



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE ESTUDIOS JURÍDICO-ECONÓMICOS**

**ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DE REFORMA  
INTEGRAL DEL SECTOR ELÉCTRICO MEXICANO**

**T E S I S**

PARA OBTENER EL TÍTULO DE

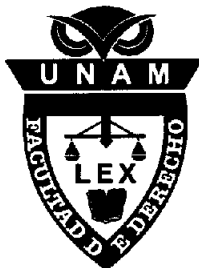
**LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA

**GUZMÁN RUÍZ HÉCTOR MANUEL**

ASESOR: ING. ADOLFO RIVERA BELLINGER

DIRECTOR DEL SEMINARIO:  
LIC. AGUSTÍN ARIAS LAZO



MÉXICO, D.F.

NOVIEMBRE DE 2005

0350566



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.

México, D. F; a 25 de octubre de 2005.

**LIC. AGUSTÍN ARIAS LAZO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE ESTUDIOS  
JURÍDICO ECONÓMICOS DE LA FACULTAD DE  
DERECHO DE LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

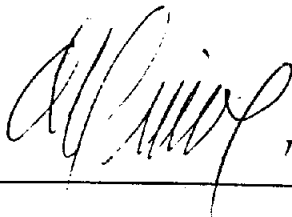
**P R E S E N T E**

Con un cordial saludo le informo que he asesorado, revisado y aprobado, en todo y sus partes, la tesis de Héctor Manuel Guzmán Ruíz, cuyo número de cuenta es 097153973, intitulada "Análisis de la Propuesta de Reforma Integral del Sector Eléctrico Mexicano", misma que encuentro viable y acorde con los objetivos del Seminario que tiene a bien dirigir, además de resultar un tema de interés en el debate actual sobre la materia.

De tal manera, solicito a usted gire sus atentos oficios para proseguir la realización de los trámites de titulación conducentes.

Sin más por el momento, le reitero las muestras de mi consideración más distinguida.

Atentamente



Adolfo Orive Bellinger  
Profesor de Teoría Económica  
de la Facultad de Derecho de la UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE  
ESTUDIOS JURÍDICO-ECONÓMICOS

OFICIO FDER/SEJE/104/11/05.

ASUNTO: Aprobación de Tesis.

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN**  
**ESCOLAR.**  
**P R E S E N T E.**

El pasante **HÉCTOR MANUEL GUZMÁN RUÍZ**, con número de cuenta 9715397-3, elaboró su tesis profesional en este Seminario, bajo la dirección del Lic. Adolfo Oribe Bellinger, titulada: **"ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DE REFORMA INTEGRAL DEL SECTOR ELÉCTRICO MEXICANO"**.

El pasante **GUZMÁN RUÍZ** ha concluido la tesis de referencia, la cual estimo satisface los requisitos exigidos para esta clase de trabajos, por lo que me permito otorgarle la **APROBACIÓN**, para los efectos académicos correspondientes.

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

Me es grato hacerle presente mi consideración.

**A T E N T A M E N T E**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
Ciudad Universitaria, D. F., a 3 de noviembre de 2005.  
**EL DIRECTOR DEL SEMINARIO**

  
**LIC. AGUSTÍN ARIAS LAZO.**

cle

## ÍNDICE.

	Pág.
Dedicatoria.	7
Agradecimientos.	8
Introducción.	10
<b>PRIMER CAPÍTULO. EL ESTADO DE BIENESTAR.</b>	
	13
1.1. Sistemas político-económicos.	
1.1.1 Liberalismo y economía de mercado.	13
1.1.2 Socialismo y economía centralmente planificada.	17
1.1.3 Estado social de derecho y economía mixta.	22
1.2 Auge del Estado de Bienestar.	24
1.2.1 Revolución mexicana y Constitución Social.	24
1.2.1.1 Apartado económico de la Constitución.	29
1.2.2 La Crisis de 1929 y el New Deal.	35
1.2.3 Apogeo del Estado de Bienestar.	39
1.3 Evolución y crisis del Estado de Bienestar.	41
1.3.1. Evolución del Estado de Bienestar en México.	41
1.3.2 Crisis del Estado de Bienestar.	45
1.3.2.1 A nivel internacional.	45

<b>1.3.2.1.1 Neoliberalismo.</b>	<b>45</b>
<b>1.3.2.1.2 Globalización.</b>	<b>48</b>
<b>1.3.2.2 En México.</b>	<b>52</b>
<b>1.3.2.2.1 Crisis mexicana de la deuda.</b>	<b>52</b>
<b>1.3.2.2.2 Renegociación de la deuda.</b>	<b>55</b>
<b>1.3.2.2.3 Ajuste estructural.</b>	<b>58</b>
<b>1.3.2.2.4 Reformas estructurales.</b>	<b>63</b>

## **SEGUNDO CAPÍTULO. LA PROPUESTA DE REFORMA INTEGRAL DEL SECTOR ELÉCTRICO MEXICANO.**

<b>2.1 Antecedentes de la Propuesta de Reforma Integral del Sector Eléctrico Mexicano.</b>	<b>70</b>
<b>2.1.1 Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.</b>	<b>70</b>
<b>2.1.2 La reforma salinista de 1992.</b>	<b>76</b>
<b>2.1.3 La iniciativa de reforma zedillista.</b>	<b>87</b>
<b>2.1.4 Reformas al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica mediante Decreto Presidencial de 24 de mayo de 2001, declaradas inconstitucionales.</b>	<b>99</b>
<b>2.2 Composición de la Propuesta de Reforma Integral del Sector Eléctrico Mexicano.</b>	<b>113</b>
<b>2.2.1 Iniciativa de Reforma de los Artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</b>	<b>113</b>

<b>2.2.2 Iniciativa de Reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.</b>	<b>114</b>
<b>2.2.3 iniciativa de Reforma a la Ley Orgánica de la Comisión Reguladora de Energía.</b>	<b>120</b>
<b>2.2.4 Iniciativa de Ley Orgánica de la Comisión Federal de Electricidad.</b>	<b>121</b>
<b>2.2.5 Iniciativa de Ley Orgánica del Centro Nacional de Control de Energía.</b>	<b>123</b>
<b>2.3 Principales argumentos manifestados en las exposiciones de motivos de las iniciativas que conforman la Propuesta de Reforma Integral del Sector Eléctrico Mexicano.</b>	<b>125</b>
<b>2.3.1 Argumentos de carácter económico.</b>	<b>126</b>
<b>2.3.2 Argumentos de carácter técnico.</b>	<b>130</b>
<b>2.3.3 Argumentos de carácter socio-político.</b>	<b>132</b>
<b>2.3.4 Argumentos de carácter jurídico.</b>	<b>134</b>
 <b>TERCER CAPÍTULO. IMPLICACIONES DE LA PROPUESTA DE REFORMA INTEGRAL DEL SECTOR ELÉCTRICO MEXICANO.</b>	
 <b>3.1 Implicaciones formales.</b>	<b>136</b>
<b>3.1.1 Respecto de los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</b>	<b>136</b>
<b>3.1.2 Respecto de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.</b>	<b>140</b>
<b>3.1.3 Respecto de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.</b>	<b>149</b>
<b>3.1.4 Respecto de la Ley Orgánica del Centro Nacional de Control de Energía.</b>	<b>152</b>

**3.1.5 Respecto de la Ley Orgánica de la Comisión Federal de Electricidad. 155**

**3.2 Implicaciones materiales. 158**

**3.2.1 En la composición y funcionamiento del Sector Eléctrico Mexicano. 158**

**CAPÍTULO CUARTO. ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS MANIFESTADOS EN LAS EXPOSICIONES DE MOTIVOS QUE CONFORMAN LA PROPUESTA DE REFORMA INTEGRAL DEL SECTOR ELÉCTRICO MEXICANO.**

**4.1 Análisis de los argumentos que motivan la Propuesta de Reforma Integral del Sector Eléctrico Mexicano. 164**

**4.1.1 De los argumentos de carácter económico. 168**

**4.1.2 De los argumentos de carácter técnico. 184**

**4.1.3 De los argumentos de carácter político-social. 190**

**4.1.4 De los argumentos de carácter jurídico. 197**

**4.2 Balance sobre la Propuesta de Reforma Integral del Sector Eléctrico Mexicano. 204**

**4.2.1 Exposición de las consideraciones por las que se sostiene que la Propuesta de Reforma Integral del Sector Eléctrico es infundada. 204**

**4.2.2 Consideraciones particulares. 207**



<b>4.2.2.1 De los argumentos económicos.</b>	<b>207</b>
<b>4.2.2.2 De los argumentos técnicos.</b>	<b>210</b>
<b>4.2.2.3 De los argumentos socio-políticos.</b>	<b>211</b>
<b>4.2.2.4 De los argumentos jurídicos.</b>	<b>212</b>
<b>CONCLUSIONES.</b>	<b>215</b>
<b>PROPUESTAS.</b>	<b>223</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.</b>	<b>231</b>

## La dedicatoria

Entre tú y yo,  
está demás decir  
para quién es qué.

Todo lo diste.

Esto es para

Ti,  
madre.

## Los agradecimientos

Creo firmemente que, como siempre,  
esta tesis es mucho y poco.  
Dice lo que es y no es de quien es y a quien se parece.  
Es de su autor y de todos y nadie.  
Es un fin, un inicio, un punto, una coma, un seguido y aparte.  
En su título o detrás de él,  
o tal vez a su izquierda o derecha,  
están  
los otros títulos,  
los del aleph y la rayuela,  
con un poco de Estado y de inconfundible delito.  
En el nombre del tesista los otros nombres,  
los de Adriana, los de Baltasar, los del Mar inmenso o infinito.  
En sus letras las otras letras, las de Abad, las de Campos.  
En sus afirmaciones las otras  
afirmaciones,  
las de Villaseñor, las de Morales, las de Orive.  
En sus esperanzas sus desilusiones.  
La calle y el aula.  
El que vendrá y el que no regresa.  
María, el abuelo y los sobrinos.

¿Quién serás mañana  
Niño del cuadro triste  
Si el tiempo  
Sigue pasando  
dejando  
Marcas de agua  
Con la lengua?

"[...] el nuevo hombre que la consagración a la ciencia forme en el joven neófito que tiene en sus venas la sabia de su tierra y la sangre de su pueblo, no puede olvidar a quién se debe y a qué pertenece; el *sursum corda* que brote de sus labios al pie del altar debe dirigirse a los que con él han amado, a los que con él han sufrido; que ante ellos eleve, como una promesa de libertad y redención, la ostia inmaculada de la verdad."

*Justo Sierra.*

"Soy un hombre que ama sus propias opiniones y que cree en la veracidad de cuanto afirma."

*Thomas Hobbes.*

## INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es una historia que cuenta una historia. La Constitución es fruto de un tiempo y sus circunstancias de injusticia, y como tal, es la expresión de un pueblo que deseaba un cambio. La Constitución es revolucionaria.

La orientación de la Constitución es clara. En tanto subsistan las condiciones que le dieron origen, en tanto haya iniquidad, pobreza y atraso, la interpretación de la Constitución debe ser aquella que busque la extirpación del cáncer.

Las empresas públicas representan las conquistas materiales de la revolución, su existencia es el mejor ejemplo de la insuficiencia de entelequias que vuelven y vuelven y que deben ser vencidas una vez y otra vez.

El servicio público de energía eléctrica es una de las conquistas materiales de la revolución plasmadas en la Constitución, y es un derecho irreversible. La Comisión Federal de Electricidad ha tenido como única finalidad llevar a todo el pueblo el acceso a la energía eléctrica, para satisfacer la necesidad social que la demanda. La existencia misma de la CFE es el resultado de las deficiencias privadas en la industria eléctrica, y bajo su exitosa rectoría, hoy día prácticamente el total de mexicanos cuenta con un suministro confiable, seguro, adecuado y accesible.

Sin embargo, de unos años a la fecha, todo lo que huele a público está bajo fuego. A diario puede leerse, verse, escucharse, la bondad de la 'magia' del mercado, que pregona un evangelio de oportunidades, de libertades e igualdad. Este pensamiento parece estar en todas partes y abarcar todas las

posibilidades, por eso es llamado *pensamiento único*. A él debemos oponer la memoria y la conciencia. El país ya vivió la realidad de esas promesas y necesitó de una revolución para sacudírselas. Necesitamos la memoria para juzgar el árbol por sus frutos y la conciencia para dibujar el bosque.

Este trabajo pretende ser un ejercicio de ambas cosas. En él, el lector encontrará un esfuerzo por recordar la esencia constitucional y por reconstruir el camino que nos trajo hasta el presente, y de éste, entrever algunos hilos de su entramado cotidiano.

En el primer capítulo, se hace una remembranza de los aspectos teóricos e históricos que habrían de dar como resultado el constitucionalismo social, marcando como puntos coyunturales, internacionalmente, la crisis de 1929 y nacionalmente, la revolución de 1910 y la Constitución de 1917. La segunda parte del mismo, reconstruye los pasajes de la vida económica nacional, a través de sus triunfos y reveses, logros, fracasos y contradicciones, hasta traernos a las puestas del neoliberalismo.

En el segundo capítulo, se encuentran los antecedentes legislativos en materia de energía eléctrica, y los de un paradigma que materialmente se ha ido introduciendo en las esferas gubernamentales y que aprovechando la coyuntura que fue la crisis de la deuda, desde esas instancias ha fortalecido su tronco y pretendido echar raíces, hasta el punto de querer hacer de su presencia un elemento estructural del paisaje mexicano. Así, las primeras reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica fueron la introducción subrepticia de la privatización de la industria eléctrica nacional, y una vez que el neoliberalismo se sintió más fuerte, se aprobaron las reformas salinistas, inconstitucionales, que legalizaron la participación privada en las áreas exclusivamente reservadas al Estado. A partir de ese momento, se ha pretendido dar el siguiente y último paso, la apertura total, la privatización. Ejemplos de este intento han sido la reforma zedillista, las reformas reglamentarias foxistas declaradas inconstitucionales y la última versión: la Propuesta de Reforma Integral del Sector Eléctrico Mexicano. En este segundo apartado, también se encuentran las principales consideraciones plasmadas en

las exposiciones de motivos de las iniciativas de reforma de este último ejemplo, como expresión jurídica del neoliberalismo en materia eléctrica.

En el tercer capítulo, se aborda la composición de la Propuesta de Reforma Integral del Sector Eléctrico Mexicano, analizando cada una de las iniciativas que integran el paquete de reformas, haciéndose un contraste con los cuerpos normativos aún vigentes que aquéllas pretenden desplazar. Igualmente, se repasa en algunas consideraciones formales de los textos de ley propuestos.

El cuarto y último capítulo, es un análisis del sector eléctrico nacional, tomando como referente el diagnóstico y perspectivas expresados en las exposiciones de motivos de las distintas iniciativas descritas en el segundo capítulo. Resultado del contraste entre lo expresado en dichas exposiciones de motivos y lo apuntado por distintos autores y la propia Comisión Federal de Electricidad, se aportan los elementos necesarios para realizar un balance de la Propuesta de Reforma Integral del Sector Eléctrico Mexicano en particular y del neoliberalismo en la industria eléctrica en general.

Finalmente, las conclusiones sintetizan los elementos centrales encontrados a lo largo de la investigación, a partir de la cual se esbozan soluciones a la problemática que enfrenta la industria eléctrica nacional, contenidas en el apartado de propuestas.

Queda al lector juzgar la calidad de la investigación y la validez de los resultados que arroja.

## **PRIMER CAPÍTULO**

### **“EL ESTADO DE BIENESTAR”.**

#### **1.1 Sistemas político-económicos.**

##### **1.1.1 Liberalismo y economía de mercado.**

Las organizaciones humanas son expresión, por un lado, de la tendencia societaria del hombre, y por otro, de la obligada satisfacción de las constantes y por demás variadas necesidades individuales.

En este sentido, habrá sistemas políticos enfocados en la conducción societaria del hombre, y sistemas económicos centrados en la solución de sus necesidades materiales. Si tenemos en cuenta que en la realidad cotidiana existe una íntima relación entre convivencia y satisfacción de necesidades, encontraremos, de igual forma, la relación existente entre las actividades humanas tendientes a lograrlas. Por tanto, encontraremos la relación que media entre sistemas los políticos y los sistemas económicos.

En las combinaciones de uno y otro, que históricamente se han presentado, me parece que no es cien por ciento definible el grado de determinación entre ambos; esto es, si la forma de organización política define la forma de satisfacción de necesidades, o viceversa. De cualquier manera, considero que ambas sistemas se encuentran asidos por un hilo conductor común, que se puede tildar de ideológico. Así,



en las comunidades humanas de fuerte penetración religiosa, hay manifestaciones de la misma tanto en su organización política como en la económica; y aún si sobre el particular se atendiese a quien validamente puede considerar que tal penetración religiosa responde más al modo de satisfacción de necesidades o que dicha religiosidad constituye un mero instrumento de dominación política, la dimensión ideológica –religiosa- que conecta los distintos aspectos del fenómeno sigue manifestándose.

Si centramos la atención en la manifestación histórica de la cultura que se reconoce a sí misma como occidental, que por otra parte, ha tenido una evolución dominante, podemos encontrar distintas combinaciones en las formas de organización política y económica.

Para el presente estudio, la primera que se abordará es la que considero comprende el sistema político liberal y el sistema económico de libre mercado.

Es bien sabido que el surgimiento de los componentes de este binomio se encuentran vinculados al del capital, el cual, de manera muy general, podemos considerar como un tipo de relación social en torno a cierta forma de generar riqueza<sup>1</sup>, cuya consolidación fue fundamental en la evolución político-económica europea, a tal punto que es posible tenerlo como uno de los factores que permiten el tránsito de la organización medieval a la del Estado moderno.

Tanto el liberalismo político como la economía de libre mercado encuentran su fundamento en la premisa de la libertad como valor fundamental<sup>2</sup>, respecto de lo cual cabe hacer algunas consideraciones.

Atendiendo al antecedente medieval, la libertad se entendió respecto de la influencia de creencias y doctrinas que supeditaban al hombre a cuestiones trascendentales, condicionándolo. Así, en el Renacimiento, el hombre se libera de las

---

<sup>1</sup> "Los marxistas consideran que el capital es una relación social de producción que implica la existencia de capitalistas y asalariados; éstos tienen que vender su fuerza de trabajo a los primeros, que los explotan y se enriquecen acumulando capital (mediante la inversión de plusvalía)". Zorrilla Arena, Santiago y José Silvestre Méndez. *Diccionario de economía*. Tercera edición, México, Aguilar, León y Cal editores, 1990, p. 24.

<sup>2</sup> "[ . . . ] El liberalismo se sustenta sobre el principio básico de la libertad económica y política. Según los liberales, si los pueblos gozan de libertad política, tendrán libertad económica [ . . . ] en las mismas condiciones igualitarias". Herrerías, Armando. *Fundamentos para la historia del pensamiento económico*. Cuarta edición. México, Limusa-Noriega editores, 2000, p.113.

metafísicas, volviéndose de nueva cuenta, el centro de su mundo; generándose así concepciones individualistas, tanto políticas como económicas.

Igualmente, con la suplantación del punto de referencia determinado por la creencia de una omnipotencia a la cual los hombres estaban condicionados, cobra relevancia la voluntad con que éstos cuentan respecto de su propia organización. En materia política, encontramos diversas ideas en las que la voluntad es determinante para la constitución de la sociedad civil y del soberano; particularmente, el contractualismo es una forma de pensamiento que nos sitúa en un "estado de naturaleza o pre-social" en el que los hombres viven en condiciones primigenias (siendo por ejemplo, un buen salvaje rousseauiano o un lobo del hombre hobbesiano), del cual se transita hacia el orden social por la voluntad de cada individuo, integrada en un contrato. Cosa parecida ocurre en el terreno económico, en el que es igualmente la voluntad individual de los agentes económicos el factor determinante para la satisfacción de las necesidades a través del mercado.

Por tanto, la libertad, como valor fundamental del hombre –considerándolo individualmente- también cobró relevancia respecto de la organización social y política enmarcadas en el Estado, en atención a que el comportamiento desplegado por éste puede constituirse como un factor inhibitor, tutelante o estimulador de dicha libertad. Es así como la organización de tipo absolutista, que en un primer momento es aliada y protectora de la naciente clase burguesa -y de su medio de riqueza, el capital-, se torna un obstáculo para su consolidación y expansión tanto política como económica, lo cual derivará en movimientos revolucionarios que, precedidos a su vez por un importante movimiento intelectual, transformarán el modo de organización estatal, rearticulándolo en torno al paradigma de la libertad del hombre como individuo.

Dentro de las implicaciones de esta transformación, en el ámbito político, se encuentran el surgimiento de derechos subjetivos públicos que imponen al Estado la obligación de abstenerse de desplegar determinadas conductas consideradas como violatorias de las libertades fundamentales, el constitucionalismo, o en atención al la importante función que ha cobrado la voluntad, una mayor participación individual en la toma de decisiones con base en esquemas democráticos.

Por lo que concierne a la esfera económica, las repercusiones tienden sobre todo a la consolidación de un sistema de satisfacción de necesidades basado en la producción capitalista. De esta manera, el rol fundamental en la dinámica de la satisfacción de necesidades recaerá en el propio individuo, al considerar que es éste el principal interesado en la satisfacción de sus propias necesidades, y que en la medida en que actúa observando su propio interés contribuye a generar las condiciones para que los demás hagan y consigan lo suyo, aflorando una especie de orden natural<sup>3</sup>.

En suma, el principal medio para lograr la convivencia y la satisfacción de las necesidades lo constituyó la conjunción de voluntades individuales plasmadas en el libre y voluntario acuerdo, estando todos los individuos en la misma posibilidad; pues, al ser todos libres, son por tanto iguales. En el ámbito jurídico, la normatividad estableció y garantizó dicha igualdad formal.

Así, el liberalismo y el libre mercado son sistemas en los que las libertades individuales se encuentran sometidas al mínimo de restricciones posibles, las cuales serán únicamente respecto de aquellas cuestiones que por su naturaleza salen de la esfera de interés individual.

Dentro de este esquema, la función del Estado consiste, básicamente, en la protección de las instituciones y mecanismos surgidos del orden basado en la libertad individual<sup>4</sup>, teniendo un papel activo marginal que se limita a aquellas actividades

---

<sup>3</sup> Este tipo de concepciones son enunciadas como auténticas revelaciones, como si hubieran esencias en el hombre y que éste solamente las desvela, debiendo adecuarse en consecuencia a las reglas que su propio ser impone. Por ejemplo, en el caso de la mano invisible, somos testigos de un mecanismo llamado mercado, de un hacer individual y colectivo que manifiesta espontáneamente un orden que está conforme a la naturaleza —individual-egoísta—, dándose una compatibilidad de los distintos y demás variados intereses casi milagrosa, de tal suerte que para obtener el beneficio, sólo basta *dejar hacer, dejar pasar*. En semejanza, encontramos la idea religiosa del bien común, según la cual, de manera general, para que el hombre alcance la salvación debe estar bien con Dios, lo cual solamente es posible si está bien con los otros hombres; por ello, en la medida en que hace bien a los demás se hace bien a sí mismo, siendo éste el camino para hacer del bien, común. Es así como el principio religioso *amar al prójimo como a sí mismo*, parece bastante próximo al económico *interés egoísta* en cuanto a la relación de beneficio individual-colectivo; uno es en aras de la salvación, el otro es en aras de la ganancia. Consideraciones de este tipo, me parece, han de tenerse más por metafísicas que por racionales.

<sup>4</sup> Particularmente, la propiedad privada. Por ejemplo, atendiendo a lo expuesto por Engels en *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, el Estado aparece cuando existe ya la diferenciación entre los hombres en atención al parentesco, siendo el patriarcado un mecanismo para la transmisión cierta de los bienes, de ahí que el Estado surja precisamente para proteger la propiedad en tales condiciones privativas.

restringidas o poco interesantes a la iniciativa privada. Tales son los casos del monopolio del poder coactivo no delegable a particular alguno, la protección de la propiedad privada, fruto del interés individual, o la educación de grupos que difícilmente podrían acceder a la misma con sus propios medios, pero, cuya cualificación, al menos mínima, es necesaria en el proceso productivo.

Esta manera de organización política y económica tuvo su punto culminante entre los siglos XVIII y XIX, en cuyo transcurso podemos ubicar distintos acontecimientos directamente vinculados con los postulados de tipo liberal, tales son los casos de la independencia de las Trece Colonias de Norteamérica y la Constitución de Filadelfia, de la Revolución Francesa y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano; o bien, de la independencia de la Nueva España, con la posterior expedición de la Constitución de 1857.

### **1.1.2 Socialismo y economía centralmente planificada.**

La relación existente entre la realidad y el discurso es de difícil determinación, en atención a si las condiciones materiales generan su propio discurso tendiente a legitimarlas o si en un momento determinado las ideas pueden incidir de manera decisiva en el rumbo de los acontecimientos. Aun cuando la solución más viable consiste en considerar a ambos en íntima relación reflexiva, esto es, que uno incide en el otro y viceversa, es de hacer notar la contradicción que puede presentarse entre lo que se dice de las condiciones materiales y lo que en ellas efectivamente acontece.

Si atendemos a una lógica elemental, según la cual, las palabras han de tener respaldo en los hechos para determinar el grado de veracidad de las mismas, la contradicción mencionada se presenta en la concepción liberal en atención a que aun cuando la libertad política trajera consigo la libertad económica, esto no implica *ipso facto* una igualdad en las condiciones materiales, debido a cómo se distribuye la riqueza.

Considerando que en la libre empresa, entendida como la posibilidad de que el individuo se empeñe en la actividad o propósito que mejor le parezca, existe una

estrecha relación, sino es que condicionamiento, entre los elementos materiales con que cuenta el emprendedor o empresario, la factibilidad de la empresa misma y, sobretodo, con los frutos que le deriven. Por tanto, al estar condicionada a los elementos materiales de que se disponga, la posibilidad de ejercicio de la libertad económica se encuentra restringida.

En un sistema guiado por el interés particular que atiende al logro de la ganancia que lo satisfaga, al participar en el mercado buscando satisfactores cada uno lo hace con los medios de que dispone. Por ello, quien cuenta con los medios suficientes tendrá un espectro mayor de posibilidades en comparación con quien solamente cuenta con la fuerza propia, determinándose así los beneficios a obtener e influyendo en la nueva búsqueda de satisfacción de las necesidades emergentes. Quedando en entredicho la libertad y la igualdad propugnadas por el liberalismo.

La anterior circunstancia se ha constatado en los hechos a través de las crudas experiencias vividas en distintas latitudes, expresadas en los más variados medios (*Oliver Twist* o el muralismo mexicano, por ejemplo).

Ante tal orden de cosas, surgieron diversas alternativas, dentro de las que se encuentra la segunda combinación de sistemas político-económicos de la que haremos mención.

Así como para el sistema anteriormente abordado, el valor determinante fue la libertad individual; para el particular, en atención al grado de la situación contraria que imperaba en el momento de su surgimiento, lo significó la igualdad en su aspecto colectivo, social.

Algunas de las primeras consideraciones de tipo socialista propusieron formas de organización tendientes más a la constitución de nuevas sociedades que a introducir cambios efectivos en el orden vigente; las cuales, ante su manifiesta inviabilidad práctica, fueron tildadas de utópicas. Sin embargo, su mayor valor consistió en poner de manifiesto la inconformidad y preocupación ante las indignantes condiciones sociales, a la vez que influenciaron a los pensadores que también se ocuparían del asunto.

El principal blanco de crítica al modelo liberal, por encima de sus reiteradas fluctuaciones, lo constituía la figura de la propiedad privada, al considerar que

materialmente es en torno de ésta como están ordenadas el resto de las instituciones. Por tanto, las alternativas de solución se enfocan en dicha institución, desde aquéllas que consideran necesario imprimirle un enfoque social, pasando por las que proponen limitar su carácter omnímodo o las que llegado el momento, consideran necesario restringirla hasta eliminarla. Todas estas alternativas conciben a la acción activa del Estado como el elemento de solución decisivo; siendo la última de las mencionadas la que le exige una intervención más determinante y que llegaría a constituirse como la versión antitética del modelo liberal.

Aun cuando pueden encontrarse ideas de tipo socialista en los filósofos de la antigüedad o de la Edad Media, es sin duda el movimiento liberal con sus implicaciones formales y materiales, el punto de referencia y el antecedente determinante de lo que se ha conocido como el socialismo.

Uno de los aspectos de mayor pugna respecto de la propiedad privada consiste en la detentación de los medios de generación de la riqueza o medios de producción, pues como se ha mencionado líneas arriba, la distribución final de la riqueza generada en el proceso económico está directamente relacionada con los medios con que en éste se participa. Así, uno de los puntos medulares del cambio social sería el relacionado con la propiedad privada de los medios de producción<sup>5</sup>.

Para el socialismo "científico" —a diferencia del "utópico"—, al que vinculamos la economía centralmente planificada, el cambio de detentador de los medios de producción es el factor clave del cambio social, siendo su principal factor histórico e ideológico, al considerar que los cambios que se han presentado en los medios de producción han determinado a su vez las transformaciones sociales a raíz de la lucha constante que por ellos se ha presentado entre sus tenedores y los que desean detentarlos.

En esta lógica, la miseria de los oprimidos en el modelo liberal, terminaría cuando lograsen hacerse de los medios de producción que la posibilitan, para lo cual, no

---

<sup>5</sup> "No creemos equivocarnos si decimos que todas las tendencias socialistas entrañan una limitación al derecho de propiedad privada de los medios de producción. Esta restricción puede desembocar en simple limitación o en prohibición, pues se entiende que los medios productivos pueden dar lugar a la explotación del hombre por el hombre. Así, los socialistas han recomendado su limitación, de acuerdo con el interés público, o bien, en otros casos, la prohibición de que los particulares los detenten". Herrerías, Armando. Op. Cit. p.,151.

bastaría con el cambio de unos a otros en su tenencia, sino que con dicho cambio también debería destruirse su detentación privada, principal factor de opresión. Para conseguirlo, habría de ser necesario que ninguna facción se adueñase de los mismos, siendo por ello indispensable que la nueva detentación corresponda a la sociedad entera, lo cual habría de lograrse a través de la titularidad del Estado.

Con dicha titularidad estatal de los medios de producción según la corriente de pensamiento en comento, concluiría el régimen de la sociedad de clases y las desigualdades que le derivan, e igualmente terminaría la lucha por obtener tales medios, pues, bajo esta perspectiva, al ser titular el Estado, ya ninguno es un desposeído, pues todos son dueños de la propiedad colectivizada. Además, llegado el momento en que no haya más clases, el Estado también habría de desaparecer, dado que su existencia ya no tendría sentido, pues éste ha sido un mero aparato de represión de una clase sobre otra. Mientras tanto, la función del Estado, a través de la vanguardia social encarnada en el Partido, será preparar el camino para el advenimiento de la vida comunitaria plena, mediante el tránsito del socialismo al comunismo.

En esta forma, el sistema de economía centralmente planificada cobra sentido respecto del sistema socialista que se articula como opción y oposición al sistema liberal, en el que la potestad individual es llevada hasta un punto pernicioso, generador de desigualdades, iniquidad e injusticia; siendo su principal causa la propiedad privada de los medios de producción, que por tanto el socialismo prohíbe. En atención a dicha prohibición, se presenta la participación omnímoda del Estado en todos los aspectos de la vida económica.

Así, el Estado llega a controlar aspectos tales como el tipo y volumen de la producción, la fijación de la oferta y la demanda, el monto del salario, el comercio nacional e internacional o el crédito. El principal instrumento para cumplir con tan vastos cometidos lo constituye la planeación autoritaria llevada a cabo por el Estado, consistente, dentro del marco ideológico que delinea el fin último, en la fijación de metas a cierto plazo, definiendo los instrumentos financieros, de política e institucionales necesarios, aplicados no únicamente a la corporación estatal, sino a la sociedad en su conjunto. De esta manera, por ejemplo, se calcula el número de

ciudadanos que laborarían en las unidades agrícolas, el monto de su producción, la retribución de que por ello serán objeto, la transformación e intercambio de los productos obtenidos, etc.

Con el despliegue de tal conducta, el Estado abarca espacios de la vida social que rebasan los puramente económicos, pues para que éstos sean logrados se requiere del control estatal de aspectos tales como los científicos, políticos o culturales; de lo cual derivaría uno de los problemas que influyó en el estancamiento y posterior colapso del binomio ortodoxo "socialismo y economía centralmente planificada".

Tal problema consistiría en la inversión del patrón liberal, esto es, en el sobredimensionamiento de lo estatal respecto de lo privado. Para erradicar efectivamente la propiedad privada sobre los medios de producción en aras de la igualdad, se requiere la homologación social desalentando la iniciativa privada, al ser ésta uno de los elementos que configura el ánimo liberal-individualista inherente al liberalismo, en franca oposición al colectivismo apersonado en el Estado; el cual, pretendió amalgamar a toda la sociedad en todos sus aspectos, satisfaciendo todas sus necesidades, siendo paradójicamente, una opción intolerante de otras opciones pues al ostentarse como la opción total de un todo esgrimido como igual e indiviso, sin fracciones ni clases, se erigió como la opción única verdadera. Esto ha llevado no a otra cosa sino a un totalitarismo, en este caso, de Estado, el anverso del reverso del otro totalitarismo, que igualmente bajo su manto único homologa, censura, condiciona y reprime al individuo (sólo que éste en aras del individualismo), siendo no otro sino el totalitarismo de mercado.

Esta circunstancia, aunada a la ininterrumpida presión por parte de los Estados liberales (que llegan al absurdo de llamar al socialismo: "el imperio del mal"), la pérdida de dinamismo de la economía socialista por la imposibilidad de la ampliación del mercado, la excesiva restricción del consumo, el estancamiento tecnológico, un elevado gasto armamentista, la burocratización de las relaciones sociales y la represión sistemática contribuyó a que la ortodoxia compuesta por el sistema político socialismo y el sistema de economía centralmente planificada resultase inviable prácticamente.



### **1.1.3 Estado social de derecho y economía mixta.**

La necesidad de cambiar las condiciones materiales derivadas de la aplicación exacerbada del liberalismo arrojó, al menos, otra alternativa que igualmente consideraba necesario restringirlo a través de la participación activa del Estado, como un factor de equilibrio en las relaciones sociales.

Dicho tipo de intervención estatal originó la tercera combinación de sistemas político-económicos, la del sistema político del Estado social de derecho y el sistema económico de economía mixta, pudiendo ser ambos implicados bajo la caracterización de Estado de Bienestar, pues en ambos la pretensión se encamina a lograr no la libertad o la igualdad en sí mismas, sino dentro del bienestar de la sociedad. Básicamente, lo que orienta la intervención estatal y, en consecuencia, al sistema político y económico es la consideración "trato igual a los iguales y desigual a los desiguales", con lo cual se rompe la ficción jurídica de igualdad derivada de la más amplia libertad individual propia del liberalismo.

Así, el punto clave a resolver en el Estado de Bienestar es el relativo a la equitativa distribución de la riqueza; pues, de ello depende que el mayor número de individuos cuente con satisfactores en una proporción superior al mínimo indispensable, con la cual estarán en condiciones de desarrollarse en distintos aspectos, configurándose así el bienestar individual y el de la sociedad en su conjunto.

El trato desigual a los desiguales, implica el reconocimiento y protección especial a los individuos (que al compartir ciertas características comunes pueden agruparse en una clase determinada), que en atención a los medios con que cuentan para vivir y participar en el proceso económico, se encuentran en desventaja respecto de otros individuos con condiciones materiales más favorables. Por tanto, tendremos un sistema jurídico que expresamente reconoce tales diferencias, establece derechos de clase de contenido económico y norma distintos esquemas de protección.

En el ámbito político, a diferencia del esquema liberal en el que se limita a proteger las instituciones y mecanismos derivados de la libertad individual o del esquema socialista en el que controla los más variados aspectos sociales de cara a lograr el mayor grado de igualdad, el Estado se erige como el árbitro que dirime los

conflictos sociales conciliando a las clases que, bajo su égida, trabajarían para alcanzar la meta común del bienestar social. De esta manera, encontramos un esquema de participación tripartita que comprende, por una parte, a los tenedores de los medios de producción, por la otra, a los que al carecer de ellos se encontrarían en desventaja y lucharían por obtenerlos, y, finalmente, al Estado, que mediante su intervención y participación se constituye como una clase que estando por encima de las otras, las concilia y orienta.

En el ámbito económico, la actuación del Estado va más allá del aspecto meramente regulador y protector de las instituciones emanadas del libre mercado, pues participa activamente en los distintos aspectos económicos, siendo su intervención directa el medio para mejorar las condiciones materiales de los que resultan desfavorecidos en el proceso económico, además de pretender contrarrestar con ella las fluctuaciones cíclicas en el capitalismo. Por tanto, la "economía del Bienestar" presenta un esquema mixto de participación privada y estatal; pues, por una parte, el Estado no prohíbe la propiedad privada de los medios de producción, sino que pretende encausarla; y, por la otra, la participación activa del Estado, a través de su intervención directa, se constituye como el medio para hacer efectivos los derechos de contenido económico establecidos en el sistema legal.

Respecto de la propiedad privada, en el esquema del Estado de Bienestar se le pretende impregnar de un sentido social, al considerar que un particular solamente puede tener la propiedad en virtud de la sociedad que la genera y permite, pues tal propiedad es el resultado de la combinación de aspectos que rebasan lo meramente individual, como lo son el terreno en el que se asienta un inmueble, el cual forma parte del territorio nacional, las materias primas indispensables en el proceso de producción que se obtienen de los recursos naturales que pertenecen a la comunidad, la obtención de un beneficio que resulta del trabajo y esfuerzo común de múltiples individuos.

Igualmente, el trabajo tiene una doble función, ya que es un derecho y un deber sociales. Un derecho, pues al ser éste el principal medio de sustento para gran parte de la población, resulta indispensable para la satisfacción de las necesidades y para la realización de las capacidades individuales y colectivas; de manera que la sociedad debe establecer las condiciones tendientes a generarlo. Un deber, pues para lograr el

bienestar en su doble aspecto, se requiere de la suma exponenciada de los esfuerzos individuales.

De esta manera, atendiendo a la equidad, el Estado de Bienestar busca situarse en el punto medio entre los polos opuestos, uno maximizante de la libertad a través de la mayor esfera de libertad individual y el otro de la igualdad a través de la mayor esfera de participación estatal.

## **1.2 Auge del Estado de Bienestar.**

### **1.2.1 Revolución mexicana y Constitución Social.**

La evolución histórica de las colonias, no puede estar desligada de la suerte de las metrópolis que las rigen. A lo largo de la vida de las colonias en América, las distintas corrientes de pensamiento y acontecimientos políticos que se suscitaban en Europa, dejaron sentir sus efectos aquende el Atlántico.

De tal suerte, la conformación social vigente en los inicios de la dominación española, siguió básicamente la organización feudal propia de la época, la cual persistió aún hacia los finales del siglo XVIII e inicios del XIX; tiempo en el que se presentaron transformaciones de acción y pensamiento, que aunque ajenas a las colonias, no dejaron de repercutirlas. Tales son los casos de la independencia de las Trece Colonias norteamericanas y la Revolución Francesa, influenciadas ambas por el movimiento ilustrado.

En el caso particular de la Nueva España, debemos agregar, como factores del eventual cambio social, la creciente inconformidad de la clase criolla (que, en su contexto, equivaldría a la boyante burguesía francesa) que buscaría desplazar del mando político y económico a la aristocracia nobiliaria encarnada, en este caso por los peninsulares. Su oportunidad se presentó con la invasión napoleónica a España.

Tras una larga y por demás accidentada lucha emancipatoria, insurgentes y realistas (movidos éstos por la inminente aplicación de la Constitución de Cádiz)

pactan, con el abrazo de Acatempan, la independencia de la Nueva España. Esta independencia pactada, en la cual no prevalece de manera clara alguna facción determinada, puede contemplarse como el inicio de una prolongada etapa caracterizada por la falta de armonía y consenso, que habría de materializarse en los enfrentamientos entre imperialistas y republicanos, centralistas y federalistas o liberales y conservadores.

La inestabilidad política, derivada de la falta de definición de un proyecto de Estado, resultado de la pugna por el poder entre las distintas facciones contendientes, del belicismo civil y del extranjero, más la precaria situación financiera arrastrada desde antes de la Independencia<sup>6</sup>, configuraron el cuadro de deterioro político, social y económico por el que atravesaba la nación a mediados del siglo XIX.

Dentro de este entorno, las reformas acometidas por los liberales en aras de consolidar el Estado mexicano, tuvieron efectos que no se limitaron a minar las fuerzas del grupo conservador, sino que impactaron a la sociedad en su conjunto.<sup>7</sup> Particularmente, fue con la promulgación de la Constitución de 1857, cuando en el sistema jurídico se instauraron los cambios ya implementados tiempo atrás en otras latitudes, tales como la consagración de la libertad individualista en relación con un sistema republicano democrático o la separación del Estado y la iglesia.

---

<sup>6</sup> "Considerando el aspecto financiero, la sublevación de Hidalgo no pudo haber ocurrido en peor momento. Durante los 30 años previos, las cajas mexicanas habían sido limpiadas de sus excedentes y reservas [ . . . ] El cuadro era tal que los expertos en finanzas, tanto en España como en México, llegaron al convencimiento de que todo lo que podía ser gravado lo había sido ya" . TePaske, John Jay. *La crisis financiera del virreinato de la Nueva España a fines de la colonia*. Luis y José Antonio serrano Ortega (coords.) *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*. México, Instituto Mora-El Colegio de Michoacán-El Colegio de México-IIH-UNAM, 1998, p. 90.

<sup>7</sup> "Siendo Presidente de la República don Ignacio Comonfort, el 25 de junio de 1856, se expidió la Ley de Desamortización, considerando que uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la Nación, es la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública, y fundándose en esta exposición de motivos , el artículo 1º ordenó que todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán a los que las tienen arrendadas [ . . . ] Lo más grave fue que [ . . . ] será interpretado en perjuicio de las comunidades agrarias, considerándolas como corporaciones de duración perpetua e indefinida, cuyos bienes administrados por los Ayuntamientos, caían bajo el imperio de la Ley de Desamortización". Chávez Padrón, Martha. *El derecho agrario en México*. Onceava edición. México, Porrúa, 1997, p. 224.

Dichas reformas constituyen el motivo formal para el enfrentamiento definitivo en la configuración del Estado mexicano, que se presentaría en los años del *Segundo Imperio*, época de la coexistencia de la república y la monarquía.<sup>8</sup>

Por tanto, fue hasta el fusilamiento de Maximiliano de Habsburgo en el Cerro de las Campanas cuando se impone en México no sólo un grupo o un orden político, sino una visión particular del mundo, pues la implementación del liberalismo encontraba su referente en los valores y principios de tradición distinta al sistema colonial-feudal heredado de la Nueva España. De nueva cuenta, la antítesis entre la implementación ideológica y condiciones materiales -al igual que en su contraparte europea-, dará como resultado la agudización de las desigualdades; en este caso, al aprovechar el liberalismo individualista plasmado en normas de igualdad formal, las deficiencias sociales presentes en un país aún con profundos rasgos más propios del medioevo.

Aun cuando se siguieron presentando asonadas, cuartelazos y demás insurrecciones, éstas implicaban en su mayoría el desconocimiento de determinados personajes, mas no de los principios formales sobre los que el sistema se asentaba. Así, en mayor o menor medida, el liberalismo se consolidó como una ideología práctica.

Con el Plan de Agua Prieta, Porfirio Díaz, bajo la bandera de *la no reelección*, asume el poder político y, paradójicamente, instaaura una férrea y longeva dictadura, durante la cual se dan las expresiones más notorias de los abusos basados en el individualismo liberal legitimado por el derecho<sup>9</sup>. Tal es el caso de la explotación obrera, cuya máxima expresión histórico-dramática se encuentra en las huelgas de

---

<sup>8</sup> "Mientras el Estado republicano liberal estaba legal y legítimamente constituido por la Constitución de 1857, el gobierno conservador (*sic*) por su parte se sentía legitimado por las creencias religiosas católicas prácticamente unánimes del pueblo de México. Con el apoyo del clero y del ejército gestionaron el advenimiento del Segundo Imperio". Galeana, Patricia. *El concepto de soberanía en la definición del Estado mexicano*. Galeana, Patricia (coord.) *La definición del Estado mexicano 1857-1867*. México, Secretaría de Gobernación-Archivo General de la Nación, 1999, p. 18.

<sup>9</sup> Tal es el caso de la Ley Provisional sobre Colonización, que se hizo efectiva mediante empresas particulares, del 31 de mayo de 1875: "Esta ley que originalmente fue dictada de forma provisional [ . . . ] no obstante que en sus resultados evidenciará (*sic*) no haber realizado la corriente colonizadora que se deseaba, pero sí haber sido utilizada para provocar mayores concentraciones territoriales, a los ocho años fue reiterada en sus principios fundamentales por otra ley que continuó dándoles existencia y fuerza legal a las nefastas compañías deslindadoras". Chávez Padrón, Op. Cit. p. 236

Cananea y Río Blanco, o la situación infame del campesino sujeto al sistema esclavista de la hacienda bajo la figura del *peón acasillado*.<sup>10</sup>

Ante tal orden de cosas, a la par de la decadencia del régimen, las inconformidades sociales fueron paulatinamente manifestándose con mayor eco. Sin embargo, la fractura fue eminentemente política, en atención a la nula apertura a los actores ajenos al grupo en el poder, que en atención a su toque moderno-positivista era conocido como *los científicos*. El antecedente formal se encuentra en la entrevista Díaz-Creelman, en la cual el dictador manifiesta su decisión de *no aceptar* una nueva reelección, abandonando la presidencia al terminar su período. Aun cuando existía dicho antecedente, las pugnas políticas se enfocaban no en la sucesión directa de Díaz, sino en la ocupación de la vicepresidencia (al considerar que por la avanzada edad del mandatario, se ascendería al poder con la muerte de éste, que muy probablemente ocurriría en los años comprendidos en el siguiente período). Ante la negativa de abrir la vicepresidencia, al integrarse la fórmula Díaz-Corral, se inicia el movimiento armado que con posterioridad daría paso a la *revolución social*.

Básicamente, el movimiento maderista, es una expresión de cambio político desligado del cambio social (como se evidenciaría en la persecución de Madero, ya siendo presidente, a su otrora aliado Zapata). Aun cuando ya existían voces que manifestaban la injusticia vigente, los alcances sociales del movimiento anti-reeleccionista son más bien mínimos, si atendemos, por ejemplo, al contenido del Plan del Partido Liberal que, entre otras cuestiones, abordaba la dignificación del magisterio, la sujeción de los extranjeros a la cláusula Calvo, la gravación de los ingresos del clero, la promulgación de las leyes que asegurasen al trabajador un mínimo de bienestar, la equitativa distribución de la tierra, etc.

Es con la lucha encabezada por el gobernador V. Carranza contra el usurpador Huerta, cuando comienza a cobrar fuerza la necesidad de cambiar no sólo a la

---

<sup>10</sup> "Respecto de la explotación agrícola, es fácil deducir que si pocos eran los propietarios rústicos, muchos deberían de ser los desposeídos que trabajaban la tierra ajena sin más aliciente que el jornal correspondiente, en el mejor de los casos. Mas es público y notorio que las jornadas eran de sol a sol, que los mejores jornales alcanzaban un promedio de veinticinco centavos diarios y que los sistemas en el campo se estructuraban en detrimento del campesino con instituciones tales como la tienda de raya, la herencia de las deudas, el calabozo de la hacienda y el sistema de leva". *Ibidem*, p. 243.

autoridad política, sino la situación social en su conjunto.<sup>11</sup> Por tanto, sería necesario dar cuenta de las causas que permitieron la explotación en el campo y la ciudad, así como de las expresiones jurídicas que las legalizaron.<sup>12</sup>

Una vez caído el espurio régimen huertista, las diferentes facciones se vieron confrontadas por la posesión de la vanguardia revolucionaria, siendo la triunfadora, por encima de la villista y la zapatista, la Constitucionalista, que acarreó como una de sus principales consecuencias, su influencia en la integración y labores del Constituyente convocado por Carranza a mediados de septiembre de 1916<sup>13</sup>.

El tratamiento que dicho Constituyente dio a cuestiones tales como el trabajo, la tierra o la educación arrojó que en vez de enmiendas a la Constitución de 1857, surgiera una nueva; y, junto con ella, un nuevo constitucionalismo.

El no limitarse a establecer de manera sucinta en la Constitución principios delineadores, sino rompiendo la técnica constitucional de entonces, al señalar en el texto supremo consideraciones de tipo reglamentario para lograr una tutela más eficaz, aunado al deseo rector de plasmar directrices claras y definitorias que pusieran término a la iniquidad social, junto con la aspiración a una justicia del mismo orden, dio pábulo al surgimiento de la Constitución Social Mexicana y al constitucionalismo con tal carácter.

---

<sup>11</sup> "Si el levantamiento de Carranza tuvo un fin político, la idea de un cambio social se fue haciendo imperiosa. Quienes seguían a Carranza ya no sólo querían un cambio de hombres, a ellos no les importaba que el gobierno de Huerta fuera una usurpación, lo único que deseaban era luchar para tratar de vivir mejor". Carpizo, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. Onceava edición. México, Porrúa, 1998, p. 37.

<sup>12</sup> "El 23 de septiembre, Carranza pronunció en Hermosillo un hermoso discurso, del cual, la parte fundamental estribó en una promesa: "sepa el pueblo de México que terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe tendrá que principiar formidable y majestuosa la lucha social, la lucha de clases, queramos o no queramos nosotros mismos y opónganse las fuerzas que se opongan las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas... Tenemos centenares de ciudades que no están dotadas de agua potable y millones de niños sin fuentes de sabiduría, para informar el espíritu de nuestras leyes. El pueblo ha vivido ficticiamente, famélico y desgraciado, con un puñado de leyes que de nada le favorecen. Tendremos que removerlo todo. Crear una *nueva Constitución* cuya acción benéfica sobre las masas, nada, ni nadie, pueda evitar [ . . . ] Nos faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero, pero éstas serán promulgadas por ellos mismos, pues ellos serán los que triunfen en esta lucha reivindicadora y social". *Ibíd.* p. 37

<sup>13</sup> "El Constituyente inició sus labores el 1º de diciembre de 1916 y las concluyó el 31 de enero de 1917, habiendo celebrado 67 sesiones ordinarias. El día 5 de febrero de 1917 se promulgó la Constitución que hoy rige a los mexicanos". Rabasa, Emilio O. *Historia de las Constituciones mexicanas*. Segunda edición. México, IJ-UNAM, 1994, p. 103.

Con una Constitución así, se rompe con la ficción jurídica de igualdad característica de la legislación liberal individualista y que precisamente había dado lugar a la legalización de la desigualdad y explotación sociales, al omitir consideración alguna sobre la equidad en las relaciones económicas. Por consiguiente, al atacar la iniquidad que de ello deriva, estableciendo los mecanismos y dispositivos legales para combatirla, se establecen en el texto de 1917 los derechos sociales de índole económica que, al complementar los derechos individuales, buscan una unidad funcional tendiente al bienestar que desarrolle armónicamente las potencialidades particulares y colectivas, garantizándose básicamente a través de una tutela consistente en una legislación más acorde, instituciones redistributivas y esquemas de protección, en el marco de una participación estatal pro-activa.

#### **1.2.1.1 Apartado económico de la Constitución.**

Como ha quedado expuesto, la Constitución Mexicana establece un dispositivo integrado por derechos de contenido económico explícitamente reconocidos y tutelados y la intervención del Estado como instrumento de garantía. En consecuencia, el espíritu social se manifiesta tanto en la parte dogmática como en la orgánica.<sup>14</sup>

Por lo que hace a la primera, encontramos la combinación de derechos políticos y sociales. Aquellos, en tanto que imponen al Estado deberes de abstinencia, se manifiestan como libertades individuales; y, respecto de éstos, se establece una tutela especial para garantizar un mínimo de bienestar a las personas que por sus propios medios materiales se encuentran en desventaja.

---

<sup>14</sup> "En 1917 la Constitución mexicana dio origen al constitucionalismo social, que prevalece hasta nuestros días, según el cual la ley fundamental de los pueblos no se limita a establecer las bases de la organización política de los estados y a reconocer y proteger los derechos del hombre, en su aspecto individual, sino que agrega el valor de los derechos sociales y establece también las bases de nuestro sistema económico". De la Madrid Hurtado, Miguel. *La Constitución y sus principios fundamentales*. Valadés, Diego y Rodrigo Gutiérrez Rivas (Coords.). *Economía y Constitución. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*. T IV. México, IIJ-UNAM, 2001, p. 42.



Algunos ejemplos de las libertades individuales tenemos como ejemplos la prohibición de la esclavitud (Artículo 1), libertad de profesión (Artículo 5), libertad de asociación (Artículo 9), irretroactividad de la ley (Artículo 14), principio de legalidad (Artículo 16), etc.

En cuanto a los derechos sociales, el Constituyente de 1916-1917 se enfocó básicamente en tres cuestiones fundamentales: la educación, el trabajo y la tierra.

Particular importancia revistió para el Constituyente el tema de la educación, centrándose en su gratuidad y laicidad en los establecimientos oficiales.<sup>15</sup>

En los debates de la nueva Constitución, "La voz del trabajador pronto se hizo oír, y el Congreso Constituyente la escuchó; nuestra historia alcanzaba uno de sus momentos de orgullo, y las ideas corrieron purificando a los hombres"<sup>16</sup>. La situación de los trabajadores preocupó altamente al Constituyente, a tal punto que rebasó ampliamente el proyecto del primer jefe, el cual se restringía, entre otras cosas, a establecer una limitación temporal del contrato de trabajo a sólo un año. En un primer momento la discusión se centró en el texto del artículo 5º, de la jornada máxima de trabajo obligatorio de ocho horas, pues hasta entonces en la Constitución no podían establecerse preceptos reglamentarios.<sup>17</sup>

Por otra parte, se planteó la necesidad de ampliar a todo un título la cuestión laboral, pues un mero artículo tal y como lo contemplaba el proyecto del primer jefe resultaba insuficiente, siendo el primero en proponerlo el constituyente Manjarrez, al considerar que ello era fundamental, pues no se podía garantizar que el próximo Congreso se integraría por revolucionarios y que éstos plasmarían los legítimos derechos de los trabajadores. Señaló:

---

<sup>15</sup> "El artículo 3º de la Constitución fue aprobado por 99 votos contra 58. Al darse a conocer el resultado de la votación, éste fue saludado por nutridos aplausos y gritos de júbilo: ¡Viva la revolución! ¡Viva el ciudadano primer jefe! ¡La patria se ha salvado!". Carpizo, Jorge. Op. Cit. p.80.

<sup>16</sup> Ibid., p. 81.

<sup>17</sup> "Jara dijo que los juristas y los tratadistas podían encontrar ridículo consignar en una Constitución la jornada máxima de trabajo, pero el precepto era necesario y la experiencia así lo demostraba [ . . . ] "yo estimo que es más noble sacrificar esa estructura a sacrificar al individuo, a sacrificar a la humanidad, salgamos un poco de ese molde estrecho en que quieren encerrarla; rompamos un poco con las viejas teorías de los tratadistas que han pensado en la humanidad, porque señores, hasta ahora leyes verdaderamente eficaces, leyes verdaderamente salvadoras, no las encuentro". Ibid., p. 83.

