell y BP) y en el transporte de energéticos (todas las empresas). Empresas que además se han fusionado con los principales grupos financieros: el Chase Manhattan Bank como principal accionista de Exxon, Chevron y Mobil Oil; el Morgan Guarantee como principal accionista de Mobil Oil y como el segundo más importante de Exxon, y la parte de Chevron que pertenecía a Gulf Oil, y Unión Oil of California. Citibank es el principal accionista de Aco Phillips Petroleum, Conoco (comprada por Dupont), Getty Oil y Exxon.

en Québec. Agilizando la pronta privatización de los yacimientos petroleros y gaseros del sureste de México, así como de otras infraestructuras petroleras (ductos, plataformas *off shore*, petroquímicas, etc.), nuevas hidroeléctricas (que también implican privatizar cuencas y selvas captadoras de agua) y plantas carboeléctricas y gasoeeléctricas, las posibles plantas eoloeléctricas de la región de la Ventosa en Tehuantepec, e incluso los yacimientos minerales energéticos (de uranio) y no energéticos.

En este contexto y del estudio de los proyectos del multicitado Plan, no resulta difícil deducir que las tan pretendidas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la ley secundaria en materia de energía eléctrica, van a permitir la privatización del dicho sector, y específicamente se dirigen a allanar el camino para asegurar la tranquilidad jurídica para la inversión extranjera que bajo éste y otros proyectos neoliberales podrán operar.

3.4 Experiencias en materia de energía eléctrica privatizada en otros países

En algunos países del mundo la energía eléctrica ha pasado de ser propiedad del Estado a quedar en manos de inversionistas particulares, constituyendo un rotundo fracaso en todos ellos, y demostrando que un área estratégica de tal envergadura no debe ser privatizada. Consecuentemente, la experiencia internacional debe ser tomada en cuenta al momento de considerar la posibilidad de la apertura al capital privado (nacional o extranjero) en el sector eléctrico de nuestro país.

3.4.1 La Industria Eléctrica de Estados Unidos

Los choques petroleros de 1973 y 1979 y la consiguiente elevación de los precios de los energéticos, unidos a la creciente preocupación pública por el deterioro del medio ambiente, crearon una situación de crisis en la industria eléctrica de muchos países.

El problema fue grave en Estados Unidos y dio lugar a un replanteamiento de la industria eléctrica norteamericana que se generalizó después a otros

Además, de este grupo petrolero también se desprendieron parcialmente poderosas empresas petroquímicas, químicas y farmacéuticas como Dow Chemical, Novartis, Monsanto, BASF, etcétera.

países. El consumo de la energía eléctrica había crecido en Estados Unidos a una tasa media del siete por ciento desde fines de la segunda guerra mundial hasta principios de los años setenta. A partir de 1973 los costos de los combustibles utilizados para generar electricidad aumentan considerablemente. Por otra parte la preocupación creciente por los problemas ambientales, se tradujo en normas más estrictas que contribuyeron también al aumento de los costos. El crecimiento del consumo de electricidad, que se había mantenido durante años al nivel del siete por ciento anual, se reduce considerablemente como consecuencia de los precios altos de la energía y de las políticas de conservación de la energía, lo que causa que los pronósticos de aumento futuro del consumo y los programas de inversiones resultantes sean excesivos.

Durante muchos años los costos promedio, en que se basaban en Estados Unidos las tarifas eléctricas, fueron superiores a los costos marginales, que representan los costos de ampliación de los sistemas eléctricos, lo que dio lugar a una situación de costos decrecientes que benefició a las empresas y a los consumidores. La situación cambió en los años setenta, en que los costos marginales superaron a los costos medios, obligando a las empresas eléctricas a solicitar aumentos de las tarifas. La rígida reglamentación de la industria eléctrica impidió repercutir todos estos aumentos de costos en las tarifas eléctricas, lo que causó una crisis financiera de la industria.

Con el propósito de fomentar una mayor eficacia energética y facilitar la penetración de nuevas fuentes de energía en la industria eléctrica, el Congreso de Estados Unidos aprobó en 1978 una nueva ley conocida por las siglas PURPA (*Public Utility Regulating Policies Act*) que constituyó un cambio significativo del marco reglamentario de la industria eléctrica.

La ley PURPA trata de introducir cierto grado de competencia al nivel de la generación, al propiciar los proyectos de cogeneración y facilitar la penetración de fuentes de energía renovables propiedad de pequeños productores, con capacidad no mayor de 80 megawatts. En los proyectos de la cogeneración debe producirse cuando menos un cinco por ciento de energía térmica en la producción total de electricidad y calor. Las compañías eléctricas deben comprar la energía eléctrica a los productores independientes a un precio igual al costo evitado al no tener que producir esa electricidad.

Esta ley abrió el camino a una transformación de la industria eléctrica en Estados Unidos y a una modificación de parte de sus actividades, como la generación, propició una crítica al concepto de monopolio natural apoyada en las políticas neoliberales de los años ochenta.

En octubre de 1992 el Congreso de Estados Unidos aprobó una nueva

legislación sobre energía que incluye disposiciones sobre introducción de la competencia en la generación de energía eléctrica, acceso de terceros a las redes de transmisión, producción de combustibles, conservación y uso eficiente de la energía e investigación y desarrollo en el campo de la energía. La nueva legislación amplía la posibilidad de generar energía eléctrica no sólo a los productores que cumplen con las disposiciones de la ley PURPA, que requieren el uso de recursos energéticos renovables o que se trate de un proyecto de cogeneración, sino a todos los productores potenciales independientes, utilizando cualquier tecnología y cualquier energético.

Las posibilidades de competencia son menores para la transmisión de electricidad. Por una parte resultaría demasiado caro desarrollar redes de transmisión en competencia en el mismo territorio: por otra parte la competencia en generación y el uso común de la red, requieren que se garantice que los propietarios de la red ofrezcan sus servicios a una tarifa equitativa. La legislación aprobada en octubre de 1992 amplía las posibilidades de acceso a las redes de transmisión al otorga a la Comisión Reguladora de Energía Federal autoridad para ordenar a una empresa eléctrica que transmita por su red energía eléctrica procedente de otra organización, por ejemplo un productor independiente.

3.4.1.1 La crisis eléctrica en California

“En California tienen la experiencia de empresas que manipulan el mercado, y en aras de obtener ganancias, provocan apagones y problemas a los usuarios. Las corporaciones que participan (en la industria eléctrica) no tienen conciencia, no les interesa el desarrollo social y no dudan en manipular.

... como amigo de México, yo les aconsejaría que no dejen que esa gente controle su futuro.”

Robert Filner (Diputado por el Estado Norteamericano de California).

El caso de California nos ilustra ampliamente sobre los riesgos que implican la apertura amplia y sin restricciones al capital privado. A partir de una iniciativa para abrir la industria eléctrica a una supuesta concurrencia de productores y consumidores. Ante una fuerte demanda de energía por

parte de los consumidores, que se dejó notar especialmente a partir del verano del 2000, los productores se coludieron para mantener una baja oferta del fluido y provocar un alza de ocho veces en el costo de la electricidad para las empresas distribuidoras a pesar de que recibieron órdenes directas de elevarla. Un caso concreto es el de la empresa *Duke Energy*, que, de acuerdo con otras empresas, empezó a manipular la generación desde 1998, es decir mucho antes de que se presentara la crisis. Para ello echaron mano de todos los recursos de los que este tipo de empresas pueden hacerlo, comprando plantas generadoras (cinco empresas adquirieron 19 termoeléctricas y redujeron la generación argumentando escasez de gas natural). La *Duke* aún buscó protección judicial contra el gobierno de California alegando que se le pedía incrementar su generación sin garantizar el pago de la misma. Como dato adicional cabe precisar que esta empresa elevó sus ingresos en 127% tan sólo en el año 2000. Otro caso es el de la empresa generadora *Reliant Energy* que obtuvo un incremento en sus utilidades en el orden del 600%.

Los apagones por más de un mes, trescientas empresas suspenden sus trabajos, y más de 1200 tienen paros frecuentes, alza de los precios de la gasolina; pérdidas en tan sólo 7 días por 700 millones de dólares; y afectaciones serias en la industria de la construcción, las cementeras y fundidoras, han sido entre muchos otros el resultado final de la apertura al mercado capitalista que sin lugar a dudas ratifican al ramo eléctrico como un sector estratégico para el desarrollo de una nación.

3.4.2 La privatización de la Industria Eléctrica en Inglaterra y Gales

La industria eléctrica en Inglaterra y Gales, que había sido nacionalizada en 1947, fue privatizada en 1990 por el gobierno conservador encabezado por Margaret Thatcher.

A partir del 31 de marzo de 1990 se crearon dos empresas privadas de generación *National Power* y *Power Gen* y una empresa que permaneció en el sector público: *Nuclear Electric*, ya que las plantas nucleares no tuvieron compradores. Se suministra también energía por productores independientes que han surgido después de la privatización de la industria y a través de interconexiones con Escocia y Francia.

Los clientes principales de las compañías de generación son doce compañías regionales de electricidad (*Regional Electricity Companies*), que antes de la

privatización eran las *Area Boards*. La principal responsabilidad de estas doce empresas privadas es la distribución de la electricidad en sus áreas correspondientes. Las empresas generadoras también venden energía eléctrica directamente a un número limitado de grandes consumidores industriales y comerciales.

La red de transmisión de alta tensión, que une las plantas generadoras con los sistemas de distribución locales de las compañías regionales de electricidad es operada por la *National Grid Company*, que es actualmente una subsidiaria propiedad de las compañías regionales de electricidad, pero que podría ser vendida próximamente a propietarios independientes.

La *National Grid Company* tiene la responsabilidad de manejar una nueva estructura: el mercado de transacciones o *pool* y de lograr el equilibrio entre la oferta y la demanda. Cada día las empresas generadoras proporcionan a ese organismo una lista de las unidades generadoras que estarán disponibles al día siguiente y una oferta del precio de la energía eléctrica para cada media hora del día. Los precios ofrecidos se clasifican en orden ascendente y se programan las plantas generadoras con los precios más bajos para satisfacer la demanda esperada.

El precio de la planta más cara de las seleccionadas en una media hora determinada fija el cargo por energía, llamado precio marginal del sistema, para toda la energía eléctrica negociada en esa media hora. De esta manera todas las plantas generadoras, excepto la más cara, logran un pequeño excedente que contribuye a equilibrar los ingresos de la parte generadora.

El precio marginal del sistema más el pago por capacidad constituye el precio de entrada del *pool*; el precio de salida incluye un cargo adicional por servicios auxiliares, tales como regulación del voltaje a ciertas horas del día. El precio al consumidor añade al precio anterior los costos de las compañías regionales de electricidad, cargos por transmisión, el costo de distribución y el cargo de once por ciento sobre el combustible fósil para subsidiar la energía nuclear y a los suministradores de energía por fuentes renovables.

Como puede verse por lo expuesto anteriormente la solución adoptada en Inglaterra y Gales al privatizar la industria eléctrica consistió en desintegrarla, separando las tres funciones principales: generación, transmisión y distribución entre compañías distintas cuyo único objetivo es la mercantilización de las necesidades humanas, velando tan solo, por la necesidad de obtener la máxima ganancia

Es en este sistema eléctrico integrado por Inglaterra y Gales, en donde la iniciativa neoliberal mexicana se inspira para ser implementado en nuestro

país, hay que reconocer que hasta el momento los resultados obtenidos han versado en que los principales beneficiarios han sido los accionistas de las nuevas compañías eléctricas, especialmente de las Compañías Regionales de Electricidad, que han combinado riesgos muy bajos con ganancias crecientes; y que algunos consumidores grandes han tenido reducciones significativas de precios, pero para la mayoría de los otros consumidores las reducciones de precios han sido poco significativas[18].

3.4.3 El sistema noruego en la regulación de energía eléctrica

En Noruega prácticamente toda la energía eléctrica procede de plantas hidroeléctricas y cubre casi el cincuenta por ciento de las necesidades de energía del país.

La red de interconexión nacional y el treinta por ciento de la capacidad de generación pertenecen al Estado, que los controlaba a través de la empresa *Statkraft*, cincuenta y cinco por ciento de la capacidad de generación pertenece a empresas municipales y el quince por ciento restante es de propiedad privada, principalmente autoproductores industriales. La mayor parte de las empresas de distribución son municipales y numerosos productores y distribuidores están integrados verticalmente.

Antes de 1990 la política del gobierno noruego fomentaba la concentración de la industria de suministro eléctrico en 20 empresas integradas verticalmente. Después de un cambio de gobierno se adoptó un nuevo enfoque, que pretende promover la utilización eficiente de los recursos haciendo intervenir las fuerzas del mercado.

En 1990 el parlamento noruego aprobó una nueva ley de energía que entró en vigor en enero de 1991, la cual pretende fomentar la competencia y la eficiencia de la industria eléctrica sin privatizarla, ya que no hubo apoyo político suficiente para esa medida. Para ello se creó un organismo regulador denominado Administración Noruega de Recursos de Agua y Energía.

En 1992 la red de interconexión se separó de la empresa estatal *Statkraft*, asignándose esa responsabilidad a la nueva empresa estatal *Statnett*, la cual se hizo cargo también en 1993, de la operación del mercado de intercambio de energía o *pool*, a través de la empresa subsidiaria *Statnett Market*.

Además de estas dos empresas estatales: *Statkraft* y *Statnett*, existen 54 empresas propietarias de redes de media tensión (subtransmisión), de las

cuales 40 operan también sistemas de distribución. En total hay 200 empresas de distribución locales, la mayoría de las cuales son propiedad municipal; 99 de ellas poseen también plantas generadoras.

La nueva ley de energía de 1991 distingue entre funciones que constituyen lo que unos denominan un monopolio natural: la transmisión y distribución, que en consecuencia son controladas y reguladas por el organismo regulador y funciones competitivas: generación y suministro de energía eléctrica, que no están reguladas pero que requieren una licencia.

La ley prevé el acceso a las redes de transmisión sobre bases justas y equitativas para facilitar el suministro de las compañías de generación a los mercados de consumidores.

De acuerdo con la nueva organización de la industria noruega del suministro de electricidad, la competencia ocurre en tres mercados separados, aunque relacionados: el mercado *Spot* o *Pool*, el mercado para contratos de ventas al por mayor y el mercado para suministro a los consumidores finales.

En cuanto a las tendencias futuras algunas empresas integradas verticalmente están tratando de comprar empresas de distribución, alegando aumentos de eficiencia, economías de escala y precios más bajos para los consumidores. Las empresas integradas verticalmente controlan alrededor del cuarenta por ciento del suministro de electricidad a los consumidores finales y se piensa que cualquier aumento en ese sentido contribuiría a crear barreras a una mayor competencia. El organismo regulador no dispone de recursos legales para oponerse a este proceso pero preconiza una integración horizontal, que reduzca el elevado número de empresas de distribución, algunas muy pequeñas.

3.4.4 El rechazo de Francia a la apertura privada en energía eléctrica

Reunidos en Barcelona, los jefes de Estado de la Unión Europea, los acérrimos defensores de la apertura económica indiscriminada se toparon con la resistencia de por lo menos dos de los más importantes miembros de la Unión, Alemania y Francia, a la apertura del sector energético a la inversión privada.

En Barcelona pesó desde luego el resultado del caso de Inglaterra, cuya Industria eléctrica privatizada ha constituido un fracaso, similar al de California en Estados Unidos, donde la estrepitosa quiebra de la empresa Enron puso al descubierto no sólo el fracaso de la privatización, sino las sospechosas

relaciones de la poderosa transnacional con el gobierno de George Bush desde su campaña electoral.

