

Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

"Cumplimos 8 años de trabajo"

Sector privado y generación de energía eléctrica.

José de Jesús González Rodríguez



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 88

Abril de 2010

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor. Este documento es una versión preliminar, favor de citarlo como tal.



**Comité del CESOP
Mesa Directiva**

Dip. Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Presidente

Dip. Sergio Mancilla Zayas
Secretario

Dip. Alberto Esquer Gutiérrez
Secretario

Dip. Feliciano Rosendo Marín Díaz
Secretario

**Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública**

Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez
Directora General

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Efrén Arellano Trejo
Encargado de la Dirección de Opinión Pública

Ernesto Cavero Pérez
Subdirector de Análisis
y Procesamiento de Datos

María del Pilar Cachón de la Riva
Coordinadora Técnica

José de Jesús González Rodríguez
Salvador Moreno Pérez
Alejandro Navarro Arredondo
Gabriela Ponce Sernicharo
Investigadores

Trinidad Otilia Becerra Moreno
Elizabeth Cabrera Robles
Carena Díaz Petit
Luz García San Vicente
Roberto Ocampo Hurtado
Apoyo en Investigación

Alejandro López Morcillo
Editor

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

SECTOR PRIVADO Y GENERACIÓN DE ENERGÍA ELECTRICA

Posicionamientos, propuestas legislativas y opinión pública

La generación de energía eléctrica es un rubro esencial para la planeación del desarrollo económico de las naciones, razón por la cual es preciso reflexionar sobre la dirección y la pertinencia de algunos cambios en el marco legal del sector eléctrico en México, así como identificar las consecuencias de los mismos en la soberanía e independencia nacionales.

Presentación

La participación de la iniciativa privada en algunas actividades de la economía nacional, ha sido presentada por unos como una alternativa que puede permitirle al Estado canalizar recursos para satisfacer necesidades sociales y con ello reducir el peso financiero que implicaría una prestación integral de ciertos servicios públicos. Igualmente, -con diferentes matices y en distintos momentos- esa participación ha sido interpretada por otros, como una abdicación de las atribuciones constitucionales del Estado mexicano.

La participación privada nacional y extranjera en la generación de energía eléctrica en México, ha sido objeto de constantes desencuentros entre los actores de la vida pública nacional, académicos, comunicadores y representantes de sectores sociales. Las posturas ideológicas y los intereses económicos implícitos en ese debate, hacen que la divergencia en las posiciones sobre el tema, sean poco menos que irreconciliables.

El presente documento aborda; en primer término, los antecedentes del tema, la evolución de la normatividad aplicable, los rasgos básicos de la legislación en la materia y los posicionamientos de actores destacados sobre el particular.

Más adelante, se incluyen algunas observaciones de la Auditoría Superior de la Federación derivadas de las revisiones efectuadas por esta instancia al sector de la energía eléctrica en México. Se añaden también, las agendas legislativas de los diferentes grupos parlamentarios acerca del tema y las propuestas de reforma a la normatividad aplicable presentadas en diferentes momentos por legisladores de distintos partidos. Sumado a lo anterior, se desarrolla un apartado que aborda el tema de la opinión pública sobre el particular.

Antecedentes y contexto

Con motivo de la nacionalización de la industria eléctrica, en diciembre de 1960 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas al artículo 27 Constitucional que establecieron la exclusividad de la Nación de generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, así como el principio de que en esa materia, no se otorgarían concesiones a los particulares.

Más tarde, -en 1992- se efectuaron diversas reformas y adiciones a la normatividad en la materia –la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica-, y en 1995 a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 en el Ramo de Petróleo, reformas que plantearon importantes modificaciones a la estructura industrial de los sectores de energía eléctrica y gas natural. Tales reformas abrieron la posibilidad de que el sector privado construyera, operara y tuviera en propiedad plantas de generación de energía eléctrica y sistemas de transporte, almacenamiento y distribución de gas natural, actividades previamente reservadas de forma exclusiva a los operadores estatales; Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad.

En lo que se refiere a las reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, éstas definieron nuevas modalidades de generación de energía eléctrica, con el argumento de que no constituían parte del servicio público y que por ello, eran susceptibles de llevarse a cabo indistintamente por los sectores público, social y privado. Las modalidades implementadas fueron las siguientes: a) autoabastecimiento; b) cogeneración; c) producción independiente de energía; d) pequeña producción de energía eléctrica; e) importación de energía para autoconsumo; y f) exportación de energía eléctrica.

Con motivo de la inserción legal de estas nuevas figuras, fue necesario que iniciara sus operaciones en 1994 un órgano regulatorio, -la Comisión Reguladora de Energía, (CRE)- instancia que, entre otras cosas, tiene atribuciones para definir el contexto en el que se desenvuelve la participación de los inversionistas privados que pretendan involucrarse en la generación de energía eléctrica.¹

¹ La CRE se creó en 1993 como un órgano consultivo de la Secretaría de Energía en materia de electricidad como parte de una reforma estructural en la industria del gas natural.

En esos años, la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (LyFC) se transformó en un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo proceso de modernización –según se argumentó entonces- se enfocaría a cuatro aspectos fundamentales: la estructura organizacional, la relación empresa-sindicato, la situación financiera y el nivel de inversión.² Este organismo, junto a la Comisión Federal de Electricidad (CFE), fueron hasta hace algunos meses las instancias del sector público responsables de la generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica. En el caso de LyFC, su área de atención se limitó a la zona central del país, comprendida por el Distrito Federal y parcialmente por los estados de México, Morelos, Hidalgo y Puebla y para la CFE, el resto de la nación.

La facultad de conducir la política energética del país recae en la Secretaría de Energía (SENER), instancia que desde 1994 tiene tales atribuciones a raíz de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal aprobadas entonces.³

En el marco del “Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía 1995-2000”, -publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de marzo de 1996- el titular del Ejecutivo Federal impulsó diversas reformas legales y reglamentarias con la finalidad de promover un nuevo esquema de financiamiento para realizar proyectos de infraestructura que pudieran ser autofinanciables bajo el argumento de que así no se impactarían negativamente las finanzas del país.

Durante el periodo 1993–2000 la capacidad de generación del sector privado creció 22.7% anual, mientras que en el sector paraestatal fue de 3.1% anual. Pese a tales indicadores y de acuerdo a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en 2000 estuvo en riesgo el suministro de energía en el país, pues se registró un margen menor que el límite establecido para asegurar la confiabilidad en el suministro de electricidad. Tal situación llevó a que en el Plan Nacional de Desarrollo y Programa Sectorial de Energía 2001–2006 se estableciera como objetivo de la política pública del sector eléctrico asegurar el abasto suficiente de energía.⁴

² Luz y Fuerza del Centro asumió la prestación del servicio de energía eléctrica que antes estaba a cargo de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A., de la Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S.A., de la Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S.A. y de la Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S.A.

³ La exposición de motivos de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señaló que era necesario delimitar el papel de Estado en su doble carácter de propietario de medios de producción y de autoridad reguladora de energía.

⁴ Auditoría Superior de la Federación, *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008*, Sector Energía, Tomo VIII, volumen I, México, ASF, 2009, p. 22.

Debe destacarse que entre 2001 y 2006, el crecimiento de la capacidad de generación de electricidad, fue mayor que la demanda de los usuarios. Esto se originó porque en los escenarios macroeconómicos emitidos por la Secretaría de Energía se estimaba para ese lapso, un crecimiento en el Producto Interno Bruto de 6.3%, cuando la tasa de crecimiento real fue mucho menor, lo que se tradujo en un menor crecimiento de la demanda de electricidad. En un contexto con tales particularidades, fueron expedidos el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) y el Programa Sectorial de Energía 2007-2012 (PROSENER).

En lo que respecta a los esquemas de financiamiento empleados en el sector, debe señalarse que en diciembre de 1995, se aprobaron diversas reformas a la Ley General de Deuda Pública, que establecen los financiamientos denominados “Proyectos de Infraestructura Productiva de Impacto Diferido en el Registro del Gasto” (PIDIREGAS).⁵ Esta disposición originó un esquema de financiamiento en el ramo de la electricidad, del cual se derivaron dos modalidades que se contratarían por medio de licitación pública, las cuales fueron:

- 1) Productores Independientes de Energía (PIE): en donde el constructor privado lleva a cabo todas las inversiones que requiere el proyecto; al término de la obra le vende la energía a la CFE, previo contrato de compra-venta a largo plazo.
- 2) Obra Pública Financiada (OPF): en donde el constructor privado lleva a cabo todas las inversiones contratadas, para lo cual obtiene directamente el financiamiento de largo plazo que le permita pagar las obras realizadas. Al finalizar la obra, la CFE paga el 100% del precio contratado al aceptar las instalaciones, cuya operación y mantenimiento corren a cargo de la entidad. En esta modalidad, es donde se ha tenido la mayor participación de empresas extranjeras o trasnacionales en el mercado eléctrico mexicano.

Por último, debe decirse que el escenario en que actualmente se enmarca el tema de la electricidad en México, no es posible dejar de mencionar la extinción de Luz y Fuerza del Centro. Las implicaciones económicas del conflicto, la importancia política del Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) -titular del Contrato Colectivo de Trabajo de LyFC- y otros factores vinculados al rubro, como la relación entre infraestructura eléctrica y el denominado *triple play* de las telecomunicaciones (transmisión de televisión, internet

⁵ Los PIDIREGAS establecen que sólo se consideran como pasivo directo los montos de financiamiento a pagar durante el ejercicio anual corriente y el ejercicio siguiente.

y telefonía), hacen que el tema del SME y de LyFC sean de mención obligada en un trabajo de esta naturaleza.⁶

Normatividad y sector eléctrico

De acuerdo a María Teresa Sánchez, la historia del mercado eléctrico de México presenta cuatro etapas desde su formación a la actualidad. En la primera, desde finales del siglo XIX hasta 1910, el sector eléctrico funcionó con capital básicamente mexicano y el financiamiento extranjero sólo se utilizó de manera complementaria; una segunda etapa, de 1910 hasta 1937, se caracterizó por el retiro del capital mexicano de la industria eléctrica y la penetración de capital extranjero proveniente sobre todo de la canadiense *Mexican Light and Power Company* y la *American and Foreign Power Company*.⁷

Una tercera fase, de 1937 a 1960, se caracteriza por el retiro de la inversión privada y su reemplazo por recursos públicos del gobierno mexicano. Posterior a 1960 y hasta el decenio de 1990, se tiene una cuarta etapa, cuyos rasgos muestran una política expansiva de inversión para satisfacer la demanda de electricidad que había superado el ritmo de crecimiento económico y la electrificación de grandes zonas remotas del país, empero, con las reformas que permiten una mayor participación del capital privado en el sector eléctrico, puede afirmarse que se anuncia una nueva fase caracterizada por una creciente participación privada en el mercado eléctrico.⁸

Las disposiciones legales que regulan el sector eléctrico nacional son, entre otras, los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética, la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley de Energía para el Campo y, desde luego, las disposiciones reglamentarias derivadas de cada una de las leyes en cita.

⁶ Pese a que la naturaleza de este trabajo no permitiría desarrollar más profundamente el tema de la extinción de LyFC, los efectos políticos de tal decisión y sus repercusiones sociales, obligan a señalar que esta decisión ha generado un escenario social y laboral particularmente complejo, al cual se suman las recientes acciones gubernamentales en Cananea y en Pasta de Conchos.

⁷ María Teresa Sánchez Salazar, *et. al.* "La inversión privada en el sector eléctrico en México: marco institucional y estructura territorial", en *Investigaciones geográficas*, Boletín del Instituto de Geografía de la UNAM núm. 54, México, UNAM, 2004. p. 67-92.

⁸ *Ibid.*, p. 69.

Las leyes y los reglamentos anotados constituyen el marco jurídico que regula las actividades de generación, conducción, transmisión, transformación, distribución, abastecimiento, importación y exportación de energía eléctrica. Adicionalmente, deben tenerse en cuenta diferentes normas oficiales mexicanas en materia de eficiencia energética, seguridad, ecología, así como diversas disposiciones administrativas expedidas por la CRE.

Una vez expedida la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, en 1975, la misma fue objeto de diversas reformas -la más importante en 1992-, reformas que posibilitaron la participación privada en la generación de energía eléctrica, participación sujeta a previo permiso otorgado por la CRE, con la opinión de la Comisión Federal de Electricidad.

Tales reformas, junto a las disposiciones administrativas que propiciaron la inserción primero y el fortalecimiento después, de la participación privada –nacional y extranjera- en la generación de energía eléctrica en México, constituyen el punto de partida de un debate nacional que involucra factores de diversa índole.

Gran parte del debate al respecto, tiene su origen en la diversidad de posiciones derivadas de la interpretación del artículo 27 constitucional y en los alcances del mismo, así como en la naturaleza de las reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica vigentes a partir de 1992. Pese a la obviedad, debe destacarse que la naturaleza de la controversia se edifica en torno a la función del Estado en la rectoría del desarrollo nacional, así como alrededor de la esencia y la profundidad de la participación de los particulares en la economía.

Considerando los alcances legales y el contexto en el que se promulgan tanto la norma constitucional como la ley secundaria, es de tener presente también el concepto legal denominado “interpretación sistemática de la ley”, elementos todos que deben ser valorados para tratar de comprender la naturaleza de la polémica al respecto. Lo anterior, se ilustra en el Cuadro 1.⁹

⁹ La interpretación sistemática de la normas implica que una ley debe ser considerada como parte de un sistema, correlacionándola con las demás disposiciones afines para que constituyan una unidad reglamentaria en la materia objeto de regulación.

