

---

REFORMA ELÉCTRICA:  
ACUERDOS Y DIFERENCIAS

---

FRANCISCO DE ROSENZWEIG MENDIALDUA

---

SUMARIO: I. Diagnóstico de la industria eléctrica mexicana. II. Iniciativas de Reforma presentadas en el Congreso de la Unión. III. Situación actual. IV. Principales convergencias y aspectos por definirse en el Congreso de la Unión. 1. Organización industrial y productores privados. 2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 3. Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE). 4. Ley de la Comisión Reguladora de Energía. 5. Comisión Federal de Electricidad. 6. Centro Nacional de Control de Energía. 7. Planeación del sector eléctrico. V. Consideraciones generales. VI. Retos de la industria eléctrica mexicana.

## I. DIAGNÓSTICO DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA MEXICANA

El desarrollo de la industria eléctrica en México ha sido compartido por los sectores público, social y privado. La exclusión en la Constitución Política de la participación privada en las actividades que incluye la industria eléctrica es relativamente reciente. En contraste, el protagonismo de la iniciativa privada en el aprovechamiento y fomento de la energía eléctrica tiene sus raíces desde el siglo XIX, sin embargo, las políticas de impulso a la electrificación nacional que iniciara el ex presidente Porfirio Díaz no

incluyeron incentivos adecuados para la electrificación de las zonas rurales y, por lo tanto, las concesiones a inversionistas europeos, canadienses y estadounidenses concentraron sus recursos en las ciudades y zonas de desarrollo industrial.

Los efectos producidos por el mismo y la resonancia de la expropiación petrolera, que legitimaba en ese momento al partido en el poder, delimitaron la política energética de futuras generaciones. En 1960, el presidente Adolfo López Mateos modificó la Constitución (particularmente el artículo 27, párrafo 6) para reservar al Estado mexicano las actividades relacionadas con el sector eléctrico bajo los argumentos de que: i) el desarrollo asociado a la planeación de las empresas privadas no concordaba necesariamente con los intereses nacionales, en particular con el acceso abierto y la electrificación rural; ii) la prestación del servicio público de abastecimiento de energía eléctrica, comprendiendo la generación, transmisión, transformación y distribución, así como las demás operaciones comerciales e industriales de que la misma puede ser objeto, debían, como en el caso del petróleo, ser realizados directamente por el Estado a través de los órganos competentes, y iii) los recursos naturales y las fuentes de energía básicas debían de estar al servicio de la colectividad y de la elevación de los niveles de vida del pueblo mexicano, por lo que el Estado debía conducir el desarrollo y el aprovechamiento de tales recursos.

En los primeros años de la década de 1990 y principios del nuevo siglo, la concepción de la capacidad de innovación e impulso del sector privado se ha revalorado y se comprendió que, si bien fue oportuna la intervención del Estado en el desarrollo de la industria eléctrica, ésta no constituye un recurso natural y por lo tanto su tratamiento en la Constitución y las leyes que de ella emanan debían ser congruentes con esa realidad, por lo que es necesario actuar en concordancia modificando los esquemas de participación pública y privada para su debido aprovechamiento y posterior desarrollo.

Como resultado, en 1992 la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica (Ley Eléctrica) fue modificada con el propósito de ampliar la naturaleza de las figuras de autoabastecimiento y

cogeneración, crear las de pequeña producción, producción independiente de energía (PIE), y actualizar las de importación y exportación de energía eléctrica.

Pese a que durante las tres décadas posteriores a 1960 la demanda de electricidad se cubrió integralmente a través del desarrollo de las compañías estatales (Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro), a partir de 1992, y como resultado de las reformas a la Ley Eléctrica, a la Ley General de Deuda Pública y a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, el sector privado ha participado de manera significativa en el incremento de la capacidad de generación en el sistema eléctrico nacional a través, aunque no exclusivamente, de la introducción de la figura de los Pidiregas. En ese sentido, en el año 2003 la capacidad de generación de este sector representó el 27.52% (10,364 MW) de la capacidad efectiva de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Luz y Fuerza del Centro (LFC). Al día de hoy, la capacidad de generación privada es de 12,557 MW de la capacidad instalada de generación.<sup>1</sup>

Es más, de acuerdo con la Prospectiva del Sector Eléctrico 2004-2013, se estima que en el año 2013 la mayoría de los proyectos de generación serán financiados con recursos provenientes de este sector, pues CFE y LFC concentrarán sus inversiones principalmente en proyectos de transmisión y distribución. Esto confirma la importancia que la participación del sector privado tendrá en la expansión del sistema eléctrico nacional y la necesidad de brindar certidumbre jurídica a las inversiones existentes y futuras, estimular un ambiente favorable a la inversión y, consecuentemente, fomentar y propiciar la modernización y competitividad del sistema.

## II. INICIATIVAS DE REFORMA PRESENTADAS EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN

En un esfuerzo por llevar al campo la energía eléctrica, promover la industrialización del país con insumos básicos baratos y

---

<sup>1</sup> Comisión Reguladora de Energía, Informe anual 2003, datos de noviembre de 2004.

mejorar el estándar de vida de los mexicanos, desde la década de 1960 el Estado mexicano ha tomado un papel preponderante en el desarrollo del sector eléctrico. No obstante, desde el inicio de la década de 1990 la idea de que el Estado fuera el único responsable de la administración y explotación del sector energético ha ido cambiando para permitir que la inversión privada adquiriera una mayor participación.

En el presente apartado se pretende analizar los múltiples esfuerzos que han llevado a cabo los partidos políticos en los congresos locales y el federal para modernizar el sector eléctrico mexicano. La primera parte describe los antecedentes históricos más relevantes del sector eléctrico mexicano, mientras que en la segunda parte se analizan de manera general las llamadas “iniciativas integrales” sometidas al Congreso federal por los partidos políticos más representativos. La tercera parte expone en detalle las convergencias y divergencias que, en torno a la modernización y/o reorganización del sector eléctrico mexicano, se han venido analizando y que seguramente serán discutidas por los diputados y senadores de la presente legislatura. La cuarta y última parte incluye algunas reflexiones sobre las perspectivas del sector eléctrico mexicano.

Considerando la situación del sector eléctrico que imperaba en esa época, el ex presidente Ernesto Zedillo envió al Congreso de la Unión en febrero de 1999 una iniciativa de reforma que pretendía abrir el sector eléctrico mexicano a una mayor competencia, llevar a cabo una separación de las diferentes actividades de la industria, crear un mercado de electricidad y en su momento, privatizar los activos de CFE y LFC.

Diversos factores políticos, como el proceso de elección federal de 2000 y la integración del Poder Legislativo en 1997 y 2000, configuraron un escenario adverso para la discusión puntual y razonada de las alternativas existentes. En esa tesitura, la iniciativa del ex presidente Zedillo, junto con otras dos —una del Partido Acción Nacional (PAN) y otra del Partido Verde Ecologista de México (PVEM)— fue rechazada por el Senado de la República en mayo de 2002 bajo los argumentos de que: i) la experiencia internacional ha demostrado que los mercados eléctricos no fun-

cionan; ii) la compraventa de energía quedaría sujeta a las fuerzas del mercado; ii) el sector privado no era capaz de garantizar la continuidad en la prestación del servicio público de electricidad, y iii) el mercado no sería el mejor instrumento para atender las necesidades del servicio público.

A partir de entonces, en México se ha desarrollado un intenso intercambio de puntos de vista y propuestas entre las diferentes fracciones parlamentarias, expertos y otros actores políticos, para acordar la profundidad y alcance de la reestructuración del sector eléctrico mexicano.

Para efectos analíticos, es posible dividir el debate eléctrico contemporáneo en dos momentos: uno, el iniciado por el ex presidente Zedillo y el otro protagonizado por el presidente Vicente Fox y las fuerzas políticas mexicanas en un contexto de un sistema renovado de partidos políticos y de una nueva relación entre el Ejecutivo federal, las centrales sindicales, los medios de comunicación y la comunidad académica.

Consecuentemente, desde principios de 2002 otro grupo de iniciativas de reforma de distintos partidos políticos ha sido presentado a las Cámaras del Congreso de la Unión con el propósito de buscar la modernización del sector sin que a la fecha se haya alcanzado acuerdo alguno. Este artículo presenta un análisis de estas nuevas iniciativas y de los intentos más recientes para conducir al sector eléctrico mexicano hacia un servicio de clase mundial.