Pero el caso de Francia, es definitivamente, el más significativo para ejemplificar el frustrado intento de privatización en la Unión Europea y la posposición de un eventual acuerdo en el año 2004. En los últimos años Francia ha tenido, como se sabe, un gobierno de la derecha representado por el Presidente Jacques Chirac. El sistema galo de gobierno es una mezcla de presidencialismo y parlamentarismo en el cual puede darse lo que los franceses han llamado “cohabitación”, es decir, la posibilidad de que el presidente —que es el jefe del Estado— pertenezca a un partido, y a otro muy distinto el Primer Ministro, que es el jefe de gobierno. Jacques Chirac “cohabita” con el gobierno de Lionel Jospin desde que el partido socialista obtuvo la mayoría en la Asamblea Nacional.

Jacques Chirac, junto con el canciller de Alemania, se opuso a la privatización de la industria eléctrica en la Unión Europea que los sectores más conservadores de esa comunidad proponían para ser adoptada de inmediato, como parte de la integración económica y política iniciada desde hace décadas. La razón del veto de Chirac no es sólo el contrapeso que para su gobierno significa la administración de Lionel Jospin, sino fundamentalmente el rechazo de la mayoría de los sectores de su país, comenzando por su poderosa fuerza sindical y las corrientes de izquierda, a la desintegración de la empresa estatal Electricité de France, considerada como uno de los bastiones del obrerismo francés[38].

3.4.5 La Industria Eléctrica en América Latina

El proceso de desintegración y privatización de la industria eléctrica en América Latina se inició en Chile a principio de los años ochenta. Como consecuencia de la política neoliberal implantada por la dictadura militar, se decidió privatizar la industria eléctrica, reservándose el Estado la facultad de reglamentarla a través de la Comisión Nacional de Energía.

Por la ley promulgada en junio de 1982 las dos empresas públicas, que habían funcionado satisfactoriamente, se dividieron en seis empresas de producción de energía eléctrica y de transmisión y trece empresas de distribución. Se creó un centro de control de energía para coordinar la operación del sistema eléctrico y se estableció el acceso a las redes de transmisión y distribución por parte de productores y consumidores no propietarios de la red mediante el pago del peaje correspondiente. Sin embargo el hecho de que la empresa

generadora más grande, ENDESA, controle la mayor parte de la red de transmisión ha dificultado el acceso a la misma por los no propietarios.

Las empresas generadoras de electricidad pueden vender la energía eléctrica directamente a consumidores industriales con una demanda superior a 2 megawatts a precios negociados o a las empresas de distribución a las tarifas fijadas por la Comisión Nacional de Energía, basadas en los costos marginales. Los precios a los consumidores alimentados por las empresas de distribución se calculan sumando a los costos marginales antes citados una cantidad que toma en cuenta los costos por pérdidas en la red de distribución, los costos de inversión, de operación, de mantenimiento y de administración, todos ellos calculados para una empresa de distribución típica.

En Argentina la aplicación a partir de mayo de 1992 de una nueva legislación indicó el comienzo de un proceso de privatización y desintegración de las empresas eléctricas bajo control de la jurisdicción nacional.

Antes de la reforma cuatro empresas nacionales controlaban el 84% de la capacidad de generación y eran propietarias del 100% de la red de transmisión de alta tensión. La distribución de la energía eléctrica a los consumidores finales estaba a cargo de más de 600 empresas de las cuales dos eran nacionales y distribuían el 55% del suministro, 21 eran provinciales abarcando el 34% del suministro y el 11% restante correspondía a unas 580 cooperativas de distribución municipales. Durante los años ochenta la crisis de la deuda dificultó el financiamiento de las empresas nacionales y la calidad del servicio se deterioró.

El nuevo marco reglamentario ha desintegrado la industria en el sentido vertical y horizontal. Los nuevos actores, reales o potenciales, del sector eléctrico son los siguientes:

- Los productores privados o públicos, nacionales o provinciales y las dos empresas binacionales creadas para desarrollar recursos hidroeléctricos;
- Los autoprodutores que venden sus excedentes al mercado mayorista de energía eléctrica;
- Los compradores de energía eléctrica, que pueden ser empresas de distribución o grandes consumidores; y
- Los concesionarios de la red de transmisión existente y los propietarios independientes de líneas de transmisión.

De acuerdo con el nuevo marco reglamentario los que participan en uno de los segmentos del sistema eléctrico no pueden ejercer actividades en ninguno de los otros segmentos.

Los interesados en participar en el mercado mayorista eléctrico deben obtener una autorización del Secretariado de Energía, que es quien fija las reglas del funcionamiento de ese mercado y las políticas del sector eléctrico. La transmisión y la distribución, que constituyen monopolios naturales, están reglamentadas y requieren del otorgamiento de una concesión. La generación sólo requiere concesión si se trata de plantas hidroeléctricas; en el caso de plantas termoeléctricas se necesita solamente una autorización para conectarse a la red, siempre que cumplan con la reglamentación de seguridad y de protección del medio ambiente.

Para asegurar el funcionamiento técnico del sistema eléctrico, el Despacho Nacional ha sido transformado en una sociedad anónima, la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico (CAMMESA), en cuyo capital participan los diversos actores del mercado mayorista eléctrico y el estado, cuya participación podrá ser reducida en el futuro al diez por ciento del capital, pero que conservará el derecho de veto.

El control y la reglamentación general de la industria eléctrica dependen del ente nacional regulador de la electricidad (ENRE), que es un organismo autónomo y cuyas principales funciones son las siguientes:

- El control de la ejecución de los contratos de concesión;
- La prevención de prácticas monopolistas o discriminatorias;
- La organización y aplicación de un régimen de audiencias públicas para resolver los conflictos entre las partes; y
- El control de la protección del medio ambiente y de la seguridad pública en las actividades del sector eléctrico.

Los gobiernos de las provincias conservan una total autonomía para autorizar nuevas instalaciones en su territorio, siempre que no utilicen la red de transmisión nacional ni participen en el mercado mayorista eléctrico.

En Bolivia, Colombia, Honduras y Perú también están en proceso reformas radicales que incluyen la apertura a empresas generadoras privadas. En el caso de Costa Rica, donde una empresa estatal, el Instituto Costarricense de Electricidad, creado en 1949, posee el 94% de la generación, el total

del sistema de transmisión y tiene como subsidiaria una de las empresas de distribución, la participación privada en la generación sólo se autoriza para proyectos que utilicen recursos renovables.

La reestructuración de las industrias eléctricas de América Latina tiene su origen en las dificultades para conseguir financiamiento para las empresas públicas, debido a la crisis de la deuda externa de los años ochenta y a las políticas neoliberales promovidas por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo[18].

3.4.5.1 La crisis eléctrica en Argentina

Especial atención en lo referente a las experiencias en otros países merece el caso de Argentina, donde una falla en el sistema eléctrico provocó una gran tragedia. Durante 12 días de febrero de 1999, se produjo el apagón más prolongado en la historia de Argentina, debido a la explosión de un transformador de alta tensión en la subestación del barrio de San Telmo, vecino a la Casa Rosada (presidencial), que dejó sin luz a 250 mil personas de seis grandes barrios céntricos de Buenos Aires, 20 mil edificios, 10 mil comercios y el propio Congreso Nacional. Los hospitales estuvieron paralizados, hubo dueños de restaurantes repartiendo alimentos perecederos, y largas colas en los baños químicos instalados en las calles por el gobierno de la ciudad. La Defensa Civil, la Policía Federal, los bomberos y el Ejército distribuyeron un millón de litros diarios de agua, y desde Uruguay llegaron 9 generadores a través del río de la Plata.

Las autoridades provinciales movilizaron cientos de camiones cisterna y 46 grupos electrógenos fueron instalados para alimentar las bombas de 614 torres de departamentos, con el sistema de desagüe colapsado. Las pérdidas totales ascendieron a 900 millones de dólares.

Jaime Manzano Tagle, gerente general de Edesur, una de las tres empresas chilenas que suministran el servicio eléctrico en Buenos Aires, declaró el primer día del accidente que sólo se trataba de "conectar dos cables". Sin embargo, las compañías "independientes" que la empresa contrató "por fuera" no conseguían solucionar el problema, pues ignoraban como encontrar caminos alternativos para *rerutear* la energía. Edesur responsabilizó de la falla a los materiales provistos por otra firma. Luego culpó a la empresa encargada de construir la subestación incendiada, hasta que al fin encontró la solución: convocar a los ingenieros y técnicos de mantenimiento despedidos años atrás para "ahorrar costos". En minutos, un equipo de esos ingenieros

localizó las causas del problema. Y a modo de solución parcial ensayaron un *bypass*⁵ que hizo pasar la energía desde las centrales generadoras sorteando la subestación afectada por el incendio. Simultáneamente, descubrieron que el arreglo no consistía en unir dos cables, sino que los posibles daños iban del deterioro del aislamiento hasta la incineración de miles de metros de cable subterráneo, pasando por la falla de todos los fusibles protectores. Había que sustituir los conectores de alta tensión de los empalmes, por otros de nueva tecnología, lo cual tomaría semanas.

Esta grave situación pudo ser evitada, ya que con antelación, en marzo de 1998, la Auditoría General de la Nación advirtió al gobierno sobre la falta de control y mantenimiento de las subestaciones que suministran el servicio de electricidad a la capital. Tanto el gobierno como Edesur ignoraron la advertencia. No se tomaron las medidas preventivas pertinentes, las cuales sumadas a la falta de un sistema de control eficiente, constituyeron las principales causas del problema.

A manera de conclusión se puede establecer que la previsión es posible cuando el interés prioritario consiste en garantizar el suministro de energía eléctrica a la población, cosa que no ocurrió en Buenos Aires, por que la preocupación principal de las empresas privatizadas, "bajar costos", es coherente con la absoluta libertad de explotación del servicio que le otorgó el gobierno sin ningún control estatal.

⁵La palabra *bypass* significa "derivación", y en términos generales se utiliza para indicar que en un sistema se está separando una parte del conjunto total que lo conforma.

Capítulo 4

La Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica como instrumento violatorio de la Constitución y otras propuestas alternativas

4.1 Creación de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y exposición de motivos

La Comisión para el Fomento y Control de la Industria de Generación de Fuerza —después llamada Comisión Nacional de Fuerza Motriz—, creada en 1923 por el presidente Obregón fue un primer intento del Estado Mexicano para ejercer un control satisfactorio de la industria eléctrica, reconociendo la importancia y trascendencia de ésta en el desarrollo económico y social de la comunidad. Este organismo puso en práctica acciones para restringir las ganancias excesivas y la actividades monopólicas de las compañías eléctricas, cuidando no provocar una baja en las inversiones futuras en la industria; realizó esfuerzos para dirimir las controversias entre las empresas y los consumidores, y propuso reformas a la legislación sobre aguas a fin de evitar el otorgamiento de títulos excesivamente generosos.

La primera obra legislativa en esta materia, el Código Nacional Eléctrico, aparecida en 1926, y la reforma a la fracción décima del artículo 73 de la Constitución que otorgó al Congreso Federal la facultad para legislar sobre energía eléctrica, constituyeron las bases fundamentales para sustentar una estructura legal regulatoria del servicio público.

A pesar de los diversos intentos para concretar un ordenamiento que estableciera ampliamente el marco jurídico en la regulación del sector eléctrico en la época en que dicho sector era administrado por compañías primordialmente extranjeras, que tuvieron que atravesar por el proceso de nacionalización decretado por el entonces Presidente Adolfo López Mateos el día 27 de septiembre de 1960, adhiriéndose al párrafo sexto del artículo 27 Constitucional lo siguiente:

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

Años después de la nacionalización, como respuesta a las necesidades de reglamentación de las funciones básicas de la energía eléctrica (ver Sección 1.3), así como la introducción a rango Constitucional sobre la exclusividad del Estado en esta materia, durante la gestión presidencial de Luis Echeverría Álvarez, es publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1975 el decreto de creación de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. En ella se consagra nuevamente en su artículo primero la exclusividad de la Nación en esta área naturalmente estratégica, así como el establecimiento de las bases para el funcionamiento de la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD y en la cual, se declara sin efecto todas las concesiones otorgadas para la prestación del servicio público de energía eléctrica.

4.1.1 Exposición de motivos de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica

Dada su importancia histórica, y como fuente de los principios rectores de la situación actual del sector eléctrico en México, a continuación se transcribe la Exposición de Motivos para la creación de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA

"Escudo Nacional.- Estados Unidos Mexicanos.- Poder Ejecutivo Federal.- México, D.F.-Secretaría de Gobernación.

Adjunta al presente, de acuerdo con las instrucciones del C. Presidente de la República, envío a ustedes para sus efectos constitucionales, la iniciativa que se cita enseguida.

LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA

Reitero a ustedes en esta ocasión las seguridades de mi consideración distinguida.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, D.F., a 20 de octubre de 1975.- El secretario, Licenciado Mario Moya Palencia.

CC. secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.- Presentes.

El proyecto de nueva Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica que someto a la alta consideración de esta H. Soberanía constituye la culminación de una de las luchas históricas de México por el rescate de sus recursos y sus industrias fundamentales.

La generación y suministro de energía eléctrica del país fue, durante más de medio siglo, campo dominado por empresas privadas extranjeras, las cuales al amparo de un régimen de concesiones explotaban con exclusividad la prestación del servicio en áreas determinadas. Esto propició la limitación de las zonas atendidas, la proliferación de sistemas eléctricos aislados y un servicio deficiente cuyo desenvolvimiento se rezagó con respecto al desarrollo general del país. Fue evidente que los particulares no podían satisfacer las necesidades de electrificación ni orientar el servicio en la dirección socialmente requerida.

El Estado Mexicano decretó la nacionalización de la industria eléctrica, fundándose en la Constitución Política y en necesidades económicas y sociales cuya satisfacción era urgente. Suspendió el régimen de concesiones y preparó material y jurídicamente, una nueva era de la industria eléctrica mexicana. Una vez más la constitución daba testimonio del ímpetu y vigencia de nuestro proceso revolucionario.

La nacionalización de la industria eléctrica permitió iniciar tareas de desarrollo de la misma, de conformidad con los intereses del país. La legislación reglamentaria consecuentemente con el nuevo régimen de propiedad, la reestructuración administrativa, la interconexión de los distintos sistemas,

la formación de industrias derivadas con fines de integración económica nacional, la transformación de las relaciones con los trabajadores de la industria, la planificación del servicio público de electricidad, fueron medidas cuyo propósito era alcanzar la consolidación y desarrollo de la industria. Los logros obtenidos hasta la fecha han sido alentadores, pero insuficientes ante las necesidades sociales y los fines revolucionarios del Estado Mexicano. La cabal realización de esas tareas es inaplazable y debe cumplirse con decisión y firmeza. El porvenir del país depende del uso de su potencial energético.

El sector eléctrico, pilar del desarrollo económico, requiere que el organismo encargado de la prestación del servicio sea ejemplo de lo que dentro de un sistema de economía mixta caracteriza a una entidad pública descentralizada.

