

Reestructuración y privatización del sector eléctrico mexicano

*Germán Vargas Larios**

INTRODUCCIÓN

En este trabajo se aborda la política que se trata de impulsar en el sector de energía eléctrica, bajo los nuevos esquemas de políticas públicas aplicados en varios países de la región en los últimos años.¹ Se plantea que estos cambios se están dando en el marco de una redefinición de los linderos de los ámbitos público y privado.

El análisis se desarrolla alrededor de la hipótesis de que las transformaciones se dan en un proceso simultáneo de desregulación y regulación en su más amplio sentido; es decir, como un proceso de sustitución de mecanismos de participación del Estado en la economía, sustitución que despliega tanto de manera directa como a través de medidas fiscales y legislativas. Es un proceso orientado a reemplazar la regulación de una economía cerrada y fuertemente intervenida, por una regulación más propia de una economía abierta.

Dichas modificaciones apuntan a cambios en la naturaleza y alcance de las funciones del estado, es decir,



* Profesor investigador del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa.

a cambios en el papel social del Estado, y no tanto a su extinción. La privatización, desincorporación, y desregulación no son procesos para dismantelar y extinguir el Estado, sino para regresarlo a sus funciones originales: garantizar y regular las libertades individuales lo que, conforme a la concepción liberal equivale a ocuparse exclusivamente de los bienes públicos, a propiciar el buen funcionamiento de asuntos como la infraestructura, la educación o la preservación ambiental y a controlar monopolios naturales, o simplemente cubrir las fallas del mercado, como consideran los economistas neoclásicos y desarrollistas (Aguilar, s/f: v. 1).

En otras palabras, las transformaciones actuales no se vislumbran como un proceso de eliminación del Estado, están sustituyendo mecanismos, quizá modelos, que han llegado al límite de sus posibilidades y en consecuencia ya no son eficaces. Pero la desaparición de unos mecanismos implica la presencia de otros nuevos, que igualmente van a ser operados por el Estado. No se trata, en estricto sentido, de eliminar la rectoría económica del Estado, ésta seguirá existiendo, sólo que ahora son indispensables un conjunto de ajustes para que la rectoría del Estado se aplique a una economía abierta y no a una economía cerrada.

En este proceso dual se aprecia, para el caso de México, que se ha avanzado mucho en el proceso de desregulación pero muy poco en la regulación. Se ha eliminado prácticamente todo el

andamiaje de la vieja rectoría y se ha avanzado muy poco en el nuevo aparato institucional, así como en el diseño y desarrollo de mecanismos y procedimientos de una rectoría económica moderna propios de una economía abierta. Se ha registrado un proceso acelerado de desregulación (de la vieja economía) sin mediar un proceso paralelo de regulación (del nuevo orden económico); los necesarios procesos de planeación se han visto desplazados por la prisa en implementar las medidas de apertura; y en lugar de que los cambios y ajustes que demanda este proceso se impulsaran sobre la base de un amplio consenso social, éstos se han puesto en práctica mediante las acostumbradas medidas unilaterales del ejecutivo, en la más amplia expresión del gobierno corporativo, aunque bajo su actual configuración tecnocrática.

Lo anterior permite afirmar que los procesos de reestructuración en el sector eléctrico son contradictorios, es una muestra típica de los proyectos neoliberales en los que, dada su naturaleza social excluyente, su ejecución sólo es posible a partir de mecanismos centralistas de imposición, no obstante su necesidad de presentarse como una oferta política democrática en tanto que, además de ser sancionada por el Congreso, se plantea como parte de una reforma económica general que, conforme a la teoría económica neoclásica, estaría encaminada eufemísticamente a beneficiar (en precio calidad y oportunidad) a ese soberano llamado consumidor o, en este caso, usuario del servicio eléctrico.

