

La reforma del Estado y la protección del medio ambiente. Reflexiones sobre la intervención pública en el subsector eléctrico

Elsa Cristina Roqué Fourcade

1 INTRODUCCIÓN

1.1 DELIMITACIÓN TEMÁTICA

Aunque el epígrafe transparenta el tema principal, debemos aclarar que el mismo constituye una vertiente de la problemática “energía y medio ambiente” y daños producidos por la *cadena energética*. Necesariamente el ámbito comprende el plano nacional e internacional.

Sin embargo como la intención es valorar la situación en México del proceso de Reforma estatal y los significados para la protección ambiental tomamos, un marco de referencia concreto dentro del sector: la energía eléctrica.

1.2 OBJETIVO Y METODOLOGÍA

El estudio consiste en una evaluación teórica del régimen jurídico de la protección ambiental en la estructuración del subsector electricidad en México.

En consecuencia, el desarrollo del tema se apoya principalmente en consideraciones doctrinales de la Reforma del Estado, como fenómeno político, con objetivos predominantemente de política económica y efectos significativos en el ámbito social. La misma ubicación del tema hizo necesario recurrir a la legislación constitucional, administrativa y ambiental mexicana como fundamento jurídico del razonamiento. Asimismo se utilizaron documentos de organismos regionales e internacionales para ampliar el análisis comparativamente.

Las fuentes que mencionamos constituyen una bibliografía que recomendamos especialmente y están relacionadas a nota de pie de página. A su vez, los datos de ubicación se proporcionan en el apartado 5 incluyendo direcciones electrónicas para consultar la legislación mexicana.

1.3 CONSIDERACIONES PREVIAS

En México la reforma del Estado empieza a trascender a mediados de la década de los 80' como *estrategia de modernización*. Para ese entonces, el proceso iniciado con anterioridad, implicaba una sucesión obligatoria y necesaria para transitar hacia la *democracia* y lograr la *recuperación económica y mejoramiento del nivel de vida*, según se argumentó. Durante ese tiempo el discurso estuvo abocado a proporcionar legitimidad a las innovaciones y para ello trató de correlacionar un concepto universal con las circunstancias locales. El paradigma teórico de eficiencia y flexibilidad con distintas vertientes, político - administrativas, pero con predominio de lo económico, buscó sustentarse arguyendo un planteo renovado de principios nacionales. Se decía en su momento que *la reforma del Estado se finca en que la Revolución mexicana definió la propiedad originaria de la nación, misma que se confirmó en las áreas estratégicas pero que nunca planteó el monopolio excluyente del Estado*¹.

¹ Aunque el concepto de *propiedad originaria* de la nación al inicio del artículo 27 constitucional, tiene otra connotación, no de propiedad estatal, sino relativa al *dominio eminente*, o sea, a la *de imperio que el Estado como persona jurídica ejerce sobre la parte física integrante de su ser: el territorio...* “propiedad originario” o “dominio eminente” equivalen al *ius imperii estatal...* y “dominio directo” o simplemente el “dominio” a que alude el artículo 27 constitucional en varias de sus disposiciones, implica la “propiedad nacional o estatal”. Consideramos que a este último sentido se refiere. Ver Derecho Constitucional Mexicano, Burgoa, Ignacio, pp174 a 188. Op. Cit en bibliografía. Por otra parte, en el curso de

La propuesta compartió con otras latitudes la razón y esencia de los cambios. Aquí se dijo *Ya no es posible seguir asociando más Estado con más justicia como en épocas pasadas... Un estado más grande no es necesariamente un Estado más capaz, un Estado más propietario no es hoy un Estado más justo.*

Igualmente, los procesos implementados tienen semejanzas, aunque no pueda afirmarse una homogeneidad real al extremo de sostener un patrón vigente como “la nueva administración”, operando universalmente. Las diversidades están determinadas por las estrategias y los niveles a través de los cuales la reforma se consolida². De este modo, una mayor o menor complejidad en la retracción del Estado, o la magnitud de la descentralización (política y administrativa), o el grado de pérdida de control político, o la evolución en la flexibilización o manejo gerencial de los asuntos públicos, constituyen los datos característicos de la Reforma en los casos particulares. Podríamos afirmar que las diferencias entre los países y las administraciones públicas, están, no en lo esencial, sino en la intensidad o fuerza y amplitud de las modificaciones. Y que estas distinciones se producen debido a las condiciones específicas de la recepción³.

Sin embargo el acomodo que aparentemente tiene el paradigma no es demostrativo de una adecuación exitosa a la luz de los resultados de política económica y social que entregan los índices y perspectivas de desarrollo actual. Más bien sería indicativo de la necesidad de una nueva metodología y definición. Asimismo, que los modelos estructurales deben enunciarse localmente, con diseños que mantengan en la “reforma” su naturaleza predominante de “herramienta estructural del Estado particular” y en carácter de proceso permanente de índole política y de administración pública.

2 MÉXICO Y LA REFORMA DEL ESTADO

El contexto mundial ha impulsado a México aceleradamente a un modo de relaciones internacionales caracterizado por la amplia interacción. Comparte problemas al mismo tiempo que establece vínculos, por igual, en la región que con el resto de naciones. En el caso especial del vecino del Norte, los intercambios se multiplican y complican, mostrando reiteradamente la desproporción de los términos.

