

# Reforma de la industria eléctrica y soberanía nacional\*

Claudia Sheinbaum Pardo\*\*

## INTRODUCCIÓN

A principios del mes de febrero del presente año, el presidente de la República envió al Congreso de la Unión una propuesta de modificación de los artículos 27 y 28 constitucionales en materia de servicio eléctrico. El objetivo de esta reforma es la introducción del capital privado en las distintas ramas de la industria eléctrica nacional, bajo la premisa de que el Estado ya no tiene la capacidad para financiar la expansión de esta industria y de que el mercado promoverá mayor inversión, mejor servicio y menores costos.

En la actualidad, el artículo 27 constitucional establece:

...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.

La propuesta de modificación plantea como texto del artículo 27: "corresponde exclusivamente a la nación el control operativo de la red nacional de transmisión de electricidad, el cual no podrá ser concesionado a particulares".

De acuerdo con Krieger,<sup>1</sup> el concepto de Constitución, como conjunto de normas jurídicas de rango supremo en el ordenamiento de cada país, se encuentra vinculado estrechamente con la idea de soberanía en dos vertientes:

- a) La soberanía de una nación frente a las demás naciones, y
- b) la soberanía popular, la cual significa, en los Estados de perfil democrático, que esa facultad de decisión suprema corresponde al pueblo o a la ciudadanía.

De acuerdo con el secretario de Energía,<sup>2</sup> la propuesta de reforma constitucional en ma-

\*Parte de este artículo fue publicado en la *Revista Vientos del Sur*, julio de 1999.

\*\*Doctora en Ingeniería Energética por la Facultad de Ingeniería de la UNAM. Investigadora invitada del Lawrence Berkeley National Laboratory de la Universidad de California y ex asesora de la Comisión Federal de Electricidad.

teria de energía eléctrica no atenta en contra de la soberanía nacional, ya que “la soberanía es la capacidad de un Estado para establecerse los objetivos y estrategias de desarrollo y cumplirlos de la mejor manera en beneficio de su pueblo. Esta capacidad no sólo implica independencia frente al exterior sino también fortaleza interna. Nuestra capacidad de autodeterminación se sustenta en bases económicas sólidas, en una infraestructura robusta y eficiente y en una población con niveles crecientes de bienestar. Esta capacidad implica rectoría del Estado y ejercicio autónomo de sus atribuciones por parte de los poderes de la Unión”.

De esta forma, el argumento de que la propuesta de modificación constitucional en materia de servicio eléctrico fortalece la soberanía nacional, está sustentada en una visión que reduce la capacidad de autodeterminación de un pueblo a la de la rectoría del Estado en una economía sólida y robusta y supone, además, que esta última se dará en el marco de la introducción del capital privado en las distintas ramas de la economía que antes estaban limitadas al sector público.

En el presente trabajo se presentan algunos argumentos que buscan mostrar que la reforma eléctrica vulnera la soberanía nacional desde cualquier punto de vista porque, al contrario de lo que propone el secretario de Energía, ésta no garantiza ni bases económicas sólidas, ni una infraestructura robusta y eficiente, ni una población con niveles crecientes de bienestar. Asimismo, el presente artículo muestra que se vulnera la soberanía nacional porque más que una necesidad del sector eléctrico nacional, la actual propuesta de modificación al artículo 27 constitucional es producto de la presión ejercida por organismos financieros internacionales.

Finalmente, en el marco de la soberanía popular, la aprobación sin consulta de esta reforma constitucional vulneraría la soberanía nacional ya que estaría basada en la opinión individual de los representantes populares y no en la de sus representados. De acuerdo con el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todos los poderes públicos dimanán del pueblo y se instituyen para beneficio de él.