Cuadro 1

Disposiciones en materia de generación privada de energía eléctrica

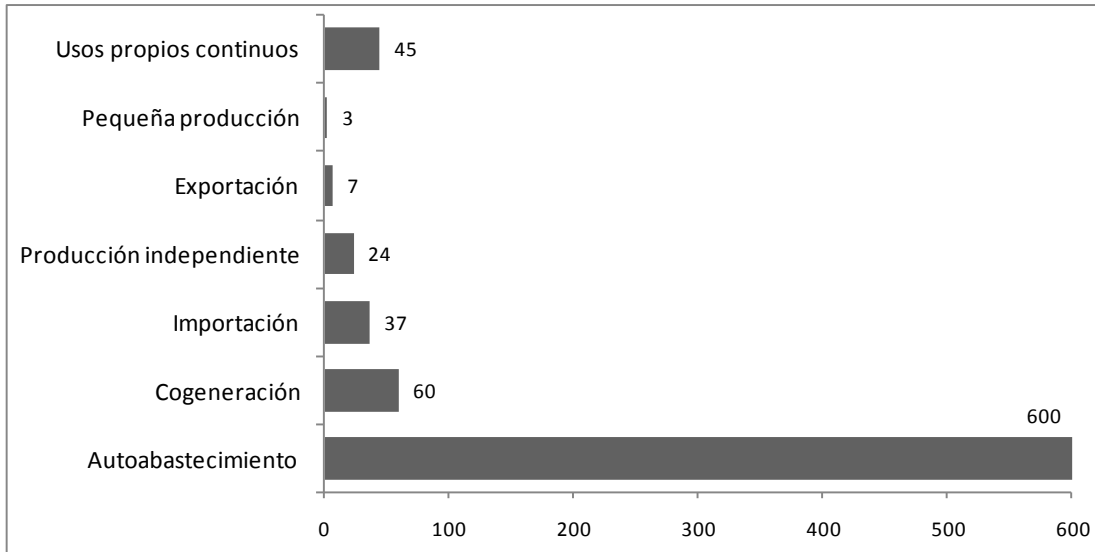
Artículo 27 constitucional, párrafo sexto	Artículo 3 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica
<p>Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.</p>	<p>No se considera servicio público:</p> <ul style="list-style-type: none">I.- La generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción;II.- La generación de energía eléctrica que realicen los productores independientes para su venta a la Comisión Federal de Electricidad;III.- La generación de energía eléctrica para su exportación, derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción;IV.- La importación de energía eléctrica por parte de personas físicas o morales, destinada exclusivamente al abastecimiento para usos propios; yV.- La generación de energía eléctrica destinada a uso en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica.

Una de las consecuencias de las reformas del año de 1992 a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica fue que, además de permitir la participación de particulares en la expansión del sistema eléctrico, se incorporaron nuevas modalidades de generación de energía, -autoabastecimiento, cogeneración, producción independiente, pequeña producción, exportación e importación- con la particularidad de que tales modalidades no serían consideradas como parte del servicio público. Ese es uno de los rasgos centrales de las reformas a la normatividad señalada.¹⁰

Al respecto, los datos que se ilustran en la Gráfica 1 muestran el número de permisos autorizados a particulares -nacionales y extranjeros- en las diferentes modalidades previstas en la ley al mes de febrero de 2010. El desglose de los permisos asignados a empresas extranjeras, bajo la modalidad de Obra Pública Financiada (OPF), se detallará más adelante.

¹⁰ Reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 1992.

Gráfica 1
Permisos otorgados a particulares para generación de energía eléctrica vigentes al mes de febrero de 2010



Fuente: Comisión Reguladora de Energía, “Permisos administrativos vigentes al 28 de febrero de 2010”, Estadísticas, CRE, México, 2010.

En el marco de las reformas legales de 1992 a las que se ha hecho referencia y con motivo de las modificaciones al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica expedidas por el Poder Ejecutivo en mayo de 2001, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión promovió ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), una Controversia Constitucional cuestionando la naturaleza y los alcances de tal reglamento.¹¹

Dicha Controversia Constitucional, es importante en la medida que permite identificar la postura del Poder Judicial, sobre los alcances de la participación privada en el sector eléctrico nacional.

La sentencia que al respecto dictó la SCJN, -además de declarar contrarias a la Constitución diversas disposiciones del reglamento referido-- precisó diferentes aspectos jurídicos sobre la participación de los particulares en la generación de energía eléctrica en nuestro país.

¹¹ La Controversia Constitucional 22/2001 promovida por la Cámara de Diputados impugnaba, entre otras cosas, que los empresarios privados al generar el fluido eléctrico para sí mismos, pudieran vender sus excedentes de energía de forma ilimitada a la Comisión Federal de Electricidad para que ésta prestara el servicio público, con el riesgo de que las cantidades vendidas a la CFE desnaturalizaran el carácter de autoconsumo que es propio de esas figuras.

Al respecto, la SCJN señaló que la participación privada en la generación de energía eléctrica bajo las figuras de autoabastecimiento y cogeneración sólo debe hacerse atendiendo estrictamente al sentido del artículo 27 constitucional, de tal manera que –de acuerdo al criterio de la SCJN- no puede admitirse que tales figuras jurídicas violen el texto constitucional ni que los permisos otorgados o el régimen de venta de excedentes de energía eléctrica puedan llegar a constituir una excepción a los principios constitucionales.¹²

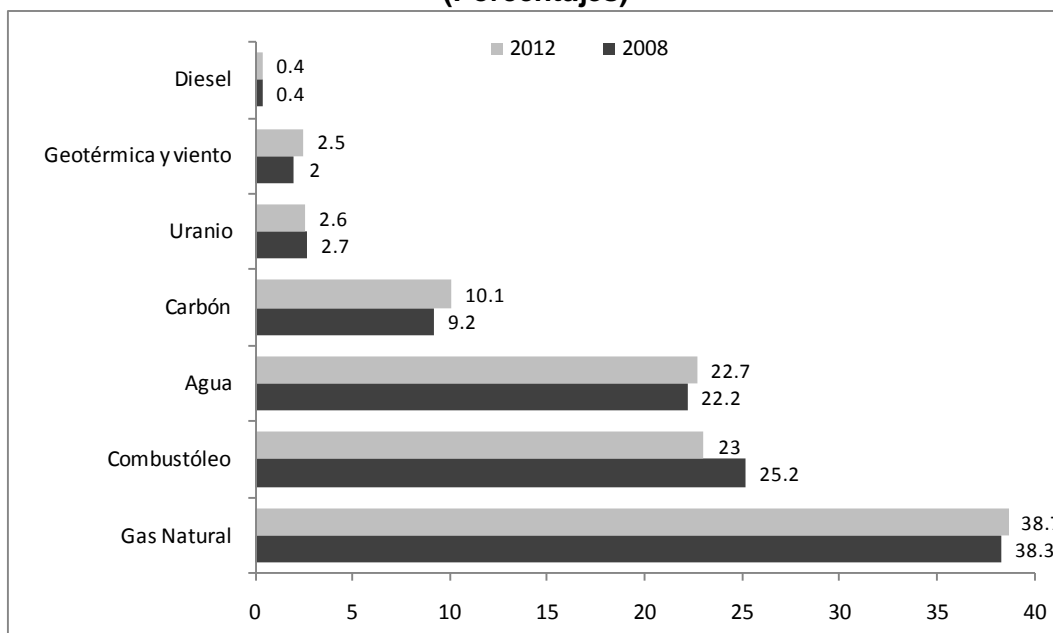
La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que no puede establecerse un permiso de autoabastecimiento, de cogeneración o un convenio de adquisición de excedentes derivados de un reglamento, ya que de hacerse así, tal situación convertiría a los autoabastecedores y cogeneradores en concesionarios del servicio público de energía eléctrica o de alguna de las operaciones que integran la materia y, con ello, se apartaría del texto constitucional que la rige. Además, -de acuerdo a la SCJN- se estaría desnaturalizando lo que significan las figuras jurídicas de autoabastecimiento y cogeneración.¹³

A fin de identificar la magnitud en la generación de energía por medio de las distintas fuentes utilizadas en el país, se incluyen los datos de la Gráfica 2 en donde se muestran los actuales porcentajes de fluido eléctrico y su proyección para 2012. Como se aprecia, las plantas hidroeléctricas, las que funcionan a base de carbón, gas natural y combustóleo concentran las cifras más destacadas en el proceso de generación de energía eléctrica en México.

¹² Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sentencia de la Controversia Constitucional 22/2001, 25 de abril de 2002, SCJN, México, 545 p.p.

¹³ *Idem*, pp. 294-295.

Gráfica 2
Capacidad de generación de energía eléctrica por fuente primaria, 2008-2012
(Porcentajes)



Fuente: CFE, LFC, CRE, Reporte de la Capacidad de Efectiva de CFE, LFC y PIE, 2003 a 2008; CFE, Programa de Obras e Inversiones del Sector Eléctrico 2009-2018; CFE, Programa de Obras e Inversiones del Sector Eléctrico 2009-2018; y CFE, Programa Sectorial de Energía 2007- 2012.

Según las disposiciones de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y del Reglamento de la misma, las modalidades bajo las cuales los particulares pueden generar e importar energía eléctrica, son las siguientes:

I. Autoabastecimiento: Siempre y cuando dicha generación de energía sea para fines de autoconsumo y se destine a satisfacer las necesidades de personas físicas o morales y no resulte inconveniente para el país.

II. Cogeneración: Para esta modalidad, es necesario que la electricidad se destine a personas físicas o morales que utilicen vapor, energía térmica o combustibles que dan lugar a los procesos base de la cogeneración o que sean copropietarios de las instalaciones respectivas.

III. Producción Independiente de Energía (PIE): Es la generación de electricidad proveniente de una planta con capacidad mayor de 30 *megawatts* (MW), destinada exclusivamente a su venta a la CFE o a la exportación.¹⁴

¹⁴ Un *megawatt* es una unidad de medida empleada en el sector eléctrico que representa una potencia igual a 1,000,000 de *watts*.

IV. Pequeña producción: Es la generación de energía con el fin de: a) vender la totalidad de la electricidad generada a la CFE, en cuyo caso, los proyectos no podrán tener una capacidad total mayor de 30 MW; b) el autoabastecimiento de pequeñas comunidades rurales o áreas aisladas que carezcan del servicio de energía eléctrica, en cuyo caso los proyectos no podrán exceder de 1 MW; y c) la exportación, dentro del límite máximo de 30 MW.

V. Exportación: Se destinan a la exportación por medio de proyectos de cogeneración, producción independiente y pequeña producción. Los permisionarios en esta modalidad, no pueden enajenar dentro del territorio nacional la energía eléctrica generada.

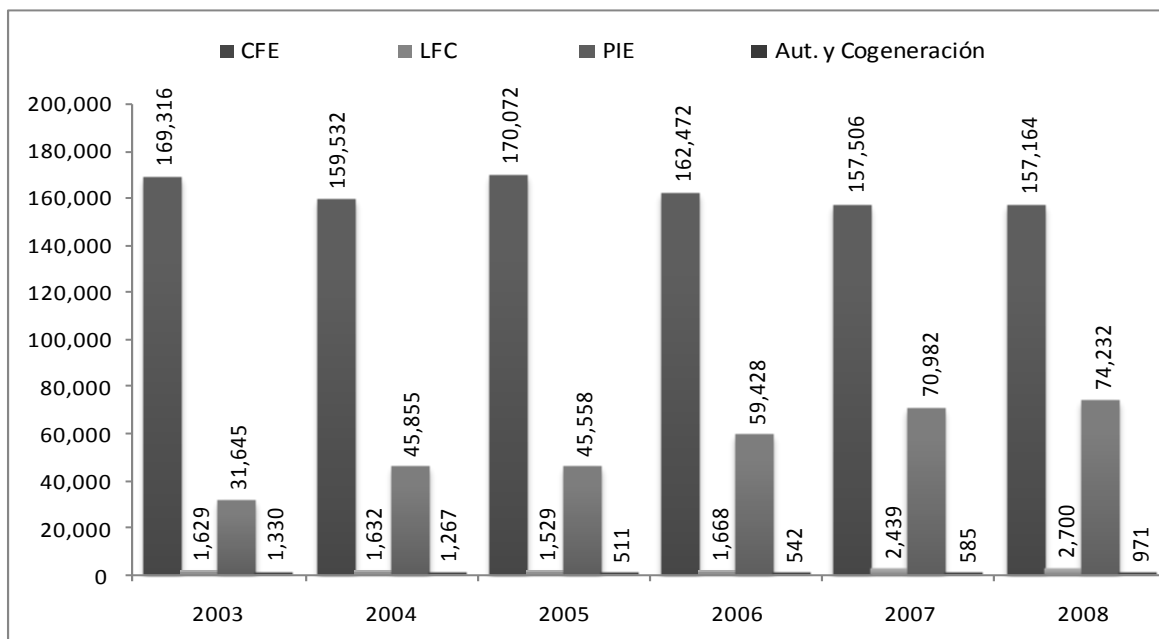
VI. Importación: Es la adquisición de energía proveniente de plantas generadoras establecidas en el extranjero mediante actos jurídicos celebrados directamente entre el abastecedor de la energía y el consumidor de la misma.

De las figuras anteriores, la modalidad de Producción Independiente de Energía (PIE) es una de las que ha sido objeto de mayores controversias políticas y jurídicas, debido a su propia naturaleza, por la vinculación que la misma tiene con los planes de expansión de la propia CFE, así como por los esquemas de financiamiento que en esta modalidad se aplican.

En la Gráfica 3 se aprecia la evolución que han tenido algunas de las modalidades de generación de energía en el país entre 2003-2008. Como se advierte, la participación de CFE ha decrecido de 169 mil a 157 mil GW/h, mientras que, por el contrario, la participación de la producción independiente de energía (PIE) ha pasado de 31 mil a 74 mil GW/h en el lapso anotado.¹⁵

¹⁵ Un GW/h es una medida de energía eléctrica equivalente a la potencia suministrada por un *gigavatio* en una hora. *Giga* es el prefijo métrico utilizado para mil millones; en este caso se trataría de mil millones de vatios o de 1,000,000 *kilovattios* suministrados en una hora.