Las industrias nacionalizadas pertenecen a la colectividad; son empresas patrimoniales del pueblo, son parte de las conquistas materiales de la Revolución. No es suficiente que se produzca en ellas un cambio en el régimen de propiedad, es indispensable reorganizarlas y replantearse su funcionamiento integral para que estén en condiciones de desempeñar el elevado papel que el país les asigna y les reclama. Esa circunstancia pone a prueba la capacidad ideológica y práctica de las nuevas generaciones de mexicanos para perfeccionar incesantemente, en extensión y profundidad, el proyecto constitucional de desarrollo.

En un orden social en el que coexisten la propiedad estatal y la propiedad privada, las empresas nacionalizadas deben ser ejemplares por su eficiente organización interna, por la eficacia de su manejo, por la honestidad de sus administradores, por su capacidad de expansión, por el beneficio rendido a la colectividad, por nuevas y fructíferas relaciones laborales, que pongan de manifiesto que todos los trabajadores y funcionarios a su servicio no sólo son representantes directos de la sociedad sino también responsables ante ella.

Las empresas públicas requieren permanentes cambios para mejorar su capacidad de respuesta a los intereses, necesidades y aspiraciones del pueblo mexicano y sobre todo de sus componentes mayoritarios. Su productividad física y su rentabilidad financiera pueden y tienen que armonizarse con preocupaciones y finalidades igualmente indispensables y legítimas, que además en muchos casos aparecen como prerrequisitos de aquellos objetivos.

Las entidades paraestatales son y deben ser cada vez más instrumentos orgánicos y eficaces de la política del Estado, combinando las ventajas de su carácter público con las que derivan de su situación descentralizada y de su potencial de iniciativa y creatividad. A través de ellas es posible reforzar

la tendencia a la integración socioeconómica entre las diferentes ramas y sectores de la economía y entre las regiones que componen el complejo perfil espacial y socio-político de México.

Es imperativo exigir a las empresas del Estado que, por su naturaleza, se conviertan en prototipo de nuevas y mejores formas de organización y funcionamiento; de dirección, promoción y participación directa en la investigación científica y en la innovación tecnológica; de formas más racionales y democráticas de relaciones laborales y sociales; de mecanismos de estímulo y esfuerzo a las posibilidades de los trabajadores en la conducción del proceso productivo.

La electricidad y el petróleo nacionalizados son los instrumentos más poderosos con que cuenta el Estado Mexicano para impulsar el desarrollo y la integración de la economía social.

La industria eléctrica, a diferencia de la petrolera, se ha rezagado en la tarea de fomentar el desarrollo tecnológico y la producción nacional de equipos y materiales, por lo que el país sigue dependiendo del extranjero en tan importantes actividades. La dependencia tiende a incrementarse en la medida en que se acelera el cambio tecnológico que caracteriza el sector. Durante los primeros cinco años de esta administración las importaciones directas del sector eléctrico han ascendido a diez mil millones de pesos.

La industria nacional productora de equipos y material eléctrico no se ha desarrollado por que el sector eléctrico importa una proporción muy elevada de los que utiliza para sus programas de inversión. Es responsabilidad del Estado orientar el desarrollo de sus empresas de modo que hagan la mayor contribución al crecimiento industrial del país. No basta con impulsar aceleradamente la electrificación del país y diversificar las fuentes de energéticos, tareas a las que la presente administración se ha avocado con énfasis especial, debe asegurarse también que el esfuerzo de inversión que esto implica redunde en el mayor beneficio posible para la industria nacional.

Este proyecto de Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica representa la continuidad de un mandato constitucional y el resultado del examen crítico de las realizaciones y las insuficiencias del desempeño de una empresa pública en un sector estratégico para los intereses nacionales.

El sistema eléctrico nacional se concibe con un sentir integral y coordinado. Se asigna a la Comisión Federal de Electricidad la responsabilidad de realizar su planeación integral y la de llevar a cabo todas las actividades relacionadas con la generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica, así como las obras, instalaciones y trabajo que

requieran su adecuada planeación, ejecución, operación y mantenimiento.

Al unificar el servicio eléctrico de una sola entidad se facilitará la tarea de garantizar que el crecimiento de la capacidad productiva supera permanentemente al de la demanda, para que esta industria cumpla su papel promotor del desarrollo; será posible también mejorar las condiciones técnicas de seguridad y eficiencia del suministro de energía; aumentar el grado de normalización de los equipos y materiales y adecuar más satisfactoriamente la distribución geográfica de las plantas generadoras a las necesidades regionales.

La centralización de la responsabilidad del buen desempeño del sistema eléctrico nacional es indispensable para obtener los máximos beneficios de unificación de frecuencias, tarea que será completada en esta administración. Sólo así se extenderá el servicio a la totalidad de la población, se impulsará la industria productora de equipo y se elevará la eficiencia general del sistema. Se establecen las bases para que el servicio público de energía eléctrica se preste dentro del marco de una política nacional de energéticos, la cual se encomienda a la Secretaría del Patrimonio Nacional, que tendrá atribuciones para fijar los lineamientos a los que deberá ajustarse la Comisión Federal de Electricidad. A ésta se le obliga a someter a la consideración del Ejecutivo Federal, los programas y proyección necesarios para la presentación del servicio público de energía eléctrica. De esta manera, se integra la fijación de políticas en materia de energéticos y la vigilancia de su aplicación en una sola dependencia, con la que se proporciona una mayor racionalidad en el uso del conjunto de recursos energéticos disponibles y en la producción de los insumos y equipos requeridos para su aprovechamiento.

Se amplía el objeto social de la Comisión Federal de Electricidad, para superar la etapa en que se reducía a la prestación del servicio. Con ese fin se le asignan las funciones de promover la investigación científica y tecnológica en materia de electricidad, el desarrollo y la fabricación nacional de equipos y material utilizables en el servicio público de energía eléctrica; así como el adiestramiento técnico y la capacitación profesional de sus trabajadores para mejorar sus conocimientos, la productividad, la responsabilidad y la seguridad en el trabajo. Se le faculta para prestar servicios científicos, tecnológicos y de asesoramiento.

Para el mejor cumplimiento de esas funciones y a fin de lograr el proceso integral y el crecimiento de la industria, se prevé en el proyecto de Ley la obligación de formular planes de operación, inversión y financiamiento a corto, mediano y largo plazos. Con ellos se logrará ubicar la expansión del sector eléctrico en la perspectiva superior del desarrollo nacional, considerando en

particular sus implicaciones regionales y las necesidades de aquellas ramas de actividad y núcleos de población que tienen mayor necesidad del servicio.

En esta forma, a través de uno de sus organismos más importantes, el Estado mexicano cumple con la elevada función de actuar como principal agente dinámico del desarrollo, capaz de impulsar el mejoramiento de los niveles tecnológicos, crear la infraestructura y la industria básica necesaria, aumentar los niveles de empleo y su remuneración, vigilar la adecuada distribución del ingreso y el bienestar, asegurar el suministro de energéticos y de los medios para su producción a fin de garantizar la soberanía nacional y ampliar las posibilidades de crecimiento económico con equidad.

La Comisión Federal de Electricidad deberá realizar con su propio personal técnico el diseño del máximo posible de obras e instalaciones; procurar la normalización de equipos y accesorios y abastecerse, preferentemente, con productos manufacturados por instituciones descentralizadas, empresas de participación estatal o empresas industriales mexicanas.

Las tarifas se sujetan en este proyecto de Ley a una planeación racional, al establecerse los criterios para fijarlas en atención al estado patrimonial y financiero de la industria, conciliando la salvaguardia de los intereses de las mayorías con la obtención de los recursos necesarios para el mantenimiento y ampliación del sistema eléctrico. Tal es la política tarifaria que debe aplicarse en un sector básico como éste. A falta de ella se propiciaría su estancamiento y la escasez de energéticos, lo que equivaldría a cancelar posibilidades de crecimiento, a prolongar el atraso, la inflación y el desequilibrio externo. El desarrollo exige la movilización de cuantiosos recursos materiales, financieros, productivos y humanos, una férrea voluntad de lucha y creatividad y la adhesión de las mayorías nacionales. A fin de intensificar el uso de las instalaciones y racionalizar el consumo de electricidad, se establece el concepto de tarifas diferenciales para las horas de demanda mínima y máxima.

Ante la necesidad de que la prestación del servicio público de energía eléctrica se efectúe en condiciones de continuidad, eficiencia y seguridad, La Secretaría del Patrimonio Nacional tendrá atribuciones para fijar los requisitos técnicos que sean necesarios, y para inspeccionar periódicamente las obras e instalaciones eléctricas.

Por otra parte, y considerando que en un régimen de democracia social los trabajadores tienen el derecho de participar en la toma de decisiones administrativas dentro de una empresa pública, este proyecto de Ley prevé que los electricistas participarán en la organización y funcionamiento de la

Comisión Federal de Electricidad. La participación propiciará el aumento de la productividad y la reafirmación de la conciencia y capacidad profesional de todos los integrantes de la industria.

Se instituye el principio de la participación de los trabajadores como inicio de un proceso que será puesto a prueba en la industria eléctrica nacionalizada y que se verificará y corregirá en la práctica. El punto de partida está dado por la representación de los trabajadores en la Junta de Gobierno y en las comisiones mixtas de operación industrial. Las empresas patrimoniales del Estado difieren en su naturaleza de las sociedades mercantiles privadas por el solo hecho de ser propiedad de la nación. Las relaciones humanas y sociales dentro de ellas deben ser, en consecuencia, distintas. Las relaciones sociales dentro de esta industria se basarán en la responsabilidad compartida. Esta es una exigencia y una posibilidad de la civilización contemporánea, que reclama esquemas de organización empresarial dinámicos.

Las formas de participación mencionadas y las que eventualmente surjan en el futuro garantizan la sobrevivencia de la propia industria eléctrica nacional y de todos sus integrantes, así como la expresión y defensa de los intereses de la sociedad y el Estado. Son mecanismos de construcción de la economía sobre bases de justicia y equidad, que deben acompañarse, como lo previene este proyecto de Ley, de acciones para fomentar la preparación de recursos humanos de alta capacidad técnica y convicciones nacionales y sociales apropiadas para la conducción de la empresas estatales.

La experiencia histórica demuestra que la democracia social es imposible sin éxitos en las tareas de desarrollo, pero también que éste no se da sin la apertura de un proceso ininterrumpido de democratización. La falta de desarrollo implica la imposibilidad de obtener los recursos y de producir los bienes y servicios que demanda el bienestar social, de superar conflictos destructivos y de mantener el equilibrio y continuidad del sistema político, así como la independencia nacional frente a las crisis y amenazas de dominación que provienen del orden mundial.

En razón de lo expuesto, por el digno conducto de ustedes, me permito someter a la consideración del H. Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la presente iniciativa de Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Finalmente tras la exposición de motivos anteriormente descrita es creada la nueva Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica que entraña en sí, el

espíritu revolucionario, soberano y nacionalista producto de cruentas batallas libradas por el pueblo de México.

4.1.2 Contenido original de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica

La iniciativa de ley propuesta por el titular del Poder Ejecutivo, no sólo reglamenta la adición al párrafo sexto del artículo 27 constitucional, sino que colma las necesidades del sector eléctrico en la prestación del correspondiente servicio público.

La citada iniciativa en su capítulo I establece, reglamentariamente, que la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, como Organismo Público Descentralizado, prestará el servicio público de generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica, siendo dichos actos de orden público. Además, determina que actos comprende dicho servicio público y que el Ejecutivo Federal fijará la política nacional de energéticos y, dentro de la misma, las disposiciones relativas al servicio público de que se trata.

El capítulo II, establece la naturaleza jurídica de la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, como Organismo Público Descentralizado y su objeto de acuerdo a los requerimientos actuales de esta industria; dispone igualmente que estará regida por una Junta de Gobierno, integrada por las Secretarías de Estado a que se refiere el artículo 9º, sustituyendo con esta denominación la anterior de Consejo de Administración, adecuándola así a la estructura de Dependencia Oficial, separando el concepto de derecho privado que queda así substituido; establece las obligaciones de dicha Junta de Gobierno y las del Director de la propia Comisión, todo ello dentro del cuadro de los requerimientos y necesidades actuales del sector eléctrico.

En el capítulo III, se introdujo una innovación inaplazable, como es la participación de los trabajadores electricistas en el funcionamiento del organismo, a fin de elevar la productividad, así como la conciencia social y profesional de los trabajadores y técnicos.

En el capítulo IV se norma lo relativo a obras e instalaciones, a fin de que el servicio público de que se trata se preste en condiciones de continuidad, eficiencia y seguridad, y hasta donde el desarrollo tecnológico lo permita se establece el deber de que la propia COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD efectúe el diseño con su propio personal técnico, tienda a la normalización

de sus equipos y accesorios y se abastezca en lo posible con productos manufacturados de la industria mexicana, paraestatal o privada; y se prevé la expropiación de inmuebles para el servicio público de energía eléctrica y la ocupación temporal, así como la ejecución de obras y trabajos en lugares públicos.

El capítulo V, relativo al suministro de energía eléctrica, respeta la garantía de igualdad de los usuarios dentro de cada clasificación tarifaria, las suspensiones e interrupciones del propio servicio, los requisitos de las obras e instalaciones, la venta de energía, los criterios que deben informar la estructura tarifaria y su reestructuración, la terminación del contrato de suministro y prevé lo relativo al autoabastecimiento, segregándolo, obviamente, del servicio público correspondiente.

En el capítulo VI se establece lo relativo a sanciones para los casos de conexión sin autorización, así como el consumo a través de instalaciones que alteren el funcionamiento de los instrumentos, la utilización de la energía en forma y cantidad no autorizada, la reventa, etcétera, sancionando administrativamente en forma económica.

El capítulo VII, en cumplimiento de garantías constitucionales de legalidad y seguridad jurídica, establece el recurso de reconsideración.

El capítulo VIII la competencia, dentro del orden jurídico mexicano para intervenir en esta materia, de las Secretarías de Industria y Comercio y del Patrimonio Nacional.

Los artículos transitorios que requiere toda ley, en este caso son relevantes, puesto que se abrogan a la Ley de la Industria Eléctrica de 1938 y al decreto que establece las bases del funcionamiento de la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD de 1949, es decir, que no se derogan sino que, por su anacronismo por una parte y por la reforma constitucional de 1960, dejan de tener aplicación. Pero con objeto de no afectar la prestación del servicio público, se dispone que la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD lo continuará prestando, ajustándose al texto de la propia iniciativa y que, todas las concesiones otorgadas para la prestación del mismo servicio quedan sin efecto, y que las empresas respectivas entrarán o continuarán en disolución, lo cual era necesario establecer en una ley secundaria desde la citada Reforma Constitucional de 1960.

Por las consideraciones anteriores, la iniciativa de esta ley encuadra en el texto constitucional que reglamenta; establece con toda precisión jurídica la naturaleza del Organismo Descentralizado correspondiente y la estructura del servicio público de energía eléctrica, prevé la forma de satisfacer las necesi-

dades de la industria tanto en lo que respecta la Organismo que prestará el servicio público por la Nación, cuanto en la debida tutela de los intereses particulares, esto en lo que atañe a usuarios y a autoabastecimiento, por lo que se coordinan intereses nacionales tanto sociales cuanto particulares, máxime que las tarifas se sujetan a una planeación racional en beneficio de todos.

4.2 Artículos de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica que contravienen la Ley Fundamental

4.2.1 Proceso histórico de la reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica

La Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica fue promulgada originalmente el 22 de diciembre de 1975, con el objetivo de regular la integración de las funciones básicas de la Industria Eléctrica en México, previstas con antelación en el texto constitucional del párrafo sexto del artículo 27, que no significa otra cosa, que la consagración de la protección nacionalista del patrimonio de los mexicanos en nuestra Ley Fundamental.

A partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, dicha ley ha sufrido cinco reformas hasta este momento que en orden cronológico, son las siguientes:

Primera Reforma Publicada el 27 de diciembre de 1983, durante el periodo presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado;

Segunda Reforma Publicada el 31 de diciembre de 1986, en el periodo presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado;

Tercera Reforma Publicada el 27 de diciembre de 1989, en el sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari;

Cuarta Reforma Publicada el 23 de diciembre de 1992, dentro del periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari; y

Quinta Reforma Publicada el 22 de diciembre de 1993, en el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari.

Sin embargo, de todas las reformas referidas con antelación, es la cuarta, la que principalmente entraña la máxima aberración constitucional, que desvirtúa conceptos fundamentales, como el del “Servicio Público de Energía Eléctrica”, con el interés de implementar un contexto jurídico ambiguo en beneficio de intereses extranjeros.

Para comprender el origen y alcances de las reformas sufridas en la legislación secundaria y las reformas que pudieran implementarse a la Constitución, es necesario, reseñar brevemente el proceso neoliberal impuesto en nuestro país por medio de los gobernantes tecnócratas¹ de los últimos años.

Durante el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se comienza con la transformación del modelo de desarrollo económico del país, en este periodo México ingresa al GATT², se emprende la venta de empresas estatales de carácter no estratégico, y es así, que comienza a perfilarse la política económica neoliberal, impulsada por organismos internacionales y por los países poderosos, —principalmente el país vecino del Norte—.

El ex Presidente Carlos Salinas de Gortari continua llevando a pie juntillas las imposiciones del régimen neoliberal en materia económica, y de esta manera, durante su gobierno desincorpora de la Administración Pública alrededor de 1300 empresas públicas, se firma el Tratado de libre Comercio de América del Norte y se reforman diversas disposiciones constitucionales en materia económica y social.

Sin lugar a duda, es en este periodo, que la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, sufre una reforma sustancial el 23 de diciembre de 1992, donde por primera vez se acota el concepto del servicio público de energía eléctrica, definiendo que actividades no se consideran servicio público.

Cabe señalar, que esta reforma tuvo cabida, debido a que en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica de 1975, se excluyó del servicio público al autoabastecimiento de energía eléctrica “para satisfacer intereses particula-

¹Tecnocracia significa literalmente “gobierno de los técnicos”; el “técnico que gobierna” es por consiguiente un tecnócrata. El término tecnocracia se impone a partir de los primeros años 30 para indicar la progresiva expansión del poder de los técnicos de producción (químicos, físicos e ingenieros) basado en el supuesto de que quien está capacitado para gobernar el proceso industrial-empresarial está capacitado para gobernar no solamente enteros sectores productivos, sino también la sociedad industrial en su conjunto.

²El Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (*General Agreement on Tariffs and Trade*) fue firmado en 1947, y fue diseñado para proveer de un foro internacional que impulsara el libre comercio entre sus estados miembros regulando y reduciendo aranceles en bienes de comercio y proveyendo de un mecanismo para resolver disputas comerciales. Actualmente incluye más de 110 países miembros

res, individualmente considerados”, abriendo así una vía que posteriormente, con las reformas del 23 de diciembre de 1992 a la Ley, fortalecería la mutilación al concepto del servicio público de energía eléctrica, para dar paso a la desnacionalización de la industria.

4.2.2 Reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica del 23 de diciembre de 1992

La reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica del 23 de diciembre de 1992, versa sobre los siguientes artículos: 3º, 9º, Fracción III; 10, primer párrafo; 27, fracciones II y III; 28; 29; 31, primer párrafo; 36; 37; 38; 39; 40, primer párrafo y fracciones V y VI; 42; 44; 45; 46; se adicionan los artículos 13, fracción VII, con un inciso h); 26, con las fracciones V y VI y un último párrafo; 36-bis; y se derogan el último párrafo del artículo 27 y el penúltimo párrafo del artículo 40, todos de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Sin embargo para efectos del presente estudio, únicamente se hará referencia a aquellos que flagrantemente contravienen la letra y el espíritu constitucional, los cuales son los siguientes: artículo 3º, 9º, fracción III, 36, 36-bis, 37, 38 y 39 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Además de vulnerar evidentemente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se soslayaron razones de orden histórico, social, económico y político al introducir en la Ley nuevas figuras, ordenamientos y procedimientos que permiten en la misma, lo prohibido por la Constitución en materia de servicio público de energía eléctrica.

En dicha reforma, dentro del artículo 3º de la ley, se agregaron figuras jurídicas de lo que no se considera servicio público y que puede ser otorgado en concesión a los particulares: I.- La generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración, pequeña producción; II.- La generación de energía eléctrica que realicen los productores independientes para su venta a COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD; III.- La generación de energía eléctrica para su exportación, derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción; IV.- La importación de energía eléctrica por parte de personas físicas o morales, destinada exclusivamente al abastecimiento para usos propios; y V.- La generación de energía eléctrica destinada a uso en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica. La redacción del presente artículo, no es otra cosa que una

argucia de tipo legal por medio de la cual se acota la definición de Servicio Público, creando para ello figuras nuevas que desvirtúan su concepto y que contravienen la letra del párrafo sexto del artículo 27 constitucional porque la electricidad que habrán de generar tanto los pequeños productores como los productores independientes, no tendrá más destino que su empleo para el servicio público de energía eléctrica. Dado lo anterior, surge una incongruencia, puesto que la energía eléctrica que llega al consumidor es de servicio público si la genera la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, pero no lo es, si la generan los particulares. En virtud de esto, dicha Comisión queda convertida en una simple intermediaria.

El artículo 9º de la misma Ley, señala que la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, tiene por objeto importar energía eléctrica para la prestación del servicio público (fracción III), así como, la celebración de convenios o contratos con los Gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios o con entidades públicas y privadas o personas físicas, para la realización de actos relacionados con la prestación del servicio público de energía eléctrica (fracción VII). Este artículo no difiere mucho del 3º, en tanto que permite la participación de entidades ajenas a la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD en el suministro de energía eléctrica para el servicio público. Lo que es peor aún no es que contempla la posibilidad de que particulares participen en una actividad exclusiva de la Nación, sino que al hablar de importación se está permitiendo que incluso empresas extranjeras intervengan en una área considerada estratégica. Por otro lado la Ley enfatiza la posibilidad de formular cualquier tipo de acuerdo con entidades privadas para la realización de actos tendientes a la prestación del servicio público de energía eléctrica.

Por lo que respecta al artículo 36 la Ley, básicamente regula los criterios y lineamientos para otorgar los permisos de autoabastecimiento, de cogeneración, de producción independiente, de pequeña producción o de importación y de exportación de energía eléctrica, según las condiciones establecidas para cada caso. Se ha establecido anteriormente que estas figuras fueron creadas con el objeto de restringir la definición de servicio público, tratando de ocultar lo evidente, que es la violación al precepto constitucional; y facultar a los productores privados mediante el artificio del simple permiso otorgado por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (hoy Secretaría de energía)³.

³En un principio era la propia secretaría quien otorgaba los permisos, pero a partir de la publicación de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía el 30 de octubre de 1995,

El artículo 36-Bis, fue adicionado a la Ley en la reforma de 1992, el cual determina en su fracción II, que cuando sea requerida la construcción de instalaciones generadoras de energía eléctrica la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD informará de las características de los proyectos a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (hoy Secretaría de Energía) y dicha dependencia determinará si la obra será ejecutada por COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD o si se debe convocar a particulares para suministrar la energía eléctrica necesaria; en la fracción III, considera que para la adquisición de energía eléctrica destinada al servicio público deberá tomarse en cuenta la generada por los particulares. Este artículo viene a reforzar el afán de dar las máximas facilidades al capital extranjero, convocando al mismo tiempo a particulares que a COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD en la elaboración de los proyectos. Y no sólo, esto, sino que además el someter proyectos de tales magnitudes a licitación pueden prestarse a prácticas corruptas.

En los artículos 37, 38 y 39 de la Ley en cuestión, se prosigue con la regulación sobre los permisos otorgados por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. En el primero se establecen las obligaciones de los titulares de los permisos de autoabastecimiento, cogeneración, pequeña producción, producción independiente, exportación e importación, mientras que en el segundo se establece que en el caso de la pequeña producción dichos permisos tendrán una duración de hasta 30 años, en tanto que en las demás modalidades los permisos serán de duración indefinida. El último dispone que no se requerirá de permiso para el autoabastecimiento de energía eléctrica que no exceda de 0.5MW, salvo lo dispuesto en el inciso c) de la fracción IV y para el funcionamiento de plantas generadoras, cualquiera que sea su capacidad, cuando sean destinadas a uso propio en emergencias derivadas de interrupciones del servicio público de energía eléctrica.

Esta inconstitucional reforma ha desvirtuado definiciones fundamentales, para crear un escenario normativo ambiguo y sin lugar a duda, abre el camino para permitir la concurrencia del capital privado en un área que la Constitución ha reservado a la Nación y establece las bases para la desintegración del proceso del servicio eléctrico que naturalmente está conformado como una unidad.

Debe considerarse, que el hecho de considerar a este recurso como área estratégica del Estado no es casual y la Constitución la considera así, dado

es precisamente ésta quien cuenta con esta atribución

que en su manejo está involucrada una parte de la soberanía nacional.

4.2.3 Breve reseña de propuestas de reforma que dañan el espíritu de la Carta Magna

Ya se mencionó anteriormente, que la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica a partir de su publicación, ha sufrido cinco reformas que de manera progresiva, han trastocado los principios constitucionales que fueron necesarios para la creación de dicha Ley.

Sin embargo, hay que destacar que sin ser estrictamente apremiante, es importante la planeación efectiva de una política integral en materia eléctrica para prevenir la provisión futura de este elemental recurso.

Pese a esta necesidad de reforma eléctrica, los resultados hasta el momento no han sido alentadores, debido a que las propuestas que se han venido manejando —principalmente las que provienen del sector gubernamental—, revisten intereses ajenos a los de la Nación y a pesar de ello, son sometidas a discusión, con el peligro latente de que a través de consensos amañados sea posible su aceptación.

4.2.3.1 Resolución dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver la Controversia Constitucional interpuesta por el Congreso de la Unión en contra del Decreto del Ejecutivo que reforma el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica

El 25 de abril del 2002, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió a favor del Poder Legislativo la controversia constitucional que éste interpuso el 27 de junio del año 2001 en contra del presidente Vicente Fox, debido a que reformó, mediante un decreto, el estatuto público constitucional de la industria eléctrica para incrementar en forma arbitraria e ilegal la capacidad de los particulares para generar energía y venderla al sector público. En su fallo —adoptado por ocho votos a favor y tres en contra—, el máximo tribunal del país estableció que la decisión presidencial —Decreto que Reforma y Adiciona el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, expedido por el presidente Fox el 22 de mayo de 2001— no sólo contraviene el artículo 27 constitucional, sino invade las atribuciones del Legislativo. Este es un hecho histórico, es la primera vez que el Poder Judicial resuelve una controversia por invasión de actividades interpuesta por el Legislativo contra

el Ejecutivo, el fallo representa una prueba positiva de la funcionalidad de la Suprema Corte Justicia de la Nación como tribunal constitucional y una expresión de solidez y vigencia de las instituciones. Por otro lado, es una defensa de uno de los sectores de la industria pública nacional que han sobrevivido al desmantelamiento del Estado, el saqueo y la corrupción de los sexenios presidenciales de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo. En tercer lugar, el fallo tiene la significación constitucional de preservar y confirmar la separación de poderes, la soberanía y dignidad del Legislativo, y el principio de que éste y el propio Judicial han de ser contrapesos efectivos ante eventuales excesos y extralimitaciones del Ejecutivo. En otro sentido, no deben pasar inadvertidos los términos enérgicos e inequívocos con que se expresaron los ministros durante el debate de la resolución, al considerar que el decreto referido constituyó “un auténtico fraude a la ley”, y exhortar al Presidente a observar un comportamiento “respetuoso de la Constitución”. En resumen, el fallo de la Suprema Corte consistió en establecer los siguientes conceptos de invalidez, fundándose y motivándose en lo que a la letra continúa y resolviendo en la manera que más adelante se establece.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

Mediante oficio presentado el 4 de julio del 2001, la Comisión Permanente, promueve Controversia Constitucional demandando la invalidez de las reformas y adiciones al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía por considerarlos violatorios de los artículos 49, 73, fracción X, 89, fracción I y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Conceptos de invalidez:

- Artículo 49.- Constituye el principio de división de poderes.- El titular del Poder Ejecutivo desborda sus facultades reglamentarias e invade las facultades que tiene atribuidas el Congreso de la Unión.
- Artículo 73, fracción X.- Faculta al Congreso de la Unión para legislar exclusivamente en materia de energía eléctrica y en consecuencia a expedir el reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.
- Artículo 89, fracción I.- Facultad Reglamentaria.- La facultad reglamentaria del Presidente no puede ser utilizada como instrumento para llenar

lagunas de la ley ni para reformar ni para remediar olvidos u omisiones del legislador.

- Artículo 134.- Cuando la licitación no sea idónea para asegurar dichas condiciones las Leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado. En la Ley no se establecen tales bases procedimentales, reglas, requisitos y demás elementos.
- De aceptarse dicha reforma quedaría en manos de la Secretaría de Energía la determinación de la política y el manejo indiscriminado, sin regulación legal alguna de la energía generada por los particulares, transgrediendo el ámbito de competencia que tiene el Congreso de la Unión para legislar exclusivamente en materia de energía eléctrica.
- Se impugnan los artículos 126 párrafos segundo y tercero y 135 fracción II y párrafos antepenúltimo, penúltimo y último del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.
- Aplicando la suplicia de la queja la Suprema Corte de Justicia de la Nación examina la inconstitucionalidad del decreto en relación a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- La presente controversia se limita al estudio del autoabastecimiento y la cogeneración por parte del sector privado sin hacer pronunciamiento sobre otras cuestiones que deriven de la ley.
- Debe hacerse notar que aunque la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica no establece numéricamente ningún porcentaje de tales excedentes de producción de energía eléctrica se entiende que solamente pueden vender a la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD los excedentes de lo que ocupan los permisionarios, esto es, los excedentes que no alteran la naturaleza de lo que implican estos tipos de generación o sea cantidades reducidas que no significan que bajo la apariencia de autoabastecimiento o cogeneración se genera en forma significativa energía para el servicio público, pues con ello se estaría burlando el artículo 27 Constitucional que determina que la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica que tenga

por objeto la prestación del servicio público corresponden exclusivamente a la Nación y no podrán ser concesionadas a particulares.