Para analizar cada uno de los argumentos presentados, el presente artículo se divide en cuatro partes. Posterior a la presente introducción, se presenta una reseña histórica de la industria eléctrica nacional, en la cual se muestra que la nacionalización de la industria eléctrica en México en la década de los sesenta fue producto de un proceso que buscaba limitar los privilegios y excesos de las industrias extranjeras en nuestro país. En la tercera sección se presentan las nuevas condiciones de los organismos financieros internacionales para otorgar financiamiento al sector eléctrico. En el cuarto apartado se debaten los argumentos del Ejecutivo federal que plantean que la reforma propuesta brindará un mejor servicio, menores costos y garantías para un creciente bienestar de la población a la luz de las condiciones actuales de la industria eléctrica nacional y de experiencias internacionales. En el quinto punto se presentan las conclusiones.

## RESEÑA HISTÓRICA DE LA NACIONALIZACIÓN DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA

La industria eléctrica en México comenzó a desarrollarse a finales del siglo pasado asociada a las industrias textil y minera. Durante

las primeras décadas de este siglo se presenta un desarrollo muy importante de la hidroelectricidad, asociada principalmente a capital extranjero. Como señala Galarza,<sup>3</sup> para la generación eléctrica a partir de los causes de agua, se requería de la concesión del aprovechamiento de la misma. Dichas concesiones, sin embargo, fueron de cada vez mayor tiempo y con poco respeto a los ordenamientos legales. Esto llevó a que en 1926 se promulgara la primera obra legislativa en materia de regulación de electricidad con el Código Nacional Eléctrico y la reforma a la fracción X del artículo 73 de la Constitución, que otorgó al Congreso Federal la facultad para legislar sobre energía eléctrica.<sup>4</sup> Dicho código declaró la industria eléctrica de utilidad pública y la jurisdicción exclusiva del poder federal para la reglamentación y vigilancia de la generación de energía eléctrica por medios industriales.

Sin embargo, esta legislación no fue suficiente para limitar los privilegios de las compañías extranjeras, por lo que en 1937 el presidente Lázaro Cárdenas crea la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y en 1939 se expiden la Ley de Impuesto sobre Consumo de Energía Eléctrica y la Ley de la Industria Eléctrica. La creación de la CFE tenía como objeto crear una dependencia del Estado, con atribuciones para generar y distribuir energía eléctrica con una visión de conjunto.<sup>5</sup>

A partir de 1940 la industria eléctrica se desarrolla por el impulso de CFE y por la integración de diversas compañías extranjeras en dos grandes monopolios: Compañía Mexicana de Luz y Fuerza de capital anglocanadiense y el Grupo de Impulsoras de Empresas Eléctricas, ligado a empresas estadounidenses. Como señala Rodríguez G., las prácticas

monopólicas de estas empresas provocaron en un plazo no mayor de 30 años la formación de grupos de interés que dominaron el panorama de la industria eléctrica en México.

Esto llevó al decreto de nacionalización de la industria eléctrica en 1960, bajo las siguientes premisas:

- a) El propósito del gobierno de procurar el progreso nacional armónico en sus beneficios para todos los habitantes de la República;
- b) la tarea indeclinable de atender las crecientes demandas de energía eléctrica, y
- c) la prestación de servicio público de energía eléctrica queda a cargo del Estado y tal actividad se sustenta en razones de beneficio social y no en motivos de interés particular.

De 1960 a 1972 la CFE, además de consolidarse como la empresa pública más importante en la prestación del servicio eléctrico, prosiguió con la adquisición de instalaciones, bienes y derechos de diversas empresas eléctricas que continuaban funcionando en el país.<sup>6</sup> Por su parte y a raíz de la fusión de diversas empresas que prestaban servicio eléctrico en el centro del país, surgió la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, la cual se desarrolló de manera paralela a CFE. No fue hasta 1989 que el artículo cuarto de la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica planteó:

...las empresas concesionarias entrarán o continuarán en disolución y prestarán el servicio hasta ser totalmente liquidadas. Concluida la liquidación de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A., y sus asociados, el Ejecutivo federal dispondrá la constitución de un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual tendrá a su cargo la prestación del servicio que han venido proporcionando dichas compañías.