“A mí no me importa que esta Constitución esté o no dentro de los moldes que previenen los juriconsultos, a mí no me importa nada de eso, a mí lo que me importa es que se den las garantías suficientes a los trabajadores, a mí lo que me importa es que atendamos debidamente el clamor de esos hombres que se levantaron en la lucha armada y que son los que más merecen que nosotros busquemos su bienestar y no nos espantemos a que debido a errores de forma aparezca la Constitución un poco mala en la forma; no nos asustemos de esas trivialidades y vamos al fondo de la cuestión; introduzcamos todas las reformas que sean necesarias al trabajo; démosles los salarios que merecen, atendamos en todas y cada una de las partes lo que merecen los trabajadores y lo demás no lo tengamos en cuenta [ . . . ] si es preciso pedirle a la comisión que nos presente un proyecto en que se comprenda todo un título, toda una parte de la Constitución, yo estaré con ustedes, porque con ello habremos cumplido nuestra misión revolucionaria.”<sup>18</sup>

Dentro de los derechos que introdujo nuestro Artículo 123, el cual fue aprobado por unanimidad (163 diputados presentes), se encontraron la duración máxima diurna y nocturna y para los menores de dieciséis años; prohibición del trabajo de menores de doce años; un día de descanso por cada seis de trabajo; período de reposo y percepciones íntegras a las mujeres embarazadas; salario mínimo; garantía de salario igual por trabajo igual; excepciones de embargo, compensación o descuento al salario mínimo; pago del salario precisamente en moneda de curso legal; pago de horas extraordinarias; proporcionamiento de habitaciones cómodas e higiénicas en negociaciones alejadas de las poblaciones; responsabilidad de los patrones por los accidentes de trabajo y de las enfermedades de los trabajadores; derecho a formar sindicatos; derecho de huelga; despido sólo por causa justificada; intrascendencia de las deudas del trabajador; nulidad de condiciones del contrato de trabajo que establezcan jornadas inhumanas, señalen obligación de adquirir artículos de consumo en tiendas determinadas y de todas las estipulaciones que establezcan renuncia de derechos del trabajador, entre otros.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 84.

<sup>19</sup> “La esencia del artículo estriba en la idea de la libertad, ya no sólo de la libertad frente al Estado sino libertad frente a la economía. Nuestro artículo, como Minerva, nació rompiendo la

La otra cuestión trascendente fue la tierra. El proyecto del primer jefe solamente planteaba reformas de carácter secundario, por lo que el Constituyente tomó en sus manos la definición de cuestión tan sensible. El sentido del Artículo 27 se orientó decisivamente hacia la función social de la propiedad. En consecuencia, estableció la propiedad originaria de la nación; que ésta tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública; el fraccionamiento de los latifundios; el dominio directo de la nación; la propiedad de la nación, en los mismos términos, de las aguas comprendidas en el territorio nacional; la prohibición a las corporaciones religiosas y a las sociedades comerciales por acciones de adquirir el dominio sobre los bienes raíces; el disfrute común sobre las tierras, bosques y aguas; el reparto agrario; la ocupación de la propiedad privada por causa de utilidad pública; la nulidad de los diversos actos jurídicos que legalizaron los despojos porfiristas, entre otras.

Para la realización de los derechos sociales, como en su oportunidad se analizará, ha sido trascendental la participación activa del Estado mexicano como factor clave en el mejoramiento de las masas y en el consecuente desarrollo nacional. A lo largo de las décadas dicha participación fue haciéndose más intensa y comprendiendo distintos aspectos de la actividad económica. Ante este orden de cosas y al serlo, como lo es, un aspecto toral en la delineación del Estado de bienestar mexicano, fue establecida expresamente la función estatal en el llamado apartado económico de la Constitución.<sup>20</sup>

---

cabeza de un dios: la omnipotente economía, y abrió cauce a una nueva idea de estructura económica, donde se desea que termine la explotación del hombre por el hombre. Que éste lleve una vida que le permita participar de los bienes culturales, y las nuevas generaciones tengan igual número de oportunidades, donde su esfuerzo propio le dé al hombre su lugar en la escala social. Nuestro artículo 123 quiere y promete justicia, justicia a los oprimidos, justicia a las grandes clases sociales que han sufrido, justicia para hacer hombres libres. Y únicamente de hombres libres están constituidos los grandes pueblos". *Ibíd.* p. 93.

<sup>20</sup> "[...] la Constitución de 1917, desde su texto original estableció un régimen de economía mixta con rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional. Así lo prueban las disposiciones [...] en materia de propiedad y de derechos sociales. A través de su aplicación, estos principios fueron ampliándose y precisándose, pero no es sino mediante las reformas constitucionales de 1983 cuando estos principios quedaron claros y explícitamente expuestos en el texto constitucional, en los actuales artículos 25 y 26". De la Madrid Hurtado, Miguel. *Op. Cit.*, p. 53.

En la exposición de motivos de la iniciativa que reformó, entre otros, los Artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución, publicada en el D. O. F. el 3 de febrero de 1983, se lee: "La Constitución de 1917 aportó una nueva concepción de los fines del Estado. Es una norma integradora y pragmática que da al Estado la responsabilidad fundamental en la promoción del desarrollo integral de la colectividad".

De esta manera, el Artículo 25 de la Constitución señala que el Estado tiene la facultad y obligación de regir el desarrollo nacional para garantizar de que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático (en los términos del artículo 3º Constitucional)<sup>21</sup>, y para que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. En consecuencia, el Estado deberá planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, además de llevar a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general. Finalmente, señala que al desarrollo económico concurrirán con responsabilidad social el sector público, el social y el privado, alentados éstos por el propio Estado.

En este Artículo, claramente, se delinea la función que en un esquema de economía mixta corresponde al Estado, dirigiendo y conciliando a las clases, activa y determinadamente. Lo cual se reafirma cuando el mismo numeral señala que corresponde al sector público tener a su cargo de manera exclusiva las áreas definidas por la Constitución, conservando en todo tiempo el control sobre su conducción y operación.

Por otra parte, el Artículo 26 Constitucional establece la planeación como el instrumento base de la política pública para lograr los objetivos constitucionales, al señalar que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional para que, en congruencia con el Artículo 25 Constitucional, imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía

---

<sup>21</sup> El artículo 3º es la piedra angular de nuestra democracia social, evidenciando el establecimiento de un nuevo proyecto de nación basado en la democracia, no en su concepción liberal-individualista y político-formal, sino yendo más allá, al reconocer que para que efectivamente se ejerciten los derechos señalados en la ley se requiere de las condiciones sociales y materiales que los sustenten, por lo cual, la Constitución señala que la democracia no solamente es una estructura jurídica y un régimen político, sino una forma de vida basada en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. Una vez más se manifiesta la orientación dirigente que debe tener la actuación estatal cuando se establece la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo que será obligatorio para la administración pública federal e indicativo para los otros sectores, estando los objetivos de la planeación determinados por los fines del proyecto de nación contenido en la Constitución.

El Artículo 27, como se manifestó en su oportunidad (Supra, pág. 32), se orientó decisivamente hacia la función social de la propiedad, reafirmando tal carácter, así como la vocación estatal tratándose de los recursos naturales. Particularmente, tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno o de los minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos ni subsistirán los que se hayan otorgado, llevando a cabo la nación la explotación de esos productos. Asimismo, establece este Artículo que corresponde exclusivamente a la nación, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público, no otorgándose en esta materia concesiones a los particulares y aprovechando la nación los bienes y recursos naturales que se requieran.

Finalmente, el Artículo 28 Constitucional complementa las disposiciones fundamentales de la economía mixta, ya que, a diferencia de los regímenes socialistas, no sólo no prohíbe la propiedad privada sino que, junto con la actuación activa estatal, busca perfeccionarla, al censurar las prácticas tendientes a menoscabarla. Por tanto, busca proteger el libre mercado y la propiedad privada conjuntamente con su función social, de ahí que no constituyan monopolio las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas para el desarrollo nacional, tales como el petróleo y demás hidrocarburos, así como tratándose de la electricidad. Por último, la actuación estatal complementa la privada y social en las áreas que resultan prioritarias para el desarrollo nacional, ejerciendo en ellas el Estado su rectoría y protegiendo la seguridad y soberanía de la nación.

### 1.1.1 La Crisis de 1929 y el New Deal.

El siglo XX fue el escenario de transformaciones múltiples que aun cuando se encuadran en áreas bastante amplias, tienen elementos comunes. Por ejemplo, las innovaciones tecnológicas afectaron las formas de interacción humana en aspectos tales como las relaciones de trabajo, las comunicaciones, los transportes o los medios de producción. De igual manera, las conflagraciones bélicas dejaron sentir su impacto en la organización humana en su conjunto.

En el inicio del siglo recién terminado, en el mapa político se encontraban aún imperios y monarquías, Estados mas bien feudales, el dominio hegemónico de Inglaterra o la emergencia norteamericana como un actor relevante. En lo económico, la segunda parte del siglo XIX e inicios del XX había sido de auge liberal: el comercio internacional florecía, la industria crecía, el capital y la inversión se expandían, la producción aumentaba.

Con la primera guerra mundial, se consolidan los cambios que ya venían presentándose, tales como la fragmentación definitiva de los imperios, la decadencia de la monarquía como forma de gobierno dominante, o la consolidación del Estado como unidad nacional. De igual manera, la "gran guerra", contribuye a acelerar la decadencia de Inglaterra como potencia imperial y a consolidar cierto tipo de capitalismo.

La posguerra trajo consigo una bonanza económica aparentemente sin precedente, particularmente en Estados Unidos. Así, "Al terminar la guerra, y durante una década, aproximadamente, Estados Unidos tuvo el privilegio de gozar de una prosperidad inusitada, aunque se dice que ésta fue más bien ficticia y superficial. Fue una época de explotación y concentración de la riqueza verdaderamente desenfrenada".<sup>22</sup>

Por tanto, la década de los veinte en los Estados Unidos pintaba como una época de crecimiento y optimismo. Sin embargo, ya desde la bonanza se

---

<sup>22</sup> Gómez Granillo, Moisés. *Breve historia de las doctrinas económicas*. Vigésimo segunda ed. México, Esfinge, 1996, p. 269.

presentaban factores que al reunirse en un punto particular de coyuntura habrían de dar funestos resultados.<sup>23</sup>

Por otra parte, bajo la inercia del auge, no sólo las empresas sino también los norteamericanos promedio (que para el efecto contraían créditos bancarios) abrazaron la especulación bursátil como un medio de obtener dinero fácil, multiplicándose la especulación. Para 1928, la mayoría de las acciones de las empresas subían rápidamente, lo cual atrajo los excedentes de las corporaciones al igual que los capitales del exterior prestados a corto plazo. Pero, el 24 de octubre de 1929, millones de títulos inflados cotizando a la baja no encontraron compradores, arruinando a miles de inversores, en gran cantidad deudores bancarios. Al cundir el pánico, la gente que tenía ahorros en los bancos los retiró al unísono, siendo incapaces dichas instituciones, al igual que sus deudores, de enfrentar sus responsabilidades.<sup>24</sup>

Uno de los principales factores causantes de la crisis fue el exceso de producción que derivó en la saturación del mercado, por la desproporción respecto de la capacidad de consumo, fruto de la concentración del ingreso, los bajos salarios, el desplazamiento de los agricultores ante la crisis rural resultado del desequilibrio respecto de la actividad industrial; situación agravada por los laxos controles a las actividades bursátiles y bancarias y los errores en las políticas monetarias.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> "Pese a la fe en la constante expansión de la industria y en las posibilidades ilimitadas que brindaba el sistema de libre empresa avalada por la aparente prosperidad del período, las cosas no estaban, sin embargo, funcionando del todo bien. [...] Se podía observar una aguda crisis agraria, un aumento del número de arrendatarios, de la concentración de la propiedad de la tierra, un crecimiento del proletariado industrial y del tamaño de las fábricas [...] una gran polarización social como resultado de la concentración y afianzamiento de los monopolios y trust [...] control del mercado por fuerzas monopólicas, junto a un gran crecimiento tecnológico, al desarrollo del taylorismo y el fordismo y sus consecuentes implicancias en los procesos de trabajo [...]. Entre sus efectos se encuentran un gran aumento de la productividad y de la diferenciación económica. Hacia 1925 comenzó a desacelerarse el crecimiento económico, proceso que se fue acentuando y culminó en octubre de 1929 con la crisis de la bolsa de Wall Street". Scirica, Elena. *Estados Unidos y la crisis de 1929*, en: [www.cess.org.ar/macro/37-ene99/0199scir.htm](http://www.cess.org.ar/macro/37-ene99/0199scir.htm).

<sup>24</sup> "[...] a principios de marzo de 1933 operaban únicamente 18 800, de más o menos 30 000 que funcionaban en 1920. En cinco años de quiebras, pasaron a mejor vida 8 479 Bancos. 5 000 000 000 de dólares en depósito, aproximadamente tenían los bancos quebrados". Gómez Granillo. Ob. Cit. p. 270.

<sup>25</sup> " . . . [Puede tenerse por] causante de la crisis al subconsumo generado por el desplazamiento del mercado de una porción significativa de la fuerza de trabajo a partir de la introducción de innovaciones técnicas y nuevos métodos de organización del trabajo, con su secuela en la disminución de los salarios. A este proceso suscitado al interior de la clase

Ante la crisis, el entonces presidente norteamericano Hoover intentó frenar la depresión, sin embargo, falló. El presidente Roosevelt, intentó dar solución a la crisis mediante el fortalecimiento del poder de compra de las mayorías, estimulando la economía a través de un ambicioso programa de inversión pública y mediante el control de la moneda y las tasas de interés. En buena medida, el sustento teórico y académico para tal política se encuentra en las ideas del economista inglés John Maynard Keynes.

Desde la perspectiva keynesiana, el mercado por sí mismo está lejos de tender al equilibrio y a la autorregulación, por lo que se hace necesaria cierta participación estatal en la economía para corregir los desequilibrios que reiteradamente se presentan. Con ello no se busca cambiar el sistema de economía de mercado, sino mejorar su funcionamiento. En este sentido, Keynes se enfoca en la desocupación como deficiencia estructural, a diferencia de los clásicos que la consideran como resultado de la voluntad de los trabajadores que se niegan a recibir menores salarios.

Para lograr el pleno empleo, se debe favorecer la inversión para, así, favorecer el consumo; pues cuando una persona se abstiene de consumir y ahorra, no genera demanda, la cual es necesaria para estimular una creciente ocupación. Por tanto, es importante estimular la inversión sobre el ahorro, pues para Keynes todo gasto tiene un efecto multiplicador, siendo, en consecuencia, un aspecto clave el de la creación de demanda<sup>26</sup>.

---

trabajadora, se agregó una gran afluencia de mano de obra desocupada, proveniente del ámbito rural en el contexto de la crisis agraria [ . . . ] Todo ello, indudablemente, tuvo el efecto de producir una retracción en el consumo masivo de bienes [*a lo cual debe agregarse*] el proceso de sobreinversión que la precedió, el cual, al generar un excedente de capacidad instalada respecto a la capacidad absorbible por el mercado [ . . . ] incidió en una baja tasa de ganancias, que a su vez, produjo un ulterior retraimiento de las inversiones de quienes tenían la capacidad financiera para realizarlas. De esta manera, es indudable la presencia de todos los elementos que permiten denominar a la desembocadura de este complejo proceso como fruto de una crisis de sobreproducción". Scirica, Elena. Ob. Cit.

<sup>26</sup> "La creación de demanda debe hacerse a través de dos grandes procedimientos: primero, mediante la política monetaria, aumentando el circulante y bajando el interés. Al aumentar la circulación de moneda se va a preferir invertir, en vez de conservar la liquidez, de conservar dinero, que cada día vale menos [ . . . . . ] El segundo, es el aumento del gasto público por concepto de inversiones públicas, sobre todo en el ramo de las obras públicas [ . . . ] sin que se busque financiarlas por medio de empréstitos [ . . . . . ] Estos dos procedimientos fundamentales se complementan con la redistribución del ingreso y con una moderada política proteccionista." Herrerías, Armando. Op. Cit. pp. 297-298.



De esta manera, mediante la intervención del gobierno norteamericano, se instrumenta el "New Deal", consistente básicamente en una serie de políticas públicas que tenían como finalidad superar la crisis mediante la corrección de los factores que la generaron. Dentro del paquete de políticas que comprendía el "nuevo trato", se encontraban medidas tales como el incremento de la demanda efectiva mediante el gasto gubernamental, vigilancia más estrecha a los préstamos bancarios, limitación de la especulación bursátil, reorganización de los transportes, la creación de la administración del trabajo civil o algunas con un rasgo intervencionista más notorio como los préstamos a los industriales, la nacionalización de la plata o cierto control estatal de la industria eléctrica.

Dentro de las leyes emitidas para el efecto, se encuentran la del 23 de agosto de 1935, que busca terminar con las compañías controladoras de la industria eléctrica o la ley emergente del 30 de agosto del mismo año, relativa al transporte. La más importante fue la Ley para la Reconstrucción de la Industria Nacional (N. I. R. A.) de 6 de junio de 1933, mediante la cual se planeó la reorganización industrial bajo la supervisión gubernamental. "Hasta entonces, y desde hacía más de 60 años, los industriales, a través de la Cámara de Comercio, habían mantenido incólume el principio de *laissez-faire*, a pesar de la lucha del gobierno contra esta tendencia. Por fin gana la batalla con esta ley, aunque transitoriamente"<sup>27</sup>.

En suma, para la superación de la "gran depresión" fue necesario el abandono de las prácticas liberales del tipo *laissez-faire*, alejándose igualmente de los postulados teóricos ortodoxos que les daban respaldo; generándose, por tanto, prácticas temperadas mediante la intervención estatal, con base en los postulados heterodoxos<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Gómez Granillo, Moisés. Ob. Cit. p. 272.

<sup>28</sup> "La experiencia desequilibradora, la conflictividad social, la ruptura de los vínculos [ . . . ] impusieron la necesidad de nuevas políticas. Se generó en la nación entera una demanda para que el gobierno influyera y controlara la economía. En ello residiría el significado histórico de la Gran Depresión, en la medida en que produjo un cambio en la visión del pueblo estadounidense en relación a las responsabilidades del gobierno". Scirica, Elena. Ob. Cit.

### **1.1.2 Apogeo del Estado de Bienestar.**

Desde finales del siglo XIX se hacía más sonora, tanto en el centro como en la periferia capitalista, la inconformidad con las prácticas liberales. Los movimientos sociales de tinte revolucionario fueron las manifestaciones más radicales en dicho sentido, siendo el más significativo de ellos, por sus alcances e influencia, el llevado a cabo en la Rusia zarista en 1917. Con la implementación por parte de los bolcheviques de las doctrinas marxistas que serían complementadas por Lenin, se configuró un modelo antitético al liberal.

A la par, fruto de la revolución mexicana, surge el constitucionalismo social, que se caracteriza por la consagración de los derechos de clase de contenido económico tendientes a mitigar los excesos del liberalismo, requiriéndose para la eficacia de dichos derechos de la intervención estatal en la economía. En el ámbito internacional, dichos derechos sociales se consagrarían también en la Constitución de Weimar o en la Declaración de Versalles, y paulatinamente serían introducidos en las normas fundamentales de distintos los Estados.

También, el abandono de la ortodoxia liberal fue necesario para superar con éxito la crisis de 1929, en atención a que se requirió el establecimiento de políticas públicas que complementaran, dirigieran y, en algunos casos, rigieran la actuación de los particulares, apoyadas en los postulados que aunque continuaban dentro de la línea liberal se alejaban de su concepción clásica, constituyéndose como una alternativa teórica.

En el mismo sentido, tras la segunda guerra mundial se presenta la necesidad de reconstrucción de una parte importante de las principales potencias (de hecho, en menor o mayor medida, de casi todas a excepción de Estados Unidos, quien fue la única que no sufrió daño alguno serio en su industria o infraestructura, lo cual sería factor clave en su consolidación como potencia hegemónica). Por tanto, la etapa de la posguerra es también una etapa de reconstrucción, y en consecuencia, de expansión y auge económicos. La actividad económica se basó en la producción en masa a gran escala, que se había implementado desde inicios del siglo XX, dirigida a satisfacer a la también masa de personas con demandas crecientes.

Todo lo anteriormente mencionado, constituyó el campo fértil para la entronización del Estado de Bienestar. Por una parte, los movimientos políticos de inconformidad generaron alternativas al esquema liberal, que en relación con las dificultades económicas y la "amenaza socialista", provocaron presiones orientadas al establecimiento de mejores condiciones sociales. Por otra, el escenario de auge derivado de la reconstrucción hizo compatibles los distintos intereses de las clases; al haber una aumento constante de la producción, las demandas de la clase trabajadora homologada en las corporaciones sindicales podían ser satisfechas, pues aún quedaba un margen importante de ganancia, estando orientadas dichas relaciones de clase por la actuación conciliadora del Estado nación en su función de árbitro de la sociedad.

De esta manera, la reconstrucción internacional tuvo como uno de sus efectos primordiales ampliar desde el punto de vista internacional, con base en la expansión de los mercados internos, el número de Estados de Bienestar bajo una forma estatal nacional. En otros términos:

"En su centro [del contexto internacional] estaba la expansión de los mercados internos sobre la base de una amplia intervención estatal y de compromisos de clase institucionalizados. Esto hacía posible una regulación estatal relativamente independiente de las condiciones económico-sociales sobre el tráfico del dinero, y con ello, de las condiciones para los controles de capital a través de las fronteras."<sup>29</sup>

En consecuencia, a nivel internacional las relaciones, tanto políticas como económicas, quedaron signadas por la actuación en el marco de unidades Estado-nación, existiendo distintos mecanismos de coordinación, siendo los principales los surgidos a raíz de Yalta y Bretton Woods.

Es así como, tanto a nivel nacional e internacional, se reforzó la vigencia y auge del Estado de Bienestar. En los países del centro capitalista, se implementaron políticas tendientes a establecer un nivel estándar de bienestar, mediante mínimos de cobertura asistencial, las cuales con sus notables diferencias prácticas, también serían instrumentadas en la periferia.

---

<sup>29</sup> Hirsch, Joaquín. *Globalización, capital y Estado*. México, UAM-Xochimilco, 1996, p. 88.

Particularmente, en el caso de los países en vías de desarrollo, la corriente proteccionista orientada a la consolidación de la industria y mercados nacionales, les permitió implementar políticas relativamente independientes, intentando esquemas de desarrollo tendientes a consolidar su independencia política mediante la consecución de su independencia económica; tal fue el caso de la “política de sustitución de importaciones o de economía a puertas cerradas”, que pretendía romper la dependencia del extranjero mediante la autosuficiencia de la industria nacional.

De esta manera, el Estado de Bienestar tuvo como marco referencial la unidad estatal nacional; sin embargo, en el seno de su delimitación espacio-temporal se daría la acumulación del capital que una vez consolidado buscaría trascender dichas fronteras.

### **1.3 Evolución y crisis del Estado de Bienestar.**

#### **1.3.1. Evolución del Estado de Bienestar en México.**

Nuestro país, andando un camino propio y a su estilo, llegaría de igual manera al establecimiento de un Estado de Bienestar. Tras el movimiento armado, en el Constituyente quedó clara la necesidad de positivizar las aspiraciones de justicia social; de tal forma, el articulado constitucional estableció, tanto en su parte dogmática como en la orgánica, instituciones sociales en un esquema de economía mixta.

El rumbo que tomará el país tras el prolongado conflicto bélico, se encuentra marcado por la necesidad de reconstrucción, la cual sería encausada desde la presidencia, en manos de los generales sonorenses. En cuanto a Obregón:

“A diferencia de Carranza, percibió desde un principio la necesidad de reconocer a obreros y campesinos como piezas importantes del rompecabezas político. Por ende, apoyó al grupo de diputados progresistas que daría a la Constitución de Querétaro su contenido social [ . . . ] Al iniciarse la presidencia

de Obregón, un espíritu reconstructor se había apoderado de los revolucionarios más instruidos [ . . . ].<sup>30</sup>

A la etapa de consolidación del gobierno central, característica del régimen obregonista, siguió la presidencia de Plutarco Elías Calles, el cual “a partir de 1925 emprende un ambicioso programa económico en el que se establecen las bases institucionales y materiales para el futuro crecimiento del país”<sup>31</sup>. Dentro de las políticas instrumentadas en dicho sentido, se encuentran la creación de la Comisión Nacional de Caminos, la inauguración del Banco de México y la fundación de la Comisión Nacional de Irrigación.

El período de entreguerras mundiales fue la etapa de cimentación del crecimiento sostenido que se experimentará a partir de mediados de la década de los treinta. En estos años, se articuló la dinámica política de control corporativo del partido de Estado que aglomeró en sus bases a los distintos sectores de la sociedad, se orientó el gasto a las actividades de fomento, el Estado intervino en la economía, por ejemplo, creando la Comisión Federal de Electricidad.

El partido se instituyó como filtro de las necesidades y de las políticas públicas; con lo cual tuvo una doble función: captar el apoyo principalmente obrero y campesino hacia el régimen, a la vez que controlarlo.

Por lo que hace al gasto público, se orientó hacia la construcción de la infraestructura necesaria para impulsar el desarrollo económico, construyendo carreteras que permitieran articular cadenas productivas o introduciendo sistemas de riego para incrementar la productividad agrícola.

En cuanto a la distribución del ingreso entre la población, tuvieron una función importante, la reforma agraria, al dotar a un número importante de jornaleros de un medio de producción que en un primer momento aumentó su nivel de ingreso, el establecimiento de las condiciones mínimas para ramas enteras de la industria negociadas en contrataciones colectivas, el establecimiento y paulatino desarrollo de los sistemas públicos educativo y de asistencia social, así como la nacionalización petrolera, con la cual, una vez edificadas las primeras obras para el aprovechamiento

---

<sup>30</sup> Solís Manjarrez, Leopoldo. *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*. México, El Colegio Nacional-Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 88.

<sup>31</sup> *Ibíd.* p. 89.

del combustible, se obtendrían importantes recursos que permitirían financiar distintos proyectos de desarrollo.

Para los años cincuenta, el país experimentaba altas tasas de crecimiento, aprovechando la inercia positiva que se había generado:

“[ . . . ] durante los decenios anteriores, pero básicamente en los años cuarenta, el gobierno realizó una fuerte inversión en infraestructura básica, la cual, junto con la fuerza laboral en expansión y el mercado interno aislado en buena medida de la competencia externa por la política proteccionista iniciada hacia 1947, permitían prever una plataforma para un fuerte crecimiento económico [ . . . ] el crecimiento que la economía experimentó durante los años cincuenta es uno de los mayor bonanza en la historia contemporánea del país.”<sup>32</sup>

Efectivamente, la convergencia de distintos factores dio como resultado una auténtica bonanza. La inversión pública generó importantes externalidades que impulsaron tanto la actividad económica como la inversión privada, cuyos recursos fueron ministrados en buena medida por las instituciones crediticias. Por otra parte, el campo fue el sostén del crecimiento; sin dejar de resaltar el papel de la política de protección industrial.<sup>33</sup>

Respecto de la política proteccionista, cabe señalar que fue adoptada a raíz de la crisis de la balanza de pagos en 1948, después de fuertes incrementos en las importaciones tras la segunda guerra mundial; pero que, en atención al éxito de los primeros años, se convertiría en una política explícita de desarrollo, yendo más allá, para dar paso a la sustitución de las importaciones.

En los años sesenta, la economía tuvo un crecimiento importante y sostenido, llegándose a considerar que “es el decenio al que hay que aspirar”, con tasas de crecimiento altas, inflación baja, importante generación de empleos, además de estabilidad. Sin embargo, también en esos años se manifestaron desequilibrios a la

---

<sup>32</sup> Cárdenas, Enrique. *La política económica de México, 1950-1994*. Serie Hacienda. México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas, 1996, p. 24 y 31.

<sup>33</sup> “En suma, el comportamiento de la economía durante los años cincuenta fue muy dinámico [ . . . ] No cabe duda que la política comercial que aisló al mercado interno de la competencia externa brindó frutos extraordinarios en esta etapa y la primera parte de los años sesenta.” *Ibíd.*, p. 39.

postre negativos, que debieron ser atendidos para garantizar la continuidad del desarrollo.

Por una parte, con la sustitución de importaciones se pretendía producir internamente los productos importados, buscando fortalecer la economía y ahorrar las divisas. Como política explícita de desarrollo, el gobierno estableció una serie de condiciones favorables a la actividad industrial, tales como subsidios directos e indirectos, intensificación de la inversión en infraestructura básica, exenciones fiscales y dotación de insumos a bajo costo. Todo lo cual redituó en que ya desde los cincuenta y para los sesenta buena parte de la industria de bienes de consumo no duradero hubiese alcanzado la autosuficiencia.

De ahí que la continuación del proteccionismo, y más aún, su ampliación a los bienes intermedios y de capital, acarreará consecuencias importantes. Por una parte, la sobreprotección derivaría en la pérdida de competitividad, protegiendo ineficiencias que por sí mismas hubiesen quedado expuestas. Por otra parte, para sustituir los bienes intermedios y de capital se requería de fuertes y crecientes cantidades de inversiones.<sup>34</sup>

Por otra parte, la canalización de los recursos que demandaba la industrialización acarreó la descapitalización del sector agropecuario, que aunado al crecimiento en la población rural incrementó la presión sobre la tenencia de la tierra, dando paso al paulatino fraccionamiento de las unidades productivas, constituyéndose el minifundio que limitó la producción excedentaria comerciable. El decaimiento del campo, implicó la pérdida de una fuente importante de recursos para la propia industrialización, y que una vez agudizado generaría la importación de alimentos, migración y pobreza.

Un último facto de desequilibrio lo constituyó la brecha entre el ahorro interno y la inversión, la cual fue cubierta con recursos de fuera. “[ . . . ] conforme avanzaron los años sesenta las posibilidades de la economía para bastarse a sí misma en lo que

---

<sup>34</sup> “Dada la autosuficiencia del sector industrial donde fue más sencilla la sustitución de importaciones, y lo costoso de seguir con el modelo en el futuro y ampliarlo a las industrias de bienes intermedios y de capital, parece claro que fue precisamente en los años sesenta cuando se debió haber iniciado la apertura comercial para eliminar gradualmente el sesgo antiexportador y obligar a las empresas a ser más competitivas”. *Ibíd.* p. 71.

respecta al financiamiento de la inversión, y por tanto del crecimiento económico, disminuyeron gradualmente para depender cada vez más del ahorro externo".<sup>35</sup>

De esta manera, resulta claro, *pasado el toro*, que a la vez que los años sesenta fue una época de notorio desarrollo también lo fue de coyuntura, porque:

"[ . . . ] en esos años parece haber sido el momento cuando se debieron haber tomado algunas decisiones que garantizaran el desarrollo sostenido de la economía nacional a largo plazo. Algunas de estas decisiones fueron en efecto tomadas [ . . . ] mientras que otras no fue posible hacerlo, fundamentalmente por razones políticas y porque la forma de ver el desarrollo del país entonces no lo requería. Sea por la razón que fuere, al no tomarse ciertas medidas, como la reforma fiscal para aumentar los ingresos gubernamentales y la relajación del aparato proteccionista y al no ver con claridad las consecuencias de la explosión demográfica a largo plazo, los problemas se difirieron por varios años [ . . . ] Lamentablemente las reformas tampoco se realizaron en el decenio siguiente, lo cual tuvo consecuencias muy negativas para el país."<sup>36</sup>

### **1.3.2 Crisis del Estado de Bienestar.**

#### **1.3.2.1 A nivel internacional.**

##### **1.3.2.1.1 Neoliberalismo.**

A pesar de los buenos resultados que había arrojado la implementación de las políticas de tipo heterodoxo:

"Después de un largo período de crecimiento relativamente estable, acompañado de un cierto consenso social, la situación económica comenzó a transformarse, en la mayoría de los países industrializados [ . . . ] (a) principios

---

<sup>35</sup> *Ibíd.* P. 78

<sup>36</sup> *Ibíd.* Pp. 57-58.



de los setenta. Poco a poco lo que se ha dado en llamar el consenso keynesiano de la posguerra se desmoronó. Las políticas que hasta entonces fueron consideradas como la clave del progreso pasaron al banquillo de los acusados y fueron consideradas como la causa de todas las dificultades, crisis y recesiones que azotan al mundo desarrollado. "Nuevas" estrategias económicas comenzaron a aplicarse en mayor o menor medida. A partir de ese momento sólo se comenzó a hablar casi exclusivamente de: regreso al mercado, rigor, austeridad, disciplina monetaria, equilibrio presupuestal, desregulación, privatización, desmantelamiento del Estado o del bienestar, por ejemplo. Una sola palabra es, por lo general, la que se ha utilizado para caracterizar la "nueva" orientación: neoliberalismo.<sup>37</sup>

En el mismo sentido, ya hacia 1962, Milton Friedman sostenía que los inconvenientes del mercado no son nada frente a los surgidos en una economía dirigida, agregando que bajo estas condiciones el regreso al liberalismo económico total representaba la verdadera política 'progresista': "Las limitaciones de todo tipo que hoy encierran a los individuos y a las empresas dentro de una camisa de fuerza, impuesta por el Estado, son causa de las mayores desgracias del mundo contemporáneo. La solución consiste en regresar a los grandes principios del liberalismo de Adam Smith y Thomas Jefferson: la igualdad de oportunidades y la libertad de elegir. En otras palabras, la libertad económica sería el medio para obtener la libertad política de donde resulta que el capitalismo sea una condición necesaria para la libertad [ . . . ]"<sup>38</sup>

Las políticas de tipo neoliberal (entendidas como las tendientes al retiro del Estado de la economía, tornado a sus funciones de policía) comenzaron a impulsarse en el centro capitalista hacia finales de los años setenta. Particularmente, y como parte de la lucha contra el socialismo al ver en la expansión del Estado uno de sus gérmenes, con el arribo al poder de Thatcher en Inglaterra, Reagan en Estados Unidos y Köhl en Alemania, son implementadas en forma, teniendo un punto fundamental de inflexión con la desintegración del valuarte del socialismo real en

---

<sup>37</sup> Guillén Romo, Héctor. *La contrarrevolución neoliberal*. Colección problemas de México. México, Ediciones Era, 1997, p. 13.

<sup>38</sup> *Ibíd.* P. 46.

1991, la URSS. Con dichas políticas, de tipo restrictivo, se limita la participación y el gasto estatal y se permite la participación a los particulares en las áreas anteriormente restringidas, maximizándose la ganancia privada.

En atención a tales premisas, los partidarios de este tipo de políticas plantean el retiro del Estado en la economía, al considerar que dicha intervención es un factor distorsionante que obstaculiza la libertad y la eficiencia; debiendo volver a desempeñar sus funciones mínimas indispensables.

De ahí que López Castellanos, respecto de la función que se le asigna al Estado señale que:

“[ . . . ] despojado en lo fundamental de sus funciones y responsabilidades en las áreas sociales, quedó conformado como un híbrido al servicio de los intereses monopólicos de los capitales internacionales, en un aparato administrador o, como señala Chomsky, un Estado gerente y tecnocrático [ . . . . . ] el neoliberalismo precisamente se orientó a reducir al mínimo las responsabilidades sociales del Estado, utilizando como argumento y justificación el carácter interventor y paternalista que éste tenía y la “carga burocrática” que representaba para la sociedad. La gestión pública fue satanizada a partir de criterios eficientistas, y quedó asociada al despilfarro de los recursos, a un manejo desordenado de los bienes nacionales y a las relaciones corporativas entre el Estado y la sociedad.”<sup>39</sup>

En el caso de los países latinoamericanos, la introducción del neoliberalismo se da a partir de la crisis de la deuda, cuya renegociación se encuentra supeditada a la aceptación de ciertas condiciones estipuladas por sus acreedores, a través de los organismos multilaterales, las cuales, según sus promotores, constituían los prerequisites de un verdadero y sustentable crecimiento.

Básicamente, las recetas neoliberales se encuentran contenidas en lo que posteriormente sería conocido como “El Consenso de Washington”<sup>40</sup>, en cuyos “puntos de acuerdo” se encuentran aspectos tales como el establecimiento de una

---

<sup>39</sup> López Castellanos, Nayar. *Neoliberalismo de México a Brasil*. México, Plaza y Valdés, 2001, pp. 37-39.

<sup>40</sup> Dicho “consenso” fue sistematizado por John Williamson. Véase <http://www.fespinal.com/espinal/realitat/pap/pap46.htm>

disciplina fiscal; priorización del gasto público en educación y salud; llevar a cabo una reforma tributaria; establecer tasas de interés determinadas por el mercado; lograr tipos de cambio competitivos; desarrollar políticas comerciales liberales; una mayor apertura a la inversión extranjera; privatizar las empresas públicas; llevar a cabo una profunda desregulación y garantizar la protección de la propiedad privada.

Sobre el establecimiento de tales políticas en estas latitudes, el mismo López Castellanos apunta:

"[. . .] el viraje continental se dio de manera radical con la presencia de Salinas en México (1988), Menem en Argentina (1989), Carlos Andrés Pérez en Venezuela (1989) y Fujimori en Perú (1990) [. . .] las reformas neoliberales fueron impulsadas por una nueva generación de políticos tecnócratas que priorizó los intereses de los grandes capitales, en el marco de la globalización de las economías. Esta generación de gobernantes desbarató los postulados sociales de las Constituciones, moldeándolos al "nuevo mundo" del libre mercado, la globalización y la lógica de la especulación financiera [. . .]."<sup>41</sup>

De esta manera, queda claro que el cambio de modelo económico implica retornar al esquema que, por sus resultados, parecía haberse dejado atrás, introduciéndose esta vez de la mano de las implementaciones y adelantos maximizadores de ganancia surgidos en los años recientes, y que en atención a la nueva función estatal, han permitido al neoliberalismo estar en condiciones de globalizarse.

### **1.3.2.1.2 Globalización.**

Globalización es un término que paulatinamente se ha vuelto cotidiano, aun cuando la mayoría de las ocasiones su significado es oscuro e incierto.

Hay quienes consideran que desde que los primeros hombres poblaron el Cuerno de África ya estaba de manifiesto la globalización. Otros más son de la idea que las manifestaciones de la globalización se encuentran en el imperio romano o en

---

<sup>41</sup> *Ibíd.*, pp. 41-43

las conquistas trasatlánticas del mil quinientos. Sin embargo, independientemente de la validez o no de estas posiciones, la connotación con la que se maneja el término hoy día se circunscribe a un contexto por demás singular.

La idea de la globalización como el establecimiento de *un solo mundo* interrelacionado, interactuando los hombres de distintas latitudes sin fronteras ni separaciones, tiene un aspecto bastante particular que la articula y que no siempre está explícito: la globalización de las relaciones neoliberales de capital.

Efectivamente, aun cuando a la globalización se le entiende como un fenómeno complejo de distintos niveles o facetas<sup>42</sup>, es en torno de las relaciones de capital como puede ser comprendido de mejor manera.

Con la caída del muro de Berlín y, posteriormente, la desintegración de la U. R. S. S., quedó como único contendiente y virtual ganador la alternativa capitalista ya en su versión "recargada". En consecuencia, lo importante ahora sería no la elección disyuntiva entre distintos modelos económicos, sino la mejor manera de adoptar el capitalismo como la única opción (siendo éste el sentido y finalidad del anteriormente mencionado "Consenso" de Washington). Por tanto, y en atención a las innovaciones tecnológicas que permiten la segmentación de la producción en aquellos sitios que resulte más bajo su costo, junto a un mejor manejo de datos e información, el capitalismo, en su forma neoliberal, por primera vez en su historia se encuentra en posibilidades de constituirse como un sistema con alcance y vigencia en *todo* el mundo. El capital irá ahí donde encuentre mejores condiciones de ganancia.

El Estado, aun cuando ha habido quienes consideran que se encuentra en crisis y tenderá a desaparecer (junto con la historia, al estilo Fukuyama), tiene un

---

<sup>42</sup> Básicamente, los niveles en que puede entenderse la globalización son cinco: Primero. Demográficamente: el aumento de la población mundial ha estrechado los espacios de interacción humana, "estrechando las relaciones". Segundo. Tecnológicamente: el desarrollo e innovaciones de las ciencias ha permitido el avance de las tecnologías de comunicación y transporte, favoreciendo, a velocidades y en condiciones inusitadas, el tránsito e intercambio, particularmente el económico. Tercero. Ideológico: los medios masivos de comunicación han alcanzado cobertura mundial, lo cual ha permitido el establecimiento de patrones culturales, tanto de ideas como de gustos, con fines de consumo y dominio político, siendo presentados como si fuesen universalmente compartidos. Cuarto. Económico: entendido como el abatimiento de las fronteras artificiales al comercio, "liberalizándolo", permitiendo el libre flujo de mercancías, capitales y en mucho menor grado, de personas. Quinto. Ecológico: determinadas conductas desplegadas en cierto punto geográfico pueden tener consecuencias en otro distante o aún dejar sentir sus efectos a nivel global.

papel importante en este engranaje global, sólo que con características peculiares y ciertamente distintas de las que formalmente se le han atribuido.

A la fecha, en buena parte de los países, el Estado se encuentra notoriamente limitado para establecer restricciones al capital, particularmente en su aspecto financiero, pues en buena medida necesita de él. Ante tal circunstancia,

“Los Estados abandonan conscientemente el control político de los movimientos de dinero y capital, orientándose con ello hacia un cambio decisivo de sus propias estructuras y en sus condiciones de funcionamiento. La consecuencia inmediata de este desarrollo es que el contenido y los márgenes de acción política nacional estatal es determinada directa e indirectamente por los movimientos internacionales de capital [. . .] los intereses del capital internacionalizado, se convierten en determinantes directas de la política nacional estatal. Cada medida económica y sociopolítica que perjudique las condiciones de valorización del capital conduce directamente a reacciones opuestas del capital, que prácticamente ya no son controlables políticamente [. . .] si se intentara desarrollar o por lo menos mantener los sistemas de seguridad socioestatales, se afectaría la rentabilidad del capital dentro de la correspondiente “ubicación” nacional. En contra de esto el capital amenazaría directamente con su fuga [. . .] a países o regiones donde existan bajos salarios, reducidas prestaciones socioestatales o deficientes estándares de control ecológico [. . .].”<sup>43</sup>

De esta manera, para el capital que ha mutado en cierta forma su carácter nacional, el Estado también lo hace; en consecuencia, pasando, en opinión de Hirsch, del Estado nacional al “Estado nacional de competencia”:

“El Estado ha perdido como consecuencia del proceso de globalización una parte esencial de su instrumental intervencionista, y el “asegurar una posición”, es decir, la creación de condiciones óptimas de revalorización para el capital internacional en la competencia interestatal, se ha convertido en la máxima política principal. Ello significa el retroceso de las seguridades sociales [. . .] y la renuncia a las estrategias compensativas de integración de masas [. . .] No

---

<sup>43</sup> Hirsch, Joaquim. *Ob. Cit*, pp. 97-98.

son ya los intereses corporativamente negociados [. . .] los que justifican la política prevaleciente, sino las “necesidades” de la competencia por una posición internacional. El discurso de legitimación es hasta cierto punto internacionalizado: la política dominante aparece, en vistas de las ya no cuestionadas presiones del mercado mundial, como carente de alternativas.”<sup>44</sup>

Este esquema se basa en el aprovechamiento de las desigualdades existentes entre los Estados-nación y en la necesidad que tienen del financiamiento para mantener sus economías, de las que dependen casi por entero sus pobladores (pues la movilidad del factor trabajo se encuentra restringida en comparación con las mercancías o los capitales), quedando, por tanto, anclados a la suerte nacional. El capital acude ahí donde cuenta con las mejores condiciones, situación por la cual, irónicamente, compiten los Estados, pues dicha competencia acarrea consecuencias lamentables para los propios competidores, dado que “condiciones favorables” se entienden como inversamente proporcionales a las de los pobladores del Estado “ganador”. Es así como paulatina y constantemente se reproducen internacionalmente las condiciones de optimización de ganancia, homologándose los mínimos –o si se le quiere ver así, “máximos”- sociales a los que se encuentran sujetos millones de personas alrededor del mundo. Siendo ésta, sin duda, la cara más perversa de la globalización.

En suma, la globalización se entiende, ante la pérdida del Estado de un importante margen de capacidad soberana de maniobra, como la posibilidad manifiesta de instrumentación de prácticas neoliberales en casi cualquier territorio nacional, mismo que le sirve como referente de maximización de ganancia.

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 67. Sobre el particular, nótese la semejanza con el actual Plan Nacional de Desarrollo cuando dice: “La globalización de la economía mundial es un hecho que nadie puede detener ni acotar. La pregunta que cada nación tiene que plantearse es cuál es la mejor manera de integrarse a ese proceso mundial para obtener los máximos beneficios posibles. La globalización de la economía es producto de cambios fundamentales en la naturaleza de la actividad económica y de avances tecnológicos, lo que ha modificado la forma de producir, la fisonomía de los empleos disponibles y las fuentes de riqueza”. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Presidencia de la República, p. 29.

### 1.3.2.2 En México.

#### 1.3.2.2.1 Crisis mexicana de la deuda.

Como se apuntaba líneas arriba (supra 1.3.1), ya para la década de los sesenta, detrás de las altas tasas de crecimiento, se venían presentando una serie de factores que, de continuar y al combinarse con factores externos, acarrearían serias consecuencias. Dichos factores eran la crisis del sector agropecuario, la falta de una reforma fiscal, el déficit en la balanza comercial por la creciente demanda de importaciones que la sustitución de bienes intermedios y de capital requerían, junto con el estancamiento del sector exportador; todo lo cual generó déficit fiscales y de cuenta corriente de la balanza de pagos paulatinamente crónicos.

Aun cuando para 1970, el PIB creció a casi 7%; para 1971 se había entrado en recesión, ante lo cual el gobierno tuvo que tomar decisiones:

“[. . .] la reducción del producto revivió viejos temores de estancamiento económico y descontento social, los cuales estaban a flor de piel por los sucesos sangrientos de 1968 y del 10 de junio de 1971, en que el gobierno reprimió movimientos estudiantiles. Es claro que el gobierno no podía darse el lujo de mantener una economía aletargada, mucho menos en situación de recesión, por lo que no tenía opción más que crecer, y cuanto más pronto mejor.”<sup>45</sup>

Para renovar el crecimiento, el gobierno optó por una política expansiva aumentando el gasto público, lo cual trajo consigo un aumento trepidante del déficit; por su parte, el Banco de México aumentó la base monetaria para, a través de la emisión de dinero, dar respuesta a los requerimientos del Ejecutivo, ante lo cual paulatinamente reaccionaron los precios.

Ante la necesidad de recursos, para 1972 nuevamente se intentó una reforma fiscal para aumentar los ingresos del gobierno, con iguales resultados que la acometida en los sesenta. Por otra parte, la creciente inflación a la cual se sumó la generada por el aumento en los energéticos a nivel internacional, tornó negativas las

---

<sup>45</sup> Cárdenas, Enrique. Ob. Cit. p. 94.

tasas de interés, por lo que escaseó el crédito disponible en la banca nacional, recurriendo el gobierno, ascendentemente, al endeudamiento externo.

Al paulatino incremento de inestabilidad se sumó también la creciente discrepancia entre el gobierno y el sector privado respecto de la aplicación de las políticas, lo cual derivó en una baja de las inversiones de dicho sector. Finalmente, la inflación generó una sobrevaluación del tipo de cambio, abaratando con ello las importaciones y haciendo menos rentables las exportaciones, deteriorando más la balanza comercial.

La suma de éstos y otros factores configuraban un panorama complicado:

"[. . .] el endeudamiento público con el exterior se había más que duplicado entre 1971 y 1975. Para este último año la corriente neta de recursos provenientes del extranjero financiaba 25.8% de la inversión fija, equivalía a 60.7% de los ingresos de la cuenta corriente de la balanza de pagos, y significaba 16.7% del gasto público total y 55.2% del déficit del sector público [. . .] mientras tanto la inflación acumulada entre 1970 y 1975 había llegado a 76.4% por lo que el tipo de cambio se había sobrevaluado 50.57%."<sup>46</sup>

Para 1976, la situación hizo crisis, pues ante el incremento al 100% de la deuda externa para financiar los déficit públicos y la creciente fuga de capitales para defender el tipo de cambio, en septiembre de ese año el peso se devaluó 59%, multiplicando su efecto de manera seria a los diversos sectores de la actividad económica al contraerse la producción de bienes y servicios, reducirse la inversión y aumentando, más, la inflación; agravándose de paso la anteriormente aludida confrontación gobierno-empresarios.

En 1976 la nueva administración federal buscó reconciliar y estabilizar la economía en tanto que continuaba la situación de deterioro. Pero, sin duda, el hecho que marcó su actuación y más allá de ésta, fue el descubrimiento de los enormes yacimientos petroleros en el sureste del país, también conocido como *boom petrolero*.

Los programas que en un primer momento buscaban la recuperación de la crisis y la estabilización de la economía, pasaron a un segundo plano, ante la concurrencia de varios factores. Por una parte, el descubrimiento de los yacimientos

---

<sup>46</sup> *Ibidem*. pp. 98-100.



estimuló fuertemente la inversión pública y también la privada destinadas a su explotación y, por la otra, a nivel internacional existía una gran liquidez derivada del reciclamiento de los petrodólares, mismos que fueron canalizados a los países que se habían vuelto crecientes demandantes, como el nuestro.<sup>47</sup> En consecuencia, el financiamiento del déficit generado por el incremento de las inversiones públicas y privadas fue posible tanto por el endeudamiento externo, así como por la emisión de dinero.

El rápido crecimiento anual que se experimentó de 1977 a 1981, cercano al 8%, se debió fundamentalmente a la expansión del gasto, mismo que, como se mencionó, fue financiado por endeudamiento externo y una vez que se contrajo la liquidez internacional subieron las tasas de interés encareciéndose el dinero<sup>48</sup>, detonándose así una crisis que aunque reflejó desequilibrios propios que a raíz de la misma se magnificaron, fue fundamentalmente de deuda.

El inicio de la debacle se ubica en mayo de 1981 con una reducción del precio internacional del petróleo. El gobierno consideró que la disminución tenía carácter transitorio, expandiendo, en respuesta, aún más el gasto público:

“La percepción generalizada era que el mercado petrolero internacional continuaría siendo de vendedores, por lo que se esperaba que el precio continuara creciendo indefinidamente. Y toda la política económica de López Portillo estuvo basada en este supuesto que resultó equivocado. Y sobrevino el colapso.”<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> “La abundancia de recursos financieros y las condiciones favorables de préstamo que algunos países, entre ellos de manera muy destacada México, conseguían, hizo que al menos durante algunos años de la década de los setenta, pedir prestado resultara un buen negocio, y que éste fuera alentado por los propios banqueros, quienes con una perspectiva de corto y mediano plazos, aceptaron menores ingresos por intereses durante unos pocos años, convencidos de la eventual tendencia al alza de las tasas, hecho que sucedió y que, al darse, actuó perversamente para aquellos deudores que en el pasado resultaron beneficiados.” Green, Rosario. *Lecciones de la deuda externa de México, de 1973 a 1997*. México, Fundación Colosio-Fondo de Cultura Económica, 1998. p. 28

<sup>48</sup> “Es claro que al no haber previsto la modificación de la tendencia de las tasas de interés, los países del Tercer Mundo poco o nada pudieron hacer para protegerse, y la década de los ochenta va a sorprenderlos [ . . . ] los países en desarrollo se convierten en exportadores netos de capital, mas no como sinónimo de poderío, sino en virtud de las exigencias que el pago del servicio sobre sus cuantiosas deudas externas les plantea.” *Ibíd.* pp. 29-30.

<sup>49</sup> Cárdenas Enrique. *Op. Cit.* p. 113.

Posteriormente, el endeudamiento alcanzó niveles tales, deteriorándose de tal manera la situación económica, que la capacidad de pago por parte de México era puesta en duda por los acreedores y banqueros, cerrándole líneas de crédito y encareciendo el dinero disponible, mientras que el país continuaba con una notoria urgencia de dichos capitales tanto para pagar el servicio de la deuda contraída como para salir al paso con otros compromisos adquiridos, llegando así a un callejón sin salida. "La inflación alcanzó prácticamente el 100% en tanto que el crecimiento se colocó a nivel cero. La deuda externa total del país se acercó a los 85 000 millones de dólares, más del 80% de los cuales comprometía directamente al sector público, con el agravante de que más del 20% de ella estaba contratada a corto plazo."<sup>50</sup>

#### **1.3.2.2 Renegociación de la deuda.**

Básicamente, la renegociación se llevó a cabo por etapas, en las cuales se reestructuraban los vencimientos, se realizaban pagos por parte del gobierno mexicano y se canalizaba dinero fresco al país (en ocasiones vía "rescates"), para sanear su economía y seguir en condiciones de cumplir con el servicio de la deuda.

La posición del gobierno mexicano estribaba en mantener los compromisos crediticios, renegociando los vencimientos en atención a las capacidades de pago. Por el otro lado, se integró un comité asesor para renegociar la deuda mexicana encabezado por los bancos norteamericanos; aunque los interlocutores oficiales de los acreedores fueron el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, con lo cual dichos organismos y particularmente el primero, aumentaría su influencia en la región.

La más difícil de las etapas de renegociación se presentó en 1986, pues con todo y los esfuerzos de pago del gobierno mexicano, ante la persistencia de un alto déficit público, inestabilidad cambiaria, elevado desempleo abierto, inflación, baja en los precios del petróleo y la negativa a abrirle nuevas líneas de crédito al país, las

---

<sup>50</sup> Ibidem, pp. 36-37.

reservas internacionales estaban próximas a agotarse, comprometiéndose con ello la viabilidad y continuidad de los pagos.

Ante este orden de cosas, un acuerdo con el FMI era vital para superar a corto plazo la asfixia de la deuda. En tanto se realizaba dicha ronda de negociaciones, se manifestaron distintas posturas, como las que consideraban necesario declarar una moratoria en los pagos como una manera de evitar el agotamiento de las reservas y conformar un bloque de presión por parte de los países deudores para obtener mejores condiciones de negociación. Sin embargo, dentro de las consecuencias de una declaración de moratoria se encontraba la generación de una reacción en cadena, que condujese a un posible crack del sistema financiero internacional.<sup>51</sup>

Finalmente, para el 22 de junio del mencionado año, México firmaba una Carta de Intención con el FMI, mediante la cual recibiría liquidez inmediata y estaría en condiciones de iniciar negociaciones por otro tanto con la banca privada. Para el 17 de agosto y el 28 de septiembre, se habrían celebrado en el mismo sentido otros dos acuerdos con dicho organismo multilateral, con lo cual el país, de nueva cuenta se hacía del circulante necesario para enfrentar sus obligaciones sin incurrir en incumplimiento.

Para poder llegar a tales acuerdos, México debió tomar en cuenta ciertos "lineamientos", sobre los que relativamente existía consenso entre los acreedores, manifestados en forma clara ya desde 1985 en la solución originalmente planteada por el gobierno norteamericano, a través de su Secretario del Tesoro, James Baker:

"[ . . . ] La adopción por parte de los más importantes países deudores, de políticas macroeconómicas y estructurales globales, respaldadas por las instituciones financieras internacionales, para promover el crecimiento y el ajuste de la balanza de pagos y para reducir la inflación [ . . . ] una continua misión central para el FMI, en conjunción con un flujo creciente y más efectivo de préstamos para el ajuste estructural [ . . . ] Creciente confianza en el sector privado y menor confianza en el gobierno para incrementar el empleo, la

---

<sup>51</sup> "La gestión financiera del país se encontraba en una etapa crítica ya que, por un lado, los acreedores se oponían a otorgar facilidades para el pago y la condonación de una parte de la deuda; y por el otro, se tenía conciencia de los problemas a los que se tendría que enfrentar la economía en caso de optar por una moratoria". Green, Rosario, *Ob. Cit.* p. 233

producción y la eficiencia; acciones del lado de la oferta para movilizar los ahorros domésticos y facilitar la inversión eficiente, tanto doméstica como extranjera, por medio de reforma impositiva, reforma del mercado de trabajo y el desarrollo de mercados financieros; medidas de apertura del mercado para alentar a la inversión directa extranjera y en los flujos de capital, así como para liberalizar el comercio, incluyendo la reducción de los subsidios a la exportación.<sup>52</sup>

De esta manera, la crisis de la deuda constituyó el punto de inflexión del esquema económico mexicano; por una parte, coincidía con la aplicación de políticas neoliberales a nivel internacional,<sup>53</sup> y por otra, fue a partir de su renegociación cuando se introdujo la aplicación de tales políticas en los países deudores, como el nuestro.

La trascendencia de la crisis de la deuda y su renegociación, radica en la orientación de las reformas que a partir de la misma han sido introducidas (que a la fecha no han dado los resultados que sus promotores anunciaban); pues si bien, como se ha visto, eran necesarias las modificaciones para corregir los desequilibrios en el modelo de desarrollo, la crisis de la deuda sirvió de pretexto para la introducción de un nuevo paradigma: el neoliberalismo, pretendiendo hacer de lado, *de facto*, la vigencia de los mandatos constitucionales que definen un proyecto de nación propio, cuyas bases se encuentran fundamentalmente contrapuestas con las bases del liberalismo económico, al ser precisamente resultado de la necesidad y el deseo de romper con las iniquidades e injusticias liberales.