El enfoque y método utilizado en el análisis se sintetiza en el marco propio de las políticas públicas, sobre todo en lo que se refiere a la imposibilidad de presentar un análisis fragmentado, fuera de contexto, aislado de los procesos sociales de donde emergen las decisiones de las políticas (Aguilar s/f).

Por otra parte, y contra el pensamiento dominante actual, en este trabajo se desarrolla un marco analítico que rescata o revalora lo estatal de la misma manera que reconoce al mercado como espacio social diferenciado, que más que anularse con la intervención estatal, su existencia y consolidación están condicionadas a su interacción con el Estado. Si bien las relaciones entre Estado y mercado no siempre son articuladas, se establece entre ambos una suerte de relación dialéctica, en la que la existencia de uno justifica y fortalece socialmente la del otro.²

El documento se divide en tres partes: primero se plantean las relaciones Estado-mercado, por considerar que constituyen el referente estructural y contextual de las transformaciones en el sector de la energía eléctrica, objeto de este trabajo. Enseguida se efectúa una revisión de los fundamentos teóricos de la intervención (regulación) y no intervención (desregulación) económica del Estado, clasificados según su naturaleza económica, política e ideológica de la argumentación.

Finalmente, se desarrolla la reestructuración del sector eléctrico en lo que se refiere a los procesos de privati-

zación en la fase de generación de energía eléctrica y comercialización, así como de regulación económica, propiciando en lo posible marcos competitivos, en las fases de transmisión y distribución, como se propone en la reciente iniciativa del Ejecutivo federal.

LA RELACIÓN ESTADO-MERCADO: MODERNIZAR NO ES PRIVATIZAR

Hasta hace poco tiempo la política del país y las reformas económicas expresadas en procesos de privatización, re-dimensionamiento, desregulación y apertura económica se identificaban con un proyecto de modernización que inició en su periodo presidencial Miguel de la Madrid, que se impulsó sobre todo en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari y que se continúa en el gobierno actual de Ernesto Zedillo Ponce de León. El término "modernización" es sin duda muy atractivo, pero no siempre es plenamente definido, razón por la que, para los fines de este trabajo, procederemos a esclarecerlo.

En cuanto a su significado sociológico, la modernidad implicaría un estadio social en el que predomina la racionalidad. Así, en Max Weber, la modernidad se define simplemente como el paso de una sociedad tradicional a una sociedad moderna, esto es, la transición de una sociedad cuya organización e interacción social se funda en el vínculo personal, hacia otra en la que los vínculos son impersonales o institucionales. Es-

tos vínculos impersonales o institucionales a su vez están asociados a los valores e instituciones más veneradas del capitalismo: el mercado (en lo económico) y las instituciones republicanas (en lo político); liberalismo económico y democracia. Valores e instituciones que garantizan la racionalidad social. El contenido específico del concepto modernidad lo podemos revisar a través de las variables que este mismo autor define para calificar la modernidad de una sociedad.

Así, en lo económico, la modernidad se define como una fase en la que la industria esta esencialmente regulada por el mercado. Se establece el mercado como la organización económica ideal o más precisamente racional o superior. Aquí, el concepto de modernización es similar al planteado por Adam Smith cuando define a la división del trabajo como la base del progreso de las naciones. De igual manera podremos definir a la modernización como un proceso de diferenciación social en su más alta expresión. En cualquier significado, lo fundamental es el deslinde de la actividad económica frente a las instituciones estatales, como requisito primario de la racionalidad social.

Si en lo económico el mercado es condición necesaria para la racionalidad, en lo político dicha condición es la democracia. La democracia no sólo en lo electoral sino en la práctica del gobierno conjuntamente con la independencia de poderes y los contrapesos necesarios para el equilibrio en el ejercicio guber-

namental son los requisitos indispensables para las relaciones sociales sobre bases racionales, necesarias en toda sociedad madura. Finalmente, el círculo de la modernidad se cierra con la necesidad, en el plano administrativo, de una burocracia profesional que asegure eficiencia en el desempeño gubernamental, respuesta obligada y garantizada por la naturaleza democrática de la sociedad y del régimen de gobierno. Así, el mercado, la democracia y la profesionalización de la burocracia, constituyen los ingredientes económico, político y administrativo de la modernidad.

