

INTRODUCCIÓN

Esta investigación tiene por objeto analizar cómo la intervención del Estado a través de la expedición de diversas disposiciones normativas para buscar alcanzar un objetivo loable y necesario para la supervivencia de la humanidad, como lo es el aprovechamiento sustentable de la energía (ASE), puede dificultarse o no alcanzarse.

Sin embargo, antes de entrar en el presente estudio a hablar de la regulación en materia de ASE, es importante mencionar que ha habido una evolución conceptual de este término, que como se verá en el primer capítulo, está ligado a las circunstancias históricas de los contextos internacional y nacional.

Así, se puede decir que el primer concepto con el que se tuvo familiaridad fue el de “ahorro de energía”, que derivó del alto costo de la energía eléctrica, que a su vez estaba ligado a la escasez que cíclicamente se ha presentado de los combustibles fósiles, particularmente del petróleo y sus derivados como el principal insumo para la generación de energía eléctrica.

Posteriormente, se dio una connotación más económica al concepto de ahorro de energía, para convertirlo en uso eficiente de la energía. Este concepto no solo implicaba ahorrarla, sino utilizarla de la mejor manera posible, lo que no suponía dejar de consumirla, sino aprovecharla mejor, ya que las crisis económicas obligaban a los países, particularmente a aquellos en vías de desarrollo, a utilizar la energía eléctrica como un insumo importante para el crecimiento económico.

Finalmente, en la medida en que en el mundo se tiene conciencia del impacto que tienen las actividades económicas sobre los recursos naturales y el clima, se habla de ASE, concepto que se relaciona con la manera como se utiliza la energía, buscando proteger este recurso para que futuras generaciones puedan también disfrutar de ella sin menoscabo del medio ambiente.

En este sentido, en la medida en que se genera menos energía eléctrica proveniente del uso de combustibles fósiles, como lo es el caso de la generada en las plantas termoeléctricas a partir de petróleo, del gas natural o del carbón, se garantiza por una parte la existencia de estos recursos carboní-

feros para el uso de las sociedades por venir, así como se protege el medio ambiente de la emisión de los contaminantes derivados de esos procesos industriales, incluidos los gases de efecto invernadero (GEI), principal causa del cambio climático.

La economía mexicana ha dependido desde mediados de los setenta de los ingresos derivados del petróleo, y por ende se ha visto afectada positiva o negativamente por los precios de los hidrocarburos en el mercado internacional. Esto llevó a nuestro país a que en los momentos en que los precios del petróleo eran más elevados, así como los ingresos derivados de su venta, fuera conveniente la construcción de plantas termoeléctricas para la generación de energía eléctrica basadas en este insumo. Sin embargo, la variación de los precios en el mercado del petróleo y la necesidad de importar combustibles hizo relativamente costosa la producción de energía termoeléctrica. En este contexto, el gobierno federal, para mantener los precios de la energía eléctrica bajos y estimular el desarrollo económico nacional, se vio obligado a subsidiar el consumo. Las bajas tarifas eléctricas se convirtieron en una carga cada vez más pesada para el presupuesto federal. Así, al igual que otros países en el mundo, México tuvo que considerar el ahorro de energía eléctrica como una opción para aliviar la presión sobre sus finanzas públicas.

En los ochenta, derivado de las presiones políticas, fundamentalmente de los usuarios de energía eléctrica en zonas de clima cálido extremo por el alto costo de la misma y de la necesidad del gobierno federal de reducir los subsidios a usuarios residenciales, se inician una serie de programas voluntarios y acciones encaminadas a reducir el consumo de energía de los usuarios particulares.

En este contexto, no era posible que el gobierno federal promoviera acciones de eficiencia energética, sin ajustar hacia adentro de la administración pública federal (APF) su consumo.

En México, al igual que en muchos otros países, el sector público es uno de los mayores usuarios de energía, y por lo tanto la reducción en el consumo de la misma, potencialmente puede significar ahorros económicos importantes, además de servir de ejemplo demostrativo y estímulo al sector privado para realizar acciones similares.

La demanda de la APF, de productos y servicios relacionados con la eficiencia energética puede ser un importante impulsor de las actividades industriales y de servicios en esta materia en nuestro país.

Para detonar este movimiento por un mayor ahorro de energía eléctrica, la APF, a partir de los años ochenta, inició una serie de acciones de carácter voluntario para reducir el consumo de energía eléctrica con relativo éxito.