Por otra parte, los mayores costos de la crisis de la deuda se hicieron sentir en la reducción de los niveles sociales de bienestar, pues ésta agudizó las crisis económicas ya existentes, y ante la escasez de recursos para el pago de su servicio, se efectuaron recortes en rubros sociales, así como en la estructura estatal enfocada en su atención.

---

<sup>52</sup> *Ibíd.*, pp. 155-156.

<sup>53</sup> "El principio de la crisis de la deuda coincidió con el primer año del gobierno de Reagan, y el inicio de una nueva era de "préstamos basados en políticas". Dicho simplemente, las agencias multilaterales y las del gobierno de los Estados Unidos, como el Banco Mundial, el FMI, y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, tenían el compromiso de utilizar el alivio de la deuda para obtener de los gobiernos en vías de desarrollo reformas políticas orientadas al mercado." Babb, Sarah. *Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*. Trad. Ofelia Arruti. México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 13.

### 1.3.2.2.3 Ajuste estructural.

La política de ajuste estructural fue acometida tras la crisis de la deuda. A la pregunta de qué es lo que se ajusta, debe entenderse que es la estructura económica, la cual se articula en torno de la interrelación Estado-particulares. Por tanto, el ajuste estructural consiste en la redefinición de lo estatal y lo privado; esto es, redefinir los roles y funciones que deben desempeñar por una parte el sector público y por la otra la iniciativa privada, así como las materias tocantes a uno y otro. En consecuencia, así como un ajuste que tendiera a ampliar el espectro de posibilidades de lo estatal, se entendería limitando lo privado; el ajuste derivado de la crisis de la deuda, no puede entenderse de otra manera sino en la amplificación de la ingerencia en los asuntos comunes de lo privado (el capital privado, y por cierto, no cualquier capital privado) respecto de lo público.

La redefinición de las facultades públicas mediante el ajuste estructural es acometida desde el propio Estado, en atención a la necesidad de corrección de deficiencias, a los compromisos que éste ha adquirido con el extranjero, y a las afinidades políticas e ideológicas de los principales funcionarios gubernamentales.<sup>54</sup>

Las políticas de ajuste estructural consisten en la adecuación material y formal del Estado a los 'nuevos tiempos' neoliberales. Básicamente, se orientan al retiro del Estado de la economía, desarticulándose en consecuencia, de facto, los compromisos sociales adquiridos en virtud de tal actuación.

Durante su campaña electoral, 1987-1988, Carlos Salinas de Gortari prometió: “[. . .] Abrir el país a los flujos financieros internacionales a fin de estimular la competitividad de la economía mexicana, alentando las exportaciones y reduciendo la inflación; Atraer inversión extranjera para complementar los esfuerzos nacionales mediante la aplicación de un conjunto de reglas claras y sencillas y la creación de un marco jurídico para proteger la tecnología y la

---

<sup>54</sup> “Bajo la guía de economistas formados en el extranjero en altos puestos políticos, México experimentó una revolución de libre mercado que transformó por completo las políticas desarrollistas de los años anteriores. Así, la sucesión presidencial de 1982 resultó ser un parteaguas en la elaboración de políticas económicas en México y marcó, simultáneamente, el ascenso de la tecnocracia, el florecimiento de la crisis de la deuda y la realización de reformas neoliberales”. *Ibid.*, p. 239.

propiedad intelectual; Privatizar aquellas empresas públicas no estratégicas que precisaban grandes volúmenes de inversión, liberando así recursos para programas sociales; Reformar el sistema fiscal [. . .] Mantener una estricta disciplina fiscal para eliminar el déficit público, a fin de evitar presiones inflacionarias, promover una actuación más eficiente del gobierno y contar con una política de subsidios más racional; Fortalecer la infraestructura nacional a través de empresas conjuntas con inversionistas privados.”<sup>55</sup>

En la práctica, tales ofertas de campaña, se tradujeron en una apertura comercial cuyo antecedente se encuentra en la entrada de México al GATT en los ochenta, para posteriormente celebrar convenios como el de la Cuenca del Pacífico (1989), el Grupo de los Tres (1990) o tratados de libre comercio con Chile (1991) Costa Rica (1995), Nicaragua (1998) y, recientemente, con la Unión Europea y con Japón (2004).

La máxima expresión es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1994), con el cual se buscó diversificar las exportaciones a la vez que garantizar la continuidad en la apertura y en la profundización de otras prácticas liberales, tales como liberalización financiera, certidumbre y facilidades a la inversión o el retiro del apoyo oficial a la producción, así como la abstinencia de políticas proteccionistas, buscando el mayor grado de libertad en el comercio mediante la menor intervención posible de factores distorsionantes en el mercado, siendo el principal de ellos el Estado. Sobre el particular, es paradigmática la posición oficial frente al campo; a diferencia de un pequeño sector agroindustrial que se encuentra en condiciones de aprovechar tal apertura, al contar con la tecnología, capital, cultivos diversificados y concentrar el poco apoyo gubernamental, la gran mayoría del campesinado se encuentra “compitiendo” en el mercado mundial contra los productores agrícolas, particularmente norteamericanos y europeos, que se encuentran en posesión de unidades agrícolas tecnificadas, que introducen las últimas innovaciones en maquinaria y semilla y, además, altamente subsidiadas. En contraposición a un amplio sector mexicano que enfrenta atraso, pobreza, marginación, inseguridad

---

<sup>55</sup> Carlos Salinas de Gortari, citado por Fernando Calzada. *Así se negoció la deuda*. Green, Rosario. *Ob. Cit.* p. 324.

jurídica, abandono de la inversión en infraestructura, unidades agrícolas limitadas al autoconsumo y cuyo fraccionamiento impide convertirlas en unidades de explotación territorial extensiva, dotadas con rudimentos de labranza y tierras de mala calidad y, a diferencia de sus principales competidores, con un ínfimo apoyo gubernamental.<sup>56</sup>

En la misma tónica, la venta de las entidades que componían el sector paraestatal significó un importante punto en el ajuste.<sup>57</sup> Con su desaparición, se eliminó una de las causas del déficit público, al no ser pocas las que funcionaron permanentemente con números rojos. Además, tal medida coadyuvó al adelgazamiento del Estado y restringió de manera importante la intervención estatal directa en un variado número de actividades.

La política macroeconómica cobró relevancia en el ámbito de las políticas públicas, pues la disciplina en este rubro se ha considerado indispensable para lograr uno de los requisitos para el crecimiento, constituido por una baja inflación. Dentro de la misma lógica neoliberal, se considera que el gasto público debe mantenerse dentro de ciertos parámetros para no recurrir al endeudamiento, de ahí que una reforma fiscal también haya sido considerada prioritaria para aumentar los recursos del Estado. Sin embargo, ante la estrechez financiera, los recortes a los rubros sociales han sido los primeros en la lista, en atención a que su reducción en el gasto pareciera no interferir con la viabilidad en la administración.

Dentro de este entorno, un aspecto de suma trascendencia lo ha constituido la modificación de una importante cantidad de la legislación, para adecuarla al contexto de apertura y libre mercado.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Para una visión más a detalle consúltese la vasta obra de José Luis Calva.

<sup>57</sup> "[...] se inició un programa de desincorporación de entidades paraestatales que ocupó un lugar preponderante en el proceso de ajuste y cambio estructural de la economía mexicana. [...] La reestructuración del papel del Estado en la economía mexicana comenzó a partir de 1982, aunque lo más importante se realizó entre 1989 y 1993, cuando se concretaron poco más de mil desincorporaciones [...] En este período se realizó la mayoría de las operaciones de desincorporación en general y de privatización en particular. Con las acciones realizadas en esos años, el número de paraestatales pasó de 1 155 a inicios de 1983, a poco más de 200 en 1993-1994 [...] Así se redujo de manera importante la intervención del Estado en el ámbito económico." Clavijo, Fernando y Susana Valdivieso. *Reformas estructurales y política económica*. Clavijo, Fernando (Coord.). *Reformas económicas en México 1982-1999*. Lecturas 92. México, CEPAL-Estrategia y Análisis Económico- Consultores, S. C.-Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 36-37.

<sup>58</sup> "La menor participación del Estado mexicano en el ámbito económico durante los años de las reformas se acompañó de una importante transformación del marco regulatorio interno [...] la

Dentro de las reformas legislativas<sup>59</sup> acometidas al efecto, se pueden mencionar, en primer lugar, las reformas de 1992 al texto constitucional (Reforma al Artículo 27, párrafo tercero, y las fracciones IV, VI, primer párrafo; derogación de las fracciones X a XIV y XVI; adición de los párrafos segundo y tercero de la fracción XIX. *D. O. F. 6 ene. 1992*; se da por terminado el reparto agrario, y en consecuencia, la reforma agraria, introduciéndose la participación privada en materia de energéticos); en materia de tratados internacionales (Ley sobre la Celebración de Tratados. *D. O. F. 2 ene. 1992*; se adecua a las prácticas que en la materia se venían desplegando tiempo atrás, implementándose el "Acuerdo Interinstitucional"); tratándose de bienes nacionales (Ley General de Bienes Nacionales. *D. O. F. 3 ene. 1992*; facilidades a las actividades económicas, ampliándose el plazo de las concesiones hasta por cincuenta años, prorrogables); en materia agraria (Ley Agraria. *D. O. F. 26 feb 1992*; inversión nacional y extranjera en el campo mediante sociedades mercantiles, se permite el tránsito de un régimen social de dominio a uno de propiedad individual); en materia de pesca (Ley de Pesca. *D. O. F. 25 jun. 1992*; se desregula la actividad, simplificándose procedimientos, estableciéndose concesiones de cinco a veinte años en las actividades pesqueras en general y de cincuenta años para la acuicultura, siendo prorrogables), en tratándose de las comunicaciones (Ley de Vías Generales de Comunicación. *D. O. F. 15 jun 1992*; se facilita la concesión de carreteras); en materia minera (Ley Minera. *D. O. F. 26 jun. 1992*; otorgar mayor seguridad jurídica y facilitar la inversión privada); en hidrocarburos (Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios. *D. O. F. 16 jun. 1992*; se segmenta la paraestatal, estableciéndose organismos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propios abocados a un área de la industria petrolera), en materia eléctrica (Reformas

---

mayoría de las privatizaciones se complementó con una adecuación de la reglamentación a las nuevas condiciones del mercado". *Ibíd.*, p. 47.

<sup>59</sup> "Las reformas legislativas en materia económica encaminadas a la apertura comercial de nuestro país se han venido realizando gradual e ininterrumpidamente desde hace varios años, con el propósito de adecuar nuestra legislación a los nuevos compromisos económicos del país [ . . . . . ] ha sido una reforma planeada, una reforma de gabinete, con propósitos específicos, facilitar la apertura comercial y brindar toda clase de garantías al inversionista privado nacional y extranjero [ . . . . . ] Algunos le llaman a esta reforma una revolución silenciosa, porque cambió indefectiblemente el rumbo económico, político y cultural de nuestra Nación." Villareal Corrales, Lucinda. *TLC. Las reformas legislativas para el libre mercado 1991-2001*. 3ª ed. 1995. México, Porrúa, 2001, p. 107.



a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. *D. O. F. 22 dic. 1993*; se introducen modalidades de participación privada, se define qué sí es y qué no es servicio público); en materia energética (Ley de la Comisión Reguladora de Energía. *D. O. F. 31 oct. 1995*; se diluye la conducción estatal en la materia a través de un desconcentrado, que además tiene funciones de fomento a la participación privada); en materia de comercio exterior (Ley de Comercio Exterior. *D. O. F. 27 jul. 1993*; aplicación de la ley, sin perjuicio de los acuerdos internacionales; reglas de origen, permisos previos, mecanismos de licitación pública, prácticas desleales; su reglamento. *D. O. F. 30 dic. 1993*); en materia de derechos de autor (Ley Federal de Derechos de Autor. *D. O. F. 24 dic 1996*; se adecua la legislación básicamente a las pautas derivadas del TLCAN); en propiedad industrial (Ley de la Propiedad Industrial. *D. O. F. 27 jun. 1991*), en materia bancaria y bursátil (Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. *D. O. F. 28 abr. 1995*; dentro del esquema de libre mercado, se restringe la intervención estatal mediante un desconcentrado con autonomía técnica y facultades ejecutivas que supervisará y regulará a los actores del ramo); en materia de seguridad social (Ley del Seguro Social. *D. O. F. 21 dic 1995*; redefinición en los seguros que presta el Instituto; capitalización individual mercantil; Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro. *D. O. F. 23 may 1996*; articula el sistema de sociedades mercantiles administradoras de fondos para el retiro); en materia de protección al consumidor (Ley Federal de Protección al Consumidor. *D. O. F. 24 dic. 1992*, última reforma *D. O. F. 4 feb 2004*; dentro de un esquema en que el Estado es abstemio, se limita a establecer un régimen de arreglo entre los particulares en su modalidad de vendedor-consumidor), entre muchas otras.

En suma, en nuestro país la separación con el Estado de Bienestar ha sido progresiva, primero material y después formalmente, siendo impulsada desde el Estado mismo; en un contexto en el que política, económica e ideológicamente, el libre mercado es la piedra de toque.

#### **1.3.2.2.4 Reformas estructurales.**

Como recién manifestamos, en nuestro país la introducción de las prácticas neoliberales ha sido impulsada desde la cúpula estatal, primeramente a nivel material; o sea, desde la crisis de la deuda, las políticas públicas han sido orientadas con tal sentido, siendo particularmente ejemplares el “adelgazamiento del Estado”, la disciplina macroeconómica o la reorientación del gasto público. En un segundo plano, la introducción del neoliberalismo se da a nivel formal o normativo, esto es, las modificaciones que se han presentado en nuestro sistema legal en materias con matiz económico han estado orientadas por la lógica de apertura y libre mercado, teniendo como característica, que en este nivel se refuerzan las prácticas liberales básicamente a través de la desregulación, o sea, en este nivel se hace formal el predominio de lo privado respecto de lo estatal, al ampliársele su esfera de participación proporcionalmente a la disminución de restricciones jurídicas y el retiro de facultades legales al Estado.

Sin embargo, llega un punto en que se requiere llevar la implementación neoliberal a un tercer nivel, el constitucional. Al ser la Constitución el núcleo ordenador de la estructura del Estado en un sentido amplio (esto es, sin limitar estructura a la estructura económica ni Estado a gobierno), se requiere su adecuación al sentido neoliberal para completar el ajuste; pues al derivar directamente de la Constitución la validez de las leyes en que las prácticas encuentran sustento, la completa adecuación neoliberal no puede presentarse sin modificar la Norma Fundamental pues las reformas a la legislación derivada no pueden ir más allá de cierto umbral sin confrontar abiertamente los postulados constitucionales, que al serle opuestos, implicarían la invalidez de dicha legislación, prevaleciendo un sentido superior que hace de las prácticas, ilegales. A su vez de la Constitución también deriva la legitimidad, al ser ésta la expresión del pueblo reunido en Constituyente, por tanto, para que las prácticas y los instrumentos legales que las avalan sean legítimas, y en consecuencia, vinculantes para la comunidad, también deben estar acordes con la Ley suprema.

En consecuencia, las reformas estructurales específicamente implican la modificación del texto constitucional para adecuarlo a la lógica neoliberal. Por una parte, al hablar de "estructural", en un primer momento, se le entiende en un aspecto económico, como la adecuación material de la relación estatal-privado en las relaciones mercantiles. Sin embargo, dicho nivel de modificación resulta insuficiente, pues tanto la actuación estatal y la amplificación material de la actuación privada requieren de un sustento legal. Por ello, se va al aspecto formal que permita la legalización de tal orden material, primeramente en las disposiciones reglamentarias a través de las cuales se implementa la actuación pública, ya neoliberal, y posteriormente mediante la adecuación de la legislación secundaria; sin embargo, para que pueda haber plena compatibilidad entre la ley y la práctica, es necesario llevar la reforma al nivel que articula ambas: la Constitución. Con lo cual, la reforma ya adquiere carácter de conjunto, pues para la adecuación constitucional se requieren modificaciones que transforman un aspecto determinante en la estructura del Estado mexicano mismo: el desmantelamiento del Estado de Bienestar estructurado por una Constitución social. Las reformas orientadas por la lógica libertad-igualdad individualistas, necesariamente tienden a eliminar de la Constitución su carácter social, pues social e individual, como hemos visto tienen surgimiento y dinámica antagónicos. Por tanto, es válido afirmar que las reformas estructurales son la culminación del proceso de ajuste, al introducir la lógica neoliberal como aspecto definitorio en el ámbito de la Norma Fundamental que estructura la organización de la nación mexicana. Por tanto, sería igualmente válido considerar que como en un momento se transitó de una Constitución liberal que delineó un Estado liberal, a una Constitución social que delineó un Estado social, ahora se transitase a una Constitución neoliberal que delinee un Estado neoliberal.

Sin embargo, el proceso de orientación normativa y el de conducción social parecen funcionar a la inversa<sup>60</sup>: yendo de lo particular a lo general, pues la

---

<sup>60</sup> Aunque puede ser que ésta sea la forma en que efectivamente se presente la evolución constitucional, si consideramos, por ejemplo, que primero se presentó en la dinámica social el choque entre liberales y conservadores, para luego venir leyes de tipo liberal y, finalmente la Constitución de 1857; y si reparamos en que primero vino la contradicción en las relaciones sociales en los inicios del mil novecientos y, posteriormente, las leyes de tipo social, para después dar paso a la Constitución social; lógico resultaría que en estos años primero se haya

Constitución como declaración de principios tiene un carácter ordenador que pretende regir la actuación pública, la legislación derivada y la conducción de la vida pública de sus integrantes. Sin embargo, el sesgo contrario a tales principios se ha introducido en las relaciones sociales, en la práctica estatal y en la legislación. La contradicción se vuelve más aguda y problemática si, además, atendemos a la importante influencia que ha cobrado una igualmente sesgada dinámica internacional en la definición de las dinámicas nacionales.

Igualmente, la contradicción se refuerza si consideramos que una Constitución social esencialmente se orienta a la corrección de los desequilibrios derivados de las prácticas liberales mediante el aseguramiento de mínimos de bienestar sociales, a través de un dispositivo integrado por derechos sociales de contenido económico e intervención del Estado en la economía, siendo dichos derechos el instrumento jurídico previsto para la tutela de grupos por sí mismos vulnerables en la lógica de libertad-igualdad individualistas con que funciona el libre mercado, previéndose su eficacia mediante el establecimiento de la intervención estatal en la economía.

De esta manera, si decimos que se habla de reforma estructural porque se pretende la modificación de principios que han estructurado la composición del Estado mexicano, una problemática más se presentaría en los alcances de dicha modificación. Si partimos de la perspectiva que considera la existencia de las decisiones políticas fundamentales en la Constitución. Por ejemplo, hablamos de la decisión política fundamental del pueblo mexicano plasmada en la Constitución de constituirse como una República, una reforma que pretendiera el establecimiento de la monarquía, al ir en contra de una de las decisiones políticas fundamentales, sería contraria a la Constitución.

Igualmente, si decimos que una preocupación fundamental del Constituyente fue la justicia social, entendiéndola como la corrección de los desequilibrios arrojados por cierto tipo de prácticas económicas, y que dicha justicia social se manifiesta constitucionalmente a través de un tipo de derechos llamados sociales, orientados a lograr los mínimos de bienestar económico, diremos en consecuencia que los

---

dado el cambio neoliberal en el ámbito material y, posteriormente, en las leyes para darles este contenido, y que finalmente, al igual que en los dos casos anteriores, se dé paso a una variación constitucional, ahora neoliberal.

derechos sociales son una decisión política fundamental; y, si a su vez, decimos que la participación activa del Estado mediante su intervención en la economía es un mecanismo para corregir materialmente las desigualdades y así lograr dichos mínimos económicos y, en consecuencia, ser un mecanismo de eficacia de los derechos sociales, será también necesario decir que la participación activa del Estado en la economía para corregir los desequilibrios sociales, a través de su intervención, es una decisión política fundamental; luego entonces, cualquier reforma que pretenda alterar dicha decisión política fundamental, ¿es contraria a la Constitución?

Por otra parte, el término "reformas estructurales" permite al menos una consideración más, partiendo de su estructuración lingüística en plural, que nos permite comprender cómo se acomete la modificación del ordenamiento jurídico, que a su vez sólo es la expresión formal de la modificación estructural del Estado cuyo pináculo se encuentra en la adecuación constitucional: la reforma se da a través de reformas. Esto es, el ordenamiento jurídico se parcela y la reforma se acomete por materias, lo que a su vez, trae consigo varios procesos de reforma (que han de culminar en la reforma que adecue el principio rector constitucional al sentido reformador mismo) que, aun cuando la naturaleza de la materia de cada uno es diversa, están facturados bajo una lógica, que permite encontrar más de una semejanza: flexibilización, competitividad, productividad, etc. De tal manera, tendremos una cosa llamada reforma laboral, que no sería sino la adecuación normativa de las relaciones de trabajo a la dinámica neoliberal, legalizándola; la reforma a la seguridad social, que implica la redefinición de los compromisos de clase a los nuevos estándares; o, la reforma energética, que vendría a ser la redefinición de lo estatal y lo privado en el aprovechamiento de los recursos naturales tales como el petróleo y la electricidad.

Finalmente, cabe señalar que este mecanismo de reforma en las reformas ya ha sido puesto en marcha, con la "reforma que reformó la reforma agraria", en 1992: "la reforma estructural agraria".

Como corolario a este primer capítulo, considero necesario reparar en la disyuntiva que marca la orientación del ánimo reformista: si se debe reformar la

Constitución o si se debe cambiar el tipo de políticas que han venido implementándose.

Para poder intentar una respuesta, tomemos como referente las funciones, los fines y la justificación del Estado. Afiliándonos, respecto de las explicaciones que se dan a la naturaleza del Estado, a la corriente realista que da paso a la escuela francesa, el Estado es sólo una forma de organización de la nación, y en consecuencia, ésta se reserva la facultad de determinar dicha organización.

De esta manera, la nación a través del Constituyente determina dicha organización, constituyéndola en la Constitución. En la Constitución, la nación delinea su organización política, marca los ámbitos de lo público y lo privado, de la relación estatal (gobierno)-individual (gobernados); en la Constitución, se establecen los órganos que han de llevar a cabo el cumplimiento de las tareas que la nación manda realizar al Estado y les otorga facultades para tal objetivo.

Además, en la Constitución se contienen los fines de la organización política, los cuales dan sentido a las mencionadas facultades, pues hacia éstos se encuentran orientadas. En una aparente paradoja, para poder comprender los fines, debemos atender a los principios, entendiendo por éstos tanto las causas como las ideas rectoras. Si la causa, el principio que da origen a una organización política es la necesidad de algo, ese algo será precisamente lo que oriente a los órganos establecidos en la Constitución y, consecuentemente, las facultades que les sean asignadas; y, lógicamente, el fin del Estado será lograr ese algo.

En este sentido, cuando hablamos de la justificación de una Norma Fundamental estamos aludiendo también la justificación del Estado que constituye; y, viceversa, cuando se cuestiona determinada organización política de tipo estatal, se pone en tela de juicio la Norma que lo constituye.

Por tanto, la justificación del Estado se valora a la luz de los resultados que arroja la ecuación integrada por los principios, las facultades y los fines que marca la Constitución.

En el caso mexicano, nuestra Norma Fundamental tiene como principio la justicia social. Las facultades con que cuentan los órganos estatales, particularmente

aquellas que establecen la intervención estatal en la economía, se orientan hacia el logro de tal justicia social que motiva su existencia y que es, a su vez, su finalidad.

Existen quienes señalan que la Constitución social y el Estado del mismo tipo que delinea, no se justifican, en atención a que materialmente han resultado ineficaces, que la conducción estatal de la economía ha sido ineficiente y las circunstancias que les dieron origen han cambiado, y que por ello se requieren nuevas fórmulas jurídicas y políticas. Sin embargo, la opción que se plantea como alternativa es precisamente aquella que dio pábulo al surgimiento de la Constitución social.

Es verdad que el Estado social mexicano no ha logrado erradicar la pobreza, ni corregir la inequitativa distribución de la riqueza, ni extender la protección y cobertura sociales a todos los niveles y que la administración pública tuvo excesos. Y también es verdad, que éstos no son argumentos suficientemente buenos para abandonar el Estado social; pues precisamente las condiciones que ha de combatir, aún persisten, y la aparente alternativa ha evidenciado su magnificación.

Una organización política está indisolublemente ligada a la nación que es su fuente y razón de ser, ha de atender a sus necesidades y a sus características; pues el pueblo es el elemento vivo del Estado, las personas son las destinatarias de las normas. Como se ha señalado, el Estado social en México es el resultado de un camino propio. Las leyes liberales importadas por los reformistas y aplicadas según la lógica de las mismas por la dictadura, llevaron al pueblo, en palabras de Carranza, a vivir "ficticiamente, famélico y desgraciado, con un puñado de leyes que de nada le favorecen".

La revolución del pueblo fue social, precisamente como reacción a las prácticas liberales, mismas que hoy nos son anunciadas como nuestra opción redentora.

El Estado mexicano debe atender a su deber, a su mandato: la nación mexicana le ha mandado, en ejercicio de su irrenunciable potestad de autodeterminación, dar respuesta a sus necesidades, tender al logro de la justicia social, la cual, como se ha visto, no se logra con su indiferencia; por ello, se requiere de su participación, de su intervención como factor de equilibrio. El Estado mexicano

tiene prohibido dejar a su suerte a los mexicanos, cosa que pareciera ignora, o ha olvidado.

Por ello, y en suma, la Constitución social y el Estado que establece se encuentran justificados; pues los valores que integran sus principios y fines son acordes con las condiciones de un pueblo que sigue padeciendo de las mismas necesidades. Las políticas que se han implementado no corresponden con las necesidades del pueblo mexicano, aún si por éste solamente entendemos la mayoría; pues, hoy día, son precisamente la mayoría de los mexicanos los pobres y marginados de los beneficios que el neoliberalismo pregona. Todos los que participan en la generación de la riqueza, tienen derecho a disfrutarla, más allá de visiones sesgadas y estériles como las de consumidor u operario.

Ante la dicotomía planteada, la solución es clara. El gobierno mexicano debe cumplir con sus obligaciones constitucionales, las políticas públicas deben ser objeto de revisión, han de buscarse, encontrarse y aplicarse las fórmulas que permitan cumplir con el mandato. No es aceptable condicionar nuestro futuro, renunciar a la posibilidad de labrar un mejor vivir.



## **SEGUNDO CAPÍTULO**

### **“LA PROPUESTA DE REFORMA INTEGRAL DEL SECTOR ELÉCTRICO MEXICANO”.**

#### **2.1 Antecedentes de la Propuesta de Reforma Integral del Sector Eléctrico Mexicano.**

##### **2.1.1 Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.**

La electricidad es una manifestación más de la energía. Su utilización por el hombre es fruto de su inventiva. Con su dominio, a la vez que se satisficieron muchas necesidades surgieron otras; el mundo que hoy podemos llamar moderno presupone su utilización. Conforme se fueron difundiendo sus primeras implementaciones se fueron ampliando igualmente sus aplicaciones, hasta el punto en que un muy alto número de actividades son posibles gracias al suministro eléctrico.

Por tanto, contar con electricidad es indispensable en los procesos de producción, en las aspiraciones de progreso nacionales y también en el nivel de vida de la población, al existir una relación directa entre el consumo energético y el bienestar.

En nuestro país, la industria eléctrica surgió de manera incipiente hacia finales del siglo XIX, por obra de algunos particulares nacionales. Posteriormente, la industria se estableció, ya más en forma, en manos extranjeras, principalmente a través de The Mexican Light Power Company Ltd., de capital anglocanadiense y la Impulsora de Empresas Eléctricas, de capital

norteamericano. En esta época, "Orientado por criterios de máxima rentabilidad, el desarrollo eléctrico se centró en los segmentos más redituables, desatendiendo a la mayor parte de la población rural".<sup>61</sup>

El primer intento serio por controlar la industria eléctrica se da en 1923 cuando el general Álvaro Obregón creó la Comisión para el Fomento y Control de la Industria de Generación de Fuerza, buscando restringir los abusos de las compañías en virtud de su posición monopólica.

Para 1926, se expide el primer ordenamiento jurídico específico en la materia, el Código Nacional Eléctrico, en virtud del cual se estableció un régimen de concesiones, especificándose los requisitos técnicos para la construcción, manejo y mantenimiento de las instalaciones eléctricas. Posteriormente, el 18 de enero de 1934, se reformó el artículo 73 Constitucional, fracción X, para facultar al Congreso para legislar en materia de energía eléctrica. Para 1938, se expide, con el mismo sistema de concesiones anteriormente citado, la Ley de la Industria Eléctrica.

Conforme evolucionaban, tanto la industria y las necesidades nacionales, la electricidad fue cobrando relevancia como motor del desarrollo, y ante las deficiencias en su prestación por los particulares, el Estado participó activamente.<sup>62</sup>

Para 1960, el gobierno mexicano adquirió los bienes del grupo de empresas pertenecientes a la American & Foreign Power; asimismo, en el mercado de Nueva York compró la mayor parte de las acciones de The Mexican Light & Power Company. Tales compras, aunadas a las previamente

---

<sup>61</sup> Campos Aragón, Leticia, et. al. *Reestructuración del sector eléctrico en México. Una propuesta institucional*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2001, p. 20.

<sup>62</sup> "Los intentos por acabar con exenciones y privilegios de los concesionarios mediante la regulación fueron conformando el concepto de servicio público de electricidad y en forma particular el gobierno optó por intervenir directamente en la industria al crear la CFE en agosto de 1937, con la misión de generar y distribuir energía eléctrica para responder con eficacia al ritmo de crecimiento demandado para el desarrollo del país. En 1949 esta empresa se fortaleció al transformarse en organismo descentralizado con patrimonio propio. Rápidamente comenzó a ocupar los espacios desdeñados por el sector privado y a extender sus actividades por todo el territorio nacional, absorbiendo empresas a lo largo y ancho de la República Mexicana. Durante el período comprendido entre 1954 y 1964, el gobierno federal, en diferentes operaciones fue adquiriendo de extranjeros las empresas eléctricas que operaban en México en un ambiente de conflicto permanente y mal servicio". Ídem.

efectuadas, como la de Tranvías, Luz y Fuerza Motriz de Monterrey o la de Industria Eléctrica Mexicana, consolidaron la nacionalización de la industria eléctrica del país, la cual tuvo su expresión constitucional con la reforma constitucional del Artículo 27, adicionándole un párrafo sexto, publicada en el D. O. F. el 29 de diciembre de 1960.

En la exposición de motivos de la mencionada reforma, enviada por el Presidente Adolfo López Mateos a la Cámara de Senadores, se lee:

“La prestación del servicio público de abastecimiento de energía eléctrica, comprendiendo la generación, transformación y distribución [ . . . ] así como las demás operaciones o actividades industriales o comerciales de que la misma puede ser objeto requieren, como en el caso del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, ser realizados directamente por el Estado a través de los órganos competentes, ya que México ha sostenido tradicionalmente la tesis de que los recursos naturales y las fuentes de energía básicas, han de estar al servicio de la colectividad y de la elevación de los niveles de vida del pueblo mexicano. Para garantizar la efectiva realización de este propósito, de que la generación, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica debe sustentarse en razones de beneficio social y no en motivos de interés particular, presento ante ustedes la siguiente [ . . . ]”.

En consecuencia, se estableció constitucionalmente que: “Corresponde exclusivamente a la Nación generar, 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”.

De conformidad a lo señalado por el penúltimo párrafo del Artículo 28 Constitucional, que establece que la sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley, el 22 de diciembre de 1975 se publicó en el D. O. F. la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

En la exposición de motivos de esta Ley, respecto de la misión del Estado en materia de energía eléctrica, a través de su administración paraestatal, se lee:

“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 público 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 [ . . . ] Las empresas paraestatales son y deben ser cada vez más instrumentos orgánicos y eficaces de la política del Estado [ . . . ] 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 perfil espacial y socio político de México”.

En particular, respecto de la CFE, la exposición de motivos señala:

“El sistema eléctrico nacional se concibe con un sentido 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 en una sola entidad se facilitará [ . . . ] que esta industria cumpla su papel promotor del desarrollo”.

Por último, la exposición señala:

“En esta forma, a través de uno de los 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”.

En cuanto al texto original de la Ley, en su artículo 4º, al definir la prestación del servicio público establece que comprende la planeación del sistema eléctrico nacional, la generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía, así como la realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que requieran la planeación, ejecución y mantenimiento del sistema eléctrico nacional, siendo todas esas actividades de orden público y corriendo a cargo exclusivamente de la Nación a través de la Comisión Federal de Electricidad. Únicamente, no se consideró como servicio público el autoabastecimiento de energía eléctrica para satisfacer intereses particulares individualmente considerados.

El objeto que se le confiere a la CFE en la Ley, especificado en su artículo 9º, además de la prestación del servicio público en los términos arriba señalados, comprendió formular y proponer al Ejecutivo Federal los programas de operación, inversión y financiamiento que requiera la prestación del servicio público; importar y exportar en forma exclusiva energía eléctrica; promover la investigación en el ramo, así como el desarrollo y fabricación nacional de equipos y materiales; celebrar los convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de su objeto, entre otras.

Por lo que toca a la forma en que estaría regida la CFE, se estableció una Junta de Gobierno de composición mixta, al figurar, por un lado, el gobierno, a través de las Secretarías de Hacienda, de Industria, de Recursos Hidráulicos, de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, presidiéndola; y, por el otro lado, tres representantes de los trabajadores electricistas sindicalizados de planta, por parte de las áreas de planeación, operación y construcción. Igualmente, para la administración de la CFE, la ley estableció que tendrá un Director General designado por el Presidente de la República.

Al referirse al patrimonio de la CFE, la Ley estableció que éste estaría compuesto por los derechos, bienes muebles e inmuebles de los que a la fecha fuese dueño y los que adquiriera por cualquier título; los derechos sobre recursos naturales asignados por el Ejecutivo para el cumplimiento de su objeto; los frutos que obtenga de sus bienes y del resultado neto de su operación, el rendimiento de los impuestos y derechos que específicamente se le asignen; los ingresos provenientes de la venta y prestación de servicios científicos y técnicos y de asesoramiento y las aportaciones que le otorgue el gobierno federal.

En cuanto a los trabajadores, éstos participan en la organización y funcionamiento de la CFE a través de comisiones consultivas mixtas de operación industrial en cada estructura funcional o sistema organizativo, avocadas preferentemente a los problemas de adiestramiento y capacitación de los trabajadores, de productividad, responsabilidad y seguridad en el trabajo.

En cuanto a la realización de las obras e instalaciones necesarias para la prestación del servicio público, la Ley estableció que la CFE deberá, hasta donde su propio desarrollo tecnológico lo permita, efectuar el diseño con su propio personal técnico; tender a la normalización de equipos y accesorios y abastecerse preferentemente con productos manufacturados por empresas descentralizadas o empresas industriales mexicanas.

Respecto del suministro de energía eléctrica, la CFE deberá brindarlo a todo el que lo solicite, sin establecer preferencia alguna dentro de cada clasificación tarifaria una vez cumplidos los requisitos reglamentarios, salvo impedimento técnico o económico. Exclusivamente, para este supuesto de impedimento, se previó en la Ley, en su artículo 36, único párrafo: “[ . . . ] el otorgamiento de permisos para autoabastecimiento de energía eléctrica destinada a la satisfacción de necesidades propias de personas físicas o morales individualmente consideradas”. Para el otorgamiento de los permisos de autoabastecimiento, será condición indispensable la imposibilidad o la inconveniencia del suministro del servicio de energía eléctrica por parte de la Comisión Federal de Electricidad. Además, en congruencia con una función

social de la propiedad, se estableció la obligación para los permisionarios de contribuir en la medida de sus posibilidades, con energía eléctrica, únicamente, cuando por causas de fuerza mayor o caso fortuito se interrumpiese el servicio público y solamente por el lapso que comprenda la interrupción o restricción.

Estableció también la Ley que los ajustes o reestructuración de las tarifas se fijarían conforme a criterios que tendiesen a una equitativa distribución social de los gastos y de los recursos necesarios para la inversión que requiera el desarrollo del servicio público.

Finalmente, en sus artículos transitorios, la Ley estableció que a partir de la fecha de entrada en vigor de la misma quedarían sin efecto todas las concesiones otorgadas para la prestación del servicio público de energía eléctrica, entrando o continuando en liquidación las concesionarias.<sup>63</sup>

### **2.1.2 La reforma salinista de 1992.**

Como quedó de manifiesto líneas arriba, la legislación toral en materia de energía eléctrica se estableció en congruencia con la orientación constitucional, esto es, dentro de un sistema de economía mixta, exclusividad estatal en un área estratégica para el desarrollo nacional, con la excepción de generación de energía eléctrica fuera del régimen del servicio público ante la imposibilidad física o financiera de la CFE y para la satisfacción de personas individuales y necesidades individualmente consideradas; por lo que, la naturaleza de la autogeneración, desde su concepción original, sale totalmente de la posibilidad de complementar el servicio público, pues ello implicaría transitar de un esquema de área estratégica a uno de área prioritaria. Sin embargo, como se

---

<sup>63</sup> "El artículo 4º transitorio que establecía esta disposición fue reformado por decreto del 27 de diciembre de 1987, para determinar que concluida la liquidación de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A. y sus asociadas Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S. A., Compañía Meridional de Fuerza, S. A. y Compañía de Luz y Fuerza de Toluca, S. A., el Ejecutivo Federal dispondría la constitución de un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá a su cargo la prestación del servicio público que habían venido proporcionando dichas compañías, lo cual se hizo el 8 de febrero de 1994, dando con ello paso a la entidad paraestatal Luz y Fuerza del Centro."

verá, paulatina y progresivamente, ha habido esfuerzos de hecho y de derecho, salidos del propio gobierno, para establecer un nuevo régimen en la prestación del servicio público, para pasar, aún de facto, de un régimen de área estratégica a uno de área prioritaria, con una dudosa rectoría estatal.

Para 1983, se efectúa la primera reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Dentro de las modificaciones introducidas por dicha reforma se estableció el control por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de las tarifas en cuanto a su fijación, ajuste y reestructuración, enfatizando el criterio de que éstas deberán tender a cubrir las necesidades financieras de la institución y las de la ampliación del servicio y "sin dejar de considerar criterios relativos a una equitativa distribución social de los gastos generales de producción y racional consumo de energía"; a diferencia del texto original del artículo 31, en el que el hincapié era respecto de "criterios que tiendan a una equitativa distribución social de los gastos de explotación, de las obligaciones financieras y de los recursos necesarios para la inversión que requiera el desarrollo del servicio público de energía eléctrica".

El segundo aspecto relevante recayó sobre los permisos para la autogeneración, al exceptuarse para su otorgamiento la condición indispensable de imposibilidad o inconveniencia del suministro de energía eléctrica por parte de la CFE en los supuestos de plantas generadoras destinadas exclusivamente al uso en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica. Particularmente, la autogeneración cobró un nuevo giro con las adiciones que se realizaron al artículo 36, al establecerse el otorgamiento del permiso para la autogeneración, cuando se reuniesen estos requisitos : a) con la generación de la planta de autoabastecimiento se incremente la eficiencia de la transformación de energéticos primarios con base en la producción simultánea de otros energéticos secundarios o en la utilización de fuentes de calor provenientes de procesos industriales; b) el proceso utilizado en la generación de electricidad produzca otro u otros energéticos secundarios requeridos para la satisfacción de las necesidades del solicitante y que la electricidad se destine a la satisfacción de necesidades propias de personas



físicas o morales individualmente consideradas, poniéndose los excedentes a disposición de la CFE mediante convenio, para que ésta aprovechara el exceso de energía eléctrica del autoabastecimiento para los fines que constituyen su objeto, en condiciones técnica y económicamente adecuadas; y c) las obras e instalaciones para la autogeneración se realicen y operen de acuerdo con las disposiciones aplicables.<sup>64</sup>

Aun cuando estas adiciones pretendieron una mayor eficiencia productiva y la autogeneración se sigue refiriendo a necesidades propias de personas individualmente consideradas, se suprimió una de las condiciones indispensables del texto original, consistente en que los permisos se otorgarán únicamente ante la imposibilidad o inconveniencia del suministro de energía eléctrica por parte de la CFE; con lo que al limitarse la excepcionalidad de la autogeneración, se amplió el margen legal para la generación privada de energía eléctrica. Por otra parte, el mandato constitucional que impone la exclusividad estatal en la prestación del servicio público también se contrarió, respecto del tratamiento de los excedentes, pues aun cuando éstos se entienden como cantidades marginales de la generación de energía eléctrica para la satisfacción de necesidades propias de personas individualmente consideradas, el destino de dichos excedentes será su utilización por parte de la CFE para el cumplimiento de su objeto, el cual es precisamente el suministro del servicio público de energía eléctrica. De esta manera, se estableció legalmente que la energía eléctrica generada por particulares habría de ser utilizada para un suministro exclusivamente estatal, constituyéndose como un antecedente que será ampliado por las reformas de 1992.

---

<sup>64</sup> En la exposición de motivos de esta reforma, publicada en el D. O. F. el 27 de diciembre de 1983, se señala como principal argumento para la ampliación del autoabastecimiento la mayor eficiencia y productividad de las empresas que "[...] habrá de fundarse en el uso más eficaz de sus recursos humanos, materiales y financieros [...] la política de racionalización en el consumo de energía, exige el aprovechamiento máximo de la energía total disponible y, dentro de ella, la utilización eficiente de la energía secundaria. En efecto, tanto en forma de calor, vapor y otros subproductos, se pierde gran potencialidad energética generada por la industria, que puede ser aprovechada como autogeneración eléctrica o para complementar con sus posibles excedentes, necesidades de otros usuarios, a través de la Comisión Federal de Electricidad".

En la tercera reforma a la ley, se agregó un capítulo IX, respecto de los aprovechamientos para obras de infraestructura eléctrica, en el cual se estableció que tendrían el carácter de aprovechamientos los pagos que debía efectuar la CFE al gobierno federal, de conformidad con el convenio de rehabilitación financiera por el que éste asumió los derechos de los acreedores de aquélla. En el artículo 46, se señaló que el monto de los aprovechamientos se determinaría anualmente por el equivalente al ahorro de intereses con cargo a los resultados del organismo como consecuencia del mencionado ahorro, debiéndose pagar en los mismos plazos en que se debían cubrir los adeudos. En su último párrafo, el mencionado artículo establece que los ingresos que se obtengan por los aprovechamientos se destinarán para completar las aportaciones patrimoniales al organismo para la inversión en nuevas obras de infraestructura eléctrica.

En virtud de esta reforma, se pretendió, dentro del contexto de ajuste estructural en que se acomete (1986), por una parte, sanear financieramente a la institución y, por la otra, reducir las aportaciones federales a la CFE al reciclar los recursos que ésta reportaba en cumplimiento con lo establecido en el convenio de rehabilitación financiera, lo que a su vez reforzó el control federal sobre las finanzas de la institución.

Lo anteriormente señalado, sirve para ubicar la reforma salinista de 1992; la cual, si bien ha sido la más radical, se inserta sobre un mismo patrón progresivo.

La reforma salinista es eminentemente privatista<sup>65</sup>, para lo cual, parte de la redefinición del servicio público al considerarlo no como la satisfacción de una necesidad social que requiere de todas las actividades, integralmente

---

<sup>65</sup> Aun cuando la propia exposición de motivos de las reformas, publicada en el D. O. F. el 23 de diciembre de 1992, inicia diciendo: "La industria eléctrica ha sido durante el presente siglo un factor fundamental para lograr el desarrollo del país. Durante más de cinco décadas, la generación y suministro de energía eléctrica fue un campo dominado por empresas extranjeras cuya actuación en muchos casos provocó la limitación de las zonas atendidas y la prestación de un servicio deficiente. Motivado por tal circunstancia, el Estado mexicano decretó la nacionalización de la industria eléctrica y consolidó en la Comisión Federal de Electricidad la función de prestar el servicio público. Esta actividad se ha desarrollado con el transcurso de los años, en forma tal que ratifica la vigencia de un proceso que da prioridad a la satisfacción oportuna de las necesidades de los mexicanos".

consideradas, que comprende la industria eléctrica exclusivamente a cargo de la nación, sino acotándolo a la actividad de suministro que realiza directamente la CFE, de lo que se desprendería que todas aquellas actividades que no lo impliquen no serían servicio público; esta línea, inconstitucional, como se verá a la luz de la interpretación de la Suprema Corte, es la seguida por la reforma foxista.

En la exposición de motivos, aparece uno de los argumentos que será indispensable en los subsecuentes “esfuerzos reformistas”, al señalar:

[ . . . ] resulta necesario continuar con la expansión del sector eléctrico nacional, para lo cual es preciso incrementar los recursos necesarios para asegurar dicha expansión. Ahora bien, el gobierno federal debe, al mismo tiempo y de manera prioritaria, canalizar los recursos disponibles en otras obras de beneficio social, por lo que para reducir la carga financiera que implica el dinámico crecimiento del sector, se requiere la participación de otros agentes de la sociedad en áreas no reservadas en forma exclusiva a la nación” (no reservadas, según la particular interpretación de servicio público).

Por otra parte, en el mismo texto de la exposición de motivos se hace referencia a la reforma de 1983 como fundamento de la reforma salinista, que a su vez es su profundización:

“Conviene destacar que desde el año de 1983, ese H. Congreso de la Unión aprobó, a iniciativa del Ejecutivo Federal, el decreto de reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, a fin de establecer la posibilidad de, previo permiso otorgado por la autoridad, y con el fin de aprovechar al máximo la energía total disponible así como la utilización eficiente de la energía secundaria para la producción de energía eléctrica como subproducto, la utilización de la potencialidad energética generada por la industria mediante lo que se ha venido a denominar cogeneración. Igualmente, se reafirmó la posibilidad de autoabastecimiento de energía eléctrica, previo permiso, destinada a la satisfacción de necesidades propias de personas individualmente consideradas [ . . . ] poniendo en

ambos casos a disposición de dicho organismo (*CFE*), los excedentes que resultaren. Con base en lo anteriormente señalado, se ha considerado pertinente promover algunas adecuaciones legales, con el objeto de incluir en la ley las figuras de producción independiente de energía eléctrica y la pequeña producción; así como redefinir las figuras de autoabastecimiento y de la cogeneración [ . . . ] Ese es el objetivo primordial de la iniciativa de reformas [ . . . ] Con el propósito de establecer un esquema legal adecuado, que permita la expansión de la capacidad de generar energía eléctrica, de merecer la aprobación de ese H. Congreso, se establecería la posibilidad de que los particulares concurren al proceso productivo, generando energía eléctrica para destinarla exclusivamente a la venta, por la totalidad de su producción, a la Comisión Federal de Electricidad para el cumplimiento de su objeto. Sería este organismo el que en forma exclusiva prestaría el servicio público [ . . . . ] Adicionalmente, en el texto legal se regularía la celebración de convenios para establecer los términos y condiciones en que la Comisión Federal de Electricidad procedería, en su caso, a la compra total o parcial de la energía o de los excedentes producidos por los titulares de los diferentes permisos”.

De esta manera, el artículo 3º es adicionado para especificar qué no es servicio público, comprendiéndose, en dicho “no ser”, la generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración y pequeña producción; la generación de energía eléctrica que realicen los productores independientes para su venta a la *CFE*; la generación de energía eléctrica para su exportación, derivada de la cogeneración, producción independiente y pequeña producción; la importación de energía eléctrica por parte de personas físicas y morales, destinada exclusivamente al abastecimiento para usos propios y la generación de energía eléctrica destinada a uso en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público.

A diferencia de lo que se establece en la exposición de motivos, en realidad las figuras introducidas son tres, y dos las redefinidas, pues, en los

textos previos a esta modificación no aparece la categoría cogeneración, refiriéndose únicamente al autoabastecimiento, el cual como se observó, a raíz de la reforma de 1983, se amplió para abarcar lo que "se ha venido a denominar cogeneración". Igualmente, se redefinió la importación y exportación de energía, suprimiéndose la exclusividad estatal.

Por lo que toca al autoabastecimiento, el otorgamiento del permiso se encuentra condicionado a la satisfacción de las necesidades propias de las personas físicas o morales. Aquí cabe notar que se eliminó del requisito el complemento de *individualmente consideradas*, con lo que se desvirtuó la excepcionalidad del otorgamiento de los permisos, pues se establecen parámetros generales consistentes en los requisitos a satisfacer, en reemplazo de la determinación casuística a que aludía la consideración suprimida. Por otra parte, las reformas también establecen que en caso de ser varios los solicitantes para fines de autoabastecimiento a partir de una central eléctrica, tendrán el carácter de copropietarios o constituirán al efecto una sociedad cuyo objeto sea la generación de energía para la satisfacción del conjunto de necesidades de los socios, no pudiéndose otorgar electricidad a terceras personas que no tengan carácter de socios al momento de aprobarse el proyecto original que incluya planes de expansión. Finalmente, el permisionario queda obligado a poner a disposición de la CFE sus excedentes de producción de energía eléctrica en los términos del incorporado artículo 36-Bis. Además, la Ley también establece que no se requerirá permiso para el autoabastecimiento de energía eléctrica, cuando no exceda de 0.5 MW; y, tampoco para el funcionamiento de plantas generadoras, cualquiera que sea su capacidad, cuando sean destinadas exclusivamente al uso propio en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público.

Tratándose de la cogeneración, ésta ya no reviste su disfraz introductorio de modalidad del autoabastecimiento, sino que es ya una figura independiente, eliminándose del texto de la Ley las condicionantes para el otorgamiento del permiso, o sea, un tipo de generación para necesidades propias de personas individualmente consideradas; dándose el permiso bajo esta modalidad para: 1)

generar energía eléctrica producida conjuntamente con vapor u otro tipo de energía térmica secundaria, o ambos; 2) cuando la energía térmica no aprovechada en los procesos se utilice para la producción directa o indirecta de energía eléctrica; o, 3) cuando se utilicen combustibles producidos en sus procesos para la generación directa o indirecta de energía eléctrica. En estos tres supuestos, la electricidad se destinará a la satisfacción de las necesidades de los establecimientos destinados a la cogeneración, siempre que se incremente la eficiencia energética y económica de todo el proceso y que la primera sea mayor que la obtenida en las plantas de generación convencionales. Igualmente, el permisionario se obliga a poner a disposición de la CFE sus excedentes de producción en los términos del artículo 36-Bis.

La producción independiente de energía eléctrica, exclusivamente se destinará para su venta a la CFE a través de convenios de largo plazo en términos del artículo 36-Bis, quedando ésta legalmente obligada a adquirirla. Los requisitos para el otorgamiento de los permisos, se refieren a que los solicitantes han de tener la nacionalidad mexicana y que los proyectos de producción independiente han de estar considerados en la planeación y programas de la CFE. Este último no será necesario en el caso de que la producción eléctrica sea para exportación.

La diferencia entre la producción independiente y la pequeña producción, se limita a la capacidad de generación, que en el caso de ésta última no deberá rebasar los 30 MW.

En el caso de la importación de energía eléctrica, se autoriza cuando sea exclusivamente para el abastecimiento de usos propios –sin ser individualmente considerados-; y, en el caso de la exportación, se autoriza cuando sea resultado de cogeneración, producción independiente y pequeña producción.

Tanto la pequeña producción como la producción independiente son figuras que tienen indirectamente la finalidad de generar electricidad para el servicio público, ya que en ambas los particulares generan energía eléctrica para su venta a la CFE, la cual la destina al cumplimiento de su objeto, que no es otro que la prestación de dicho servicio. La venta de energía en estos

términos, así como de los excedentes del autoabastecimiento y la cogeneración, contrarían los mandatos constitucionales. Al establecerse en la Ley reformada, a través del rediseño de su artículo 3º, que se considerará únicamente como generación para la prestación del servicio público a aquella que realiza la CFE, la generación de los particulares no se tiene como servicio público. Sin embargo, dentro de una interpretación amplia que atienda al contexto y orientación normativas, sobretodo constitucional, queda claro que "público" se entiende vinculado a lo común, que por mayoría se hace público, en oposición a lo individual-singular; por lo que, en una primera aproximación, el servicio público se entiende como aquel conjunto de actividades destinadas a satisfacer la demanda eléctrica de la colectividad. Tal conjunto de actividades comprende la generación, por lo que si atendemos a la finalidad de la energía eléctrica generada por producción independiente y pequeña producción y de los excedentes del autoabastecimiento y pequeña producción, nos damos cuenta de que es una generación de electricidad destinada a la satisfacción del servicio público (puesto que no son para la satisfacción de necesidades particulares de personas individualmente consideradas, como original y únicamente se permitía la generación por particulares), en la que la CFE funge como intermediaria entre los particulares y la colectividad; todo lo cual está en franca oposición con el sentido de las disposiciones constitucionales que establecen un área estratégica exclusiva del Estado. La Ley secundaria reglamentaba en ese sentido la prestación del servicio público, pero las posteriores reformas progresivamente la han desnaturalizado (este mecanismo evasivo del mandato constitucional, como se verá, pretende ser magnificado por la Propuesta de Reforma Integral del Sistema Eléctrico Mexicano).

Tal permisión a los particulares en la generación de electricidad para el servicio público, se constata con lo señalado por el artículo 36 Bis, al señalar en su fracción tercera: "Para la adquisición de energía eléctrica que se destine al servicio público, deberá considerarse la que generen los particulares bajo cualquiera de las modalidades reconocidas en el artículo 36 de esta Ley

(cogeneración, autoabastecimiento, producción independiente y pequeña producción)".

En ese sentido, el mismo artículo establece que para la prestación del servicio público deberá aprovecharse, tanto en el corto (excedentes de cogeneración y de autogeneración) como en el largo plazo (producción independiente y pequeña producción), la producción de energía eléctrica que resulte de menor costo para la CFE, agregando que debe ofrecer óptima estabilidad, calidad y seguridad del servicio público.

Sobre el suministro de energía a largo plazo, en el mismo artículo se establece que con base en la planeación, la Secretaría de Energía determinará las necesidades de crecimiento o sustitución de la capacidad de generación del sistema; cuando dicha planeación requiera de la construcción de nuevas instalaciones de generación, con base en criterios comparativos de costos, la Secretaría determinará si la instalación será ejecutada por la CFE o si se debe convocar a los particulares para suministrar la electricidad (en contraste con lo establecido en la Ley original, que determinaba que la CFE debía llevar, hasta el límite de sus posibilidades, todas las obras que impone el servicio público).

Por último, la fracción IV del 36 BIS establece que los términos y condiciones de los convenios por los que la CFE adquirirá electricidad de los particulares, se ajustarán a lo que disponga el Reglamento de la Ley.

Respecto de la duración de los permisos, salvo el de producción independiente que tiene una duración de 30 años pudiendo ser renovado (la Ley no especifica por cuánto tiempo ni por cuántas veces), es indefinida en tanto se cumplan las disposiciones legales aplicables y los términos en que hubieran sido expedidos (en el texto original, la Ley señalaba que los permisos tendrían una duración indefinida en tanto subsistieran los fines para los cuales hubiesen sido otorgados, siendo ello muestra del carácter excepcional con que se concibió la generación por los particulares).

En cuanto a las tarifas, se suprimió del artículo 31 cualquier indicio de criterios relativos a una equitativa distribución de los costos, quedando



únicamente el de cubrir las necesidades financieras y las de ampliación del servicio público.

El aprovechamiento que en un primer momento tuvo que pagar la CFE de conformidad con el convenio de rehabilitación financiera por el que el gobierno federal asumió los derechos de los acreedores de la Comisión, cobra un carácter permanente, al establecer la reforma salinista al artículo 46 que la CFE estará obligada al pago de un aprovechamiento al gobierno federal por los activos que utiliza para la prestación del servicio público de energía eléctrica. Dicho aprovechamiento, se fijará anualmente en función de la tasa de rentabilidad establecida para el ejercicio correspondiente a las entidades paraestatales, aplicándose al valor del activo neto en operación del ejercicio inmediato anterior reportado en los estados financieros dictaminados de la entidad y presentados ante la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación. El pago entero del aprovechamiento se realizará en cuatro partes, en los meses de abril, julio, octubre y enero del año siguiente.