Gráfica 3
Participación privada en la generación de energía eléctrica, 2003-2008 (GW/h)

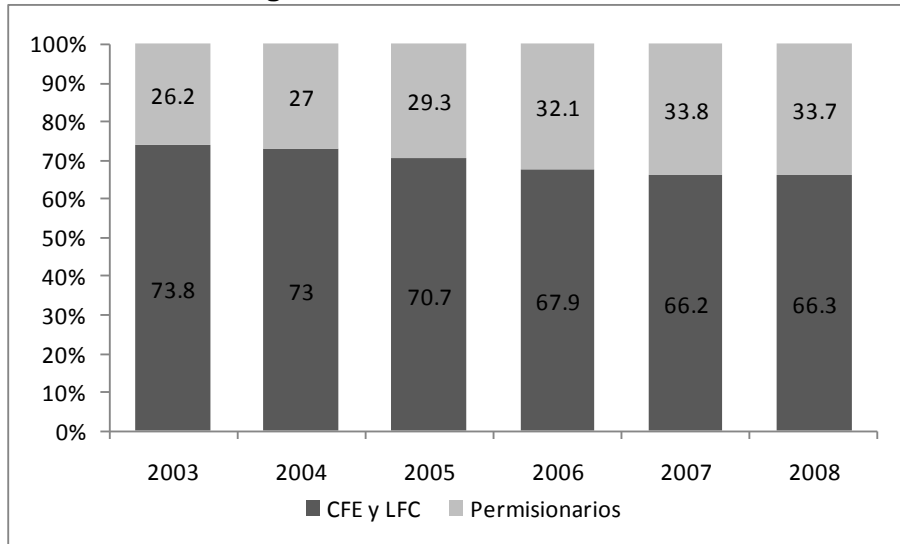


Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2008”; CFE, “Memorias de evaluación y análisis de resultados, 2008”; CFE y LFC, “Reporte anual de generación bruta de energía eléctrica, 2008”; CFE y LFC, “Informes de autoevaluación segundo semestre, 2008”; y CRE, “Reporte de permisionarios, 2008”.

Derivado de los datos anteriores, es de tener presente que en términos porcentuales y según datos de la CFE, la generación privada de electricidad –nacional y extranjera- tuvo en 2003 una participación de 26.2% respecto al total nacional, mientras que en 2008 ese mismo concepto representó 33.7% del total de la energía generada en el país. Por el contrario, -y según los propios datos de la CFE- su participación en la generación total de energía eléctrica a nivel nacional disminuyó de 73.8% en 2003 a 66.3% en 2008. Lo anterior, se ilustra en la Gráfica 4.¹⁶

¹⁶ Existe debate sobre los datos citados. Por ejemplo, para el Frente de Trabajadores de la Energía, (FTE) -organización que agrupa a empleados de los sectores petrolero, nuclear y eléctrico- la participación privada (nacional y extranjera) en la generación eléctrica en México, presenta montos diferentes. Por un lado, el FTE afirma que la privatización de la *capacidad instalada* es mayor a la señalada por la CFE, igualmente, señala que en la *capacidad de generación*, la participación pública asciende a 167,834.98 GW/h y la privada a 163,510.22 GW/h, lo que hace un total de 331,345.20 GW/h, situación que -de acuerdo al FTE- hace que el 49.35% de la capacidad de generación eléctrica total del país sea de origen privado. Ver: Frente de Trabajadores de la Energía (FTE) “Desnacionalización eléctrica”, en *Energía*, periódico del FTE, vol. 9, núm. 139, octubre 6 de 2009.

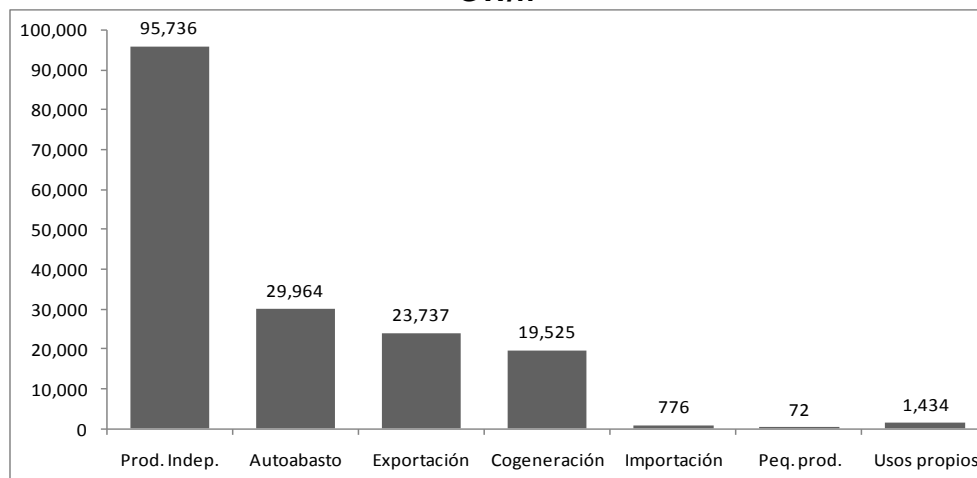
Gráfica 4
Porcentajes de participación de los permisionarios en la capacidad de generación de energía en el sistema eléctrico nacional



Fuente: CFE, “Reportes de la capacidad efectiva de generación, 2003-2008”; LFC, “Reportes de la capacidad efectiva de generación, 2003-2008”; CRE, “Reporte de la capacidad autorizada a permisionarios, 2003-2008”; y SENER, “Informe de operación, 2003-2008”.

Para 2010 la energía generada por los permisionarios privados mantuvo el mismo ritmo ascendente mostrado en años anteriores. Los datos que se muestran en la Gráfica 5 permiten identificar el comportamiento de cada una de las modalidades de generación de electricidad por los permisionarios privados, generación que para febrero de 2010 ascendió a un total de 171,244 GW/h.

Gráfica 5
Generación privada de electricidad en las diferentes modalidades vigentes a 2010 GW/h



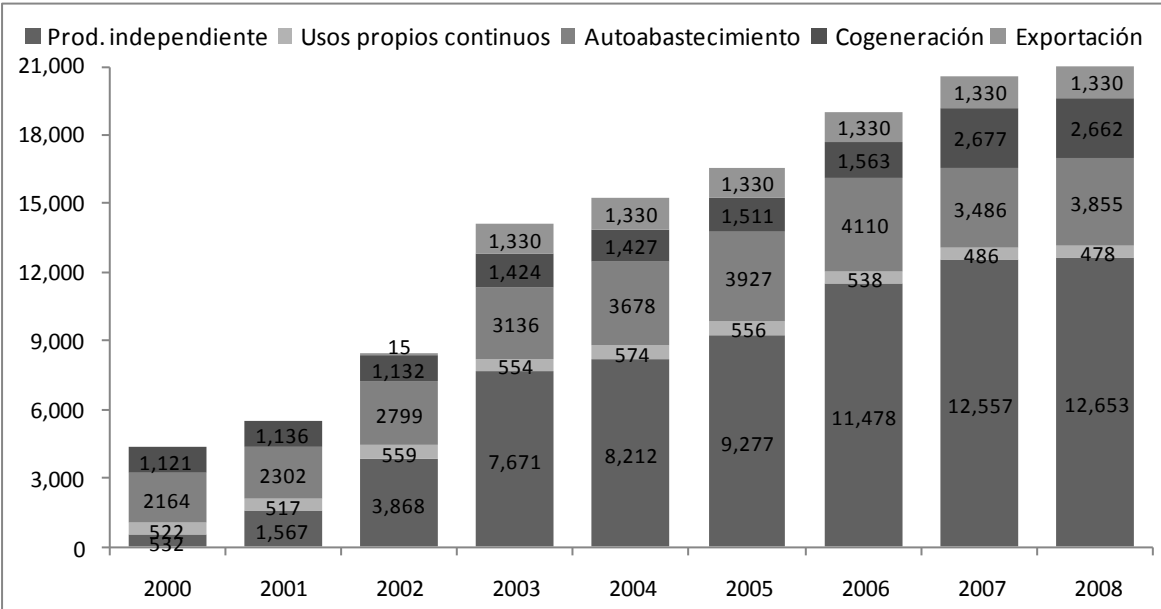
Fuente: Comisión Reguladora de Energía, “Generación en GW/h de los permisos administrativos vigentes al 28 de febrero de 2010”, Estadísticas, CRE, México, 2010.

En 1995, con motivo de la expedición de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, dicha dependencia fue dotada de diversas atribuciones regulatorias, entre otras las correspondientes al ramo de la energía eléctrica. Derivado de dicha normatividad, la CRE se erigió como autoridad reguladora en la materia con autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión.

La ley otorga a la CRE atribuciones en relación al suministro y venta de energía eléctrica; generación, exportación e importación de energía que realicen los particulares; la adquisición de la misma que se destine al servicio público y la prestación de los servicios de conducción, transformación y entrega de energía entre entidades que tienen a su cargo el servicio público, entre otras atribuciones.

Los datos contenidos en la Gráfica 6 permiten identificar la evolución de las diferentes opciones privadas de generación de electricidad en México entre 2000 y 2008. Las cifras contenidas en el gráfico, muestran el constante crecimiento de varias de dichas modalidades. La más notoria, es la denominada Producción Independiente, misma que de 2000 a 2008 tuvo un crecimiento notorio.

Gráfica 6
Capacidad de generación de electricidad de permisionarios privados por modalidad (Megawatts)



Fuente: Secretaría de Energía, “Prospectiva del Sector Eléctrico 2009-2024”, SENER, México, 2009, p. 101.

La participación extranjera en la generación de electricidad en México ha tenido lugar principalmente bajo la modalidad de Obra Pública Financiada. En los últimos años la CFE y la CRE, reportan el otorgamiento de una veintena de permisos asignados bajo esta figura.

El Cuadro 2, permite identificar los proyectos de generación de energía eléctrica otorgados bajo la modalidad de Obra Pública Financiada mediante diferentes esquemas. Como se aprecia, las transnacionales beneficiadas son principalmente españolas, estadounidenses, canadienses, francesas y japonesas las cuales participan en el mercado de generación eléctrica nacional en las diferentes modalidades previstas: hidroeléctrica, turbogas, termoeléctrica convencional, geotérmica, ciclo combinado o diesel.

Cuadro 2
Centrales eléctricas con inversión extranjera
(En operación y en construcción)

Central	Empresa/país de origen	Entidad federativa	Capacidad neta demostrada (MW)
Mérida III	AES (EUA)	Yucatán	484
Hermosillo	Unión Fenosa (España)	Sonora	250
Saltillo	EDF International (Francia)	Coahuila	247.5
Tuxpan II	Mitsubishi (Japón)	Veracruz	495
Bajío (El Sauz)	Intergen (EUA)	Guanajuato	495
Río Bravo II	EDF International (Francia)	Tamaulipas	495
Monterrey III	Iberdrola (España)	Nuevo León	499
Altamira II	EDF/Mitsubishi (Francia/Japón)	Veracruz	495
Naco-Nogales (Agua Prieta I)	Unión Fenosa (España)	Sonora	258
Campeche	TransAlta (Canadá)	Campeche	252.4
Tuxpan III y IV	Unión Fenosa (España)	Veracruz	983
Rosarito 10 y 11	Intergen (EUA)	Baja California	489.1
Río Bravo III	EDF International (Francia)	Tamaulipas	495
Chihuahua III (Samalayuca III)	TransAlta (Canadá)	Chihuahua	259
Altamira II y IV	Iberdrola (España)	Veracruz	1,036
Río Bravo IV	EDF International (Francia)	Tamaulipas	500
La Laguna II	Iberdrola (España)	Durango	498
Samalayuca II	Intergen/GE (EUA)	Chihuahua	522
Cerro Prieto IV	Mitsubishi (Japón)	Baja California	100
Monterrey II	ABB Energy Venture/Nissho Iwai (EUA/Japón)	Nuevo León	450
Chihuahua II (El Encino)	Mitsubishi (Japón)	Chihuahua	445
Tres Vírgenes	Alstom (Francia)	Baja California Sur	10
Rosarito III	ABB Energy Venture/Nissho Iwai (EUA/Japón)	Baja California	497
Pto. San Carlos II	Abengoa/ Endesa (España)	Baja California Sur	39

Central	Empresa/país de origen	Entidad federativa	Capacidad neta demostrada (MW)
M. Moreno Torres II	<i>Alstom</i> (Francia)	Chiapas	930
Los Azúfres II	<i>Alstom</i> (Francia)	Michoacán	100
Guerrero Negro II	<i>Hyundai/Heavy Industries</i> (Corea)	Baja California Sur	10.7
El Sauz I	<i>Siemens/Westinghouse</i> (Alemania /EUA)	Querétaro	133
El Cajón	<i>ICA/Energo Machexport-Power Machines</i> (Rusia)	Nayarit	750
Valladolid III	<i>Mitsui</i> (Japón)	Michoacán	525
Altamira V	<i>Iberdrola</i> (España)	Veracruz	1,121
Tuxpan V	<i>Mitsubishi</i> (Japón)	Veracruz	495
Tamazunchale	<i>Iberdrola</i> (España)	San Luis Potosí	1,135

Fuente: María Teresa Sánchez Salazar, *et. al.* “La inversión privada en el sector eléctrico en México: marco institucional y estructura territorial”, en *Investigaciones geográficas*, Boletín del Instituto de Geografía de la UNAM, núm. 54, México, UNAM, 2004. p. 82; Frente de Trabajadores de la Energía de México, (FTE) “Desnacionalización eléctrica”, en *Energía*, periódico del FTE, volumen 9, núm. 139, octubre 6 de 2009 y datos de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) contenidos en su página electrónica www.cfe.gob.mx (fecha de consulta: 20 de mayo de 2010).