Con fecha 9 de febrero de 1994 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el decreto por el cual se crea el organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro.

De 1967 a la fecha la capacidad instalada de la industria eléctrica nacional aumentó en más de 650 por ciento, permitiendo cubrir una demanda con tasas anuales de más del 7 por ciento. Con la unificación de frecuencias entre 1972 y 1976 se logró consolidar un sistema interconectado nacional, que ha permitido un mejor aprovechamiento de las instalaciones, la reducción de costos y la normalización de los equipos.

## NUEVAS CONDICIONES DE LOS ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES

52

Debido a las restricciones presupuestales y el alto costo de la deuda, a finales de la década de los ochenta se plantean nuevas condiciones de financiamiento de los organismos financieros internacionales, que obligan a la industria eléctrica mexicana a recurrir a nuevas formas de financiamiento.

Esta nueva circunstancia no es excepcional para México. A diferencia de Argentina y Chile, en donde el modelo fue la privatización tanto de los activos como de la nueva generación, en nuestro país, hasta antes de la propuesta actual, se optó en 1992 por el cambio en la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica bajo el esquema de apertura de la inversión privada en nueva generación, con mantenimiento de la estructura de monopolio público dominante.

A partir de 1992 el capital privado puede participar en la generación de energía eléc-

trica en las siguientes actividades consideradas de “no servicio público”: autoabastecimiento de empresas privadas, plantas de cogeneración para empresas privadas con ventas de excedentes de producción a CFE, pequeña producción (con capacidad instalada menor a 30 MW si se conecta a la red de CFE y hasta 1 MW de capacidad en áreas aisladas), en la producción independiente para vender el total de la producción a CFE, en la generación de energía eléctrica para exportación y en la importación de energía para el abastecimiento de particulares.

Sin embargo, la participación de la inversión privada en el sector eléctrico no se ha limitado a los cambios en la ley. La utilización de técnicas de financiamiento del tipo contratación-arrendamiento transferencia (CAT) para los cuales no se necesitaba de cambios jurídicos, ha sido hasta ahora el mecanismo de inversión más importante para hacer participar la inversión privada tanto en el área de generación como en la de transmisión de energía eléctrica.<sup>7</sup>

Bajo este tipo de mecanismos, también conocidos como “llave en mano”, los inversionistas privados se hacen cargo del financiamiento y de la logística de la obra. Una vez terminada, la planta o línea es operada por la compañía pública, pagando un arrendamiento fijado de antemano por el costo de inversión y el financiamiento de la misma. Una vez cubierto el costo del mismo, la planta pasa a ser propiedad de quien la opera. De esta forma, los agentes privados asumen los riesgos relacionados con el paquete financiero y la construcción de la obra y la compañía pública asume los riesgos asociados con la operación de la planta (aumento en el precio de los combustibles, rezago en las tari-

fas, devaluaciones, etcétera). A diferencia de los mecanismos CAT, en el de Producción Independiente (que sólo es permitido por ley para el caso de la generación), la planta se mantiene en propiedad de los agentes privados y la compañía pública paga la compra del producto a un precio establecido, además de una cuota por la capacidad instalada.

Otros cambios institucionales que se suman al proceso de reforma del sector, es la creación, en 1995, de la Comisión Reguladora de Energía (CRE). Este organismo tiene la función de facilitar la inversión privada en el sector energético (electricidad y gas natural) solucionando los conflictos que pudiesen darse entre los sectores privado y público en el nuevo marco regulatorio.<sup>8</sup>

Estas alternativas de inversión privada han sido el principal mecanismo de crecimiento del sector eléctrico en la última década, debido a una carencia de financiamiento propio, pero, sobre todo, a las limitaciones de endeudamiento establecidas por los organismos financieros internacionales.