Con el mencionado aprovechamiento, se refuerza más el control del gobierno federal sobre las finanzas de la CFE a la vez que se restringen las aportaciones federales a dicha entidad; pues el mismo artículo establece que contra el aprovechamiento, se podrán bonificar los subsidios que el gobierno federal otorgue a través de la CFE a los usuarios del servicio eléctrico y que los montos que se deriven del pago del aprovechamiento mencionado se destinarán para complementar las aportaciones patrimoniales que efectúa el gobierno federal a la CFE para la inversión en nuevas obras de infraestructura hasta el monto asignado para tal efecto.

Finalmente, "Para una mayor atención y eficiente despacho de los asuntos de competencia de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal", el artículo tercero transitorio estableció la creación de la Comisión Reguladora de Energía como un órgano desconcentrado de dicha dependencia, "con facultades específicas para resolver las diversas cuestiones que origine la aplicación de esta Ley o la de otros ordenamientos relacionados con los

aspectos energéticos de todo el territorio nacional" (con lo cual se avanza hacia la constitución de un mercado de energía, regulado por un organismo 'neutro').

### **2.1.3 La iniciativa de reforma zedillista.**

La iniciativa zedillista fue presentada a la Cámara de Senadores el 2 de febrero de 1999, turnándose a la Comisión de Energía. Dicha Comisión empezó los trabajos de estudio y análisis celebrando distintas reuniones con funcionarios, representantes de sindicatos, de transnacionales como Electricité de France y Cambridge Energy Research Associates, así como con funcionarios de gobiernos extranjeros para el intercambio de experiencias.

Sin embargo, conforme avanzaban los meses de 1999, y posteriormente del 2000, la estabilidad social se tornaba asunto de primera línea, en atención a los movimientos sociales, como la huelga en la UNAM, y sobre todo, a las inminentes elecciones presidenciales, además de las reacciones adversas que entre distintos sectores de la población generó la iniciativa; por lo cual, la misma quedó en segundo plano.

Finalmente, tiempo después, ya en la siguiente administración y previo a la presentación de la Propuesta de Reforma Integral del Sector Eléctrico Mexicano, en reunión de trabajo las Comisiones Unidas de Energía, Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos del Senado de la República, discutieron y aprobaron, vía dictamen, el desechamiento de las iniciativas en materia de energía eléctrica existentes hasta ese momento. Con lo cual, la iniciativa zedillista pasó a la historia, siendo el antecedente directo e inmediato del paquete de reformas objeto de estudio del presente trabajo.

Como se ha mencionado, los ajustes estructurales, que al igual que en otras materias, en la energética, implican el retiro del Estado como agente activo, privatizaciones, desregulaciones y creación de un "ambiente de mercado", son impulsadas desde las propias instancias gubernamentales. La reforma salinista explotó la brecha que había sido abierta por la reforma

delamadridista, logrando cristalizar en el texto de la ley una apertura parcial, tendiente a dismantelar la exclusividad estatal en el sector al permitir la concurrencia de los particulares en la generación de electricidad<sup>66</sup>.

Sin embargo, como se manifestó en su oportunidad (supra, p. 54), los alcances de las reformas a la legislación secundaria no pueden ir más allá de cierto punto sin confrontar abiertamente los dictados constitucionales, ante lo cual las reformas quedarían exhibidas e invalidadas junto con la serie de actividades que legalizan. Por ello, en materia de energéticos, el siguiente paso para consolidar, profundizar y darle continuidad y permanencia a la reforma estructural, es la modificación constitucional. Y fue esa precisamente la finalidad de la iniciativa zedillista<sup>67</sup>.

En el mensaje difundido en la radio y la televisión, de fecha 2 de febrero de 1999, el entonces Presidente Zedillo, decía:

“Les pido su atención unos minutos para informarles sobre una muy importante reforma constitucional, que mañana mismo propondré al Honorable Congreso de la Unión y que será vital para el futuro de México [ . . . . . ] En los años anteriores, el Gobierno Federal ha tomado decisiones que garantizan que no tendremos problemas de abasto de electricidad en éste y en los siguientes dos años, cuando menos

---

<sup>66</sup> “La apertura parcial ha ido avanzando en la desarticulación del monopolio vertical en la industria eléctrica, éste, que integra todas las fases que se ubican entre la generación y la prestación del servicio de EE, ha operado históricamente con dos criterios básicos de gestión pública: 1. Proporcionar el servicio de EE sin interrupciones y al mayor número posible de mexicanos; 2. Mantener una política de precios dirigida a garantizar tarifas estables”. Huerta Moreno, María Guadalupe. *Reforma del Estado y modernización económica. La estrategia de privatización en el subsector eléctrico. El caso de la Comisión Federal de Electricidad*. México: INAP, 2001, p. 137.

<sup>67</sup> “En la visión económica del ex presidente Zedillo están presentes a tal grado los postulados del liberalismo económico que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND 1995-2000) se expresaba lo siguiente: “Se promoverán las reformas legales e institucionales requeridas para asegurar en todo momento la vigencia del Estado de Derecho en lo referente a la propiedad, la protección del patrimonio, la solución oportuna y conforme a derecho de las controversias mercantiles, y la seguridad jurídica ante abusos de autoridad [ . . . ] En efecto, su mayor aspiración era la de convertir al Estado mexicano en un Estado gendarme que cuida los derechos del capital privado, más aún si éste es extranjero, y que para abrir totalmente a la economía se empeñó en someter a la desregulación todas las actividades en las que aún tiene una participación directa el Estado. Por ello puso en la mira de la privatización total a la industria eléctrica nacional. En el proyecto de país del Presidente Zedillo, las medidas que se habían tomado para avanzar en la apertura parcial eran insuficientes”. *Ibidem*, p. 143.

(*reformas salinistas*). Ahora, es preciso ver más adelante, y asegurarnos que la industria eléctrica tendrá el marco legal, la organización y los recursos necesarios, para que el desarrollo futuro de México no se vea frenado por falta de un suministro eléctrico suficiente, confiable, de calidad y a precios adecuados. Por eso, debemos emprender ya una profunda reforma del Sector Eléctrico Nacional [ . . . ] La adaptación que propongo comprende muchos aspectos, pero uno esencial consiste en crear las condiciones para que no falten los enormes recursos económicos que será necesario invertir de un futuro muy cercano (*sic*), y durante muchos años, para seguir contando con la electricidad que necesitaremos. Para lograrlo, propondré, al Honorable Congreso de la Unión, una reforma a la Constitución, que abra posibilidades a fin de que los particulares puedan invertir en la generación, distribución y comercialización de energía eléctrica sin que el Estado pierda por ello la rectoría necesaria en este sector. La reforma que propongo ve con orgullo lo que hemos logrado en el pasado en materia eléctrica, y proyecta con realismo y responsabilidad lo que tendrá que hacerse para enfrentar con éxito lo que el futuro nos depara en este campo [ . . . . ] Para que no se frene la industria eléctrica y el Gobierno pueda atender mejor otras importantes necesidades sociales con los recursos que tenemos, es preciso abrir el Sector Eléctrico a la inversión privada. Es indispensable pasar de un esquema que limita la participación privada en la industria eléctrica, a uno nuevo que la promueva en beneficio de la economía nacional, de las familias y las fuentes de trabajo [ . . . ] De ser aprobada esta reforma, la participación del Estado en la industria eléctrica, comprendería la conducción de la política energética del país; los programas de electrificación en el campo y en las colonias populares; el otorgamiento de subsidios transparentes y directos en los casos socialmente justificables; la generación de energía eléctrica nuclear; la operación de algunas plantas hidroeléctricas y la de otras para respaldo de todo el sistema eléctrico; el control operativo de la red nacional de

transmisión en forma exclusiva, y la regulación de la industria eléctrica en general [ . . . . . ] este Gobierno haría los preparativos, pero no ejecutaría ninguna acción de privatización [ . . . . . ] Propongo que realicemos un examen abierto y objetivo del tema. Que antes de aceptar o rechazar la propuesta que hago, se analicen las razones que la sustentan. Que se debata con civilidad, respetuosamente, sin perjuicios ni dogmas que antes de cualquier cosa, se piense en el interés supremo de nuestra Nación. Que se considere que esta propuesta la hago pensando sólo en el futuro del país. Ese futuro que todos queremos, con mejores oportunidades para nuestros hijos”.<sup>68</sup>

Ya en este discurso tenemos los elementos argumentativos esenciales que habrán de presentarse en el posterior intento foxista de reforma, mismos que se desarrollarán en su oportunidad (argumentos tales como reforma para garantizar la expansión y suministro, escasez de recursos públicos, lo que hace incompatibles inversión en materia eléctrica e inversión en atención de necesidades sociales, y consecuentemente, apertura al capital privado como única posibilidad para garantizar la viabilidad del servicio, desmantelamiento del monopolio estatal, entre otros).

Igualmente, en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma zedillista, se encuentran los argumentos y desglose de los efectos materiales y formales que a grandes rasgos habrán de presentarse con la Propuesta de Reforma Integral del Sistema Eléctrico Mexicano, por lo que el señalamiento de sus aspectos relevantes es importante para facilitar el posterior estudio sobre el particular.

La exposición de motivos comienza señalando, desde la óptica gubernamental, la trascendencia de las reformas estructurales, así como de la necesidad de su continuidad:

“Las reformas estructurales le han permitido al gobierno de la República destinar más recursos que nunca al desarrollo social y al combate a la pobreza [ . . . ] Sólo perseverando en el rumbo y profundizando los

---

<sup>68</sup> Véase: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/feb99/02feb99.html>

cambios estructurales, tendremos condiciones de progreso y justicia para todos”.

El hilvanaje de la argumentación tendiente a demostrar la necesidad de la reforma comienza con la puesta en relieve de la cada vez mayor necesidad de electricidad:

“Con la industrialización del país y el crecimiento del sector servicios, la actividad económica en general se ha vuelto más intensiva en el uso de la electricidad. Esto implica que se requiere cada vez más electricidad para generar mayor valor agregado”.

Después de hacer una exaltación de la nacionalización de la industria eléctrica y de las inversiones que el Estado tuvo que acometer para la expansión e interconexión del sistema eléctrico nacional, señala cuál fue el principal problema de la industria eléctrica, achacándoselo a la distorsión generada en las tarifas por la intervención estatal a través de los subsidios:

“Durante este período (*los setentas*), se observaron tasas de inflación considerablemente superiores a las observadas en las dos décadas anteriores. Las tarifas del servicio eléctrico, a pesar de las necesidades de los suministradores, no se ajustaron al ritmo del crecimiento inflacionario, lo que debilitó las finanzas de los suministradores de la industria eléctrica. Las diferencias entre las tarifas eléctricas y los costos [ . . . ] provocaron niveles crecientes de subsidio [ . . . ] Con este modelo, los subsidios de las tarifas provocaron que la expansión del sector no fuera autofinanciable y que las entidades públicas responsables del sistema eléctrico adquirieran importantes pasivos financieros”.

A continuación, al igual que en la exposición de motivos de las reformas salinistas, se hace una exaltación de las reformas que precedieron a la nueva iniciativa, aunque reconociendo que por sí solas son insuficientes, de ahí la trascendencia de continuar reformando:

“Las reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, de diciembre de 1992 y una nueva reglamentación abrieron un espacio limitado para la participación privada nacional y extranjera en el sector [ .

. . ] Este cambio implicó un reconocimiento de la necesidad de sumar el esfuerzo privado para ampliar la oferta eléctrica, ante las limitaciones financieras del gobierno federal y las demandas sociales de una población creciente [ . . . ] En virtud de esas reformas, los particulares pueden participar en la generación de energía eléctrica [ . . . ] Sin embargo, debe reconocerse que dadas las restricciones que todavía impone la estructura institucional a los inversionistas, el número de participantes privados es muy limitado”.

Acto seguido, unilateralmente se declara que la nacionalización cumplió sus objetivos (omitiendo aquéllos de suma trascendencia como la necesidad de intervención ante las deficiencias y abusos privados y la necesidad de garantizar la estabilidad y control de un área prioritaria para el desarrollo) y que el Estado ha hecho su parte, por lo que desde la perspectiva oficial se insiste en que no queda otro camino que no sea la apertura:

“En su momento la nacionalización de la industria eléctrica respondió a las necesidades de una rápida integración del sistema eléctrico nacional y de extender la cobertura de los servicios eléctricos del país. Hoy podemos afirmar que los objetivos que llevaron a la nacionalización de la industria eléctrica han sido plenamente cumplidos. Durante décadas, los mexicanos hemos invertido grandes cantidades de recursos para desarrollar la infraestructura eléctrica con la que contamos [ . . . ] El Estado mexicano ha cumplido su parte en el desarrollo de esta tarea. Nuestra infraestructura eléctrica es una de las más importantes del mundo [ . . . ] La capacidad instalada [ . . . ] si bien es suficiente en la actualidad, está llegando a sus límites y presenta insuficiencias para hacer frente a los retos inmediatos del sector”.

El siguiente paso en la argumentación, una vez que se ha puesto de manifiesto el aumento de la importancia de la electricidad y de su demanda, así como del agotamiento del papel activo del Estado, consiste en la exaltación de la demanda eléctrica y el difícil reto de la ampliación de la oferta:

“Desde hace cincuenta años, la demanda de electricidad ha registrado un crecimiento anual superior al del producto interno bruto [ . . . ] Con el crecimiento de la economía y del ingreso de las familias mexicanas, y dada la estructura demográfica de la población, deben esperarse incrementos muy importantes en la demanda de electricidad [ . . . ] ello obligará a aumentar rápidamente la capacidad de generación, así como a modernizar y ampliar los sistemas de transmisión y distribución [ . . . ] En suma, durante los próximos años, los mexicanos tendremos que aumentar muy aceleradamente la oferta de electricidad, al tiempo que elevamos la eficiencia y mejoramos el servicio”.

Una vez que se ha evidenciado la necesidad de aumento de la demanda, se manifiesta que su satisfacción requiere de importantes recursos, lo cual, ante su escasez (sin mencionar su porqué) y de continuar su financiamiento solamente con recursos públicos, pone en peligro la satisfacción de otras demandas sociales:

“El reto de la expansión y modernización del sistema eléctrico representa necesidades de inversión [ . . . ] Pretender enfrentar los retos del sector eléctrico exclusivamente con recursos fiscales, implicaría estar dispuestos a afectar los programas de desarrollo e infraestructura social y así evitar que muchos mexicanos obtengan los mínimos de capacidades y bienestar necesarios”.

Una vez que la exposición se ha encaminado hacia esta disyuntiva, de nueva cuenta el camino es solamente uno:

“[ . . . ] los recursos públicos son limitados y las necesidades de inversión crecientes. Por esto, para asegurar la disponibilidad de inversiones públicas para el bienestar social, al tiempo que atendemos las necesidades de la industria eléctrica nacional, debemos ampliar los espacios necesarios para la concurrencia de los sectores público, social y privado”.



En consecuencia, la reforma es presentada como más que necesaria, al considerarse que la actuación estatal no puede seguir siendo el sostén de la industria eléctrica y que los riesgos de no acometerla son altos:

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

Hasta aquí, los argumentos vertidos en la iniciativa han sido tendientes a demostrar la existencia de la necesidad de una reforma; a continuación, la exposición se centra en enfatizar el por qué sí de la apertura, remarcando los avances tecnológicos y los procesos de reforma a nivel internacional.

“Durante los últimos años, los avances tecnológicos han cambiado fundamentalmente las posibilidades de participación y competencia en la industria eléctrica [ . . . ] se ha hecho posible la competencia entre generadores de energía en muchos de los sectores eléctricos de distintos países del mundo, lo que hace factible la creación de un mercado de energía [ . . . ] los desarrollos tecnológicos en comunicaciones y sistemas de información han permitido mejorar notablemente los estándares de calidad de las redes de transmisión y distribución. Gracias a ello, en distintos países se ha abierto el acceso a las redes de transmisión y distribución para que generadores y usuarios puedan elegir con quiénes establecer relaciones comerciales para la venta y adquisición de electricidad. La evolución de la estructura organizacional a nivel mundial

atiende a la necesidad de aumentar la eficiencia en la operación y propiciar el desarrollo en la industria eléctrica”.

Para reafirmar la inclusión privada en la materia, la iniciativa reinterpreta tendenciosamente lo que es la rectoría del Estado en el sector eléctrico, vinculándola al contexto que favorece e impone la apertura:

“La rectoría del Estado no implica ser el único y exclusivo participante en el sector eléctrico, sino crear instituciones y normas que garanticen que la sociedad cuente con la electricidad que necesita, al menor costo posible. Hoy, las enormes necesidades de ampliación del sector eléctrico, los requerimientos de alta calidad en el suministro, los adelantos tecnológicos y la necesidad de contar con recursos adicionales para financiar otros requerimientos sociales, exigen evolucionar de un esquema que limita la participación privada a uno que facilite una amplia concurrencia social”.

Finalmente, se señala que el contexto nacional coincide con el internacional en cuanto a las necesidades y ventajas de la apertura, al indicar que éstas ya han sido descubiertas e implementadas por otros países:

“Por razones similares, diversos países han reestructurado su sector eléctrico [. . .] constituyendo mercados competitivos que han alentado la participación de nuevos actores y han permitido elevar la competitividad en la prestación de este servicio. Tal ha sido el caso de Argentina, Chile, [. . .] Inglaterra y algunas regiones de América del Norte [. . .] En el mundo, la empresa eléctrica integrada desde la generación hasta las ventas está dejando su lugar a empresas especializadas en cada segmento de la industria [. . .] El cambio estructural que propongo mediante la presente iniciativa se inscribe en una corriente de transformación mundial del sector eléctrico [. . .] La reforma que propongo pretende sentar las bases constitucionales para establecer el marco legal e institucional de una nueva industria eléctrica nacional, en la que se permitiría la participación del sector privado en la generación, transmisión, distribución y comercialización de electricidad”.

De esta manera, los argumentos anteriormente manifestados buscaron avalar la reforma constitucional a los artículos 27, párrafo sexto, y, 28, párrafo cuarto, Constitucionales.

El párrafo sexto del artículo 27 Constitucional, se modificaría para establecer que correspondería exclusivamente a la Nación el control operativo de la red nacional de transmisión de electricidad, el cual no podría ser concesionado a los particulares. Por su parte, el cuarto párrafo del artículo 28 establecería que no constituyen monopolio el control operativo de la red nacional de transmisión de electricidad; que la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica son áreas prioritarias para el desarrollo nacional, ejerciendo en ellas el Estado su rectoría y que al otorgar concesiones o permisos mantendría éste el dominio de las redes generales de transmisión y de distribución de energía eléctrica, de conformidad con las leyes de la materia.

Con las modificaciones propuestas, la electricidad dejaría de ser un área estratégica del desarrollo nacional, con lo que se terminaría la exclusividad estatal abriéndose el sector a la competencia entre los particulares. En consecuencia, del artículo 28 Constitucional desaparecería la declaración de la no constitución de monopolio en cuanto a la electricidad como un todo exclusivo al Estado; segmentándose en actividades diferenciadas para la explotación particular, las cuales ahora serían prioritarias, y con la eliminación de la exclusividad estatal y la entrada a un régimen de concurrencia, las actividades que en este ámbito lleve a cabo el Estado pueden ser objeto de concesión a los particulares.

Una vez aprobadas estas reformas, se hubiese enviado, tal y como se anuncia en la iniciativa, un paquete de reformas que hubiese terminado de modelar el marco legal de mercado en materia de energía eléctrica.

En la propia iniciativa, se anuncia que el proceso de reforma y reestructuración del sector eléctrico debería estar sujeto a varias etapas, empezando por la reorganización de la CFE y LFC para "prepararlas para el nuevo entorno"; posteriormente, habría una etapa de apertura de la industria

eléctrica que permitiese la participación en nuevos proyectos a los inversionistas privados y, finalmente, se daría paso a la privatización.

En el mercado eléctrico existirían empresas acordes con la segmentación del sector, esto es, empresas de generación encargadas de la producción de la electricidad; empresas de transmisión enfocadas en la conducción de electricidad a través de las líneas de alta tensión; y empresas regionales de distribución, encargadas de conducir el fluido eléctrico en las líneas de media y baja tensión para llevarla a los usuarios finales. También habría un organismo encargado del control operativo de la red nacional de transmisión y de la operación del mercado eléctrico mayorista.

En materia de generación, la actividad del Estado se limitaría a la generación exclusiva de energía nucleoelectrica y de la operación de hidroeléctricas de capacidad marginal para diversos fines (como la electrificación de zonas marginadas, por ejemplo); en tanto que las demás centrales hidroeléctricas en propiedad estatal que no hubieran sido vendidas, serían concesionadas. Los particulares serían propietarios y operarían, salvo las nucleoelectricas, cualquier tipo de plantas generadoras.

En materia de distribución, el Estado se limitaría a mantener el control operativo de la red nacional de transmisión, teniendo a su cargo el despacho de energía eléctrica (el manejo de la energía ofertada y demandada que fluye a través de dicha red), a través de un organismo público descentralizado creado *ex profeso*. Dicho organismo se encargaría de determinar el orden de entrada de las centrales de generación a la red nacional de transmisión bajo criterios técnicos y económicos preestablecidos, pretendiendo la no discriminación en dicho acceso.

Sin embargo, el control operativo en el cual el Estado tiene exclusividad se entiende únicamente en cuanto al despacho de la energía en la red nacional, mas no del control físico de los activos que la componen, pues en la propia iniciativa se señala que una empresa podría tener en concesión dichos bienes, siendo la responsable de su conservación, ampliación y mantenimiento. De esta manera, el Estado operaría una instalación que no controla físicamente y que

ante la limitación que impone contar solamente con un organismo que se encarga de la actividad logística, está imposibilitado de controlar; con lo que ya de primera vista se antojaría difícil un efectivo manejo del único aspecto dejado al quehacer estatal.

Por lo que toca a la distribución de energía a través de las redes de media y baja tensión, ésta estaría concesionada a los particulares, dividiéndose con ello el país en monopolios regionales de distribución privada.

En cuanto al mercado eléctrico mayorista, estaría integrado por los generadores, distribuidores y usuarios que por sus grandes consumos se les consideraría como consumidores calificados. El mercado eléctrico mayorista estaría operado por el mismo organismo público descentralizado que opere la red nacional de transmisión, teniendo la función de asignar la capacidad de generación que cubra la demanda de los usuarios.

Los generadores, a través de la red nacional de transmisión, ofertarían electricidad que podría ser adquirida tanto por distribuidores, comercializadores y usuarios calificados.

Por su parte, los usuarios de consumos pequeños serían la mayoría de los usuarios, por lo que la empresa de distribución regional les proporcionaría la energía con un precio unitario que incluyese el costo de generación que se determinaría por el mercado mayorista, y los de distribución y venta para los que se fijarían montos máximos.

Finalmente, después de ver los alcances y lo abiertamente hostil que resulta la iniciativa con el espíritu social de la Constitución, para rematar, en el antepenúltimo párrafo de la iniciativa, lo social cobra un sentido por demás interesante. Se lee:

“Esta es una iniciativa con un contenido eminentemente social. Lo tiene porque parte del reconocimiento de que una industria eléctrica moderna es indispensable para responder a las expectativas de desarrollo y bienestar de la sociedad. Lo tiene, también, porque crea las condiciones para una amplia concurrencia de los sectores público, social y privado, bajo la rectoría del Estado, en esta área del desarrollo nacional”.

**2.1.4 Reformas al Reglamento de la Ley del Servicio  
Público de Energía Eléctrica mediante Decreto Presidencial  
de 24 de mayo de 2001, declaradas  
inconstitucionales.**

Hasta ahora hemos podido ver cómo en el sector eléctrico (y no sólo en el eléctrico) los esfuerzos gubernamentales han ido creciendo en ambición en la medida en que han logrado consolidar sus avances en pos de lograr el ajuste estructural total, para terminar el Estado de bienestar e implantar el Estado neoliberal.

A partir de la reforma de 1983, se inicia de manera velada el camino para abrir el sector eléctrico; con la reforma salinista, de cierta forma disimuladamente, se consolida la apertura parcial; y, con la iniciativa zedillista, la pretensión de apertura total es frontal.

Aun cuando el antecedente directo de la Propuesta de Reforma Integral del Sector Eléctrico Mexicano lo constituye la iniciativa zedillista, la reforma reglamentaria que en este momento se abordará, es relevante porque evidencia la consigna gubernamental de abrir la industria eléctrica, violando la Constitución. Por otro lado, es importante analizar la interpretación hecha por la Suprema Corte en cuanto a la definición de los ámbitos de lo que al Estado y a los particulares corresponde en la prestación del servicio público de energía eléctrica a la luz de la interpretación de los postulados constitucionales rectores de la materia, rebatiendo la interpretación salinista-foxista que restringe la concepción del servicio público, para así introducir la participación privada en un área de exclusividad estatal, a través de la CFE.

Mediante oficio presentado el cuatro de julio de dos mil uno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los miembros de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión promovieron una controversia constitucional demandando la invalidez de

los actos materia de la controversia consistentes en la invasión a la competencia del H. Congreso de la Unión por parte del Titular del Poder Ejecutivo Federal, con la expedición del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica de fecha veinticuatro de mayo de dos mil uno, publicado en el Diario Oficial de la Federación.

En la demanda, se señalaron como violados los artículos 49 (división de poderes), 73, fracción X (facultad del Congreso para legislar en toda la República sobre energía eléctrica), 89, fracción I (promulgar y ejecutar el Presidente de la República las leyes que expida el Congreso, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia), y 134 Constitucionales (las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones y contratación de obra pública se adjudicarán o llevarán a cabo mediante licitación pública, para asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles).

La demandante manifestó que, por su contenido y alcance, las reformas no sólo exceden (en cuanto a que los reglamentos únicamente pueden y deben expedirse dentro de los límites que la Ley señala, sin poder ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni ser utilizados para llenar lagunas ni para reformar la Ley ni para remediar olvidos u omisiones del legislador), sino que también contravienen las disposiciones de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, transgrediendo la división de poderes y la facultad del Congreso para legislar en materia de electricidad; en atención a que dicha Ley no es una ley marco que únicamente dé principios generales susceptibles de ser desarrollados por un reglamento, sino que es un ordenamiento que detalla las condiciones en que debe prestarse el servicio público, así como las modalidades, características y grado de participación que corresponde o puede corresponder al sector público, privado y social, a efecto de dar cumplimiento a los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 25, 27 y 28 Constitucionales.

La demandante señaló igualmente que la finalidad de la Ley es fortalecer la prestación del servicio público, a través de la CFE, y que la generación de

energía eléctrica por los particulares tiene carácter de excepcional y subsidiaria; por lo que cuando resulte conveniente suministrar energía eléctrica por los particulares, la Ley prevé que en atención a criterios comparativos de costos los particulares deberán ser llamados para tal propósito a través de una convocatoria en la que se señalarán las necesidades específicas de la CFE, las condiciones de entrega, calidades, seguridades, plazos, precios y demás características propias de una licitación.

Sin embargo, continúa la demandante, con la reforma, la fracción II, inciso c) del artículo 135 del Reglamento dispone, en contra de lo establecido en la Ley y sin limitación alguna, que la CFE podrá y, en cierto modo, deberá adquirir la totalidad de la producción excedente de los permisionarios de cogeneración, hasta por 20 MW en los casos de autoabastecimiento, siempre y cuando tenga una capacidad instalada hasta de 40 MW; y hasta el cincuenta por ciento de la capacidad total cuando se trate de autoabastecimiento, cuya capacidad instalada sea superior a 40 MW.

Afirmó la demandante que lo anterior, en sí mismo, trasciende las facultades reglamentarias del Ejecutivo Federal, dado que a través de esta reforma se está llevando a cabo una apertura absoluta para que los particulares generen energía eléctrica y la vendan de manera irrestricta a la CFE, sustituyendo los cometidos de la misma, en contra de lo establecido en la Ley. Lo anterior queda más claro, dice la demandante, cuando se lee el último párrafo de la fracción II del artículo 135 del Reglamento en el que se establece que el porcentaje indicado en el inciso b) de dicha fracción podrá ser modificado por la Secretaría de Energía, conforme a las necesidades de energía que requiera la prestación del servicio público y a nivel de reserva del sistema eléctrico nacional. De lo cual resulta, que el Ejecutivo Federal haciendo uso extensivo y no sustentado en derecho que le confieren sus propias facultades reglamentarias, autoriza a la Secretaría para modificar a través de un mero acto administrativo los porcentajes establecidos en la Ley sin limitación alguna; sufriendo así el Congreso de la Unión una afectación en sus facultades, ya que con dicha reforma quedaría en manos de la Secretaría de Energía la



determinación política y el manejo indiscriminado, sin regulación legal alguna, de la energía generada por los particulares transgrediendo el ámbito competencial que tiene el Congreso para legislar en forma exclusiva en materia de energía eléctrica.

Por otra parte, señaló la demandante que la reforma a los artículos 126 y 135 del Reglamento suprime el requisito de convocatoria para adquirir energía eléctrica de toda clase de permisionario, al autorizar a la CFE para que adquiera fuera de convocatoria, esto es, de licitación pública, los excedentes de energía generada por los permisionarios, vulnerándose lo dispuesto en el artículo 36-Bis, fracción II, de la Ley, y, en última instancia, lo establecido por el artículo 134 Constitucional, el cual señala que cuando la licitación no sea el medio idóneo 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; lo cual, a juicio de la demandante, en el caso de la reforma que nos ocupa de ninguna manera acontece, puesto que ninguna ley y menos aún la del Servicio Público de Energía Eléctrica establece tales bases, procedimientos, reglas o requisitos, no siendo dable hacerlo por vía reglamentaria y menos aún por vía derivada de la reglamentaria, esto es, a través de la Secretaría de Energía.

En general, la contestación a la demanda, por parte de las demandadas (la Presidencia, la Secretaría de Energía, la Secretaría de Gobernación y la Comisión Reguladora de Energía), siguió, palabras más, palabras menos, las mismas líneas argumentativas, por lo que para señalar sus aspectos más relevantes nos referiremos a lo señalado por la Consejería Jurídica de la Presidencia quien se manifestó, *grosso modo*, como a continuación se describe.

El Reglamento no modifica los límites de energía eléctrica establecidos en la 'Ley de Energía', en atención a que no se modifican los límites de energía que pueden producir los particulares, los cuales se establecen no para imponer restricciones a la producción de energía de los particulares ni para las adquisiciones de la Comisión, sino que únicamente son para diferenciar las modalidades.

Señala también la Consejería que el Reglamento no contraviene los supuestos límites de adquisición de energía establecidos en 'Ley de Energía', pues considera que la participación de los particulares en la generación de electricidad únicamente se regula por los artículos 3 y 36 a 39, y que en éstos ni en ningún otro de la Ley se determinan límites para la capacidad que puede adquirir la Comisión, los cuales únicamente se encuentran en el Reglamento y sólo se refieren a los permisionarios de autoconsumo y cogeneración; el único límite que se modificó fue el establecido por el Presidente de la República en la fracción II del artículo 135 del Reglamento, por lo que si la Ley no establece ningún límite para la adquisición de energía, es imposible que el Reglamento los haya alterado.

Por otra parte, señaló la demandada que el hecho de modificar los límites no implica la participación ilimitada de los particulares en la generación de electricidad, al no tratarse de un asunto de capacidad de generación, sino de adquisición por parte de la Comisión; y, desde esta perspectiva, es como en el caso de los productores independientes que son los mayores suministradores de energía, y respecto a la adquisición que se haga de éstos, no existe limitación alguna establecida en la Ley o Reglamento. Además, la adquisición que se hace de los permisionarios de cogeneración y autoabastecimiento es sólo de excedentes, la cual es sólo de forma eventual y optativa por parte de la Comisión.

Continúa su defensa del acto impugnado, señalando que en las reformas al Reglamento se establece que se aprovechará la energía eléctrica cuyo costo sea el menor para la Comisión y que proporcione óptima estabilidad, calidad y seguridad en el servicio público; que en las reformas se faculta en forma expresa a la Comisión a negarse a convenir cuando la prestación del servicio público no requiera de dichos excedentes; que al establecerse en el Reglamento la definición de excedentes, se puso en el Reglamento un candado para evitar que al amparo de este término, los permisionarios de autoconsumo y cogeneración vendieran toda su producción sin el requisito de satisfacer primero sus necesidades.

La Consejería consideró que la Ley sólo exige la convocatoria tratándose de la construcción de nuevas instalaciones, siendo la licitación una regla general que admite excepciones y el caso de los excedentes de la autogeneración y la cogeneración es una de ellas, en la cual el Congreso de la Unión, con fundamento en el párrafo tercero del artículo 134 Constitucional, consideró que el procedimiento de licitación no era idóneo para adquirir tales excedentes y, en consecuencia, estableció bases y reglas distintas a las cuales se ajustó el Reglamento. En el artículo 36-Bis de la Ley, fracción II, el legislador exigió que la construcción de nuevas instalaciones que no lleve a cabo la CFE, se debe realizar por licitación pública y al no referirse los supuestos de las fracciones II y IV a la adquisición de fluido proveniente de nuevas instalaciones, el legislador no estableció el requisito de convocatoria; si su intención hubiese sido en tal sentido, la redacción de dichas fracciones hubiese sido en términos parecidos a la de la fracción II o hubiese establecido una fracción que abarcara los dos supuestos.

Señaló la Consejería que la energía excedente que generan los particulares para abastecerse de sus propias necesidades, únicamente puede ser adquirida por la Comisión. Ante tal circunstancia, los permisionarios sólo tienen como alternativa el vender sus excedentes a la Comisión o dejar que se desperdicien, teniendo así la Comisión una posición de comprador único que le da el poder suficiente para satisfacer sus necesidades y obtener en los convenios correspondientes las mejores condiciones para el Estado, sin necesidad de licitación alguna.

Continuó la Consejería mencionado que, aun cuando no se estableció la licitación como el medio idóneo, el artículo 36-Bis se apega a lo establecido por el artículo 134 Constitucional, en cuanto a que establece las bases, procedimientos, reglas y requisitos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones al Estado, pues, en su proemio, dicho artículo 36-Bis establece que la energía que adquiera la Comisión deberá ser la de menor costo, ofreciendo además óptima estabilidad, calidad y seguridad de servicio y solamente se adquirirá si la

Comisión la necesita; por lo que la adquisición de energía a los particulares no se realiza discrecionalmente y la Comisión no se encuentra obligada a las adquisiciones.

Finalmente, señala la Consejería que la reforma al Reglamento no contraviene ni excede la Ley. Antes de la reforma impugnada también se podían adquirir fuera de convocatoria los excedentes de autoabastecimiento y cogeneración, pero limitado a cierta cantidad (20MW), limitación que fue establecida por el Ejecutivo Federal en el Reglamento y no por el legislador en la Ley, por lo cual, el propio Ejecutivo puede reformar una disposición que él mismo previó. Por tanto, no se echa por tierra todo el sistema limitativo que establece la Ley de Energía como lo afirmó la actora, ya que dicha Ley no establece ninguna limitación al respecto.

En los considerandos, la Suprema Corte, una vez que se declaró competente para conocer y que procedió al estudio de la legitimación activa y pasiva y determinar si existió o no consentimiento de la actora (determinando que no, puesto que la emisión del reglamento y de las reformas son dos actos distintos), consideró que era necesario hacer algunas precisiones sobre las características de la controversia constitucional, la función que le corresponde a la Corte al estudiar asuntos de esa naturaleza y las reglas técnicas que debe cumplir al pronunciar la sentencia:

Después de citar jurisprudencia que avala su posición, el pleno de la Corte señaló que: "es de concluirse que la pretensión de los medios de control constitucional es la salvaguarda del orden primario o total, a través de la función interpretativa y de decisión de si un acto de autoridad está o no apegado a la norma constitucional [ . . . . . ] el cometido de este Alto Tribunal al resolver controversias constitucionales [ . . . ] consiste en preservar los dos principios que sustentan las relaciones jurídicas y políticas [ . . . ] a saber, salvaguardar el federalismo y la supremacía constitucional."<sup>69</sup>

Respecto de la segunda cuestión, señaló que la función que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver controversias

---

<sup>69</sup> Controversia Constitucional 22/2001. Sentencia, Considerando Sexto, pp. 192-193.

constitucionales, consiste en salvaguardar el orden constitucional, infiriéndose de ello sus posibilidades y sus limitaciones:

“En cuanto a sus posibilidades puede examinar, con la mayor amplitud, si las normas o actos combatidos violan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cualquiera de sus disposiciones [ . . . ] En esa labor puede acontecer que las disposiciones constitucionales sean claras, y por lo mismo, de fácil e indiscutible aplicación; pero también puede suceder que se tenga que acudir a la interpretación de la norma constitucional que se estime violada, para desentrañar su contenido y ello exigirá que se expresen los razonamientos idóneos que lo demuestren.”<sup>70</sup>

En cuanto a sus limitaciones, señaló la Corte que no le corresponde arrogarse atribuciones propias del Poder Reformador de la Constitución, como tampoco del Poder Legislativo, de los Estados o de los Municipios, tocándole juzgar los actos y leyes combatidos.

En cuanto a las reglas técnicas, señaló que son tres reglas claras las que deben cumplirse al dictar sentencia en asuntos de tal naturaleza: 1) corregir errores en la cita de los preceptos; 2) examinar integralmente los razonamientos de las partes para resolver la cuestión efectivamente planteada; 3) suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios:

“Se trata, consecuentemente, de reglas tan elásticas que bien pueden interpretarse en el sentido de que si la Suprema Corte advierte una violación a la Constitución que no se hubiere propuesto por el accionante, ella puede examinarla oficiosamente al suplir la demanda. Por mayoría de razón lo mismo puede hacer si existen algunos planteamientos que, por sí mismos, también puedan prosperar. [ . . . ] este mecanismo revela que el legislador ordinario, al reglamentar la norma constitucional, consideró de tal importancia que la Suprema Corte determinara si se respetó el orden constitucional por las normas o actos impugnados, que determinó que lo hiciera sin las limitantes que podrían

---

<sup>70</sup> *Ibidem*, pp. 198-199.

seguirse de citas equivocadas de preceptos, presentaciones confusas que dificultan advertir lo efectivamente planteado o, finalmente, carencias o deficiencias que pudieran advertirse en la demanda, contestación, alegatos o agravios”.<sup>71</sup>

Al entrar al estudio de los conceptos de invalidez, consideró la Corte que se reducían, en esencia, al planteamiento de problemas de legalidad, que en estricto sentido sólo implicaban el cotejo de los preceptos reglamentarios de mérito con la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y que sólo de manera tangencial o indirecta refieren cuestiones de constitucionalidad, desprendidas del artículo 89, fracción I, de la Constitución.

De esta manera y apoyándose en los razonamientos anteriormente expuestos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación entró al estudio de lo que consideró la cuestión efectivamente planteada, supliendo la deficiencia de la demanda y la contestación: si los preceptos impugnados implicaban la violación al artículo 89, fracción I, de la Constitución, por violación a los artículos relativos al autoabastecimiento y a la cogeneración de energía eléctrica de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, interpretados éstos a la luz de las normas constitucionales que establecen el marco supremo que rige lo relacionado con la electricidad:

“Por tanto, en ejercicio de las atribuciones que el Constituyente le ha otorgado, este tribunal constitucional, para decidir sobre las constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos reglamentarios impugnados, considera necesario conectar el problema con los artículos constitucionales que establecen las líneas fundamentales sobre el sector energía eléctrica, y partiendo de ahí, pasar al examen de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, exclusivamente en los temas planteados que son el autoabastecimiento y la cogeneración, para poder, así, formar un juicio de valor constitucional respecto de las disposiciones impugnadas cuya validez se demanda. De acuerdo con las reglas anteriores, debe considerarse que es medularmente fundado el concepto

---

<sup>71</sup>Controversia Constitucional 22/2001. Sentencia, Considerando Séptimo, pp. 200.

de invalidez relativo a la violación del artículo 89, fracción I, de la Constitución, en virtud de que el Decreto impugnado va más allá de la disposiciones jurídicas que pretende reglamentar, interpretadas conforme a las normas constitucionales que regulan la materia de energía eléctrica [ . . . ]”<sup>72</sup>

Así, la Corte entró al estudio de los artículos constitucionales rectores en materia de energía eléctrica para determinar la naturaleza de las figuras de autoabastecimiento y la cogeneración, centrándose en el artículo 27, en el párrafo correspondiente, señalando que

“[ . . . ] del referido párrafo aparecen con toda claridad los siguientes principios:

1. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, distribuir y abastecer de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público. Como se ve, no sólo es la prestación del servicio público lo que es exclusivo de la Nación, sino todas las operaciones especificadas, cuando la tengan por objeto.
2. En esta materia, o sea la mencionada en el punto anterior, no se otorgarán concesiones a los particulares.
3. En esa materia la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines”.<sup>73</sup>

Posteriormente, consideró la Corte importante destacar respecto del párrafo correspondiente del artículo 27 constitucional, “algunos aspectos del proceso reformador que culminó con su adición porque de ahí pueden, válidamente, desprenderse los fines que, a través de ellos, persigue el Constituyente”. Una vez hecho lo cual, señaló:

“[ . . . ] debe considerarse que el artículo 27 constitucional en la parte examinada, en relación con los artículos 25 y 28 del mismo Magno ordenamiento, permiten que la iniciativa privada pueda generar su propia energía eléctrica; lo único que no puede hacer, conforme a la

---

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 208

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 213.

Constitución, es prestar el servicio público de energía eléctrica y realizar las operaciones especificadas con ese mismo fin, función que está reservada exclusivamente al Estado Mexicano a través de los organismos correspondientes [ . . . . . ] Esto significa que nada se cuestiona en cuanto a que los autoabastecedores pueden generar energía para sí mismos, sino que lo discutido es si sus excedentes, conforme a lo dispuesto por el Decreto combatido, pueden venderse a esa Comisión y si ello respeta las reglas establecidas en la Ley del Congreso interpretada conforme a la Constitución [ . . . . . ] puede suceder que aquellas personas que generan su propia energía eléctrica tengan sobrantes o excedentes de lo que es propio de su consumo [ . . . ] que ese sobrante o excedente pueda ser vendido a la Comisión Federal de Electricidad para que ésta preste el servicio público, pero siempre y cuando sea en tal cantidad que de ninguna manera se desnaturalice el carácter de autoconsumo que es propio de esas figuras [ . . . ] al establecer las figuras de autoabastecimiento y cogeneración, se pretende fomentar el autoconsumo, el ahorro de energía proveniente del sector público y la producción de energía más limpia, pero no convertir a aquéllas en un negocio de generación eléctrica, en sí mismo, de lo que se infiere que el margen de excedentes debe manejarse dentro de lo razonable, es decir, como una cantidad mínima respecto de la generada para el fin que por naturaleza corresponde a los autogeneradores y consumidores”.<sup>74</sup>

Finalmente, los argumentos en los que se basó la Corte para declarar la inconstitucionalidad del decreto de reformas, se expresan en los siguientes párrafos:

“La reforma al Reglamento impugnada establece que los autoabastecedores podrán pactar fuera de concurso compromisos de capacidad y adquisición de electricidad hasta por 20 MW, cuando sus plantas tengan una capacidad hasta de 40 MW o hasta por la mitad de su

---

<sup>74</sup> *Ibid.*, pp. 222-223.



capacidad cuando las plantas tengan una capacidad total superior; por su parte, los cogeneradores podrán, también fuera de concurso, comprometer y vender la totalidad de sus excedentes, sin perjuicio del tamaño de las plantas de cogeneración. Las disposiciones impugnadas representan un cambio sustancial respecto a las condiciones establecidas por la ley, pues se desvirtúa el requisito de autoconsumo, elemento esencial de las figuras de autoabastecimiento y cogeneración y se altera el concepto de excedente, pues pasa de 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 se pueda producir y no se consuma. En efecto, al establecer límites más laxos para el caso del autoabastecimiento y al desaparecer los límites de compromiso de capacidades y producciones en el caso de la cogeneración, lo que deriva de la propia naturaleza de ese tipo de permisos y que constituyen la limitación lógica contenida en la ley, interpretada a la luz del artículo 27 de la Constitución, en el párrafo relativo, podrían existir proyectos de autogeneración cuyo destino no sea el autoconsumo, sino la venta de electricidad lo que, además, implicaría apartarse de los principios constitucionales establecidos en la parte final del sexto párrafo del artículo 27 de la Constitución, que regula el autoconsumo y la cogeneración al margen del servicio público. Por otra parte, el hecho de que el adicionado último párrafo de la fracción II, del artículo 135 autoriza a la Secretaría del Ramo a modificar el porcentaje del 50% establecido para los casos de plantas de autoabastecimiento cuya capacidad total instalada, *conforme a las necesidades de energía que requiera la prestación del servicio público y a nivel de reserva de energía del Sistema Eléctrico Nacional*, corrobora que en virtud del Decreto impugnado, pueden existir proyectos de autoabastecimiento cuyo destino fundamental sea comprometer la capacidad de generación para la prestación del servicio público, pues dados los términos en que

está redactada la norma deja un amplio margen de discrecionalidad a la Secretaría [ . . . . ] el Decreto impugnado implica una violación al límite de la facultad reglamentaria prevista por en el artículo 89, fracción .I, constitucional, consistente en que las disposiciones reglamentarias deben estar subordinadas a la ley que reglamentan, la cual debe ser su justificación y medida, lo anterior en virtud de que aquel desvirtúa la naturaleza jurídica de las figuras de autoabasteciendo y cogeneración establecida en los artículos 36 y 36-Bis de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, ya que al modificar los límites de energía eléctrica que pueden ser adquiridos sin licitación pública, altera el concepto de excedentes, lo que trae como consecuencia que la finalidad en la obtención de tales permisos ya no sea el autoconsumo de sus titulares sino el que la actividad primordial de éstos se pueda convertir en la generación de energía eléctrica para su venta a la Comisión Federal de Electricidad, lo que, además, implica apartarse de los principios constitucionales establecidos en la parte final del sexto párrafo del artículo 27 de la Constitución y de hecho y de derecho privatizar la prestación del servicio público de energía eléctrica”.<sup>75</sup>

De esta manera, se llegó a la inconstitucionalidad del Decreto de reformas, sin embargo, reviste particular importancia la declaración de la Corte en cuanto a la interpretación de la Constitución y de su sentido, en ejercicio de su facultad de suplencia para resolver la cuestión efectivamente planteada. Así, el Considerando Octavo estableció:

“Independientemente de las consideraciones contenidas en el anterior considerando, en las que se ha arribado a la inconstitucionalidad de los preceptos combatidos por ser violatorios del artículo 89, fracción I, de la Constitución, debe establecerse que los mismos resultan directamente violatorios de los artículos 25 y 27, párrafo sexto, última parte, y 28, párrafos cuarto y quinto de la Constitución Federal. [ . . . . . ] Los artículos constitucionales citados establecen, con toda claridad, que la

---

<sup>75</sup> *Ibíd.*, pp.229-232.

energía eléctrica es área estratégica para la nación mexicana [ . . . . . ]  
Por consiguiente, si el Titular del Poder Ejecutivo Federal emite normas reglamentarias que permiten que los particulares, bajo la apariencia de autoabastecedores y cogeneradores lleguen a convertirse en generadores de energía eléctrica para el servicio público, lo cual no podrían hacer ni siquiera mediante concesión que se admite en otros servicios públicos, se viola, de manera directa, la Constitución [ . . . ]”.<sup>76</sup>

Finalmente, en su Considerando Noveno, la Sentencia que declaró la invalidez de los artículos 126, párrafo segundo y tercero, y 135, fracción II y párrafos antepenúltimo, penúltimo y último del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, reformados y adicionados mediante Decreto Presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de mayo de dos mil uno, señaló:

“A mayor abundamiento, debe establecerse que no pasa inadvertido para este Tribunal Constitucional, por una parte, que no sólo la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y otras leyes relacionadas, pudieran contener disposiciones contrarias a la Constitución, pero ello es ajeno a la presente controversia y, de ser así, el propio Congreso de la Unión, que es la parte accionante en ella, estará en aptitud de realizar las reformas pertinentes; y por otra, que podrían darse necesidades de carácter económico o político que, desde esas perspectivas, cuestionan la última parte del párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución y las otras normas que con él se vinculan [ . . . ]”<sup>77</sup>

## **2.2 Composición de la Propuesta de Reforma Integral del Sector Eléctrico Mexicano.**

---

<sup>76</sup> Controversia Constitucional 22/2001. Sentencia, Considerando Octavo, pp. 232-233.

<sup>77</sup> Controversia Constitucional 22/2001. Sentencia. Considerando Noveno, p. 238.

### **2.2.1 Iniciativa de Reforma de los Artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Lo anteriormente señalado en este capítulo, ha servido para encuadrar el paquete de reformas que en sus respectivas exposiciones de motivos se engloban con la denominación de "Propuesta de Reforma Integral del Sistema Eléctrico Mexicano". Dicho paquete de reformas, cuyos lineamientos generales serán en las próximas páginas señalados, pretende modificar "estructuralmente" la composición y funcionamiento de la industria eléctrica nacional, o sea, reformar la legislación aplicable para retirar la participación del Estado en los términos en que hasta ahora ha venido presentándose, para establecer la libre y más amplia participación de los particulares, bajo la lógica del libre mercado.

A diferencia de su antecedente legal inmediato, la iniciativa zedillista, la reforma a los artículos 27 y 28 de la Constitución se presentó conjuntamente con las demás iniciativas de reforma y de ley que en aquella solamente fueron anunciadas en caso de aprobarse la reforma constitucional.

Al igual que su antecesora, la iniciativa de reforma constitucional es respecto del artículo 27, sexto párrafo, y del 28, cuarto párrafo.

Respecto del artículo 27, la reforma establece que corresponde exclusivamente a la Nación la prestación del servicio público de energía eléctrica en los términos que establezca la ley; adicionando que los particulares podrán generar electricidad para su consumo propio y para el Estado, pudiendo además generar y prestar servicio a los usuarios que rebasen los mínimos de consumo previstos en la ley, estableciendo la obligación estatal de garantizar el acceso y uso no discriminatorio de la Red Nacional de Transmisión y de las redes de distribución.

Por lo que hace a la reforma del artículo 28, se limita a establecer que no constituye monopolio el ejercicio exclusivo de las funciones estatales en el área estratégica del servicio público de energía eléctrica.

Otra diferencia respecto de la iniciativa zedillista se da en que ésta establece como área estratégica el control operativo de la red nacional de

transmisión de electricidad y como prioritarias para el desarrollo: la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica en los términos del artículo 25 Constitucional. En tanto que la presente iniciativa únicamente se limita a reorientar el área estratégica hacia el servicio público. Sin embargo, como se verá adelante, el efecto formal y material de ambas reformas es prácticamente el mismo: el retiro del Estado de la industria eléctrica, desmantelando las entidades que hasta ahora han prestado exitosamente en forma integral las actividades que dicha industria comprende, dejándolas en manos de los particulares.

Por último, cabe señalar que la técnica constitucional de la reforma es la típica liberal, al dejar a la ley reglamentaria la especificación de los elementos definitorios, tal y como lo establece el artículo segundo transitorio, que señala: "La ley que habrá de regular la participación de los sectores público, social y privado en las actividades de la industria establecerá las bases para la reestructuración de la industria y el funcionamiento del mercado eléctrico".

### **2.2.2 Iniciativa de Reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.**

La Iniciativa de reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, es la que determinaría toda la nueva composición de la industria eléctrica, como se desprende de la iniciativa de reformas al texto constitucional. Con la presente iniciativa se pretende reformar los artículos 1º, 4º a 13, 16 a 18, 20 y 39 a 46, así como los nombres de los capítulos II, III y V a IX; derogar los artículos 14, 15, 19 y 30 a 32 y adicionar los artículos 28-Bis y 47 a 67, así como los capítulos X a XII.

Como se ha podido ver, el concepto de servicio público es la clave de toda la reforma, mismo que es redefinido por la presente iniciativa (partiendo de la interpretación hecha desde la reforma salinista, por la cual, de todas las actividades que requiere la prestación del servicio público se pasó

limitativamente a las actividades que realice la CFE), estableciendo que comprende las actividades que realice el Estado, a través de las paraestatales, para satisfacer las necesidades colectivas básicas; para la prestación del servicio público y del de conducción a través de la red nacional de transmisión y de las redes de distribución. La iniciativa señala que dichas entidades estarán a lo establecido por la Comisión Reguladora de Energía.

El catálogo de las actividades que no comprende el servicio público, se amplía para abarcar tanto las actividades de generación, importación, conducción, transformación y venta de electricidad a los usuarios con requerimientos de consumo superiores a 2, 500 MW hora por año (conocidos en la iniciativa zedillista como usuarios calificados), como cualquier tipo de exportación de electricidad. Dentro de este esquema de amplia participación privada, la Secretaría de Energía y la Comisión Reguladora de Energía serían las máximas autoridades en materia eléctrica, recayendo la mayoría de las atribuciones reglamentarias y de control en esta última.

Por lo que hace a las facultades que la ley le otorgaría a la Secretaría de Energía, básicamente se limitarían a aprobar anualmente los programas institucionales de las entidades y del Centro Nacional de Control de Energía; promover la electrificación y la formulación de los programas de apoyo para las comunidades rurales y zonas urbanas marginadas y promover la inversión.

Las facultades de la Comisión Reguladora de Energía comprenderían expedir los términos y condiciones a que deberán sujetarse la prestación de los servicios de conducción a través de la red nacional de transmisión y de las redes de distribución, así como del suministro de energía eléctrica que las entidades destinen a la prestación del servicio público; determinar conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las metodologías para las tarifas de conducción y suministro para el servicio público, con base en costos económicos eficientes; expedir las reglas para el control operativo del sistema eléctrico nacional, así como para el despacho de generación; fijar las condiciones en que el Centro Nacional de Control de Energía prestaría sus servicios y las contraprestaciones que recibiría por los

mismos; verificar que en la prestación del servicio público las entidades adquieran y destinen a los usuarios la electricidad que resulte de menor costo; aprobar los modelos de convenios y contratos aplicables a la materia; aprobar los términos y condiciones de las convocatorias y bases de licitación por parte de las entidades para la ejecución de proyectos para el crecimiento o sustitución de capacidad instalada; otorgar, modificar y revocar los permisos en la materia, así como expedir las disposiciones administrativas de carácter técnico y operativo aplicables a las actividades sujetas a regulación por la comentada Comisión.

La prestación del servicio de conducción de energía eléctrica a través de la red nacional de transmisión y de las redes de distribución, señala la iniciativa que correría a cargo de entidades (sin dar detalle alguno de las mismas), las cuales prestarán dicho servicio tanto a otras entidades (lo que hace pensar que las entidades prestadoras del servicio de conducción y del servicio público no serían las mismas), como a permisionarios y a usuarios con altos consumos, independientemente de que la energía sea o no destinada a la prestación del servicio público. La iniciativa también señala que dichas entidades encargadas de la conducción, salvo excepción, estarán legalmente obligadas a celebrar los convenios para la prestación de sus servicios.

Por lo que toca a la electrificación de las comunidades rurales y de las zonas urbanas marginadas, la iniciativa señala que ésta será promovida por el Ejecutivo Federal en coordinación con los tres ámbitos de gobierno; igualmente, promoverá la formulación y ejecución de programas de apoyo a los usuarios pobres, siendo autorizados tales programas por la Secretaría de Energía y ejecutados por las entidades (sin mayor especificación sobre éstas), mismas que realizarían la instalación y mantenimiento de la infraestructura correspondiente a la vez que prestar el servicio público a los sectores marginados.

Al abordar en particular el servicio público de energía eléctrica (de manera inverosímil, como se verá con detenimiento en su oportunidad, la iniciativa prácticamente es omisa en cuanto a detallarlo) y de las actividades

que no lo constituyen, la ley establecería la posibilidad de que dentro de la modalidad de autoabastecimiento las entidades de la administración pública federal, estatal o municipal podrían concurrir, como si fuese copropiedad, al aprovechamiento de una central de generación, cuya titular sea una de aquéllas.

Por lo que hace al monto máximo de autoabastecimiento de electricidad que no requerirá permiso, la iniciativa lo fija en 3 MW; tampoco requiriéndolo, sin límite de generación, el funcionamiento de plantas exclusivamente destinadas a uso propio en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público.