Al respecto, la CFE, ha señalado que de la capacidad instalada de generación de energía eléctrica, a nivel nacional 22.43% del total corresponde a Productores Externos de Energía, es decir, empresas extranjeras y consorcios transnacionales. Actualmente existen en esa categoría 21 centrales en operación comercial, cantidad a la que deben sumarse las centrales de generación de energía que se encuentran en construcción.¹⁷

La propia empresa española Iberdrola -una de las que participan más activamente en la generación de energía eléctrica en nuestro país- ha señalado sobre sí misma, que es la primera productora privada de energía eléctrica en México y la segunda empresa generadora, sólo detrás de la Comisión Federal de Electricidad. Según datos de la misma empresa, la producción de Iberdrola en México en 2009 fue de 35.070 GWh, lo que supone un ascenso de 3,29% con respecto al mismo periodo de 2008. Para esta empresa, en 2009 su presencia en México se tradujo en un margen bruto de ganancia de 484.9 millones de euros.¹⁸

De acuerdo a un texto divulgado por la *North American Commission for Environmental Cooperation, (CEC)*, al menos 90% del total del capital privado invertido en

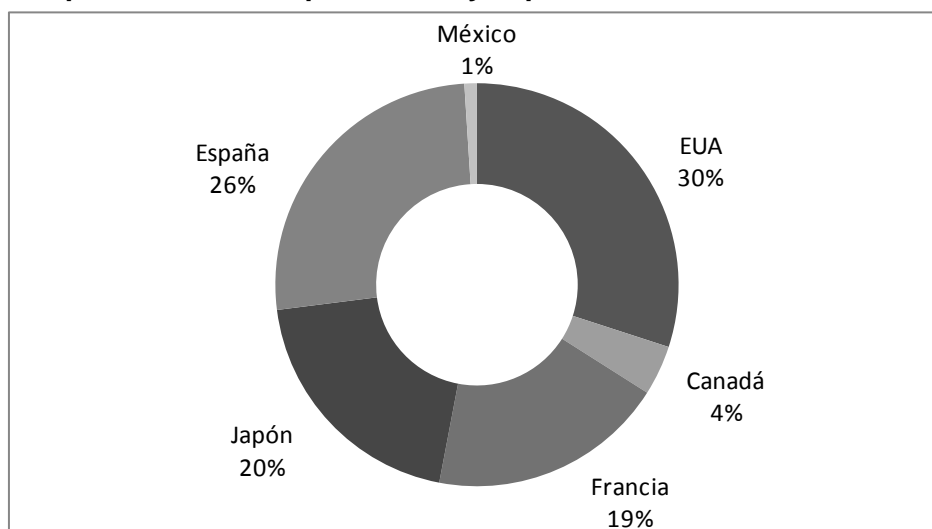
¹⁷ Comisión Federal de Electricidad, CFE, información disponible en su página electrónica www.cfe.gob.mx (fecha de consulta: 20 de mayo de 2010).

¹⁸ Ver: “México líder con 5,000 MW”, disponible en la página electrónica de Iberdrola, ver www.iberdrola.es/webibd/corporativa/iberdrola (fecha de consulta: 19 de mayo de 2010).

la generación de energía eléctrica en México, proviene de fuentes de financiamiento internacionales. Según el documento pese a que el análisis de los permisos de generación otorgados por la CRE no permite dilucidar el origen del capital por país (puesto que muchas de las compañías se integran como sociedades anónimas incorporadas y establecidas legalmente en México), en las modalidades de productores independientes y exportadores -que sumadas aportan casi 60% de la capacidad total de generación autorizada- la presencia del capital extranjero es prácticamente absoluta.¹⁹

Por lo que toca al origen de las empresas involucradas en la generación de energía en México -en las modalidades de productores independientes y exportadores- el documento anotado, establece la distribución que se aprecia en la Gráfica 7.²⁰

Gráfica 7
Origen de productoras independientes y exportadoras de electricidad en México



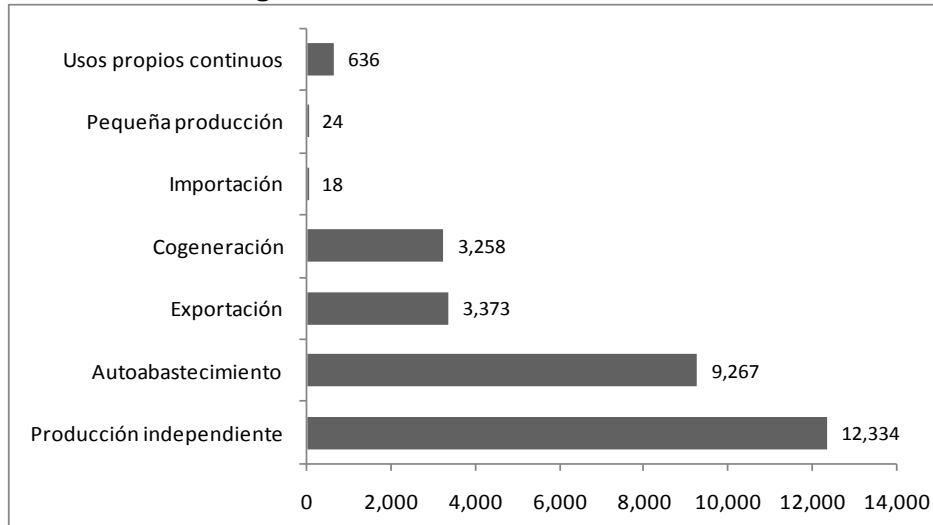
Nota: se considera una hipotética capacidad instalada de generación de energía de 13,402MW. Fuente: Miguel G. Breceda-Lapeyre, “*Private Investment in Mexico’s Electricity Sector, (Technology and Energy Selection)*”, North American Commission for Environmental Cooperation, (CEC), Environment Economy and Trade Program, México, 2002, p. 3.

Al respecto, los datos de la Gráfica 8 permiten identificar el monto de la inversión estimada al mes de febrero de 2010 para cada una de las modalidades de generación privada de energía eléctrica en nuestro país, inversión que, de acuerdo a la Comisión Reguladora de Energía, asciende a más de 28 mil millones de dólares.

¹⁹ Miguel G. Breceda-Lapeyre, “*Private Investment in Mexico’s Electricity Sector, (Technology and Energy Selection)*”, North American Commission for Environmental Cooperation, (CEC), Environment Economy and Trade Program, México, 2002, p. 2.

²⁰ Según la North American Commission for Environmental Cooperation, estos datos son aproximados, razón por la que proporcionan una visión parcial indicativa que debe tomarse con reservas.

Gráfica 8
Inversión estimada en millones de dólares de los permisos administrativos vigentes al mes de febrero de 2010



Fuente: Comisión Reguladora de Energía, “Permisos administrativos vigentes al 28 de febrero de 2010”, Estadísticas, CRE, México, 2010.

Observaciones de la Auditoría Superior de la Federación

En febrero de 2010 fue entregado a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el “Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública del ejercicio 2008”, elaborado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el cual tuvo como objetivo dar a conocer los resultados de la revisión practicada a la gestión pública llevada a cabo mediante diversas auditorías de carácter financiero, de cumplimiento, de desempeño, especiales y de situación excepcional.²¹

Entre las diferentes revisiones llevadas a cabo por la ASF, este órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados responsable de la fiscalización de la cuenta de la hacienda pública federal, realizó revisiones al sector energía en los diferentes rubros que lo integran con el objeto de fiscalizar la gestión de los recursos públicos aplicados por la Secretaría de Energía, la CRE, la CFE y LyFC, en el proceso de generación de energía eléctrica.

Entre las observaciones señaladas al respecto por la instancia fiscalizadora, destacan que:²²

²¹ Auditoría Superior de la Federación, Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública del ejercicio 2008, Tomo VII, vol. 1, ASF, Cámara de Diputados, México, 2010, 492 p.p.

²² Las instancias auditadas efectuaron a su vez diferentes comentarios a cada una de las observaciones de la ASF, en donde manifiestan sus puntos de vista respecto al dictamen de la instancia fiscalizadora.

- La Comisión Federal de Electricidad no se ajustó a los principios de economía y de optimización de recursos, ya que en 2008 los costos unitarios de producción de energía superaron la meta fijada, que para el caso del proceso eoloeléctrico rebasó en 23.1% los costos previstos; en el proceso nucleoeeléctrico los superó en un 2.5% y en el proceso termoeléctrico los rebasó en un 37.7%.
- La CRE no cumplió el artículo 3 fracción III de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, en lo referente a verificar que los pagos que se realizan por concepto de compra-venta de energía eléctrica a los particulares, deban realizarse por debajo del costo de generación de la CFE, tal como se establece en la ley.²³
- Que de acuerdo a la ASF, la Secretaría de Energía no cumplió el artículo 36-bis fracción II, de la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica (que señala que por comparación de costos, se determinará si las nuevas obras de generación de energía serán ejecutadas por la CFE o por particulares) ya que, de los nueve proyectos incluidos en el Presupuesto de Egresos 2008, dos se desarrollaron con la modalidad de financiamiento privado, mismos que tuvieron una tasa superior a otros proyectos.²⁴
- En 2008, el costo unitario de las centrales de la CFE fue inferior a 40.0% de los productores independientes de energía y el gasto ejercido por MW/h generado de la CFE fue menor en 21.4% al de LFC y en 9.3% al gasto ejercido por MW/h comprado a los productores independientes; sin embargo, de 2003 a 2008 este costo se incrementó en 53.6%, lo que es superior en 51% al incremento registrado en LFC y en 34.6 al incremento del gasto por MW/h comprado a los productores independientes. Lo anterior –de acuerdo a la ASF- es el reflejo del incremento de la capacidad de generación ociosa, que en 2008 representó 42.1% de la capacidad disponible.²⁵

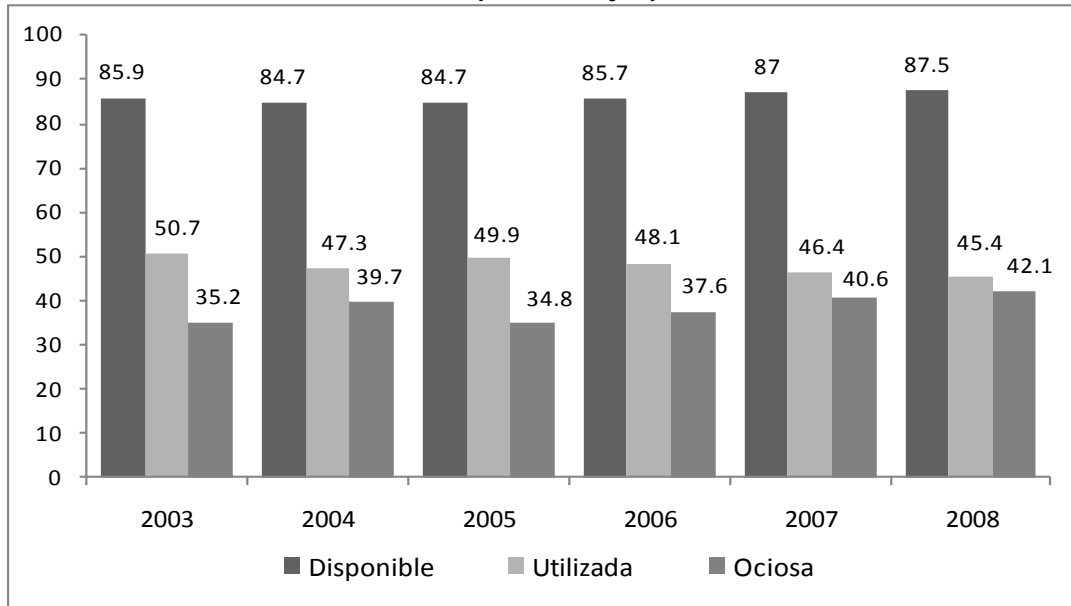
Sobre la capacidad ociosa en materia de generación de energía, la Gráfica 9 muestra el uso de la capacidad instalada de generación de energía en México y la denominada “capacidad ociosa”.

²³ *Ibid* p. 96.

²⁴ *Ibid*, p. 106.

²⁵ *Ibid*, pp. 101-103.

Gráfica 9
Grado de utilización y capacidad ociosa de generación eléctrica, 2003-2008
(Porcentajes)



Fuente: Comisión Federal de Electricidad, Reporte del índice de gestión de la subdirección de generación, índices de disponibilidad propia y factor de planta con sobregeneración, 2003-2008.

Apreciaciones sobre el tema

Dada la naturaleza del tema, la multiplicidad de posiciones y análisis que existen sobre el particular es igualmente diversa. Este apartado, entre otras cosas, recoge algunas posturas de diferentes estudiosos que han reflexionado sobre las motivaciones y los efectos de una eventual reforma legal al sector eléctrico, los problemas centrales del ramo y los temas a atender en caso de darse una reforma a la normatividad respectiva.

Según lo sostiene Paola Martorelli, en el texto denominado *Reformas estructurales del sector eléctrico en México*, las razones para impulsar una reforma al marco normativo del sector eléctrico en México, se centrarían por parte del Gobierno Federal en la necesidad de abrir la inversión en el ramo a la participación privada, particularmente en la generación, distribución y comercialización de energía eléctrica, ante la posibilidad de que en un futuro cercano se presenten múltiples interrupciones del servicio, *apagones* o racionamientos derivados de la incapacidad de este sector. La autora, destaca que las razones de los adversarios a esta medida discurrirán hacia la no

modificación de los artículos constitucionales que amparan la rectoría y dominio absoluto del Estado en el sector eléctrico.²⁶

Acorde a lo establecido en el documento *Retos y posibles soluciones para el sector energético mexicano*, divulgado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los ajustes al marco jurídico que regula el funcionamiento del sector eléctrico en México, implicarían ventajas y desventajas, tanto si se llegan a realizar modificaciones sólo a la legislación secundaria o si se alcanzan consensos para una reforma constitucional al respecto. Según el texto aludido, tales ajustes deben evaluarse cuidadosamente, porque la electricidad no es un bien como los otros, sino que tiene un carácter imprescindible y estratégico y se trata de un insumo esencial para la salud, la educación, la seguridad, la comunicación y el bienestar de la población. De acuerdo al texto de la CEPAL, la electricidad tiene además un papel fundamental en la cohesión social y el desarrollo territorial, razones por las cuales una eventual decisión de reforma al marco legal sobre el sector eléctrico en México, debe gozar del más amplio consenso social.²⁷

Según la línea argumentativa expuesta en el texto de CEPAL, el problema toral de la industria eléctrica mexicana está centrado en la falta de transparencia de su estructura organizacional y de toma de decisiones, lo que –según ese organismo de la Organización de las Naciones Unidas- se traduce en un alto grado de discrecionalidad, ya que en primer lugar, el gobierno es juez y parte, ya que es autoridad tutelar y al mismo tiempo es operador del servicio; y en segundo lugar, -según CEPAL- el gobierno ordena el funcionamiento de la industria eléctrica a partir de objetivos no siempre compatibles con los de continuidad y calidad del suministro, eficiencia y productividad, cuidado ambiental y compatibilidad social. Dicha discrecionalidad, -de acuerdo al texto en referencia- se manifiesta notablemente en la fijación de tarifas, la emisión de licitaciones para la realización de las obras, la gestión del presupuesto de la CFE, y las atribuciones de la CRE.²⁸

En esa misma dirección, Josefina Cortés Campos, en el texto denominado *Apuntes para la reforma del sector eléctrico mexicano*, señala que las propuestas de

²⁶ Paola Martorelli, *Reformas estructurales del sector eléctrico en México*, Revista “Con-ciencia política”, Colegio de Veracruz, Colver, año 1 núm. 2, 2003.

²⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Retos y posibles soluciones para el sector energético mexicano*, Sede subregional de la CEPAL en México, CEPAL- México, 2001, pp. 45.

²⁸ *Ibid*, pp. 45-46.

reforma a ese rubro muestran que aún desde distintas perspectivas, se coincide en la necesidad de revisar las condiciones estructurales e institucionales bajo las que opera actualmente el sector eléctrico para garantizar su viabilidad como una industria moderna, amplia, diversa, financieramente sólida y rentable, ecológicamente responsable y tecnológicamente avanzada. Según lo señalado en el texto en mención, la revisión del marco legal del sector, implicaría examinar las relaciones entre el Estado y sus organismos descentralizados, así como debatir el esquema normativo que regula el suministro eléctrico en su contexto macroeconómico y sobre todo revisar tales posibles reformas, sin fragmentar ni vender al sector. De acuerdo al texto aludido, debe reflexionarse acerca de cómo reestructurar al sector eléctrico mexicano y en esa revisión, -según Cortés Campos- es donde tiene lugar el punto central del debate, acerca de si la reestructuración del sector hace indispensable una reforma constitucional o por el contrario, si dicha transformación es posible mediante adecuaciones a ordenamientos infraconstitucionales.²⁹

Al respecto, Luis Felipe Bazúa y Leticia Campos, en el texto *Reestructuración del sector eléctrico en México, una propuesta institucional*, sostienen, entre otras cosas, que las motivaciones que han permitido la creciente participación privada en el sector eléctrico en México, obedecen más bien –según tales autores- a un cambio en la concepción del principio de la rectoría económica estatal, pasando a una visión en donde se considera a la electricidad un servicio similar a cualquier otro, dejando de lado la concepción del Estado como propietario de los activos nacionales y la visión estratégica de la energía, situación que a decir de Bazúa y Campos, se refleja en una mayor apertura a la inversión privada en el sector y que -de acuerdo a tales autores- tal hecho implica un proceso gradual de desmantelamiento del sector público y la privatización gradual de la industria eléctrica.³⁰

Sobre el particular, la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Comisión Reguladora de Energía ha señalado su percepción respecto a las causas que justifican la modificación del marco legal del sector eléctrico, mencionando entre otras causas: a) *alto grado de intervención estatal*, en donde –de acuerdo a la dependencia- existe consenso en que una participación significativa del Estado en la industria conlleva ineficiencias; b)

²⁹ Josefina Cortés Campos, *Apuntes para la reforma del sector eléctrico mexicano*, cuaderno de trabajo núm. 5, Fundación Humanismo Político, agosto 2002, pp. 1-16.

³⁰ Luis Felipe Bazúa, Leticia Campos, *et. al Reestructuración del sector eléctrico en México. Una propuesta institucional*, Porrúa, 2001, 140 p.

necesidad de cambios tecnológicos que permitan desarrollar plantas de generación eléctrica más modernas; c) *estándares ambientales más estrictos* que obliguen a promover proyectos de generación con base en energías renovables, así como el uso de turbinas de gas natural; y d) *restricciones presupuestarias del gobierno*, en donde la escasez de recursos públicos ha motivado la búsqueda de esquemas de complementación con recursos privados.³¹

En ese sentido, Jessica Lorena Escobar Delgado y Jesús Salvador Jiménez Rivera, en el texto *Crisis económica, crisis energética y libre mercado*, han sostenido los pros y los contras que tiene la inversión privada en el sector eléctrico.³²

Entre los beneficios que señalan los autores anotados destacan: a) reestructurar la industria eléctrica para facilitar la competencia y la regulación; b) separar las funciones del Estado como propietario, responsable de políticas, regulador y operador; c) asegurar que el sistema de precios incorpore los criterios de rentabilidad comercial; e) imponer al Estado la exigencia de operar bajo estándares comerciales y ambientales, otorgando autonomía y responsabilidad a los ejecutivos; f) incluir un aparato regulador con suficiente autonomía y recursos; g) separación de los tres componentes de la cadena (generación, transmisión y distribución); h) competencia al nivel de generación, pero sujeta a un despacho centralizado y la transmisión y distribución entregada a concesión; i) libre acceso para las líneas de transporte de electricidad.³³

Agendas de los Grupos Parlamentarios y sector eléctrico

Pese a su importancia, el tema de la generación privada de energía eléctrica y su regulación, no fue abordado de manera unánime en las agendas legislativas de los grupos parlamentarios para el segundo periodo ordinario de sesiones del primer año de ejercicio de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados. No todas las bancadas presentaron propuestas que atiendan ese tema de manera específica.

³¹ Francisco de Rosenzweig, Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Comisión Reguladora de Energía, “Principios de Regulación del Sector Eléctrico”, CRE, Presentación, s.f. disponible en www.cre.gob.mx (fecha de consulta: 28 de mayo de 2010)

³² Jessica Lorena Escobar Delgado y Jesús Salvador Jiménez Rivera, *Crisis económica, crisis energética y libre mercado*, Revista UNAM.MX, Revista Digital Universitaria, UNAM, vol. 10, número 5, 10 de mayo de 2009, México.

³³ En el ámbito cultural de nuestro país, el tema también ha provocado diversas opiniones. Uno de los más reconocidos intelectuales mexicanos, Carlos Montemayor, –recientemente fallecido– señaló que una mayor apertura a la inversión privada en el sector eléctrico, representa un proceso gradual de desmantelamiento del sector público en ese ramo y que lo que se persigue en realidad, es la privatización gradual, pero radical, de la industria eléctrica. Ver: Luis Felipe Bazúa, Leticia Campos, *et. al*, *Reestructuración del...op. cit.* pp. 5-7

Dentro del apartado “Energía e independencia económica”, el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la Cámara de Diputados en la LXI Legislatura, planteó diversos enunciados al respecto, mismos que pueden esquematizarse en los siguientes puntos: a) mantener la propiedad de la nación sobre la industria eléctrica; b) desarrollar la planeación y programación del sector energético con visión de largo plazo, impulsando la autonomía de las empresas públicas para mantener el suministro de la energía con un régimen tributario distinto al actual; c) establecer en la ley que el margen de reserva del sistema eléctrico nacional debe ser considerado un objetivo estratégico de seguridad nacional, cuyas magnitudes debe definir el Congreso; d) preservar el principio de servicio público de energía eléctrica que garantice el abasto general, independientemente de los niveles de ingreso de los consumidores, e) reducir el costo de las tarifas eléctricas y evitar cualquier nuevo proyecto de producción independiente de energía eléctrica; f) preservar, con autonomía de gestión y presupuestal a las empresas públicas que son parte de la propiedad de dominio directo de la nación tanto en lo que hace a la industria petrolera y sus ramales de gas, petroquímica y refinación, así como el servicio público de la industria eléctrica.³⁴

Por otra parte, en la agenda presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN), para el segundo periodo ordinario del primer año de ejercicio de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, no se aborda el tema energético, ni se hace referencia expresa al sector eléctrico del país.

La diputación del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la actual legislatura, tampoco plantea de manera específica el tema del sector eléctrico en su agenda; sin embargo, señala en el apartado *Nueva vía mexicana para el desarrollo: una forma para impulsar la economía*, la necesidad de impulsar una política industrial moderna que aproveche las ventajas comparativas del país, que impulse a sectores estratégicos para los nuevos requerimientos económicos a nivel internacional, que integre las cadenas productivas y desarrolle y proteja el mercado interno.

La bancada del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), sólo aborda el tema de forma indirecta y desde una perspectiva de carácter ambientalista. Al respecto, el PVEM propone entre otras cosas: a) revisar la normalización de eficiencia energética de electrónicos y electrodomésticos; b) estimular a los diversos sectores para concretar un

³⁴ Agendas legislativas para el segundo periodo ordinario del primer año de ejercicio de la LXI Legislatura, *Gaceta Parlamentaria*, 2940-A, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2 de febrero de 2010.

ahorro energético, impulsar los combustibles de bajo azufre y los bioenergéticos de segunda generación; c) consolidar las energías renovables, exhortando al Poder Ejecutivo a crear una base de datos de las reservas eólicas, con la finalidad de impulsar la inversión en el sector y depender menos de las energías fósiles.³⁵

La Agenda Legislativa presentada por el Partido del Trabajo (PT), aborda el tema enfocándose también a aspectos de carácter ecológico. Al respecto, el PT plantea ajustar la propia Ley de Ciencia y Tecnología, para garantizar que nuestro país pueda migrar hacia las nuevas formas de generación de energía. Esta organización plantea crear un Centro Nacional de Investigación y Formación en Energías Alternativas y Renovables, para dar respuesta a las necesidades de especialización y formación de investigadores en esa materia.³⁶

Por su parte, los legisladores de Convergencia en su agenda para el segundo periodo de sesiones del primer año de ejercicio de la LXI Legislatura, proponen, entre otras cosas: a) recobrar la función social del servicio de energía eléctrica y sustraer del ámbito del Ejecutivo Federal la facultad de fijar las tarifas eléctricas; b) regular el uso del subsuelo para fines comerciales y servicios como la energía eléctrica y fibra óptica; c) recuperar las empresas paraestatales petrolera y eléctrica como detonadores del desarrollo industrial y adoptar esquemas más eficientes para aumentar la rentabilidad de la inversión pública en energías renovables; d) promover el establecimiento de una política energética integral; e) dotar de autonomía administrativa y operativa a la Comisión Federal de Electricidad; f) fomentar la generación de electricidad procurando el respeto irrestricto a la Constitución; y g) promover el uso de fuentes alternativas de energía que permitan preservar el medio ambiente y aseguren la viabilidad energética del país.³⁷

Los legisladores del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza en su agenda no abordan de manera directa el tema del sector eléctrico; sin embargo, hacen algunas referencias alusivas. Así, esta bancada propone un tratamiento fiscal especial al sector energético que le permita una mayor inversión, igualmente proponen la revisión de los pasivos laborales de Luz y Fuerza del Centro y de la Comisión Federal de Electricidad.³⁸

³⁵ *Idem.*

³⁶ Agendas Legislativas para el segundo periodo ordinario del primer año de ejercicio de la LXI Legislatura, *Gaceta Parlamentaria*, 2940-B, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2 de febrero de 2010.

³⁷ *Idem.*

³⁸ *Idem.*

Propuestas de reforma legislativa a la normatividad del sector

La regulación normativa del sector eléctrico ha sido materia de constantes propuestas de diferentes orígenes, perfiles distintos, alcances y naturaleza heterogéneos. Las propuestas legislativas que buscan modificar aspectos relacionados con la participación del sector privado en la generación de la energía eléctrica en nuestro país, son recurrentes en el tiempo y tienen rasgos particulares que las identifican.

Las iniciativas promovidas durante el lapso que abarca de la LVII a la LXI Legislaturas, no sólo buscan reformar la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en lo individual, sino que, recurrentemente, incluyen también propuestas de reforma a otras disposiciones legales, como la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, la Ley Federal de Telecomunicaciones, la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética, la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, la Ley de Coordinación Fiscal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, entre otras disposiciones legales en vigor.

Al igual que las diferentes reformas legislativas propuestas a disposiciones legales en el lapso aludido, los legisladores han considerado necesario crear nuevas normas en la materia, tales como una Ley Orgánica de la Comisión Reguladora de Energía, una Ley de la Comisión Nacional de Energía, una Ley Orgánica de la Comisión Federal de Electricidad e incluso una Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia de Energía Eléctrica, disposiciones estas últimas que no existen a la fecha.

Desde una perspectiva de carácter meramente cuantitativo, es de tener presente que la única propuesta para reformar la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica que fue presentada en la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, tiene como característica la pretensión de reivindicar el carácter de servicio público de las actividades que integran el sistema eléctrico nacional, pero respetando los derechos adquiridos de los particulares al respecto. Tal propuesta fue dictaminada negativamente.³⁹

³⁹ *Gaceta Parlamentaria* núm. 508, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 9 de mayo de 2000.

Doce iniciativas sobre el tema fueron presentadas ante la Cámara de Diputados en la LVIII Legislatura. Como primer rasgo, se aprecia que cuando menos en diez de estas iniciativas, se aborda el tema de los subsidios y la reducción de tarifas, así como propuestas relacionadas a la suspensión del mismo. En las restantes iniciativas de ese periodo, se abordan diversos aspectos tales como una reforma integral del sector o la modificación de la estructura orgánica de la CFE. De las iniciativas presentadas en el lapso referido, cuatro fueron propuestas de diferentes congresos estatales, dos eran minutas enviadas por la Cámara colegisladora y el resto fueron promovidas por diferentes bancadas. De todas esas propuestas, ninguna fue materia de dictamen por parte de la Comisión de Energía.⁴⁰

En la LIX Legislatura, todas las propuestas sobre eventuales reformas al sector eléctrico y la participación de la iniciativa privada en el mismo, tuvieron su origen en iniciativas presentadas sólo por diputados. Ocho de ellas, del Grupo Parlamentario del PRI, tres por legisladores del PRD y otras tres propuestas emanadas en lo individual de diputados del PVEM y una más de un legislador del PT.

En cuanto a la temática de las propuestas presentadas en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, una de ellas persigue establecer para la CFE y para LyFC, un trato fiscal que les permita reinvertir parte de sus recursos en el desarrollo del sector, otra busca modificar disposiciones ligadas al sector eléctrico en materia de planeación y desarrollo urbano, otra iniciativa plantea aspectos ligados al uso de energías renovables en la generación de electricidad, una más busca garantizar la dotación del servicio a todas las comunidades del país. En otra, se advierten aspectos sobre nomenclatura y actualización de denominación de dependencias públicas y el resto proponen reformas alusivas al tema de subsidios, tarifas preferenciales y cortes del servicio público en determinadas zonas geográficas del país. De las iniciativas presentadas durante la LIX Legislatura, sólo una ha sido dictaminada en Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y Energía, enviándose posteriormente al Senado, en donde aún se encuentra pendiente de trámite.⁴¹

⁴⁰ Ver: *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, números: 939 del 13 de febrero de 2002, (2 iniciativas); 986-III del 24 de abril de 2002; 1131 del 14 de noviembre de 2002; 1197 del 25 de febrero de 2003; 1231 del 14 de abril de 2003, (2 iniciativas); 1233 del 16 de abril de 2003; 1246 del 9 de mayo de 2003; 1251 del 16 de mayo de 2003; 1258 del 27 de mayo de 2003; y 1323 del 29 de agosto de 2003.