### III. SITUACIÓN ACTUAL

Actualmente se discuten en el Congreso de la Unión al menos 12 iniciativas de reforma en materia eléctrica, seis de las cuales son iniciativas integrales (cuatro se presentaron en el Senado<sup>2</sup> y

---

<sup>2</sup> Iniciativa de reforma legal del PRI, presentada por el senador Ernesto Gil Elorduy el 13 de marzo de 2002; iniciativa de reforma del PRD presentada por el senador Antonio Solís el 11 de abril de 2002; iniciativa de reforma presentada por el Ejecutivo federal el 16 de agosto de 2002; e iniciativa de reforma del PRI presentada por el senador Alejandro Gutiérrez el 19 de noviembre de 2002.

dos en la Cámara de Diputados).<sup>3</sup> El resto de las reformas fueron presentadas en la Cámara de Diputados<sup>4</sup> y proponen apoyar, a través de tarifas preferenciales, ciertas actividades económicas o zonas geográficas en particular.

En términos generales, el alcance y los objetivos de las iniciativas integrales que actualmente se debaten en el Congreso de la Unión pueden resumirse de la siguiente manera.

- Iniciativa presentada por la diputada Rosario Tapia, del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en febrero de 2002: Incluye únicamente cambios a la legislación secundaria<sup>5</sup> con el objeto de i) mantener al sector eléctrico como actividad estratégica reservada al Estado a través de un monopolio verticalmente integrado; ii) otorgar mayor autonomía presupuestal y operativa a las entidades públicas (CFE y LFC) a cargo de la prestación del servicio público, y iii) concederle mayor participación a la sociedad en la vigilancia del desempeño de las empresas encargadas de la provisión del servicio público.
- Iniciativa presentada por el senador Ernesto Gil Elorduy del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en marzo de 2002, en adelante “iniciativa PRI (Elorduy)”: pro-

---

<sup>3</sup> Iniciativa de reforma del PRD, presentada por la diputada Rosario Tapia en febrero de 2002, e iniciativa de reforma del PRI presentada por el diputado Jorge Alejandro Chávez Presa en agosto de 2003.

<sup>4</sup> Iniciativa de reforma a la fracción I del artículo 26 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica presentada por el senador Roberto Pérez de Alba del PRI el 24 de abril de 2001; iniciativa del PRI presentada en la Legislatura del estado de Tabasco el 16 de enero de 2002; iniciativa del PRI presentada en la Legislatura del estado de Veracruz el 13 de febrero de 2002; iniciativa de reformas legal y constitucional del PRD presentadas por Rosario Tapia el 13 de febrero de 2002; iniciativa de reforma del PAN presentada por el diputado Juvenal Vidrio el 23 de abril de 2002; e iniciativa de reforma del PRD presentada por el diputado Alfredo Hernández Raigosa el 7 de agosto de 2002.

<sup>5</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Entidades Paraestatales, Ley de Planeación, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Ley de la Comisión Reguladora de Energía y Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

## REFORMA ELÉCTRICA: ACUERDOS Y DIFERENCIAS

---

pone modificaciones a la legislación secundaria<sup>6</sup> y busca consolidar el servicio público de energía eléctrica como responsabilidad exclusiva del Estado. Considera que no es necesaria una reforma constitucional pues, de acuerdo con el legislador, la necesidad de contar con energía eléctrica a precios competitivos, lejos de satisfacerse a través de una modificación constitucional, se puede alcanzar siempre que: i) se mantenga el servicio público de energía reservado en manos del Estado y si ii) se les conceda a las empresas paraestatales mayor autonomía financiera y de gestión. Para ello, propone una estructura organizacional en la que se mantiene a CFE y LFC como empresas del Estado integradas vertical y horizontalmente. Aunque reconoce la participación del sector privado, la iniciativa establece que éste podrá producir energía eléctrica a través de las modalidades de autogeneración y cogeneración y que se considerarán como complementarios al servicio público y no sustitutos de éste. Incluso se propone que la capacidad excedente a las necesidades de los autoabastecedores no podrá sobrepasar el 10% de su capacidad total para mantener su condición de generación para el autoconsumo, poniendo de esta manera un límite a la expansión de esta actividad. Contempla el fortalecimiento de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y mantiene la participación privada bajo las modalidades existentes.

- Iniciativa presentada por el senador Antonio Soto del PRD en abril de 2002, en adelante “iniciativa PRD”: contempla únicamente modificaciones a la legislación secundaria<sup>7</sup> y establece que el servicio público permane-

---

6 Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de la Comisión Reguladora de Energía, Ley de Ingresos de la Federación y propone la creación de la Ley Orgánica de la Comisión Federal de Electricidad.

7 Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación, Ley de Obras y Servicios Relacionados con las

cerá siendo una actividad estratégica y exclusiva del Estado por medio de CFE y LFC. A pesar de que contempla la participación de la inversión social y privada, ésta continuará limitándose a las figuras establecidas en la legislación vigente. Además, la iniciativa establece algunas restricciones para su posterior desarrollo (por ejemplo, en proyectos de autoabastecimiento establece que “los socios deberán aportar, por lo menos, un porcentaje de capital social equivalente a la mitad del porcentaje de capacidad o energía que requieran, y en ningún caso podrá entregarse energía a cada socio en cantidad mayor a la equivalente al doble del capital social aportado”). Propone el fortalecimiento de la CRE y la creación de la Comisión Nacional de Energía en quien recaería la planeación y programación del sector eléctrico mexicano.

- Iniciativa presentada por el Ejecutivo federal en agosto de 2002, en adelante “Iniciativa Fox”: contempla modificaciones a los artículos 27 y 28 de la Constitución con el objeto de: i) permitir a la iniciativa privada participar en la generación de electricidad para usos propios y para el Estado, en la generación y provisión del servicio para los usuarios cuyo consumo se ubique por arriba de lo considerado en la ley y que cumplan ciertos requisitos, y ii) definir cuáles son las actividades consideradas exclusivas del Estado y aquellas susceptibles de recibir participación privada. Propone también algunas modificaciones a la legislación secundaria.<sup>8</sup> Mantiene la prestación del servicio público como una actividad reservada al Es-

---

Mismas, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Ley Federal de Entidades Paraestatales y propone la creación de la Ley Orgánica de la Comisión Reguladora de Energía, de la Comisión Federal de Electricidad, de la Comisión Nacional de Energía y la Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Energía Eléctrica.

<sup>8</sup> Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, Ley de la Comisión Reguladora de Energía y propone la creación de la Ley Orgánica de la Comisión Federal de Electricidad y del Centro Nacional de Control de Energía.

tado y a cargo de CFE y LFC de manera exclusiva. Aunque contempla la participación de los sectores social y privado en algunas de las actividades del sector (principalmente en generación) no propone la privatización de los activos de CFE ni de LFC, a diferencia de la iniciativa del ex presidente Ernesto Zedillo de 1999. Propone la creación de la figura de usuarios calificados, quienes podrán elegir a su suministrador de energía o suscribir contratos de compraventa de energía cuando su consumo exceda los 2,500 MW/hora al año. Contempla el fortalecimiento de la CRE, la independencia del Centro Nacional de Control de Energía (CENACE) como una entidad independiente de CFE que proporcione certidumbre y que garantice el acceso no discriminatorio a las redes de transmisión y distribución y un despacho transparente de la electricidad.

- Iniciativa presentada por el senador Alejandro Gutiérrez (PRI) en noviembre de 2002, en adelante “iniciativa PRI (Gutiérrez)”: Considera modificaciones a los artículos 27 y 28 de la Constitución conservando la prestación del servicio público como una actividad exclusiva del Estado. Propone modificaciones a la legislación secundaria<sup>9</sup> y la bursatilización de hasta el 40% de los activos de CFE para quien, igual que para LFC, propone una mayor autonomía en la toma de decisiones. Su iniciativa establece que se podrá permitir la inversión de empresas extranjeras siempre que éstas no sobrepasen el 49% de la inversión total. De igual forma, contempla la posible separación contable de las actividades del sector, el fortalecimiento institucional de la CRE y la creación de un operador independiente del sistema, denominado Centro Nacional de Operación del Sistema, propiedad del Estado.

---

<sup>9</sup> Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, Ley de la Comisión Reguladora de Energía, Ley de Inversión Extranjera y propone la creación de la Ley Orgánica de CFE y del Centro Nacional de Operación del Sistema.

- Iniciativa presentada por el diputado Jorge Alejandro Chávez Presa (PRI-DF) en agosto de 2003, en adelante “iniciativa Chávez”: Contempla reformas constitucionales a los artículos 27 y 28 con el objeto de cambiar la estructura organizacional a través del establecimiento de un modelo económico mixto (público más privado) para la industria eléctrica. De acuerdo con la iniciativa, dicho modelo considera que el Estado conserve la responsabilidad de planeación de la industria, la autoridad para regularla y los poderes para vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales. El Estado mantendría la propiedad de los activos de transmisión y distribución. A diferencia de otras iniciativas, establece una definición para el servicio público distinguiendo dos tipos de consumidores: aquéllos que utilizan la electricidad como un insumo para su cadena de producción y aquéllos que la requieren de manera continua, uniforme, estable y permanente (residenciales y pequeña y mediana industria). Entre otras cosas, la iniciativa contempla la creación de una entidad pública independiente a cargo de la operación del sistema y el fortalecimiento de la CRE a través de conferirle atribuciones para el establecimiento de las tarifas eléctricas.