Respecto de los usuarios con consumos superiores a 2,500 MW hora por año, podrían adquirir la energía libremente, ya sea de las entidades, directamente de los permisionarios de generación, a través del Centro Nacional de Control de Energía, importándola o de cualquier vendedor con permiso de la Comisión Reguladora de Energía. Dichos consumidores deberán registrarse ante la Comisión Reguladora y en tanto esté en vigor su registro, estarían impedidos de adquirir electricidad bajo los términos y condiciones aplicables a la prestación del servicio público.

La única mención particular que se encuentra en la iniciativa respecto de la prestación del servicio público, señala que las entidades estarán obligadas a prestarlo a los usuarios que no cuenten con el registro de grandes consumidores; lo cual hace parecer que la apertura es sólo parcial y que las entidades conservarían un papel relevante en la industria eléctrica, sin embargo, como se verá, dicho papel sería más bien marginal.

El control operativo del sistema eléctrico nacional y la operación del despacho de generación correría a cargo del Centro Nacional de Control de Energía, el cual sería un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, sin fines de lucro.

Dentro de las facultades del mencionado Centro, se encontrarían: determinar la configuración de la red nacional de transmisión y de las redes de distribución; determinar en todo momento el nivel de generación de las



centrales eléctricas conectadas a la red nacional de transmisión y a las redes de distribución; someter a la Secretaría de Energía las necesidades de expansión del sistema eléctrico nacional; coordinar los programas de mantenimiento, ampliación y modernización de las centrales eléctricas y líneas, equipos y subestaciones conectadas al sistema eléctrico nacional, ordenando las maniobras físicas necesarias para garantizar su confiabilidad; proporcionar acceso abierto no discriminatorio a la red nacional de transmisión y a las redes de distribución; efectuar el cobro y pago de las contraprestaciones a quienes se conecten, participen en el despacho de generación, hagan uso o presten servicios de conducción a través de la red nacional de transmisión y de las redes de distribución; desahogar procedimientos y aplicar penas convencionales por el incumplimiento de las reglas del despacho de generación, restringiendo o suspendiendo a los infractores.

Al tener el control operativo de las vías de conducción eléctrica, el Centro Nacional de Control de Energía sería el intermediario entre oferentes y demandantes de electricidad, por lo que las entidades y los permisionarios podrían ofrecer y entregar electricidad a través de dicho Centro y, a su vez, las propias entidades y los usuarios de gran consumo podrían abastecerse de energía eléctrica. Para tal función intermediaria, el Centro estará obligado a suscribir convenio con la parte interesada y, particularmente, en los que suscriba con las entidades deberá comprender lo relativo a la electricidad que reciban de los permisionarios.

Por otra parte, la única mención que en la presente iniciativa de ley se hace de la Comisión Federal de Electricidad es para continuar con la línea de obligarla al pago de un aprovechamiento al gobierno federal por los activos que utilice por la prestación del servicio público de energía eléctrica (con lo cual se deduce que corre a cargo de dicha entidad prestar el servicio público, aunque muy posiblemente no de manera exclusiva, pues no se menciona explícitamente en el texto de la iniciativa). De la misma manera, se fija anualmente el aprovechamiento con base en el valor del activo fijo, pudiéndose bonificar contra dicho aprovechamiento los subsidios que otorgue el gobierno

federal a través de la Comisión Federal de Electricidad a los usuarios del servicio público. Igualmente, los montos que se deriven del pago del aprovechamiento se destinarán a complementar las aportaciones patrimoniales que efectúe el gobierno federal a la Comisión para inversión en obras de infraestructura eléctrica hasta el monto asignado para tal efecto.

Finalmente, en los artículos transitorios de la iniciativa, se señala que las disposiciones de esta ley que se refieren a la Comisión Federal de Electricidad se entenderán referidas a las entidades, salvo el caso del artículo 37, inciso c), que se entenderá referido a la Comisión Reguladora de Energía (respecto de la entrega a la red del servicio público de la electricidad, según las reglas de despacho y operación que expida la CFE, de la electricidad generada por los permisionarios de autoabastecimiento, cogeneración y pequeña producción, importación y exportación), con lo cual prácticamente se borra sin dejar rastro la mención de la entidad que durante más de medio siglo ha prestado eficientemente el servicio público y destinataria original de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, "esterilizándose" la ley de cualquier cosa que huela a intervención estatal, limitándola a actividades "marginales" poco atractivas a la iniciativa privada, tales como la satisfacción de las necesidades de los campesinos pobres y los marginados en las ciudades.

### **2.2.3 iniciativa de Reforma a la Ley Orgánica de la Comisión Reguladora de Energía.**

En atención al peso que en la iniciativa de reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica se le atribuye a la Comisión Reguladora de Energía como la entidad imparcial de regulación del mercado eléctrico que con dicha ley se pretende delinear, se proponen igualmente reformas a la Ley Orgánica de esta Comisión, para adecuarla al nuevo papel por demás protagónico que se le busca asignar.

Dentro de las reformas que se introducen, la iniciativa señala que gozando de autonomía técnica para emitir sus decisiones y teniendo por objeto promover el suministro eficiente de energía eléctrica, junto con el de gas, le corresponde a la Comisión regular: la generación, conducción, transmisión, transformación, suministro y venta de electricidad, el control operativo del sistema eléctrico nacional y la operación del despacho de generación; la exportación e importación de energía eléctrica y la adquisición de capacidad y electricidad por parte de las entidades a cargo de la prestación del servicio público que destinen a los usuarios con gran consumo.

Por otra parte, se le faculta para expedir los términos y condiciones que regirán la prestación de los servicios de conducción a través de las redes de distribución y el suministro que hagan las entidades que presten el servicio público.

En congruencia con lo señalado en la iniciativa de reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, establece la iniciativa que será la Comisión Reguladora de Energía la que determine la fijación, ajuste y reestructuración de las tarifas; la que vigile y expida las reglas y procedimientos para el control operativo del sistema eléctrico nacional y del despacho de generación; y establezca los términos y condiciones para la prestación de los servicios del Centro Nacional de Control de Energía.

Señala la iniciativa que la Comisión también será la instancia para el otorgamiento, modificación y revocación de los permisos y autorizaciones para la realización de las actividades reguladas. Igualmente, será la instancia que aprobará los convenios y contratos aplicables en la materia, expedirá las disposiciones administrativas de carácter general a la misma, supervisará y verificará las actividades reguladas e impondrá las sanciones administrativas aplicables.

Finalmente, se reitera lo establecido en la iniciativa de reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en cuanto a que la Comisión Reguladora de Energía verificará que en la prestación del servicio público las entidades adquieran y destinen para los usuarios la energía que resulte de

menor costo para los usuarios. En el mismo sentido, la Comisión aprobará los términos y condiciones de las convocatorias y bases de licitación que expidan las entidades para la ejecución de los proyectos de crecimiento o sustitución de las capacidades de generación del sistema eléctrico nacional.

#### **2.2.4 Iniciativa de Ley Orgánica de la Comisión Federal de Electricidad.**

La iniciativa de reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, prácticamente es omisa respecto de cuáles serán el papel y las facultades de la Comisión Federal de Electricidad, lo cual se pretende establecer en lo que sería su Ley Orgánica que habría de sustituir al vigente Estatuto Orgánico.

Dentro del objeto que la iniciativa le atribuye a la CFE, se encuentra la prestación del servicio público de energía eléctrica; la generación de energía nucleoelectrica; ofrecer y demandar energía a través del despacho de generación; realizar las actividades que no constituyen el servicio público; celebrar contratos bilaterales de compraventa de electricidad con generadores y usuarios de gran consumo; ejecutar programas de electrificación en comunidades rurales y zonas marginadas; importar y exportar electricidad; coadyuvar con el gobierno federal para garantizar la integridad y funcionamiento confiable del sistema eléctrico nacional, y sólo a petición de la Secretaría de Energía, en la planeación de la industria eléctrica; participar en actividades productivas afines con su infraestructura física o comercial, aprovechando áreas de desarrollo tecnológico que incrementen valor agregado a su patrimonio; desarrollar nuevas líneas de servicios de valor agregado para sus clientes mediante el aprovechamiento de innovaciones tecnológicas y la convergencia con otros servicios que puedan prestarse con su infraestructura física o comercial; establecer alianzas comerciales y coinversiones; obtener por cualquier título, concesiones, asignaciones, permisos, autorizaciones o licencias relacionadas con su objeto; promover que las sociedades de inversión

especializadas en fondos para el retiro inviertan sus recursos en títulos y valores que emita el organismo y en las demás empresas en que sea parte; y celebrar con personas físicas y morales, nacionales o extranjeras, toda clase de actos y transacciones relacionados con el cumplimiento de su objeto.

En cuanto al desempeño de sus funciones, la iniciativa señala que la CFE contará con autonomía de gestión, y que su eficiencia se evaluará conforme a los indicadores que determine la Comisión Reguladora de Energía y su propio Consejo de Administración. Además, la CFE se sujetará a las disposiciones, resoluciones y lineamientos en materia presupuestaria y de evaluación que emitan las Secretarías de Hacienda y de la Función Pública.

El patrimonio de la CFE, se integraría por los bienes, derechos y obligaciones que tenga por cualquier título; los ingresos provenientes de actividades relacionadas con su objeto; derechos sobre bienes del dominio público de la Federación y recursos naturales; las aportaciones que, en su caso, otorguen los gobiernos federal, estatal y municipal para la ejecución de programas de electrificación en comunidades rurales y zonas marginadas; aportaciones; ingresos por las actividades que no constituyen servicio público; las acciones que adquiera de alguna empresa y cualquier otro ingreso derivado de sus actividades.

En cuanto a su administración, estaría a cargo de un Consejo de Administración y de un Director General. El primero integrado por once consejeros propietarios, siendo los Secretarios de Energía, que presidirá, de Hacienda y Crédito Público, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Economía, cuatro más designados por el Ejecutivo Federal, y los tres consejeros restantes representantes del sindicato titular del contrato colectivo de trabajo. Por lo que hace al Director General éste será designado y removido libremente por el titular del Ejecutivo Federal. Por otra parte, se establece un Comité Técnico Consultivo que apoyará al Consejo de Administración en la toma de decisiones.

Por lo que hace al desarrollo y operación de la CFE, el capítulo correspondiente de la iniciativa de Ley Orgánica se limita a señalar que dicha

Comisión elaborará sus respectivos programas de ingresos, financiamiento, gasto e inversión, los cuales atenderán a cubrir las erogaciones por las actividades propias de su objeto, los objetivos y prioridades fijadas por el Consejo de Administración y sus requerimientos de crecimiento.

Finalmente, el sexto artículo transitorio señala que lo establecido en esta Ley no afectará los compromisos contraídos por la CFE con los productores externos de energía, ni sus obligaciones de pago nacionales e internacionales.

### **2.2.5 Iniciativa de Ley Orgánica del Centro Nacional de Control de Energía.**

Por medio de la presente iniciativa de ley, acorde con la respectiva a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, se pretende la creación del Centro Nacional de Control de Energía como organismo descentralizado de la administración pública federal, cuyo objeto sería el control operativo del sistema eléctrico nacional y la operación del despacho de generación, gozando para ello de autonomía técnica, funcional y operativa.

En relación con el control operativo del sistema eléctrico nacional, señala la presente iniciativa de ley que el Centro estaría facultado para: proponer a la Comisión Reguladora de Energía las reglas de operación y promover su cumplimiento; determinar las medidas necesarias para mantener la seguridad y estabilidad del sistema eléctrico nacional, mismas que se ejecutarán por las entidades paraestatales a cargo de la red nacional de transmisión y de las redes de distribución, por los permisionarios y por los usuarios de gran consumo; y coordinar los programas para el mantenimiento, conservación, ampliación y modernización de las centrales eléctricas y de las líneas, subestaciones y equipos asociados conectados al sistema eléctrico nacional.

Sus facultades respecto de la operación del despacho de generación, comprenderían: proponer a la Comisión Reguladora de Energía las reglas aplicables al efecto; desahogar procedimientos y aplicar penas convencionales

derivadas del incumplimiento de las reglas del despacho; proporcionar acceso abierto no discriminatorio a la red nacional de transmisión y a las redes de distribución que formen parte del sistema eléctrico nacional, independientemente de que la energía conducida se destine o no al servicio público; restringir o suspender la participación en el despacho de generación, en términos del convenio correspondiente, de quienes incumplan las reglas de operación; efectuar el cobro y pago de las contraprestaciones que correspondan a quienes participan en el despacho de generación, así como establecer procedimientos para prevenir la realización de prácticas contrarias a la libre competencia; establecer en coordinación con las entidades paraestatales que presten el servicio de conducción, las acciones técnicas para fomentar la eficiencia en dicha actividad; formular y dirigir el programa de generación hidroeléctrica que deberán seguir las paraestatales a cargo de las plantas de este tipo; recabar los requerimientos de demanda de energía eléctrica de las paraestatales encargadas de la prestación del servicio público, de los permisionarios y de los usuarios de gran consumo, así como las ofertas de los generadores y permisionarios, a efecto de satisfacer la mencionada demanda eléctrica.

En cuanto al patrimonio del Centro Nacional de Control de Energía, la iniciativa señala expresamente que no formarán parte de su patrimonio los recursos derivados del cobro y pago de las contraprestaciones que correspondan a quienes participen en el despacho de generación.

La administración del Centro en comento estaría a cargo de una Junta de Gobierno y de un Director General. La junta estaría conformada por el Secretario de Energía, que la presidiría, y por cuatro consejeros designados por el Ejecutivo Federal, uno a propuesta de los generadores del sector público, otro a propuesta de los generadores privados, otro más a propuesta de la Procuraduría Federal del Consumidor y el último, a propuesta de los usuarios de gran consumo. Por su parte, el Director General sería designado y removido por el Presidente de la República. Además, existiría un Comité de Operación que tendría a su cargo proponer a la Junta de Gobierno las reglas de operación

tanto del control operativo del sistema eléctrico nacional como del despacho de generación.

Finalmente, en los artículos transitorios se establece que la presente Ley propuesta entraría en vigor el 1° de junio de 2006 o cuando la Secretaría de Energía publique en el Diario Oficial de la Federación que el 12.5% de la energía eléctrica nacional es adquirida por los usuarios de gran consumo. Por otra parte, también se señala que los bienes inmuebles, el personal, los recursos presupuestales, financieros y materiales, y en general, el equipo e instalaciones cuya administración y manejo tienen encargados la CFE y LFC para el control operativo del sistema eléctrico nacional y la operación del despacho de generación, se transferirán al Centro Nacional de Control de Energía para constituir su patrimonio y cumplir con su objeto, en un lapso no mayor a un año.

### **2.3 Principales argumentos manifestados en las exposiciones de motivos de las iniciativas que conforman la Propuesta de Reforma Integral del Sector Eléctrico Mexicano.**

Los argumentos señalados en las exposiciones de motivos de cualquier iniciativa, sea de ley o de reformas o adiciones, son relevantes porque a través de ellos el promovente de la iniciativa hace del conocimiento, tanto de la instancia que, en su caso, habrá de aprobar la iniciativa como del público en general, las razones por las cuales resulta conveniente tal modificación legislativa, siendo además una constancia formal que habrá de quedar en los anales del proceso legislativo y de servir como explicación histórica .

Básicamente, los argumentos señalados por las distintas exposiciones de motivos de las iniciativas que componen la Propuesta de Reforma Integral del Sector Eléctrico Mexicano son los mismos, expuestos en términos casi idénticos.

Para el presente estudio, las exposiciones de motivos son un elemento crucial para establecer el grado de justificación o no de las reformas propuestas



por el Ejecutivo Federal, pues a la luz de sus razones se puede determinar lo benéfico o no de su instrumentación. Respecto de lo cual, debo señalar que a mi juicio las distintas exposiciones no abordan con la suficiente profundidad la motivación de las iniciativas, como lo demanda una materia de tanta trascendencia para el país.

Aun con la parquedad recién enunciada, me ha parecido conveniente clasificar los escasos argumentos de las exposiciones de motivos en cuatro apartados, pues pese a que en cada clasificación sólo haya unos cuantos, una vez que se entre al análisis tanto de dichos argumentos como de las implicaciones de la Propuesta de Reforma Integral, considero resultará más sencillo hacerlo desde sus aspectos económico, técnico, socio-político y jurídico, dando pábulo, a su vez, a una mejor valoración integral.

### **2.3.1 Argumentos de carácter económico.**

Pareciera que desde hace tiempo, exactamente no sé decir cuánto, sólo sé que desde hace tiempo, cierto tipo de razones económicas tienen cada vez un mayor foro y un peso específico propio, lo cual las hace sonar determinantes, prioritarias sobre otras razones como las sociales, ecológicas y hasta las políticas y, a la par, autoevidentes, en tanto que explicadas bajo su propia lógica determinista y priorizante, por más oscuras, son anunciadas como bastante claras, y hasta obvias.

Así, en términos parecidos, el eje explicativo del por qué de las reformas y del por qué de la entrega a los particulares de las actividades que hasta la fecha caen bajo la un tanto ya entrecomillada exclusividad estatal, es económico.

En comparación con la iniciativa zedillista, la foxista no abunda en razones, tal vez considerando que el asunto ya está muy explicado o para 'no sonar tan bruscos'; de cualquier manera, los argumentos determinantes en

ambas iniciativas, que son los económicos, parecen confeccionados por un mismo sastre.

El principal argumento que tiende a ser demostrado por los demás consiste en la imposibilidad del Estado de canalizar los recursos que demanda tanto la expansión como la continuidad en la prestación de los servicios que comprende la industria eléctrica, pues dichos recursos requeridos son crecientes, las necesidades sociales muchas, apremiantes, y los dineros públicos escasos; por lo cual, la solución consiste en la apertura a los particulares.

En tal sentido, se puede leer en la iniciativa de reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, presentada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Senadores con fecha 15 de agosto de 2002, lo siguiente:

“El entorno de inestabilidad macroeconómica y de crisis de la deuda externa, prevalecieron durante la década de los setenta e inicios de los ochenta, lo que obligó a la instrumentación de una serie de políticas de ajuste que motivaron una serie de importantes recortes presupuestarios durante los años ochenta y noventa. Lo anterior limitó la disponibilidad de recursos de inversión pública asignados a la industria eléctrica, por lo que los programas de obras e inversiones fueron insuficientes para enfrentar el reto de crecimiento de la infraestructura del sector y garantizar con ello el abasto de la creciente demanda en las condiciones de continuidad y calidad requeridas en la prestación del servicio”.<sup>78</sup>

Para evidenciar la mencionada disyuntiva marcada por los recursos disponibles y los requeridos, en las exposiciones de motivos se señalan otras consideraciones, tales como el deterioro de las tarifas, la insuficiencia de recursos públicos disponibles por el crecimiento inferior de los ingresos públicos en relación al PIB, su consecuente canalización a las necesidades más urgentes y el reconocimiento de la necesidad de involucrar a los particulares.

---

<sup>78</sup> Pág. 3.

Respecto del deterioro de las tarifas, en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, se señala:

“El gobierno federal estableció un sistema de tarifas único con la nacionalización de la industria eléctrica, y aplicó un sistema de subsidios que permitió, en 1960, que las tarifas de la Comisión Federal de Electricidad prácticamente se mantuvieran constantes en términos nominales, hasta 1973, mismo que significó su deterioro en términos reales”.<sup>79</sup>

En cuanto a la escasez de recursos públicos por los ingresos inferiores al PIB en relación con una mayor demanda de energía, en la Iniciativa de Reforma a los Artículos 27 y 28 Constitucionales presentada, al igual que las del resto del paquete, en la misma fecha y ante la misma instancia, el Ejecutivo Federal indica:

“En las últimas dos décadas, la tasa de crecimiento anual de la demanda por energía eléctrica en México fue de 5.5. por ciento, en tanto, durante el mismo período la tasa de crecimiento del PIB fue de 2.7 por ciento y la de los ingresos públicos menor de 1 por ciento [ . . . . . ] aún en períodos de crisis económica, el consumo de electricidad no disminuirá al mismo ritmo de la economía, contrastando así con el comportamiento del nivel de ingresos del Estado, que guardan una relación más estrecha con la economía del país”.<sup>80</sup>

En la exposición de motivos de la iniciativa de Ley Orgánica de la Comisión Federal de Electricidad, por lo que hace al señalamiento de la necesidad de orientar los recursos, a la fecha requeridos por la industria eléctrica, a las necesidades apremiantes, se lee:

“Los recursos que la sociedad ha confiado al Gobierno Federal deben estar orientados a la atención de las necesidades más urgentes: la educación, la salud, el fomento al campo, el ataque a la pobreza, la

---

<sup>79</sup> Pág. 5.

<sup>80</sup> Pág. 10.

seguridad pública, el desarrollo de las regiones y de los municipios más pobres del país. Por esto tenemos que pensar y actuar sin prejuicios y con eficacia”.<sup>81</sup>

En lo correspondiente al reconocimiento de que el Estado no puede por sí mismo con las demandas del sector, la exposición de motivos de la Iniciativa de Reformas a los Artículos 27 y 28 de la Constitución señala:

“[ . . . ] el gobierno federal buscó nuevas alternativas que permitan ofrecer un servicio confiable, con costos adecuados y mayor productividad y flexibilidad para atender la demanda de energía eléctrica. El Estado ha reconocido, desde principios de la década de los ochenta, la necesidad de [ . . . ] una apertura limitada a los inversionistas privados”.<sup>82</sup>

En suma, el gobierno federal estima que no hay viabilidad posible con el actual orden de cosas, pues, en la exposición de motivos recién mencionada, sentencia:

“[ . . . ] el esquema financiero bajo el cual se ha instrumentado el crecimiento del sector se está agotando, por lo que es difícil mantener el dinamismo de [ . . . ] (esta) industria”.<sup>83</sup>

Por tanto, es necesaria una reforma que, tal y como lo señala la exposición de motivos de la iniciativa de Ley Orgánica del Centro Nacional de Control de Energía, se proponga:

“[ . . . ] modernizar las formas de financiamiento y las estructuras orgánicas y funcionales de la industria eléctrica, así como actualizar su marco jurídico, todo ello para racionalizar la utilización de los recursos públicos”.<sup>84</sup>

### **2.3.2 Argumentos de carácter técnico.**

---

<sup>81</sup> Pág. 4.

<sup>82</sup> Pág. 4.

<sup>83</sup> Pág. 11.

<sup>84</sup> Pág. 2.

Los argumentos de carácter técnico se orientan a la demostración de la factibilidad y conveniencia del establecimiento de un mercado eléctrico competitivo, tanto del lado de la oferta como de la demanda, en oposición a una industria eléctrica verticalmente integrada en un monopolio estatal que, según el decir del gobierno, ya no se considera como la mejor opción.

Respecto de la inconveniencia del monopolio estatal y de la posibilidad de la competencia en el sector, la exposición de motivos de la Iniciativa de Reformas de los Artículos 27 y 28 Constitucionales, establece:

“[ . . . ] cambios tecnológicos registrados a partir de los años ochenta cambiaron la percepción de que sólo existiera un proveedor del servicio de electricidad. Por un lado, avances en la resistencia al calor de los materiales de las centrales generadoras, facilitaron la introducción de plantas de ciclo combinado a base de gas natural, con altos niveles de eficiencia, además de una disminución tanto en el tamaño óptimo de dichas centrales como en el tiempo para su construcción, montaje y amortización de la inversión, permitiendo así, que empresas de menor tamaño pudieran competir en un mismo sistema. Aunado a lo anterior, los avances en tecnología de comunicaciones han logrado que las mediciones de flujo de energía en tiempo real permitan despachar en una misma red a varias empresas de generación. Es así, que hoy día, pueden operar varias empresas de generación y distribución y con ello los usuarios pueden elegir el suministro eléctrico que mejor se adapte a sus necesidades.<sup>85</sup>

Por otra parte, del lado de la oferta, los avances tecnológicos también han arrojado mejoras cuantitativas, por lo que respecta a la mejor determinación de los usuarios con gran consumo, lo cual refuerza la diferenciación tanto en las actividades como en los consumidores del mercado eléctrico que se pretende conformar; tal como lo señala la exposición de motivos recién citada:

“Hoy en día, los avances en sistemas, aunados con (*sic*) la disminución en el tamaño de las plantas de generación permiten distinguir y atender

---

<sup>85</sup> Pág. 7.

claramente las distintas necesidades de los usuarios legítimos del servicio público de energía eléctrica de las de los usuarios cuyo consumo representa un insumo industrial, económico o comercial”.<sup>86</sup>

De esta manera, siguiendo con la misma exposición de motivos, la Propuesta de Reforma Integral del Sistema Eléctrico Mexicano:

“Plantea introducir una reorganización industrial que asimile los avances alcanzados durante las últimas décadas en materia de tecnología, que a su vez creen los mecanismos e incentivos necesarios para garantizar la viabilidad de largo plazo del sector e inducir eficiencia en la prestación de los distintos servicios que hoy en día provee una industria eléctrica moderna, en particular el servicio público de energía eléctrica”.<sup>87</sup>

Es así como, según los motivos expuestos en las iniciativas, dos elementos determinantes ya se combinaron para permitir que los particulares participen en la industria eléctrica constitucionalmente exclusiva del Estado. Como puede leerse en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica:

“La combinación de la situación financiera prevaleciente en el sector y los avances tecnológicos registrados en los años previos, propiciaron que a finales de 1992, se reformara la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, con el objeto de abrir nuevas oportunidades de participación a los inversionistas privados en actividades de generación de energía eléctrica, que no constituyen servicio público, a través de un régimen de permisos otorgados por la Comisión Reguladora de Energía”.<sup>88</sup>

### **2.3.3 Argumentos de carácter socio-político.**

Los argumentos de carácter socio-político se enfocan en poner de manifiesto el contexto pro-apertura, desde el enfoque de la función del Estado

---

<sup>86</sup> Pág. 14.

<sup>87</sup> Pág. 13.

<sup>88</sup> Pág. 4

en la materia eléctrica, las políticas que a nivel internacional se han implementado y los patrones de consumo de la población que han elevado la demanda de electricidad presionando las finanzas públicas.

En cuanto al papel que el Estado debe desempeñar en la materia, señalan las exposiciones de motivos que éste debe apegarse a las condiciones materiales cambiantes a lo largo del tiempo. En la exposición de motivos de la Iniciativa de Reformas a los Artículos 27 y 28 Constitucionales, se expone la 'orientación pragmática' de la actuación estatal:

"El desarrollo de la industria eléctrica nacional ha atravesado por distintos períodos en los que el papel del Estado ha respondido a las cambiantes condiciones estructurales y a las necesidades del país".<sup>89</sup>

De lo cual se infiere que, al cambiar (como ya da por descontado el discurso gubernamental) las condiciones estructurales del país –apertura, libre mercado, privatizaciones, etc.- y las necesidades sociales –mayor demanda eléctrica, menores recursos públicos que deben canalizarse a las 'otras necesidades prioritarias'- la concepción del Estado en general, y de su papel en el sector eléctrico en particular, también debe hacerlo. Por tanto, la función estatal se redefine, como se expresa en la exposición de motivos de la Iniciativa de Ley Orgánica del Centro Nacional de Control de Energía:

"[ . . . ] La soberanía debe apoyarse en el establecimiento de condiciones propicias para el desarrollo integral del país que permitan a la sociedad mexicana evolucionar de manera sostenida [ . . . ] Otro rasgo peculiar del Estado moderno es su carácter incluyente. Por su naturaleza democrática, el Estado consolida su capacidad de gobierno al privilegiar la participación, en sus tareas fundamentales, de todas las fuerzas sociales organizadas. El Estado moderno considera la eficacia y la eficiencia en la prestación de sus servicios básicos como rasgos relevantes de su gestión, pues sustentan no sólo el desempeño de sus compromisos ante la sociedad, sino que optimizan también la productividad del gasto público facilitando los procesos de mejora

---

<sup>89</sup> Pág. 3.

permanente del servicio, de expansión económica y de generación de empleos. El Ejecutivo Federal a mi cargo asumió como compromiso con las empresas públicas del sector energético el de modernizarlas y transformarlas en empresas de clase mundial, competitivas internacionalmente [ . . . ]”.<sup>90</sup>

Por otra parte, la demanda de energía eléctrica –que como declara el Estado, se ve seriamente limitado para satisfacer- por parte de la población ha aumentado, en atención a que ésta es mayor y la introducción de las innovaciones tecnológicas que proveen mejores condiciones de vida dependen en gran medida de la utilización de electricidad, aunado a que, en los procesos productivos, es intensiva la utilización de electricidad. En tal sentido, la exposición de motivos de la Iniciativa de Reformas a los Artículos 27 y 28 Constitucionales señala:

“Para evaluar los requerimientos de expansión de la industria eléctrica mexicana, hay dos aspectos que se deben tener presentes: por un lado, es un hecho que la globalización y la apertura comercial han obligado a las empresas mexicanas a la introducción de procesos productivos cada vez más intensivos en el uso de la energía eléctrica para poder competir a nivel internacional; por el otro, a medida que se incrementan los salarios reales por el aumento en la productividad, se facilita el acceso de las familias a un mayor número de equipos eléctricos que mejoran la calidad de vida. Es decir, el consumo de energía eléctrica está directamente ligado con el crecimiento de la economía y del bienestar social”.<sup>91</sup>

#### **2.3.4 Argumentos de carácter jurídico.**

---

<sup>90</sup> Pág. 1.

<sup>91</sup> Pág. 12.



Las exposiciones de motivos, en cuanto a la relevancia jurídica de las reformas planteadas por la Propuesta de Reforma Integral del Sistema Eléctrico Mexicano, se centran en enfatizar que la aprobación de los cambios legislativos es un pre-requisito para el desarrollo, expresándolo en términos que hacen parecer que éste únicamente se puede dar si se ofrece al capital privado la certidumbre e incentivos que demandan; señalando además que, si a la fecha las reformas previamente acometidas no han dado los mejores resultados, es precisamente porque en ellas no se ha profundizado lo suficiente. En tal tónica, se manifiesta la exposición de motivos de la Iniciativa de Reformas a los Artículos 27 y 28 Constitucionales, cuando dice:

“Las aspiraciones de desarrollo nacional exigen un replanteamiento de los esquemas y estructuras bajo las cuales opera la industria eléctrica, basados en una definición clara de las actividades que puede aportar cada sector de la sociedad mexicana, donde se definan de manera objetiva los límites de participación de cada agente. En ese sentido, y en primer lugar, es necesario reforzar la figura de servicio público dotando a las empresas encargadas del mismo de las herramientas administrativas y regulatorias que les permitan cumplir con su objeto de proveer dicho servicio bajo los principios de equidad, transparencia y universalidad. En segundo lugar, dar certidumbre y claridad a la participación de los sectores social y privado que tanto pueden contribuir al desarrollo de esta vital industria.<sup>92</sup>”

Por lo que hace a la necesidad de profundizar las reformas previamente implementadas, en la exposición de motivos de la Iniciativa de Reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, se lee:

“Estos cambios (*reformas salinistas*) implicaron un reconocimiento a la necesidad de sumar el esfuerzo de los particulares al sector eléctrico para ampliar la oferta de energía. Sin embargo, los resultados de dichas reformas en materia de inversión no han sido los deseados debido a las limitaciones del esquema contenido en la Ley del Servicio Público de

---

<sup>92</sup> Pág. 12.

Energía Eléctrica vigente, que no ha otorgado los incentivos adecuados a la inversión de los sectores social y privado".<sup>93</sup>

---

<sup>93</sup> Pág. 5.

## **TERCER CAPÍTULO**

### **“IMPLICACIONES DE LA PROPUESTA DE REFORMA INTEGRAL DEL SECTOR ELÉCTRICO MEXICANO”.**

#### **3.1 Implicaciones formales.**

##### **3.1.1 Respecto de los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

A cada acción corresponde una reacción, por lo que en este capítulo reflexionaremos acerca de las posibles consecuencias que la aprobación de la Propuesta de Reforma Integral del Sistema Eléctrico Mexicano generaría tanto en el sistema jurídico como en la realidad que pretende regular.

Como ya se ha manifestado en el presente trabajo, la reforma constitucional es indispensable para consolidar y completar el ajuste estructural en materia eléctrica, consistente en la apertura del sector a los particulares mediante su desregulación, privatización y consecuente retiro del Estado como agente activo.

La reforma al artículo 27 Constitucional formalmente introduce un esquema mixto en la industria eléctrica, al corresponderle de manera exclusiva al Estado la prestación del servicio público y a los particulares las actividades

que no lo son, o sea, las necesarias para satisfacer sus requerimientos de electricidad, los del Estado y los de los usuarios con gran consumo. Para concordar el articulado constitucional, en el numeral 28, se establecería que el servicio público de energía eléctrica es un área estratégica.

Sin embargo, este esquema mixto, se encuentra decididamente inclinado al lado privado de la balanza.

Con esta aparentemente simple modificación, se daría por terminada una forma de ser de la industria eléctrica mexicana forjada a lo largo de más de setenta años.

El elemento clave y definitorio de esta iniciativa de reforma, así como del resto del paquete, es el concepto de servicio público de energía eléctrica —el cual, conforme a la técnica jurídica liberal, se definiría en la ley reglamentaria—, mismo que, bajo la interpretación gubernamental, se entendería como aquel suministro que *en última instancia* es prestado por el Estado, de manera general, continua y permanente a la colectividad para satisfacer sus necesidades básicas. Esta caracterización del servicio público, aun cuando en la forma parece jurídicamente correcta, a la luz del sentido constitucional delineado por el Constituyente de 1916-1917, no lo es.

Si hay un aspecto de la técnica e interpretación jurídica que nuestra Norma Fundamental rompió, tal y como se desprende de los propios debates del Constituyente, es el formalismo en la ley y la 'neutralidad' en la actuación estatal, pues ante los resultados materiales del *laissez-faire* había que ir más allá de los meros aspectos de la técnica jurídica y de la protección de la propiedad, para lo cual se previó la intervención del Estado en la economía como mecanismo de garantía para la plena vigencia de los derechos individuales y de los nuevos derechos sociales.

La presente iniciativa de reforma desnaturaliza el servicio público de energía eléctrica, pues desde la perspectiva social de derecho orientadora de la Constitución vigente, el servicio público de energía eléctrica no es un mero acto mercantil (oferta-demanda) vigilado por el Estado, sino que, a la luz de una

interpretación constitucional integral, es un derecho social garantizado activamente por el Estado.

A mayor detalle, la interpretación gubernamental del servicio público de energía eléctrica, lo ha caracterizado como aquel suministro de electricidad que en última instancia ofrece el Estado, pues al dejar de concebir la industria eléctrica de manera integral y seccionarla para ser explotada por los particulares, la función estatal, que aún comprende todas las actividades de la industria eléctrica, se pretende reducir a la del último eslabón de la cadena, la de ser suministrador a los usuarios del servicio público de una energía que – ante lo escueto de la legislación, como se verá más adelante- no necesariamente generó, transformó, condujo o distribuyó; con lo cual, no se garantizaría suficientemente que no se especule con la satisfacción de un derecho social, pues en la medida en que el Estado dejase de participar activamente en los aspectos determinantes de las condiciones y tarifas de la industria eléctrica, sería un mero intermediario revendedor de energía para un mercado cautivo.

La satisfacción de un derecho social no debe quedar a la ley de la oferta y la demanda, puesto que, precisamente, el mercado no toma en cuenta consideraciones que no sean las del interés individual y, por otra parte, si el Estado carece de las herramientas que le permitan orientar efectivamente la generación de los satisfactores sociales, los agentes económicos poderosos difícilmente se someterán voluntariamente a disposiciones que no favorezcan sus intereses (siendo ésta la situación imperante en la industria eléctrica antes de la intervención estatal directa, que a su vez la motivó), razón por la cual el Estado debe representar y defender los intereses sociales, siendo éste el mandato constitucional.

Con el establecimiento explícito de la participación de los particulares en las distintas actividades eléctricas, aunado al señalamiento de que únicamente corresponde a la Nación el servicio público, se completa el ajuste estructural, pues se acota formalmente la participación estatal en la industria eléctrica (misma participación que como se verá, en términos materiales, estaría más

acotada aún), con lo cual se desregularizan y privatizan todas las actividades que anteriormente se encontraban vedadas a los particulares; incluyendo, *de facto*, la prestación del servicio público, que indirectamente correría a cargo de los particulares, pues la reforma posibilita que éstos le vendan electricidad al Estado para tal fin, y en atención a que las paraestatales reorientarían su objeto y las inversiones públicas para la expansión y modernización de la infraestructura eléctrica presumiblemente serían marginales, la energía eléctrica que formalmente suministraría el Estado para la prestación del servicio público, de hecho, sería generada por los particulares. Es así como de hecho y de derecho se privatizaría, en sentido amplio, estricto o como se le prefiera ver, la industria eléctrica mexicana.

De esta manera, en la Constitución se establecería un sistema de libre mercado para el sector eléctrico, con las características propias de éste: libre juego de los agentes económicos y el Estado vuelto a su funciones de gendarme decimonónico, absteniéndose de participar en las actividades determinantes del sector, limitándose a aquellas marginales poco interesantes a los capitalistas tales como las necesidades de electricidad de los pobres urbanos y campesinos, ofreciendo las 'condiciones óptimas' para el funcionamiento del mercado (tal es el caso del acceso no discriminatorio a la red nacional de transmisión y las redes de distribución) y tutelando la propiedad privada.

Dicho sistema de libre mercado, ortodoxo, es por antonomasia contrario a la Constitución, tanto en su parte orgánica como dogmática, pues nuestra Norma Fundamental establece un sistema atemperante de los abusos del mercado, esto es, la intervención del Estado en una economía mixta, propia de un Estado de Bienestar.

### **3.1.2 Respetto de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.**

En la iniciativa de reforma propuesta para la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, se pueden apreciar de mejor manera los alcances y condiciones en que la Propuesta de Reforma Integral del Sector Eléctrico Mexicano pretende instrumentar el libre mercado eléctrico.

Derivado de la iniciativa de reforma constitucional a los artículos 27 y 28, el texto propuesto por la iniciativa de reformas a la LSPEE se orienta básicamente a normar cuatro aspectos, que son: el servicio público de energía eléctrica, las actividades que no se consideran servicio público, las facultades de las autoridades administrativas en la materia y el acceso a la red nacional de transmisión y las redes de distribución.

En cuanto al servicio público, su redefinición conceptual-legal implica que la desregulación del sector eléctrico se dé en un doble aspecto, directo uno e indirecto otro. Por una parte, la intervención del Estado en la industria eléctrica se acota al servicio público, con lo cual, todo lo que no lo sea, se encuentra directamente permitido a los particulares; y, por el otro, indirectamente, en atención a que, como recién se manifestó, las actividades necesarias para la prestación del servicio público pueden ser proveídas al Estado por los particulares, y de confirmarse el patrón marginal de actuación estatal, es sumamente probable que la gran mayoría de la electricidad necesaria para la prestación de dicho servicio sea suministrada al Estado por los particulares, para que éste a su vez la revenda a los usuarios.

En cuanto a la definición legal de servicio público propuesta por la iniciativa de reforma, que lo considera como las actividades que realice el Estado a través de las paraestatales de manera continua, uniforme, regular y permanente, para el suministro de energía que tenga por objeto satisfacer necesidades colectivas básicas (artículo 4º del texto legal propuesto), cabe plantear algunas consideraciones.

La definición legal está construida de tal manera que todo el peso conceptual recaer en las 'necesidades colectivas básicas'; sin embargo, en el

texto de ley propuesto no se encuentra alguna mención de qué se puede entender por ello<sup>94</sup>. La trascendencia de su esclarecimiento radica en la determinación del grado de responsabilidad del Estado y de las actividades que exclusivamente le competirían<sup>95</sup>. Ante la ausencia de declaración legal, haciendo una interpretación integral de la ley, considero que las necesidades colectivas básicas se definirían por contraste, en oposición a las necesidades de aquellos que sí pueden generar su propia electricidad (los menos, siendo sus necesidades privadas), así como de las de aquellos que son grandes consumidores (necesidades no básicas); con lo que la determinación cualitativa de necesidades colectivas básicas sería: las necesidades de aquellos que no pueden generar su electricidad (necesidades colectivas), y cuantitativamente, como las necesidades que no demandan un gran consumo, o sea, un consumo no superior a 2,500 MW hora por año (necesidades básicas). Además, el ser los más los que no pueden generar su propia electricidad, sería otro criterio para

---

<sup>94</sup> La exposición de motivos de la iniciativa de reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, en términos no del todo afortunados, señala: “[. . .] se distinguen las necesidades colectivas básicas que demandan un servicio de manera continua, uniforme, regular y permanente, de las que no lo son, considerando que estas últimas no pueden comprender (*sic*) necesidades de un número minoritario de usuarios que utilizan el suministro eléctrico como un insumo en sus actividades industriales, comerciales o de servicios o como parte de un proceso productivo que por su naturaleza varía considerablemente y es modulable frente a distintos efectos exógenos, por lo que en la práctica justamente no se demandan de manera continua, uniforme, regular y permanente”. Iniciativa de Reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, p. 7.

<sup>95</sup> Para muestra de esta *sugerente* indeterminación, un botón. Nótese como al señalarse lo que se consideraría servicio público, el texto es sumamente vago, como dándose por sentado que se sabe qué es, y, en consecuencia, *como que no hay necesidad* de aclaraciones, pudiendo en los hechos comprender cualquier cosa —de ahí que sospeche que, ante la exacerbada tendencia oficial neoliberal, con tal margen de discrecionalidad la participación particular en dicho servicio sería la más posible, y la del Estado, la menos posible: *mero revendedor prestanombres*—; a diferencia de la descripción clara (para la ‘certidumbre de los inversionistas’) de las mismas actividades que aún son atribuidas explícitamente al Estado y que estarían englobadas en lo que *no es servicio público*. Así, en el Artículo 1° del texto propuesto de Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, se lee: “Para los efectos de esta ley, se entiende por servicio público de energía eléctrica *las actividades que realice el Estado, a través de entidades paraestatales*, de manera continua, uniforme, regular y permanente, para el suministro de energía eléctrica que tenga por objeto satisfacer necesidades colectivas básicas”. En el Artículo 4° del mismo texto, se lee: “Tampoco se considera servicio público (con las reformas salinistas que permiten modalidades de generación, en el artículo 3° ya se había tajado el concepto) *las actividades de generación, importación, conducción, transformación y venta directa o indirecta* de energía eléctrica a los usuarios con requerimientos de consumo superiores a 2,500 MW hora por año en actividades industriales, comerciales o de servicios, *ni cualquier tipo de exportación* de electricidad.”



determinar a la 'colectividad' objeto del servicio público y sus consecuentes necesidades.<sup>96</sup>

Una vez que hemos obtenido interpretativamente la caracterización de necesidades colectivas básicas, nos podríamos aventurar a determinar el margen de responsabilidad y participación que respecto de las mismas correspondería a los particulares y al Estado, a través de sus paraestatales. Para lo cual, en términos generales, nos bastaría con consultar el Capítulo V del texto de Ley propuesto, intitulado "Del servicio público de energía eléctrica y de las actividades que no lo constituyen", sin embargo, por *extraño* que pudiera parecer, el mismo aborda cuestiones tales como las bases conforme a las cuales los particulares deberán efectuar aportaciones independientes de los conceptos consignados en las tarifas por servicio público, la concurrencia de los distintos ámbitos de gobierno para el aprovechamiento de una central de generación, el contenido de los permisos otorgados a los particulares para realizar las distintas actividades eléctricas, entre otros; pero, *no señala las actividades que sí y las que no constituyen el servicio público*, con lo cual caemos en un vacío tenebroso, pues como se establece en el concepto legal, las actividades que sí lo constituyen son las que realizan las paraestatales para satisfacer las necesidades colectivas básicas, concepto que como recién se mencionó, es oscuro. En consecuencia, ¿cuáles son las actividades que habrían de realizar las paraestatales para satisfacer las 'necesidades colectivas básicas'?

---

<sup>96</sup> Más menos, esta sería la forma –valga, un tanto amarga– en que, subrepticamente, se elevaría a Ley la interpretación sesgada del servicio público, mutando de cualitativo a cuantitativo, al reducir público a colectivo, excluyendo su sentido más amplio y constitucional: público-social. Así, vemos como la disputa estatal-particular, se da a la par en los hechos y en la interpretación de los mismos, en los conceptos. Progresivamente, las reformas, mientras incrementaban el margen legal de maniobra de los particulares en una materia en la que la participación estatal era la regla general, reorientaban el sentido de los conceptos legales, hasta llegar a un punto en que con las reformas ahora pretendidas, la participación estatal tornaríase la excepción, y consecuentemente, la orientación conceptual sería totalmente distinta. Como ejemplo de la *nueva forma* de interpretar la Constitución, el Ejecutivo Federal en la exposición de motivos de la Iniciativa de Reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, nos dice: (*se*) ratifica el espíritu constitucional, en el sentido de que existe un servicio público cuya prestación corresponde exclusivamente a la Nación, y reconoce también, las necesidades no colectivas ni básicas, en relación con las cuales no se justifica la obligación de su atención exclusiva por parte del Estado y por ello se les da certidumbre. *Ibid.*, p. 8.

De esta situación de oscuridad y vacío, deriva que, con base en lo establecido en la propuesta de Ley, no sea posible dar respuesta a la inquietud planteada respecto del grado de responsabilidad y participación del Estado, y de los particulares, en la prestación del servicio público. Esto hace suponer que, continuando la estrategia de las reformas a la misma Ley del Servicio Público, declaradas inconstitucionales, se dejaría al Reglamento de la Ley y a las distintas disposiciones administrativas la determinación de tan trascendentales asuntos, práctica inconstitucional, siguiendo el criterio manifestado por la Corte. Nos encontraríamos en un peligroso orden de cosas en el que, contrario a una noción elemental de Estado de derecho, las obligaciones estatales en la materia no son claramente determinables, careciéndose de parámetros de exigencia ciudadana y aún política, pues el propio Ejecutivo fijaría sus obligaciones pudiendo él mismo modificarlas. La indeterminación de cuáles son las necesidades básicas garantizadas por el Estado y las condiciones en que serían satisfechas, dan un margen bastante amplio de discrecionalidad para el Ejecutivo, poniendo en peligro la satisfacción de dichas necesidades ante la especulación de los intereses privados.

Por lo que hace a las actividades que no se consideran servicio público, una vez expuestas las consideraciones respecto de las que sí se tendrían como tales, queda claro que aquéllas comprenden prácticamente todas, al abarcar las distintas fases del ciclo eléctrico y pudiendo comerciar con todos los sectores de la población.

A mayor abundamiento, por el lado de la oferta, con la derogación de los límites máximos a la fecha vigentes la reforma posibilitaría que los particulares generen sin restricciones energía eléctrica. Por el lado de la demanda, los destinatarios de la energía podrían encontrarse en el territorio nacional o fuera de él, distinguiéndose en tres categorías: a) los que no pueden satisfacer sus necesidades eléctricas, menores a 2,500 MW hora anuales; b) los que auto consumen su energía; y c) los que no pueden satisfacer sus demandas eléctricas, superiores a 2,500 MW hora por año.

Respecto de los consumidores, los del servicio público, que aparentemente serían atendidos por el Estado, conformarían un mercado cautivo cuyas tarifas se encontrarían sujetas a la ley de la oferta y la demanda, en atención a que el Estado carecería de los instrumentos para supeditar dichas tarifas a otros criterios no económicos; y aun cuando se podría decir que el Estado podría aplicar subsidios en la tarifa final, la política de subsidios que desde hace ya décadas ha implementado el gobierno no garantiza esta posibilidad.

Por lo que hace al Estado, al facultarse a la Comisión Reguladora de Energía para que verifique que en la prestación del servicio público las entidades adquieran la energía que resulte de menor costo para los usuarios (el Estado como revendedor), se actualiza en la Ley, en términos imperativos, la posibilidad constitucional de que el Estado sea partícipe del libre mercado eléctrico.

En cuanto a los usuarios con gran consumo, podrían adquirir su energía eléctrica de los distintos oferentes mediante contratos a largo plazo, pudiendo también recibirla a través del servicio público, o sea, de otros particulares con la intermediación estatal. Ante sus grandes requerimientos energéticos, estos grandes consumidores tendrían un peso específico en la dinámica del sector eléctrico, a lo cual surge la inquietud de ¿qué pasaría si, por cualquier razón, los intereses de estos grandes consumidores impusiesen determinada dinámica a los generadores que resultase perniciosa para los consumidores ordinarios – ya no digamos si los intereses de los generadores fuesen también perniciosos? ¿Cómo garantizaría efectivamente el Estado la satisfacción de las 'necesidades colectivas básicas' protegiendo a la población?

La transformación, conducción y distribución son el puente entre los generadores y los destinatarios de la energía eléctrica. En el sistema de libre mercado propuesto, la función del *Estado mínimo* consiste en garantizar la competencia, mediante el acceso no discriminatorio al sistema eléctrico nacional y a las redes de distribución. Para tal fin, el Estado se desempeñaría 'neutralmente' creando una instancia regulatoria a la cual estarían supeditados,

sin distinción, tanto las entidades paraestatales como los particulares, confirmándose, que al no gozar de ninguna prerrogativa, difícilmente el Estado a través de sus paraestatales podría ejercer, en sentido estricto, la rectoría de la industria eléctrica.

En cuanto a las facultades con que estarían investidas las autoridades del sector, éstas estarían orientadas por la lógica del libre mercado en un doble aspecto, como promotores y como garantes de la iniciativa privada.

A la Secretaría de Energía le corresponde la función de 'promotora'. Una de sus facultades sustanciales comprende la elaboración del programa correspondiente al sector eléctrico conforme al Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, la redefinición del concepto de servicio público también alcanza a esta actividad, pues la pretendida reforma elimina de dicho concepto la actividad de planeación, entendida como un instrumento ordenador y orientador de la rectoría estatal en el sector. Ante esta situación, cabe preguntarnos ¿cuál habría de ser la naturaleza de este programa, desligado de la planeación como instrumento de intervención estatal? Aventurando una respuesta, considero que dicho programa se limitaría a señalar las necesidades del sector y las estrategias para estimular la participación privada, y marginalmente, las acciones que emprendería el Estado respecto de la población poco 'estimulante' para los particulares. Respecto de la satisfacción de las necesidades de dicha población (marginados rurales y urbanos), directamente el Estado no asume compromiso concreto alguno, pues éste solamente 'promueve' (Artículo 7, fracción VIII, del texto propuesto). Respecto de este tipo de manejo conceptual, cabe hacer un paréntesis.

Cualquier acontecimiento social es uno solo, en sí mismo; pero para su comprensión lo seccionamos, en su aspecto político, jurídico, sociológico, etc. Sin embargo, uno de los elementos comunes que tienen entre sí estos aspectos, es semiótico. Es notable cómo la reforma depende en gran medida, sustancialmente, para su viabilidad, de la reinterpretación de los conceptos.<sup>97</sup>

---

<sup>97</sup> "Más acá y más allá de las relaciones descarnadas de poder, está el problema de la legitimidad y de la inteligibilidad, del sentido como con-sentido, del *sensus* como *consensus*. Desembocamos así en las antípodas del que es hoy el discurso de poder hegemónico, y que se

Así, como ya lo mencionábamos, veladamente se le da un nuevo contenido, implícito, a 'rectoría', 'servicio público', 'programas', a la vez que se crean placebos sociales, como es el caso de 'necesidades colectivas básicas' o 'promoción' (que en su concepción constitucional es un deber activo del Estado, y en su reinterpretación, se entiende más como 'ponerle la mesa' al capital privado). Enfocándonos particularmente en el aspecto jurídico, las palabras que en otros contextos, digamos el político, despliegan de manera más abierta su dimensión ideológica, en el terreno de nuestra disciplina, estrictamente, se constituyen como elementos normativos determinantes de derechos y obligaciones. De esta manera, en tanto que se manejan los elementos normativos de manera desaseada, se frivolizan, se reorienta ocultamente su significado, tergiversándolos; parece que, para los fines de la reforma, la interpretación más vulgar es la más efectiva, pues si atendemos a los distintos tipos de interpretación (auténtica, histórica, integral, e incluso la literal), las reformas no encontrarían fundamento sólido, evidenciándose su improcedencia, su ataque frontal al pilar de nuestro sistema jurídico-político.

Cerrando el paréntesis, por lo que hace a la otra autoridad del sector, a la Comisión Reguladora de Energía, le correspondería la función de garante del libre juego de las fuerzas mercantiles, siendo el árbitro que aplica las reglas, marca los fuera de lugar, saca las tarjetas amarillas... En concreto, me parece que, las facultades de la Comisión que tienden a garantizar el funcionamiento de las instituciones que establece la Propuesta de Reforma Integral y el respeto de uno de los principios fundamentales del liberalismo (el cumplimiento de los contratos), tienen su reverso en aquéllas que aplican candados a la actuación estatal en la materia, para que la misma no vaya más allá de lo 'deseable'. Tal es el caso de su facultad de verificación en la adquisición de la energía que se destine al servicio público, que a través de un criterio eficientista, restringiría permanentemente la generación estatal, y de la facultad de expedir los términos

---

ampara, curiosamente, en la neutralización y la "reconversión" de la riqueza y potencialidad de la producción simbólica en la monocorde, monológica y unívoca reproducción de significados [ . . . ]. Weimberg, Liliana. *El ensayo, entre el paraíso y el infierno*. México, UNAM-Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 56.

y condiciones a que estaría sujeto el suministro que las entidades destinasen al servicio público, con lo cual se controla el desempeño paraestatal, 'neutralmente'.

Un punto más, en cuanto a las facultades de las autoridades en la materia, es el relativo a las tarifas. Para su determinación, se considerarían diferenciadamente, siendo unas las que se aplicarían en relación con la conducción y otras para la prestación del servicio público. En cuanto a las primeras, correspondería exclusivamente la expedición de las metodologías para su fijación a la Comisión Reguladora de Energía, y en cuanto a las segundas también participaría la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Para ambas tarifas aplicaría un criterio común: ambas se basarán en costos económicos eficientes, considerando en lo correspondiente las mejores prácticas internacionales.

Este último criterio, denota de nueva cuenta la orientación neoliberal de la ley, reestableciendo la ficción jurídica de igualdad al regirse la fijación de las tarifas únicamente por criterios económicos, dando con ello por sentado que todos se encuentran en las mismas condiciones para cubrirlas, sin mayores distinciones ni consideraciones respecto de las posibilidades materiales con que efectivamente cuentan las personas para pagarlas (incluso, los marginados rurales y urbanos que distingue la ley, son más que extremos homologadores, pues todos aquellos que no se adecuen a los 'parámetros' -¿cuáles?- de marginación serían iguales en sus posibilidades). Es notable que, en un país pobre, el legislador no 'se dé cuenta' de la realidad que pretenda regir, omitiendo alusión alguna a criterios de equidad. Por otra parte, cuando se habla de las mejores prácticas internacionales, como parámetro tarifario para determinar los costos económicos eficientes, ¿cómo protegerá el Estado mexicano a su pueblo ante el alza de las tarifas que respondan a dinámicas internacionales, si no cuenta con herramientas de intervención económica? Aun en un escenario optimista, en el que la actuación estatal virase drásticamente, y apoyase en forma decidida, a través de subsidios en las tarifas a la población, sus posibilidades serían limitadas, y finalmente toda la población terminaría

pagando, vía contribuciones, por dichos subsidios, con lo cual pierde la población, pierden las finanzas públicas, pero no el capital privado.

Finalmente, el texto de Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica propuesto se avoca a regular el acceso a las redes de conducción eléctrica, para lo cual señala la existencia de un Centro exclusivamente dedicado a tal fin, señalándole una serie de facultades que habrían de ser desagregadas en su respectiva Ley Orgánica. Su función es meramente técnica, partiendo del consabido presupuesto de la igualdad de los agentes económicos, que en términos generales consiste en intermediar-facilitar el funcionamiento del mercado eléctrico. Para la prestación física del servicio de conducción, la ley establece que, sin señalar si exclusivamente o no, las paraestatales (que presumiblemente se constituirían al efecto) prestarían sus servicios en condiciones igualitarias a todos los agentes económicos del sector. Estos temas relativos a la conducción de la electricidad a través de la red nacional de transmisión y las redes de distribución, se abordarán más a detalle con posterioridad.