⁴¹ Ver: *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, números: 1347 del 8 de octubre de 2003; 1471-I del 6 de abril de 2004; 1479-I del 20 de abril de 2004; 1470-I del 20 de abril de 2004;

Cuatro dictámenes de carácter negativo y ninguno positivo se emitieron por la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados en la LX Legislatura. Los dictámenes expedidos corresponden en el primer caso, a una iniciativa que pretendía fomentar la generación de energía por los municipios del país. Otra propuesta dictaminada negativamente pretendía actualizar la nomenclatura de diferentes dependencias; la tercera iniciativa dictaminada, abordaba la temática de las tarifas para uso agrícola, los títulos de concesión de pozos, manantiales y la sustentabilidad del uso del agua; y la última iniciativa dictaminada en esa Legislatura, estaba enfocada al ahorro de energía. De las iniciativas dictaminadas, dos fueron promovidas por legisladores del PAN, una por diputados del PRI y una más por Nueva Alianza. De los cuatro dictámenes emitidos, tres son expedidos de manera exclusiva por la Comisión de Energía y el otro se emitió con la opinión de la Comisión de Recursos Hidráulicos.⁴²

En lo que respecta a las iniciativas pendientes de dictamen por la Comisión de Energía en la LX Legislatura, dos plantean restablecer la exclusividad de la nación en generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, así como señalar que en tal rubro no se otorgarán concesiones. Tales propuestas, establecen una reestructuración de los organismos encargados de la prestación de este servicio público, así como acotar las figuras de autoabastecimiento y cogeneración de energía y eliminar las figuras de productor independiente, pequeña producción y de importador y exportador de energía; otra propuesta plantea facultar a la CFE y a LyFC para que participen en el servicio de voz, imagen, datos, internet y televisión por cable; otra iniciativa busca que, por medio de filiales o subsidiarias, las empresas señaladas puedan suministrar combustibles para la generación de electricidad y ejercer actividades en el extranjero; otra propuesta establece mecanismos de defensa administrativos en contra de actos de LyFC; otra iniciativa más busca fijar disposiciones en materia de implantación de sistemas de ahorro de energía; otra plantea el uso de sistemas de iluminación basados en energía solar. De manera destacada, doce iniciativas más presentadas en la LX Legislatura buscan establecer

1527 del 25 de junio de 2004; 1537 del 9 de julio de 2004; 1605-I del 14 de octubre de 2004; 1614 del 27 de octubre de 2004; 1623-I del 11 de noviembre de 2004; 1638 del 1 de diciembre de 2004; 1644-I del 9 de diciembre de 2004; 1735-II del 19 de abril de 2005; 1859-IV del 11 de octubre de 2005; 1888-II del 22 de noviembre de 2005; 1972-I del 22 de marzo de 2006; y 2083-I del 28 de agosto de 2006.

⁴² Ver: *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, números: 2391-I del 27 de noviembre de 2007; 2438-I del 5 de febrero de 2008; 2480-II del 8 de abril de 2008; y 2551 del 18 de julio de 2008.

disposiciones sobre el tema de subsidios, tarifas preferenciales y cortes del servicio público en determinadas zonas geográficas del país.⁴³

De las iniciativas no dictaminadas aún en la LX Legislatura, siete fueron promovidas por legisladores de la bancada del PRI, igual número de iniciativas por diputados del PRD, dos propuestas son respaldadas por integrantes del PAN y una por Nueva Alianza.

De las diez iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados en la LXI Legislatura, hasta el mes de abril de 2010, una ha sido dictaminada por la Comisión de Energía, siendo positivo el sentido del dictamen. La iniciativa –aprobada en la Cámara de Diputados, pero pendiente de revisión en el Senado- se enfoca al tema de las energías renovables y el financiamiento de la transición energética.⁴⁴

De las restantes iniciativas promovidas en la LXI Legislatura, una plantea imponer diversas sanciones a quien venda, revenda o enajene capacidad o energía eléctrica, otra busca ajustar el sector eléctrico del país a los principios constitucionales de responsabilidad, transparencia, rendición de cuentas y austeridad; una minuta enviada por la Cámara de Senadores plantea la posibilidad de que los instrumentos de medición del suministro de energía eléctrica sean verificados por la Procuraduría Federal del Consumidor. Las restantes siete iniciativas se refieren a temas como tarifas, criterios para suspender el servicio o medición del cobro de energía.⁴⁵

Las propuestas promovidas al mes de abril de 2010 ante la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, tuvieron diversos orígenes: cinco fueron presentadas por la bancada del PRI, en lo individual diferentes legisladores del PAN, PRD, PT y del PVEM promovieron respectivamente una iniciativa cada uno; y finalmente el Senado de la República, turnó a su colegisladora una minuta -que al igual que las restantes nueve

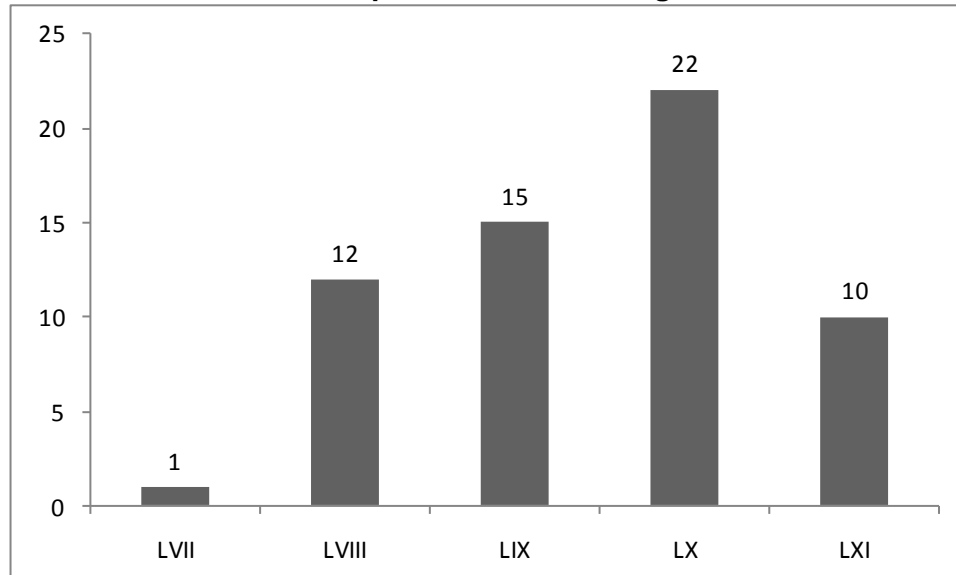
⁴³ Ver: *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, números: 2109 del 10 de octubre de 2006; 2150-I del 12 de diciembre de 2006; 2192-I del 13 de febrero de 2007; 2204-I del 1 de marzo de 2007; 2214-I del 15 de marzo de 2007; 2221-I del 27 de marzo de 2007; 2327 del 27 de agosto de 2007; 2332-II del 3 de septiembre de 2007; 2374-I del 31 de octubre de 2007; 2398-I del 6 de diciembre de 2007; 2403-I del 13 de diciembre de 2007; 2430 del 23 de enero de 2008; 2482-II del 10 de abril de 2008; 2624-II del 30 de octubre de 2008; 2653-I del 11 de diciembre de 2008; 2714-II del 10 de marzo de 2009; 2785 del 25 de junio de 2009; y 2785 del 25 de junio de 2009.

⁴⁴ Ver: *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, número 2897-II del 24 de noviembre de 2009.

⁴⁵ Ver: *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, números: 2870-II del 20 de octubre de 2009; 2875-II del 27 de octubre de 2009; 2877-II del 29 de octubre de 2009; 2893-II del 18 de noviembre de 2009; 2902-II del 1 de diciembre de 2009; 2907-II del 8 de diciembre de 2009; 2940-II del 2 de febrero de 2010; 2960-II del 2 de marzo de 2010; y 2969-II del 16 de marzo de 2010.

propuestas-, está a la espera de ser dictaminada. Los datos anteriores, se aprecian en la Gráfica 10.

Gráfica 10
Propuestas de reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica
Cámara de Diputados, LVII-LXI Legislaturas

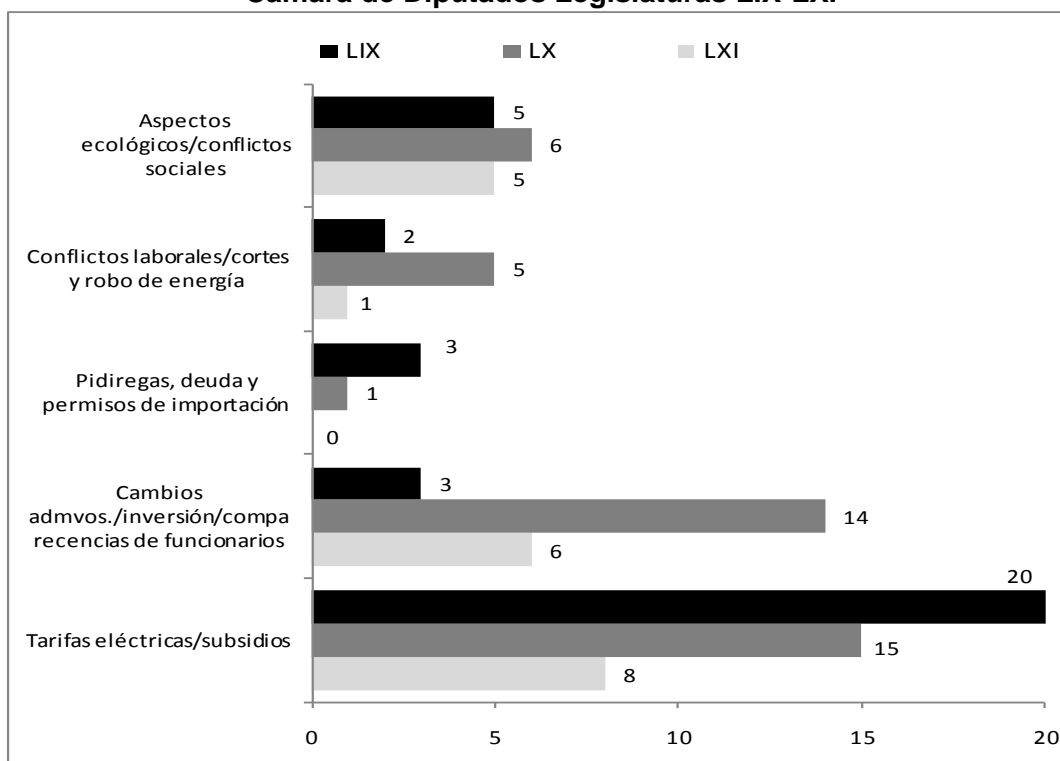


Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de la *Gaceta Parlamentaria*. Las cifras de la LXI Legislatura son hasta el mes de abril de 2010.

Por lo que toca a las proposiciones con punto de acuerdo relacionadas al tema y que han sido presentadas durante las Legislaturas LIX, LX y lo que va de transcurrida de la LXI, es posible advertir que de forma coincidente a lo que sucede con las iniciativas sobre el tema, un número importante de tales proposiciones persiguen que la Cámara de Diputados adopte alguna determinación relacionada con las tarifas del servicio o a buscar tratos preferenciales para sectores sociales determinados. Igualmente, se aprecia que un número importante de las proposiciones presentadas en el periodo indicado, se relacionan a solicitudes de eventuales comparecencias de funcionarios, requerimientos de información, temas financieros del sector y su situación administrativa. En menor número, se promovieron proposiciones sobre aspectos ecológicos o conflictos sociales vinculados al sector eléctrico. Los temas relacionados a los conflictos laborales, los cortes y el robo de energía, junto con aspectos ligados a la deuda del sector, fueron igualmente

abordados por los legisladores en el lapso referido. Lo anterior se aprecia en la Gráfica 11.⁴⁶

Gráfica 11
Proposiciones con punto de acuerdo presentadas en materia de electricidad
Cámara de Diputados Legislaturas LIX-LXI



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de la *Gaceta Parlamentaria*. Las cifras de la LXI Legislatura son hasta el mes de abril de 2010.

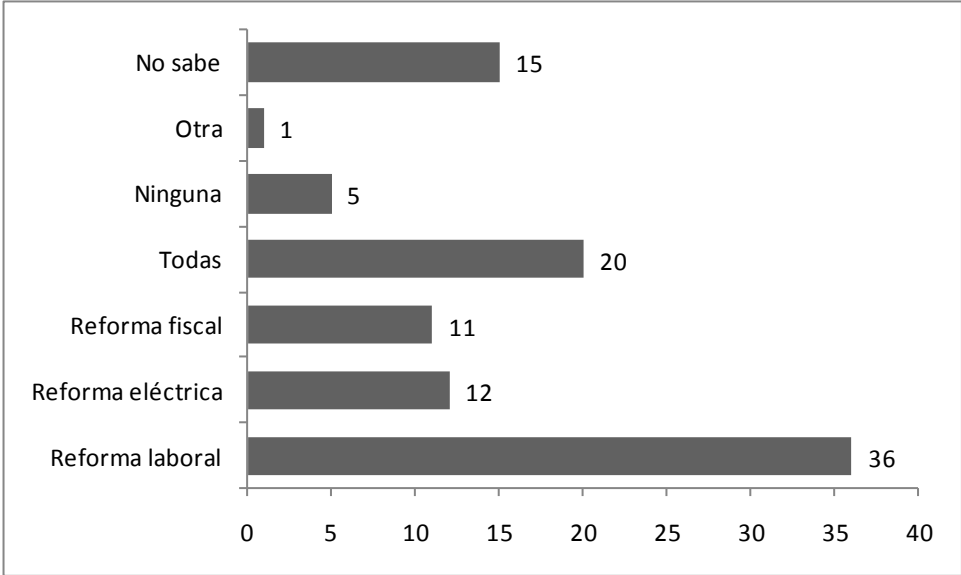
La reforma eléctrica en la opinión pública

En diferentes momentos, el tema de una posible reforma a la industria eléctrica en nuestro país ha motivado la realización de sondeos y estudios por parte de algunas empresas vinculadas a la medición de la opinión pública. Entre los diversos estudios al respecto, se efectuaron varios entre el lapso 2002-2004 y posteriormente, se llevaron a cabo otros entre 2006 y 2007.