Tomando en consideración la naturaleza de las iniciativas, la estructura organizacional que proponen y la participación de los sectores social y privado en la industria eléctrica, estas iniciativas pueden clasificarse en dos grupos, a saber:

- Las iniciativas de los senadores Ernesto Gil Elorduy (PRI), Antonio Soto (PRD) y Rosario Tapia (PRD), buscan modificar únicamente la legislación secundaria para consolidar el servicio público de energía eléctrica en los términos establecidos, es decir, manteniéndolo en su carácter de estratégico y reservada exclusivamente para el Estado y reforzando la estructura organizacional vigente en la que las empresas del Estado permanecen integradas vertical y horizontalmente. Proponen también otorgar

## REFORMA ELÉCTRICA: ACUERDOS Y DIFERENCIAS

---

mayor autonomía operativa y de gestión a CFE y LFC pues consideran que son autofinanciables y capaces de satisfacer sus necesidades de mantenimiento y expansión. Proponen también fortalecer al órgano regulador a través de conferirle mayores atribuciones, entre las que se destaca la de fijar las tarifas de servicio público y, aunque reconocen el papel de los inversionistas privados, en algunos casos imponen limitaciones a su participación.

- Las iniciativas del Ejecutivo federal, del senador Alejandro Gutiérrez (PRI) y del diputado Chávez Presa (PRIDF), contemplan reforzar la figura del servicio público y dar certidumbre y claridad a la participación de los sectores social y privado a través de la adecuación del marco constitucional, lo que brindaría mayor certidumbre a la inversión existente y futura. De igual forma, contemplan llevar a cabo cambios en la legislación secundaria, una segmentación del sector en diferentes actividades, crear un operador independiente del sistema para garantizar el acceso no discriminatorio y la confiabilidad del sistema, fortalecer al organismo regulador en materia de determinación de las tarifas y regulación del servicio público de energía eléctrica y atraer mayor inversión social y privada sin la garantía del Estado.

Como puede observarse, en términos generales estos dos escenarios consideran: i) fortalecer al monopolio público a través de incrementar la participación del Estado en la expansión, mantenimiento y control del sistema eléctrico nacional; o bien, ii) introducir condiciones de competencia por el lado de la oferta y la demanda con el propósito de alcanzar una mayor eficiencia y calidad en la provisión del servicio eléctrico.

#### IV. PRINCIPALES CONVERGENCIAS Y ASPECTOS POR DEFINIRSE EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN

Pueden distinguirse algunas convergencias y aspectos que están pendientes de alcanzar un acuerdo por parte de los diversos

grupos parlamentarios que integran el Senado de la República. Con el propósito de distinguir claramente estos elementos, se hará un análisis de las iniciativas integrales que contemplan modificaciones al marco constitucional y legal existente.

Cuadro 1. Comparación entre iniciativas

	<i>Zedillo 1999</i>	<i>PVEM 2001</i>	<i>PAN 2001</i>	<i>PRD* 2002</i>	<i>PRI 2002 (Elorduy)</i>	<i>Fox 2002</i>	<i>PRI 2002 (Gutiérrez)</i>	<i>PRI 2003 (Chávez Presa)</i>
Privatización	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
<i>Competencia</i>								
• Generación	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓
• U. Calificados	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓
• Intercambio	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓
Autonomía de CFE	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Nuevas atribuciones CRE	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Abandono garantías públicas	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓
Nueva estructura tarifaria	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Operador indep. del sistema	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓
Acceso abierto a las redes de T/D	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

\* Incluye las iniciativas presentadas por la diputada Rosario Tapia en febrero de 2002 y las del senador Antonio Soto en abril de 2002.

Elaborado por el autor.

## 1. Organización industrial y productores privados

Pese a la existencia de algunas diferencias, es posible afirmar que las diferentes iniciativas contemplan algunos elementos comunes, entre ellos: i) la no privatización de los activos de CFE ni de

LFC; ii) la permanencia de las dos empresas del Estado a cargo de la prestación exclusiva del servicio público; iii) el fortalecimiento del órgano regulador; iv) el otorgamiento de autonomía de gestión a CFE y LFC, y v) el reconocimiento de la necesidad de continuar con la participación de la inversión social y privada en actividades de generación para que complementen la inversión pública.

En cuanto a las empresas del Estado, las diferentes iniciativas difieren en cuanto a su integración. Mientras que las del PRI (Elorduy) y del PRD contemplan su permanencia como empresas integradas vertical y horizontalmente, pues hacerlo garantizaría, desde su punto de vista, la continuidad del abasto de energía eléctrica, las iniciativas Fox, Gutiérrez y Chávez proponen separar contablemente las actividades que componen al sector para garantizar mayor transparencia y eficiencia en su operación. La separación contable de actividades tendría como objetivo que cada una de ellas busque fortalecer sus estados financieros y se evite la existencia de subsidios cruzados entre las actividades más productivas y las menos eficientes.

Otro de los puntos en los que las iniciativas difieren, es en cuanto a la participación de los sectores social y privado, pues mientras que las iniciativas del PRI (Elorduy) y del PRD imponen ciertas restricciones a la participación de este sector (al establecer límites a la capacidad de generación de los autoabastecedores y a la conformación del capital social de las sociedades de autoabastecimiento, respectivamente), la iniciativa Fox es más flexible, pues no sólo contempla la continuidad de las figuras vigentes de participación privada, sino que incluso propone medidas para su fortalecimiento como la posibilidad de que los grandes consumidores puedan optar por elegir al proveedor de energía eléctrica que ofrezca las mejores condiciones de calidad y precio.

La independencia del operador del sistema es uno de los aspectos que requiere un consenso entre las diferentes iniciativas. Como se mencionó, mientras que las iniciativas Fox y la del PRI (Gutiérrez) contemplan la separación del operador de la estructura actual de CFE por considerar que se haría más transparente el control del sistema eléctrico nacional y se garantizaría el acce-

so no discriminatorio a las redes de transmisión y distribución, las iniciativas del PRI (Elorduy) y del PRD no lo consideran necesario pues argumentan que los niveles de confiabilidad del esquema actual son completamente satisfactorios y que no se requiere por tanto su separación, desconociendo con esto la necesidad de brindar mayor transparencia en la operación del sistema y del despacho de generación a los proyectos de autoabastecimiento y cogeneración.

Las otras iniciativas (PRD y PRI, Elorduy), al no considerar la separación de las actividades de CFE y LFC no contemplan otros participantes e incluso establecen algunas restricciones a los ya existentes.

## 2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Uno de los principales puntos que requieren un acuerdo entre las principales fracciones parlamentarias del Congreso está relacionado con la necesidad de modificar o no la Constitución Política.

Las iniciativas Fox, PRI (Gutiérrez) y Chávez señalan la necesidad de modificar los artículos 27 y 28 de la Constitución debido a la inconsistencia que hoy existe entre lo establecido en estos artículos y la Ley Eléctrica con respecto al alcance del concepto de servicio público. Su objeto es brindar mayor certidumbre jurídica a los inversionistas sociales y privados, pues, por un lado, la Constitución estipula que la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica que tenga por objeto de la prestación del servicio público es una actividad reservada de manera exclusiva al Estado; mientras que, por el otro, la Ley Eléctrica permite a los sectores social y privado participar en algunas de las actividades del sector eléctrico, particularmente en generación (bajo ciertas circunstancias y modalidades), denotando visos de inconstitucionalidad.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> De hecho, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró en junio de 2002 que “no pasa inadvertido para este Tribunal Constitucional [...] que no sólo la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y otras leyes relacionadas, pudieran contener

## REFORMA ELÉCTRICA: ACUERDOS Y DIFERENCIAS

---

Por el lado de la demanda, la iniciativa Fox propone incluir la figura de autoconsumidor o usuario calificado quien, una vez satisfechos los requerimientos establecidos en las disposiciones reglamentarias aplicables, podrá elegir al suministrador que le ofrezca las mejores condiciones de calidad y precio, fomentando así una mayor competencia entre los suministradores que en el largo plazo podría reflejarse en mejores estándares de eficiencia, calidad y precio. Las propuestas del PRI (Gutiérrez y Chávez) coinciden con la iniciativa Fox toda vez que contempla la posibilidad de celebrar “contratos bilaterales” para la compraventa de energía. La iniciativa Chávez contempla adicionalmente modificaciones para permitir una mayor participación privada en la exploración y adicionalmente extracción de gas natural no asociado.