En este contexto, los préstamos otorgados para la infraestructura nacional provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo o del Banco Mundial, tienen condicionantes que no tuvieron en décadas anteriores. Existe una importante presión de estos organismos internacionales para desprender las industrias de manos del Estado y otorgar la responsabilidad del servicio eléctrico al capital privado. Así, la modificación de la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica en 1992 y la nueva modificación planteada por el Ejecutivo federal en 1999, se enmarcan en el predominio de las políticas económicas neoliberales.

## LA REFORMA DEL SECTOR ELÉCTRICO DE 1999

La estructura actual de las compañías eléctricas públicas se caracteriza por la integración vertical de las tres funciones principales de los sistemas eléctricos: generación, transmisión y distribución, que corresponde a las características técnicas de los sistemas eléctricos de corriente alterna. Debido a que la energía eléctrica no puede almacenarse en forma económica en cantidades significativas, se hace necesario que la generación de energía eléctrica tenga que ajustarse en todo momento a la demanda. La generación se distribuye a los centros de demanda a través de líneas de transmisión y de distribución de diversos voltajes. Estas características, además de la inviabilidad económica de desarrollar varias líneas de transmisión y distribución de energía eléctrica, condujeron a que se considerara a los sistemas eléctricos como monopolios naturales regionales.<sup>9</sup>

El desarrollo de la electrónica e informática ha favorecido la viabilidad de la utilización de la misma línea de transmisión bajo distintas compañías de generación (igual que en el caso de la telefonía); sin embargo, el libre acceso a las redes de transmisión sigue estando limitado por las leyes físicas de funcionamiento de los circuitos que determinan la calidad del servicio.

En este nuevo marco se inscribe la propuesta de reforma del sector eléctrico del Ejecutivo federal, que en resumen propone:

- El Estado mantiene en forma exclusiva el control operativo de la red nacional de transmisión, los activos físicos que ingresen a las redes de transmisión y distribución y la propiedad de la nucleoelectricidad y de las centrales eléctricas que tengan asociados sistemas de riego.

- La actividad de generación se convertirá en una actividad completamente competitiva en la que podrían concurrir los sectores público, social y privado. Los generadores, distribuidores y los usuarios que por sus consumos elevados sean considerados calificados, operarán a través de un mercado eléctrico mayorista. Sin embargo, los generadores también pueden celebrar contratos de largo plazo para el pago de las diferencias que resultasen entre el precio de las transacciones efectuadas en dicho mercado y el precio pactado por las partes.

- Una sola empresa podría tener concesionados los activos físicos de la red nacional de transmisión.

- La distribución de energía eléctrica estaría concesionada a empresas regionales. De esta forma, los usuarios finales de bajo consumo, como las pequeñas y medianas empresas o los usuarios residenciales, recibirán el servicio por parte de la empresa de distribución de su región.

- Una adecuada regulación y vigilancia del Estado permitirá que las ganancias que se obtengan beneficien a los usuarios.<sup>10</sup>

La propuesta presentada tiene enormes limitantes. A continuación se presenta la discusión de varias de éstas.

#### *La competencia en la generación*

Para que ésta ocurra se requiere de una red muy condensada de líneas de transmisión que permitan que los generadores de una región pudieran suministrar a regiones distantes. Sin embargo, esta situación no sólo no existe en la actualidad en México, sino que es difícil suponer que aumente considerablemente, ya que una sola compañía privada tendría la concesión de toda la línea de transmisión.