⁴⁶ Ver: *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, “Base de datos de proposiciones presentadas en la LIX, LX y LXI Legislaturas”, disponible en www.gaceta.diputados.gob.mx. (Fecha de consulta: abril de 2010).

Con la intención de identificar la percepción acerca de la necesidad de llevar a cabo algunas de las reformas que han integrado la agenda pública nacional, la empresa *Mitofsky* cuestionó a los ciudadanos en los siguientes términos: “El gobierno ha insistido en que nuestro país necesita llevar a cabo varias reformas, entre ellas: la reforma eléctrica, la reforma fiscal y la reforma laboral. ¿De estas tres propuestas, cuál le parece la más importante?”, los resultados de esa interrogante se muestran en la Gráfica 12.

Gráfica 12
De las propuestas de reforma eléctrica, reforma fiscal y reforma laboral, ¿cuál le parece la más importante?
(Porcentajes)

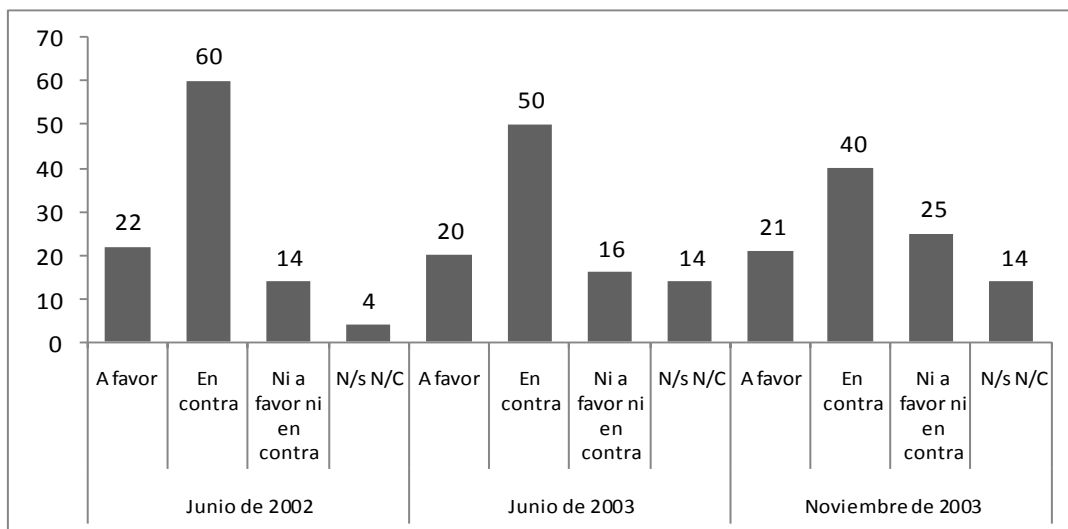


Fuente: Consulta Mitofsky, encuesta en vivienda levantada del 9 al 13 de diciembre de 2006, *Boletín Semanal de Consulta*, núm. 200, enero de 2007.

Aunque el tema de una posible reforma eléctrica en México, generalmente se ha asociado a la participación del capital privado en la generación, distribución y comercialización del fluido eléctrico, la percepción pública ha tenido un comportamiento peculiar al paso del tiempo. Entre junio de 2002 y noviembre de 2003, la empresa *Parametría* llevó a cabo una serie de mediciones sobre el tema, que permiten efectuar una primera aproximación sobre el sentir ciudadano acerca de la conveniencia o no, de permitir la inversión privada en la industria eléctrica. La Gráfica 13 muestra los datos derivados de los estudios llevados a cabo por esa empresa.⁴⁷

⁴⁷ De realizarse actualmente un estudio de opinión sobre la industria eléctrica, algunos aspectos no presentes en la fecha del levantamiento de las encuestas aquí incluidas, incidirían en la percepción ciudadana sobre el tema, como la extinción de LyFC y sus efectos sociales, las acciones gubernamentales en Cananea y Pasta de

Gráfica 13
Posición en el tiempo frente a la inversión privada en la industria eléctrica
(Porcentajes)



Fuente: Parametría, “Reforma eléctrica”, encuesta nacional en vivienda levantada del 15 al 28 de noviembre de 2003.

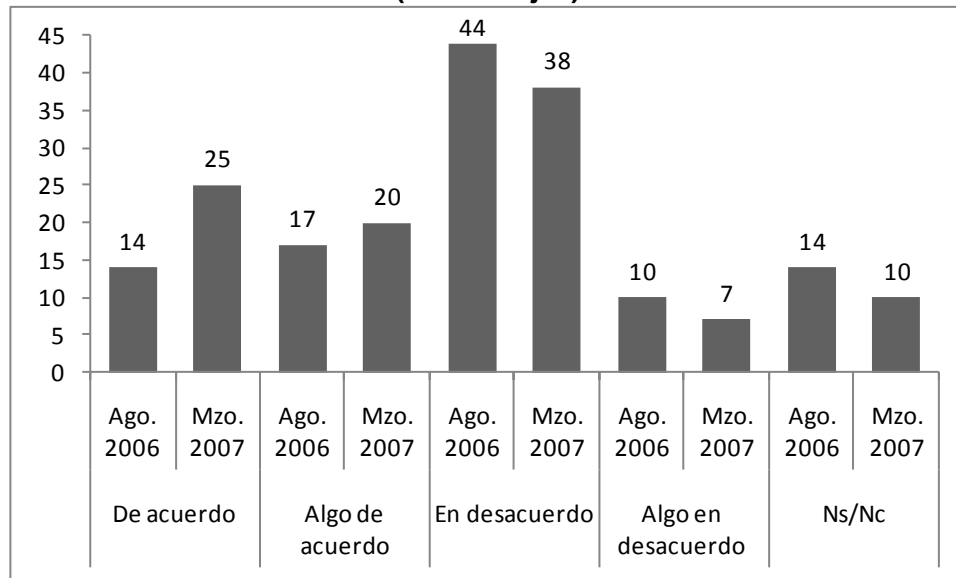
En el mismo sentido que la encuesta anterior, un estudio de opinión pública levantado unos años más tarde, permite encontrar una postura ciudadana semejante. Aunque la metodología y las interrogantes específicas difieren -razón por lo que este estudio no podría tomarse en estricto sentido como una secuencia del efectuado por *Parametría* en 2003- es posible tomarlo como referencia importante para identificar cuál es la opinión ciudadana acerca del tema.

Al respecto, la empresa *Mitofsky* planteó el cuestionamiento en los siguientes términos: “Algunas personas creen que debe permitirse la inversión privada en la producción de electricidad, pero otras creen que no debe permitirse. ¿Qué tan de acuerdo está usted en que se permita la inversión privada en la generación de energía eléctrica?”. Los resultados de tal cuestionamiento se ilustran en la Gráfica 14.

Como puede advertirse, los resultados sobre la opinión pública acerca de la participación privada en la generación de electricidad, son similares a los obtenidos unos años atrás por la empresa *Parametría*.

Conchos, así como las eventuales reacciones del movimiento obrero ante una probable reforma a la Ley Federal del Trabajo. Por tal razón, los datos aquí insertados, sólo son indicativos de la opinión pública prevaleciente en la fecha de las encuestas señaladas.

Gráfica 14
¿Qué tan de acuerdo está usted en que se permita la inversión privada en la generación de energía eléctrica?
(Porcentajes)

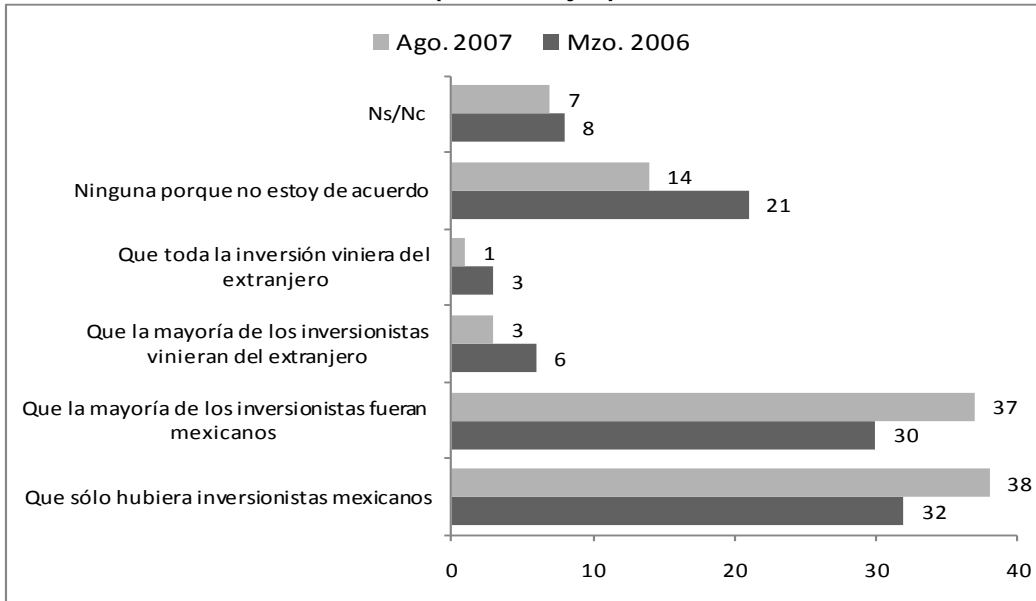


Fuente: Consulta Mitofsky, encuesta nacional levantada en vivienda del 16 al 19 de marzo de 2007, *Boletín Semanal de Consulta*, núm. 209, marzo de 2007.

Otros cuestionamientos incluidos en la misma encuesta –pero que no aparecen en la gráfica anterior- se refieren al respaldo que tiene la medida de permitir la inversión privada en el sector, respaldo que aumenta en la medida en que es mayor el grado de escolaridad de las personas consultadas. Igualmente, es interesante apreciar que para cerca de 50% de las personas consultadas, la calidad del servicio aumentaría a causa de la inversión privada y para 42% de los ciudadanos encuestados, aumentaría el número de empleos por la misma razón.

La Gráfica 15 muestra la percepción existente en 2007 acerca del tipo de inversión privada que podría darse en la generación de eléctrica en México.

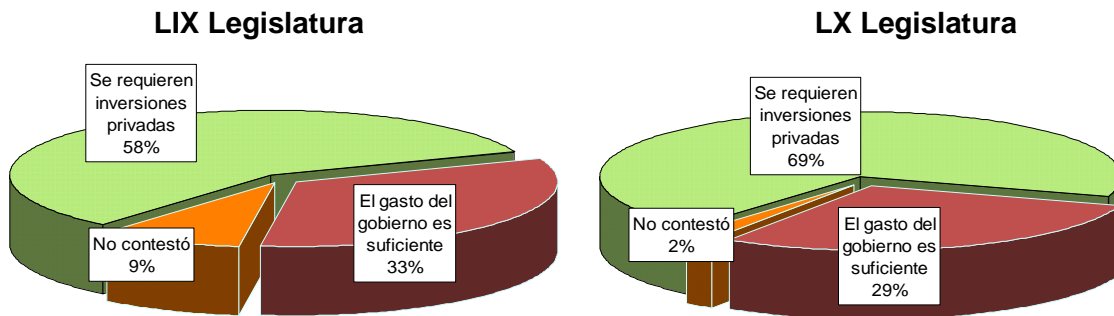
Gráfica 15
¿En caso de abrirse a la inversión privada la generación de electricidad, qué prefiere usted?
(Porcentajes)



Fuente: Consulta Mitofsky, encuesta nacional levantada en vivienda del 16 al 19 de marzo de 2007, *Boletín Semanal de Consulta*, núm. 209, marzo de 2007.

En lo que toca al ámbito legislativo, la medición de la opinión de los diputados integrantes de la LIX y la LX Legislaturas, fue objeto de análisis en otra encuesta levantada sobre el particular por el Diario *Reforma* en 2007. Al respecto, los diputados integrantes de las legislaturas aludidas, expresaron la opinión visible en las graficas siguientes:

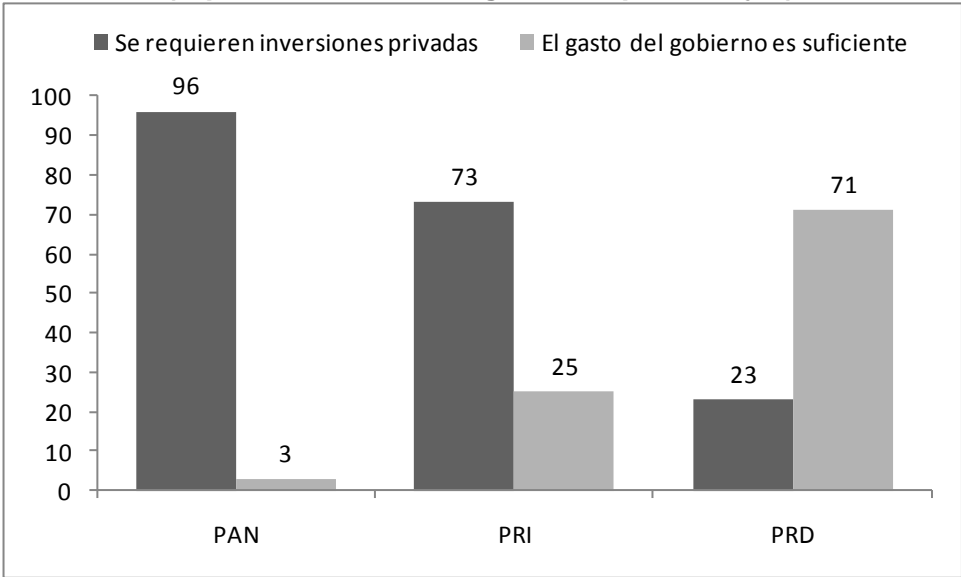
Gráfica 16
¿Para mejorar el servicio eléctrico, es suficiente el gasto del gobierno o se requieren inversiones privadas adicionales?