En contraste, las iniciativas del PRD y del PRI (Elorduy) consideran que la reforma de la industria eléctrica debe llevarse a cabo únicamente a través de modificaciones a la legislación secundaria en virtud de que consideran que el Estado, a través de la CFE, es autofinanciable y capaz de costear sus necesidades de mantenimiento y expansión si se le otorga plena autonomía operativa y de gestión. De acuerdo con la visión de ambos senadores, esta iniciativa obedece a la necesidad de: i) asegurar la soberanía en materia de energéticos, ii) garantizar el desarrollo sustentable a través de una sola empresa integrada vertical y horizontalmente, y iii) certificar que la explotación racional de los recursos naturales sea para beneficio de la nación.

Para ello, ambas iniciativas contemplan: i) preservar el principio del servicio público, ii) conservar como una facultad exclusiva del Estado la planeación del sector, iii) preservar las empresas públicas integradas vertical y horizontalmente, iv) fomentar la inversión pública en la generación de energía eléctrica, y v)

---

disposiciones contrarias a la Constitución [...] de ser así, el propio Congreso de la Unión, que es la parte accionante (sic) en ella [...], estará en aptitud de realizar las reformas pertinentes [...] la decisión al respecto resulta ajena a las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”. Esta cita aparece en la página 72 del Diario Oficial de la Federación correspondiente al lunes 3 de junio de 2002.

establecer una política de subsidios dirigida a quien más los necesite. Debe aclararse, no obstante, que estos elementos parten de los supuestos de que, según sus autores, CFE no ha realizado inversiones en generación, que los mecanismos de mercado no funcionan eficientemente y que la creación de la figura de usuarios calificados entregaría a los extranjeros la industria eléctrica mexicana.

### 3. Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE)

Las iniciativas presentadas al Congreso consideran escenarios muy diversos en cuanto al alcance de la legislación secundaria. Algunas de las iniciativas han considerado modificaciones a la Ley Eléctrica vigente, mientras que otras han optado por la expedición de una nueva ley sin proponer una legislación acorde con las necesidades de la industria eléctrica mexicana. En la propuesta del PRD, por ejemplo, propone la expedición de una Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Energía Eléctrica, con el objeto de ratificar la responsabilidad del Estado en la prestación del servicio público de energía eléctrica.

Vale la pena señalar que actualmente la Ley Eléctrica, además de tratar sobre todos los aspectos relacionados con la prestación del servicio público de energía eléctrica, hace las veces de una Ley Orgánica de la CFE y de LFC11 por exclusión, considerando la estructura organizacional de estas dos entidades pero tomando en cuenta las excepciones que, en el ámbito de energía eléctrica, deben ser contempladas y reguladas por ser actividades que llevan a cabo los sectores social y privado.

Todas las iniciativas coinciden en modificar los términos y condiciones para la prestación del servicio público de energía eléctrica, adecuándolas, a su propia visión y objetivos. A continua-

---

11 La organización general y atribuciones de CFE se encuentran señaladas en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, mientras que la creación del organismo LFC tuvo lugar mediante un decreto del Poder Ejecutivo y su organización se encuentra señalada en el Estatuto Orgánico del mismo.

ción se mencionan algunos de los rubros más relevantes de las iniciativas con respecto a la Ley Eléctrica.

### **A. Empresas en manos del Estado y potencialidades de bursatilización**

Todas las iniciativas analizadas coinciden en: i) la no privatización de los activos de la CFE y LFC, y ii) la continuidad de la prestación del servicio público como una actividad exclusiva del Estado a través de las entidades públicas existentes.

De esta manera, la prestación del servicio público de energía eléctrica continuarán realizándose de manera exclusiva por CFE en toda la República Mexicana con excepción de la Ciudad de México y algunos municipios de Puebla, Hidalgo, Morelos y el Estado de México, en donde LFC permanecerá encargado de estas actividades.

Pese a que la iniciativa del PRI (Gutiérrez) no contempla la privatización de los activos de las entidades, propone, en cambio, la bursatilización de hasta el 40% de los activos de CFE para permitirle contar con recursos adicionales a los presupuestarios para avanzar en su proceso de modernización.

Es importante destacar que, quizá por razones políticas, las iniciativas no abordan con la importancia que se debiera la situación del marco legal y financiero de LFC.

### **B. Definición de “Servicio Público”**

Desde antes de la reforma de 1992, en México se ha dado un intenso debate sobre el alcance del servicio público. La intensidad del debate se debe, quizá, a la falta de antecedentes en la legislación mexicana que pudieran ser de utilidad.

En este sentido, uno de los aspectos contemplados por las diferentes iniciativas en torno a la legislación secundaria es la definición y alcance del concepto de servicio público de energía eléctrica, pues dependiendo de cómo se defina se establecerá el ámbito de competencia del sector público y privado. La defini-

ción de servicio público contemplada en cada una de las iniciativas de reforma es la siguiente:

*Iniciativa Fox.* Se entiende por servicio público de energía eléctrica a las actividades que realice el Estado, a través de entidades paraestatales de manera continua, uniforme, regular y permanente para el suministro de energía eléctrica que tenga por objeto satisfacer las necesidades colectivas básicas.

*Iniciativa PRI (Gutiérrez).* El servicio público consiste en el suministro de energía a todos los que lo soliciten en los términos de esta ley y de sus disposiciones reglamentarias, para asegurar un suministro nacional de calidad, continuo, regular, uniforme, permanente con costos socialmente equitativos y económicamente competitivos y protegiendo al medio ambiente.

*Iniciativa PRI (Elorduy).* El servicio público comprende el conjunto de actividades organizadas y dirigidas con el fin de asegurar la satisfacción de las necesidades presentes y futuras de electricidad de la sociedad mexicana, en forma suficiente, continua, uniforme y regular, sin menoscabo del entorno ambiental.

*Iniciativa PRD.* El servicio público comprende la generación, transmisión, transformación, control, distribución, y comercialización de energía eléctrica para solventar en forma continua, uniforme, regular y permanente las necesidades energéticas.

*Iniciativa Chávez Presa.* Servicio público es aquél que garantice un abasto de energía de calidad y a precios razonables en beneficio de los hogares y los pequeños consumidores, porque estos usuarios no tienen los medios para proveerse de energía por ellos mismos, ni capacidad o recursos para buscar un suministrador más económico.

## REFORMA ELÉCTRICA: ACUERDOS Y DIFERENCIAS

---

Vale la pena destacar algunas diferencias entre las definiciones anteriormente citadas. En las iniciativas Fox, PRI (Gutiérrez) y (Chávez), el servicio público se refiere únicamente al suministro de energía eléctrica a los usuarios finales, mientras que las otras dos lo definen como el conjunto de actividades necesarias para suministrar energía eléctrica a todos los usuarios, independientemente de si éstos pertenecen a los sectores industrial, comercial, de servicios, doméstico o agrícola. Para el primer grupo, la definición permite crear una nueva figura (los Vendedores Especializados o Usuarios Calificados) que faciliten el intercambio de energía, la posibilidad de celebrar contratos bilaterales entre los diferentes participantes del sector ya sean públicos o privados y la elegibilidad del suministrador por parte de los usuarios calificados. Esto permitirá incrementar la competencia para mejorar las condiciones de precio y calidad en el largo plazo.

Se considera que el resto de las definiciones, a diferencia del primer grupo, no promueve la competencia ni otorgan los incentivos para que las entidades mejoren la calidad o el precio de sus servicios pues mantiene una estructura vertical y horizontalmente integrada (sin competencia) que, por ende, no proporciona los incentivos para incrementar su productividad ni para trasladar los beneficios a los consumidores finales.

Aquí valdría la pena diferenciar el servicio público obligatorio del servicio público universal. Mientras que el primero se refiere a aquel servicio al que el usuario puede exigir acceso irrestricto a cambio del pago de una tarifa, ya sea que el usuario se encuentre obligado a usar el servicio (agua, drenaje) o sea opcional para él (telefonía, electricidad, gas natural), el segundo se refiere a aquél en donde el Estado está obligado a proporcionar a toda la comunidad a cambio de una tarifa preferencial, garantizando la universalidad en su provisión. Debe quedar claro que el Estado no debe tener la obligación de satisfacer las necesidades que no sean consideradas como básicas (como aquéllas de una industria o un comercio que no requieren del servicio universal), sino únicamente aquéllas que lo obliguen a proporcionarlo a cambio de una tarifa determinada. Además debe tomarse en cuenta que la provisión de un servicio universal que no distingue entre

clientes industriales, comerciales, de servicios, domésticos o agrícolas requiere de enormes cantidades de recursos que pudieran ser utilizados en otras áreas tan importantes como salud, educación, seguridad, etcétera.