Para enfrentar esta realidad, internamente ha tratado de adaptar sus instituciones principales. Así, las últimas administraciones se destacan por el ánimo político para liberalizar y retraer al Estado. No obstante el saldo de las primeras privatizaciones, regresa a la mesa del debate la procedencia en el diseño de políticas públicas y la misma programación de Reforma Estatal y modernización

evolución de la Revolución y, no por ella misma, se confirmaron las áreas estratégicas, “propiedad de la Nación” y no como monopolios en sentido económico del mismo, sino como propiedad estatal exclusiva y excluyente en dichas áreas a tenor del actual artículo 28, 4to. y 7mo. Op. Cit en bibliografía

² Dentro de la sistematización teórica de *estrategias y niveles* que desarrolla José Luis Ayala E. apoyado en la doctrina que este autor cita para tratar el tema. Principalmente por el concepto de reforma en sentido amplio que elabora y se puede sostener en perspectiva de cambios estructurales, políticos y administrativos, específicos. Ver Ayala Espino, José Luis, *Límites del mercado, límites del Estado. Ensayos sobre economía política del Estado*, pp141 – 150. Op. Cit. en bibliografía.

³ La administración pública, como uno de los niveles en los cuales se refleja la reforma estatal, permite constatar las transformaciones que sufre el propio modelo universal de la *nueva administración* cuando se enfrenta a *las tradiciones histórico institucionales y al estilo de normatividad administrativa nacional de los diferentes países*. En la ponencia que presentan Tom Christensen y Per Læg Reid al ‘Tercer Simposio Internacional sobre Investigación en Administración Pública’ (1999), utilizando la comparación empírica (comparación *no amplia ni sistemática*, según los autores, apoyada con estudios, entrevistas y encuestas) sobre tres países, Australia, Nueva Zelanda y Noruega, en el primer objetivos, de los cuatro que dirigen la temática, ponen a prueba la tesis de globalización *que subraya la difusión rápida y determinista de un modelo universal de reformas como lo es el de la nueva administración pública*, al constatar en los casos estudiados las diferencias prácticas y las transformaciones del modelo universal. Tom Christensen y Per Læg Reid, *La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa* en *Gestión y política pública*, pp.55 – 93, “Referencias bibliográficas” 94-100. Op. Cit. en bibliografía.

administrativa.

2.1 FUNDAMENTOS

Los argumentos dramatizaron el escenario con la situación de crisis financiera y se cuestionó la intervención del Estado y el consiguiente tamaño de la estructura política burocrática.

Con descuido de peculiaridades y condiciones reales⁴, junto al desconocimiento cualitativo del verdadero origen de los problemas⁵ e ignorancia de las diferencias esenciales entre lo “público” y lo “privado”, la reforma una vez entronizada, y ayudada por un sistema político condescendiente, adoptó como acciones prioritarias todas las posibles dentro de una “receta” irrefutable para estabilizar la economía y desactivar las principales fuerzas contrarias al crecimiento. Sin embargo, esta propuesta, derivada en lo esencial de las exigencias de organismos internacionales, ha resultado extraña a los problemas nacionales.

A pesar de lo anterior, el proceso se instaura. En el ámbito administrativo, las acciones constituyen un fenómeno complejo de *privatización de lo público*, materializado con la *desincorporación*, que desplaza del sector público actividades o servicios o la propiedad de bienes. Por otra parte, el propósito de reforma se complementa con la *incorporación* al seno del gobierno de prácticas y técnicas de gestión empresarial⁶ acercándose al modelo de *Estado gerencial*. En este aspecto los cambios impactaron a las dependencias de la administración respecto de la distribución de los negocios administrativos, competencia y atribuciones.

El modelo *gerencial* que aconseja una estructura y organización, proporcionadas, y la operación funcional, productiva y competitiva, se asume porque está justificado en la *eficiencia* y *rendimiento* desde el plano eminentemente económico y financiero. Paulatinamente va mediatizándose la discusión política y los fines propios del Estado. Así, las dos administraciones pasadas abundaron con explicaciones sobre las bondades de *ajustes fiscales*, *apertura comercial*, *competitividad* y *crecimiento económico*.

2.2 DEL PROCESO DE CAMBIOS

Otro aspecto que merece un análisis profundo comprende los mismos mecanismos que el paradigma sugiere para alcanzar los cambios estructurales y reformas legislativas. La flexibilización, la apertura y la descentralización (política y administrativa), están concebidas para sociedades con niveles óptimos de desarrollo político y económico. En consecuencia los resultados alcanzables difícilmente coincidan con las demandas reales.

Al respecto, consideramos que no se entendió bien el problema de las políticas públicas ni se revisó el verdadero alcance que tendría que tener el *intervencionismo* del Estado para poder lograr una economía

⁴ México como las demás naciones de bajos niveles de desarrollo, al decir de Yehezkel Dror, no está preparada para las transformaciones globales que inciden hasta en el estilo de vida. *Y las formas disponibles de gobernación no son adecuadas para manejar las necesidades y oportunidades de un mundo en constante cambio*. Yehezkel Dror, *La capacidad para gobernar. Informe al Club de Roma*, pp 77 y sgtes. Op. Cit en bibliografía.

⁵ Se trata de identificar la causa eficiente particular considerando los motivos enunciados teóricamente. Ayala Espino sistematiza tres aspectos, destacando la importancia que tiene uno de ellos: el referido a la presión a la que está sometido el Estado por el nuevo entorno internacional. *En este contexto los estados nacionales se ven irremediabilmente influidos por la internacionalización de la economía, y ello les demanda la reestructuración económica y la reorganización institucional frente a las necesidades de la integración*. Ayala Espino, José Luis, *Límites del mercado, límites del Estado. Ensayos sobre economía política del Estado*, pp 142 – 144. Op. Cit. en bibliografía.