Fuente Diario *Reforma*, “Reforma energética”, encuesta efectuada a diputados de la LX Legislatura entre el 6 de febrero y el 2 de abril de 2007, 14 de mayo de 2007

De manera desglosada, los datos de la encuesta levantada por el Diario *Reforma*, permiten identificar las posiciones de los principales grupos parlamentarios acerca de la inversión privada en el sector eléctrico de nuestro país. De acuerdo con los datos visibles en la Gráfica 17, puede apreciarse que, de forma coincidente, los legisladores del PRI y del PAN consideran mayoritariamente necesaria la inversión privada para mejorar el servicio eléctrico, con porcentajes de 96% avalando tal posición -para el caso de los diputados panistas- y de 73% en el caso de los legisladores de la bancada del PRI. Por el contrario, los diputados del PRD muestran una postura opuesta, en donde 71% de los integrantes de ese grupo parlamentario consideran que el gasto del gobierno en el sector eléctrico es suficiente para mejorar el servicio eléctrico en los próximos años.

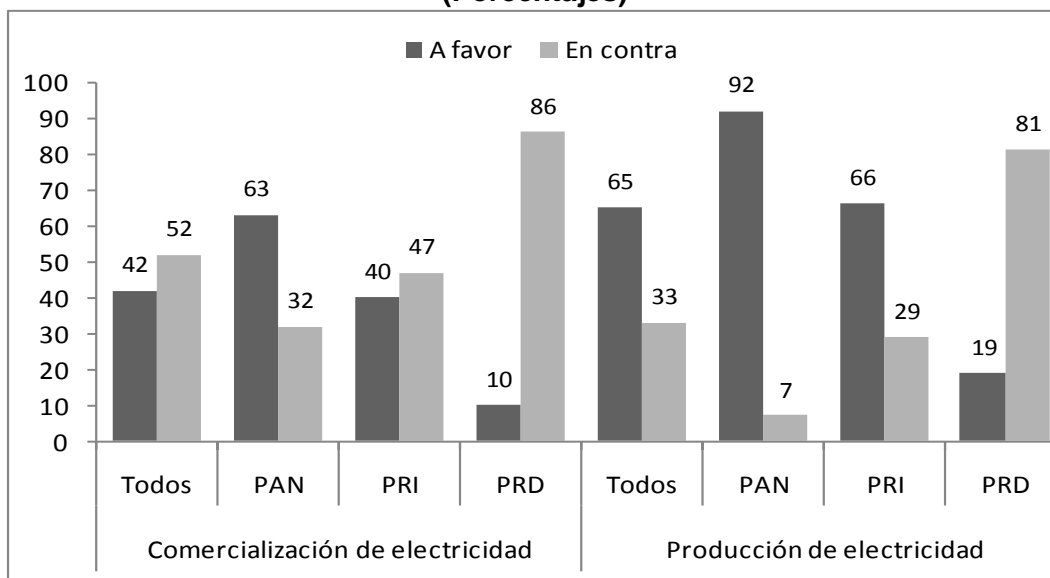
Gráfica 17
¿Para mejorar el servicio eléctrico, es suficiente el gasto del gobierno o se requieren inversiones privadas adicionales?
(Diputados de la LX Legislatura, porcentajes)



Fuente: Diario *Reforma*, “Reforma energética”, encuesta efectuada a diputados de la LX Legislatura entre el 6 de febrero y el 2 de abril de 2007, 14 de mayo de 2007.

Por último, la Gráfica 18 muestra las tendencias de opinión de los diputados de la LX Legislatura, sobre la conveniencia de ampliar o no las inversiones privadas en el sector eléctrico en México en las modalidades de producción y comercialización.

Gráfica 18
¿Está a favor o en contra de ampliar la inversión privada en las siguientes áreas de la industria eléctrica?
(Porcentajes)



Fuente: Diario *Reforma*, “Reforma energética”, encuesta efectuada a diputados de la LX Legislatura entre el 6 de febrero y el 2 de abril de 2007, 14 de mayo de 2007.

Comentarios finales

En las diferentes iniciativas de reforma al marco legal del sector eléctrico, se manifiestan las distintas visiones que los actores sociales tienen acerca del ramo. Al respecto, es posible identificar dos grandes corrientes: una que plantea que debe prevalecer la actual estructura del sector, que deben consolidarse los mecanismos de financiamiento vigentes e incrementarse la participación privada en la generación de energía eléctrica; otra corriente de opinión sostiene que es necesario reorganizar la industria eléctrica, mediante cambios sustanciales a su marco normativo que garanticen la vigencia de las disposiciones constitucionales en materia de planeación democrática del desarrollo nacional por medio de la rectoría económica del Estado.

De las diferentes iniciativas de ley para reformar el sector eléctrico presentadas en las diferentes legislaturas, la temática concurrente se enfoca a plantear reformas que inciden en aspectos como la naturaleza del servicio público de energía eléctrica y de los activos de empresas públicas, el papel a desempeñar en la generación de energía por las empresas privadas, los alcances del concepto de autonomía de gestión para las empresas responsables de la prestación del servicio público y su régimen fiscal, así como otras propuestas en materia de tarifas, subsidios, eficiencia y productividad.

Es de tener en cuenta que cualquier eventual reforma al sector eléctrico que llegue a debatirse en el Poder Legislativo tendría que asumir la necesidad de examinar y debatir aspectos macroeconómicos, de competitividad y de innovación tecnológica vinculados al sector eléctrico en su conjunto. Lo anterior, simultáneamente al debate sobre las finanzas públicas del sector y al examen de las políticas enfocadas al estímulo de energías renovables en el ramo. Todo ello, en el marco de una revisión constitucional en donde se explore la naturaleza y los alcances de la participación privada en la generación de energía eléctrica.

La discusión parlamentaria de la normatividad del ramo, traerá implícito un aspecto positivo, consistente en que los especialistas, líderes sociales y medios electrónicos de comunicación masiva que participen en el escrutinio público del tema, tendrían la oportunidad de examinar al sector de la energía en su conjunto y propiciar un debate nacional que permita la reflexión acerca de la electricidad como un eje articulador del desarrollo económico de nuestro país.

José de Jesús González Rodríguez

- **Ciudadanía y calidad de vida: consideraciones en torno a la salud**
Francisco J. Sales Heredia
- **Actores y decisiones en la reforma administrativa de Pemex**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Turismo: actor de desarrollo nacional y competitividad en México**
Octavio Ruiz Chávez
- **Fiscalización y evaluación del gasto público descentralizado en México**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Impacto de la actividad turística en el desarrollo regional**
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Apuntes para la conceptualización y la medición de la calidad de vida en México**
Sara María Ochoa León
- **Migración, remesas y desarrollo regional**
Salvador Moreno Pérez
- **La reforma electoral y el nuevo espacio público**
Efrén Arellano Trejo
- **La alternancia municipal en México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Propuestas legislativas y datos de opinión pública sobre migración y derechos humanos**
José de Jesús González Rodríguez
- **Los principales retos de los partidos políticos en América Latina**
César Augusto Rodríguez Gómez / Oscar Rodríguez Olvera
- **La competitividad en los municipios de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Consideraciones sobre la evaluación de las políticas públicas: evaluación ex ante**
Francisco J. Sales Heredia
- **Construcción de la agenda mexicana de Cooperación transfronteriza**
Iván H. Pliego Moreno
- **Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma**
Efrén Arellano Trejo
- **Rendición de cuentas de los gobiernos locales**
Juan Carlos Amador Hernández
- **¿Seguimos o cambiamos la forma de evaluar los programas sociales en México?**
Octavio Ruiz Chávez
- **Nuevos patrones de la urbanización. Interacción económica y territorial en la Región Centro de México.**
Anjanette D. Zebadúa Soto
- **La Vivienda en México y la población en condiciones de pobreza**
Liliam Flores Rodríguez
- **Secuestro. Actualización del marco jurídico.**
Efrén Arellano Trejo
- **Crisis económica y la política contracíclica en el sector de la construcción de vivienda en México.**
Juan Carlos Amador Hernández
- **El lavado de dinero en México, escenarios, marco legal y propuestas legislativas.**
José de Jesús González Rodríguez
- **Transformación de la esfera pública: Canal del Congreso y la opinión pública.**
Octavio Ruiz Chávez
- **Análisis de los temas relevantes de la agenda nacional para el desarrollo metropolitano.**
Salvador Moreno Pérez
- **Racionalidad de la conceptualización de una nueva política social.**
Francisco J. Sales Heredia
- **Desarrollo local y participación ciudadana**
Liliam Flores Rodríguez
- **Reglas de operación de los programas del Gobierno Federal: Una revisión de su justificación y su diseño.**
Gilberto Fuentes Durán
- **La representación política en México: una revisión conceptual y de opinión pública**
Gustavo Meixueiro Nájera
- **La reforma electoral, avances y pendientes**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros**
Juan Carlos Amador Hernández
- **200 años de federalismo en México: una revisión histórica.**
Iván H. Pliego Moreno
- **Tendencias y percepciones sobre la Cámara de Diputados.**
Efrén Arellano Trejo
- **Paquete Económico 2010 y la Agenda de Reformas. Puntualizaciones.**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Liberalismo Económico y algunos de sus impactos en México.**
Carlos Agustín Vázquez Hernández
- **Error judicial y responsabilidad patrimonial del Estado**
José de Jesús González Rodríguez
- **El papel del Congreso en la evaluación de los programas sociales sujetos a reglas de operación**
Salvador Moreno Pérez
- **Representación jurídica para la población indígena en el Sistema de Justicia Nacional**
Jesús Mendoza Mendoza
- **2009, un año de crisis para el turismo**
Octavio Ruiz Chávez
- **Contenido y perspectivas de la reforma penal y de seguridad pública.**
Efrén Arellano Trejo
- **Federalismo fiscal en México, entre la economía y la política.**
Iván H. Pliego Moreno
- **La comunidad indígena en el contexto urbano. Desafíos de sobrevivencia.**
Jesús Mendoza Mendoza
- **Proyectos productivos. La experiencia del programa Joven Emprendedor Rural. Premisas de diseño de políticas públicas y primeros resultados.**
Liliam Flores Rodríguez
- **Los resultados de los fondos metropolitanos en México**
Salvador Moreno Pérez

- **Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX legislaturas**
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Panorama mundial de las pensiones no contributivas**
Sara María Ochoa León
- **Sistema integral de justicia para adolescentes**
Efrén Arellano Trejo
- **Redes de política y formación de agenda pública en el Programa Escuelas de Calidad**
Alejandro Navarro Arredondo
- **La descentralización de las políticas de superación de la pobreza hacia los municipios mexicanos: el caso del programa hábitat**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Los avances en la institucionalización de la política social en México**
Sara María Ochoa León
- **Justicia especializada para adolescentes**
Efrén Arellano Trejo
- **Elementos de análisis sobre la regulación legislativa de la subcontratación laboral**
José de Jesús González Rodríguez
- **La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis**
Salvador Moreno Pérez
- **Evolución normativa de cinco esquemas productivos del Fondo de Apoyo para Empresas en Solidaridad: de la política social al crecimiento con calidad**
Mario Mendoza Arellano
- **La regulación del cabildeo en Estados Unidos y las propuestas legislativas en México**
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Las concesiones de las autopistas mexicanas, examen de su vertiente legislativa**
José de Jesús González Rodríguez
- **El principio del que contamina paga: alcances y pendientes en la legislación mexicana**
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Estimación de las diferencias en el ingreso laboral entre los sectores formal e informal en México**
Sara María Ochoa León
- **El referéndum en la agenda legislativa de la participación ciudadana en México**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Evaluación, calidad e inversión en el sistema educativo mexicano**
Francisco J. Sales Heredia
- **Reestructuración del sistema federal de sanciones**
Efrén Arellano Trejo
- **El papel del Estado en la vinculación de la ciencia y la tecnología con el sector productivo en México**
Claudia Icela Martínez García
- **La discusión sobre la reforma política del Distrito Federal**
Salvador Moreno Pérez
- **Oportunidades y Seguro Popular: desigualdad en el acceso a los servicios de salud en el ámbito rural**
Karla S. Ruiz Oscura
- **Panorama del empleo juvenil en México: situación actual y perspectivas**
Víctor Hernández Pérez
- **50 aniversario de la conformación de la Unión Europea**
Arturo Maldonado Tapia
Jésica Otero Mora
- **Las dificultades de las transiciones administrativas en los municipios de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La segunda vuelta electoral, experiencias y escenarios**
José de Jesús González Rodríguez
- **La reestructuración organizacional en Petróleos Mexicanos**
Alejandro Navarro Arredondo
- **¿Cómo debemos distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**
Francisco J. Sales Heredia
- **Participación de Pemex en el gasto social de alguno de los estados de la república**
Francisco J. Sales Heredia
- **La Ley General de Desarrollo Social y la medición de la pobreza**
Sara María Ochoa León
- **El debate sobre el desarrollo sustentable o sostenible y las experiencias internacionales de desarrollo urbano sustentable**
Salvador Moreno Pérez
- **Nueva legislación en materia de medios de comunicación**
Efrén Arellano Trejo
- **El cambio climático en la agenda legislativa**
María Guadalupe Martínez Anchondo
- **¿Qué distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**
Francisco J. Sales Heredia
- **La reforma al Poder Judicial en el marco de la Reforma del Estado**
José de Jesús González Rodríguez
- **El Poder Legislativo y la construcción de la cultura democrática**
Efrén Arellano Trejo
- **La evaluación y el diseño de políticas educativas en México**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Migración y codesarrollo**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Reforma penal: los beneficios procesales a favor de la víctima del delito**
Oscar Rodríguez Olvera
- **Construcción de ciudadanía y derechos sociales**
Sara María Ochoa León
- **El desarrollo regional y la competitividad en México**
Salvador Moreno Pérez
- **La modernización de la gestión pública: el potencial de la tecnología de información**
Eduardo Rojas Vega
- **La gestión del agua en los gobiernos locales de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Excedentes petroleros y desarrollo regional**
José de Jesús González Rodríguez
- **El sector eléctrico como política de Estado en el desarrollo nacional**
María Guadalupe Martínez Anchondo