### **C. Control y operación del sistema y del despacho de generación**

Uno de los principales requisitos para el desarrollo de la industria eléctrica es garantizar el acceso libre y no discriminatorio a las redes de transmisión y distribución para todos los participantes. El acceso abierto a las redes es una de las condiciones básicas para la atracción de capitales privados que fomenten la inversión y contribuyan a la expansión del sistema de redes.

En esta materia pueden distinguirse también dos tendencias generales. Por un lado, las iniciativas Fox, PRI (Gutiérrez) y Chávez proponen la creación de un organismo independiente que sea responsable del control y operación del sistema y del despacho de generación y distribución de electricidad, y que garantice el acceso abierto no discriminatorio para todos los participantes. La independencia del operador del sistema se considera indispensable para el desarrollo de nuevos proyectos de autoabastecimiento y cogeneración, para garantizar igualdad de condiciones y no discriminación en el acceso a las redes y, finalmente, para otorgar plena certidumbre jurídica a los permisionarios que actualmente realizan estas actividades. En este sentido, la iniciativa Fox contempla la separación del Centro Nacional de Control de Energía (CENACE) de CFE, mientras que la del RPI (Gutiérrez) propone la creación de un nuevo organismo denominado Centro Nacional de Operación del Sistema. Ambas iniciativas proponen que el operador del sistema tenga la obligación de cumplir con las reglas y procedimientos de operación del sistema y del despacho eléctrico, las cuales serían aprobadas por la CRE con el propósito de garantizar la transparencia en el despacho de generación de electricidad tanto de las entidades públicas como de las del sector privado.

Por el otro, las iniciativas del PRD y del PRI (Elorduy) incluyen provisiones para que la operación del sistema y el despacho de generación continúen siendo responsabilidad de la CFE debido a que: i) la estructura organizacional que ellos contemplan no incluye la separación contable de las actividades que la componen y ii) a que consideran que el actual esquema garantiza condiciones de estabilidad y confiabilidad del sistema eléctrico nacional. De acuerdo con estas iniciativas, el CENACE continuará desempeñando sus actividades como hasta ahora. No queda claro cuál será la regulación aplicable a la operación del sistema y del despacho de energía, qué institución controlará estas operaciones, ni cómo se garantizará que la energía eléctrica que adquieran las entidades correspondientes para el servicio público sea la más económica para los consumidores finales. De igual forma, existe la preocupación de que, al estar integradas de manera vertical y horizontal, los subsidios no lleguen a quien más los necesite y se confundan dentro de la contabilidad general de estas entidades.

En la medida en la que el operador del sistema sea independiente del resto de los participantes, será posible lograr un acceso libre y no discriminatorio a las redes de transmisión. Incluso aquellos países que no han introducido una competencia en sus sectores han atravesado por un proceso de separación del operador de sus sistemas centrales. Esta separación garantiza una mayor transparencia en la operación del sistema y provee los incentivos necesarios a los inversionistas privados para construir nuevas plantas de generación, pues garantiza que el despacho de la energía producida sea totalmente imparcial y que no se beneficie a ciertos generadores durante su operación.

#### **D. Establecimiento de tarifas**

Existe un amplio consenso en cuanto a que se le debe conferir a la CRE la atribución de determinar las tarifas para el servicio público de energía eléctrica. La determinación de tarifas por parte del órgano regulador, al igual que en otros países, garantizaría

condiciones de transparencia, otorgaría mayor certidumbre a los consumidores finales, crearía un marco más estable y predecible para la atracción de capital privado hacia proyectos de generación y evitaría el uso de criterios no económicos para su cálculo. Pese a la existencia de este consenso existen algunas diferencias entre las diferentes iniciativas.

Las iniciativas de Fox y del PRI (Gutiérrez y Chávez) proponen que sea la CRE quien determine las metodologías para el cálculo de las tarifas de suministro para el servicio público de manera que permitan cubrir las necesidades financieras y las de ampliación de la infraestructura eléctrica. Las tarifas serían fijadas, ajustadas y, en su caso, reestructuradas por la CRE con base en criterios de eficiencia económica.

Al proponer la determinación tarifaria con base en metodologías fundamentadas en criterios de eficiencia económica, estas iniciativas alejan la determinación del marco tarifario de criterios ajenos a los económicos y permite enviar señales adecuadas y brindar certidumbre con respecto a su cálculo tanto a consumidores finales como a inversionistas potenciales.

Por otro lado, en la iniciativa del PRD se propone que la CRE determine las tarifas para el suministro del servicio público y de cargos por servicios de transmisión a iniciativa de la CFE. La CRE deberá determinar las tarifas manteniéndolas en los niveles más bajos, considerando el nivel de consumo, la clase de servicio (doméstico, industrial o de riego), las variaciones horarias y estacionales que afectan los costos de generación y las necesidades financieras y de expansión del servicio público.

Por último, la iniciativa del PRI (Elorduy) establece que las tarifas de suministro para el servicio público y de porteo sean aprobadas por la CRE escuchando la opinión de SHCP y la Secretaría de Economía (SE) conforme criterios de igualdad, sin perjuicio de los subsidios que puedan establecerse, reflejando los costos reales de generación, transformación, transmisión y distribución de electricidad.

Resulta importante aclarar que el senador Óscar Luebbert Gutiérrez (PRI) presentó un dictamen que retoma y resume diversas iniciativas y puntos de acuerdo en materia de energía eléc-

trica que fueron presentados por legisladores locales y federales desde octubre de 2001 y que con base en ellas diseñó el proyecto de Decreto que fue dictaminado y aprobado el 10 de abril de 2003. El dictamen se aprobó con 62 votos a favor del PRI, PRD y PVEM, uno en contra y 27 abstenciones del PAN. Los elementos contenidos en el Decreto se refieren principalmente a atribuciones de la SHCP con respecto al diseño y aplicación de tarifas eléctricas de uso doméstico. El Decreto aprobado no es consistente con las iniciativas de reforma presentadas por los mismos partidos (las iniciativas integrales) que están apoyando este decreto, en particular por lo siguiente:

- No se otorga autonomía de gestión a las empresas a cargo del servicio público al eliminarles la posibilidad de participar en los procesos de determinación tarifaria.
- Las funciones de regulación tarifaria no son otorgadas plenamente al órgano regulador como lo proponen las iniciativas sino que, por el contrario, se diluye la responsabilidad al distribuir atribuciones entre el Congreso y el Ejecutivo Federal.
- El proyecto de Decreto, lejos de proponer una reducción paulatina de los subsidios, conlleva un otorgamiento mayor de éstos con un costo adicional a los existentes.

Este decreto considera la separación de dos variables fundamentales en el diseño tarifario (estructura y niveles de precio) al definir “tarifa” como una clasificación del nivel de consumo establecido por el Congreso, por un lado, y al otorgar la atribución para determinar los niveles de precio a la CRE, SHCP y otras entidades. Esta separación, no obstante, no se considera viable, ya que la estructura de los niveles de consumo y los niveles de precio están intrínsecamente correlacionados entre sí.

La determinación de tarifas con base en criterios económicos (contables), la existencia de subsidios mal focalizados y el uso de una regulación basada en costos de servicio con retornos (aprovechamientos) basados en el capital, hacen que la regulación tarifaria vigente no haya cumplido con sus objetivos y que se hace imperante su (pronta) actualización.

De aquí se desprende, por ende, la necesidad de que las diferentes fracciones parlamentarias asuman una posición clara, única y definitiva en torno a elementos como la autonomía de gestión de las empresas públicas, el órgano a cargo de la determinación de las tarifas y la política de subsidios que redundarán en el establecimiento de un marco tarifario transparente y eficiente. Este debate está todavía pendiente en la Cámara de Diputados, cuyo dictamen deberá ser ratificado por parte de dicha Cámara de la República, para que en efecto, se configure como una reforma legal vigente.

#### 4. Ley de la Comisión Reguladora de Energía

Uno de los elementos que más destaca en las iniciativas de Fox y del PRI (Gutiérrez) y (Chávez) es la necesidad de fortalecer el marco institucional que regulará las actividades del sector eléctrico mexicano de manera que se garantice la prestación eficiente y la calidad de los servicios de energía eléctrica. En términos generales, estas reformas incluyen el otorgamiento de nuevas atribuciones para reforzar el papel del órgano regulador y la determinación de mecanismos adecuados para una nueva regulación tarifaria. Estos elementos permitirán al órgano regulador (la CRE) desempeñarse con oportunidad y eficacia mediante una operación transparente y la garantía de un trato no discriminatorio a los participantes del sector. Para asegurar que la CRE regule de manera eficaz y eficiente las actividades relacionadas con el sector energético se requiere, además de otorgarle atribuciones adicionales, conferirle una naturaleza jurídica que le permita contar con una verdadera autonomía técnica y operativa para cumplir con su objeto. A continuación se destacan los principales elementos de la materia:

##### **A. Naturaleza jurídica**

Mientras que las iniciativas Fox y PRI (Gutiérrez) proponen que la CRE se consolide como un órgano desconcentrado de la admi-

nistración pública federal, mientras que las otras dos (PRI, Elorduy y PRD) contemplan que se convierta en un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y operativa.