Por último, surge un cuestionamiento más. Las reformas plantean el retiro del Estado del sector: la extinción del texto de la Ley de su destinataria original, la Comisión Federal de Electricidad, el parcelamiento de la industria eléctrica, la instauración de un sistema de mercado, con instituciones, mecanismos y normatividad acorde; o sea, cambios que son más que una cirugía mayor. ¿Por qué presentarlos formalmente como una reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y no como en un nuevo cuerpo normativo?

En un primer momento, podríamos considerar que las modificaciones se plantean formalmente de esta manera por la relativa facilidad que implicaría la aprobación de reformas respecto de la aprobación de una nueva ley. Sin embargo, es obvio que para la presente iniciativa de reformas tal consideración carece de sentido, pues si se tiene el capital político para que se apruebe la reforma Constitucional que es su presupuesto lógico, da lo mismo cómo sea la instrumentación legal de ésta. Por lo que me parece que, la explicación a este

orden de cosas tiene un matiz más bien ideológico<sup>98</sup>, al querer dar, deformación semiótica incluida, una impresión de continuidad. En efecto, al mantener la momia de una Ley que, tras las reformas, sería irreconocible, se pretende aparentar (con miras mediáticas) que el Estado continúa con su 'compromiso social en el sector', y más allá, la impresión de una convergencia armónica, de donde resultaría que el neoliberalismo posibilita la satisfacción de las necesidades y derechos sociales (aun cuando la mención de éstos ha tendido a desaparecer de la 'jerga' corriente, política y aun jurídica), pues, con todo y que semióticamente sean otros, 'técnicamente' el texto legal continúa aludiéndolos. Así, con un sentido totalmente distinto, la Constitución seguiría siendo social (en términos zedillistas), y el servicio, público (en términos del concepto que paulatinamente han ido introduciendo De la Madrid, Salinas, Zedillo y Fox). Y así, resultaría que, en última instancia, el Estado mexicano fuese un 'Estado liberal con rostro social'. En otras palabras, la necesidad de continuidad deriva de la necesidad de legitimidad, pues al no poder encontrar por sí mismas bases de aceptación popular, las reformas se maquillan (y por eso, constantemente, el discurso oficial dice: 'No se privatizará...') pretendiendo vincularse en abstracto con un pacto social –Estado de Bienestar- que, en la práctica, quebrantan.

### **3.1.3 Respeto de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.**

Dentro del esquema de libre mercado propuesto, es necesario el establecimiento de ciertas garantías y condiciones. La reforma constitucional garantiza el establecimiento del mercado eléctrico, y las reformas a las leyes secundarias, sus condiciones de funcionamiento. Una de las condiciones de funcionamiento básicas, es la competencia, la cual es tutelada por la Comisión Reguladora de Energía –sin la pretensión de competencia, la existencia de la Comisión no tendría sentido- , fruto de las reformas salinistas, punta de lanza de la institucionalización formal del libre mercado. Las reformas a la Ley

---

<sup>98</sup> "A diferencia del mito –escribe Bourdieu- que es un producto colectivo y colectivamente apropiado, las ideologías sirven a intereses particulares que tienden a presentar como intereses universales, compartidos por el grupo como un todo." *Ibíd.*, p.59.



vigente, le dotarían de facultades en concordancia con las modificaciones a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

El texto de Ley propuesto, se enfoca en el fortalecimiento de las funciones de la Comisión como organismo *regulador* del sector, diferenciándose claramente del resto de las otras autoridades, como la Secretaría de Energía.

En cuanto al objeto de la Comisión, se constituye efectivamente como autoridad reguladora, a diferencia del texto vigente en el que se limita a 'promover' el desarrollo eficiente de las actividades que ahora regularía. Es de destacar cómo la reforma propuesta dotaría de este carácter a la Comisión no sólo respecto de la energía eléctrica, sino que también abarcaría al gas (artículo 2º del texto propuesto: La Comisión tendrá por objeto promover el suministro eficiente de energía eléctrica y gas, a través de la regulación de las actividades...). Aun cuando podría considerarse que la iniciativa de reforma a la Comisión Reguladora de Energía pretende dotarla integralmente de los mecanismos para acometer de manera completa las que serían sus nuevas responsabilidades, y es por ello que en una iniciativa en materia de energía eléctrica se contempla también el gas que es combustible indispensable; sin embargo, en atención a que las nuevas facultades de la Comisión en materia de energía eléctrica dependerían de la aprobación previa de una reforma constitucional en la materia, para que la Comisión en cuanto al gas tuviera facultades análogas, debería aprobarse previamente una reforma constitucional en materia de hidrocarburos, siendo por tanto inválido atribuirle a la Comisión facultades regulatorias no sustentadas en la Constitución.

La Comisión Reguladora de Energía sería el organismo que contaría con todos los instrumentos jurídicos de regulación de las actividades de los participantes en el mercado eléctrico, estando sujetos a ella, por igual, tanto los privados como los paraestatales. Por ejemplo, en cuanto a su objeto, regularía la generación, la conducción, la transmisión, la transformación, la distribución, el suministro y la venta de energía eléctrica (Artículo 2º, fracción I, del texto propuesto), el control operativo del Sistema Eléctrico Nacional y la operación del despacho de generación (Artículo 2º, fracción II, del texto propuesto), la

importación y exportación de energía (Artículo 2º, fracción III, del texto propuesto) y la adquisición de capacidad y energía eléctrica que las entidades destinen tanto al servicio público como a los usuarios con gran consumo (Artículo 2º, fracción IV, del texto propuesto).

Como el catálogo de facultades comprende todas las actividades que se fraccionarían del monopolio vertical estatal, se 'neutraliza' la actividad estatal, pues la actuación que el Estado desplegara en la materia sería bajo los mismos términos que cualquier otro particular, eliminándose su rectoría en la materia en tanto que 'sería como un particular más'; circunstancia 'indispensable' para la certidumbre que el capital privado demanda. La anulación de la rectoría del Estado en la materia, se corrobora cuando se observa el condicionamiento de su actividad a la Comisión, a través de las atribuciones con que ésta contaría, como la fijación de las condiciones en que se prestaría el servicio público, facultades de verificación respecto de la energía eléctrica que se destine a dicho servicio por parte de las paraestatales, expedición de las metodologías para el cobro de las tarifas y la aprobación de los términos y condiciones de las convocatorias y bases de licitación para la ejecución de los proyectos que satisfagan las necesidades de crecimiento o sustitución de capacidad de generación.

Por otra parte, la independencia de la Comisión respecto del Estado, que formalmente la distancia del control estatal, se garantiza al establecerse que gozaría de autonomía para emitir sus decisiones (Artículo 4 del texto de ley propuesto); respecto de lo cual cabe preguntarnos, ante la trascendencia social de la energía eléctrica ¿cuáles serían los mecanismos de control político a que estaría sujeta la Comisión en sus determinaciones, puesto que éstas se basarían únicamente en criterios técnicos y económicos? ¿Si los criterios técnicos y económicos no llegasen a ser compatibles con las necesidades sociales, con qué mecanismo de defensa de sus intereses contaría la población, si aquel que tiene precisamente el mandato de salvaguardarlos es indiferente?

Finalmente, el carácter de la Comisión como organismo desvinculado del resto de la Administración Pública (*para-paraestatal*), se expresa en dos aspectos más. En primer lugar, la Comisión contaría con poder suficiente para hacer valer tanto sus determinaciones como las que deriven de la aplicación de la legislación aplicable, al facultársele para la imposición de las sanciones administrativas a los agentes del sector (Artículo 18, fracción XXIII, del texto propuesto). En segundo lugar, el presupuesto que se autorizase a la Comisión no podría ser objeto de adecuaciones por parte de la Secretaría de Energía, salvo cuando disminuyan los ingresos públicos, haciéndosele a la Comisión una reducción en proporción a la que se le haga a la Secretaría de Energía (Artículo 7, fracción X, del texto propuesto).

#### **3.1.4 Respeto de la Ley Orgánica del Centro Nacional de Control de Energía.**

El Centro Nacional de Control de Energía, a la fecha es una Subdirección adscrita a la Dirección de Operación de la Comisión Federal de Electricidad. Entre sus funciones se encuentran (Artículo 21 del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Electricidad, a la fecha vigente): establecer las políticas, criterios y lineamientos para la operación del Sistema Eléctrico Nacional; dirigir y coordinar la operación del mencionado Sistema; establecer programas de coordinación con la Comisión Nacional del Agua para el manejo de los almacenamientos hidráulicos y el uso del agua de las centrales hidroeléctricas, y establecer lineamientos y políticas para la administración de los contratos regulados con permisionarios y productores externos de energía.

Como puede apreciarse, la función principal de dicho Centro consiste en la programación y operación del Sistema Eléctrico Nacional dentro de un esquema de industria eléctrica integrada; en consecuencia, la coordinación de las actividades necesarias al efecto, se da en forma institucional.

Por lo que hace al despacho de generación (canalización presente de la capacidad de generación a los requerimientos de consumo) del Sistema Eléctrico Nacional, éste corre a cargo de la Coordinación del Sistema Eléctrico Nacional de la CFE, tanto para la energía generada por dicha Comisión como por los productores externos de energía.

Lo que pretende la iniciativa de reforma en comento es, dentro del contexto de desmembramiento de la Comisión Federal de Electricidad, desligar al Centro Nacional de Control de Energía, para que esencialmente realice la misma labor que desempeña en el actual esquema estatal, absorbiendo también a la Coordinación del Sistema Eléctrico Nacional, pero ahora como elemento estructurador del libre mercado eléctrico.

Por lo que hace a la totalidad de las instalaciones físicas que comprendería el libre mercado eléctrico –incluyendo las plantas de generación–, el Sistema Eléctrico Nacional tendría las funciones de señalar las acciones de conservación y sustitución de dicha infraestructura, y proponer a la Comisión Reguladora de Energía las reglas para su control operativo, promoviendo su cumplimiento. Este último punto llama la atención.

El inciso a) de la fracción I del Artículo 3º del texto de Ley propuesto, (fracción que establece las responsabilidades del Centro en cuanto al control operativo del Sistema Eléctrico Nacional), es casi idéntico al inciso a) de la fracción II del mismo artículo (fracción que establece las responsabilidades de la Comisión respecto de la operación del despacho de generación), en cuanto a que en ambos la Comisión estaría facultada para proponer a la Comisión Reguladora de Energía las reglas, y sus modificaciones, para el caso respectivo; sólo que en el inciso a) de la fracción I está facultado el mencionado Centro Nacional de Control de Energía para realizar las acciones necesarias para *promover* el cumplimiento de dichas reglas, y en el inciso a) de la fracción II se le faculta para *realizar* las acciones necesarias para el cumplimiento de las reglas (para lo cual, el siguiente inciso de dicha fracción faculta al Centro para desahogar procedimientos y aplicar penas convencionales por incumplimiento a las reglas de operación del despacho de generación).

O sea, por lo que hace al control operativo del Sistema Eléctrico Nacional tiene una función de promoción, y respecto del despacho de generación es de ejecución, con lo cual, en este último caso, tendría la función de garantizar el buen desempeño de dicho despacho de generación. Respecto del control operativo, cabe preguntarnos ¿si la función del Centro se enfoca en el buen estado de la infraestructura del Sistema Eléctrico Nacional –conservación, sustitución y ampliación- y en cuanto a la normatividad que regula el adecuado funcionamiento del mismo solamente es promotor, quién garantizaría efectivamente el buen funcionamiento del Sistema Eléctrico Nacional, quién lo *controlaría* operativamente? ¿Es esto un vacío legal o una muestra más de la ‘fe’ gubernamental en una creencia, según la cual las fuerzas del mercado funcionan óptimamente por sí mismas?

En cuanto al despacho de generación, la función del Centro parece ser la de un mediador oficial, la de ‘gestor público del libre mercado’, pues canaliza la oferta y la demanda de energía eléctrica [inciso g), fracción II, del texto de Ley propuesto], efectúa los cobros y pagos a los participantes en el despacho [inciso h), fracción II, del texto propuesto] y suministra la información que dichos participantes requieran [ inciso i), fracción II, del texto de Ley propuesto].

Por otra parte, para la mencionada canalización de la oferta y la demanda, en el inciso g) de la fracción II, el Centro recabaría los requerimientos de energía de los consumidores, dentro de los cuales se encuentran las entidades paraestatales a cargo de la prestación del servicio público de energía eléctrica, con lo cual se confirma la especulación manifestada en otra parte del presente trabajo, respecto del suministro material, por parte de los particulares, de la energía que sería destinada al servicio público y, consecuentemente, de la función del Estado como intermediario revendedor eléctrico.

Finalmente, en cuanto a la administración del Centro, la composición de la Junta de Gobierno (artículo 9 del texto de Ley propuesto) se *hibridiza* al designarse sus consejeros a través de propuesta; uno sería propuesto por los generadores privados de energía, otro por los generadores públicos y otro más por los usuarios con gran consumo. Tal determinación podría justificarse en

cuanto que se considerase que es una muestra de la posibilidad de toma de decisiones incluyentes y democráticas, al formar parte de la administración de la Entidad aquellos agentes relevantes del sector, y que incluso también los usuarios del servicio público se encontrarían representados a través del consejero propuesto por la Procuraduría Federal del Consumidor.

Sin embargo, son precisamente consideraciones de tipo democrático-incluyentes las que se oponen a tal esquema: ¿con qué legitimidad – entendiéndola como la calidad que deriva de la satisfacción de un mecanismo de asignación de responsabilidades públicas socialmente reconocido- integran una instancia decisoria pública consejeros no elegidos por la voluntad general ni propuestos por instancias que sí la revistan, como lo serían los generadores del sector público y la PROFECO (atribuyéndoles, por otra parte, una 'voluntad decisoria' bastante singular), sino por sectores no representativos de la voluntad general que expresan intereses particulares, probablemente extranjeros? Por el lado de ser incluyente: ¿realmente los millones de usuarios del servicio público estarían representados por un consejero designado por un Ejecutivo que sistemáticamente evidencia su filiación privatista? Este último cuestionamiento da pábulo a otras reflexiones, que serán planteadas en su oportunidad.

### **3.1.5 Respetto de la Ley Orgánica de la Comisión Federal de Electricidad.**

La Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, fue diseñada para regular la actividad de la Comisión Federal de Electricidad en ejercicio de la rectoría del Estado en materia eléctrica. Al cambiarle totalmente el sentido a dicha Ley, también cambiaría sensiblemente la función de la CFE, para perderse en el anonimato de ser una paraestatal más de las que aluden los textos de las otras iniciativas que comprenden el paquete de la Iniciativa de Reforma Integral del Sector Eléctrico Mexicano.

En la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica vigente, en las tres fracciones del artículo 4º, se establecen todos los ámbitos en que tiene ingerencia la CFE; en el texto de Ley Orgánica propuesto, su objeto, expuesto en veinticinco fracciones, sería sumamente vago y francamente ofensivo para una institución como lo es la Comisión.

Su función básicamente se reduciría a ser uno de los revendedores gubernamentales de energía eléctrica generada por los particulares para el servicio público, ejecutar los programas de electrificación en las zonas marginadas, y realizar, en competencia con el resto de los agentes del sector, las actividades que no constituyen servicio público.

Realmente los comentarios que se pueden hacer a la Ley, dada la pobreza de sustancia que contiene, son pocos. Es claro que el prestigio y arraigo que entre los nacionales tiene la CFE es el principal factor para explicar que, aun cuando materialmente se le asignen funciones marginales que podría realizar cualquier empresa pública, formalmente se le siga contemplando como agente participante del sector eléctrico.

Dentro de las facultades asignadas a la CFE que revisten interés en el texto de Ley propuesto, se encuentran el participar en actividades afines con su infraestructura física o comercial, aprovechando las áreas de desarrollo tecnológico que incrementen valor a su patrimonio, y desarrollar nuevas líneas de servicios de valor agregado para sus clientes, mediante el aprovechamiento de innovaciones tecnológicas y la convergencia con otros servicios que puedan prestarse con su infraestructura física o comercial.

Esta diversificación en las oportunidades de negocio de la Comisión, permitiría aprovechar la experiencia acumulada de la Comisión a la vez que proveer nuevas vías de ingreso y de desarrollo.

Por otra parte, es de llamar la atención que es hasta este texto de Ley propuesto cuando se acaba el estrangulamiento financiero de la Comisión, pues desaparece la obligación de pagar al Ejecutivo Federal un aprovechamiento progresivo por los activos que utilice en la prestación del servicio público, estableciéndose que los ingresos que obtenga por la prestación del servicio

público se deberán canalizar exclusivamente para cubrir las erogaciones necesarias para llevar a cabo las actividades propias de su objeto, y se faculta al Consejo de Administración (órgano de gobierno propiamente empresarial) para la constitución de reservas y aplicación de los excedentes económicos del organismo.

Ante este orden de cosas, cabe preguntarse ¿Por qué a la fecha no se han potencializando las posibilidades de expansión de negocios de la Comisión ni se le ha liberado de las pesadas cargas fiscales? ¿Por qué hasta que desapareciese del primer plano del sector eléctrico, sí se establecerían medidas de este tipo? ¿No es lógico pensar que en la medida en que actualmente cuenta con mayores funciones y capacidades técnicas puede tener más posibilidades de negocio, y que, en la medida en que genera mayores recursos, si se le libera de sus lastres podría contar con mayores posibilidades de expansión y modernización de forma autosuficiente? ¿Medidas como éstas, aunadas a una mejor legislación y un perfeccionamiento estratégico, no fortalecerían a la CFE? ¿No le ayudarían a sacar adelante sus compromisos manteniendo su función social, sin ánimo de lucro, de satisfacer el derecho social a la energía eléctrica? ¿Por qué pese al público y notorio éxito de la CFE, no solamente no se instrumentan medidas de esta naturaleza para fortalecerla, sino se reiteran sus contrarias, y para el discurso oficial solamente existe un camino, un 'pensamiento único' para solucionar la problemática que en parte sus políticas profundizan? ¿Acaso atestiguamos un implícito y sistemático 'autogolpe energético'?



## **3.2 Implicaciones materiales.**

### **3.2.1 En la composición y funcionamiento del Sector Eléctrico Mexicano.**

Para realizar una tarea cualquiera, para alcanzar un objetivo, se requiere de un método para lograrlo, esto es, una serie de acciones que deben ejecutarse para obtener un resultado cierto. Si se quiere un método consciente, consistente y eficaz, es necesario preguntarse ¿qué hay que hacer para llegar al resultado deseado y cómo hacerlo? De ahí derivará el establecimiento de acciones determinadas que una serie de mecanismos deben generar. En otras palabras, habrá que establecer ciertas funciones efectuadas por ciertos órganos.

Cualquier forma de acometer un problema es ya un método. El objetivo de satisfacer la necesidad manifestada por el hambre puede ser alcanzado alimentándose o intentando erradicar tal condición de la naturaleza humana. Queda claro, los hay mejores y peores, dependiendo del grado de éxito en el cumplimiento de su propósito. El éxito depende de aspectos objetivos y valorativos. Objetivos, en cuanto materialmente se realiza lo que había de realizarse; valorativos, en cuanto se considera que esa es la mejor forma de hacerlo. La relación de estos dos aspectos con el propósito orientador, será la ecuación dialéctica que evidencie la valía del método.

Los aspectos del método tienen distancia y profundidad. Por el lado objetivo, el método, en mayor o menor medida, varía conforme se ejecuta, conforme se descubren mejores prácticas de hacer lo que se tiene que hacer. Sin embargo, ya del lado valorativo, aquellas maneras que por sí mismas eficientizan la labor, pueden alejarse de lo que se considera debe hacerse. Así, aun cuando engañar a otro para sustraer el fruto de su esfuerzo, materialmente implique un menor derroche de energías y una maximización de ciertas habilidades psíquicas, generalmente es un método repudiado.

De esta manera, el método, con sus tres elementos –propósito, funciones y órganos- y sus dos aspectos –objetivo y valorativo-, es un producto social, resultado de relaciones humanas definidas.

En el caso particular que nos interesa, la satisfacción de la necesidad de energía eléctrica es el propósito; las distintas fases que comprende la industria eléctrica son las funciones que se requieren; y respecto de los órganos que han de ejecutarlas, la polémica, tanto en su aspecto objetivo, como valorativo.

En otros términos, es indiscutible que se requiere satisfacer la necesidad de electricidad, que las funciones que comprende la industria eléctrica – generación, transformación, conducción, distribución y suministro- son las adecuadas; pero, existe una confrontación de paradigmas respecto de quién debe ejecutarlas: el Estado o los particulares.

Se escuchan distintas voces manifestando distintas posturas en este asunto, cada una como reflejo de un paradigma (paradigma: cierta forma de interpretación de la realidad, en última instancia, reconocida y legitimada consensualmente, o sea, a mayor consenso mayor aceptación, y en consecuencia, validez). Cada una de estas posturas expresa los aspectos del método en relación directa consigo misma. Desde la postura privatista, objetivamente, la ejecución por parte de los particulares de las funciones que el propósito requiere es superior a la estatal; y, valorativamente, son los particulares los que deben ejecutarlas porque esencialmente es el individuo el encargado de la satisfacción de sus necesidades, teniendo el Estado una función marginal de soporte, como debería ser en el caso de la electricidad. Desde la postura estatista, objetivamente, la ejecución de las funciones por parte del Estado es suficientemente eficiente, debiendo continuarla; valorativamente, el Estado debe garantizar un derecho ahí donde los meros individuos no lo hacen, requiriéndose su actuación activa, su no indiferencia, para proteger a las personas en desventaja material frente a otras, como en el caso de las relaciones derivadas de la necesidad de electricidad.

Es evidente que la naturaleza de esta discusión, como cualquier otra, es interpretativa, aun de los aspectos objetivos (en ningún caso es un sujeto el que

deja de conocer un objeto), y que la misma responde a distintos intereses, variados como los hombres y comunes como ellos. No podemos esperar otra cosa, las disputas humanas, son humanas.

La razón es un instrumento humano esencial, pero el hombre no es sólo razón; por ello, desconfío de la razón abstracta, de la razón por la razón, puesto que cada hombre se encuentra en un lugar y un momento, vinculado a sí mismo –sus emociones, deseos, temores, en suma, pasiones- y sus circunstancias, y es la suma de todo ello, y aun de otras cosas, lo que circunscribe su hacer y configura su deber.

Por ello, la mezcla de la razón como herramienta de conocimiento – limitada, pero inapreciable- y del acontecimiento –ser y circunstancia-, configuran la postura. Una postura es una visión, que a la luz de otra puede ser mejor, peor, regular, bondadosa, mezquina, conciliadora. De ahí que no busco la objetividad por la objetividad, ni tal vez la objetividad siquiera, ni la razón en sí, busco lo razonable como un parámetro de vida que complementa y responde a las aspiraciones y necesidades humanas. No la justicia por sí misma, sino lo justo, la justicia que ha de hacerse carne manifestándose, única, en cada caso concreto.

Todo esto viene a colación porque no pretendo analizar las posturas sobre la realidad como si la conociera absoluta como es ella, como si yo no la interpretara, como si lo hiciera con des-interés, “objetivamente”, porque a lo largo de este libro no lo he hecho. Reconocerme así, no demerita mi trabajo, creo que si algo hubiese en él de valor sería esto: un autor que haciendo su trabajo se reconoce en él. Si he de buscar legitimar mi tesis, puedo decir junto con Montaigne, que éste es un libro de buena fe, a lo que únicamente agrego, que aun siendo la intuición la que me guía, es mi intención ser razonable.

Así, contextualizando, las distintas posturas sobre la reforma eléctrica pueden ser vistas como la manifestación de la disputa por los medios de producción, la lucha de clases, o como la disputa por la libertad y la democracia, o tal vez, como el reacomodo de los factores reales de poder que

buscan plasmarse en la Constitución. De cualquier manera, la disputa está abierta.

A la luz de lo expuesto en apartados anteriores, las posiciones parecen irreductibles, pues un pretendido término medio no se antoja posible, tal y como lo evidencia la Propuesta de Reforma Integral del Sistema Eléctrico Mexicano, que presuntamente introduciría un esquema mixto en la industria, pero en realidad sólo disfraza la privatización; e incluso, la paulatina apertura que se ha implementado con las distintas reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, más que mixtura, ha sido eslabón en la cadena privatista.

Así las cosas, la Propuesta de Reforma Integral del Sistema Eléctrico Mexicano plantea una redefinición en los órganos que llevan a cabo las funciones necesarias para el cumplimiento del propósito de satisfacción de las necesidades de energía eléctrica; dicha redefinición orgánica es objeto de mención en este apartado. Los aspectos objetivos y valorativos de esta redefinición público-privado en el método, que no se limita a los órganos, serán sujetas de consideración en el capítulo siguiente.

Interpretando los alcances de los distintos textos legales propuestos, en términos generales, el escenario de la industria eléctrica mexicana, en cuanto a órganos, públicos y privados, y sus funciones, sería como sigue.

La función de soporte institucional, o sea, el establecimiento de las condiciones marco –‘las medidas de la cancha’ y las ‘reglas de juego’-, sería a través de los órganos públicos. La planeación y presunta rectoría estatal, se daría a través de la Secretaría de Energía. El control efectivo –regulación, verificación, sanción-, *neutral*, de toda la industria eléctrica, recaería en la Comisión Reguladora de Energía.

La función de generación de energía eléctrica contaría con órganos públicos y privados. Las figuras a la fecha permitidas a los particulares en esta función –autoabastecimiento, cogeneración y producción independiente-, se ampliarían en sus alcances, pasando de generadores parciales o limitados, a generadores plenos, en cuanto no existiría límite para el desarrollo de tal

actividad, tanto en la capacidad de generación como en los destinatarios de la misma, dentro y fuera de las fronteras nacionales.

Los órganos públicos, presuntamente, llevarían a cabo la generación de electricidad destinada al servicio público, y en una distinción sospechosa, también la que se destinase al suministro de las zonas marginadas (sospechosa, pues si todos los que no son usuarios de gran consumo lo son del servicio público, ¿por qué distinguir dentro de éstos a los campesinos y residentes de zonas populares? Porque en la práctica, bajo las pautas de mercado, los marginados no alcanzan la 'plena categoría' de consumidores, por lo cual son poco interesantes para los capitalistas; que de facto prestarían el servicio público, de ahí que el Estado, aquí sí explícitamente, asuma una función marginal, de *promoción*).

La función de conducción, se lleva a cabo a través del punto neurálgico del sistema eléctrico nacional, la red de transmisión y las redes de distribución, estando a cargo de un órgano público, el Centro Nacional de Control de Energía; al cual, pueden encontrarse interconectados funcionalmente distintos órganos: los generadores privados-públicos, que a través de dicho Centro ofrecen su capacidad, e igualmente, tanto las entidades encargadas de prestar el servicio público como los usuarios de gran consumo, que adquieran sus requerimientos de potencia. Opcionalmente, esta función de conexión entre la oferta y la demanda podría efectuarse a través de intermediarios privados vinculados al mencionado Centro, los vendedores especializados, mismos que, utilizando la red nacional de transmisión y las redes de distribución a cambio de una contraprestación al Centro Nacional de Control de Energía, realizarían tanto la función de conducción y la de distribución.

Las labores de mantenimiento y conservación de las redes de transmisión y de distribución correrían a cargo de entidades paraestatales especializadas.

El órgano encargado de la función de suministro de energía para el consumo dependería del régimen de éste. Para los usuarios del servicio público, la realizarían las paraestatales designadas; y, además, para los

usuarios de gran consumo -que tendrán tal carácter mediante su registro ante la Comisión Reguladora de Energía-, con base en contratos de largo plazo, la podrían realizar las paraestatales, vendedores especializados, o incluso, directamente, llevarla a cabo dichos usuarios, si cuentan con la capacidad técnica para ello.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **“ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS MANIFESTADOS EN LAS EXPOSICIONES DE MOTIVOS QUE CONFORMAN LA PROPUESTA DE REFORMA INTEGRAL DEL SECTOR ELÉCTRICO MEXICANO.”**

#### **4.1 Análisis de los argumentos que motivan la Propuesta de Reforma Integral del Sector Eléctrico Mexicano.**

La razón, es la característica que diferencia al hombre del resto de los seres, al igual que su principal herramienta, pudiéndosele entender de distintas maneras: como punto de partida, como camino y como punto de llegada. Como punto de partida, la razón es la capacidad de comprender los acontecimientos, tanto externos como íntimos. A su vez, la razón es un camino, un proceso que ejercita la mencionada capacidad de comprender, actualizándola en ideas concretas sobre los acontecimientos, en razonamientos, que buscan desvelar el sentido de las cosas; esto es, la razón es un proceso de comprensión. Y la razón es también el punto de llegada, en cuanto que representa la inteligibilidad de las cosas; en otras palabras, la razón es el sentido mismo, la razón como la razón de las cosas. En síntesis: La razón es la causa de la explicación, la explicación, y la explicación de la causa.

Hasta aquí, este discurso parece que no podría ser más racionalista, como expresión del racionalismo unívoco, sin embargo, al reparar en la idea de la existencia de millones de hombres en un mundo que es muchos mundos, consecuencia necesaria es que haya también muchas y distintas razones, ejemplo de ello, es la razón de quien esto escribe, que evidentemente no es la de todos los demás. Por tanto, surge una pregunta: ¿de las razones puede extraerse *la razón*, como la esencia *esencial*, como la verdad, en tanto que es fiel a *la realidad*? Sospecho que no.

La vida, inocente y a nuestros oídos muda (únicamente sentimos sus vibraciones como un eco), es infinita, inaprensible; en consecuencia, un hombre solo no puede comprenderla toda ella como tampoco puede hacerlo con la de todos los demás, pues la razón como actualización de la capacidad de comprender, como proceso, es individual, y como sentido es individualizada. De una razón con pretensiones omnicomprendivas, lo único que obtengo son razones rotas. De ahí que la razón 'pura', me parezca más una razón ciega, y por ello, modestamente opte lo razonable.

¿Cómo es esto? ¿No sé qué es la razón y quiero ser razonable? Sí, porque la razón no es la luz que ciega, sino sólo un faro que ilumina. Así, en tanto que la razón es aquello que aclara; lo razonable no es lo claro, sino lo aclarado, lo que refleja, tal vez sólo pálidamente, el destello del faro de la razón.

Para mí, lo razonable es aquello que los hombres con sus propias manos arrebatan a su propia ignorancia de un mundo que simplemente es. La razón es una pregunta que sale de nosotros y que no es contestada sino por nosotros mismos, con nuestros propios medios, siendo ésta la medida de lo probable. Lo razonable es eso, lo que es probable conforme a la razón (razón como proceso). Lo probable dentro de lo posible. Aquello de lo que podemos tener un indicio confirmado en cuanto que ya pasó o confirmable en cuanto que puede fundarse que pasará.

Lo probable, lo entiendo como aquello que evidenciamos que pudo o puede ser, en la medida en que los medios empleados para buscar, aún a tientas, el ser de las cosas, avalan que dentro de las múltiples posibilidades,



una es conforme, se adecua, al ser de lo buscado. Aquello que no podamos evidenciar aun cuando posible, no ha de tenerse como probable, pues el único conocimiento válido que hemos de tener es aquél que nos otorguemos a nosotros mismos, para lo cual requerimos darnos certidumbre, confirmar, que lo que pensamos es compatible con lo que buscamos.

Esta es nuestra verdad: un conocimiento, por indicios, coincidente con el ser de una cosa a través de sus efectos, en tanto que nuestra conciencia más cercana o lejana, acertada o errónea, no es con la cosa en sí misma, sino con el conocimiento de la cosa. Así, lo probable es un referente y fundamento de lo que se puede tener por verdadero. Referente, en cuanto lo verdadero es un conocimiento que puede tenerse por tal en relación con la viabilidad de su verificación en los hechos, independientemente de la creencia que de ellos se tenga. Como fundamento de verdad, en tanto que al verificarse en los hechos determinada creencia que se tiene de algo, se tiene una explicación que al corresponder con el ser explicado en los términos mencionados, es válida, de lo que derivará que sea aceptada, que fundadamente se le tenga como verdadera.

La prueba, en consecuencia, es un medio de conocimiento que convalida o no una idea de una cosa. Dependiendo del tipo de conocimiento, será el tipo de prueba. Para el conocimiento de algo pasado, la prueba partirá de sus rastros en un ser presente, o sea, partiendo de los efectos irá a las causas, buscando con ello ratificar o no una idea que sobre ese ser pasado se tiene. Para el conocimiento de algo presente, también se parte de sus efectos, pero no como vestigios pasados, sino como manifestaciones vigentes, para obtener, mediante igual confirmación o no de lo que del ser de la cosa se piensa, una mejor comprensión y, consecuentemente, una mejor interacción con ella. Para los acontecimientos futuros, la prueba partirá tanto de lo que se consideran las causas como de los efectos de un ser presente, para así poder determinar, si aquéllas que se suponen las causas de un ser por venir ciertamente lo son y el grado en que acontecerán los efectos que de dicho ser se esperan.

Al no haber una razón suprahumana, se requiere de consensos (pues las razones a la fuerza no lo son y la fuerza sin razones es humanamente

insostenible) que permitan la convivencia, mismos que se definen en torno de las mencionadas razones. Como ya ha quedado establecido, el parámetro de aceptabilidad de una razón, radica en su veracidad, esto es, en la compatibilidad entre lo que se cree de una cosa y la cosa, que a su vez depende de su grado de comprobación, de constatación en los hechos. Para que un conocimiento de la realidad sea tenido por tal, debe ser capaz de resistir la purga de la prueba, consistente en el contraste de una afirmación que se hace de un objeto, dialécticamente, tanto con el objeto mismo como con las otras afirmaciones que respecto de éste existan. La afirmación que tenga mayor compatibilidad comprobable con el objeto, será la válida, la verdadera.

La mejor razón será la que explique de manera más fundada, más convincente, el ser de una cosa, a través de sus causas y sus efectos. La que interprete mejor la realidad.

Así, la razón, como instrumento interpretativo –la razón como capacidad-, se complementa con una forma de conocer –la razón como proceso-, que consiste en la constatación de lo que se supone de una cosa, con la misma a través de sus manifestaciones. El fruto de esa forma de conocer –la razón como sentido-, será un conocimiento que al resistir el contraste, se le reconoce, se le tiene como válido- verdadero.

A partir de esta razón, juzgo lo razonable. Para el estudio motivo de este trabajo, aquella creencia razonable será la que más se adecue al ser del fenómeno. Para ello, el referente será la razón como proceso, como contraste, tanto con el ser a través de sus indicios, como con las otras creencias que lo explican. El fruto de esta operación será la explicación razonable, al obtenerse la que mejor resistió los contrastes, ofreciendo mejores pruebas, mejores razones.

De esta manera, en el caso del sector eléctrico mexicano, para determinar su ser y derivar su deber, las creencias son los paradigmas que en el capítulo anterior esbozamos, las interpretaciones que del fenómeno dan, son sus razones, expresadas en los argumentos que las sostienen. De éstos, los válidos serán los que mejor prueben cuáles órganos son los que deben llevar a

cabo las funciones del método de satisfacción de la necesidad de energía eléctrica, si los particulares o el Estado.

Así, para determinar cuál de los paradigmas contendientes es el más razonable, es menester entrar al estudio de los argumentos en los cuales se apoyan. El referente de contraste serán los argumentos contenidos en las exposiciones de motivos del paquete de reformas denominado 'Propuesta de Reforma Integral del Sector Eléctrico Mexicano', al ser un punto neurálgico cuya trascendencia radica en que de ser procedentes habrán de establecer una reorientación radical en la satisfacción de la necesidad social de energía eléctrica. Además, al ser la expresión jurídica del fenómeno, aun cuando comprende múltiples factores extra-jurídicos, es la que formalmente incide en todos los demás.

Al señalar los argumentos de las exposiciones de motivos de las distintas Iniciativas, los clasificamos para su mejor estudio en cuatro apartados: los argumentos económicos, los técnicos, los socio-políticos y los jurídicos. Esta clasificación facilita el contraste, al poder aplicar en el análisis otras consideraciones afines a la naturaleza de las razones consideradas en cada apartado. Además, igualmente, permite ordenar por materia las dudas que sobre los argumentos vayan surgiendo a la par de su estudio.

#### **4.1.1 De los argumentos de carácter económico**

La argumentación de carácter económico se encuentra construida de manera hermética y auto evidente, los argumentos manejados por el Ejecutivo Federal tienden, sin mayores ahondamientos, a demostrar una realidad: la insuficiencia de recursos públicos que destinar a la industria eléctrica mexicana. Para hacer notar esta circunstancia, señala que el crecimiento de la demanda ha superado a la capacidad de captación de ingresos del Estado, que las tarifas no recuperan los costos de generación y que los recursos que destina al sector

eléctrico bien podrían ser mejor utilizados en otros rubros sociales más urgentes.

En una visión reduccionista, a ojos del Ejecutivo, no hay manera de corregir tal situación sino a través de la participación de los particulares en la industria eléctrica. Dentro del diagnóstico y establecimiento de los objetivos de la presente administración para el sector eléctrico, el Ejecutivo Federal estableció:

“De financiar estas inversiones (que requiere la industria eléctrica) surgirá una presión sin precedente sobre la capacidad financiera del Estado en momentos en que se enfrenta un importante rezago en la satisfacción de otras necesidades básicas, así como fuertes restricciones de disponibilidad de recursos presupuestales. Pretender enfrentar estos retos únicamente con recursos públicos, además de poner en riesgo la modernización y expansión del sector eléctrico, distraería fondos indispensables para atender otras materias básicas en materia de desarrollo social (V. g., educación, salud, seguridad pública, etc.) [ . . . ] se requiere una reorganización industrial [ . . . ] bajo un ambiente de sana competencia [ . . . ] la modernización del sector eléctrico contempla los aspectos siguientes: Separación vertical de las actividades del sector [ . . . ] Apertura a la inversión social y privada, tanto nacional como extranjera [ . . . ] Establecimiento de un mercado eléctrico en el que los participantes, en igualdad de condiciones puedan ofrecer y comprar energía eléctrica en condiciones competitivas.”<sup>99</sup>

La lógica oficial es simple: escasez de recursos públicos+otras necesidades que imperiosamente deben ser satisfechas=dicotomía presupuestal=privatización.

Sin embargo, es indispensable preguntarnos si esta fórmula es válida, fatalmente la privatización es la única opción, cuando “El funcionamiento demostrado por la Comisión Federal de Electricidad a lo largo de su historia la

---

<sup>99</sup> Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Subsector Eléctrico.

ha colocado como una empresa ejemplar en el sector público (incluso) si nos atenemos a la reconocida competitividad internacional de sus resultados.”<sup>100</sup>

Para estar en condiciones de intentar una respuesta es necesario tomar en cuenta algunas consideraciones. En primer lugar, debemos determinar cuál es la situación que guarda la industria eléctrica nacional, la pretendida escasez de los recursos públicos que demanda el sector eléctrico y el estado que observan las tarifas por concepto de servicio público.

Por lo que hace a la situación que guarda la industria eléctrica nacional, lo que en términos generales equivale a decir, la Comisión Federal de Electricidad, a la fecha, no hay duda del éxito de la Comisión en el cumplimiento de sus objetivos históricos (baste considerar que la población a la cual ha tenido que atender y que lo ha hecho adecuadamente, en unas décadas experimentó una explosión demográfica de más de sesenta millones de habitantes); existiendo además un consenso generalizado de que actualmente su situación y estatus es satisfactorio.

A raíz de los problemas económicos por los que atravesó el país tras la crisis de la deuda, dentro de las políticas gubernamentales se encontró el replanteamiento del esquema de funcionamiento de distintas empresas públicas (al igual que la desincorporación de un gran número de las mismas). En el caso de la Comisión Federal de Electricidad, su reajuste ha comprendido aspectos financieros, organizacionales, administrativos y de gestión.

En cuanto al reajuste financiero:

“En la estrategia global de redimensionamiento del sector paraestatal un primer paso para la modernización de las empresas públicas era convertirlas en modelos de eficiencia económica y administrativa. Por lo cual, en la CFE se empezaron a aplicar programas de saneamiento financiero, articulados a una política de ingresos y gastos acordes a una estructura de racionalidad económica que permitiera corregir el rezago.”<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> Campos Aragón, et. al. Ob. Cit., P. 39

<sup>101</sup> Huerta Moreno, Guadalupe. Ob. Cit., p. 193.

En este contexto, se aplicaron Convenios de déficit-superávit y de rehabilitación financiera<sup>102</sup> (mismos que permitirían un mayor control del Ejecutivo Federal sobre la paraestatal), en virtud de los cuales se facilitaría el equilibrio financiero y el aumento de la rentabilidad de la Comisión. Otros motivos de mejora financiera fueron la modificación tarifaria y la diversificación en los mecanismos de inversión, puntos sobre los que se reparará un poco más adelante.

Actualmente, la CFE goza de una solidez financiera importante, como lo manifiesta el Informe Anual 2003 de dicha institución:

“La CFE tiene una estructura financiera sana, lo que se confirma al observar las siguientes razones financieras: El activo neto representa el 89.0% del activo total; el pasivo total, incluyendo las reservas, equivale al 64.8% del patrimonio (57.3% al cierre de 2002), lo que significa que por cada peso adeudado se cuenta con 1.5 pesos propios; el grado de apalancamiento es de 39.3%, lo que representa un bajo riesgo financiero; la participación propia en el activo es de 60.7% (63.6% en el 2002); la CFE tiene una adecuada liquidez [. . .] el organismo por cada peso comprometido dispone de \$1.90 para afrontar sus compromisos menores a un año.”<sup>103</sup>

Por lo que hace a la capacidad instalada para dar respuesta a la demanda de electricidad, se encuentra garantizada satisfactoriamente en el corto y mediano plazo:

---

<sup>102</sup> “En 1986 se firmó un convenio de rehabilitación financiera con el gobierno federal mediante el cual se asumieron pasivos por un equivalente a 9,366 millones de dólares; se establecieron compromisos específicos sobre el financiamiento de la inversión (50% recursos propios, 40% endeudamiento y 10% transferencias), niveles mínimos de rentabilidad y el crecimiento de tarifas; asimismo se fijaron compromisos de productividad, mantenimiento, racionalización del gasto y eficiencia”. Rodríguez Padilla, Víctor. *Impacto de la reforma económica sobre las inversiones de la industria eléctrica en México: el regreso del capital privado como palanca de desarrollo*. Serie Reformas Económicas, 18. Santiago: CEPAL, 1999, p. 14.

<sup>103</sup> Comisión Federal de Electricidad. *Informe Anual 2003*. p. 11. Igualmente, respecto de su estado financiero: “Atendiendo a los principios de contabilidad generalmente aceptados (la CFE) obtuvo un dictamen del auditor sin salvedades, con lo cual este es el quinto año consecutivo en que el contador público independiente al organismo emite su opinión en estos términos.” *Ibidem.*, p. 7.

"La vida útil remanente de los activos fijos en la operación equivale a 59.3% de la vida probable y su depreciación promedio por año es de 2.3%, lo que significa una garantía de por lo menos 25.8 años de capacidad instalada para generar energía eléctrica y ventas similares a las de 2003."<sup>104</sup>

La búsqueda de la solidez financiera fue de la mano con el esfuerzo de optimizar la vida institucional de la Comisión en su conjunto. Por lo que toca al manejo administrativo y de organización:

"[ . . . ] sobresale la desconcentración administrativa. Ésta se realizó delegando facultades en las gerencias de las divisiones de distribución y de las regiones de producción. Además, de que se han ido desarrollando estrategias gerenciales destinadas a simplificar las prácticas operativas y a dar mayor flexibilidad a los procesos de gestión interna. Entre esas estrategias se pueden mencionar el establecimiento del Programa Institucional para la Calidad Total y la implantación de la Planeación Estratégica, que incluyen sistemas de control y gestión, protección ambiental, modernización informática y de telecomunicaciones, desarrollo social en las áreas en que se ubican las instalaciones de la empresa, mejoras en la productividad mediante innovaciones técnicas, una nueva estructura escalafonaria y el establecimiento de estímulos y compromisos laborales expresos entre empresa y sindicato."<sup>105</sup>

Íntimamente relacionado con el manejo administrativo y de organización, se encuentra la gestión institucional. En este rubro, la CFE se ha esforzado por elevar sus estándares de calidad, haciendo especial énfasis en la atención a los

---

<sup>104</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>105</sup> Huerta Moreno, Guadalupe. *Ob. Cit.*, p.205. En el mismo sentido, Rodríguez Padilla señala: "[. . .] se procedió a la reforma interna para mejorar la eficiencia, incrementar la productividad, reducir costos de explotación, ahorrar recursos y dar una mejor atención a clientes. Entre las medidas aplicadas se encuentran las siguientes: i) se hizo una clara diferenciación entre funciones operativas y corporativas, y a cada una se le asignó mayor claridad; ii) se desconcentraron de las áreas operativas algunas funciones de servicio [. . .]; iii) se crearon centros de resultados para un mejor manejo y medición; iv) se implementaron programas para mejorar la calidad del desempeño interno y el servicio de clientes; y v) se firmaron convenios de productividad con el SUTERM; se estableció una nueva estructura escalafonaria y se establecieron estímulos y compromisos laborales". Rodríguez Padilla, Víctor. *Ob. Cit.*, p. 21.

usuarios. Respecto de la elevación de la calidad de los distintos procesos institucionales, ésta ha girado en torno de parámetros internacionales y el cumplimiento de objetivos autoimpuestos. De esta manera:

[ . . . ] se estableció la meta de certificar los 353 principales centros de trabajo lo que equivalía a certificar completamente los 9 procesos de alto impacto identificados: Programación, Financiero, Construcción, Generación, Transmisión, Distribución, Control y el Técnico. Durante este 2003 se logró la certificación de 150 centros de trabajo que sumados con los 298 registrados a diciembre de 2002, se alcanzó un total de 448 centros; esto, quiere decir que el 100% de los procesos antes descritos quedaron certificados bajo el estándar ISO 9000, en su versión de Gestión de Calidad [ . . . ] (además de la) Certificación del Sistema de Gestión de Ambiental ISO 14001 de 55 áreas; integrados por 22 Centrales de Generación, 7 de Control, 7 áreas de Transmisión, 14 Zonas de Distribución, 4 áreas de la Subdirección Técnica y 1 de Construcción [ . . . ] Finalmente el Área de Control Oriental de la Subdirección del CENACE obtuvo el Premio Nacional de Calidad, la Gerencia Comercial de la Subdirección de Distribución obtuvo el reconocimiento Innova por los “Servicios en línea a través del portal de INTERNET” y la Subárea de Transmisión y Transformación Xalapa obtuvo el Reconocimiento a la Calidad INTRAGOB [ . . . ] Además de contar con indicadores de control de gestión para dar seguimiento a diferentes procesos de las áreas que la integran, la CFE ha establecido 11 compromisos de servicio, cuya finalidad es lograr la mejora continua y asegurar que el cliente reconozca y reciba, el mismo nivel de servicio. Por tercer año consecutivo, los compromisos de servicio se concretaron de manera nacional.\*<sup>106</sup>

---

<sup>106</sup> Comisión Federal de Electricidad. Informe Anual 2003., pp. 30-42. Otro aspecto que ratifica la mayor eficiencia de la CFE es la seguridad en el trabajo, cuyos índices mantienen una tendencia a la baja: “Frecuencia: accidentes por cada millón de horas hombre trabajadas, de 3.8 del 2002 bajó a 3.2 en 2003. Accidentalidad: número de accidentes por cada 100 trabajadores en un año, bajó de 0.8 a 0.7. Gravedad: días perdidos por cada mil horas



En concreto, en cuanto a la atención al usuario los resultados son igualmente destacables:

“Los resultados de la encuesta de percepción de 2003 sobre el servicio que se brinda a los clientes, arrojaron una calificación de los usuarios domésticos de 7.6, mientras que los usuarios comerciales e industriales asignaron calificaciones de 7.9 y 8 respectivamente (sobre 10), que colocó a la CFE como la entidad de servicios mejor evaluada, superando a las instituciones bancarias, servicios de agua potable, compañía telefónica y otras. Asimismo, 79.4% de los clientes con tarifa doméstica, 81% de los usuarios del sector comercial y 84% de los industriales calificaron la honradez de nuestro personal como intachable-buena.”<sup>107</sup>

A la luz de estos motivos, “los resultados alcanzados por CFE han sido notables [ . . . ] los logros más espectaculares se sitúan en el plano de la calidad del servicio, le sigue la productividad laboral y en tercer lugar la eficiencia operativa.”<sup>108</sup>

Es claro que la CFE es una empresa pública que cumple<sup>109</sup>, pese a las limitaciones que se verán a continuación, de manera exitosa el mandato constitucional de satisfacer la demanda social de energía eléctrica a través de la prestación del servicio público, con las características propias de la empresa pública, esto es, con el compromiso de prestar sus servicios al mayor número de personas sin ánimo de lucro.<sup>110</sup>

---

trabajadas en un año, disminuyó de 0.65 a 0.54. Comisión Federal de Electricidad. *Ibidem*, pp. 34-35.

<sup>107</sup> *Ibidem*, p. 30.

<sup>108</sup> Rodríguez Padilla, Víctor. *Ob. Cit.*, p. 22.

<sup>109</sup> Otro aspecto a considerar en el desempeño de la CFE, es la sinergia que genera con el resto de la planta productiva nacional: “De acuerdo con la normativa, se mantuvo la política de favorecer a la industria nacional, adjudicando a proveedores mexicanos un total de 11, 663 millones de pesos que representan el 78% del monto; el 22% restante, que equivale a 3, 160 millones de pesos, fue para proveedores extranjeros”. Comisión Federal de Electricidad. *Informe Anual 2003*, p. 38.

<sup>110</sup> “[ . . . ] a través de los servicios públicos el Estado da legitimidad a su existencia por la acción concreta que desarrolla al servicio del bien común. Toma en sus manos la operación de los servicios públicos porque la administración pública es superior a la privada, en la medida en que se encuentra totalmente orientada a la satisfacción de las necesidades colectivas, asimismo, porque está motivada por el altruismo y no por el lucro como el sector privado. Al mismo tiempo, es más eficaz desde un punto de vista social, porque gracias a ella, el servicio, accesible para todos y funcionando al menor costo, está en mejor posición para satisfacer los

Por lo anteriormente expuesto, resulta un contrasentido que el gobierno pretenda deshacerse de una empresa así, pues la lógica más elemental nos señala que aquello que genera provecho se conserva y estimula:

“Si conjuntamos resultados de las medidas que se han aplicado en lo operativo y corporativo para mejorar el funcionamiento de CFE, podemos ver que su modernización [ . . . ] bien podría servir para fortalecer la gestión gubernamental en el subsector eléctrico. Si por el contrario se piensa en su modernización tan sólo como una fase de saneamiento para su posterior venta, estaríamos renunciando a mantener la propiedad de una empresa que además de rentable será clave para fortalecer a la economía en un mundo globalizado en el que la lucha por el control de los energéticos será cada vez más fuerte, ya que en tanto no se desarrollen fuentes de energía alternativas técnica y económicamente viables, la electricidad seguirá siendo el motor del país”.<sup>111</sup>

Por lo que corresponde a las inversiones públicas destinadas al sector, es necesario reparar en algunas consideraciones.

La más relevante es una: la insuficiencia de los recursos con que cuenta la CFE para cumplir el mandato constitucional (lo que a su vez exalta su buen desempeño, e inevitablemente hace pensar en cómo mejoraría sus resultados si hubiese un verdadero apoyo oficial), que se evidencia particularmente en la expansión de la capacidad de generación.

El Ejecutivo Federal en reiteradas ocasiones hace este mismo planteamiento, sólo que *in abstracto*, sin entrar al por qué, proyectando una adversidad fatalista a la que no queda más opción que allanarse.

La estrechez presupuestal de la CFE es de conocimiento público, y quien primero lo reconoce, es la propia Comisión:

“La inversión física presentó una disminución de 13.1% respecto a 2002, debido a que el presupuesto autorizado no permitió atender en su

---

intereses de los administrados y contribuir a la reducción de las desigualdades sociales. El camino hacia más libertad, igualdad y justicia pasa necesariamente por el Estado y ello supone el fortalecimiento del servicio público de electricidad”. Campos Aragón, Leticia, et. al. Ob. Cit., p. 78.

<sup>111</sup> Huerta Moreno, Guadalupe. Ob. Cit., p. 208.

totalidad el programa de mantenimiento de centrales generadoras de electricidad, la construcción y ampliación de líneas de subtransmisión, redes, subestaciones, líneas de distribución, agencias comerciales, medidores y acometidas; la modernización y equipamiento de subestaciones, líneas de transformación y áreas de control.”<sup>112</sup>

Hasta aquí, parece evidenciarse la declaración oficial de insuficiencia presupuestaria para atender las demandas del sector (luego entonces, sin remedio, privatícese). Sin embargo, esto sólo es a primera vista, si reparamos en el por qué de la escasez.

Como se vio en su oportunidad, mediante los convenios de rehabilitación financiera, el Ejecutivo Federal, modificó los términos de relación con la CFE, y en aras de la eficiencia, restringió las transferencias federales, lo cual tuvo como efecto positivo la autosuficiencia, por parte de la Comisión; sin embargo, también tuvo un efecto pernicioso: la astringencia presupuestaria a través del control de sus ingresos y egresos, en conjunto con la reforma que en el Artículo 46 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica estableció el mecanismo –extrangulador- del régimen de aprovechamientos a cargo de la CFE.<sup>113</sup>

Por lo que hace al apoyo federal, a través de transferencias, éste es inexistente, pues “desde 1992 ya no se depende de los recursos fiscales para

---

<sup>112</sup> Comisión Federal de Electricidad. Informe Anual 2003., p. 14.

<sup>113</sup> “[ . . . ] un hecho revelador es que el gasto de inversión en términos reales disminuyó en 41.8% entre 1981 y 1988. Además de que la participación del sector energético en el gasto neto del sector público venía creciendo en términos porcentuales de manera muy reducida, ya que sólo creció tres puntos porcentuales entre 1988 y 1993. Esta tendencia a reducir los gastos de inversión en el sector de energía se ha mantenido de manera invariable. Esas condiciones de astringencia financiera, que están excelentes para exhibir un manejo “prudente y responsable de las finanzas públicas” han ido reduciendo el margen de maniobra de las empresas públicas del sector eléctrico para mantener el ritmo de inversiones requeridas para mejorar el servicio e incrementar la capacidad efectiva de generación de EE (energía eléctrica). En consecuencia satisfacer los requerimientos de generación con menores recursos se ha convertido en un problema serio para la CFE.” Huerta Moreno, Guadalupe. Ob. Cit., p. 189. En el mismo sentido: “El resultado total entre 1989 y 1997 es una débil tasa de crecimiento de 1.6%, lo cual es inferior al ritmo de crecimiento de la inversión pública (4.8%) [ . . . ] el peso del sector energético en las inversiones públicas ha venido decayendo desde el inicio de la modernización impulsada por el presidente Salinas; en 1989 rozaba el 40%, pero en 1994 había caído hasta un 30%”. Rodríguez Padilla, Víctor. Ob. Cit., p. 40.

financiar la inversión pública en esta industria; desde entonces ha estado basada tanto en recursos propios como en créditos”<sup>114</sup>.

Por lo que hace a la predación federal, a través del régimen de aprovechamientos establecido en el artículo 46 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que establece que “la Comisión Federal de Electricidad está obligada al pago de un aprovechamiento en función de una tasa de rentabilidad establecida para el ejercicio correspondiente a las entidades paraestatales. Dicha tasa se aplicará al valor activo fijo en operación del ejercicio inmediato anterior reportado en los estados financieros dictaminados de la entidad [...] Contra el aprovechamiento a que se refiere este Artículo, se podrán bonificar los subsidios que el Gobierno Federal otorgue a través de la Comisión Federal de Electricidad, a los usuarios del servicio eléctrico [...] Los montos que deriven del pago del aprovechamiento mencionado se destinarán para complementar las aportaciones patrimoniales que efectúa el Gobierno Federal a la Comisión Federal de Electricidad para inversión en nuevas obras de infraestructura eléctrica hasta el monto asignado para tal efecto, conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación.”