⁶ La explicación de Omar Guerrero sobre la evolución del Estado moderno (*Estado administrativo, gerencialista y cívico*), considera dentro del Estado gerencial *la era de la privatización* en dos momentos: *exprivatización* y *endoprivatización*. Guerrero Omar, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, pp 45-48. Op. Cit en bibliografía.

idónea y capaz de actuar en el nuevo contexto internacional.

Los instrumentos y acciones de reforma descuidaron el cómo alcanzar la primera condición para ser eficientes y competitivos: la mejora en las condiciones de vida que permiten al ser humano en cualquier latitud crear, producir, crecer y relacionarse equitativamente. Finalmente los mecanismos del modelo de Reforma, esencia misma del proceso, constituyen los únicos resultados hasta ahora logrados, convirtiéndola en fin en sí misma, cuyo mérito consiste en compatibilizar la organización y estructura con el mercado y sus valores, pero de manera transitoria, escasa y desequilibrada.

2.3 LOS RESULTADOS

Asimismo, las modificaciones causadas permiten hacer una evaluación jurídica del proceso de reformas y de modernización administrativa, sobre la utilidad o pertinencia para gestionar los cometidos estatales. En este sentido no se mejora el régimen de coordinación entre niveles de gobierno, ni tampoco las instituciones de administración de los recursos financieros y recursos naturales y energéticos, tendientes a imprimir mayor racionalidad social en el uso y aprovechamiento. Tampoco se crean opciones para que la explotación económica de los mismos se haga asegurando, no sólo el crecimiento o estabilidad de la macroeconomía, sino mejorando significativamente las condiciones equitativas de vida⁷ y progreso.

Estas observaciones pueden contribuir a predecir el efecto estructural sobre la modernización eléctrica, caso significativo en México derivado de la iniciativa de 1999 que no prosperó⁸. Actualmente no existe un acuerdo respecto de las acciones a emprender en general referidas al sector energía y en especial sobre el subsector electricidad. Se polemiza oscilando entre los intentos de apertura real, no formalizados todavía, y las tendencias neointervencionistas de reestructuración y privatización selectiva que en extremos no incluye las energías. Las argumentaciones entrelazan aspectos de política económica acerca de la exclusividad estatal en el reglón de energéticos y la justificación histórica de lo reservado fundamentalmente al Estado.

No obstante que constitucionalmente la electricidad destinada a la prestación del servicio público tiene carácter estratégico⁹, a través de las reformas en los últimos años a la legislación secundaria, la participación privada en la generación o importación, incluyendo transmisión, transformación y entrega, gana terreno con las modalidades de permisos para *autoabastecimiento, cogeneración, producción independiente, pequeña producción o importación o exportación de energía eléctrica*, producción reservada al consumo de los mismos generadores o venta a la Comisión Federal de

⁷ Entendiendo como condiciones de vida no sólo el disfrute de bienes y servicios sino la aptitud de los mismos y la calidad del entorno y espacio (*medio ambiente*) donde se desarrolla la vida biológica y social.

⁸ En la bibliografía proporcionamos una dirección electrónica para acceder a la iniciativa que contiene el *Decreto por (el) se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía eléctrica, que presenta el Titular del Ejecutivo federal*, Op. Cit en bibliografía.

⁹ Según el artículo 27 constitucional, parte final del párrafo 6to ...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... Y artículo 28, 4to párrafo, No constituyen monopolio las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad y...Régimen que se sustenta en el artículo 25 constitucional al tratar de la rectoría del Estado, 4to. párrafo.. *El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan*. Op. Cit. en bibliografía. Y según el artículo 7 y 8 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, la prestación del servicio público de energía eléctrica que corresponde a la Nación, estará a cargo de la Comisión Federal de Electricidad, organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Electricidad de excedentes o uso en interrupciones de servicio público o exportación¹⁰. Sin embargo el Reglamento a la Ley¹¹ de servicio público de energía eléctrica, en contravención al texto constitucional y a la naturaleza de un cuerpo legal de esta jerarquía, extiende las posibilidades del sector privado a la prestación del servicio público. Efectivamente, la participación no sólo proviene de la venta a la Comisión de los *excedentes* como establece la Ley, sino que de acuerdo al Reglamento, a fin de aprovechar el potencial de particulares y con fundamento en la planeación y prospectiva del sector eléctrico, se puede solicitar la capacidad de generación siguiendo el régimen de *convocatorias para adición o sustitución de la capacidad de generación*. De este modo...*La Comisión convocará públicamente a postores que ofrezcan poner a disposición de dicha entidad la capacidad solicitada o parte de ésta*,¹².

Para una congruencia legislativa del régimen jurídico de la electricidad que establezca el ámbito de intervención pública y decida con precisión sobre la apertura económica, justificada en los fines estatales, no puede descuidarse el cometido estatal en función administrativa de protección ambiental.

Un balance de las reformas introducidas permite afirmar que las bases estructurales e institucionales de gestión no fueron diseñadas para comprender esta problemática. A pesar del principio de *desarrollo sustentable* con rango constitucional y disperso en los cuerpos normativos de la legislación aplicable, continúa el deterioro medioambiental, tampoco se logra detener la explotación irracional y desordenada de los recursos naturales y energéticos.

Esta dimensión es actualmente inevitable y determinante del contenido del régimen aplicable al uso de los elementos de la naturaleza y a la industria de la electricidad. Como así también constitutiva de las condiciones estructurales, organizacionales e institucionales para imprimir congruencia y favorecer la eficacia de la legislación.