El carácter de organismo público descentralizado propuesto en las últimas dos iniciativas, no obstante, dificultaría a la CRE para que, de manera independiente, expida actos vinculatorios, toda vez que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales señala ciertas limitaciones en cuanto al objeto de los organismos públicos descentralizados (artículo 14).<sup>12</sup>

Si bien es cierto que esta figura es utilizada en otros países que cuentan con un sistema legal similar (por ejemplo, España), para el caso mexicano sería necesario, de aprobarse estas iniciativas, llevar a cabo un cambio estructural en la legislación secundaria para permitir que la CRE se convierta en una figura jurídica con carácter pleno de autoridad.

### **B. Autonomía técnica y operativa**

Todas las iniciativas analizadas coinciden en brindar a la CRE mayor autonomía técnica y operativa que le permita tomar decisiones en todos los aspectos relacionados con el sector dentro del ámbito de su competencia. Estas facultades brindarían mayor transparencia y garantizarían un trato no discriminatorio a los participantes del sector eléctrico. Conferirle una mayor autonomía técnica y operativa a la CRE contribuirá a enviar las señales técnicas y económicas adecuadas y a brindar la certeza jurídica necesaria para el desarrollo de nuevos proyectos de autoabastecimiento y cogeneración, lo que finalmente permitirá el desarrollo de la capacidad de generación.

---

<sup>12</sup> Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea: i) la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; ii) la prestación de un servicio público o social, y iii) la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

La adopción de esquemas que fortalecen el papel de los órganos reguladores en varios países (por ejemplo, Inglaterra y España) ha permitido asegurar el acceso no discriminatorio a las redes de transmisión y distribución, proteger a consumidores y asegurar un rendimiento razonable a los inversionistas y reducir el ejercicio de poder de mercado que pueda resultar de los segmentos monopolísticos.

### **C. Control presupuestario y patrimonio propio**

Todas las iniciativas proponen otorgar a la CRE, en mayor o menor medida, un mayor control sobre su presupuesto. Tal es el caso de la iniciativa del PRI (Elorduy) y del PRD que plantean que el patrimonio de la CRE estará integrado, además de los recursos presupuestales, las aportaciones que le asigne el gobierno federal y de los derechos, bienes muebles e inmuebles que el gobierno federal le asigne, por los ingresos provenientes del pago de derechos que se establezcan por el otorgamiento de sus servicios, los frutos que obtenga de sus bienes y el resultado neto de operación. Una mayor autonomía en este sentido le permitiría desarrollar sus funciones en condiciones de transparencia y favorecerá la percepción pública de independencia y autonomía.

Las iniciativas de Fox y del PRI (Gutiérrez) determinan que el Presidente de la Comisión gestionará ante las autoridades competentes la autorización del anteproyecto anual de presupuesto y que éste, salvo cuando ocurra un ajuste presupuestario, no podrá ser sujeto de adecuaciones.

Un mayor control sobre su presupuesto es vital para evitar que el organismo regulador sea capturado o sujeto a presiones presupuestarias federales que puedan atentar contra su autonomía técnica y operativa.

### **D. Nuevas atribuciones**

Con el propósito de fortalecer el papel de la CRE como órgano regulador, la mayoría de las iniciativas coinciden en otorgarle

atribuciones adicionales. En este sentido, la iniciativa del PRI (Elorduy) establece que la CRE podrá determinar las condiciones que rijan los concursos de generación de energía por parte de permisionarios para complementar al servicio público, formular y dar seguimiento al programa sectorial en materia de energía e imponer sanciones administrativas. Esto, con el objeto de que sus decisiones “garanticen un servicio público de energía eléctrica de calidad, al más bajo costo, además de ofrecer certidumbre y confianza a la población del país, respecto de la determinación de las tarifas eléctricas”.

La iniciativa Fox, por su parte, propone otorgarle a la CRE atribuciones adicionales en el sentido de que: i) pueda establecer los términos y condiciones para la prestación del servicio público de suministro, ii) regule y vigile el funcionamiento del operador independiente del sistema, iii) vigile que la adquisición de la energía eléctrica que se destine al servicio público resulte de menor costo para los usuarios, iv) lleve el registro de los usuarios cuyo consumo sea mayor a 2.5 GW hora al año, y v) apruebe los términos y condiciones de las licitaciones públicas para la ejecución de proyectos para la expansión o sustitución de la capacidad de generación del sistema eléctrico nacional. De acuerdo con esta iniciativa, las nuevas atribuciones permitirán a la CRE obtener una mayor participación en el establecimiento de los estándares de eficiencia y calidad que deberán cumplir los participantes de la industria eléctrica, así como en la determinación de las condiciones de transparencia, equidad y no discriminación necesarias para el desarrollo de las actividades energéticas que podrán realizar los sectores público, social y privado.

La iniciativa presentada por el PRI (Gutiérrez), a su vez, confiere a la CRE nuevas atribuciones en materia de regulación con el objeto de proteger a los usuarios y promover el desarrollo competitivo de los sectores de gas y electricidad. En este sentido, contempla incrementar su ámbito de competencia en generación, transmisión, transformación, distribución, suministro y venta de energía eléctrica. Además, contempla hacer más extensivos los esquemas de regulación sobre la operación y el control del Sistema Eléctrico Nacional y del despacho centralizado de generación.

La iniciativa del PRD no confiere nuevas atribuciones a la CRE, salvo las de determinación de tarifas para el suministro y venta de energía eléctrica.

#### 5. Comisión Federal de Electricidad

En términos generales, las iniciativas analizadas proponen que CFE se mantenga como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, pero con mayor autonomía de gestión. No obstante, hay algunos elementos en los que éstas difieren.

##### **A. Régimen fiscal**

En torno al régimen fiscal a que deberá sujetarse CFE, la única iniciativa de las analizadas que contempla modificaciones sustanciales es la del PRI (Elorduy), que propone sujetar a la CFE al Registro Federal de Contribuyentes para que efectúe todas las contribuciones que las leyes tributarias establezcan y tengan relación con su operación. De la misma forma, propone que CFE calcule, determine y contribuya con el equivalente al Impuesto Sobre la Renta y cumpla con todos los requisitos que establece la ley para los contribuyentes con actividad empresarial. En cuanto al Impuesto al Valor Agregado, la iniciativa del PRI (Elorduy) también establece que CFE se desempeñará como un contribuyente normal de este régimen. Dado su carácter no lucrativo, CFE estará exento del pago del Impuesto al Activo de la Empresa. La iniciativa tiene como objetivo igualar el régimen fiscal de CFE con el de cualquier otra empresa con actividad empresarial y reducir la carga fiscal que, de acuerdo con él, tiene la empresa.

Deben tomarse en cuenta algunos estudios elaborados por el Instituto Mexicano de Ejecutivo de Finanzas que señalan que sujetar a la CFE a un régimen fiscal similar al de las compañías con actividad empresarial no cumpliría con los objetivos trazados por el PRI en la iniciativa presentada en marzo, pues es necesario que CFE busque la manera de reducir sus pasivos laborales y

sus costos y gastos de operación, además de modernizar sus plantas de generación.<sup>13</sup>

La iniciativa Chávez estipula que los activos de CFE se encuentran sobrevaluados debido a la existencia de periodos de elevada inflación en el pasado. Debido a esto, la depreciación de los activos también tiende a ser acelerada, lo que afecta negativamente a los costos que enfrenta la empresa y se traduce en elevadas tarifas para los consumidores finales y la asignación de enormes cantidades de subsidios por parte del gobierno federal. Esta iniciativa contempla una revisión profunda del régimen fiscal de CFE para reflejar esta situación en sus estados financieros.

Ni la iniciativa del PRD, ni la del Ejecutivo federal o la del PRI (Gutiérrez) contemplan modificaciones sustanciales al marco fiscal de CFE.

### **B. Objeto de la Comisión Federal de Electricidad**

La naturaleza y el objeto de CFE también es motivo de controversia entre las diferentes iniciativas. Aun así, es posible agruparlas en dos grupos.