#### *El mercado eléctrico y los precios*

De acuerdo con la propuesta de reforma, la competencia se dará en función del desarrollo de un mercado eléctrico mayorista que

dará prioridad a aquel que ofrezca menores costos. Sin embargo, este mercado no ha podido establecerse en otros países que han optado por una reforma similar. En Inglaterra y Gales, Argentina y Chile, los generadores privados han optado por celebrar contratos de largo plazo con los grandes consumidores, en vez de sujetarse a los cambios de precio del mercado eléctrico (situación que también contempla la propuesta del gobierno mexicano) ya que sólo una seguridad en la tarifa les garantiza la amortización de las grandes inversiones desarrolladas en infraestructura eléctrica.<sup>11</sup>

Por otro lado, es difícil establecer un precio libre sujeto a las leyes de la oferta y la demanda, cuando el comportamiento de la demanda a lo largo del día es sumamente predecible. Finalmente, cuando la oferta está limitada por una capacidad instalada que produce lo que se consume en el instante, el margen de competencia está sumamente limitado.

#### *Diversificación de las fuentes primarias de energía y dependencia en el suministro de gas natural*

La generación de electricidad requiere de fuentes primarias de energía como petróleo, gas natural, energía hidráulica, solar, nuclear, etcétera. Al privatizar la generación de energía eléctrica y sujetarla a las leyes del mercado, los inversionistas tienden a invertir en las plantas de menores costos de inversión y mantenimiento. En la actualidad las plantas de menor costo son las llamadas de ciclo combinado que funcionan con gas natural como fuente primaria de energía. No es casual que en muchos países exista la asociación de

inversionistas de suministro de gas natural y electricidad.

La mayor parte del gas natural de que dispone el país en la actualidad proviene de pozos asociados, es decir, de donde se extraen al mismo tiempo petróleo y gas natural. Por las características técnicas de explotación de este tipo de pozos, el ritmo de extracción de ambos hidrocarburos está íntimamente relacionado. No se puede sacar uno sin el otro, por lo que en los hechos, la explotación del gas está determinada por la demanda de petróleo. Por otro lado, desde hace algunos años, Pemex ha dejado de invertir en exploración y explotación de nuevos pozos de gas natural no asociado.

En este marco, de seguir el crecimiento de la demanda de gas natural, particularmente para la generación de energía eléctrica, y de no aumentar la explotación nacional de gas no asociado, para mediados de la próxima década el país deberá importar de Estados Unidos y Canadá una parte importante del gas que consuma. Si Pemex no aumenta su inversión en la explotación de nuevos yacimientos de gas natural, la fórmula final será una dependencia del extranjero en el suministro de energía.

Aunque es cierto que la propia Comisión Federal de Electricidad, con o sin privatización en la generación, tiene pensado ampliar su capacidad instalada con base en ciclo combinado a gas natural, su calidad de monopolio público le permite, en los hechos, mantener su capacidad de orientación y definición de la estructura de generación, con base en una política energética integral.

### *Los márgenes de reserva y la garantía del suministro*

La inversión del sector privado está sujeta a la ganancia que se pueda obtener por la

venta del producto. Esto hace que los márgenes de reserva (necesarios en cualquier sistema para fallas y cambios instantáneos en la demanda) disminuyan enormemente. ¿Para qué se invierte si no se garantiza la venta del producto? En diversos países de Latinoamérica la apertura a la inversión privada motivó una sobrecapacidad de producción que eliminó riesgo de desabasto en el corto plazo. Sin embargo, dicho excedente, que no era más que una ineficiencia estructural del sistema, motivó la desaceleración de inversiones en el mediano plazo, la fusión de empresas para mantener los márgenes de rentabilidad y la eliminación de las centrales menos rentables, de tal manera que la capacidad instalada de generación no pudo crecer al ritmo de la demanda. El resultado final ha sido el racionamiento de electricidad en los dos primeros países y los analistas señalan que Argentina podría vivir una situación similar.<sup>12</sup>

### *La calidad del servicio*

La calidad del servicio eléctrico está definida técnicamente por la continuidad, la regulación del voltaje y el control de la frecuencia. Para que ello ocurra, los sistemas eléctricos deben concebirse y operarse como un conjunto donde los elementos y funciones, desde las plantas generadoras hasta las cargas, estén estrechamente relacionados. Esta situación ha derivado en sistemas verticalmente integrados, desde la generación hasta la comercialización. La desintegración en compañías de generación, transmisión y distribución, hace mucho más complicada la regulación del sistema, generando mayor riesgo en la calidad del suministro. Los casos del apagón reciente en la ciudad de Buenos Aires y en el norte de California, son sólo ejemplos de esta situación.