Por otra parte, con mayor acento en el análisis sobre perspectivas de política económica y a tenor de variables coyunturales, el juicio puede resultar más severo. La reforma que emprende México aparece como un fin en sí mismo, basándose en criterios y valores económicos y objetivos de pura eficiencia¹³. No está exenta de críticas debido a que no crea la infraestructura idónea para responder y actuar eficazmente en áreas y cometidos de carácter público. Al contrario, los resultados de las transformaciones han logrado debilitar la fuerza de decisión del Estado, agravar la incapacidad

¹⁰ Según el régimen que se establece para que la Secretaría de Energía, sobre la base de los lineamientos de la política energética nacional, otorgue permisos a los particulares. Artículo 36 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y del Reglamento de esta Ley, los artículos 72 a 76 en materia de disposiciones generales y 77 a 89 reglamentación de condiciones, extensión, requisitos, vigencia y procedimiento. Op. Cit en bibliografía.

¹¹ *Reglamento de la Ley del servicio público de energía eléctrica*, publicado en el D. O. el 31 de mayo de 1993, reformado el 19 de mayo de 1994 y 25 de julio de 1997. Op. Cit. en bibliografía

¹² Ver artículos 74 y los correspondientes a la Sección duodécima *De las convocatorias para la adición o sustitución de la capacidad de generación* y Sección decimotercera *De los convenios para la adquisición de energía eléctrica*. Op. Cit en bibliografía.

¹³ Eficiencia en sentido económico, con efectos de rentabilidad financiera y económica, según lo establecido por el mercado porque como propiedad de la función administrativa y dentro del proceso institucional de evaluación de las empresas públicas el término tiene un alcance diverso y más complejo. Que la *gestión* de las entidades paraestatales se estimen, más o menos, eficiente depende del grado de cumplimiento de los propósitos para los cuales fueron creadas, propósitos de política económica y social, en una relación costo-beneficio, económico y social, generado en satisfactores a la comunidad y respecto, no de la empresa estatal, sino del impacto en los recursos y presupuesto del país en conjunto, según puede interpretarse el régimen jurídico aplicable, entre otros, el artículo 31 del *Reglamento de la ley federal de las entidades paraestatales*. Op. Cit. en bibliografía.

Coincidente con el *concepto de eficiencia* de René Villarreal, *La empresa pública*, varios autores, en *Opciones de política económica*, México, Ed. Tecnos, 1977, p77, según cita que hace de este autor Ramón Martínez Escamilla, *El sector paraestatal mexicano: la filosofía, la política, la pragmática*, en *Crisis económica: ¿Fin del intervencionismo estatal?*, varios autores, pág. 22. Op. Cit. en bibliografía.

gubernamental y limitar injustificadamente la operación pública en función administrativa. En otra opinión, ...*el modelo de desarrollo “modernizador” que gradualmente se ha ido imponiendo a México al final del siglo XX para incorporarlo al nuevo orden mundial,...ha comprobado en menos de una década sus enormes limitaciones y las deformaciones que ha producido...¿Qué significan, entonces, los cambios estructurales que se han implantado en la economía mexicana?. Vistos así, más que una modernización lo que ha habido es una inserción formal de la economía mexicana a la de Estados Unidos, de la cual México ha sido dependiente históricamente.* Igualmente, el impacto económico en el ámbito social resulta poco alentador considerando índices de desempleo, subempleo o depreciación del ingreso¹⁴ y el consiguiente deterioro de la calidad de vida.

El escenario no es más que la prueba de las incapacidades y limitaciones para atender y resolver las necesidades nacionales cuando se apostó al fundamentalismo del mercado. Actualmente el abandono de lo social, aunado a las perspectivas ambientales, sobre todo, la disponibilidad de recursos donde asentar cualquier modelo económico, induce a replantear el modelo de Estado y el mismo fenómeno de modificación estructural, vinculando especificaciones o regionalismos con objetivos de desarrollo integral.

Los paradigmas no pueden ser homogéneos, tampoco los objetivos. En ambos casos estamos frente a particulares, y en cada uno, justificables científicamente y con fundamentos éticos - políticos, sostenibles y sustentables frente a los factores externos e internos que presionan el cambio. Los imponderables afectan con distinta intensidad e impresionan también diversamente a cada estructura estatal.

3 PERSPECTIVAS DE ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL

Una visión *secuencial* o *evolucionista*, donde el Estado transita por etapas según sus fines de máxima organización política, el resultado es que todavía, ni el modelo anterior, ni el *Estado gerencial* actual, dan cuenta efectivamente del problema ambiental. Ambas propuestas carecen de los medios para integrar criterios ambientales en las políticas públicas, aunque se declara como principio rector en el diseño actual la *sustentabilidad*.

Como resultado de la baja en los recursos disponibles por los gobiernos se tornó fundamental aumentar la eficiencia administrativa y la productividad para soportar la demanda futura. Esta metodología trató de justificar una mayor participación del sector privado en materia de generación de electricidad y el privilegio de los objetivos y criterios de rentabilidad y productividad. Simultáneamente, desatiende la relación existente entre una mayor actividad económica, que eleva la *presión* en los recursos naturales, con la infraestructura gubernamental y capacidad de gestión ambiental.

En América Latina, donde los índices de pobreza son significativos, la sociedad más desigual y crecen los riesgos ambientales, es donde se espera que el diseño de política públicas integre la totalidad de las demandas. Por lo tanto, es también, donde la administración pública tiene que fortalecerse y responsabilizarse con la intervención directa sobre los fundamentos de proyectos y actividades¹⁵.

¹⁴ Bautista Romero, Jaime, *Del estado interventor al neoliberalismo* en Crisis económica: ¿Fin del intervencionismo estatal?, varios autores, pág. 143. Op. Cit. en bibliografía.