Por un lado, la iniciativa del PRI (Elorduy) contempla mantener a CFE como un monopolio vertical y horizontalmente integrado cuyo objeto sea la generación, conducción, transformación, distribución y abasto que esté destinado a la prestación del servicio público de energía eléctrica. La del PRD agrega que la prestación del servicio público de energía eléctrica incluya el abasto de energía eléctrica de forma permanente, regular y uniforme, así como la racionalización del uso de los bienes estratégicos y el cuidado de la seguridad energética de la nación. El hecho de mantener a CFE como monopolio vertical y horizontalmente integrado obedece a que en opinión de los senadores, la entidad es autofinanciable y capaz de continuar sufragando los costos de

---

<sup>13</sup> Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, “Viabilidad financiera de la Comisión Federal de Electricidad como un organismo autónomo, ante los retos para la reforma del Sector Eléctrico”, 1o. de julio de 2002.

## FRANCISCO DE ROSENZWEIG MENDIALDUA

---

expansión y mantenimiento, algo que, al analizar los estados financieros presentados en los últimos trimestres por la paraestatal, resulta difícil sostener pues tan sólo en el segundo semestre de 2003 la CFE presentó pérdidas de operación por 4,902 millones de pesos, sin incluir las transferencias (o subsidios) realizados por el gobierno federal a la paraestatal.

Por el otro, aunque las iniciativas de Fox y del PRI (Gutiérrez) y Chávez establecen que el objeto de CFE deberá continuar siendo la prestación del servicio público de energía eléctrica, las funciones de la entidad proponen que sean distintas a la de las dos iniciativas anteriores, pues proponen que el control operativo del sistema y el despacho de electricidad, actividades inherentes a la estructura actual, sean llevadas a cabo por un organismo independiente (el CENACE en el caso de las iniciativas Fox y Chávez y el Centro Nacional de Operación del Sistema en la iniciativa del PRI, Gutiérrez).

En resumen, mientras que las primeras dos iniciativas sostienen que el objeto de CFE sea la provisión del servicio público y que ésta deberá continuar siendo efectuada por las empresas estatales vertical y horizontalmente integradas, a pesar de que con esto CFE, no tendría la estructura más eficiente las últimas tres proponen que éste continúe siendo provisto por las empresas estatales con la diferencia de que, al proponer la separación del operador del sistema de la estructura actual, se estaría promoviendo la atracción de inversionistas privados por la garantía que esto ofrecería al garantizarse un acceso no discriminatorio a las redes de transmisión y distribución del sistema.

### 6. Centro Nacional de Control de Energía

Tanto la iniciativa Fox como la del PRI (Gutiérrez) y Chávez contemplan la separación del operador del sistema eléctrico de la estructura actual para garantizar condiciones de transparencia para otros participantes del sector. Con el propósito de buscar una mejor y más eficiente operación del sector, garantizar condiciones de transparencia en el despacho de energía y brindar

mayor certidumbre a los inversionistas potenciales, como ocurre en otros países, estas iniciativas contemplan la creación de una ley específica para regular el despacho de energía a través de un operador independiente del sistema.

Las funciones que desempeñará el operador del sistema contempladas en ambas iniciativas son comunes, entre ellas: i) optimizar la capacidad instalada y minimizar el costo global de proveer el servicio eléctrico, ii) determinar las acciones necesarias para mantener la seguridad y estabilidad del Sistema Eléctrico Nacional, iii) elaborar y proponer a la CRE las reglas de operación del sistema y del despacho de generación, iv) coordinar los programas para el mantenimiento de las centrales de generación y las redes de transmisión y distribución, y v) proporcionar acceso no discriminatorio a las redes.

A diferencia de estas iniciativas, las del PRD y del PRI (Elorduy) no contemplan una ley para el CENACE, pues proponen que continúe como parte integral de CFE.

#### 7. Planeación del sector eléctrico

La planeación en el mediano y largo plazos de la expansión del sector eléctrico es una de las funciones más importantes para asegurar la estabilidad y confiabilidad del sistema. Es por ello que este tema también recibe atención en las iniciativas integrales.

Mientras que en las iniciativas del Ejecutivo federal y del PRI (Gutiérrez) la planeación del sector continuará siendo responsabilidad de la Sener, como hasta ahora, las iniciativas del PRI (Elorduy) y del PRD contemplan otros escenarios.

La iniciativa del PRI (Elorduy) establece que la planeación del sector energético corresponde a la Sener y que para ello emitirá un Plan Energético Nacional al que deberán apegarse las empresas estatales. No obstante, esta iniciativa también especifica que la planeación del sistema eléctrico nacional en el corto, mediano y largo plazos será conducida por CFE por conducto de una nueva entidad denominada Consejo Superior de Planeación Estratégica (Consejo de Planeación), que estará formado por once

miembros, a saber: el director general de CFE, quien lo presidirá, el director general de Petróleos Mexicanos (Pemex), los directores y subdirectores generales de CFE, el coordinador del CENACE, uno de los representantes ciudadanos que forman parte de la junta de gobierno de CFE y uno los representantes de los trabajadores ante el propio órgano de gobierno.

Por otro lado, la iniciativa del PRD establece que a fin de que la Sener mantenga la responsabilidad de intervenir en la planeación del sector se reglamente claramente esta facultad dado su carácter estratégico para la nación. Para ello, propone la creación de una ley especial, la Ley de la Comisión Nacional de Energía (CNE) que dotará a la CNE de las facultades necesarias para convertirse en un órgano técnico del gobierno federal encargado de la planeación del sector energético a través del diseño y puesta en marcha de estrategias que permitan el desarrollo sustentable y de uso de manera óptima y racional los recursos naturales y económicos en la producción energética para el país.

A manera de conclusión, debe decirse, que la planeación del sector energético es una actividad que corresponde desarrollar al Ejecutivo federal a través de la Secretaría de Energía. Las iniciativas del PRI (Elorduy) y del PRD, no obstante, trasladan esta atribución a dos organismos independientes, el Consejo de Planeación y la CNE, respectivamente, algo que podría causar que:

- Se corra el riesgo de que ambos organismos sean diseñados sin considerar en forma adecuada las implicaciones de política pública, finanzas públicas y gobernabilidad que en el presente tiene la Sener, como parte del Ejecutivo federal.
- Posiblemente se dupliquen funciones que históricamente han pertenecido a la Sener; que se le reste, por ende, atribuciones en las que se ha especializado a lo largo de su historia; y que los nuevos organismos tengan que aprender a ejercer esta facultad, con los costos sociales y en términos de eficiencia que ello implicaría.

## V. CONSIDERACIONES GENERALES

La discusión de la reforma del sector eléctrico no se debe restringir exclusivamente al debate simplista entre dos posiciones aparentemente opuestas (Estado vs. mercado). Un diseño moderno de la estructura del sector eléctrico implica nuevas condiciones de precio y calidad de la energía que impacten positivamente en la provisión del servicio público por parte del Estado y que, al mismo tiempo, permitan a productores privados y consumidores sacar provecho de las oportunidades creadas por las condiciones de mercado y los avances tecnológicos.

Actualmente, la participación de los sectores social y privado se encuentra determinada por el alcance del “servicio público” contenido en la Constitución. Esta restricción afecta negativamente a la plataforma industrial mexicana, particularmente cuando se le compara con empresas similares ubicadas en el exterior, debido a que los costos, la calidad y confiabilidad del servicio eléctrico perjudican su competitividad.

La tecnología de generación permite a los autoabastecedores, cogeneradores y productores independientes de energía incrementar su capacidad de generación sin incurrir en elevados costos y con una mayor eficiencia. Al eliminar las restricciones presentes —contenidas en el marco legal vigente, permitiendo que CFE y LFC se conviertan en únicos compradores— podría propiciar que el país aproveche su potencial, reduzca la capacidad de endeudamiento del gobierno federal y permita la creación de mejores condiciones de eficiencia y calidad en la provisión del servicio público. Al mismo tiempo, permitirá a los consumidores finales diversificar sus opciones y mejorar su productividad y competitividad.

No obstante que el nombramiento de Felipe Calderón como secretario de Energía, como un reconocimiento a sus habilidades técnicas y conocimientos políticos, provocó que los principios de la reforma energética tomaran aire nuevamente. En este sentido, el ex-secretario Calderón presentó a los líderes de los principales partidos políticos (PRI, PRD y PVEM) las siguientes líneas directrices que han sido rescatadas del intenso debate político: i)

la no privatización de los activos de CFE y LFC; ii) certidumbre del abasto de energía en el largo plazo; iii) la necesidad de modernizar el marco legal que rige al sector eléctrico; iv) la exclusividad de la provisión del servicio público en manos del Estado; v) la participación del sector privado como complemento en la expansión del sistema; vi) el establecimiento de reglas claras y predecibles para garantizar certidumbre legal; vii) la oportunidad a los usuarios calificados de elegir a su suministrador de energía; viii) la oportunidad para CFE de competir con nuevos participantes en igualdad de circunstancias, y ix) el fortalecimiento de las atribuciones del órgano regulador. ¿Qué significa entonces la reestructuración eléctrica en México?