Parecería sencillo pensar que en una estructura altamente jerarquizada como lo es la APF debería ser relativamente fácil lograr que las dependencias y entidades ante una clara definición de política energética del Ejecutivo federal llevaran a cabo en su conjunto acciones tendientes a reducir el consumo de energía eléctrica.

Sin embargo, no tardó en que las acciones voluntarias se convirtieran en un extenso y complejo universo de regulaciones, que desde 1998 hasta diciembre de 2011 suman 31 ordenamientos exclusivamente en materia de eficiencia energética con que las dependencias y entidades han tenido que cumplir (*i. e.* sin considerar las normas oficiales mexicanas). De estos, solo en la administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa (PFCH) se han expedido 17, más de la mitad del total.

A ello habría que sumar las disposiciones que las dependencias y entidades de la APF deben observar para planear, programar, presupuestar, ejercer los recursos para adquirir o contratar bienes y servicios y realizar las obras necesarias para dar cumplimiento a las disposiciones en materia energética.

Todo lo anterior ha llevado a que el cumplimiento de las disposiciones, primero en materia de eficiencia energética y luego de ASE, por parte de las dependencias y entidades de la APF, haya sido cada vez menos estricto.

Esto nos lleva a la hipótesis principal del presente estudio, que presupone que la sobrerregulación, en este caso tomando como ejemplo la materia de ASE, no solo dificulta el conocimiento y aplicación de la normativa, sino que aunada a la excesiva regulación del ejercicio del gasto público dan como resultado que no se alcancen realmente las metas y los objetivos contenidos en los planes y programas en materia de ASE.

En este sentido, cuando se habla de sobrerregulación no solo se hace referencia a la cantidad de normas, sino también al contenido de ellas; esto es, a la complejidad de las obligaciones que un ordenamiento impone a los sujetos del mismo ordenamiento, para que estos realicen o puedan realizar una determinada actividad, y que con frecuencia se traduce en meros trámites administrativos, que más que proteger un interés jurídico legítimo se convierten en obstáculos o barreras que dificultan o impiden alcanzar el fin de la regulación.

Para efectos del presente estudio, hago una diferenciación entre normas primarias y normas secundarias. Considero como normas primarias aquellas que se encuentran contenidas en la Constitución y en ordenamientos legales expedidos por el Congreso de la Unión, incluyendo el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) que expide la Cámara de Diputados.

Por otro lado, considero como normas secundarias aquellas que tienen como función reglamentar los ordenamientos legales, sea que estas hayan sido expedidas formalmente por el Ejecutivo Federal conforme a su facultad

reglamentaria o por alguna dependencia o entidad con base en lo ordenado por una ley. En este rubro se ubican los reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, lineamientos, normas oficiales mexicanas, normas mexicanas y demás ordenamientos de naturaleza análoga que establezcan obligaciones que deben cumplir los particulares o los servidores públicos.

Siguiendo esta línea de razonamiento, también es importante distinguir entre las normas secundarias que establecen obligaciones, de las normas terciarias, que son aquellas de carácter procedimental (*i. e.* las que indican a las personas, los pasos que deben seguirse para realizar una actividad o tarea, y cuyo propósito es facilitar o uniformar la realización de la misma). Estas normas procedimentales pueden o no generar un problema en el desarrollo de una determinada actividad, pero por su naturaleza son fácilmente derogables o modificables.

Lo anterior es importante, porque en el presente estudio se revisarán tanto normas primarias como secundarias, e incluso en las normas terciarias, a las que la administración del PFCH considera procedimientos desregulados que facilitan la aplicación tanto de las normas primarias como de las normas secundarias. Como se podrá observar en el presente estudio, hay casos en que las normas secundarias y las normas terciarias se funden en un mismo ordenamiento, lo cual hace más complicada su aplicación.

En este sentido, se considera que para desregular una actividad es primero fundamental corregir el origen del problema, o sea, modificar o eliminar la norma primaria que genera la sobrerregulación, y, a falta de ello, buscar, a través de las disposiciones secundarias o terciarias, facilitar el cumplimiento de la obligación establecida en el ordenamiento primario. Sin embargo, no es el propósito de este estudio hacer planteamientos sobre desregulación, sino mostrar los efectos de la sobrerregulación.

El problema de la sobrerregulación se agrava cuando las normas secundarias y/o terciarias crean nuevas obligaciones o hacen más complicado el cumplimiento de las normas primarias, y esto empeora en la medida en que se confunden las normas que establecen obligaciones con las disposiciones procedimentales (*i. e.* reglas operativas).