¹⁵ Otra alternativa que se menciona, con tendencias de descentralización, está en el refuerzo institucional de las agencias. El análisis que detalla el *Borrador para la estrategia regional del medio ambiente. América Latina y el Caribe*, estima lo siguiente: *Es probable que durante los próximos cinco años los países LAC (América Latina y el Caribe) confronten crecientes restricciones en el mejoramiento de la gestión ambiental. La disminución de presupuestos gubernamentales a la luz de ajustes fiscales y el rol más restringido de los gobiernos, probablemente conduzcan a una debilitada capacidad institucional. Por el contrario, al fomentar la actividad económica la tendencia de los países será poner mayor presión en la base de los recursos naturales, de manera que la respuesta del gobierno para contrarrestar tal presión tendrá que ser aún más rápida y más eficiente que en la actualidad. El papel de las agencias ambientales y las políticas ambientales en*

En especial la administración ambiental del subsector electricidad tiene que considerar la magnitud del impacto que proviene de la industria y las afecciones que puede propinar al entorno. Una rápida enumeración de las potencialidades de riesgo, daño y contaminación arroja distintas fuentes. El establecimiento de la planta generadora que modifica el espacio natural y social; la actividad de generación que implica contaminación, riesgo y consumo de recursos naturales, según el tipo de energía que se produce; por último, la distribución de energía que afecta el paisaje y el ordenamiento territorial.

Asimismo, la industria eléctrica no tiene posibilidades de avenirse con las políticas ambientales y queda como fuente potencial de efectos negativos si se insiste en el crecimiento irracional, dirigido por la demanda, desordenado, no planificado, desvinculado del ordenamiento territorial y despreciando riesgos ambientales.

El impacto aniquila un “bien” o merma su valor degradando sus propiedades. El “bien”, cuando hablamos del entorno, merece protección jurídica. En consecuencia el instrumento de protección ambiental tiene que ser coercitivo, implicar responsabilidad jurídica. Pero la defensa no será eficaz si ordenamiento vigente no conserva esta entidad. Así, para fines del derecho, la esencia del mismo consiste en la realidad *óptica* dentro de las normas jurídicas. Es una construcción hipotética, que se forma en principio por la aceptación de la composición natural de modo determinante, que se complementa con el hacer humano al construir su propio entorno, interpretando la supraordenación de la combinación natural necesaria y de la interdependencia forzosa e inevitable de sus elementos..

3.1 EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE

Precisamente en las perspectivas ambientales los instrumentos legales que merecen consideración sobre las condiciones de gestión eléctrica y la tensión de carácter formal entre mercado y medio ambiente se refieren a la legislación sustantiva, (constitucional, administrativa, sectorial, ambiental y la aplicable supletoriamente) y legislación procesal.

Como régimen jurídico de la energía destaca primeramente el conjunto de principios constitucionales, tales como, *propiedad de la Nación* sobre los recursos; carácter de *estratégicos* y exclusividad del sector público; régimen de concesión e inconcesionabilidad; *rectoría económica del estado y desarrollo sustentable*; *derecho a un medio ambiente adecuado*¹⁶; forma de estado *federal* y sistema presidencial. En lo atinente a la protección al ambiente, la legislación ordinaria y reglamentaria se caracteriza por la dispersión y fraccionamiento, aún la “Ley marco”, *Ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente*¹⁷.

Por su parte, en el ámbito federal, la protección y conservación ambiental, según la *Ley orgánica de la administración pública federal* se deposita en una dependencia perteneciente a la Administración Pública Centralizada, *Secretaría de medio ambiente y recursos naturales*¹⁸, quien cuenta con organismos desconcentrados a tenor del Reglamento interior de la Secretaría. Tiene competencia para *formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia* como es el caso de los energéticos¹⁹ entre otros²⁰.

general deberán ser objeto de una considerable redefinición. Cita textual, pág. 2. Op. Cit. en bibliografía.

¹⁶ Artículos 25 a 28, 40, 49, 80 y 4 constitucionales. Op. Cit. en bibliografía.

¹⁷ Ordenamiento que tiene por objeto *propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para, entre otros, garantizar el derecho a toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar....* artículo 1 de la *Ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.* Op. Cit. en bibliografía.

¹⁸ *Ley orgánica de la administración pública federal*, artículo 32 bis. Op. Cit. en bibliografía.

¹⁹ A la Secretaría de Energía se le confía la política energética del país. Artículo 33 de la *Ley orgánica de la administración pública federal*, artículo 32 bis. Op. Cit. en bibliografía.

²⁰ Por ejemplo la formulación y conducción de la política nacional en materia de minas a cargo de la Secretaría de

La competencia sobre los energéticos está distribuida entre dos dependencias. A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales le corresponde la protección y conservación cuando están involucrados los recursos energéticos a quienes incluirá en la formulación de sus programas²¹. Mientras la Secretaría de Energía, que ejerce todos los derechos de la nación en materia de los recursos respectivos, tiene a su cargo la política y administración económica de los mismos, a través de las atribuciones para conducir las actividades relacionadas con la explotación y transformación de los hidrocarburos y electricidad; promover la participación de los particulares; llevar a cabo la planeación energética; otorgar concesiones, permisos y autorizaciones, entre otras. Las facultades las debe ejercer cuidando las normas ecológicas y en coordinación con la autoridad ambiental.

De esta suerte organizativa, el uso racional de los recursos y la protección del entorno, respecto de los energéticos, está librado a lograr la integración de criterios ambientales en el diseño de la política nacional y programación del sector.

La crítica principal al ordenamiento jurídico en este punto consiste en que no se favorece tal integración, dado que el modelo de eficiencia y productividad ocasionan que la administración esté más preocupada por conseguir inversiones que por minimizar la presión sobre los recursos y el entorno.