- Las reformas y adiciones mencionadas convertirían prácticamente a los autoabastecedores y cogeneradores en concesionarios del servicio público de energía eléctrica o de alguna de las operaciones que integran la materia, pues ello se apartaría del claro texto constitucional que la rige. Además se desnaturalizaría lo que significan las figuras de autoabastecimiento y cogeneración.
- Autoabastecimiento y cogeneración tienen por objeto la satisfacción de necesidades propias. Releva al servicio público de la carga de sus consumos de electricidad en la medida en que sus procedimientos de generación cubran necesidades de consumo.
- Las reformas al 126 y 135 implican una reorientación en materia de aprovechamiento de excedentes. El que la ley no imponga límites es explicable pues los conceptos de autoabastecimiento y de cogeneración suponen la limitación derivada de su propia naturaleza.
- Con la reforma al artículo 126 se altera el concepto de excedente pues pasa a ser “lo que sobra racionalmente después del autoconsumo de la producción” a un sentido de “la capacidad sobrante del permisionario, una vez satisfechas sus necesidades”, lo que puede interpretarse como todo lo que pueda producir y no consuma.
- Al modificar la prevención del 135 se otorga a la Secretaría de Energía remisión incondicional para que esta dependencia de manera discrecional, varíe la naturaleza jurídica del permiso de autoabastecimiento y del concepto de excedente, prevista en la Ley, con clara violación al principio de subordinación de la ley.
- La inconstitucionalidad del artículo 89 fracción I, resulta violatorios de los artículos 25, 27 párrafo sexto y 28 párrafos cuarto y quinto.
- El titular del Ejecutivo al ejercer la facultad reglamentaria debe atender de manera prioritaria a lo establecido por la Constitución como marco supremo de la materia que trate. Ante claras disposiciones que aparecen en el texto constitucional, debe interpretar la ley de conformidad con

aquellas, pues de lo contrario puede violentar, de manera directa el orden constitucional.

- Por consiguiente, si el titular del Poder Ejecutivo Federal emite normas reglamentarias que permiten que los particulares, bajo la apariencia de autoabastecimiento y cogeneración lleguen a convertirse en generadores de energía eléctrica para el servicio público, lo cual no podría hacer ni siquiera mediante concesión que se admite en otros servicios públicos, se viola, de manera directa a la Constitución.
- Debe añadirse que en el asunto a estudio resulta ajeno el análisis de la constitucionalidad de la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica y por ello no puede hacerse ningún pronunciamiento al respecto. Sin embargo, ello no impide examinar de modo directo si los artículos reglamentarios cuya invalidez demandó el Congreso de la Unión se ajustan a las disposiciones constitucionales .
- La declaratoria de invalidez decretada adquiere efectos generales por tratarse de disposición general emitida por el Poder Ejecutivo Federal y combatida en esta vía por el Congreso de la Unión.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

- PRIMERO.- Es procedente y fundada la presente controversia.
- SEGUNDO.- Se declara la invalidez de los artículos 126, párrafos segundo y tercero y 135 fracción II y párrafos antepenúltimo, penúltimo y último del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, reformadas y adicionados mediante Decreto Presidencial publicado en el diario Oficial de la Federación el veinticuatro de mayo de dos mil uno.
- TERCERO.- Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, así como en el Diario Oficial de la Federación. Notifíquese por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente. Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del jueves 25 de abril de 2002 por mayoría de 8 votos.

4.2.3.2 Iniciativa de decreto propuesta por la Presidencia de la República en la que se pretenden reformar los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

No obstante, haber sido declarado inconstitucional el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Presidencia de la República ahora pretende ir más lejos y como antesala a la reforma de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica propone cambios sustanciales a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vulnerando gravemente no sólo la letra sino el espíritu constitucional que fue consolidado a través de luchas históricas del pueblo mexicano para preservar su soberanía tanto económica como política.

El Gobierno neoliberal mexicano en atención a los dictados extranjeros pretende anteponer los intereses de organismos internacionales a los intereses de la Nación, para ello está dispuesto a modificar el marco jurídico que regula todo lo concerniente a la energía eléctrica para facilitar la apertura del capital privado nacional o extranjero, hacia áreas estratégicas como el sector eléctrico.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no escapa a las pretensiones neoliberales de modificación, por el contrario, como norma fundamental es urgente su reforma para adecuar a beneficio del interés privado las leyes secundarias que les brinden seguridad jurídica.

El 16 de agosto del 2002, el Presidente de la República, envió a la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión la iniciativa de reforma constitucional de los artículos 27 y 28,

A través de esta iniciativa la redacción del párrafo sexto del artículo 27 Constitucional, quedaría de la siguiente forma:

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la can-

celación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación la prestación del servicio público de energía eléctrica, en los términos que establezca la ley; en esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dicho fin. Los particulares podrán generar energía eléctrica para consumo propio y para el Estado, así como generar electricidad y prestar servicios a los usuarios cuyo consumo rebase los mínimos previstos en la Ley y cumplan con los requisitos que ésta establezca; el Estado garantizará el acceso y uso no discriminatorio de la Red Nacional de Transmisión y de las redes de distribución. Actualmente la Constitución señala que "corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica, que tenga por objeto la prestación del servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines".

Es evidente la mutación que podría sufrir el precepto constitucional, considerándosele como antipatriota y entreguista, pues se restringe la facultad consagrada a la Nación en la prestación del servicio público de energía eléctrica como el conjunto de actividades que constituyen el proceso de trabajo eléctrico, que incluyen la generación, transmisión, distribución y comercialización. Sin estas fases no sería posible abastecer de energía eléctrica a nadie. De esta manera se conceden a los particulares facultades antes inconcebibles para generar electricidad para autoconsumo y para el Estado, y por si fuera poco el mismo Estado quedaría obligado a prestar los servicios e instalaciones de transmisión y distribución a favor de los particulares, lo cual no es más que una total entrega de los recursos del país y de la soberanía nacional.

También se reformaría y adicionaría el párrafo cuarto del artículo 28 Constitucional, para quedar como sigue:

Artículo 28.- No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica

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

Actualmente la Constitución señala que no constituirá monopolio, entre otras áreas estratégicas, la electricidad, sin embargo la iniciativa del Ejecutivo cambia el texto y menciona que lo que no constituirá monopolio es el servicio público de energía eléctrica, con esta propuesta, lo único que se sugiere es la sustitución del término electricidad por el de servicio público de energía eléctrica. Esto es contradictorio, porque el servicio público de energía eléctrica es un concepto de totalidad que implica necesariamente la realización de todas las fases del proceso de trabajo eléctrico y en este sentido hay que tener cuidado, pues como se verá más adelante en la ley secundaria se acota la definición y se especifica lo que únicamente se considerará servicio público, siendo solamente el suministro doméstico, cuya obligación de prestarlo corresponde a la Nación, dejando abierta la posibilidad de que los particulares intervengan en las demás actividades de la energía eléctrica, que sin lugar a dudas son las más productivas y lucrativas.

4.2.4 Propuesta del Ejecutivo para reformar la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica

En el mes de agosto del año 2002, el Presidente de la República envió al Presidente de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión una iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Servicio Público de Energía.

El Presidente señala que su propuesta de reforma tiene por objeto la regulación integral de la industria eléctrica, bajo el modelo de organización industrial, partiendo de un diagnóstico que muestra la situación actual del sector y que desde luego, atiende a la problemática, retos y necesidades presentes y futuras en el corto, mediano y largo plazos, toma en cuenta las oportunidades que nos brinda el desarrollo tecnológico que ha experimentado la industria en los últimos años, y sobre todo respeto pleno a los preceptos

constitucionales. Esta argumentación carece de solidez y seriedad, por el contrario, se trata nuevamente de un engaño para justificar su propuesta privatizadora, ya que no existe en la propuesta ningún diagnóstico de la industria eléctrica, sustentado por cifras fidedignas y de fuentes confiables para realizar las estimaciones pertinentes y tampoco se atiende sustancialmente la problemática nacional en el sector y lo que es peor, su modelo incluye “sobre todo respeto pleno a los preceptos constitucionales” y eso es precisamente lo que se transgrede, el orden constitucional de la Nación.

A través de este decreto presidencial se pretende reformar a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en los artículos 1, 4 a 13, 16 a 18, 20 y 39 a 46, así como los nombres de los Capítulos II, III y V a IX; se derogan los artículos 14, 15 y 19 y 30 a 32, y se adicionan los artículos 28 BIS y 47 a 67, así como los Capítulos X a XII, quedando el Capítulo I con los artículos 1 al 8, el Capítulo II con los artículos 9 al 13, el Capítulo III con los artículos 16 al 19, el Capítulo IV con los artículos 20 al 24, el Capítulo V con los artículos 25 al 48, el Capítulo VI con los artículos 49 al 52, el Capítulo VII con los artículos 53 al 58, el Capítulo VIII con los artículos 59 y 60, el Capítulo IX con los artículos 61 al 64, el Capítulo X con los artículos 65 y 66, y el Capítulo XI con el artículo 67.

Esta propuesta refuerza las reformas llevadas a cabo por el ex Presidente Carlos Salinas de Gortari, destruyendo casi totalmente a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Además de concretar la legalización de la privatización eléctrica furtiva que se lleva a cabo en la práctica, se plantea una nueva figura jurídica adicional a las establecidas en 1992, y es la denominada “autoconsumidor de electricidad”. De acuerdo con ésta los inversionistas privados podrán sustraerse del servicio público para adquirir su energía eléctrica vía contratos bilaterales con generadores públicos y privados o directamente en el despacho de generación.

A manera de síntesis se presentan a continuación los principios más importantes a los que se sujeta la llamada reorganización de la industria eléctrica contemplada en la iniciativa de reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica:

1. El fortalecimiento de la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD y de LUZ Y FUERZA DEL CENTRO;
2. Pleno respeto a los derechos laborales consignados en la Ley Federal del Trabajo y en el Contrato Colectivo de Trabajo de los trabajadores

de la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD y de LUZ Y FUERZA DEL CENTRO;

3. La transformación del Centro Nacional del Control de Energía en un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, que estaría encargado del control y organización del sistema, así como el intercambio de electricidad entre los participantes;
4. El establecimiento de un despacho de generación a través del cual los generadores privados colocarían su capacidad no contratada para uso de los autoconsumidores que adquieran su energía directamente del despacho de generación y para el servicio público, siempre y cuando el uso de dicha energía resulte de un menor costo para los usuarios;
5. Fortalecimiento de la estructura operativa de la Comisión Reguladora de Energía y redimensionamiento de sus atribuciones;
6. Reestructuración de las tarifas eléctricas, así como de porteo, por parte de la Comisión Reguladora de Energía;
7. Acceso no discriminatorio a la Red Nacional de Transmisión y las redes de distribución, siempre y cuando se cubran las necesidades del servicio público;
8. El desarrollo de contratos de largo plazo, cuyos términos serían acordados por los autoconsumidores, posibles generadores privados y COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD y de LUZ Y FUERZA DEL CENTRO;
9. El establecimiento de disposiciones que permitirían operar bajo condiciones especiales a los sistemas eléctricos aislados del país;
10. La introducción de vendedores especializados que agreguen oferta y demanda para hacer más eficiente el intercambio de electricidad;
11. La planeación de la industria eléctrica, a cargo de la Secretaría de Energía de acuerdo al programa propuesto por el Centro Nacional de Control de Energía, daría señales de transparencia y permitiría el óptimo flujo de inversiones al Sistema Nacional de Transmisión, así como el establecimiento de incentivos para el desarrollo eficiente y competitivo del sector;

12. La instrumentación y desarrollo de un marco jurídico claro y transparente capaz de generar la certidumbre y seguridad jurídica necesaria a los inversionistas, permitiendo a la Comisión Reguladora de Energía, como autoridad independiente, regular los monopolios naturales de transmisión y distribución en cuanto a tarifas, inversiones, confiabilidad del servicio, y;
13. El impulso a la inversión en proyectos que promuevan el uso de fuentes de energía alternas para la generación de energía eléctrica.

Estos principios entrañan el discurso demagógico que los organismos financieros internacionales dictan para la consecución de los fines que se han planteado y que a pie juntillas el Gobierno de México pretende implementar, pero dichos principios son falsos y manipuladores, considerando lo siguiente:

El punto 1 es falso, dado que con la reforma no habría ningún fortalecimiento de la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD ni de LUZ Y FUERZA DEL CENTRO. Por el contrario, la propuesta neoliberal conduciría a la quiebra a ambas empresas en un breve plazo, hasta el punto de desaparecerlas.

El punto 2 indica el respeto a los derechos laborales, en un principio esto puede ser posible, pero condena al desempleo en un futuro cercano.

La constitución de un Centro Nacional de Control de Energía como un organismo público descentralizado, indicado en el punto 3 implica la desaparición de la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, afectando más a ésta, ya que será el organismo responsable del control operativo del Sistema Eléctrico Nacional y del despacho de generación, reduciendo al mínimo las actividades de COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD y LUZ Y FUERZA DEL CENTRO, pues dichas empresas se dedicarían solamente a atender a los pequeños consumidores, los grandes consumidores industriales y comerciales quedaría a cargo las empresas privadas. Esos grandes consumidores representan actualmente el 70 por ciento de los ingresos de la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD.

El despacho de generación indicado en el punto 4 está diseñado únicamente para el servicio de la industria eléctrica privada.

En los puntos 5 y 6 se refuerza a la Comisión Reguladora de Energía. en la reforma de 1992, se le dieron atribuciones para conceder a los particulares permisos para generar y vender el fluido a los grandes usuarios, ahora con la propuesta del presidente Fox, se le faculta a la Comisión Reguladora de Energía para fijar tarifas de manera unilateral y todo lo referente a la metodología

de los precios, así como la atribución para representar los intereses de los usuarios.

Mediante el punto 7 se ponen las redes nacionales de transmisión y distribución eléctrica al servicio privado para que vendan la energía que generen a través del sistema interconectado nacional. En este contexto, no solamente se pretende ceder los derechos constitucionales a los empresarios privados para que generen y vendan energía eléctrica, sino que pretende todo tipo de garantías adicionales como el transporte de la energía a través de todo el país, así como el usufructo de la capacidad instalada de la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD.

Con el punto 8 se autorizan los contratos a largo plazo por los llamados "autoconsumidores", todo en detrimento de la industria eléctrica pública. Estos permisos tendrán una duración de hasta 30 años y podrán ser prorrogados en una o más ocasiones.

El punto 9 es poco relevante para establecer condiciones del sector eléctrico.

El punto 10 es anticonstitucional y sería desnacionalizador, al autorizarse la venta privada de la energía eléctrica.

El punto 11 es vil demagogia, pues con el esquema propuesto no habría ninguna planeación posible y quien al final resultaría más beneficiado serían los entes privados.

El punto 12 es la confirmación de que se pretende privatizar, no sin antes proporcionar a los inversionistas un marco legal que les brinde seguridad en sus actividades comerciales y por si eso fuera poco se pretende poner a su disposición un organismo —la llamada Comisión Reguladora de Energía—, para su legitimación.

Por último el punto 13 es un engaño por que ningún inversionista privado está interesado en financiar en México proyectos sobre fuentes alternativas de energía. Y es de suponer que en el caso de que así lo fuera, la tecnología y cualquier tipo de inventos relacionados con el empleo de estas fuentes de energía, serán propiedad del inversionista, quien finalmente terminará vendiéndola a la Nación.

Estos puntos constituyen básicamente la propuesta en materia eléctrica presentada por el Ejecutivo, que indudablemente constituyen sin escrúpulos la privatización a lo que ahora simplemente denominan reorganización para destruir a la industria eléctrica nacionalizada.

4.3 Síntesis de propuestas presentadas por otras organizaciones que salvaguardan el espíritu constitucional

Es verdad que para garantizar la eficiencia del servicio público de energía eléctrica a mediano y largo plazo, es indispensable efectuar una reforma a la Ley Secundaria en la que se instauren y regulen los lineamientos para modernizar a las empresas públicas encargadas del proceso eléctrico nacional de acuerdo a las necesidades energéticas del país. Contrario a la opinión de muchos, dicha reforma y modernización es viable, aún salvaguardando y respetando lo consagrado en el texto constitucional.