### *Concesión de las líneas de distribución*

Para los usuarios conectados a la red de distribución no existirá la competencia. Estos usuarios serán cautivos de una empresa privada que tendrá la concesión de la distribución regional. De acuerdo con la iniciativa de reforma, estos clientes se verán beneficiados por la disminución de los costos derivados de la competencia en generación. Sin embargo, esto no es más que un deseo que parte del supuesto de que los costos de generación tenderán a disminuir. Situación difícil de comprobar.

### *Precios de la electricidad*

Un argumento adicional del Ejecutivo federal es que los precios de la electricidad serán menores con la reestructuración propuesta. Este argumento está sustentado nuevamente en las experiencias internacionales, particularmente en la inglesa y argentina. Sin embargo, no especifica que en Inglaterra hubo un aumento de las tarifas antes de la privatización y que la reducción del precio ha estado asociada a la disminución de los costos que lleva consigo la tecnología de ciclo combinado.<sup>13</sup> Por otro lado, en Chile por ejemplo, los precios de la electricidad continúan siendo altos y éstos varían dependiendo de la estructura de generación en cada región. En Argentina los precios residenciales son mucho más altos que los establecidos por el mercado *spot* de electricidad debido a las cargas por demanda, los costos de transmisión y distribución y la ganancia de las compañías.<sup>14</sup> Por si fuera poco, en México las tarifas eléctricas residenciales y de riego agrícola están subsidiadas. A menos que estos subsidios se mantengan, es increíble que dichas tarifas vayan a disminuir.

### *Regulación del sistema*

De acuerdo con la propuesta gubernamental, una adecuada regulación y vigilancia del Estado permitirá que las ganancias que se obtengan beneficien a los usuarios. Con sólo reconocer lo que ha sucedido con la privatización de Teléfonos de México, compañía que quintuplicó sus ganancias de 1995 a 1997 sin que esto se viera reflejado en un beneficio a los usuarios,<sup>15</sup> es suficiente para dudar del “buen deseo” de una posible regulación favorable a los consumidores. En el caso de Inglaterra, la privatización del servicio eléctrico llevó a una pérdida cuantitativa por parte de los contribuyentes y usuarios y a ganancias millonarias por parte de las nuevas compañías privadas. Esta situación motivó al reciente gobierno laborista a imponer un impuesto mayor a las empresas generadoras de electricidad.<sup>16</sup>

### *Monopolios*

Dadas las características técnicas de la industria eléctrica, la integración de compañías generadoras con empresas privadas que tengan la concesión de la distribución e incluso la transmisión de energía eléctrica es sumamente factible. Esto implicaría la constitución de monopolios eléctricos privados, con un gran poder de decisión sobre el sistema. En ningún lugar de la propuesta esta posibilidad queda prohibida.

### *Estado financiero de CFE*

De acuerdo con el informe anual de CFE para 1997, esta compañía reporta resultados financieros positivos de tres y medio millones de pesos, después de cubrir los costos financieros incluyendo fluctuaciones de la moneda. Además, se tienen contratadas la instalación de cerca de 4,000 MW por mecanismos de producción independiente y CAT. Enton-

ces, ¿por qué tanta urgencia por modificar la industria eléctrica?

Más que una necesidad del sector eléctrico nacional, la actual propuesta de modificación al artículo 27 constitucional es producto tanto de la presión ejercida por organismos financieros internacionales como de una concepción ideológica del gobierno federal. La publicación de los acuerdos establecidos entre el gobierno federal y el Banco Mundial para la privatización de la industria eléctrica<sup>17</sup> no sólo dan muestra de ello, sino que colocan a los bienes, hasta ahora propiedad de la nación, como hipoteca de los préstamos internacionales, situación aún más grave.