En segundo lugar, la coordinación administrativa representa el instrumento fundamental a los fines de congruencia administrativa y de enlazar los criterios en el diseño de las políticas, principalmente cuando se trata del uso de los elementos de la naturaleza y energía. No obstante la preponderancia de las exigencias económicas distorsionan la operación de tal instrumento.

Dadas las tendencias de la planificación del desarrollo, incrementar la inversión y productividad, y la prioridad de buscar la eficiencia económica y financiera, no deja de ser un reto diseñar políticas públicas favorables al ambiente, surgidas de la coordinación política – administrativa, que persigan la racionalidad en el uso de los recursos sin detener el desarrollo integral.

En resumen las perspectivas ambientales en el modelo actual no son prometedoras de conservación o mejora en la calidad del entorno. Sin embargo, dejan entrever modificaciones profundas, con cambios significativos, tendientes a que “lo natural sea cada vez menos natural”, sin asegurar fehacientemente la ausencia de riesgo o peligro²².

3.2 EN LA INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

El proyecto²³ que presentó el Ejecutivo de la administración pasada tenía como propósito modificar los artículos constitucionales que mantienen a la electricidad como área estratégica y exclusiva del Estado y sentar las bases para el régimen secundario. Esencialmente el *cambio estructural que se propone se inscribe en una corriente de transformación mundial del sector eléctrico*, transitar gradualmente hacia el *mercado* y establecer la concurrencia pública y privada en la industria. De este modo la iniciativa establece el carácter prioritario de la electricidad, posibilitando la intervención privada en la

Economía. Artículo 34 de la *Ley orgánica de la administración pública federal*. Op. Cit. en bibliografía.

²¹ La *Ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente*, en el capítulo II, se aboca a la distribución de competencia y coordinación entre los niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, reservando a la Federación la *formulación y conducción de la política ambiental nacional* (artículo 5, frac. I). Competencia que se ejerce por conducto de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de acuerdo a la fracción II del artículo 32 bis la *Ley orgánica de la administración pública federal*. Op. Cit. en bibliografía.

²² Anthony Giddens comenta sobre la *modernización ecológica* y los riesgos o efectos, que se presume, pueden no tener origen natural y entrecomilla esta frase “la naturaleza ya no es la naturaleza”. *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, pág. 74. Op. Cit. en bibliografía.

²³ *Supra*, nota n° 8 y *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en especial artículos 25, 27 y 28. Op. Cit. en bibliografía.

generación, transmisión, distribución, y comercialización; reserva al sector público el *control operativo de la red nacional de transmisión*, inconcesionable, que administrará un organismo descentralizado de la Administración Pública federal.

A los fines de justificar la presentación acude a los retos fundamentales de la sociedad²⁴ y con ello no se aleja de los argumentos que se esgrimieron en reformas anteriores de igual envergadura. Destaca también de esta argumentación la necesidad, urgencia y el carácter de única alternativa para modernizar el sector.

A juicio del Ejecutivo no se puede desconocer una realidad interna ineludible a la que se intenta responder oportunamente y de modo adecuado. Con esta reforma se atenderían todos los ámbitos de la economía con la *disponibilidad de un suministro eléctrico suficiente, confiable, de calidad y a precios competitivos*. Junto a ello considera la influencia benéfica para mejorar las condiciones de vida de la población y aceptando que la electricidad ha sido y es *una demanda social muy sentida*. En resumen la iniciativa tiene como propósito satisfacer las demandas concretas por el incremento de la capacidad; mejoras significativas en el servicio público; optimización de la transmisión y elevar la seguridad y calidad, beneficios que se confían a mayores inversiones para optimizar y extender la distribución.

De esta suerte se deriva la ponderación de reestructuración a los fines de compatibilizar el sector con las exigencias de un modelo, retraer al Estado y satisfacer la demanda de inversores en materia de electricidad. No dudamos en que de haber prosperado se cumplirían los objetivos de expansión y se perfeccionaría el mercado de la electricidad. Sin embargo el costo social de la modernización; el destino de la excedencia presupuestal que serviría a la satisfacción de los demás imperativos sociales y el medio ambiente, constituyen alguno de los puntos que no podemos asegurar. Y esto, fundados en las experiencias que dejan las reformas anteriores.

Sería más procedente que las modificaciones al régimen de la electricidad provinieran desde una reestructuración del sector energético atendiendo dos vertientes de importancia.

Una de ellas, dentro de las decisiones de política económica y apoyada en la capacidad estatal, está dirigida al verdadero ahorro y eficiencia en el uso²⁵. En este sentido la planificación del desarrollo juega el papel preponderante. Es el instrumento para ordenar y generar programas destinados a incidir radicalmente en el consumo sin afectar pautas de desarrollo equilibrado. Diseñar políticas que privilegien, no la expansión o proyectos que satisfacen solamente la necesidad de invertir, sino la prestación originada por el consumo controlado tanto en el sector público como el privado.

Otro espacio de atención se refiere al incremento de las energías renovables²⁶, a sabiendas de los *obstáculos* para acelerar su desarrollo²⁷. Por una parte, los derivados del modelo *económico y social*,

²⁴ Consolidación de una plena normalidad democrática, fortalecimiento del Estado de Derecho y establecimiento de bases sólidas para un crecimiento económico sostenido con justicia social. Gaceta Parlamentaria, pág. 16. Op. Cit. en bibliografía

²⁵ Para resolver el problema de la Unión Europea de abastecimiento energético frente a la escasez y dependencia del exterior para el suministro, con el mercado interior realizado, considera que *el descenso de los precios de la electricidad se opone a las políticas de control del aumento de la demanda y a la lucha contra el cambio climático*. Así como *prioridades para mañana* en el diseño de las estrategias contempla que la única posibilidad de abastecimiento seguro lo representa una política de orientación de la demanda. *Libro verde. Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético*, pp. 89 y sgtes. Op. Cit. en bibliografía.