La CFE se encuentra sujeta a un régimen impositivo mordaz, pues debe pagar un aprovechamiento progresivo que aumenta conforme lo hace el activo fijo. Por otra parte, el Ejecutivo Federal evade su responsabilidad en materia de subsidios al servicio público, en tanto que recicla los recursos que capta de los aprovechamientos de la CFE; y, además, dichos recursos también sirven para complementar las aportaciones patrimoniales para nuevas obras de infraestructura eléctrica, que como hemos visto, desde 1992 el Ejecutivo ha dejado de realizar, por lo tanto, el Ejecutivo también incumple su responsabilidad en materia de inversión. Así, el gobierno abandona la industria eléctrica en un doble sentido: hacia los usuarios, a través del disfrazamiento-reciclaje del apoyo en los subsidios y hacia la industria eléctrica nacional en tanto que no participa directamente en la inversión que ésta requiere<sup>115</sup>. Es por

---

<sup>114</sup> *Ibidem*, p. 41.

<sup>115</sup> “El manejo que da la SHCP al binomio aprovechamiento-subsidio (artículos 31 y 46 de la LSPEE) constituye en los hechos un despropósito de origen, mediante el cual el crecimiento

ello que, en este entorno, para cualquier valoración sobre el desempeño de la CFE es necesario tener presente que:

"[ . . . ] la eliminación de las transferencias gubernamentales desde 1992, el control que ejerce la SHCP sobre los recursos que genera la paraestatal y los recortes presupuestales a que ha estado sujeta esta empresa, no le permiten realizar en condiciones óptimas las obras para el mantenimiento de las instalaciones existentes –plantas, redes de distribución y transmisión- y restringen sus posibilidades para desarrollar nuevos proyectos para satisfacer la demanda futura. Es decir, en un esquema de restricciones económicas severas la paraestatal se ha ido quedando con pocos grados de libertad financiera para conducir la expansión de la industria eléctrica. Esta situación no puede atribuirse a la ineficiencia operativa o financiera de la empresa, porque la misma es rentable, genera recursos propios y en los últimos años ha avanzado sensiblemente en su proceso de reestructuración administrativa y organizacional."<sup>116</sup>

Por otra parte, el entorno de abandono federal, invita a la penetración de facto de la privatización, en tanto que al ser insuficientes los recursos públicos debido a la no participación federal y a la predación fiscal de que es objeto la CFE, la vía de financiamiento (que curiosamente el gobierno hace parecer como 'única alternativa') es el financiamiento privado. Además, la consecuencia de la 'insuficiencia de recursos públicos' tan pregonada por el discurso oficial,

---

con recursos propios está en entredicho; deducir del aprovechamiento el monto de los subsidios es una figura contradictoria en la ley para desposeer a la CFE de los recursos creados por su esfuerzo y necesarios para su expansión". Campos Aragón, Leticia, et. al. Ob. Cit., pp. 41-42.

<sup>116</sup> Huerta Moreno, Guadalupe. Ob. Cit., p. 190. Esta restricción financiera, se complementa con otra restricción de tipo decisional, a través de una fuerte intervención estatal en las decisiones clave para la Comisión: "CFE es una compañía sujeta a control presupuestal directo por parte del Estado. Su presupuesto de ingresos y egresos [ . . . ] es aprobado anualmente por el Congreso de la Unión a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta última se encarga de fijar las tarifas eléctricas, la capacidad de endeudamiento, las reglas para el uso de los recursos disponibles y los esquemas financieros contratados con el sector privado. Como resultado, la situación financiera de la entidad depende, en buena medida, de las decisiones que se toman fuera de la empresa". Rodríguez Padilla, Víctor. Ob. Cit., p.46. Ante tal circunstancia: "La autonomía presupuestal y de gestión es un anhelo aún insatisfecho, que brindaría la posibilidad de manejar a la Comisión como a cualquier industria de procesos productivos". Campos Aragón, Leticia, et. al. Ob. Cit., p. 41.

aparte de la privatización del financiamiento de la infraestructura, es el endeudamiento que conlleva<sup>117</sup>, de donde ha resultado que “como la política de financiamiento ha puesto más énfasis en la participación privada mediante diversos esquemas financieros que en los recursos propios de las empresas públicas, el peso relativo de los créditos se ha incrementado en forma espectacular”.<sup>118</sup>

El grado de participación público-privado<sup>119</sup> en el financiamiento de las inversiones requeridas por la industria eléctrica nacional, confirma la retracción estatal en la industria. En este sentido, la *Prospectiva del sector eléctrico 2004-2013* señala que:

“La modalidad de licitación con mayor participación en la planeación de capacidad comprometida o en proceso de construcción es la de PIDIREGAS, los cuales registran 65.6% de aportación en capacidad, mientras que la obra pública financiada representa un 28.3% y el resto se financia con recursos propios.”<sup>120</sup>

Es clara la tendencia abstencionista por parte del Estado en cuanto a la inversión en infraestructura, al caer prácticamente todo el peso de los

---

<sup>117</sup> Actualmente, el financiamiento de la CFE se da a través de recursos propios, mediante la captación de recursos obtenidos contratando créditos con instituciones bancarias nacionales y extranjeras, así como a través de inversión privada “la cual se materializa mediante la instrumentación de Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto (PIDIREGAS). Estos recursos complementan el crecimiento de la infraestructura de generación, transmisión y transformación del organismo, de acuerdo a su programa de expansión. La inversión se realiza en dos modalidades: a) Mediante la participación de entes privados en proyectos de Obra Pública Financiada (OPF), en los cuales la infraestructura pasa a ser propiedad de la CFE al final del contrato de inversión [ . . . ] b) A través de Productores Independientes de Energía (PIE), en generación, en donde la inversión es propiedad de los particulares”. Comisión Federal de Electricidad. Informe Anual 2003., p. 6.

<sup>118</sup> Rodríguez Padilla, Víctor. Ob. Cit., p.42. “El pasivo a largo plazo se ubicó en 68.5 mil millones de pesos. Se observa un incremento del 15.9% debido al mayor endeudamiento registrado tanto en la deuda externa, como en el pasivo derivado de los PIDIREGAS”. Comisión Federal de Electricidad. Informe Anual 2003., p. 8.

<sup>119</sup> Al 2003, la capacidad instalada se integró “por CFE que aportó 74.4%; LFC, 1.7%; los productores independientes de energía, 13.6%; autoabastecimiento, 6.3%; cogeneración, 2.9% y el restante 1.25% usos propios continuos [ . . . ] la capacidad efectiva del servicio público [ . . . ] aumentó 8.2% respecto del año pasado [ . . . ] En dicho año la capacidad aumentó principalmente por proyectos privados [ . . . ] En 2003, la generación realizada por permisionarios reportada por la CRE [ . . . ] creció un 54% respecto al año pasado [ . . . ] los productores independientes [ . . . ] generaron 56% más energía eléctrica respecto de 2002”. Secretaría de Energía. *Prospectiva del sector eléctrico 2004-2013*, p. 49.

<sup>120</sup> *Ibidem*, p. 51.

requerimientos de inversión para la expansión de capacidad en el financiamiento privado, sea directamente (principalmente a través del esquema CAT –construir-arrendar-transferir-, en el cual el capital privado financia la construcción de un proyecto de generación y luego la CFE paga un arrendamiento por su uso, además de cubrir todos los gastos que por tal deriven, y una vez terminado el arrendamiento, que es generalmente a veinticinco años, la instalación pasa a ser propiedad de la Comisión) o indirectamente, a través de empréstitos. Como sea, ambos impactan negativamente las finanzas de la CFE, en cuanto aumentan sus montos de endeudamiento<sup>121</sup>. De ahí que, Rodríguez Padilla presuponga que:

“En la industria eléctrica, se eliminó el concepto de complementariedad de la inversión privada en la generación [concepto que fue la ‘bandera’ para justificar la incursión privada en la materia, en tanto que era solamente como algo subsidiario, complementario que en ningún caso reemplazaría la participación estatal]; en adelante, el desarrollo de nuevos medios de producción quedaría mayoritariamente en manos de empresas privadas.”<sup>122</sup>

Lo hasta aquí visto, hace que lo que más llame la atención de la queja, por parte del Ejecutivo Federal, de que los recursos que demanda la industria eléctrica nacional superan ‘por mucho’ la capacidad de respuesta del Estado mexicano, radica en que precisamente el Estado mexicano es prácticamente contumaz. ¿No es paradójico que el gobierno se lamente por esos recursos invertidos que no invierte en la industria eléctrica, alegando que mejor podría destinarlos a satisfacer otras necesidades sociales? Por otra parte, respecto de esa promesa de liberación balsámica de recursos, Carlos Montemayor considera que:

---

<sup>121</sup> “[ . . . ] estos mecanismos de financiamiento privado, principalmente CAT [ . . . ] y la modalidad de proyectos de inversión financiada, se convertirán en una carga financiera para la CFE en los años por venir, ya que los nuevos activos y pasivos (en los caos de CAT) se reflejarán en su balance, y el flujo de efectivo resultará afectado por los pagos correspondientes tanto al arrendamiento como a la compra de energía comprometida con el productor independiente.” Campos Aragón, Leticia, et. al. Ob. Cit., p. 49.

<sup>122</sup> Rodríguez Padilla, Víctor. Ob. Cit., p. 66.

"Privatizando el sector eléctrico"<sup>123</sup> no se dispondrá de mayores recursos para aplicarlos a rubros de política social, pues esta privatización representa, en cierto modo, la cancelación misma del compromiso político y social que el Estado tiene para regular la vida económica de la nación."<sup>124</sup>

Otro de los puntos de relevancia en la situación económica del sector es el relativo a las tarifas por el servicio eléctrico.

El régimen tarifario aplicado a la energía eléctrica comenzó a ser objeto de modificaciones en el marco de la rehabilitación financiera de la CFE a partir de mediados de la década de 1980, pretendiendo que las tarifas reflejasen lo más posible el costo de producción de la electricidad<sup>125</sup>. De esta manera, "En 1990 entró en vigor una reforma en las tarifas, para facilitar el cumplimiento del

---

<sup>123</sup> Respecto de la privatización como mecanismo para obtener inversión en el sector, ésta tampoco está garantizada: "La reforma del sector eléctrico en muchos de los países de América Latina —en particular, en aquellos en que la reforma condujo a la privatización y desintegración vertical del sistema— se caracterizó por una significativa dinámica de inversión durante los primeros años [...] Parte importante de esa inversión correspondió a la transferencia de activos existentes, más que a ampliaciones de la capacidad instalada [...] siendo preocupante la reticencia que se percibe en varios países de la región, con distinta intensidad, a invertir en nuevas instalaciones generadoras y de transmisión". Maldonado, Pedro y Rodrigo Palma B. *Seguridad y calidad del establecimiento eléctrico a más de 10 años de la reforma de la industria eléctrica en países de América del Sur*. Serie Recursos naturales e infraestructura 72. Santiago: CEPAL, 2004, p. 7. Por su parte, en cuanto a las inversiones que se aplican bajo el actual modelo de concesiones, Jacinto Viqueira, Víctor Rodríguez y Claudia Sheinbaum consideran que: "Como es conocido, la amortización de las inversiones en el sector eléctrico es de largo plazo. Es esperable que a la mitad de la concesión, los agentes privados dejen de invertir en el mantenimiento de las instalaciones o en líneas nuevas. Esta situación ya ocurrió en México antes de la nacionalización de la industria eléctrica. El mercado por definición tiene una visión de corto plazo. La industria eléctrica, por definición, requiere una visión de largo plazo." Viqueira, Jacinto. et. al. *Sector eléctrico: verdades y mentiras*, p. 2. Véase: [www.jornada.unam.mx/1999/feb99/990228/viqueira.html](http://www.jornada.unam.mx/1999/feb99/990228/viqueira.html). Finalmente, "[...] se han financiado con capital privado importantes obras, pero el costo financiero para la CFE ha sido más elevado que el que hubiera resultado si la propia empresa pública hubiese desarrollado las obras con sus recursos propios [...]". Rodríguez Padilla, Víctor. Ob. Cit., p. 70.

<sup>124</sup> Carlos Montemayor, en la Introducción al libro de Campos Aragón, Leticia, et. al., Ob. Cit., p.11.

<sup>125</sup> "Un aspecto que comprometió la salud financiera de la paraestatal es el relacionado con las tarifas, pues aunque a principios de los noventa se había propuesto avanzar en la reordenación de las finanzas de la paraestatal, las tarifas correspondientes a servicios industriales y agrícolas, que representan más del 50% del total de las ventas de la empresa seguían estando rezagadas [...] aunque en general todas las tarifas del servicio de EE han estado subsidiadas, el subsidio ha sido mayor en el caso de las tarifas correspondientes a los grandes consumidores de EE [...] Las que se han mantenido por debajo de las tarifas que se cargan a los consumidores de tipo residencial, que en términos globales representan un número mayor de usuarios". Huerta Moreno, Guadalupe. Ob. Cit., p. 196.



convenio de rehabilitación financiera firmada (*sic*) con CFE [. . .] En esta perspectiva, el gobierno pactó con las organizaciones empresariales y sindicales, incrementos escalonados en las tarifas. En adelante, éstas debían [. . .] mantener “márgenes de competitividad.”<sup>126</sup>

Las tarifas mantuvieron un ritmo ascendente hasta la crisis de 1994, momento a partir del cual tuvieron una tendencia decreciente. Para 1997, se modificó el mecanismo de ajuste tarifario, para que se reflejase en las tarifas el impacto de las variaciones en los precios de los combustibles y de otros índices de precios. “Los factores de ajuste mensual por nivel de tensión se determinan cada mes, de acuerdo a [. . .] Tarifa de baja tensión, en función del comportamiento de la inflación [. . .] Tarifa media tensión y alta tensión (*además de la inflación*) por el precio internacional de la canasta de combustibles.”<sup>127</sup>

De esta manera, aun cuando las tarifas han sufrido fluctuaciones derivadas principalmente del precio de los combustibles, la política oficial se ha orientado hacia el incremento tarifario. En este sentido, el 7 de febrero de 2002 se publicó, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el acuerdo que autoriza el ajuste, modificación y reestructuración a las tarifas para el suministro y venta de energía eléctrica y reduce el subsidio a las tarifas domésticas; el cual, reafirmó la aplicación del factor mensual de ajuste automático acorde a la inflación y que dentro de sus considerandos, señalaba: “Que las tarifas domésticas cuentan con un subsidio que beneficia en mayor medida a los usuarios con mayores niveles de consumos de energía eléctrica derivado del mecanismo en que se efectúa el consumo”.<sup>128</sup>

Dicho mecanismo es conocido como subsidio general de precios, mismo que básicamente consiste en:

“[. . .] mantener los precios de los servicios públicos por debajo del costo para *todos* los consumidores residenciales. La cobertura de un subsidio de este tipo puede ser alta [. . .] pero su selectividad es mala. Los subsidios generales pueden imponer una carga muy grande sobre el

---

<sup>126</sup> Rodríguez Padilla, Víctor. Ob. Cit., p.17.

<sup>127</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>128</sup> Diario Oficial de la Federación. Jueves 7 de febrero de 2002, p. 1.

presupuesto [ . . . ] estos subsidios crean un régimen de precios distorsionado, que resulta en prácticas derrochadoras por parte de los consumidores. La administración (*la aplicación por parte del gobierno*) es sencilla.”<sup>129</sup>

De tal suerte, en las tarifas se presentan factores como la variación en los precios de los combustibles y la aplicación generalizada del subsidio, que impactan negativamente las finanzas, no gubernamentales, sino de la CFE, en virtud del mecanismo de reciclaje anteriormente mencionado. De ahí que se requiera hacer explícita la obligación estatal de apoyo vía subsidio, que instrumente de manera clara las aportaciones federales y, además, focalice los subsidios a quienes deben ser los beneficiarios.

Finalmente, hay dos cuestiones a considerar en relación con el discurso oficial respecto de las tarifas. En primer lugar, el gobierno no puede argumentar que la figura del subsidio genere una carga que pueda ser solucionada con la privatización, pues ¿acaso de efectuarse la privatización dejaría de subsidiar el consumo eléctrico? En consecuencia, el verdadero asunto a tratar para mejorar las finanzas del sector es la redefinición del esquema de subsidios y no los subsidios en cuanto tales. En segundo lugar, respecto de la promesa reiterada de que la reforma eléctrica traerá consigo la reducción en las tarifas, las experiencias internacionales (*tan socorridas por el Ejecutivo, para vendernos el modelo de mercado*) indican todo lo contrario.<sup>130</sup>

---

<sup>129</sup> Lamech, R. et al. *Sector energético. Borrador para comentarios. Agosto de 2000.* Washington: Banco Mundial, p. 25.

<sup>130</sup> “La propaganda pretende confundir a nuestros pueblos y convertirlos en aliados de una privatización generalizada que sólo busca incrementar escandalosamente las tarifas de energía eléctrica. El gobierno ha elevado las tarifas de energía eléctrica en el siguiente orden, a los sectores más pobres que consumen 20 kw se las ha subido 650%. A los que utilizan 50 kw el 1050%, a los de 80 kw el 900%, a los de 100 kw el 800% y a los de 120 kw el 700%, estos son ciudadanos que apenas ganan para comer o subsistir. Mientras tanto a los grandes consumidores por ejemplo a los de 2100 kw se les ha subido un 120% [ . . . ] amparados en una política que subsidia al que más tiene. Si esto ocurre a inicios de la privatización, ya pueden imaginarse nuestros pueblos lo que pasará cuando el servicio pase a manos de empresas que sólo buscan el lucro”. Martínez Vásquez, Jorge. “El proceso de privatización del sector eléctrico en el Ecuador” En: SME. *Seminario Impactos de la privatización eléctrica a nivel mundial. Estado, Desarrollo y Soberanía.* Véase: [www.Geocities.com/capitolHill/Parlament/1461/Seminario/Pon/htm](http://www.Geocities.com/capitolHill/Parlament/1461/Seminario/Pon/htm). Otro ejemplo es California: “El estado que fue el modelo de la nación para la desregulación de la industria eléctrica en 1996, prometiendo mucha energía y barata, apenas pudo evitar interrupciones extensas que nunca

#### 4.1.2 De los argumentos de carácter técnico.

La argumentación de carácter técnico dentro de la estructura del discurso oficial, es de carácter subsidiario, esto es, sirve de apoyo para reforzar la tesis de la privatización. Haciendo énfasis por una parte en que las innovaciones en este ramo de la ciencia han permitido hacer menores en tamaño, y más eficientes y reducidas en costos, las plantas de generación eléctrica, particularmente las de ciclo combinado; y, por otra parte, en que los avances en las comunicaciones han hecho posible la interconexión entre los distintos agentes que integrarían el mercado eléctrico a través de su convergencia en el sistema eléctrico nacional. Estas razones, según el gobierno, confirman la viabilidad de la participación de los particulares en la industria eléctrica, y en consecuencia, la necesidad de 'superar' su integración monopólica.

Atendiendo al principio que nos dice que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, los argumentos de carácter técnico no son determinantes en la disyuntiva estatal-privado, dado que los elementos técnicos aportados por la ciencia pueden ser utilizados tanto por uno como por otro.

El hecho de que algo sea posible, no indica que deba hacerse. Por sí mismo, el que los particulares puedan participar en la industria eléctrica nacional, no es argumento suficientemente bueno para que lo hagan.

En consecuencia, el elemento principal respecto de estos aspectos técnicos radica en las implicaciones que su eventual materialización acarrearía, a la luz de las observaciones que pueden formularse y del contraste con otras latitudes en que estas ventajas técnicas han sido aplicadas a la industria eléctrica por parte de los particulares.

---

antes habían ocurrido en California y sólo raras veces en otras ciudades del país. Grupos de consumidores, legisladores, funcionarios e investigadores [ . . . ] están cuestionando la efectividad de la desregulación. En San Diego, donde la desregulación ha resultado en la duplicación de los montos de las facturas eléctricas, consumidores furiosos han quemado sus facturas y se han negado a pagar. Dijo el vocero de un grupo de consumidores con base en San Francisco: "Esta cosa del mercado es una locura. No tiene sentido desregular un bien esencial". *The Christian Science Monitor*, "Los californianos enfrentan amenazas contra sus vidas sin exprimidores eléctricos." En: Campos Aragón, Leticia, et. al. Ob. Cit. p. 94.

Por lo que hace a la posible participación de los particulares en la generación de electricidad, ésta recae en la utilización de plantas de ciclo combinado. Como otra muestra más de la penetración silenciosa del capital privado en el sector, el mayor porcentaje de la reciente infraestructura de generación comprende precisamente las plantas de ciclo combinado, construidas por particulares, sean productores independientes o en la modalidad CAT:

“La política energética establecida en el país durante los últimos años ha dispuesto que la mayor parte del incremento en la capacidad de generación sea con base en ciclos combinados. Esto debido a que utiliza el gas natural como combustible, el cual es el más limpio respecto de los demás combustibles utilizados para la generación de energía eléctrica, además de presentar características atractivas sobre su costo de inversión, plazos de construcción cortos y eficiencia térmica elevada.”<sup>131</sup>

En consecuencia, de facto se ha materializado la posibilidad de la participación de los particulares en el sector eléctrico a través de plantas de ciclo combinado, cuya participación en la generación total de electricidad ya representó en el 2003 el 27% y que para el 2013 la Secretaría de Energía proyecta una equivalente al 45.1% del total. Tal situación parece confirmarse cuando la propia Secretaría acota que del total de plantas en construcción, las de ciclo combinado representan el 70.4%.

Quizá el aspecto más sensible en cuanto a la utilización de la tecnología de ciclo combinado es el relativo a las implicaciones del gas natural como combustible, mismo que respecto del total de combustibles utilizados en los procesos de generación eléctrica pasó de 16.1% en 1994 a 34.5% en 2003, y que la SE proyecta para el 2013 en 55.7%. Guadalupe Huerta Moreno, se expresa en los siguientes términos:

“Este energético se obtiene como producto asociado a la extracción de petróleo y se vende a los precios de referencia internacionales. Y como los mismos están sujetos a fluctuaciones que se derivan de la escasez

---

<sup>131</sup> Secretaría de Energía. Prospectiva del Sector Eléctrico 2004-2013., p. 48.

de energéticos fósiles, de los consumos estacionales y de las políticas de extracción y procesamiento de empresas privadas, los costos de la generación de energía eléctrica pueden sufrir variaciones abruptas."<sup>132</sup>

A esta inquietud, podemos agregar un complemento consistente en que, de realizarse la instauración del libre mercado eléctrico y ocurriesen fluctuaciones en los costos del gas, del cual dependería altamente la generación eléctrica, éstos se reflejarían en las tarifas que se cobren al usuario-consumidor. Ante tal posibilidad, en este país con problemas serios de pobreza ¿cómo se garantizará el acceso de las mayorías al servicio de electricidad, y que el mismo no restrinja seriamente el poder adquisitivo, considerando que el Estado se limitaría a ser mero promotor de las fuerzas del mercado?

El segundo aspecto a considerar en este apartado, es el relativo a la factibilidad de interconexión entre los distintos agentes del eventual mercado eléctrico, que en los términos expresados, parece que con la sola posibilidad teórica se anuncia como una eventual e implícita realidad práctica (la sombra de la mano invisible).

A la fecha, el sistema verticalmente integrado implica la realización de los distintos actos que comprende la industria eléctrica con base en directrices institucionales claramente determinadas en el marco de una planeación central a largo plazo, misma que ha sido decisiva para la prestación de un servicio de calidad, accesible, seguro, confiable y eficiente.

Un escenario distinto del sistema verticalmente integrado, conllevaría el acuerdo y colaboración, con fines sociales, de múltiples intereses particulares, finalidad que a la luz de la siempre buena intención gubernamental, se da por descontada.

Para saber si esto efectivamente acontece, veamos la experiencia internacional.<sup>133</sup>

---

<sup>132</sup> Huerta Moreno, Guadalupe. Ob. Cit., p. 168.

<sup>133</sup> En un balance general a más de una década de las privatizaciones en Suramérica, Pedro Maldonado y Rodrigo Palma observan, junto con la reticencia a invertir en el sector por parte de los particulares, como tendencias generales: "[. . .] con motivo de crisis efectivas o larvadas, se han podido evaluar problemas en el funcionamiento de los esquemas regulatorios que se han introducido en situaciones de desabastecimiento, fallas que han implicado la caída total del

En el caso de Chile, Patricio Rozas Balbotín, respecto de la crisis eléctrica que se presentó en aquel país a finales de la década pasada, asevera:

“El déficit energético producido a mediados de noviembre de 1998 tuvo su origen principal en una disminución abrupta de la oferta de energía, cuyo impacto en la estabilidad del sistema se vio acentuado por el persistente crecimiento de la demanda de energía por parte de las empresas y personas [ . . . ] la disminución de la oferta fue resultado de [ . . . ] la sequía [ . . . ] las fallas reiteradas de varias centrales térmicas que deben funcionar como unidades de respaldo de la generación hidroeléctrica; los considerables atrasos en la puesta en operación de las centrales de ciclo combinado a gas natural; la falta de coordinación y de transparencia de las empresas generadoras, y en general, el predominio de estrategias de acción empresarial de carácter cortoplacista en desmedro de la consecución de los objetivos a largo plazo [ . . . ] la crisis [ . . . ] dejó al descubierto las insuficiencias del modelo eléctrico chileno, hasta ahora constituido en paradigma en varios países de América Latina. Los problemas más relevantes que se revelaron en esta crisis los constituyen: i) la ausencia de un marco legal e institucional adecuado [ . . . ] ii) la debilidad orgánica de las entidades del Estado encargadas tanto de definir y ejecutar las políticas energéticas, como de regular y fiscalizar las actividades del sector, y iii) la carencia de una política energética de largo aliento que vaya más allá de minimizar los costos de generación. La crisis demostró que los criterios de eficiencia económica no bastan para asegurar un funcionamiento eficaz del sistema energético. Demostró asimismo que los mecanismos de mercado tampoco asignan adecuadamente los recursos cuando existen desequilibrios entre las fuerzas de la demanda y de la oferta en situaciones de competencia imperfecta. La institucionalidad normativa [ . . . ] no permitió resolver

---

sistema por períodos prolongados, sobreinversión en ciertas áreas y subinversión en otras, problemas de calidad de servicio, controversias entre las partes, intervenciones de la autoridad administrativa que cuestionan la normatividad vigente, debilidad de funcionamiento del mercado, entre otros.” Maldonado, Pedro y Rodrigo Palma. Ob. Cit., p. 7.

adecuadamente los conflictos entre las empresas, la ocultación de información a la autoridad, la transgresión sistemática de disposiciones normativas elementales y la indefensión de los usuarios [ . . . ] La generación eléctrica se ha desarrollado en la última década como una industria oligopólica de competencia altamente imperfecta, integrada verticalmente con actividades de transmisión y distribución a través de las principales empresas de la actividad, normada en su conjunto por un conjunto legal concebido para otras circunstancias [ . . . ].<sup>134</sup>

En el caso de Argentina, Campos Aragón y otros señalan:

"[ . . . ] lo que se comprueba es que los inversionistas se preocuparon más por las ganancias que por garantizar el suministro. El disturbio eléctrico de la compañía EDESUR de Buenos Aires ejemplifica esta realidad, al dejar sin energía a una parte considerable de la población (entre 200, 000 y 500, 000 usuarios) durante más de dos semanas (situación inimaginable para nosotros), lo que demostró también el problema de la desintegración horizontal de las empresas distribuidoras, reflejado en su falta de capacidad para interconectarse con la compañía vecina en caso de falla. La indemnización que dicha empresa tuvo que pagar como penalización resultó muy inferior a los daños ocasionados durante el tiempo que se dejó a la población sin servicio eléctrico."<sup>135</sup>

---

<sup>134</sup> Rosas Balbotín, Patricio. *La crisis eléctrica en Chile: antecedentes para una evaluación de la institucionalidad regulatoria*. Serie Recursos naturales e infraestructura 5. Santiago: CEPAL-Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina", 1999, pp. 7-8. Sobre la crisis chilena, Campos Aragón y otros puntualizan: "la falta de inversión y de planificación integral llevó en fechas recientes a este país a un racionamiento eléctrico sin precedentes. Además, en la actualidad la empresa española ENDESA, que contaba con 60 por ciento de la capacidad de generación y 100 por ciento de la transmisión, se está reintegrando vertical y horizontalmente, lo que conducirá en un futuro cercano a la existencia de un monopolio eléctrico en ese país, pero ahora de carácter privado y extranjero". Campos Aragón, Leticia. et. al. Ob. Cit., p. 31.

<sup>135</sup> *Ibidem*, p. 31. Respecto de la crisis argentina Viviana Cefarelli considera que: "El apagón fue consecuencia de dos cuestiones centrales: La primera tiene que ver con una estrategia de la empresa tendiente a la reducción de costos y a un aumento acelerado de sus ganancias en detrimento de la calidad del servicio y la seguridad de trabajadores y usuarios: intenso proceso de tercerización, reducción del personal y el desmantelamiento de los planteles profesionales estables y experimentados con que contaba el servicio al momento de la privatización, falta de inversión en sistemas de seguridad, ahorros de costos en el diseño y planificación de las obras. La segunda cuestión tiene que ver con el poder y el desempeño de los entes estatales de

Un ejemplo más de la 'interacción armónica' de los agentes privados la encontramos en Estados Unidos de Norteamérica, particularmente California. A manera de vaticinio, Campos Aragón y otros, señalan que el que fuera Presidente de la Comisión de Energía norteamericana, Joseph G. Swindler:

"[ . . . ] hizo los siguientes comentarios con referencia a la sustitución de la regulación por el mercado de la industria eléctrica: [ . . . ] las empresas eléctricas de servicio público construyeron la mejor red en el mundo, coordinadas, y altamente integradas sobre una base nacional, tanto por fines económicos como de confiabilidad. Sería demasiado negativo para la industria y el país si esta era de cooperación termina sin razón alguna. La máxima ironía sería sustituir [ . . . ] con un suministro complejo que sacaría a las empresas privadas del sector eléctrico, o bien, nadie se responsabilizaría del suministro adecuado, económico y confiable."<sup>136</sup>

Para ejemplificar la situación acaecida en ese Estado norteamericano, los mismos autores reproducen el reportaje del *Wall Street Journal*, que respecto de un informe presentado por el Departamento de Energía de Estados Unidos, decía:

"Las demandas eléctricas impuestas por una floreciente economía y la pérdida de capacidad de coordinación debido a la desregulación de las empresas eléctricas han "debilitado considerablemente" la confiabilidad de los sistemas de suministro eléctrico norteamericanos en las horas pico [ . . . ] "se ha vuelto borroso" definir quién es el responsable de planear cómo enfrentar las interrupciones [ . . . ] los esfuerzos de desregulación que se están llevando a cabo en 25 estados ha hecho más difícil la respuesta de los operadores de sistemas a los períodos de demanda en el pico [ . . . ] se ha prestado poca atención al mantenimiento y la reparación de los sistemas de distribución [ . . . ] se requieren reformas para minimizar los efectos adversos de la desregulación [ . . . ] el informe menciona un "cuasi colapso de voltaje" [ . . . ] en la red que proporciona

---

control que no cumplieron con su función". Cefarelli, Viviana. *Las privatizaciones en la Argentina*. En: SME. Ob. Cit. p. 12.

<sup>136</sup> Citado por Campos Aragón, Leticia. et. al. Ob. Cit. pp. 28-29.



electricidad a Nueva Jersey, Delaware, el Distrito de Columbia y partes de Pensilvania, Maryland y Virginia parcialmente debido a que algunas empresas eléctricas del área no redujeron la generación para incrementar su capacidad de respaldo. En parte, porque con la desregulación, no se tenían incentivos de mercado para dejar de generar a plena potencia [ . . . ] “Las nuevas condiciones de mercado” creadas por la desregulación, anota el estudio, han hecho estos intercambios de energía “excesivamente complejos y absorbentes de tiempo.”<sup>137</sup>

Finalmente, tal vez la experiencia que más debemos tener presente es la que nos resulta más cercana: la nuestra. En otro lugar de este trabajo, se han expuesto las relaciones que los agentes eléctricos mantuvieron entre sí y la conducta que guardaron para con la sociedad, que como se expresó, fueron factores determinantes, precisamente, de la intervención estatal, la hoy por algunos tan renegada –y exitosa–.

#### **4.1.3 De los argumentos de carácter político-social.**

Los argumentos del discurso oficial contenidos en las exposiciones de motivos de las distintas iniciativas que conforman la Propuesta de Reforma Integral de Sector Eléctrico Mexicano que hemos identificado como del tipo político-social, son manejados como elementos contextualizantes a la vez que reforzantes de la reforma-privatización. Contextualizantes en tanto que incrustan la pretendida reforma dentro de un escenario más amplio, en el cual convergen fenómenos económicos, políticos e ideológicos, presentados con una fuerte dosis de fatalismo. De entrada, se habla de la siempre arrolladora globalización, a la que de no sumarnos en los términos propuestos –impuestos- veremos cómo se nos escapa ‘el tren del progreso’. Aplicándolo a la materia eléctrica en particular, este discurso difuso de la globalización se traduce en otro, no más claro, de una ‘oleada’ internacional de reformas eléctricas que han

---

<sup>137</sup> *The wall street journal*. ‘La desregulación ha debilitado la confiabilidad de las redes eléctricas’. Ibídem, pp. 79-82.

hecho que los distintos países que las han emprendido 'ya disfruten' de los *beneficios* del libre mercado –neoliberalismo- globalizante. De ahí que, bajo la lógica autoevidente y autoconvinciente del discurso gubernamental, en el que nuestra industria eléctrica padece el tipo de 'problemas' en los que anteriormente hemos reparado, y ante esta 'corriente de renovación', nosotros también debamos 'sumarnos', para también así poder 'disfrutar' de los beneficios.

En el mismo sentido, los argumentos de tipo político-social son reforzantes, debido a que estrechan el horizonte de perspectivas a una sola y tendenciosa visión de la realidad; constituyendo una *doxa* que es como una loza que cae encima de la débil crítica, cuando la hay. Así, los argumentos político-sociales expresan una consigna: 'debemos' *sumarnos*.

Se ofrecen argumentos tales como la ductibilidad pragmática del Estado, el cual debe adecuarse a las circunstancias del momento, y si éstas cambian, *ergo* el Estado cambia. Si las circunstancias en las que se presentó la intervención del Estado en la actividad eléctrica se 'han modificado', éste debe adaptarse, luego entonces, retirarse de la actividad eléctrica.

Directamente vinculado con la consideración anterior, siendo su correlativo de cara a los intereses extranjeros, se considera que se está operando una redefinición de la soberanía, como autoridad política última del Estado nación.

Una tercera consideración manifestada por 'nuestro' Ejecutivo, señala que la naturaleza de la reforma es eminentemente incluyente, reflejo de su 'vocación democrática'.

Una última consideración manejada por el discurso oficial manifiesta que la reforma traerá consigo mejores condiciones de vida a la población mexicana, directamente, en tanto que generará nuevas fuentes de empleo y abaratará los costos tarifarios e, indirectamente, en atención al efecto que tales impactos positivos generarán en la economía en su conjunto.

Respecto de la redefinición de la actividad estatal en cuanto a la variabilidad de las circunstancias, cabe decir que es precisamente el Estado un

proyecto en el cual la sociedad plasma su querer ser de las circunstancias en la Constitución. De ahí que el discurso oficial invierta la relación situacional efecto- causa: lo fáctico, tendenciosamente interpretado, condiciona el querer que la sociedad guarda sobre sus circunstancias. Si la sociedad quiere un querer diferente lo tendrá independientemente del gobierno que dice representarla, y que cada vez más deja sentir en el ambiente colectivo y cotidiano que no es así, que 'nuestro' gobierno, tiene 'su' propia agenda.

El gobierno nos ofrece una visión de un futuro en el que es mejor renunciar, acomodarse. Niega la realidad de millones de mexicanos pobres, desempleados, subempleados, migrantes, que son los descendientes de aquellos peones y obreros revolucionarios, también explotados, con similar educación y posibilidades escasas, que a través del Constituyente han dicho: 'Estado queremos mejores condiciones sociales de vida, cumple nuestro mandato'. Al desentenderse de su deber, el Estado mexicano se desconoce y deslegitima, pues su legitimidad deriva de ese pacto funcional y fundacional que es la Constitución Social (¿Qué pasará cuando los mexicanos se den cuenta?). No debe ser advenedizo: su deber consiste en orientar las circunstancias para el beneficio colectivo, no retrotraerse y remontarnos al dejar hacer decimonónico que sólo pudo derivar en violentas rupturas revolucionarias.

Respecto de la consideración de la 'necesidad' de redefinición de la soberanía, para la 'generación de las condiciones que permitan el desarrollo integral del país', debe entenderse más bien como la redefinición de las relaciones políticas supeditadas a la economía: las decisiones de los integrantes de una comunidad política –pueblo mexicano- condicionadas por los agentes económicos transnacionales. El 'problema' que se achaca de la concepción de la soberanía como hasta ahora comúnmente se le entiende, es respecto de la sujeción de fuerzas sueltas que no desean sujetarse sino sujetar. El gobierno nos invita a que 'aceptemos' nuestro lugar, 'sumándonos' a 'la globalización', que nos resignemos a desempeñar nuestro rol en la división internacional del trabajo y a consentir la determinación de nuestras

circunstancias por instancias lejanas y un tanto etéreas de decisión económica transnacional.

Por lo que hace a la inclusividad de la reforma, es de notar cómo el Ejecutivo utiliza la estructura lingüística propia del modelo de intervención estatal, para desvirtuarlo, cuando señala la posibilidad de participación de 'los sectores privado y social', para hacer sentir al pueblo parte, incluido. Cuando en realidad, una lógica simple nos dice que las acciones que requiere la industria eléctrica no están al alcance de la mayoría, son muy costosas y especializadas.<sup>138</sup>

La apertura del sector eléctrico debe entenderse, no sólo en el contexto de lo público-estatal respecto de lo privado, sino de lo nacional respecto de lo internacional. Abrir la industria eléctrica conlleva abrirla al capital transnacional. En este contexto, juegan un papel importante las instancias que desde fuera – sumadas a las de dentro- del país presionan por la apertura.<sup>139</sup>

Por lo que respecta a esta 'apertura' del sector eléctrico:

"[. . .] más allá de las inconsistencias teóricas y el dogmatismo en la aplicación del modelo privatizador, lo cierto es que la lógica de la

---

<sup>138</sup> "Aunque en un afán de presentar la privatización en el subsector eléctrico como una propuesta innovadora en la que se pretende la democratización social de las inversiones, los representantes del gobierno han afirmado que lo que se busca es abrir espacios para que todos los sectores sociales participen en el crecimiento de la industria eléctrica, sin embargo, por las características tecnológicas y los montos de las inversiones requeridas sólo los grandes capitales pueden incursionar en los proyectos y las obras destinadas a la expansión de la infraestructura eléctrica [ . . . ] Para participar en la licitación de las obras involucradas, en digamos, la construcción de una central geotérmica de 100 megawatts (la central) compuesta de 4 unidades de 25 megawatts cada una se requiere experiencia en el diseño e ingeniería de la obra en cuestión y un capital mínimo de 10 millones de dólares". Huerta Moreno, Guadalupe. Ob. Cit., p.135.

<sup>139</sup> "La crisis financiera que estalló con la devaluación del peso en diciembre de 1994[. . .] desencadenó tremendas presiones externas. Entre los compromisos adquiridos por el nuevo gobierno (1994-2000), para acceder al paquete financiero por casi 50, 000 millones de dólares, organizado por Bill Clinton y el Fondo Monetario Internacional, estaba el de extender las privatizaciones hacia sectores estratégicos, entre otros, puertos, ferrocarriles, petroquímica y energéticos, así mismo ampliar la desregulación de los mercados y facilitar la participación del sector privado [ . . . ] se sumaban las recomendaciones y presiones de diversos actores de la escena internacional, entre ellos aquellos provenientes de las instituciones financieras internacionales , los organismos de ayuda multilateral, la banca internacional y el gobierno de los Estados Unidos, que-deseaban ver al gobierno mexicano emprender un proceso de desregulación, liberalización y privatización de los sectores que habían quedado al margen de la reforma puesta en práctica durante la administración previa. Era precisamente el caso de la industria eléctrica." Rodríguez Padilla, Víctor. Ob. Cit., pp. 25 y 65.

privatización eléctrica no responde a necesidades reales de las empresas eléctricas públicas locales. Obedece a las necesidades de [. . .] las grandes corporaciones multinacionales y sus agencias ejecutivas como son el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. De acuerdo con el mapamundi de las multinacionales eléctricas elaborado por la Internacional de Servicios Públicos, el mercado eléctrico mundial, pero también el agua y el gas, está dominado por un puñado de 43 grandes multinacionales, de las cuales 29 de ellas tienen presencia en 2 o más continentes. Dentro de este grupo destacan 12 grandes multinacionales con presencia en 4 continentes: la National Power, AES, Edison Internacional, Enron, Suez Lyonnaise, Tractebel, GdF, EDF, GPU, NRG, Vivendi y Union FENOSA. Este puñado de multinacionales eléctricas se apoderó del mercado eléctrico de Europa del Este a la caída del bloque socialista de la URSS y tiene una presencia activa y determinante en los procesos de privatización abiertos en América Latina a partir de la década de los 80's. El interés de este selecto grupo de multinacionales eléctricas no está centrado en resolver los problemas de desarrollo económico y social de los países atrasados y dependientes a partir del desarrollo de sectores eléctricos planeados y eficientes, sino en controlar un mercado mundial cuyas ventas ascendieron a un billón de dólares en 1998."<sup>140</sup>

De ahí que resulte paradójica la promesa libertaria, siendo en realidad una 'apertura' excluyente.

Finalmente, en cuanto a la promesa del Ejecutivo sobre la generación de empleos que trae consigo la privatización, respecto de los trabajadores del sector eléctrico, Viviana Cifarelli señala:

"Se produjo una fuerte reducción del personal. En las empresas de distribución la reducción alcanzó al 30% del personal, en las centrales térmicas superó el 45% y en el área de transporte fue cercana al 25%.

---

<sup>140</sup> Almazán González, José Antonio. *El dogma de la privatización eléctrica*. SME. Ob. Cit., pp. 3-4.

En algunas centrales hidroeléctricas [ . . . ] el impacto fue aún mayor, porque a la pérdida del empleo hay que agregarle que los trabajadores debieron entregar las viviendas que ocupaban. La reducción del personal se basó en el sistema de Retiros Voluntarios a los cuales se inducía muchas veces a los trabajadores a tomarlo como acciones persecutorias o discriminatorias [ . . . ] El proceso de tercerización de varios sectores de la producción permitió a las empresas reducir los costos laborales y debilitar la unidad de los trabajadores. Los trabajadores contratados en estas empresas son generalmente trabajadores precarios, con condiciones de trabajo mucho más desfavorables y salarios menores [ . . . ] Los nuevos convenios de empresa avanzan en condiciones flexibles de trabajo. La jornada de trabajo quedó establecida en 41,5 horas semanales en turnos rotativos aplicando la *Flexibilidad horaria* [se bonifica el trabajo nocturno con un 15% con lo cual se avanza en la *Flexibilidad salarial*], tendiéndose a la disminución del costo salarial por el no pago de horas extras. Se establece un período de prueba para los trabajadores nuevos de hasta 6 meses sin aportes jubilatorios y sin derecho a indemnización en caso de despido, avanzando de este modo la *Flexibilización Contractual*. Dentro de esto mismo, se habilita a la empresa a contratar hasta un 20% del plantel total, con contratos de tres meses renovables hasta dos años.<sup>141</sup>

Finalmente, sobre la exaltación de los 'beneficios' que ha acarreado la reforma en los países en que se ha implementado, baste lo que sobre los resultados se ha escrito en el apartado relativo a los argumentos de carácter técnico. Sólo restaría hacer mención del modelo que ha servido de inspiración al gobierno mexicano para diseñar su iniciativa: el modelo inglés.

Respecto de dicho modelo de sector eléctrico instrumentado en Inglaterra y Gales, Steve Thomas, investigador en materia energética de la Universidad de Sussex, Inglaterra, afirma:

---

<sup>141</sup> Cifarelli, Viviana. Ob. Cit., p. 7.

"Los principales efectos sobre los precios no tienen que ver con la introducción de la competencia, sino con el bajo costo del gas y del carbón;... consultores en todo el mundo han sido muy activos vendiendo dicho modelo a los países en desarrollo, lo cual es un negocio ruin. Generalmente significa la reestructuración y venta de empresas nacionales a oferentes internacionales. No queda claro lo que se supone es el modelo inglés, pero sí implica una estructura desintegrada, con competencia en la generación y suministro a menudeo; sin embargo, ésta nunca ha existido ni existirá en Inglaterra."<sup>142</sup>

Por su parte, Jacinto Viqueira Landa señala:

"Evidentemente, el esquema de desintegración del sistema eléctrico propuesto en la iniciativa presidencial está inspirado en la solución adoptada y aplicada en Inglaterra y Gales [ . . . ] En primer lugar, debe decirse que hasta ahora la competencia en la generación en el sistema inglés ha sido muy imperfecta y que los que se han beneficiado no han sido los consumidores sino los inversionistas privados. Además, dicho sistema sigue evolucionando con una fuerte tendencia a volverse a integrar verticalmente. En segundo lugar, se requiere extrapolar la experiencia de una extensión geográfica limitada (únicamente Inglaterra y Gales), con generación puramente termoeléctrica y muy interconectado, a un sistema mucho más extenso geográficamente, como es el de México, con una interconexión débil en muchos puntos y una generación hidroeléctrica significativa."<sup>143</sup>

Finalmente, un aspecto que pasa por alto el Ejecutivo, pero que reviste una particular relevancia es la percepción social de los resultados que las

---

<sup>142</sup> Conferencia en Helsinki, 16 de febrero de 1999. Citado por Campos Aragón, et. al. Ob. Cit., p. 29. Estos mismos autores, respecto del modelo inglés, consideran que: "Al margen de lo que se pueda decir, ahora se comprende que la principal motivación que alentó la privatización de esta industria fue de tipo político: la oportunidad para los inversionistas de adquirir acciones de las instalaciones eléctricas a muy bajo precio, la generación de ingresos para la Tesorería y la ruptura del poder sindical al interior de la industria eléctrica, pero fundamentalmente de los mineros del carbón". Ídem., p. 29.

<sup>143</sup> Viqueira Landa, Jacinto. 'propuesta alternativa de reestructuración del sector eléctrico. En: *Política y pensamiento*.

Véase: [www.resenblueth.mx/funfación/Numero13/politicapensamiento13\\_nuevo.htm](http://www.resenblueth.mx/funfación/Numero13/politicapensamiento13_nuevo.htm)

privatizaciones han arrojado, en combinación con la que colectivamente se tiene de la Comisión Federal de Electricidad. Víctor Rodríguez Padilla lo expresa en los siguientes términos:

"[...] es difícil que una reforma radical encuentre apoyo en los pequeños y medianos empresarios, así como en la sociedad. La experiencia de anteriores privatizaciones deja mucho que desear en cuanto la calidad y precios de los bienes y servicios de las compañías privatizadas. Otro punto espinoso es la transparencia con la que se efectuaron esas operaciones y los beneficiarios de las mismas. Por último, la dificultad para justificar y encontrar apoyo político será creciente por la legitimidad social con la que goza la CFE entre los usuarios. Los subsidios, la calidad del servicio, la capacidad profesional, el uso de tecnología moderna, son algunos de los elementos que le dan esa legitimidad."<sup>144</sup>

#### **4.1.4 De los argumentos de carácter jurídico.**

Si la argumentación en otros aspectos es somera, por lo que hace a la de tipo jurídico, es escasa; pudiéndole dar el carácter de accesoria como a otros argumentos, sólo que la jurídica reviste un aspecto más bien secundario.

En el cuerpo de las distintas iniciativas que componen el paquete de reformas objeto del presente trabajo, solamente se hace mención a argumentos de carácter jurídico para señalar que si las reformas previas no habían dado los frutos esperados, se debía precisamente a la falta de profundización de los cambios legislativos, y nada más.

Este argumento es poco serio. Es una manera sencilla de exculparse a la vez que insistir en la misma tónica determinista de buscar no complementar el método de satisfacción de la necesidad de energía eléctrica, sino de reemplazar al Estado de su deber rector. La afirmación del Ejecutivo es improbable. Si se realizase una nueva reforma y ésta no diese los 'resultados esperados', se

---

<sup>144</sup> Rodríguez Padilla, Víctor. Ob. Cit., p. 68.



volvería a culpar a los 'obstáculos', impuestos por el sistema jurídico que, cual camisa de fuerza, impide la 'liberalización' de las fuerzas bienhechoras del afán egoísta.

No hay más que decir sobre las consideraciones del Ejecutivo, simplemente porque no hay más consideraciones. Sin embargo, sí lo hay, desde la óptica jurídica, respecto de la Propuesta de Reforma Integral del Sector Eléctrico Mexicano, que como ya vimos, no es otra cosa que una simulación de la total privatización de la industria eléctrica mexicana.

Como se ha esgrimido a lo largo del presente trabajo, la Propuesta de Reforma Integral es hostil a la orientación de la Constitución social, y lo es por antonomasia. Estar de un lado de la industria eléctrica, sea el del monomio verticalmente integrado o el del libre mercado eléctrico, implica estar en un tipo de Estado distinto: Estado Social de Derecho o Estado Neoliberal.

La contradicción entre la Propuesta y el sentido de la Constitución en su integridad, es notoria. La defensa jurídica del paquete de reformas que comprende la Propuesta de Reforma Integral del Sector Eléctrico Mexicano, es insostenible. La Propuesta contraría conceptos fundamentales de la Constitución.

En la medida en que deja en manos de los particulares la realización de todas las actividades que comprende la industria eléctrica –algunas de derecho, y como se vio, otras de hecho-, la Propuesta imposibilita el mandato constitucional que impone al Estado la obligación de regir la actividad económica. Dado que la rectoría no es una potestad, sino que la intervención del Estado mexicano en la economía es el mecanismo que el Constituyente instrumentó para la materialización de los derechos sociales, la intervención es un deber que no puede revertirse a voluntad del mandatario, so pena de caer en la ilegitimidad, al contrariar el mandato popular que es su razón misma de ser. Tal rectoría no implica la mera regulación o colaboración, sino un ejercicio activo determinante para encausar la actividad económica hacia el bienestar colectivo. Dentro de las implicaciones de la Propuesta, se encuentra el eliminar del Estado ese ejercicio activo mediante la desintegración del monopolio vertical

y la consecuente relegación y desmantelamiento de la Comisión Federal de Electricidad. Sin este control, el Estado no puede regir el sector eléctrico, ya que como se ha visto, suponiendo sin conceder que la rectoría se entendiese como un mero control regulatorio y no como un control activo, a la luz de las experiencias internacionales el sistema de regulación a través de un ente especializado, como lo sería la Comisión Reguladora de Energía, es insuficiente e ineficiente, siendo ampliamente rebasado por los intereses económicos en las industrias eléctricas de los distintos países (en realidad, son más o menos los mismos intereses transnacionales). A la luz de esta circunstancia, es donde se hace evidente la esencia de la rectoría en congruencia con el sentido social de la Constitución, puesto que el regir la actividad económica, tiene un doble aspecto, uno consistente en orientarla hacia los fines sociales y otro consistente en poner un freno, un límite a las fuerzas económicas que por sí mismas no lo reconocen. La Propuesta contraría la rectoría en tanto que pretende sobreponer la economía a la política, dejar las fuerzas económicas 'en libertad', cuando precisamente la rectoría es la expresión de la decisión política fundamental del pueblo mexicano de subordinar la economía a la política, por los estragos que los intereses particulares desmedidos generan a los intereses de la colectividad.

La Propuesta es contraria a la planeación para el desarrollo nacional, en tanto que la planeación se encuentra en íntima relación con la rectoría. A través de esta previsión, el Estado orienta su hacer activo bajo el marco de los fines del proyecto nacional. Si el hacer del Estado fuese solamente de observador, de regulador de las fuerzas del mercado, no tendría sentido hablar de una planeación del desarrollo nacional, sino que lo tiene tomando en cuenta que el desarrollo colectivo y desarrollo individual-egoísta no son sinónimos; y, por ello, se requiere la intermediación estatal. La mera previsión futura de las actividades que deben realizarse en el sector eléctrico disociando la planeación de la rectoría es ineficaz, al no poderse limitar a los agentes particulares a que voluntariamente renuncien a su beneficio individual, con lo cual no se está en posibilidad de garantizar el desarrollo de la industria eléctrica, como sí lo hace la rectoría guiada por la planeación, como aspecto específico del desarrollo

nacional. A la luz de las experiencias de otros países con el mismo modelo que pretende instaurarse en el nuestro, la visión cortoplacista que las eléctricas privadas han mostrado, hace más notorio, que la planeación para el desarrollo en la industria eléctrica es fundamental.

Uno de los argumentos que se esgrimen para considerar la administración pública como superior a la privada, socialmente hablando, es el altruismo en oposición al egoísmo. La planeación para el desarrollo tiende precisamente a orientar los esfuerzos de la sociedad en su conjunto (a través de las vertientes de la planeación: imperativa, indicativa, coordinadora y concertadora) al logro del bienestar social. En suma, la Propuesta es contraria al concepto constitucional de planeación, al privar al Estado de las herramientas que permitan una efectiva previsión y ejecución de las actividades indispensables para el desarrollo y buen funcionamiento de la industria eléctrica, pues las principales decisiones en la materia salen de la esfera estatal, recayendo en los agentes privados.

La Propuesta es contraria a la caracterización constitucional de área estratégica. El área estratégica tiene la peculiaridad de ser aquel ámbito de actividad que reviste particular trascendencia para la sociedad en su conjunto, no sólo para el desarrollo económico, sino también político y social. Por lo cual, resulta pernicioso para los intereses generales, ya no hablemos el control, sino la mera participación de intereses particulares en dichos ámbitos de operación; de ahí que el área estratégica se diferencie de la prioritaria precisamente por la exclusión de todo particular, siendo en consecuencia exclusiva del Estado.

La Propuesta contraría el concepto constitucional de área estratégica en un triple aspecto: económico, político y social.

En cuanto a lo económico, la industria eléctrica es estratégica al ser un presupuesto neurálgico de todas las actividades económicas contemporáneas, siendo consecuentemente una actividad de suma trascendencia en la que se deben tener cuidados extremos, dado que es tal la sinergia que guarda con la economía en su conjunto, que una falla en la industria eléctrica no dejará de hacer sentir proporcionalmente sus efectos en todas las esferas de la vida

productiva. En tanto que la Propuesta cede el dominio de esta área a los particulares sin garantizar explícitamente los mecanismos que hagan viable su buen funcionamiento, dejando el cuidado de su operación a 'la mano invisible', pues aun cuando se alegue que en el esquema propuesto se introducen figuras regulatorias, la experiencia internacional, y aún la lógica, nos dicen que tales mecanismos son insuficientes y las instituciones públicas creadas al efecto estarían a la zaga de los poderosos intereses en materia eléctrica. Así, la Propuesta vulnera el concepto constitucional de rectoría, en su aspecto económico, al poner en riesgo la buena prestación de los servicios que brinda la industria eléctrica nacional.

En cuanto a lo político, la industria eléctrica es estratégica por la autodeterminación que brinda la no dependencia de potencias extranjeras en la satisfacción de una necesidad con altas implicaciones para la vida nacional. La industria eléctrica a cargo del Estado restringe la ingerencia de intereses que pueden llegar a ser adversos a los nacionales, siendo bien conocida la política de dominación económica que ciertos países ejercen a través de sus agentes económicos particulares que hacen las veces de sus adelantados, embajadores y protegidos. Así, el control de esta área estratégica en manos extranjeras abre la posibilidad a que, dependiendo de la combinación de ciertos factores y circunstancias, la continuidad en la satisfacción de la necesidad social de energía eléctrica quede condicionada a la aceptación de condiciones desventajosas para el país; situación que en otras materias, ya ha ocurrido. La Propuesta es contraria al concepto constitucional de área estratégica, en tanto que pelagra un aspecto importante de la autodeterminación de la nación mexicana, el energético (cuyo control, como es bien sabido, jugará un importante papel ante su eventual escasez mundial); en otras palabras, la Propuesta pone en riesgo la soberanía nacional.