Afortunadamente existen en nuestro país diversas organizaciones de distintas connotaciones, así como investigadores, partidos políticos, profesionistas expertos en la materia, entre otros, que preocupados por los retos del futuro en tan elemental recurso, se han pronunciado públicamente y han presentado en diversos foros sus propuestas e iniciativas.

4.3.1 Propuesta de reforma eléctrica presentada por el Partido de la Revolución Democrática

El Partido de la Revolución Democrática, ha sido una organización que ha mostrado preocupación en lo tocante a la modificación del estado que actualmente guarda la industria eléctrica del país, y prueba de ello es que desde el inicio del debate ha propuesto en diversas ocasiones ante el Congreso de la Unión algunas iniciativas de reforma eléctrica integral.

Antes de presentar sus propuestas específicamente en materia eléctrica, es forzoso hacer mención de manera muy somera de lo que plantean para modernizar al conjunto del sector energético en general, a través de los siguientes objetivos:

- El aprovechamiento de los recursos naturales no renovables de manera sustentable.
- La transición planeada a tecnologías energéticamente limpias.
- La obtención máxima de la renta petrolera acorde al interés soberano de los mexicanos. *

- La planeación, con la más amplia participación social, de la política de combustibles e insumos industriales estratégicos.
- La transformación de los organismos públicos operadores del sector de la energía en empresas públicas, con la autonomía suficiente, para garantizar su desarrollo y el aporte creciente de recursos para la nación.
- La complementación de las sinergias de las empresas públicas de petróleo, gas y electricidad para aumentar su competitividad y hacer eficiente el aprovechamiento de los recursos energéticos de la nación, sin menoscabo de las reservas suficientes para asegurar el abasto de las futuras generaciones.
- El abasto seguro, suficiente, con la mayor calidad y a los menores precios de los energéticos indispensables para su consumo doméstico y productivo de los mexicanos.

A partir de estos objetivos el PRD propone:

1. La formulación y operación de una política de Estado en materia de energía que contribuya a la industrialización y el desarrollo de la economía nacional y al fortalecimiento de la empresa pública mediante el establecimiento de una Comisión Nacional de Energía.
2. Llevar a cabo una política energética integral (petróleo - gas - electricidad), de corto, mediano y largo plazo, congruente con el mejor uso de los recursos renovables y no renovables diversificada y sustentable en cuanto al uso de los energéticos primarios.
3. Operar el sector energético con base en los planes y programas debidamente autorizados, que deben surgir como propuestas de las empresas encargadas de su realización, ser depurados e integrados por un órgano calificado, la Comisión Nacional de Energía, con base en el trabajo de comisiones especializadas y remitidos para su aprobación al Poder Legislativo.
4. Otorgar a la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, LUZ Y FUERZA DEL CENTRO y a Petróleos Mexicanos, el status jurídico de Empresas Públicas Federales regulando su funcionamiento en las leyes secundarias

respectivas. Se trata de empresas públicas organizadas como corporativos modernos con acción en toda la república y en el exterior, impulsoras insustituibles y por tanto irrenunciables para el crecimiento de la economía nacional.

5. En iniciativas presentadas por legisladores del PRD, en ambas Cámaras del Poder Legislativo Federal, se propone un esquema jurídico para integrar un régimen de autonomía para los órganos operadores del sistema eléctrico nacional. Que ponga fin al manejo político de su operación y fortalezca su nivel de especialización. Para ello, se separa de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica toda la organización de las empresas públicas y se emite la Ley Orgánica de la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD y la de LUZ Y FUERZA DEL CENTRO, mismas que estructuran un esquema de independencia orgánica, presupuestal y financiera a dichas paraestatales.

La autonomía orgánica se deriva de mecanismos de nombramientos de los órganos de gobierno y dirección, con procedimientos que permiten la participación del Congreso Federal, como garante de la independencia buscada, y un órgano de gobierno verdaderamente colegiado para hacer efectiva la imparcialidad en la toma de decisiones.

Se les reconoce una gran capacidad para que, sin demérito de su vocación original, hagan de la complementación entre empresas públicas la sinergia necesaria para la prestación de servicios varios que repercuta en un incremento de sus ingresos; tal y como corresponde a las formas que han adoptado las modernas empresas mundiales de energía de su rango.

Se separa la tesorería de las empresas de los flujos de la Hacienda federal para fortalecer la capacidad financiera que demuestran las empresas del ramo, y se les dota de un sistema de autonomía presupuestal, confiriéndoles capacidad para elaborar su propio presupuesto y ejercerlo con mayor eficiencia, sin menoscabo de su vigilancia y responsabilidad. El presupuesto de los organismos operadores estará exento de la posibilidad de ser afectado por recortes del Ejecutivo Federal, pues éste no podrá modificarlo ni siquiera para la inclusión del proyecto de las entidades en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que se remite anualmente a la Cámara de Diputados.

6. Se establece un sistema de planeación de largo plazo que facilitará la

programación anual y la certidumbre de sus procesos de inversión multianuales. Este sistema de programación aportará flexibilidad a la operación de las empresas públicas al tiempo que dará una nueva base para su evaluación y fiscalización.

7. Las nuevas empresas públicas de energía estarán sujetas a una evaluación cercana de la sociedad y de sus trabajadores para eliminar la corrupción de que han sido presa en el pasado.
8. La viabilidad de estas empresas depende, en gran medida, de la velocidad del cambio tecnológico, la innovación y el aumento de la productividad de sus trabajadores. Para ello se fortalecerá a los institutos de Investigación del sector energético y los vínculos con las instituciones públicas de educación superior y organismos públicos relacionados.
9. En lo referente a tarifas y subsidios, los movimientos en la estructura tarifaria del servicio de energía eléctrica se caracterizan por un grave sesgo político. Las tarifas han tenido que ver más con los imperativos macroeconómicos de ingresos de la hacienda federal o con acuerdos políticos del Ejecutivo Federal, con los distintos grupos de consumidores, que con una racionalidad de costos y necesidades de expansión del sistema eléctrico nacional. Se requiere garantizar la neutralidad de los indicadores que conforman el sistema tarifario, de tal forma que se contemple el costo real del servicio y las necesidades de expansión del sistema. Ello debe contemplar, también la protección a los consumidores de los hogares de menores ingresos, de tal manera que no repercuta en un aumento de las tarifas que ellos pagan.
10. Las empresas públicas operadoras del servicio público de electricidad deben tener, por ley, la obligación de operar al menor costo posible, garantizando el suministro y la calidad del fluido. Estas obligaciones deben ser consignadas en una Norma Oficial Mexicana y estar sujetas a revisión periódica.
11. La nueva Ley Reglamentaria en Materia de Electricidad, además de contener las disposiciones obligatorias para el prestador del servicio habrá de consignar un capítulo sobre los derechos de los consumidores que, hasta hoy, han sido soslayados por la burocracia. Tal es el caso del trato que el usuario debe recibir del prestador del servicio, de las

obligaciones contractuales de la empresa pública, de las penalidades por fallas en el servicio o de los periodos para la prescripción de adeudos de los consumidores.

12. Los subsidios deben ser desconectados de la función de los operadores del servicio público de electricidad, puesto que esa materia es objeto de la política social y su monto y destinatario definido, en el Presupuesto Federal, por la Cámara de los Diputados. Esta separación, además, facilitará transparentar la contabilidad "virtual" de subsidios y aprovechamientos que oscurece el conocimiento real de las finanzas de COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD y LUZ Y FUERZA DEL CENTRO.
13. En especial el PRD propone mantener sin cambios los artículos 27 y 28 constitucionales referentes al sector de energía eléctrica. Es decir:

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

14. En materia de autoabastecimiento se propone el establecimiento de una estricta regulación que acabe con la simulación y los excesos en que se ha incurrido al amparo de la insuficiente e inadecuada regulación actual.
15. Se propone, asimismo, promover la cogeneración pública en nuevos proyectos entre Petróleos Mexicanos y COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD o LUZ Y FUERZA DEL CENTRO (en el ámbito geográfico de su competencia).

La iniciativa presentada por el PRD toma en cuenta la realidad que significa la generación de electricidad desarrollada actualmente por particulares. Sin embargo, no considera conveniente poner a discusión una reforma constitucional que ampare desde la norma fundamental a la producción independiente. La participación de particulares en el sector eléctrico mexicano se ha dado de manera muy acelerada. No hay en los sistemas regulados de otros países un caso similar. En sólo tres años los particulares ya disponen, prácticamente de una quinta parte de la capacidad de generación y un

rango aún mayor de la generación cotidiana. Esta magnitud está concentrada en un reducido número de entidades trasnacionales. Este fenómeno se ha dado a espaldas de la legislación constitucional y secundaria en la materia, y auspiciada desde dentro del propio gobierno. Por tal motivo, se propone establecer un límite a la generación de electricidad por particulares. Para ello las reformas propuestas pretenden estimular las medidas legales necesarias para frenar la autorización de permisos a particulares y poner en práctica los recursos que permitan a COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD Y LUZ Y FUERZA DEL CENTRO aumentar en el menor plazo posible la capacidad de generación necesaria para restablecer la rectoría estatal en este sector.

Lejos de una posición que privilegie el incremento de la inversión particular, nacional y extranjera, o el rezago de la industria nacional, la propuesta esencial es dirigir al sector energético mexicano hacia la obtención de un óptimo energético nacional, mediante la integración de todas las políticas energéticas, procurando la unidad, homogeneidad y coordinación de los procesos de producción y prestación de servicios que realizan las diversas empresas del ramo.

4.3.2 Propuesta de reforma eléctrica presentada por el Partido Revolucionario Institucional

En marzo de 2002, los Senadores de la República del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional sometieron a la consideración del Pleno de la Cámara de Senadores una iniciativa con proyecto de decreto en virtud de la cual se busca reformar diversos ordenamientos y disposiciones en materia de energía eléctrica.

Esta propuesta busca consolidar el servicio público de energía eléctrica, como una actividad estratégica y prioritaria de la Nación, sosteniendo que los argumentos a favor de la reforma constitucional no son sostenibles, la necesidad de contar con la energía eléctrica a precios competitivos, lejos de una modificación a la Carta Magna, se alcanza con el mantenimiento a efecto de que siga correspondiendo exclusivamente a la Nación, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público, como medio que contribuya a la conducción del desarrollo nacional, generando las condiciones para que se dé en libertad, justicia social y manteniendo en todo momento la propiedad y el control nacional de las entidades que prestan este servicio fundamental a toda la

población mexicana.

Dicha propuesta encuentra su sustento en siete principios, considerados fundamentales, para el cumplimiento de lo señalado en el párrafo anterior, y que se presentan a continuación:

1. Mantener y consolidar el Servicio Público de Energía Eléctrica en los términos definidos por la Constitución de la República.

El punto de partida de la propuesta es el significado del servicio público de energía eléctrica el cual es definido como “el conjunto de actividades organizadas y dirigidas a mantener en forma continua, uniforme y regular la satisfacción de las necesidades presentes y futuras de electricidad de la sociedad mexicana, asegurando el acceso de todos los habitantes del país a una electricidad con altos estándares de calidad, sin favoritismos, ni discriminaciones, con el menor costo”.

El servicio público de energía eléctrica es de interés general y se considera preeminente frente a cualquier interés que no represente la atención de las necesidades colectivas de la misma.

El servicio público de energía eléctrica es un valor estratégico que contribuye a la cohesión social, a la lucha contra la marginación y al desarrollo económico equilibrado de todas las regiones del país.

El servicio público de energía eléctrica es un sólido pilar que contribuye a la independencia y a la seguridad energética nacional, construido en la óptima utilización de los recursos naturales disponibles y en el uso racional de la energía.

El servicio público de energía eléctrica es una obligación y un deber de conservar el control permanente del abasto de electricidad necesario para subvenir en forma continua y uniforme, y en términos de equidad social, a las necesidades colectivas de todos los habitantes del país.

El servicio público de energía eléctrica implica la responsabilidad del Estado de planear e instrumentar, con medios propios, los trabajos de mantenimiento, control, desarrollo y ampliación del sistema eléctrico nacional, en condiciones técnicas y económicas compatibles con el interés general.

El servicio público de energía eléctrica es una responsabilidad irrenunciable que deberá cumplirse bajo un régimen de absoluta transparencia, con una solvencia profesional que sólo podrá ser excusada en los casos

específicos en que las condiciones técnicas y económicas lo hagan imposible.

El servicio público de energía eléctrica es un cimiento de nuestra soberanía nacional, fincado en su certeza estructural, administrativa y financiera, cuyo fortalecimiento debe asegurar la independencia y seguridad energética del País.

2. El Servicio Público de Energía Eléctrica es un derecho de todos.

El principio de generalidad conduce a considerar que los habitantes de la república tengan derecho de acceder al servicio público de energía eléctrica.

Históricamente la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD ha prestado este servicio, y lo ha hecho de manera tal que sus resultados son comparables al servicio que se otorga en países desarrollados, aunque se considera que el 5% de la población no cuenta aún con este recurso.

3. La unidad del Servicio Público de Energía.

Principio esencial de servicio público de energía eléctrica es su unidad, como muestra de ello la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD:

- Ha sido clasificada a nivel nacional e internacional como una empresa eficiente en la producción, transportación y abastecimiento, cuyas tarifas son comparables a las de países industrializados.
- A la fecha, ha logrado y consolidado un servicio al 97% de los mexicanos en las zonas urbanas y un 95% en promedio nacional incluyendo las rurales.
- Ha logrado a través de una planeación centralizada, sobresaliente y efectiva, duplicar su capacidad instalada de servicio cada 7 u 8 años manteniendo un crecimiento sostenido durante 7 años.
- Ha cumplido eficientemente en cuanto disponibilidad, con el suministro energético, a través del manejo equilibrado de su capacidad de generación diversificada y unificada.
- Ha sido uno de los grandes impulsores de la industrialización del país, del desarrollo y consolidación de la ingeniería mexicana, y

- Ha probado ser una empresa con un valioso patrimonio humano capaz de mantener un ejercicio creciente para fortalecer la soberanía de México.
4. Complementariedad de los productores privados con respecto al Servicio Público de Energía Eléctrica.

Los particulares podrán producir energía eléctrica para autogeneración o cogeneración. Deberán demostrar el uso racional y eficiente de la energía, cuyo destino es el autoconsumo. La capacidad excedente a las necesidades de los autoabastecedores, no podrá exceder del 10% para mantener su condición de generación para el autoconsumo; mientras que en la cogeneración, el límite será la verdadera capacidad de cogeneración de la empresa permisionaria.

La Comisión Reguladora de Energía otorgará permisos de producción independiente de energía eléctrica, puesta siempre en su totalidad a disposición de la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, como excepción fundada a la obligación primigenia de la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD de invertir de manera directa y permanente en el mantenimiento y desarrollo del servicio..

Autoabastecimiento, cogeneración y producción independiente serán consideradas siempre como actividades complementarias apegadas a la definición estricta de cada modalidad- y no sustitutivas del servicio público de electricidad, como una consecuencia lógica del principio del servicio público estratégico del Estado. Los particulares que obtengan permisos para el desarrollo de cualquiera de las actividades comentadas estarán obligados a poner sus excedentes a disposición de la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD para no incurrir en servicio público.