²⁶ Derivado del mismo objetivo que en la estrategia del control de la demanda, también se refiere a las energías renovables como de *prioridad* política y remarcando que el objetivo desde 1985 continúa incompleto. Asimismo induce algunas opciones para atacar los obstáculos al desarrollo de las mismas. *Libro verde. Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético*, pp. 52 y sgtes. Op. Cit. en bibliografía.

²⁷ En la ponencia *El costo energético de la civilización*, con gran optimismo probablemente porque el análisis tiene en perspectiva a los grandes consumidores en el ámbito mundial, y sin menospreciar la energía nuclear, respecto al *uso de otras energías*, el autor sostiene, *La alternativa existe, tenemos hoy en día los conocimientos, las técnicas, los instrumentos*

sustentado en fuentes convencionales, principalmente para generar electricidad; y por otra parte, el más difícil a vencer, el de *orden financiero*.

3.3 EN LA ADMINISTRACIÓN ACTUAL

El razonamiento de la presente administración se destaca por privilegiar a las transformaciones que estén dirigidas a salvar los retos de la globalización e inversión privada. Tal afirmación la derivamos de la importancia que le da a la *política de desarrollo, basada en la captación de la inversión externa*²⁸ y los objetivos de política económica contenidos en el Plan Nacional 2001²⁹. Según este documento, se tratará de: 1) *propiciar el crecimiento con calidad*, 2) *poner en marcha una sociedad incluyente y liberada de la “omisión liberal”*; 3) *generar empleos y mejores condiciones de inversión*; 4) *combinar la competencia económica y la cooperación social en bien del desarrollo nacional*; 5) *incorporar a los marginados al desarrollo mediante un sistema de corresponsabilidad*; 6) *una auténtica igualdad de oportunidades en materia educativa*; 7) *dotar al Estado Mexicano de una auténtica configuración federal, sin dejar de insertar a México en la competencia mundial*.

Para la administración actual es importante adecuar las instituciones gubernamentales y las políticas públicas para aprovechar las oportunidades que brinda la globalización de la economía y reducir los efectos negativos. Esto representaría un cambio inteligente y, lograrlo, reflejaría la calidad del Estado³⁰.

El uso de los recursos naturales (junto a tamaño de la población; estructura por edad y demandas; bono demográfico; regiones y ciudades) constituye un enfoque dentro del análisis de la *Transición demográfica*. En esta parte se destaca el carácter eminente de “*recursos*” que tienen los elementos de la naturaleza cuando sólo se atiende a la utilidad que prestan. El beneficio económico que generan aparece como la principal función y razón de existencia de los mismos. De este modo, en el apartado, se expresa *Es necesario considerar a nuestro país no como el inagotable e inexplorado cuerno de la abundancia, sino reconocerlo como un gran recurso al que, sin embargo, podríamos destruir sin haberlo aprovechado cabalmente para el crecimiento y el bienestar de sus habitantes*. Inmediatamente y de manera sucinta relata la riqueza natural, a través de los exponentes como tal, para el país³¹. La tendencia de esta postura consiste en acomodar dentro del desarrollo sustentable los magnos proyectos económicos, vaya como ejemplo el del *Plan Puebla Panamá*.

4 BREVES CONCLUSIONES

y dispositivos, e incluso el capital, para virar lenta pero firmemente hacia una economía sustentada en las llamadas energías alternativas. De las diez fuentes energéticas de que dispone hoy en día la civilización, enumeradas hacia el inicio del trabajo (petróleo, carbón, gas natural, energía nuclear, hidroeléctrica, solar, oceánica, geotérmica, eólica, biomasa) se analizan aquí sólo dos de ellas: la opción nuclear, que durante años ha sido vista como la única respuesta a nuestras crecientes demandas energéticas, y la opción solar, la cual se debe ver como la verdadera, más económica, más limpia y mejor alternativa para nuestros requerimientos. Bolaños y Serrato, Federico, en Energía y Medio Ambiente. Una perspectiva económica y social, pp. 59 y sgtes. y 44 y 45

²⁸ Plan Nacional 2001-2006, título *Transición económica*, Plan Nacional 2001-2006. Op. Cit. en bibliografía.

²⁹ Plan Nacional 2001-2006. En el mensaje de presentación, antes de enumerar los objetivos establece las materias sobre las que se trabajará. *Abordará los siguientes rubros: 1) reformar la Administración pública (mayor eficacia, transparencia en el manejo de los recursos); 2) actuar con base en los principios de la ética humanista y la sustentabilidad del desarrollo en todas las acciones de gobierno; 3) la economía, la educación, la ciencia, la tecnología, la seguridad personal, las finanzas públicas sanas; el campo.* Plan Nacional 2001-2006. Op. Cit. en bibliografía.

³⁰ Conceptos vertidos en el Primer Documento base que presenta el Plan Puebla-Panamá, Op. Cit. en bibliografía.

³¹ Ver Plan Nacional 2001-2006. Rubro *Transición demográfica*, apartado *Transición demográfica y uso de recursos*, pp.14 19 en publicación electrónica. Op. Cit. en bibliografía.