En cuanto a lo social, la industria eléctrica es estratégica, en tanto que existe una relación directa entre la energía eléctrica y el bienestar material, al ser un energético del que depende el acceso a los medios para la seguridad física de las personas, para la elaboración y conservación de los alimentos,

acceso a los medios que posibilitan el trabajo, la transportación, información, esparcimiento, etc. En suma, la electricidad es un área estratégica en lo social, por ser un bien de primera necesidad que posibilita el acceso a otros bienes, del cual depende un mayor o menor bienestar individual. Al ser de tal trascendencia, debe garantizarse su acceso a todo el que la demande, haciendo particular énfasis en aquellos que se encuentran en desventaja económica. La Propuesta contraría el concepto constitucional de rectoría, en su aspecto social, al no garantizar el acceso universal a la energía eléctrica, pues sólo lo hace para aquellos que puedan pagar las tarifas (que, según la experiencia internacional, se disparan), sin tomar en cuenta aspectos de equidad que la hagan asequible a la mayoría de los mexicanos. También es contraria al sentido social de área estratégica, al dejar en franca vulnerabilidad a los usuarios del servicio frente a los prestadores, en tanto que existirían diferencias materiales profundas entre unos y otros que hacen que éstos se encuentren en condición de sacar amplia ventaja de su posición dominante, teniendo los usuarios como única posibilidad de defensa las instancias institucionales, que como se ha observado en otros países, son limitadas y débiles.

La Propuesta también es contraria a la tesis constitucional del aprovechamiento de los recursos naturales para el beneficio de la colectividad. La contradicción es obvia. La Propuesta entrega los recursos naturales a manos particulares movidas por la búsqueda de una ganancia individual, implicando la explotación de los bienes propiedad de la nación para especular con la satisfacción de las necesidades sociales. La Propuesta deforma la jerarquía de prioridades constitucionales, pasando de social-individual a individual-social, lo que en términos de la industria eléctrica implica la anteposición de la satisfacción de los intereses individuales de apropiación y explotación de los medios de producción eléctrica a la satisfacción de la necesidad social de electricidad.

La Propuesta es contraria a los derechos sociales. Los derechos sociales son derechos de contenido económico que tienen como fin la corrección de los

desequilibrios entre las clases sociales, al establecer mínimos irrenunciables de bienestar. Los derechos sociales son la complementación de los derechos políticos, ya que el Constituyente tuvo claro que las libertades no pueden ser libremente ejercidas en la desigualdad y el atraso. También tuvo presente que el logro de tal mejora material no se alcanza simplemente dejando que los individuos hagan, sino que se requiere de un impulsor del esfuerzo colectivo hacia tal fin, realizando una acción directa, estableciendo una legislación acorde y manteniendo al margen a los intereses adversos a los sociales. La Propuesta es contraria a los derechos sociales al enarbolar como premisa la ficción jurídica de igualdad, que bien denunció Anatole France al decir que *se prohíbe por igual a ricos y pobres mendigar, robar pan y dormir bajo los puentes*. La Propuesta pretende homologar bajo la categoría de cliente a usuarios esencialmente distintos en posibilidades económicas, dándoles ese liberal trato igualitario, que implica materialmente la restricción de sus posibilidades de acceso a la electricidad, que al ser un bien satisfactor de una necesidad social, su satisfacción es un derecho social. La Propuesta también contraría los derechos sociales al privarlos de su posibilidad material de concreción, de su instrumento de eficacia: la intervención del Estado en la economía, traducida en la rectoría del Estado en la industria eléctrica. La Propuesta esencialmente implica el retiro del Estado de las actividades sustantivas y aún de las marginales de cierta relevancia, para dejar que los particulares hagan. Con tal retiro, el Estado renuncia a su compromiso social, que no es otra cosa que su deber.

De todo lo anteriormente dicho, se desprende la contradicción fundamental: la Propuesta de Reforma Integral del Sector Eléctrico Mexicano es contraria al proyecto de Nación delineado en la Constitución social de 1917, la Propuesta es contraria a la justicia social.

La Propuesta no tiende a una más equitativa distribución de la riqueza, sino su contrario, una concentración de la riqueza a través del control de los recursos naturales y de los medios de producción, pretendiendo establecer un esquema de libre mercado altamente imperfecto que lo que hace es sustituir un

monopolio público por uno privado, o, en un mejor escenario, fincar un régimen oligopólico, que tiene como prioridad la acumulación de ganancia a costa de las mayorías. Con la Propuesta, la prestación del servicio público de energía eléctrica deja de ser social y con ello también el Estado mexicano.

## 4.2 Balance sobre la Propuesta de Reforma Integral del Sector Eléctrico Mexicano.

### 4.2.1 Exposición de las consideraciones por las que se sostiene que la Propuesta de Reforma Integral del Sector Eléctrico es infundada.

La valoración final de la Propuesta de Reforma Integral del Sector Eléctrico Mexicano oscilaba entre tres posibilidades: fundada, si correspondía con la realidad del sector y tendía a mejorar su situación; parcialmente fundada, si correspondía medianamente con la realidad del sector y tendía en parte a dar solución a sus problemas; e infundada, si la Propuesta no correspondía con la realidad del sector y no contribuía a mejorar su situación.

En atención a las argumentaciones vertidas en los apartados anteriores, encontramos que la Propuesta de Reforma Integral del Sector Eléctrico Mexicano es infundada<sup>145</sup>.

---

<sup>145</sup> Como muestra de la improcedencia de la implementación del libre mercado eléctrico en nuestro país, que plantea la Propuesta de Reforma Integral del Sector Eléctrico Mexicano, contrastemos lo encontrado en este trabajo con los prometidos beneficios que traería la reforma del sector eléctrico según el discurso oficial, de conformidad con lo señalado por la Secretaría de Energía a través de la Propuesta de cambio estructural de la industria eléctrica en México. Los beneficios serían: **"Garantizar el abasto de energía.** La reforma al sector eléctrico mexicano incorpora la participación de todos los sectores de la sociedad para asegurar el abasto oportuno de energía. **Calidad, seguridad y bajo costo en el suministro.** La reforma [. . .] introduce la competencia en las áreas de generación y comercialización de la industria y, consecuentemente, los incentivos necesarios para operar con los menores costos administrativos y operativos posibles. Así, la eficiencia y la competitividad de la industria eléctrica nacional serán promovidas por medio de la operación de un mercado eléctrico competitivo, lo que permitirá garantizar que la demanda existente sea cubierta con la energía eléctrica generada por las centrales que ofrezcan las mejores condiciones de seguridad, estabilidad y costo, en beneficio de los consumidores. **Promoción de la inversión en el**

**sector.** La posibilidad de que diversas empresas participen en el sector eléctrico mexicano tendrá como consecuencia un aumento en la inversión en la industria eléctrica. Esto permitirá a las empresas participantes ampliar constantemente la cobertura de sus servicios y aprovechar las oportunidades del mercado, mantener sus instalaciones en óptimas condiciones y contar con tecnología de punta. **Liberación de recursos públicos para gasto social.** Con la reforma propuesta se abrirán los espacios necesarios para que la participación privada en el sector eléctrico aporte capital suficiente y libere recursos públicos que el gobierno actualmente empleaba en el sector. Estos recursos a su vez podrán ser utilizados en áreas primordiales para el desarrollo del país y la justicia social, como lo son los programas de educación, salud, combate a la pobreza y seguridad pública. Además, la reforma permitirá instrumentar una política de subsidios directos y transparentes que ayudarán a quienes más lo necesitan. **Creación de fuentes de empleo y mejores oportunidades para los trabajadores electricistas.** Con la reforma al sector eléctrico, todos los sectores productivos de la economía tendrán acceso a un insumo eléctrico más competitivo; lo que promoverá nuevas inversiones y la creación de empleos permanentes y mejor remunerados. Además, los trabajadores electricistas tendrán acceso a nuevas oportunidades de empleo en la medida en que la industria eléctrica se modernice y expanda con recursos suficientes provenientes de todos los sectores de la economía. Estas nuevas inversiones requerirán de la habilidad, experiencia y preparación de los trabajadores electricistas mexicanos. Por su parte, el gobierno se compromete a respetar escrupulosamente los derechos de los trabajadores y sus organizaciones sindicales, así como los de sus jubilados. Para ello, establecerá un mecanismo que respalde los pasivos laborales por pensiones. **Fortalecimiento de la rectoría del Estado.** El Estado conservará el control de la parte fundamental de la industria eléctrica, a través de la operación de la red nacional de transmisión (despacho eléctrico) y de la generación nucleoelectrónica, al ser áreas estratégicas. [ . . . ] El Estado regulará la seguridad, calidad y costo del servicio eléctrico, en beneficio de los consumidores. Además, el gobierno continuará con los programas de electrificación rural y de las colonias populares y establecerá una política de subsidios dirigidos a quien más lo necesita. En conclusión [ . . . ] México no puede desaprovechar la oportunidad para alcanzar los niveles de eficiencia y bajo costo que han alcanzado las industrias eléctricas de otros países que han fomentado la competencia en sus sectores eléctricos. Tampoco puede desaprovechar la oportunidad de dedicar recursos para revertir las tendencias de pobreza, desigualdad e insuficiencia de capital humano. El sector energético debe estar a la vanguardia para ofrecer insumos que apoyen la competitividad de la planta productiva nacional y el bienestar de todos los mexicanos". Breceda, Miguel. *La propuesta de cambio estructural de la industria eléctrica en México.* Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, pp. xix-xx. Tal vez deba de pedir una disculpa por lo excesivo de la transcripción y lo abundante que resultará esta nota. Sin embargo, he considerado importante reproducir lo más íntegramente posible la anterior declaración, por ser el perfecto ejemplo del discurso oficial, lleno de esa carga de eideitismo descomensurado. En cuanto al por qué de las presentes consideraciones en una nota al pie y no dentro del cuerpo del texto, prefiero no distraer la continuidad de la exposición, además de que lo aquí expuesto sólo refuerza elementos ya desarrollados a lo largo del trabajo. Por lo que hace a la *garantía de abasto de energía*, nada puede ser más contundente para desvirtuar tal buen deseo que los prolongados apagones que se han presentado en los lugares que han implementado el libre mercado eléctrico; dichos apagones no han sido producto de factores contingentes o accidentales, sino la expresión de crisis eléctricas resultado de fallas endémicas. En cuanto a la *Calidad, seguridad y bajo costo en el suministro*, baste decir que la operación del sistema eléctrico de mercado ha acusado fallas de coordinación, incompatibilidad en el volumen de generación de la energía respecto de la demanda, fallas técnicas imputables a la falta de probidad de las empresas privadas, ocultamiento de información de sus actividades a los entes de regulación estatal, atraso en la construcción y operación de las obras de infraestructura para garantizar la expansión y prestación del suministro eléctrico; además de que el mercado eléctrico se ha mostrado altamente imperfecto y monopolista. Finalmente, ha sido sumamente notoria el alza de las tarifas. *Promoción de la inversión en el sector.* Como han manifestado Pedro Maldonado y Rodrigo Palma, a más de diez años de implementarse los mercados eléctricos sudamericanos ha sido "preocupante la reticencia que se percibe en varios países de



Esta consideración general y las consideraciones particulares sobre los distintos tipos de argumentos, son una mera derivación del análisis realizado en los apartados previos.

Por lo que hace a la Propuesta en su conjunto, ésta evidenció no corresponder a la realidad del sector en tanto que plantea como imperioso el cambio de modelo que ha operado en la industria eléctrica, cuando el modelo vigente ha demostrado ser altamente exitoso en cuanto ha dado respuesta satisfactoria, durante más de seis décadas, a una demanda ininterrumpidamente ascendente haciéndolo en términos de mejora constante.

En consecuencia, al no corresponder el diagnóstico, escuetamente planteado en las distintas exposiciones de motivos, con la situación del sector, la solución propuesta, consistente en las distintas iniciativas de ley que instrumentan el modelo de libre mercado eléctrico, no tiende a solucionar los problemas que enfrenta el sector, pues en lugar de plantear los ajustes y adecuaciones a un modelo exitoso, plantea un radical giro de 180 grados hacia otro modelo cuyos resultados han sido negativos en los lugares donde se ha instrumentado, en detrimento de la confiabilidad del sistema y con palpables costos sociales.

La Propuesta de Reforma Integral del Sistema Eléctrico Mexicano no es razonable, en tanto que no se constata en los hechos lo que dice del ser de la industria eléctrica nacional, o sea, las causas a las que el Ejecutivo atribuye como responsables del estado actual del sector están equivocadas; y, en

---

la región, con distinta intensidad, a invertir en nuevas instalaciones generadoras y de transmisión'. *Liberalización de recursos públicos para gasto social.* Es paradójico que el Ejecutivo manifieste la 'liberalización' de recursos que no invierte. Este mismo argumento ha sido utilizado en muchas otras privatizaciones ¿dónde está ese balsámico aumento del gasto social? *Creación de fuentes de empleo y mejores oportunidades para los trabajadores electricistas.* Las implicaciones de la reforma en el aspecto laboral, son bastante distintas: reducción global de la plantilla de trabajadores, despidos, 'retiros voluntarios', 'flexibilización' en la contratación, permanencia, estabilidad, horario, salario y demás condiciones de trabajo de la industria. *Fortalecimiento de la rectoría del Estado.* Evidentemente, la rectoría se entiende como el control directo de una determinada actividad económica; rectoría es intervención explícita. La apertura ni siquiera garantiza una regulación efectiva, siendo los entes reguladores establecidos en los mercados eléctricos rebasados por los agentes del sector. *México no debe desaprovechar la oportunidad...* A la luz de lo antes expuesto, no hay más opción que preguntarse ¿Qué entiende el gobierno federal por 'oportunidad' y por 'bienestar de todos los mexicanos'?

consecuencia, las medidas de corrección son inaplicables, en tanto que no abordan el fondo de la realidad del sector eléctrico mexicano: donde el Ejecutivo ve ineficiencia hay eficiencia, donde ve agotamiento hay posibilidades de expansión y vigorización, donde ve un mero monopolio hay un proyecto de desarrollo, donde ve un mero acto mercantil hay la satisfacción de un derecho social, donde ve oportunidad hay una seria amenaza, donde ve bienestar hay especulación, expoliación y atraso. La falta de recursos financieros no se soluciona simplemente con inversiones privadas, la expansión del sector no se garantiza con la participación de los particulares como tampoco la estabilidad y calidad en la prestación del servicio eléctrico y mucho menos la obtención de tarifas más bajas. La Propuesta de Reforma Integral del Sector Eléctrico Mexicano no soporta la purga del contraste.

La introducción de la competencia implica riesgos desproporcionadamente altos en relación con los dudosos resultados que ofrece. Es una solución equivocada. La solución a los problemas que enfrenta el sector eléctrico nacional no pasa por la Propuesta del Ejecutivo Federal, por lo que deben buscarse alternativas apegadas a lo razonable, a la realidad y vocación de la industria eléctrica mexicana.

#### **4.2.2 Consideraciones particulares.**

##### **4.2.2.1 De los argumentos económicos.**

La argumentación económica es la piedra angular de la retórica oficial para gran cantidad de asuntos. Para hacer ver la necesidad de la reforma eléctrica, el Ejecutivo evidenciaba la precariedad de la situación de la industria eléctrica nacional, su deterioro a lo largo del tiempo y los nubarrones que se cernían sobre su horizonte en el futuro inmediato de no dar solución a esa problemática evidenciada, siendo la opción indispensable, la de la apertura.

Sin embargo, el diagnóstico del Ejecutivo fue sesgado. Al exponer las dificultades financieras del sector, 'omitió' ahondar en las causas de las mismas, dentro de las cuales se encuentra en primerísimo orden, la sujeción financiera ejercida por el Ejecutivo, a través de la predación de los recursos generados por la CFE vía el pago de aprovechamientos, la falta de apoyo gubernamental en materia de subsidios e inversión y el mordaz control presupuestario. En cuanto a la evaluación de la situación actual, el Ejecutivo presenta un escenario sombrío, en el cual prácticamente la industria eléctrica se sostiene de alfileres, cuando la industria eléctrica nacional, la CFE, ha mejorado significativamente en todos los rubros que dependen de ella, tales como la eficientización de procesos de gestión, buena administración, calidad en la prestación del servicio al usuario, finanzas sanas, seguridad operativa, etc., hasta el punto de ser, en palabras de Campos Aragón, *ejemplo de empresa pública*. La omisión de esta realidad del sector hace parecer como irremediable, saludable y necesario, el retiro del Estado y el consecuente desmantelamiento de la CFE; sin embargo, al tenerla presente, suena a disparate la venta de una empresa, que independientemente de su impacto social indiscutible y de que la rentabilidad no es el único criterio con que se debe valorar a la empresa pública, en términos estrictamente económicos, es eficiente.

Otro elemento de especial énfasis en el análisis del Ejecutivo, se encuentra en las tarifas y su deterioro, principalmente por los subsidios. El deterioro efectivamente ocurrió, en buena parte por cuestiones externas al sector eléctrico, como las dificultades por las que atravesó el país en la década de los ochenta y noventa o el aumento de los combustibles e insumos. Sin embargo, el Ejecutivo pierde de vista, el papel que jugó en el deterioro de las finanzas del sector el hecho de no aportar directamente con los recursos necesarios a los subsidios. También pierde de vista que la privatización de la industria eléctrica no soluciona en sí misma el problema de la aplicación de los subsidios, sino que la solución se encuentra en su rediseño, para maximizar su impacto en aquellos sectores que más lo necesitan y evitar su aplicación en aquella población a la que no le resulta indispensable, ya que al recibirlo le

induce una actitud de derroche. Por otra parte, el Ejecutivo no considera el impacto social de los subsidios para facilitar el acceso a la energía eléctrica que está obligado a proveer, y más aún, con la privatización lo que haría sería deshacerse de dicha obligación, implicando no un rediseño de los subsidios sino un retiro de los subsidios. En otras palabras, la privatización no soluciona el problema de la aplicación de los subsidios, sino que -vaya forma de solucionar las cosas- los cancela, en detrimento de los intereses sociales. Finalmente, sobre el tema de las tarifas, el discurso propagandístico oficial señala que la reforma traerá un benéfico ambiente de competencia que tendrá como uno de sus efectos más visibles la disminución de las tarifas. La realidad es otra, la privatización ha traído consigo mercados altamente imperfectos, concentraciones monopólicas, y de manera particularmente notable, la elevación en las tarifas eléctricas.

Reparando sobre el tema de los efectos 'benéficos' de la competencia en el sector eléctrico, uno de los argumentos implícitos en la retórica oficial es la ineficiencia del monopolio estatal frente a las ventajas de la participación de los particulares. Sobre este punto, no hay lugar a dudas: a la fecha, la industria eléctrica regida por el Estado, a través de la CFE, es superior a cualquiera de los modelos de libre mercado eléctrico que se hayan implantado, y con las adecuaciones y apoyo necesario, será aún mejor.

Los efectos que se aprecian a nivel internacional, evidencian la recurrente tendencia monopólica de los mercados eléctricos, lo que habrá de derivar en la sustitución de un monopolio público, que tiene como fin primordial satisfacer una necesidad social, por un régimen monopólico privado -y generalmente extranjero- que tiene como meta esencialmente la ganancia, a costa de los usuarios.

El tema central de la argumentación económica es el de la inversión, la cual no puede ser solventada por el Estado, luego entonces debe ser dejada a los particulares. Sin embargo, desde hace más de diez años el gobierno federal no ha realizado transferencias a la CFE, logrando su autosuficiencia. La falta de autonomía en su presupuesto y el régimen de pago de aprovechamientos ha

provocado la astringencia financiera que dificulta la expansión de la capacidad de generación, así como la realización de otras obras; derivando en que, para dar satisfacción a tales requerimientos, de manera creciente se haya recurrido al endeudamiento y, prácticamente en su totalidad, al financiamiento privado de las nuevas instalaciones de generación. Este entorno configura el cuadro de lo que algunos llaman el 'extrangulamiento financiero' de la industria eléctrica mexicana: el gobierno federal se abstiene de canalizar recursos para la inversión necesaria en el sector y, por otra parte, priva a la CFE de una importante cantidad de los recursos que genera, mismos que podrían ser aplicados a las necesidades del sector, y así cerrar la puerta al endeudamiento y la invasión de los particulares en las áreas estratégicas. Ante esta situación, ¿a qué se refiere el Ejecutivo con 'liberar recursos'? Antes bien, de privatizarse la industria eléctrica, ¿no se vería privado el erario federal de una fuente significativa de ingresos por el pago de contribuciones que efectúa la CFE? ¿No es ésta una contradicción difícil de explicar?

#### **4.2.2.2 De los argumentos técnicos.**

Los argumentos de carácter técnico que aparentemente posibilitarían la participación de los particulares en la industria eléctrica, demuestran no ser suficientes para solventar las dificultades de coordinación, planeación y operación que conlleva una industria eléctrica horizontalmente conformada. Las innovaciones técnicas, fruto del avance de las ciencias, no subsanan las deficiencias de la mano invisible, en tanto que a ese orden espontáneo no se le ha visto en las industrias eléctricas que ya han introducido el esquema de libre mercado. En otras palabras, la coordinación de los intereses egoístas no se presenta naturalmente, sino que requiere ser coordinada por un agente de naturaleza distinta, el Estado. Para poder realizar tal función, requiere de herramientas suficientes. Ante la sensibilidad del sector eléctrico, tales herramientas requieren ser determinantes, ya que de lo contrario ciertos

intereses individuales socavan el sistema en su conjunto. En el caso mexicano, la experiencia nacional enseñó que para librarse de riesgos innecesarios es preciso reducir al mínimo la posibilidad de especulación en la materia, de ahí el carácter estratégico de la electricidad. En suma, las innovaciones tecnológicas, por sí mismas, no justifican la sustitución de la rectoría del Estado en materia de energía eléctrica; antes bien, pueden ser utilizadas para mejorar este sistema que ha demostrado ser el más conveniente a los intereses nacionales.

Otro aspecto de relevancia en cuanto a los argumentos de carácter técnico, lo constituye lo que será la progresiva dependencia del gas natural como combustible de generación eléctrica, debido a la política de expansión de capacidad que ha privilegiado la construcción de plantas de ciclo combinado, al ser éstas las que mejores condiciones ofrecen. Ante tal dependencia, surge el riesgo de la afectación de la industria ante eventuales fluctuaciones en los precios del gas que pueden reflejarse en las tarifas afectando a los usuarios. De ahí que se requiera de mecanismos que garanticen suficientemente el menor impacto posible en los usuarios. La Propuesta no cuenta con mecanismo alguno para aminorar tales efectos, ya que lo que muy probablemente ocurriría, es que los agentes eléctricos transferirían el alza del combustible directamente a las tarifas; que, además, no contarían con subsidio y el Estado no tendría instrumentos de intervención.

#### **4.2.2.3 De los argumentos socio-políticos.**

Los argumentos de este carácter tienden a 'potencializar' la necesidad de la reforma. Hablan de una imperiosa redefinición de la soberanía para posibilitar la 'apertura', cuando la noción de soberanía es en muchos casos el único factor que impone algún límite a los intereses especulativos extranjeros perniciosos. La Propuesta desconoce la decisión política fundamental del pueblo mexicano de subordinar las fuerzas económicas a las fuerzas políticas.

Por otra parte, la propaganda oficial manifiesta los beneficios que la reforma traerá debido a su carácter incluyente, siendo que en realidad el sector es inherentemente restrictivo, en atención a los indispensables conocimientos técnicos especializados, experiencia y elevados montos de inversión.

La Propuesta parece ser en parte la respuesta a las presiones de los agentes internacionales a los que razonablemente puede tenerse como los destinatarios efectivos de la 'apertura' y muy probablemente los más beneficiados con la reforma. Ante estas presiones, el reforzamiento de la soberanía expresada en la rectoría es indispensable para guiar las acciones del país hacia la consecución de los intereses nacionales. La experiencia internacional ha mostrado el éxito de modelos basados precisamente en estas premisas.

La misma experiencia internacional también ha mostrado los negativos frutos del modelo de libre mercado, francamente antagónicos con los que la Propuesta ofrece y, sobretodo, con las condiciones actuales de la industria eléctrica nacional. Si la Propuesta hubiese de tener algún punto de respaldo, en el último lugar que lo encontraría sería en dicho contexto internacional. A esto la pregunta más lógica, respecto de los beneficios que en esos países 'ya se están disfrutando': ¿Quiénes son los beneficiarios del 'disfrute'? Por los costos sociales de la privatización a razón de la especulación, las deficiencias en el servicio y sus altos costos tarifarios, cuesta trabajo creer que sean los pueblos.

#### **4.2.2.4 De los argumentos jurídicos.**

En este asunto en particular, los argumentos jurídicos fueron los últimos en importancia concedida por el Ejecutivo federal. Al ser muy pobres –uno sólo e insulso en realidad-, no merecen mayor consideración de la ya realizada. Para respetar la metodología de trabajo propuesta, que comprende el análisis por tipo de argumentos, hablemos de la argumentación jurídica acercando el término al de la iniciativa de reforma, pues además, en cierto modo, toda iniciativa es una forma jurídica de argumentar cómo debe ser la realidad de la

materia a la que se dirige. De esta manera, los argumentos jurídicos son forma y son fondo. Son forma, en tanto que al ser la ley la expresión de otros múltiples factores, los argumentos jurídicos son el catalizador del resto de los argumentos, el filtro lógico por el que habrán de pasar para poder formar parte, ya como expresión normativa, del sistema jurídico. En consecuencia, aun cuando el resto de los argumentos (que en este caso, no lo hacen) pudiesen revestir la mayor verdad, entrañar la mejor solución, imponer la más imperiosa necesidad, si se encuentran jurídicamente mal expresados, son improcedentes. Si la forma jurídica en que se presenta la problemática se encuentra mal planteada, ni siquiera debe procederse al análisis del resto de las consideraciones de fondo que motivan una modificación legislativa, puesto que *per se* serán improcedentes.

Por otra parte, los argumentos jurídicos, a la vez que son una forma de expresar otro tipo de consideraciones, también tienen su propia sustancia, porque son parte de un fenómeno llamado derecho que aun cuando no es en sí mismo, sí tiene su propio espacio, dimensión, historia, causalística y reglas de validez, o sea, su propio fondo.

Del sistema jurídico mexicano derivan las reglas de validez de cualquier tipo de argumentación y expresión jurídicas que pretendan regir los destinos nacionales. La primera y última de estas reglas, es la que establece que no se puede ir en contra del mandato constitucional.

La Propuesta de Reforma Integral del Sector Eléctrico Mexicano contraría precisamente el mandato constitucional, en forma y fondo. La propuesta contraría conceptos tales como rectoría, planeación, área estratégica, derechos sociales, que no son sino la forma en que se expresa el fondo constitucional, los mecanismos formales para implementar la razón esencial de ser de la Constitución: vivir con dignidad, con justicia social. La Propuesta de Reforma Integral del Sector Eléctrico Mexicano es contraria al fondo democrático de la Constitución, atenta contra la democracia, porque renuncia a ella, renuncia a alcanzarla *considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un*



*sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.*

## CONCLUSIONES.

El estudio efectuado en el presente trabajo, arroja las siguientes conclusiones:

**PRIMERA.** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un Estado Social de Derecho, cuya principal característica es la ruptura con el liberalismo político y económico, a través del establecimiento de instituciones y mecanismos tendientes al logro de la dignidad y justicia sociales. Dentro de esas figuras encontramos, por una parte, los derechos sociales, que son derechos de contenido económico y perfeccionamiento de los derechos políticos, y por otra, la intervención del Estado en la economía, como complemento y mecanismo de eficacia de los derechos sociales. Estas figuras son expresión de la decisión política fundamental del pueblo mexicano de subordinar la economía a la política.

**SEGUNDA.** En ese marco referencial, la Constitución establece el carácter estratégico de la electricidad, en función del cual, el Estado tiene el mandato estricto de regir la industria eléctrica nacional. Dicho mandato de rectoría debe entenderse como una intervención directa determinante, no admitiendo otra interpretación; puesto que sin tal intervención no hay rectoría, sino mera regulación. Derivado del carácter estratégico de la

electricidad, la intervención del Estado es excluyente de cualquier participación privada, teniendo como finalidad dar satisfacción al derecho social a la electricidad a través de la realización de las actividades que comprende la prestación del servicio público de energía eléctrica.

**TERCERA.** En concordancia con el mandato constitucional que impone la rectoría del Estado en el área estratégica de electricidad, se expidió la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que reglamentó el ejercicio rector estatal, a través de la Comisión Federal de Electricidad. Dicha Ley fue congruente con el carácter estratégico de la materia que reglamenta, permitiendo a los particulares la realización de actividades de generación como una excepción al régimen de servicio público, o sea, únicamente cuando la CFE no pudiera prestar el servicio, para personas y en circunstancias individualmente determinadas.

**CUARTA.** Las reformas que con posterioridad se realizaron a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, paulatinamente introdujeron la posibilidad legal de realización, por parte de los particulares, de actividades exclusivamente reservadas al Estado en el área estratégica de la electricidad. Existe una contradicción en el sistema normativo en materia de energía eléctrica, a partir de la redefinición legal del concepto constitucional: servicio público de energía eléctrica, especie del género área estratégica. Tal redefinición, legalizó la participación directa de los particulares, no sólo para la generación de su propia electricidad, acto en sí mismo contrario al monopolio estatal constitucionalmente establecido, sino para la prestación del servicio público a través de la venta de energía eléctrica a la CFE, la cual destina a la prestación del servicio público.

**QUINTA.** Las mencionadas reformas legislativas acometidas desde los inicios de la década de 1980, son la expresión del cambio de paradigma que se ha gestado en las esferas decisivas del gobierno federal. Tal convicción pretende el cambio del tipo de Estado Mexicano, para que éste pase de un Estado Social de Derecho a un Estado Neoliberal. Para ello, se ha venido efectuado el llamado 'ajuste estructural,' consistente en el desmantelamiento de uno de los rasgos definitorios del Estado Social: la intervención del Estado en la Economía. Por lo cual, en las más distintas esferas el gobierno ha impulsado cambios legislativos y de diseño y aplicación de las políticas públicas, básicamente a través de dos mecanismos, la eliminación de obstáculos legales para la participación privada –desregulación-liberalización- y la venta de activos estatales –privatización-.

**SEXTA.** La Propuesta de Reforma Integral del Sector Eléctrico Mexicano, cuyos antecedentes inmediatos son la reforma salinista, la iniciativa de reforma zedillista y las reformas foxistas al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica declaradas inconstitucionales, es la expresión de la persistencia del Ejecutivo por instrumentar, en definitiva, el 'ajuste estructural' en materia eléctrica, consistente en el retiro del Estado de esta actividad económica y la realización de todas las labores que comprende por cuenta de los particulares.

**SÉPTIMA.** El esquema de industria eléctrica planteado por la Propuesta de Reforma Integral del Sector Eléctrico Mexicano corresponde al 'modelo inglés', mismo que ha sido aplicado en distintos países, algunos de ellos latinoamericanos. Básicamente, consiste en la desintegración del monopolio vertical estatal, incorporando la competencia en la generación

y distribución de electricidad, y conservando el Estado el control de la red de transmisión; haciéndose básicamente una diferenciación de consumidores, aquellos con altas demandas eléctricas, que pueden elegir quién les suministrará la energía, pudiendo incluso hacerlo ellos mismos, y aquellos usuarios con consumos inferiores, mismos que recibirían un servicio integrado en una única tarifa cobrada por los distribuidores.

**OCTAVA.** El modelo inglés que pretende instrumentar la Propuesta de Reforma Integral del Sector Eléctrico Mexicano, ha producido en los países donde se ha introducido efectos negativos, tanto en la confiabilidad del sistema eléctrico, como en la calidad en la prestación del servicio, además de sustanciales alzas en los precios de las tarifas y montos decrecientes en las inversiones para garantizar la conservación y expansión de la infraestructura por parte de los particulares, competencia altamente imperfecta, tendencia a la reintegración vertical, fuerte presencia de capital transnacional, debilidad de los entes estatales de regulación, etcétera. Todo lo cual, hace que no sea razonable ni justificable su introducción en México, máxime cuando se contrasta con el éxito de la industria eléctrica regida por el Estado a través de la Comisión Federal de Electricidad.

**NOVENA.** Derivado del análisis de las razones contenidas en la argumentación de las distintas exposiciones de motivos, la Propuesta de Reforma Integral del Sector Eléctrico Mexicano es infundada, al no corresponder con la realidad del sector y, en consecuencia, no tender a dar solución a la problemática de la industria eléctrica nacional.

**DÉCIMA.** Desde la perspectiva económica, la Propuesta de Reforma Integral del Sector Eléctrico Mexicano es infundada, debido a que desconoce la realidad de la industria eléctrica nacional, misma que a lo largo de su historia ha resuelto exitosamente la creciente demanda, además de desempeñar eficientemente aquellos rubros sobre los que directamente tiene el control. De ahí que lo adecuado para garantizar la satisfacción de la necesidad social de electricidad sea perfeccionar la prestación del servicio de electricidad bajo el régimen de empresa pública. El diagnóstico oficial también dejó de considerar las causas de la escasez de recursos de inversión, dentro de las que se encuentran el abandono de la responsabilidad gubernamental de aportar los recursos necesarios para las inversiones que la industria requiere y la predación de los recursos generados por la CFE, a través de su régimen impositivo y presupuestario. En cuanto al régimen tarifario, que el Ejecutivo señala como ineficiente, es de destacar que él mismo ha instrumentado un mecanismo de ajuste mensual que conlleva una tendencia a la alza en los montos tarifarios, y que, por otra parte, el rediseño de la aplicación de subsidios puede hacerse sin necesidad de cambiar el régimen de empresa pública.

**UNDÉCIMA.** Los argumentos de carácter técnico, son accesorios para el cambio de paradigma en la industria eléctrica, dado que los mismos también pueden ser utilizados por el Estado para mejorar la satisfacción de la necesidad social de electricidad. Por otra parte, la paulatina dependencia del gas natural como combustible para la generación de energía eléctrica puede traer consecuencias delicadas en cuanto al impacto en las tarifas por las variaciones en el precio de dicho gas. Esta circunstancia es pasada por alto en la Propuesta del Ejecutivo, adoleciendo en este supuesto el Estado de mecanismo alguno para

proteger a la gran mayoría de usuarios que se verían afectados por las alzas en el combustible, dado que dicho costo sería trasladado directamente al precio final por los generadores eléctricos. Finalmente, la rectoría del Estado es el mejor mecanismo de coordinación de las distintas actividades de la industria eléctrica, así como la planeación estratégica para el desarrollo lo es para garantizar a mediano y largo plazo la satisfacción de la demanda de electricidad; en contraste con la desarticulación, falta de coordinación, especulación y cortoplacismo que los particulares han mostrado en los sistemas de libre mercado eléctrico.

**DUODÉCIMA.** La Propuesta de Reforma Integral del Sector Eléctrico Mexicano implica considerables riesgos políticos y sociales, derivados de una equivocada concepción de la electricidad como área estratégica. En materia política, la rectoría del Estado sobre las actividades que comprende la industria eléctrica cierra la puerta a la intervención de terceros intereses en la fijación de la política energética del país, aspecto particularmente sensible por su impacto en la independencia, estabilidad y desarrollo nacionales. En cuanto a su aspecto social, la intervención del Estado en materia de energía eléctrica, tiene como única finalidad la satisfacción de la necesidad social de electricidad, que al ser un artículo directamente relacionado con el bienestar individual y colectivo, debe garantizarse su acceso universal. Estas consideraciones cobran mayor relevancia en un contexto internacional en el que los energéticos serán un factor clave para la viabilidad de las posibilidades de desarrollo, y en contraste con los resultados de los sistemas de libre mercado eléctricos instaurados en otros países, particularmente los latinoamericanos, en los que la industria eléctrica se encuentra dominada por capitales monopólicos transnacionales y no se garantiza la posibilidad de acceso para todas las personas al suministro eléctrico. Un factor más adverso a la Propuesta de Reforma Integral del Sector Eléctrico Mexicano, es la

experiencia nacional respecto de otras privatizaciones, que lo último que han dado son los frutos de ellas prometidos, aunado a las sospechas de corrupción y la incumplida promesa de 'liberar' recursos para el gasto social. Finalmente, cabe destacarse la satisfacción y arraigo de la Comisión Federal de Electricidad en el pueblo mexicano, factor que no debe despreciarse ante su eventual intento de privatización.

**DÉCIMOTERCERA.** El aspecto menos cuidado de la Propuesta de Reforma Integral del Sector Eléctrico Mexicano, es el jurídico. La argumentación legal para respaldar el paquete de reformas fue prácticamente inexistente. La Propuesta jurídicamente no es sostenible. Además de notorios vacíos, inconsistencias, oscuridad y otros vicios de técnica legislativa, es esencialmente adversa a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contrariando conceptos fundamentales de la misma, pero sobretodo, el proyecto de nación que establece. No es posible armonizar el texto de la reforma constitucional propuesto, al atentar fundamentalmente contra la coherencia de la Constitución; pues los distintos apartados del texto constitucional guardan estrecha relación entre sí, orientados por la idea de nación del Constituyente. La Constitución no es un cascarón que pueda verse con cualquier contenido, no acepta cualquier tipo de reforma, sino solamente aquella compatible con su sentido integral. La Constitución persigue el logro de valores sociales antitéticos de los individual-egoístas del liberalismo, asignándole al Estado el carácter de agente activo para el cumplimiento de dichos fines. El Estado no puede renunciar a esa participación determinante, sin renunciar igualmente al proyecto constitucional de nación. En suma, si se desea introducir una reforma que elimine la participación estatal en la industria eléctrica y, consecuentemente, suprima el carácter estratégico de la electricidad, no se requiere de una reforma constitucional, sino de una nueva Constitución.



**DÉCIMOCUARTA.** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pese a las múltiples reformas de que ha sido objeto, mantiene una orientación definida, un claro proyecto de nación. Ese proyecto de nación es la proyección del deseo de subordinar la economía a la política, de garantizar a los individuos, mínimos de bienestar reconocidos en la ley. Esas mismas necesidades, esas mismas contradicciones que dieron origen al constitucionalismo social, siguen hoy lacerando, de ahí la vigencia de nuestra Constitución. El problema de México no pasa por la Constitución, sino por el mal gobierno, la profunda iniquidad en la distribución de la riqueza, la ignorancia, la pobreza. En consecuencia, la solución no estriba en eliminar un instrumento expresamente creado para extirpar esos problemas, sino en encarnar su proyecto, y para ello, el olvido del pasado y su lucha por la dignidad y la indiferencia en el presente por la injusticia y la infamia, no es que sean el peor de los caminos, simplemente, no son caminos.

## PROPUESTAS

El análisis de la Propuesta de Reforma Integral del Sector Eléctrico Mexicano permitió tener un acercamiento a la industria eléctrica mexicana y su problemática. De lo cual, han surgido algunas propuestas que considero podrían contribuir a mejorar la situación del sector eléctrico mexicano, para que en éste el Estado continúe ejerciendo su rectoría a través de la Comisión Federal de Electricidad, garantizando la satisfacción de la demanda social de energía eléctrica:

**PRIMERA.** El carácter estratégico de la electricidad debe ser el eje orientador de la actividad del sector, por lo que su configuración y prácticas institucionales deben quedar subordinadas al principio de satisfacción de la necesidad social de energía eléctrica.

**SEGUNDA.** Para que se logre garantizar tal satisfacción bajo la rectoría del Estado, es necesario un rediseño institucional del sector eléctrico, con las consecuentes modificaciones a la legislación aplicable.

**TERCERA.** Derivado del comportamiento desplegado por las últimas administraciones federales, que han puesto en riesgo la satisfacción de la necesidad social de energía eléctrica a cargo del Estado, es indispensable la desconcentración y corresponsabilidad en el ejercicio de

las facultades estatales en la materia. Esta redefinición institucional pasa por tres caminos relacionados entre sí: involucrar la participación del poder legislativo en la materia, especializar las instancias decisorias de las políticas públicas eléctricas y dotar de la más amplia autonomía a la Comisión Federal de Electricidad.

**CUARTA.** En cuanto a la mayor autonomía de la Comisión Federal de Electricidad, comprende aspectos financieros y decisorios. Para garantizar que la CFE cuente con los recursos necesarios para satisfacer las necesidades de conservación y expansión de la infraestructura del sector eléctrico nacional, requiere contar con la posibilidad de controlar sus recursos generados. Por ello, la Comisión debe tener autonomía financiera en su aspecto presupuestario; o sea, la capacidad de determinar su propio presupuesto, de ahí que deba excluirse del control presupuestario que ejercen el Ejecutivo y el Legislativo a través del Presupuesto de Egresos de la Federación. Lo anterior, debido a la experiencia previa que ha mostrado que los recursos que genera la Comisión, por distintas cuestiones, no le son regresados en los montos suficientes en el presupuesto que dichos órganos federales anualmente le asignan, siendo esa una de las causas de la astringencia financiera del sector eléctrico. De esta manera, debe establecerse una excepción al Artículo 1º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, para que el presupuesto, la contabilidad y el gasto de la CFE no sean regulados por lo preceptuado en dicha Ley, y en consecuencia, la Comisión se libere del control ejercido por el Ejecutivo, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en materia de asignación y ejercicio del gasto. La autonomía en tales aspectos deberá quedar comprendida en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

El segundo aspecto relacionado con la autonomía financiera de la CFE, comprende el sistema fiscal a que se encuentra sujeta. Para que la

Comisión pueda operar con márgenes financieros que le permitan satisfacer la necesidad social de energía eléctrica, sin dependencia del Ejecutivo Federal y bajo criterios de universalidad y bajos costos, requiere un régimen fiscal favorable a tal fin, para que cubra las contribuciones en los mismos términos que lo haría cualquier otra empresa. Por ello, debe eliminarse el régimen de aprovechamientos a que se encuentra sujeta la Comisión, establecido en el Artículo 46 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, junto con el resto del texto de dicho artículo.

La autonomía decisoria que requiere la CFE, comprende cuestiones tales como las políticas en materia de administración, inversiones, aplicación de excedentes, constitución de fondos de reserva, plan de negocios, diversificación de operaciones, incursión en mercados extranjeros, desarrollo tecnológico, etc. Ello implicaría, una modificación al Artículo 1º de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, en el que se consigne que las actividades exclusivas al Estado en los términos del Artículo 27 constitucional, se llevarán a cabo por la Comisión Federal de Electricidad con la autonomía presupuestaria, financiera y decisoria que requiera; igualmente, se debe modificar el Artículo 9º de la Ley, para ampliar el objeto de la CFE a la realización de todas aquellas actividades que posibiliten un mejor desempeño de su rectoría en la industria eléctrica nacional, así como el Artículo 12, para facultar a la Junta de Gobierno la toma de decisiones en las cuestiones planteadas.

La mencionada autonomía decisoria de la CFE, también requiere la excepción de la Comisión Federal de Electricidad de otros controles ejercidos por el Ejecutivo previstos en ordenamientos tales como la Ley Federal de Entidades paraestatales. Por lo tanto, debe reformarse el Artículo 3º de esta Ley, para que, junto con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal del Consumidor, se exceptúe de su aplicación a la CFE.

**QUINTA.** La especialización de las instancias facultadas en materia de energía eléctrica implica la asignación y concentración de las facultades de mayor peso a la Comisión Reguladora de Energía. Para garantizar una sana distancia del control del Ejecutivo a través de la Secretaría de Energía, la CRE debe convertirse en un organismo público descentralizado, dotado de autonomía financiera y decisoria. Lo cual implica una reforma al Artículo 1º de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, para asignarle tal naturaleza. Por otra parte, la Comisión Reguladora de Energía deberá fijar, a propuesta de la CFE, oyendo a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Economía y Energía, las tarifas eléctricas, con base en criterios que permitan garantizar el autofinanciamiento de la industria eléctrica nacional. Para que la CRE cuente con esta facultad, es necesario adicionar una fracción en tal sentido al Artículo 2º de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, así como reformar la fracción X del Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para excluir de las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de tarifas, a las de energía eléctrica. Igualmente, deben modificarse los Artículos 30 y 31 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica para eliminar las facultades de fijación tarifaria en materia eléctrica, por parte de la SHCP. Otro aspecto que debe incluirse dentro del objeto de la Comisión Reguladora de Energía, de manera exclusiva, es la fijación de las condiciones en que deberán prestarse los servicios a cargo de la CFE, con base en las propuestas de ésta y con la participación que corresponda a las Secretarías de Energía y de Economía; por lo cual, debe derogarse el Artículo 5º de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que le otorga facultades de este tipo a la Secretaría de Energía. Además, se requiere la modificación del Artículo 2º de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía estableciendo una fracción que contemple tal supuesto, y la supresión de las facultades análogas a

cargo de la Secretaría de Economía consignadas en el Artículo 30 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

**SEXTA.** La asignación de mayor peso al Poder Legislativo en materia de electricidad obedece a la necesidad de garantizar la permanencia de la industria eléctrica con su vocación social; pues como se mencionó líneas arriba, la sola actuación del Ejecutivo no lo ha hecho satisfactoriamente, dedicándose en las últimas administraciones a gestionar la privatización. De esta manera, se requiere de la corresponsabilidad a la vez que la vigilancia política del Congreso de la Unión en la industria eléctrica nacional, lo cual debe hacerse por las vías de designación, decisión y fiscalización.

En cuanto a la forma de designación, el nombramiento del Director General de la Comisión Federal de Electricidad y de los representantes del Ejecutivo en su Junta de Gobierno, debe hacerse a propuesta del Presidente de la República y la ratificación del Senado. La Junta de Gobierno de la Comisión estará integrada por cuatro representantes del Ejecutivo especialistas en la materia, ratificados por la Cámara de Diputados, y tres representantes del Sindicato titular del contrato colectivo de trabajo de la industria eléctrica nacional, siendo presidente el Secretario de Energía, contando con voto de calidad. La designación del Director General de la Comisión Federal de Electricidad y de los representantes del Ejecutivo en la Junta de Gobierno de ésta, será por un período de diez años; en el caso de los representantes, la designación de dos de ellos estará escalonada cada cinco años. En tal suerte, se requiere modificar el Artículo 10 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica para incorporar esta adecuación en la composición de la Junta de Gobierno.

Por lo que hace a la vía de decisión, los representantes del Congreso de la Unión deben tomar parte en la toma de las decisiones en la industria eléctrica nacional. Por ello, el Órgano Decisorio de la Comisión

Reguladora de Energía deberá estar integrado por dos representantes de la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados, dos de la de Senadores y tres representantes del Ejecutivo Federal, ratificados por la Cámara de Senadores, además de un representante del Sindicato titular del contrato colectivo de trabajo de la industria eléctrica y otro representante del Sindicato titular del contrato colectivo de la industria petrolera. Las decisiones deberán tomarse por mayoría de votos, simple o calificada, dependiendo de la trascendencia del asunto, tendiendo la presidencia voto de calidad; dicha presidencia será rotativa entre los representantes del Ejecutivo y de los sindicatos mencionados. Para introducir estas modificaciones, es necesario reformar el Artículo 4º de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, para establecer explícitamente su Órgano de Gobierno, así como su composición.

En cuanto a las facultades de fiscalización, aparte de presentar anualmente un informe ante la Cámara de Senadores, el Director General de la Comisión Federal de Electricidad y el miembro de la Comisión Reguladora de Energía que sea presidente en turno de la misma, ambas Cámaras podrán llamarlos a rendir cuentas.

**SÉPTIMA.** Por lo que hace al tema de los subsidios, éstos deben quedar claramente diferenciados de las tarifas eléctricas. En el Presupuesto de Egresos de cada año, debe establecerse un apartado específico que expresamente señale los montos que el Ejecutivo Federal deba canalizar para cubrir los montos por concepto de consumo de energía eléctrica. El propio Ejecutivo deberá establecer la metodología que permita sustituir el subsidio generalizado por uno que establezca apoyos diferenciados, dependiendo del consumo, posibilidades económicas de los usuarios, así como las circunstancias especiales claramente definidas que los hagan susceptibles de apoyo gubernamental.

**OCTAVA.** La planeación del sector eléctrico debe recaer en los diagnósticos y prospectivas elaboradas por la Comisión Federal de Electricidad, mismos que servirán de base para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo en lo relativo a la energía eléctrica, así como del Programa Sectorial en el mismo ámbito. De ahí que se requiera modificar la Ley de Planeación, en su artículo 9º, para establecer expresamente esta ordenación de la planeación en materia de energía eléctrica.

**NOVENA.** Para garantizar el adecuado desempeño en sus funciones, los integrantes de los órganos decisorios, tanto de la Comisión Reguladora de Energía, como de la Comisión Federal de Electricidad, así como el Director General de ésta, deberán sujetarse al régimen de responsabilidades de los servidores públicos contenido en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**DÉCIMA.** Por último, el régimen normativo vigente en materia de energía eléctrica debe recobrar su armonía con el mandato constitucional. De tal suerte, deben redefinirse las figuras que permiten la participación de los particulares en la industria eléctrica, eliminándose toda posibilidad de participación en la prestación del servicio público de energía eléctrica. En consecuencia, debe reformarse el Artículo 3º, el 36 y el 36 Bis de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Del Artículo 3º, deben eliminarse las figuras de producción independiente y pequeña producción y señalarse expresamente que las figuras de autoabastecimiento y cogeneración tienen como única finalidad la satisfacción de las necesidades particulares de personas individualmente determinadas. Por otra parte, las obligaciones derivadas de las figuras suprimidas y de otras como las de los contratos 'llave en mano' que existan a la fecha, serán cubiertas, sin posibilidad alguna de prórroga o de otorgamiento de nuevos contratos.



En cuanto al Artículo 36, debe señalarse que la facultad de otorgar permisos de autoabastecimiento y cogeneración para personas y necesidades individualmente determinadas, corresponderá a la Comisión Reguladora de Energía; debiendo igualmente suprimirse de este Artículo lo relativo a la pequeña producción y la producción independiente de energía. En congruencia, debe modificarse el Artículo 3° de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, adicionándosele una fracción que la faculte para el otorgamiento de los mencionados permisos en los términos establecidos; debiéndose además suprimir la fracción III de este Artículo, que le otorga a la CRE atribuciones para la supervisión de la adquisición de energía eléctrica que se destine al servicio público, y la fracción IV del mismo numeral, que le faculta para aprobar las metodologías para adquisición de energía que se adquiera para el servicio público. El Artículo 36 Bis debe derogarse.

## BIBLIOGRAFÍA.

1. Babb, Sarah. *Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*. Trad. Ofelia Arruti. México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
2. Breceda, Miguel. *La propuesta de cambio estructural de la industria eléctrica en México*. Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, 1999.
3. Campos Aragón, Leticia, et. al. *Reestructuración del sector eléctrico en México. Una propuesta institucional*. México, Miguel Ángel Porrúa, 2001.
4. Cárdenas, Enrique. *La política económica de México, 1950-1994*. Serie Hacienda. México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas, 1996.
5. Carpizo, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. Undécima edición. México, Porrúa, 1998.
6. Chávez Padrón, Martha. *El derecho agrario en México*. Undécima edición. México, Porrúa, 1997.
7. Clavijo, Fernando y Susana Valdivieso. "Reformas estructurales y política económica", en: Clavijo, Fernando (Coord.). *Reformas económicas en México 1982-1999*. Lecturas 92. México, CEPAL-Estrategia y Análisis Económico- Consultores, S. C.-Fondo de Cultura Económica, 2000.
8. De la Madrid Hurtado, Miguel. "La Constitución y sus principios fundamentales". Valadés, Diego y Rodrigo Gutiérrez Rivas (Coords.).

- Economía y Constitución. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional.* T IV. México, IIJ-UNAM, 2001.
9. Galeana, Patricia. "El concepto de soberanía en la definición del Estado mexicano". Galeana, Patricia (coord.) *La definición del Estado mexicano 1857-1867.* México, Secretaría de Gobernación-Archivo General de la Nación, 1999.
  10. Gómez Granillo, Moisés. *Breve historia de las doctrinas económicas.* Vigésimo segunda ed. México, Esfinge, 1996.
  11. Green, Rosario. *Lecciones de la deuda externa de México, de 1973 a 1997.* México, Fundación Colosio-Fondo de Cultura Económica, 1998.
  12. Guillén Romo, Héctor. *La contrarrevolución neoliberal.* Colección problemas de México. México, Ediciones Era, 1997.
  13. Herrerías, Armando. *Fundamentos para la historia del pensamiento económico.* Cuarta edición. México, Limusa-Noriega editores, 2000.
  14. Hirsch, Joaquim. *Globalización, capital y Estado.* México, UAM-Xochimilco, 1996.
  15. Huerta Moreno, María Guadalupe. *Reforma del Estado y modernización económica. La estrategia de privatización en el subsector eléctrico. El caso de la Comisión Federal de Electricidad.* México, INAP, 2001.
  16. Lamech, R., et. al. *Sector energético. Borrador para comentarios. Agosto de 2000.* Washington: Banco Mundial.
  17. López Castellanos, Nayar. *Neoliberalismo de México a Brasil.* México, Plaza y Valdés, 2001.
  18. Maldonado, Pedro y Rodrigo Palma B. *Seguridad y calidad del establecimiento eléctrico a más de 10 años de la reforma de la industria eléctrica en países de América del Sur.* Serie Recursos naturales e infraestructura, 72. Santiago, CEPAL, 2004.
  19. Rabasa, Emilio O. *Historia de las Constituciones mexicanas.* Segunda edición. México, IIJ-UNAM, 1994.

20. Rodríguez Padilla, Víctor. *Impacto de la reforma económica sobre las inversiones de la industria eléctrica en México: el regreso del capital privado como palanca de desarrollo*. Serie Reformas Económicas, 18. Santiago, CEPAL, 1999.
21. Rosas Balbotín, Patricio. *La crisis eléctrica en Chile: antecedentes para una evaluación de la institucionalidad regulatoria*. Serie Recursos naturales e infraestructura, 5. Santiago, CEPAL-Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina", 1999.
22. Solís Manjarrez, Leopoldo. *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*. México, El Colegio Nacional-Fondo de Cultura Económica, 2000.
23. TePaske, John Jay. "La crisis financiera del virreinato de la Nueva España a fines de la colonia". Luis y José Antonio Serrano Ortega (Coords.) *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*. México, Instituto Mora-El Colegio de Michoacán-El Colegio de México-IIH-UNAM, 1998.
24. Villareal Corrales, Lucinda. *TLC. Las reformas legislativas para el libre mercado 1991-2001*. Tercera edición. México, Porrúa, 2001.
25. Weimberg, Liliana. *El ensayo, entre el paraíso y el infierno*. México, UNAM-Fondo de Cultura Económica, 2001.
26. Zorrilla Arena, Santiago y José Silvestre Méndez. *Diccionario de economía*. Tercera edición, México, Aguilar, León y Cal editores, 1990.

#### **Fuentes de Internet.**

- A. Almazán González, José Antonio. "El dogma de la privatización eléctrica", en: SME. *Seminario Impactos de la privatización eléctrica a nivel mundial. Estado, Desarrollo y Soberanía*.  
[www.Geocities.com/capitolHill/Parlament/1461/Seminario/Pon/htm](http://www.Geocities.com/capitolHill/Parlament/1461/Seminario/Pon/htm).

- B. Cefarelli, Viviana. "La privatización eléctrica en Argentina", en: SME. *Seminario Impactos de la privatización eléctrica a nivel mundial. Estado, Desarrollo y Soberanía.*  
[www.Geocities.com/capitolHill/Parlament/1461/Seminario/Pon/htm](http://www.Geocities.com/capitolHill/Parlament/1461/Seminario/Pon/htm).
- C. Scirica, Elena. *Estados Unidos y la crisis de 1929.*  
[www.cess.org.ar/macro/37-ene99/0199scir.htm](http://www.cess.org.ar/macro/37-ene99/0199scir.htm).
- D. Viqueira, Jacinto, et. al. *Sector eléctrico: verdades y mentiras.*  
[www.jornada.unam.mx/1999/feb99/990228/viqueira.html](http://www.jornada.unam.mx/1999/feb99/990228/viqueira.html).
- E. \_\_\_\_\_. Propuesta alternativa de reestructuración del sector eléctrico.  
[www.resenblueth.mx/funfación/Numero13/politicapensamiento13\\_nuevo.htm](http://www.resenblueth.mx/funfación/Numero13/politicapensamiento13_nuevo.htm)
- F. <http://www.fespinal.com/espinal/realitat/pap/pap46.htm>
- G. <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/feb99/02feb99.html>

#### **Documentos oficiales.**

- a) *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.* Presidencia de la República.
- b) Secretaría de Energía. *Prospectiva del Sector Eléctrico 2004-2013.*
- c) Comisión Federal de Electricidad. *Informe Anual 2003.*
- d) Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Controversia Constitucional 22/2001. Sentencia.*