### *Energía hidráulica y geotérmica*

Uno de los efectos del cambio constitucional es la anulación de la última oración del párrafo relacionado con la energía eléctrica del artículo 27 constitucional, que hasta el momento estipula “en esta materia (servicio público de energía eléctrica) no se otorgarán concesiones y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines”.

La implicación de este cambio, particularmente en lo referente a las plantas hidroeléctricas y geotermoeléctricas, es de suma gravedad, ya que se cede al sector privado, con alta probabilidad de que sea extranjero, el aprovechamiento de los cauces de agua y los pozos geotérmicos, así como la renta económica derivada del aprovechamiento de bienes que, hasta el momento, siguen siendo propiedad inalienable de la nación.

El caso de la energía hidroeléctrica es particularmente grave, ya que una vez amorizada la inversión, las rentas económicas son cuantiosas, debido a la larga vida de es-

tas plantas y a los bajos costos de operación y mantenimiento.

En el caso de las centrales geotermoeléctricas, aunque su contribución a la generación total es de cerca del 3 por ciento, la problemática tiene que ver también con el espíritu del artículo 27 constitucional. Este tipo de centrales están ubicadas en pozos geotérmicos que permiten la extracción de vapor a partir de energía térmica proveniente del interior de la Tierra. En la actualidad, la Comisión Federal de Electricidad está a cargo de la explotación de dichos pozos. Con la privatización de estas plantas también se dará en concesión el pozo geotérmico, dejando nuevamente en manos de las firmas privadas la renta económica generada por la explotación de un recurso natural.

### *El servicio público y el carácter estratégico de la electricidad*

De acuerdo con Hall,<sup>18</sup> el servicio o bienes públicos pueden dividirse en tres grandes categorías. En la primera se encuentran los bienes y servicios que no pueden ser provistos por el mercado, porque nadie debe ser excluido de su consumo (salud, defensa, ley y orden, planeación estratégica, entre otros). En la segunda categoría están los bienes y servicios que deben ser provistos por el Estado debido a las imperfecciones del mercado, como pobreza de información, poder monopólico y altos costos de transacción en el mercado (educación, agua, electricidad, etcétera).<sup>19</sup> La tercera categoría son los bienes y servicios públicos que responden a la preocupación de proveer una mejor calidad del ambiente social y físico (educación superior, museos, apoyo a la investigación científica y técnica, etcétera).

En este marco puede considerarse que la desaparición del concepto de la electricidad como servicio público en la Constitución implica que al Estado deja de reconocer la importancia de que millones de mexicanos estén excluidos de este servicio indispensable,<sup>20</sup> o de que muchos otros puedan quedar excluidos por incapacidad de pagar las tarifas (como ya ocurre en el caso de teléfonos). Por si fuera poco, el abandono del servicio público significa el permiso del ejercicio del poder monopólico que puedan tener las compañías privadas de generación eléctrica.

Esto es aún más grave si se considera la historia de México. La nacionalización de la industria eléctrica provino de los conflictos y abusos de los monopolios privados y su incapacidad para suministrar la energía requerida para el desarrollo nacional.

El abandono del concepto de servicio público no implica más que el resurgimiento del servicio privado en la electricidad. Esto significa el abandono de la planeación estratégica y la visión de un servicio para el conjunto de la población. En su lugar quedan la competencia, la ganancia y la regulación.

La venta de los activos eléctricos y la concesión a compañías privadas de la distribución y transmisión de la energía eléctrica coloca al país en una situación similar a la vivida antes de la nacionalización de la industria eléctrica: vulnerabilidad y riesgo en el suministro de un servicio tan estratégico como lo es la energía eléctrica.