Las proyecciones reformistas tienen una misión categórica sobre la responsabilidad pública que se establezca institucionalmente vinculada a la industria eléctrica. Especialmente cuando se trata de los cometidos estatales. El reto de la Reforma del estado consiste en diseñar un marco idóneo para conciliar desarrollo económico con entorno. En tal sentido el Estado debe recuperar el poder sobre las decisiones y direcciones de política económica. Como indicativo consideramos explorar y combinar las siguientes posibilidades:

1. Como parte de las modificaciones está la actualización de los fundamentos a fin de lograr un régimen jurídico que ampare efectivamente el medio ambiente a sabiendas que el *bien* tiene naturaleza compleja y está fuertemente amenazado. Los problemas de agotamiento y contaminación son cuestión de las políticas públicas en el marco del crecimiento económico y desarrollo de las condiciones de vida. Desde el ámbito de la energía eléctrica esta problemática se agudiza y está en la base de las principales decisiones administrativas.
2. Considerar que la protección del entorno es función estatal que no puede dejarse librado a los avatares del mercado.
3. El régimen jurídico tiene que proporcionar estabilidad a la gestión ambiental a través de la normativa referida a los recursos energéticos y en especial a la electricidad.
4. Para desactivar la tensión “mercado de la electricidad y medio ambiente” se precisa crear instrumentos que apoyen el ahorro, la eficiencia y las energías inofensivas
5. Lo inmediato del sector energético está en diseñar políticas públicas que integren crecimiento y medio ambiente a partir de las condiciones reales de subdesarrollo.
6. Retomando los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006³² consideramos que los cambios deben preparar una estructura institucional no para la ocasión u oportunidad o las urgencias inmediatas como resultan las directrices de eficiencia y productividad, sino responder a las demandas enlazadas en el largo plazo.

5 BIBLIOGRAFÍA

AUTORES

AYALA ESPINO, José Luis, *Límites del mercado, límites del Estado. Ensayos sobre economía política del Estado*, (Premio INAP 1991), México, D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública, 1992. 1ra. Reimpresión.

BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, D.F: Porrúa, 1985. 6ta. Ed.

CHRISTENSEN, Tom y LæGREID, Per, *La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa en Gestión y política Pública*, volumen X, N° 1, febrero del 2001, pp. 55-100, Cap. “Gestión y Organización”, México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas

DROR, Yehezkel, *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*, “Prólogo” (1994) de Ricardo Díez Hochleitner, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1996, 2da. Edición.

GUERRERO, Omar, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa y Universidad Autónoma del Estado de México, 1999.

GUIDDENS, Anthony, *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, “Traducción” de Pedro

³² En parte del texto de la introducción se expresa *El gobierno no debe actuar sólo ante la coyuntura, sino con visión de largo plazo para evitar que las circunstancias inmediatas o los tiempos que marcan los ciclos de la administración pública terminen por imponer sus urgencias*. Plan Nacional 2001-2006. Op. Cit. en bibliografía.

- Cienfuentes Huerta, México, D.F.: Taurus , 2001, primera edición en Taurus México.
- JARDÓN U., Juan, coordinador, *Energía y medio ambiente. Una perspectiva económico – social*, “Presentación” de Gerardo Fujii Gambero, México, D. F.: Plaza y Valdés, 1995.
- MARTÍNEZ ESCAMILLA, Ramón, MANRIQUE, Irma y BAUTISTA, Jaime, *Crisis económica: ¿Fin del intervencionismo estatal?*, México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Económicas, 1996.
- VILLARREAL, René, *Liberalismo social y reforma del Estado: México en la era del capitalismo posmoderno*, México, D.F.: Nacional Financiera – Fondo de Cultura Económica, 1993.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, D. F.: Editorial Sista, 2001.
<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/>
- Ley del servicio público de energía eléctrica*, <http://www.energia.gob.mx/>
- Ley General del equilibrio ecológico y la protección al ambiente*,
<http://www.ine.gob.mx/uaj/lgeepa/index.html>
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/>
- Reglamento de la ley del servicio público de energía eléctrica*, <http://www.energia.gob.mx/>

DOCUMENTOS

- Borrador para la estrategia regional del medio ambiente. América Latina y el Caribe*. Documento elaborado con la participación de varios, Agosto 7 de 2000, Banco Mundial: Publicación electrónica.
- Decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía eléctrica, que presenta el Titular del Ejecutivo Federal*, en *Gaceta Parlamentaria*, México, D.F.: Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, Febrero 03 de 1999. Publicación electrónica en <http://gaceta.cddhcu.gob.mx>
- Libro verde. Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético*, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, 29 de diciembre de 2000.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, D. F.: Presidencia de la República, mayo 2001

RESEÑA BIOGRÁFICA

Elsa Cristina Roqué Fourcade

Loma Escondida n° 40, Lomas de Tarango, México, D.F. – México, C.P01620
(5) 235-15-01, e-mail: ecrf@correo.azc.uam.mx

Información educativa y profesional

- | | |
|---|-------------------------------------|
| 1. <i>Licenciatura</i> por la Universidad Nacional de Córdoba | Título: ABOGADA |
| 2. <i>Posgrado</i> por la Universidad Iberoamericana | Grado: MAESTRÍA EN DERECHO |
| 3. <i>Posgrado</i> por la Universidad del País Vasco y Eusko Ikaskuntza | Título: Master en Derecho Ambiental |

Experiencia profesional

1. *Docencia (1993-1995)*: Profesora de Asignatura C en la Universidad Iberoamericana
2. *Docencia (1988- a la fecha)*: Actualmente como Profesor Investigador Titular C en la Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco

Publicaciones

1. *La organización administrativa. (La centralización)*, en Introducción al Derecho Administrativo, México, D. F.: Editorial Porrúa, 1ra. edición 1992, 2da. edición 1994.
2. *Derecho Constitucional y Administrativo Mexicano*, México, D. F.: Editorial Porrúa. 1996.
3. 16 Artículos sobre *Administración Pública y Derecho Ambiental*, publicados en revistas nacionales y extranjeras.