Las actividades mencionadas deben ser consideradas como complementarias, en la medida en que toda producción de electricidad destinada a su uso generalizado, continuo, regular y uniforme no puede tener otra característica en nuestro país que ser considerado servicio público. Existen, en efecto, actividades que pueden desarrollarse al exterior, o fuera, del servicio público, pero siempre deberán ser consideradas como excepcionales en relación con éste, como simples vehículos que complementan la alta labor de desarrollo socioeconómico que están abocadas a llevar a cabo. El autoabastecimiento es una actividad que permite

la independencia de un servicio, para asegurar las necesidades de autoconsumo que cada establecimiento, industria o comercio, puede llevar a cabo para responder a los requerimientos mínimos de su desarrollo normal. La cogeneración, en si misma, corresponde al mismo principio de autoabastecimiento, adicionando cualidades especiales que le permiten obtener energía eléctrica como subproducto de sus procesos industriales, bajo la base de la utilización de calor, vapor, o del uso de combustibles derivados de sus producciones originales; en este sentido, además del objetivo de abastecimiento que ya se ha comentado, la cogeneración permite un uso eficiente y racional de la energía, que conviene fomentar. La producción independiente de electricidad, debe operar como un coadyuvante a las necesidades de generación de electricidad que requiere el país sin sustituir la obligación permanente de la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD de invertir en la expansión directa del servicio a su cargo.

5. La transparencia.

La transparencia es el principio por el cual una estructura está conformada de tal manera que pueda percibirse sin obstáculos y que pueda apreciarse en forma directa sin que medie dificultad alguna para conocer las partes fundamentales que la forman.

Lo anterior significa, que la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD realizará todas las funciones complejas del trabajo de prestación del servicio público de energía eléctrica, de tal manera, que pueda ser percibido, analizado y valorado prácticamente por todos los sectores de la sociedad con la intervención de la Secretaría de Energía, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo de la Federación⁴, en los aspectos correspondientes a cada una.

Partiendo del supuesto de que todos los mexicanos tienen derecho a estar informados de todas las cuestiones que suceden en la prestación de este servicio vital para el país y que sus opiniones sean tomadas en cuenta. Además de que mediante los medios de comunicación estén informados de lo que realizan las empresas dedicadas al servicio público de electricidad con el propósito de aportar ideas y conceptos para el mejor desarrollo de esta actividad.

⁴Esta es ahora denominada como Secretaría de la Función Pública.

Todos deberán ser informados y oídos en cuestiones tan significativas como la calidad del servicio que reciben y que se prestan, tarifas de venta, situación financiera y alternativas de desarrollo, costo de suministro nacional y regional, planes de inversión y extensión del servicio, resultados sobre la evaluación de productividad y desempeño, calidad en la atención a usuarios y cuidados ambientales que los organismos que prestan el servicio público deben operar.

Para evitar cualquier tipo de desviación, mal manejo, falta de claridad, rendimientos dudosos, calidad criticable, existirá un comité de vigilancia interna, coordinado por el representante de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con las más amplias facultades para examinar la documentación relativa a la gestión de la entidad, así como llevar a cabo todos los demás actos que requieran el adecuado cumplimiento de sus funciones, facultades que ejercerá de acuerdo a las atribuciones constitucionales correspondientes. El cumplimiento de objetivos contenidos en los programas la eficiencia de los procesos, la prestación de un servicio de calidad de energía eléctrica hacia la sociedad, el control, vigilancia y evaluación son pautas comunes para que este servicio tenga una transparencia total para todos los mexicanos.

6. Participación social.

Desprendiéndose del principio de transparencia se debe establecer también el de participación social, que consiste en ser parte de una entidad o institución y que puede intervenir de alguna manera, y de acuerdo a las posibilidades, en una empresa. En el caso de la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD la participación es en el más alto nivel dentro del órgano máximo que presta el servicio de energía eléctrica. La COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD siendo un organismo público descentralizado que se conducirá bajo los principios generales que regulan la libre empresa, integra en su máximo orden de decisión, la junta de gobierno, a tres representantes de la sociedad civil designaciones que deberán recaer en personas de reconocida calidad moral e intelectual, con características especiales. Uno de ellos deberá ser especialista técnico en materia de producción, distribución o transportación de electricidad; otro, académico especializado en materia de energía, cuya área sea producción comercialización o negociaciones internacionales; y el tercero, será una personalidad reconocida en la protección del entorno

ecológico. Ninguno de los tres podrá ser reemplazado, salvo por causas de revocación y durarán en su cargo 5 años.

La participación de estos profesionales de reconocida solvencia en el máximo órgano de autoridad fortalecen el principio de participación social desde el más alto nivel.

Además, es significativo resaltar la vigencia de este principio a través de la intervención de los Comités Sociales de Vigilancia y Participación en cada una de las divisiones territoriales que establezca la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD en el País. En ellas estarán representados todos los sectores de la sociedad: clientes domésticos, comerciales, agrícolas e industriales, además de representantes de los poderes legislativo y ejecutivo de los niveles Municipal, Estatal y Federal, con domicilio en el área de su circunscripción.

A estos Comités les corresponde emitir opiniones respecto a: tarifas de venta, servicios eléctricos prestados por la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, situación financiera y alternativas para su desarrollo, costos de suministro nacional y regionales (generación, transmisión, distribución y comercialización), planes de inversión y extensión del servicio (electricidad rural), indicadores de productividad y desempeño, indicadores de calidad de la atención a los usuarios y cuidados ambientales.

La Junta de Gobierno, el Congreso Superior de Planeación Estratégica y la Dirección General estarán obligados a escuchar las opiniones de los Comités Sociales de Vigilancia y Participación, para el desarrollo de sus funciones y actividades en el marco de sus competencias.

Así es como tendrá vigencia este principio de participación social.

7. La solidaridad con la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, empresa auténticamente nacional.

La solidaridad es un valor que significa ser uno, que muchos integrantes o participantes de un universo se identifiquen en intereses e ideales en bien de esa empresa que los une. Así el ser solidario con la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, significa que no sólo se diga que es una empresa nacional, sino que se participe en los objetivos trascendentes para el país que constitucionalmente tiene encomendados, partiendo del servicio público de energía eléctrica.

Se considera que este requerimiento de solidaridad es realmente importante para México, y urgente hacia la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, por las razones siguientes:

1° Por la eficiencia histórica de la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, el Sistema Eléctrico Nacional es reconocido internacionalmente como un sistema moderno y cercano a los estándares de funcionamiento de los países industrializados:

- Cubre el 98.7% de la población urbana, y el 83% en el medio rural, para una media del 94.7%. Con una producción del 85% de la generación bruta del país.
- Con una planeación centralizada, la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, ha garantizado y garantizará el abasto seguro de electricidad en el país. La suficiencia del servicio que presta, permite que no haya racionamiento, ni limitaciones por falta de capacidad.
- La COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD ha venido mejorando su eficiencia. Diversas encuestas revelan datos importantes como: el que reporta cinco quejas por cada mil usuarios, con un plazo de conexión o reconexión de 24 horas. Con las variaciones de voltaje y frecuencia en rangos aceptables, sin que ocurran desequilibrios significativos.
- Hay que añadir que se maneja con una productividad laboral de buen rendimiento: un trabajador por cada 313 usuarios, y un trabajador por cada 2.2 GWh de venta de energía.
- Tiene la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD una eficiencia operativa del 83% con pérdidas en su operación en lo general del 10.08%. Aunque algunas regiones tienen aún rangos de pérdidas inaceptables. Además, México cuenta con tarifas de entre las más bajas del mundo: la cuarta más baja tarifa industrial a nivel mundial y la segunda a nivel residencial.

2° Es una empresa financieramente sana: sólo en el año 2000 obtuvo un remanente de 5,730 millones de pesos, con liquidez financiera y capacidad de endeudamiento, puesto que su pasivo corresponde al 16.28%, con relación a su patrimonio.

Aunado a lo anterior, en el apartado de ventas de la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD más subsidios, sumaron 140 mil mi-

lones de pesos, equivalente al 2.5 del PIB nacional. No obstante estos resultados, paradójicamente en los últimos 6 años, no se le ha permitido construir ninguna central, y todas se le han otorgado al sector privado.

Se puede concluir que la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD es financieramente autosuficiente con la capacidad necesaria para enfrentar el reto de mantener en crecimiento el nivel que requiere el desarrollo nacional .

3° La COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD debe constituirse en un organismo público descentralizado, multiservicios y multienergético, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que pueda manejarse como una empresa pública con autonomía de gestión.

Apoyar el crecimiento y el fortalecimiento de la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD como una empresa auténticamente nacional, comprometida estrictamente con el beneficio de los mexicanos y con la prestación del servicio público es ser solidario con nuestro país y con los intereses de quienes lo habitamos.

Estos son los principios que rigen todos los cambios y propuestas nuevas a las leyes que rigen el servicio público de energía eléctrica.

4.3.2.1 Puntos estructurales que definen la propuesta de Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica

Los puntos estructurales que definen la propuesta hecha por el Partido Revolucionario Institucional son:

1. El fortalecimiento del concepto de servicio público.
2. Una diferente estructuración de la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, que le otorgue nuevas responsabilidades técnicas, económicas y sociales, con el objeto de transformarla en una entidad moderna y competitiva, tanto en el ámbito nacional como internacional.
3. Un distinto régimen fiscal en relación con la prestación del servicio público de energía eléctrica, que fortalezca la autonomía de gestión de la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD.
4. El establecimiento de un nuevo régimen tarifario, que implique la obtención de la autonomía suficiente para la Comisión Reguladora de

Energía, cuyas decisiones garanticen un servicio público de energía eléctrica de calidad, al más bajo costo, además de ofrecer certidumbre y confianza a la población del país, respecto de la determinación de las tarifas eléctricas.

5. La reorganización de normas dispersas que regulan la prestación del servicio público de energía eléctrica, a fin de darles unidad y congruencia en un conjunto legislativo que consolide los principios de transparencia y participación social.

4.3.3 Propuesta de reforma eléctrica presentada por el Frente de los Trabajadores de la Energía

La propuesta del Frente de los Trabajadores de la Energía para la reforma en materia eléctrica se denomina Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Energía Eléctrica.

A continuación se exponen los principios contenidos en esta propuesta de Ley que plantean la modernización de este sector tan importante para el desarrollo de la Nación, en un marco de respeto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Esta propuesta de ley tiene por objeto reglamentar lo indicado por el artículo 27 constitucional en materia eléctrica, indicando que todos los actos relacionados con la industria eléctrica son de orden público.
- Se reafirman las disposiciones constitucionales, en correspondencia con el decreto de nacionalización de la industria eléctrica, respecto de las funciones del proceso de trabajo de la industria eléctrica. Propone no solo defender la nacionalización a plenitud, sino incluso culminarla cabalmente.
- Se confirma en la legislación secundaria el derecho de la Nación sobre su patrimonio y sus recursos naturales, como son los recursos energéticos primarios y los elementos combustibles nucleares con fines energéticos.
- Se reafirman las disposiciones de los artículos 25 y 28 constitucionales, consagrando a la industria eléctrica como estratégica para la Nación, cuyas funciones serán realizadas exclusivamente por el Estado.

- Para los efectos de esta propuesta de ley, se establecen las definiciones de combustible nuclear, energéticos primarios, fuentes alternas den energía, instalación eléctrica, instalación nuclear, Instituto Nacional de Energía, Organismo Energía de México, Proceso de Trabajo Eléctrico, servicio público de energía eléctrica y de sistema eléctrico nacional.
- Después de reafirmar las disposiciones constitucionales el Frente de los Trabajadores de Energía, considera que la Ley eléctrica debe contener una importante política energética nacional, específicamente en materia de energía eléctrica, que tendrá como bases:
 1. La propiedad inalienable e imprescriptible de la Nación sobre la industria eléctrica;
 2. La exclusividad del Estado en materia de energía eléctrica;
 3. La utilización racional de los recursos naturales;
 4. La autodeterminación científica y tecnológica;
 5. La protección del medio ambiente, ecosistemas y población en general;
 6. El desarrollo social y democrático del país; y
 7. La seguridad, independencia y soberanía nacional.
- La propuesta propone la integración de la industria eléctrica nacionalizada de manera vertical y horizontal, comprendiendo todas las fases del proceso eléctrico en todo el territorio nacional.
- Se establece la necesidad de proteger el sistema eléctrico nacional interconectado y que la energía eléctrica sea suministrada a todos los mexicanos.
- Se considera que el servicio público de energía eléctrica tiene un carácter social, es único en todo el país y corresponde realizarlo exclusivamente a la Nación. Al respecto, la propuesta del Frente consiste en ampliar y precisar el concepto quedando de la siguiente manera: *“El servicio público de energía eléctrica comprende el proceso de trabajo eléctrico, en todas las fases de transformación de la energía para su conversión en energía eléctrica, a partir de los energéticos primarios hasta su utilización en cualquiera de sus usos”*.

- Se considera que no es necesaria la intervención privada, por razones políticas, técnico-económicas ni administrativas. Por lo que, ninguna de las actividades propias del proceso de trabajo eléctrico serán objeto de concesión a los particulares.
- La propuesta regula las funciones de la industria eléctrica nacionalizada, considerando las siguientes:
 1. La planeación del sistema eléctrico nacional;
 2. La realización de investigación científica y desarrollo tecnológico;
 3. La ingeniería de proyectos industriales;
 4. La generación, conducción, transformación, control, despacho eléctrico, distribución y comercialización de energía eléctrica;
 5. Todas las fases de los ciclos de combustibles convencionales o alternos, a partir de la utilización de los energéticos primarios, la administración de los combustibles irradiados y la gestión de los desechos producidos;
 6. La administración del agua utilizada con propósitos energéticos y, en su caso, la producción de agua pesada utilizada por reactores nucleares;
 7. El diseño de los sistemas de suministro de vapor;
 8. La utilización de las fuentes alternas de energía;
 9. La operación y control del sistema eléctrico nacional, las telecomunicaciones y los sistemas informáticos;
 10. La seguridad industrial, física, radiológica y nuclear, y la protección ambiental;
 11. La realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que requieran de la planeación, diseño, construcción, montaje, puesta en marcha, operación, mantenimiento, desmantelamiento, el transporte terrestre, marítimo y aéreo, el desarrollo de recursos humanos, la administración del sistema eléctrico nacional, la comercialización y venta de energía eléctrica.
- Las actividades propias del proceso de trabajo eléctrico, mismas que constituyen a la industria eléctrica nacionalizada habrán de realizarse

a través de un organismo público descentralizado llamado "Energía de México", con personalidad jurídica y patrimonio propios y capacidad de autodeterminación interna. Esto implica que los actuales organismos eléctricos, la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD Y LUZ Y FUERZA DEL CENTRO, se transformarán para dar paso a este nuevo organismo.

- También se plantea la posibilidad de la creación del Instituto Nacional de Energía como un organismo perteneciente a Energía de México, que tendrá por objeto realizar la investigación y desarrollo en materia de energía, así como promover el uso de las fuentes energéticas alternas y difundir los avances alcanzados para vincularlos al desarrollo económico, social, científico y cultural, del país.

Con estos principios surge la ley que formula el Frente de los Trabajadores de la Energía y es de observarse que pretende el impulso, desarrollo y modernización de la industria eléctrica, —objetivos pensados desde el lugar donde se desarrolla el proceso de trabajo eléctrico, es decir, en el espacio del saber—.

Pero sobre todo se aprecia en esta exposición de propuesta, una irrestricta observancia a los principios constitucionales.