Cada actor y fracción política debería obtener su respuesta en términos del interés público. De ser así, ésta debe traducirse en la creación de una política pública que permita asegurar que cada mexicano pueda continuar aprovechando los beneficios del servicio público de energía eléctrica. En este punto valdría la pena preguntar si son suficientes los recursos públicos para cumplir esta función normativa del Estado de manera efectiva y eficiente en cuanto a los precios, calidad del suministro de energía eléctrica para los usuarios y acceso universal del servicio público. La falta de recursos para éste u otros sectores hace menester diseñar mecanismos que permitan aprovechar las iniciativas pública, social, y privada para complementar de manera prudente los esfuerzos del Estado, toda vez que para el periodo 2004-2013 se tiene estimado un incremento de las ventas internas de electricidad de 5.6% promedio anual y que los recursos necesarios para ampliar la infraestructura del sistema eléctrico nacional ascienden a 593 mil millones de pesos.

El proceso de cambio estructural y modernización de la industria eléctrica que se vive hoy en México lleva el rumbo correcto. La industria eléctrica mexicana continuará cumpliendo con su función original y constituirá una alternativa que coadyuvará a fortalecer las finanzas públicas. La reforma que se lleve a cabo debe ser congruente con la política económica y energética que se ha seguido en el país desde principios de la década de 1990; igualmente, debe ser congruente con la experiencia inter-

nacional en procesos de reestructuración, modernización y regulación de los sectores energéticos para garantizar su adecuada aplicación. En ese sentido es posible concluir lo siguiente:

- En México, el proceso de modernización de la industria eléctrica se encuentra en una etapa de construcción del consenso. Si bien es cierto que cada fracción partidista ha presentado una visión propia de modernización de la industria eléctrica nacional, existe al menos la certidumbre de que están concientes de la necesidad de reestructurar su marco institucional.
- A partir de las iniciativas analizadas, se puede inferir la existencia de algunas coincidencias:
  - a) Todas las iniciativas coinciden en la no privatización de los activos de CFE ni de LFC, aunque la del PRI (Gutiérrez) contempla la bursatilización del 40% de los activos de CFE.
  - b) El servicio público de energía eléctrica permanece como una actividad reservada al Estado a través de las entidades correspondientes (CFE y LFC). Al respecto, las iniciativas Fox, PRI Gutiérrez y Chávez contemplan una definición del servicio público que permite la integración de tres elementos: i) los Vendedores Especializados o Usuarios Calificados, ii) los contratos bilaterales y iii) la posibilidad de elegir a un suministrador de energía con el objeto de permitir una mayor competencia entre los participantes del sector y promover, en el largo plazo, unas mejores condiciones de calidad y precio que beneficien a los consumidores finales.
  - c) Se pretende otorgar mayor autonomía de gestión a la CFE. El funcionamiento adecuado del sector depende de la transformación de las empresas paraestatales en empresas con autonomía de gestión y un régimen fiscal equivalente al de otras compañías.

- d) Con la finalidad de garantizar igualdad de condiciones a los participantes del sector eléctrico mexicano, se propone también fortalecer el papel de la CFE, particularmente en lo que se refiere a la determinación de las tarifas y a la regulación del servicio público.
- El debate en torno a la reforma eléctrica requiere que algunos puntos logren un acuerdo por parte de las fracciones parlamentarias entre los que destacan: i) modificar o no la Constitución para garantizar mayor certidumbre a los actores presentes y futuros en materia de inversión, ii) la separación de las actividades del sector o la permanencia de una entidad integrada vertical y horizontalmente, y iii) la independencia del operador del sistema o su permanencia como parte integral de la CFE.
  - Del análisis de las iniciativas no existe duda respecto de que el sector eléctrico mexicano requiere ser reestructurado. Queda claro también que en la estrategia futura para el cumplimiento de sus funciones, el Estado deberá coordinar esfuerzos con los sectores social y privado.

La industria eléctrica constituye un sensible pilar en los sistemas económico y político de nuestro país. Su modernización deberá contemplar el cambio de empresas del Estado a empresas paraestatales con autonomía de gestión y sin cargas impositivas excesivas. Su nueva estructura tendrá un impacto positivo en la modernización de las relaciones laborales y políticas de los sindicatos y las empresas en manos del Estado, del gobierno con sus organismos públicos descentralizados, en las formas de organización de la administración pública y en el ejercicio de la rectoría del Estado en una situación novedosa para el poder público en México: la regulación.

## VI. RETOS DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA MEXICANA

En los próximos diez años, la industria eléctrica enfrentará retos muy importantes para satisfacer la creciente demanda de ener-

gía en condiciones económicas, de suficiencia y calidad. En el sector de gas natural, la oferta crecerá con una tasa promedio anual de 1.9%, mientras que la demanda crecerá a una tasa promedio anual de 5.8%, llevando a un déficit en 2013 de 3,850 millones de pies cúbicos diarios. Por otro lado, en el sector de electricidad la demanda crecerá con una tasa promedio anual de 5.6%, haciendo necesaria la instalación de más 26.1GW de capacidad de generación en este mismo periodo.

Las tasas de crecimiento que presenta el sector energético se traducen en requerimientos de inversión muy elevados, por lo que se requiere contar con la participación de tanto el sector público como el sector privado. Por lo anterior, se requiere modernizar un marco regulatorio claro y transparente, para proveer confianza suficiente a los participantes y así poder procurar las inversiones necesarias.

En la industria eléctrica el gobierno federal actualmente trabaja con el Congreso de la Unión en la elaboración de una propuesta para reformar la industria eléctrica e implementar una estructura que garantice un suministro confiable, de calidad y en condiciones económicas en el largo plazo.

De febrero de 1999 a la fecha, se han presentado ante el Congreso de la Unión doce propuestas de reforma para la industria eléctrica. De estas propuestas, cuatro han sido dictaminadas negativamente y el resto continúan en periodo de estudio. A pesar que todas las propuestas tienen objetivos y alcances distintos, es importante resaltar que hay algunos puntos de coincidencia. Todas las propuestas que aún se encuentran en revisión del Congreso proponen la no privatización de los activos de CFE y LFC, a pesar que una de ellas propone la bursatilización del 40% de CFE a través de mercados financieros. En todas ellas, el servicio público de energía eléctrica permanece siendo una actividad exclusiva del Estado por medio de CFE y LFC.

En este sentido, la propuesta del Ejecutivo federal y una de las propuestas de las fracciones parlamentarias consideran tres elementos: i) la creación de vendedores especializados, ii) la implementación de un régimen de competencia por medio de contratos bilaterales, y iii) la posibilidad de que usuarios con caracte-

rísticas específicas puedan elegir libremente a su suministrador de energía, permitiendo una mayor participación de la demanda.

Adicionalmente, todas estas propuestas proponen conferirle a CFE una mayor autonomía de gestión. El adecuado funcionamiento del sector eléctrico dependerá en alguna medida de la modernización de las entidades encargadas de la prestación del servicio público de energía eléctrica. Estas entidades deberán implementar prácticas corporativas y deberán estar sujetas a un régimen fiscal similar al del resto de las compañías. Adicionalmente, para ofrecer certidumbre a todos los participantes de la industria eléctrica, es necesario conferirle a la CFE mayores atribuciones para ejercer adecuadamente un marco regulatorio sólido y transparente.

Los actores políticos requieren aún de acordar algunos puntos del debate de la reforma eléctrica, dentro de los que destacan: i) requerimientos de cambios constitucionales, ii) separación o fortalecimientos de los monopolios integrados verticalmente, iii) creación de un operador independiente del sistema, entre otros.

Es importante resaltar que unos de los puntos de acuerdo en el debate es la necesidad de fortalecer a la CFE y de conferirle nuevas atribuciones para que pueda ejercer un marco regulatorio moderno y transparente. El gobierno federal ha propuesto las siguientes nuevas atribuciones para la CFE:

- Aprobar los términos y condiciones para la prestación de los servicios de transmisión, distribución y suministro de energía eléctrica, así como el establecimiento del régimen tarifario para dichas actividades.
- Aprobar los procedimientos de operación del sistema eléctrico nacional y las reglas de despacho.
- Aprobar los términos y condiciones para la prestación de los servicios ofrecidos por el operador del sistema.
- Aprobar los términos y condiciones para los procesos de licitación para nueva capacidad de generación llevados a cabo por CFE.
- Implementar penas administrativas.

## REFORMA ELÉCTRICA: ACUERDOS Y DIFERENCIAS

---

La modernización de la industria eléctrica se encuentra en una etapa de búsqueda de consensos. Todas las fracciones parlamentarias y actores de la industria eléctrica han presentado su punto de vista y su opinión sobre cuáles son las necesidades de un cambio estructural, quedando de manifiesto la necesidad de un cambio estructural en la industria eléctrica.