En el presente estudio se buscará demostrar cómo la eliminación de normas procedimentales u operativas (*i. e.* normas terciarias), sin modificar o eliminar las primarias y secundarias que establecen obligaciones, no mejora la capacidad de las dependencias o entidades para cumplir con los planes y programas de gobierno, como es el caso el del ASE. Lo anterior se verá con mayor claridad cuando se aborden los temas de las regulaciones presupuestarias y de adquisiciones, que dificultan aún más el cumplimiento de los ordenamientos en materia de ASE.

Es en este contexto que se desarrolla el presente trabajo, buscando en cada uno de los capítulos aportar los elementos que permitan, en su caso, comprobar las hipótesis planteadas, que se precisan con mayor detalle en el capítulo tres.

De esta manera, en el capítulo primero se hace una breve reseña del contexto internacional y nacional que justifica el ASE como parte de un movimiento mundial por el uso sustentable de los recursos naturales y la mitigación del cambio climático. Como se observará en capítulos posteriores, es el contexto internacional y nacional la razón de ser y motivación de varios de los ordenamientos que se comentarán.

En el capítulo segundo se presenta el marco conceptual y analítico con el que se busca explicar el concepto de regulación bajo el cual se realiza el presente estudio; analizar los elementos y circunstancias que justifican la expedición de normas en esta materia, y finalmente exponer cómo los servidores públicos toman las decisiones en términos de cumplir estrictamente con la regulación en materia de eficiencia energética o de buscar alternativas que permitan dar la apariencia de cumplimiento de la misma, y a su vez, hacer uso de sus recursos y tiempo para cumplir con otros ordenamientos, que les reportan un mayor beneficio institucional o personal, por estar más ligados a las atribuciones o funciones de las dependencias en las que laboran o a sus propios intereses. Asimismo, en este capítulo se plantean las hipótesis que se pretende comprobar a lo largo del estudio.

En el capítulo tercero se revisan los antecedentes históricos de las acciones y programas de ahorro de energía en la APF, así como de la normativa expedida en la materia desde 1990 hasta 2006. El objetivo es demostrar cómo a pesar de la gran cantidad de normas expedidas para lograr el uso eficiente de la energía hasta el inicio de la administración del PFCH no se había alcanzado el objetivo. No obstante lo anterior, el PFCH, a partir de 2006, sin revisar las causas que dificultaban o habían llevado al incumplimiento de los objetivos en materia de eficiencia energética, decide expedir nuevas regulaciones, siguiendo el mismo camino que no había dado los resultados esperados.

En el capítulo cuarto se presentan de manera sintética los más de 19 ordenamientos expedidos durante la administración del presidente PFCH, y se formulan algunas observaciones sobre las dificultades para lograr su cumplimiento. El objetivo es dar una idea clara de la cantidad y complejidad de las regulaciones en materia de ASE con las que deben cumplir los servidores públicos, convirtiéndose en uno de los elementos más importantes para probar las hipótesis planteadas en este estudio.

En el capítulo quinto se presentan algunos de los ordenamientos jurídicos primarios, secundarios y terciarios distintos a la normativa en materia

de ASE que inciden en su aplicación y cumplimiento. Específicamente, se reproducen y comentan las disposiciones normativas en materia de planeación y presupuestación, así como las relativas a las adquisiciones del sector público, que por su carácter general afectan la posibilidad de que las dependencias y entidades de la APF cumplan con sus programas y metas sectoriales e institucionales. En la última sección de este capítulo se presenta a manera de ejemplo el procedimiento de contratación de invitación a cuando menos tres personas, con el objetivo de que el lector se ubique en la posición de los servidores públicos obligados a conocer y cumplir con la normativa en materia de adquisiciones para contratar los servicios y adquirir los bienes, con los que se da cumplimiento a la normativa en materia de ASE. Este ejercicio permitirá demostrar lo complicado que resulta cumplir con el universo normativo para poder lograr el ASE.

En el capítulo sexto, a manera de contraste entre la regulación y su aplicación y cumplimiento, se presentan los resultados obtenidos en una encuesta de un estudio para la UNAM, que se practicó a una pequeña muestra de dependencias y entidades de la APF sobre la aplicación de los ordenamientos en materia de ASE expedidos hasta ese momento (*i. e.* septiembre de 2010).

Finalmente, en el capítulo séptimo se presentan las consideraciones y conclusiones, así como algunas posibles soluciones para hacer más efectiva la regulación en materia de ASE, con las que se busca incentivar el debate o cuestionamiento no solo de la política de eficiencia energética, sino de los efectos de la sobrerregulación en esta y en otras materias.