## CONCLUSIONES

En este artículo se presentan diversos argumentos que permiten afirmar que la propuesta de reforma de la industria eléctrica

nacional, que lleva consigo un cambio en los artículos 27 y 28 constitucional, coloca al país en una situación de vulnerabilidad frente al exterior y de riesgo en términos de la calidad y garantía en el suministro de uno de los servicios más importantes para el funcionamiento de la economía nacional.

Modificar al sistema eléctrico nacional bajo la propuesta presentada no asegura un mejor servicio, ni menores tarifas y en cambio se orienta a una distribución más inequitativa de la renta económica generada por la empresa eléctrica y a una pérdida tanto de la propiedad de los recursos naturales y la renta económica generada por los mismos, como del control en la toma de decisiones de la política energética nacional en sus objetivos de seguridad y soberanía.

Existen otras opciones de fortalecimiento de la industria eléctrica nacional. Éstas deben ser debatidas ampliamente con expertos, trabajadores electricistas y sometidas al debate del pueblo en general. La soberanía popular, como facultad de decisión suprema en la ciudadanía, es la médula de la soberanía nacional.

## NOTAS

<sup>1</sup>E. Krieger, *En defensa de la Constitución*, Grijalbo, México, 1994, p. 29.

<sup>2</sup>L. Téllez, "Electricidad, Estado y desarrollo", en *Momento Económico*, núm. 103, 1999, p. 21.

<sup>3</sup>E. Glagarza, *La industria eléctrica en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1941.

<sup>4</sup>G. Rodríguez, "Evolución de la industria eléctrica en México", en D. Reséndiz (coord.), *El sector eléctrico en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 19.

<sup>5</sup>*Ibidem*, p. 22.

<sup>6</sup>*Ibidem*, p. 30.

- <sup>7</sup>C. Sheinbaum, J. Islas y L. Rodríguez, "Retos del sector eléctrico mexicano: financiamiento y tarifas", en *Momento Económico*, núm. 90, 1997, p. 39.
- <sup>8</sup>J. Islas, "La reforma de la industria eléctrica en México y las perspectivas del uso del gas en la producción eléctrica", en *Memorias de la Conferencia Internacional México power 96*, CFE, Penwell, Monterrey, México, 1996.
- <sup>9</sup>J. Viqueira, "La revolución neoliberal en la industria eléctrica", 1999 (mimeo.).
- <sup>10</sup>*Gaceta Parlamentaria*, 4 de febrero de 1999.
- <sup>11</sup>Billy Hagley, *Case Studies of the Effects of Power Sector Reform on Energy Efficiency: A report of the Office of Energy, Environment and Technology*, US Agency for International Development, Washington, D.C., 1998.
- <sup>12</sup>V. Rodríguez, *Reforma de las industrias de energía eléctrica y gas natural en México*, Reporte de Investigación Facultad de Ingeniería, UNAM, 1999.
- <sup>13</sup>D.M. Newberry, "Freer electricity markets in the UK: a progress report", en *Energy Policy*, vol. 26, núm. 10, 1998, pp. 743-750.
- <sup>14</sup>Billy Hagley, *op. cit.*, p. 24.
- <sup>15</sup>A. Hernández, *Petróleo y electricidad*, noviembre de 1998.
- <sup>16</sup>Newberry, *op. cit.*, p. 245.
- <sup>17</sup>*La Jornada*, 14 de abril de 1999.
- <sup>18</sup>P. Hall, "Great planning disasters", 1992.
- <sup>19</sup>En este apartado Hall considera a la educación pública, ya que aun en un mundo donde todos pudieran comprar educación, la diferencia en los patrones educativos generaría inequidades sociales en presentes y futuras generaciones que probablemente generarían problemas incluso en el desarrollo económico.
- <sup>20</sup>En 1998, cerca de 5 millones de habitantes aún no contaban con servicio eléctrico.



Fragmento de "Batalla Cinco de Mayo"