4.4 Propuestas

A lo largo de este trabajo han quedado expuestas las razones por las cuales el Servicio Público de Energía Eléctrica es un sector de suma importancia para el desarrollo de la Nación Mexicana, y acorde con la observación y el estudio que he venido realizando es que personalmente considero viables las siguientes propuestas para la Reforma del Sector Eléctrico:

1. Propongo de manera esencial que los artículos constitucionales 27, párrafo sexto, y 28, párrafos cuarto y quinto, que regulan el Sector Eléctrico, mantengan sin cambios su texto hasta hoy vigente, ya que considero que una reforma eléctrica es posible sin trastocar la Ley Fundamental.
2. De gran importancia es también mi propuesta encaminada a la reforma de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en sus artículos 3º, 9º fracción III, 36, 36 bis, 37, 38 y 39, por considerar que son los que

flagrantemente contravienen el texto constitucional, ya que después de la reforma que sufrieron en 1992 se ha permitido la privatización furtiva del Servicio Público de Energía Eléctrica.

3. En virtud del planteamiento anterior propongo el robustecimiento de la definición del Servicio Público de Energía Eléctrica, para ser considerado como un todo que organice de manera vertical las fases del trabajo eléctrico, a cargo del Estado, garantizando un servicio con calidad, eficiencia y de un costo accesible para el usuario.
4. Dada la cantidad de concesiones otorgadas inconstitucionalmente para la venta de energía eléctrica a través de las modalidades de cogeneración y autoabastecimiento, propongo que en la Ley se establezcan límites a la venta de los excedentes derivados de estos procesos.
5. En otro sentido propongo que la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD Y LUZ Y FUERZA DEL CENTRO sean fusionadas, puesto que esta última ha quedado rezagada en lo referente a la fase de generación, teniendo que comprarla a la primera, y vendiéndola al consumidor final a un precio por debajo de su costo.
6. Propongo que una vez organizada la entidad que va a regular todo lo concerniente a la prestación del Servicio Público de Energía Eléctrica sea considerada como una empresa pública moderna y competitiva al nivel de una empresa privada, es decir, con independencia financiera y autonomía de gestión.
7. Asimismo, propongo la desaparición de la Comisión Reguladora de Energía, por considerar que sus labores pueden ser desarrolladas por la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD (o por el organismo que resulte de la fusión de ésta con LUZ Y FUERZA DEL CENTRO) y la Secretaría de Energía. La creación de este organismo sólo ha constituido una erogación para el gasto público federal, además de haber sido creado con el fin de convertirse en el instrumento de la privatización del sector.
8. Considero importante proponer la revisión del sistema tarifario y de la política de subsidios para garantizar, de un lado, que el precio por el servicio sea siempre el menor posible pero acorde con los costos reales de producción, y por otro lado, proteger a los sectores más desvalidos

de la sociedad. En relación con los subsidios, dada su naturaleza de índole social, propongo que corran a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

9. Además propongo el establecimiento de acuerdos y vínculos entre los operadores del servicio eléctrico y los institutos de investigación y universidades del país para el estudio y desarrollo de nuevas tecnologías y recursos energéticos para la generación de energía eléctrica a costos más bajos, y buscando a la vez causar el menor impacto ecológico.

Conclusiones

1. La importancia del sector eléctrico es de tal magnitud para el desarrollo integral del Estado, que su rectoría, hoy y siempre, debe encontrarse a cargo del mismo. Tal y como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que declara que el servicio público de energía eléctrica es una función exclusiva de la Nación, así como la confirmación de que los recursos naturales, indispensables para su consecución son propiedad de la Nación.
2. Las reformas efectuadas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y a otras leyes que regulan el sector eléctrico del país son inconstitucionales debido a que contemplan nuevas figuras en materia de generación de energía eléctrica que otorgan a particulares la posibilidad de contribuir a la prestación del servicio público de energía eléctrica. Dichas figuras cumplen con el objetivo de generar ambigüedad jurídica para allanar el camino hacia la privatización eléctrica.
3. El servicio público de energía eléctrica de ninguna manera debe estar en manos de la iniciativa privada —mucho menos extranjera—, pues históricamente se ha observado que el interés primordial de este sector se rige únicamente por la oferta y la demanda y por obtener la máxima ganancia con los menores riesgos.

De implementarse una política privada en materia de electricidad se pone en peligro el desarrollo de toda una nación. Todo esto queda demostrado en la práctica por las experiencias ocurridas en otros países. Casos como el de Argentina, y los de los estados norteamericanos de California y Nueva York son los ejemplos más vívidos de los daños causados cuando intereses particulares se anteponen a los de la mayoría.

4. El sector eléctrico nacional necesita ser modernizado para satisfacer

los requerimientos del país a mediano y largo plazo, pero varias de las propuestas presentadas hasta el momento no resultan satisfactorias para el desarrollo y el bienestar de la nación, pues se basan en ideas neoliberales y obedecen más que nada a los intereses de particulares, apoyados por entes y organismos financieros internacionales, principalmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, así como las empresas transnacionales.

5. Las iniciativas presentadas por el actual Presidente de la República van en contra de lo establecido en la Constitución, pues están orientadas más que nada a permitir la libre concurrencia del sector privado en el área estratégica de la electricidad, dándole las mayores facilidades y garantías para su participación en la prestación del servicio público de energía eléctrica, mandando a un segundo plano a la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, que actualmente es el organismo encargado de dicha prestación en casi todo el país, en tanto que LUZ Y FUERZA DEL CENTRO se encarga del Distrito Federal y algunos estados conurbados.

En sus propuestas, las entidades del Estado que tienen bajo su cargo al sector eléctrico, la Secretaría de Energía, la Comisión Reguladora de Energía y el Centro Nacional de Control de Energía, no son más que simples intermediarios entre los particulares que generan la energía y los consumidores finales, mientras que COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD y LUZ Y FUERZA DEL CENTRO sólo tendrán a su cargo la electrificación de zonas rurales y la transmisión de la energía eléctrica que produzcan las empresas particulares. Dicho de otra manera, el Estado se encontrará al servicio (y a merced) de empresas particulares.

6. Aquellas propuestas presentadas por partidos políticos y otras organizaciones de diversas connotaciones, que desde luego pretenden la modernización del sector eléctrico sin alterar el contenido actual de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deben ser consideradas para su estudio. Por su parte el Partido de la Revolución Democrática propone mantener sin cambios los artículos 27 y 28 Constitucionales que puedan amparar la generación independiente de electricidad. Sin embargo, reconoce que este fenómeno se presenta aún en contra de lo establecido en la Constitución y propone un límite a la autorización de permisos para la generación del fluido por parte de

los particulares. También se destaca en esta propuesta la posibilidad de otorgar mayor capacidad financiera y autonomía presupuestal a las multicitadas empresas públicas.

En el caso del Partido Revolucionario Institucional se propone preservar el respeto a lo consagrado en la Ley Fundamental en lo conducente al Servicio Público de Energía y lo considera como un derecho de todos. También propone la transparencia en la organización y funcionamiento de la actividades propias de la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, al que reitera como el organismo encargado del sector eléctrico del país. Al mismo tiempo que hace esto, propone la autonomía de gestión para la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD.

Por otro lado el Frente de los Trabajadores de la Energía Eléctrica, presenta otra propuesta que de la misma manera considera aberrante la modificación de las disposiciones constitucionales y que de ninguna manera es necesaria la intervención privada por razones políticas, técnicas, económicas y administrativas. Para poder renovar el sector eléctrico es indispensable la planeación de una política energética integral, desde luego respetando la rectoría del Estado y considerando la investigación científica, la protección al medio ambiente, la utilización racional de los recursos naturales y la seguridad, independencia y soberanía nacional.

7. Personalmente y con base en los estudios realizados durante esta investigación, considero que la premura por parte del gobierno mexicano por abrir las puertas a entidades particulares en la concurrencia del sector eléctrico, satisface compromisos políticos y financieros que a espaldas de la Nación son calculados entre las esferas políticas del país y los sujetos de carácter internacional que tarde o temprano vienen a reclamar las promesas concedidas.
8. Pese a ello, hay que reconocer que la industria eléctrica debe ser reformada por las razones expuestas en líneas anteriores y comparto la idea de que esto no podrá lograrse de manera satisfactoria para los mexicanos, en virtud de la modificación a los artículos constitucionales, sino a través de la independencia financiera de COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, así como de LUZ Y FUERZA DEL CENTRO, que dejen de lado la posibilidad de que continúen siendo consideradas como la "caja chica" del gobierno federal.

9. Dado que son dos las empresas públicas encargadas de la industria eléctrica del país, por un lado COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, y por otro LUZ Y FUERZA DEL CENTRO, considero que es posible la fusión de ambas, debido a que esta última casi no genera electricidad, sino que la compra a COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD para después venderla a los usuarios a un precio por debajo del de su compra, operación que en nada contribuye para el desarrollo del sector eléctrico. Esta situación de separación de las dos empresas no tiene su sustento en razones técnicas ni administrativas, y a primera vista parece absurda; sin embargo responde a intereses políticos sindicales, para mantener a los dos sindicatos de las empresas en una sana distancia, ya que el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) se ha distinguido siempre del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM) por ser una organización de izquierda y en la mayoría de las veces, acorde con las causas sociales.
10. Por otro lado es sumamente necesaria la estricta vigilancia a estas empresas para mantenerlas libres de aquella corrupción y burocratismo excesivo que las ha aquejado por muchos años y que de alguna manera contribuyen a su rezago.
11. Considero que es precisa la revisión a los subsidios en las tarifas eléctricas, valorando por sectores a los usuarios para que dicho beneficio sea proporcionado de manera equitativa, pero adecuado a las características particulares de cada caso.
12. Creo firmemente que al haber tanto interés para invertir en la industria eléctrica de México por parte de los particulares (principalmente inversionistas extranjeros) es porque reconocen que este sector es un gran negocio que puede rendirles frutos inmensurables a un precio muy bajo, pero a costa del bien común, del interés y de la soberanía nacionales.

Bibliografía

- [1] Miguel Acosta Romero. *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer curso*. Editorial Porrúa, S.A., México, novena edición, 1990.
- [2] David Bahen. *Política Eléctrica Independiente*. Jorge Pérez del Prado, México, primera edición, 1991.
- [3] Luis Humberto Delgadillo G. y Manuel Lucero Espinosa. *Compendio de Derecho Administrativo. Primer curso*. Editorial Porrúa, S.A., México, segunda edición, 1997.
- [4] Jorge Fernández Ruiz. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A., México, 1995.
- [5] Jorge Fernández Ruiz. Régimen jurídico del servicio público y de la empresa pública en el sector de la energía. En *Regulación del Sector Energético*. Universidad Nacional Autónoma de México - Secretaría de Energía, México, primera edición, 1997.
- [6] Gabino Fraga. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A., México, quinta edición, 1990.
- [7] Leopoldo González Aguayo. *La Nacionalización de bienes extranjeros en América Latina. Tomo I*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, primera edición, 1969.
- [8] Guillermo Kelly Novoa. Marco legal y regulación del servicio público de energía eléctrica en México. En Daniel Reséndiz Núñez, editor, *El Sector Eléctrico en México*. CFE y Fondo de Cultura Económica, México, primera edición, 1994.

- [9] Marcelo Páramo Fernández. La Comisión Reguladora de Energía. En *Regulación del Sector Energético*. Universidad Nacional Autónoma de México - Secretaría de Energía, México, primera edición, 1997.
- [10] Enrique Pérez de León E. *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A., México, decimocuarta edición, 1994.
- [11] Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara. *Diccionario de Derecho*. Editorial Porrúa, S.A., México, trigésima edición, 2001.
- [12] Daniel Reséndiz Núñez. *El Sector Eléctrico en México*. CFE y Fondo de Cultura Económica, México, primera edición, 1994.
- [13] Corina Schmelkes. *Manual para la presentación de anteproyectos e informes de investigación (Tesis)*. Oxford University Press, México, segunda edición, 2001.
- [14] Andrés Serra Rojas. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A., México, decimocuarta edición, 1998.
- [15] Sergio Suárez Guevara. La Industria Eléctrica Mexicana bajo un triángulo de apertura. En Juan Quintanilla Martínez, editor, *La apertura externa en el Sector Eléctrico Mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, primera edición, 1997.
- [16] Mario Tamayo y Tamayo. *El proceso de la investigación científica*. Editorial Limusa, México, tercera edición, 1997.
- [17] Francisco J. Treviño M. La regulación de la energía eléctrica y de la Comisión Federal de Electricidad. En *Regulación del Sector Energético*. Universidad Nacional Autónoma de México - Secretaría de Energía, México, primera edición, 1997.
- [18] Jacinto Viqueira Landa. Las tendencias mundiales a la desintegración de los sistemas eléctricos. En Juan Quintanilla Martínez, editor, *La apertura externa en el Sector Eléctrico Mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, primera edición, 1997.
- [19] Jorge Witker. *Introducción al Derecho Económico*. McGraw-Hill, México, cuarta edición, 1999.

Legislación

- [20] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial SISTA, México, 2003.
- [21] Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- [22] Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.
- [23] Ley de la Comisión Reguladora de Energía.
- [24] Ley de Aguas Nacionales.
- [25] Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- [26] Ley de Información Estadística y Geográfica.
- [27] Ley de Planeación.
- [28] Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- [29] Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- [30] Ley General de Bienes Nacionales.
- [31] Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- [32] Ley de Inversión Extranjera.
- [33] Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Otras fuentes

- [34] *Diccionario Enciclopédico ESPASA (Tomo XII)*. Espasa Calpe, Madrid, España, tercera edición, 1993.
- [35] *Rojo y Negro Periódico Socialista Independiente 1915-1916. Cuaderno de Formación Sindical*. Sindicato Mexicano de Electricistas, 2000.
- [36] Andrés Barreda. Geonomía y Geopolítica del Plan Puebla Panamá. *LUX La Revista de los Trabajadores*, Nos. 510-511, 2001.

- [37] ¿Privatización silenciosa del Sector Eléctrico? *LUX La Revista de los Trabajadores*, No. 526, 2003.
- [38] Salvador del Río. El caso de Francia: no a la apertura de la energía. *LUX La Revista de los Trabajadores*, Nos. 517-518, 2002.
- [39] Rolando Ramírez. La evolución del servicio público de electricidad (primera parte). *LUX La Revista de los Trabajadores*, Nos. 507-508, 2001.
- [40] José Antonio Caporal. Difícil panorama para la reforma eléctrica. *Vértigo - Análisis y pensamiento de México*, Año III, No. 133, 2003.
- [41] *Enciclopedia Microsoft Encarta 2002*. Microsoft Corp., 2002.
- [42] Pedro Montes y Diosdado Toledano. Globalización = Capitalismo + Neoliberalismo. http://www.spaimarx.org/2_12.htm.
- [43] Página de la Secretaría de Energía. <http://www.energia.gob.mx>.
- [44] Página del Senado. <http://www.senado.gob.mx>.
- [45] Página de la Comisión Reguladora de Energía. <http://www.cre.gob.mx>.
- [46] Página de la Comisión Federal de Electricidad. <http://www.cfe.gob.mx>.
- [47] Página de la Comisión Reguladora de Energía. <http://www.cre.gob.mx>.
- [48] Página de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. <http://www.cddhcu.gob.mx>.
- [49] Página de la Presidencia. <http://www.presidencia.gob.mx>.
- [50] Enciclopedia Icarito. <http://www.icarito.latercera.cl>.
- [51] Página del Frente de los Trabajadores de la Energía. <http://www.fte-energia.org>.