Hasta aquí la descripción del concepto de modernización en Weber. Se puede estar de acuerdo, en lo general, con esta concepción de modernidad, salvo en la idea de una separación entre Estado y mercado, que se desprende de la primera variable, en la que se prescribe que en una sociedad moderna la industria deberá estar esencialmente regulada por el mercado. A este respecto es pertinente reiterar la hipótesis inicial, el Estado y el mercado, más que formas de organización social excluyentes, deben concebirse como formas de organización social incluyentes o complementarias, más precisamente como una totalidad estructural, una forma de organización social única, que admite transformaciones a lo largo del tiempo, en una compleja dinámica de cambios sociales históricos.

En estricto sentido no hay una separación entre el Estado y el mercado, no

se ha dado en el origen de esta formación social única, ni en la fase de despliegue de las funciones ampliadas del Estado, tampoco se vislumbra la posibilidad de una tendencia hacia una sociedad post Estado-mercado. Si se permite la metáfora, el Estado y el mercado nacieron juntos y juntos deberán permanecer hasta su extinción o evolución superior. Ambos configuran la sociedad moderna y su separación sólo es posible en el análisis. Sus estructuras suelen confundirse, como se puede apreciar a continuación:

Estructuras del mercado y del Estado

- Propiedad privada
- Fuerza de trabajo asalariada
- Moneda
- Instituciones monetarias

La propiedad privada es una institución (estructura) que garantiza el Estado, lo mismo que la fuerza de trabajo asalariada, la moneda y las instituciones monetarias necesarias para su gestión, por lo que podríamos denominarlas como instituciones estatales. Sin embargo, estas instituciones son justamente las estructuras o basamento del mercado, son las que permiten su constitución y funcionamiento. Entonces, cuando hablamos del concepto de modernización, podemos referirnos a todo un proceso de transformación social pero no a un proceso de separación entre Estado y mercado en el riguroso sentido de la palabra. Esta separación es imposible y, por lo tanto, la

controversia que a este respecto se ha desarrollado está fuera de lugar.

Los procesos de privatización, desmonopolización, desregulación y descentralización no representan más que algunos aspectos puntuales de la modernización. Entendida ésta como un amplio proceso de redefinición de las fronteras entre Estado y sociedad. Así podemos regresar a nuestra afirmación inicial, modernizar no es privatizar, ya que tan sólo manifiesta alguna de las formas o modalidades en que se expresa, pero que por sí misma no puede considerarse como un proceso de modernización, es decir, encaminado a una mayor racionalidad social, ya que muchas veces los resultados son contradictorios. Esto nos lleva al siguiente apartado de análisis.

FUNDAMENTOS DE LA NO INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

Tradicionalmente se identifican tres corrientes teóricas para explicar la intervención económica del Estado: la perspectiva neoclásica, el modelo globalista o desarrollista y la concepción marxista del movimiento del capital. Hay bastantes desarrollos sobre el tema,³ por lo que sólo se hará una presentación somera y se revisará con mayor detalle el modelo neoclásico, puesto que ahí se originan los principales planteamientos críticos de la intervención estatal que aquí se denominan como fundamentos de la no intervención del Estado en la economía.

En la perspectiva neoclásica, la intervención estatal, particularmente la presencia de las empresas públicas, se explica a partir de los requisitos del óptimo paretiano. Esto es, de las condiciones necesarias para lograr el punto de equilibrio económico que, conforme a los postulados de competencia perfecta, se obtiene con la igualdad del costo marginal y el precio. Entre los requisitos principales podemos mencionar dos: la divisibilidad de los bienes y la curva de rendimientos decrecientes (costos crecientes) en su función de producción. A partir de estos planteamientos se concluye la necesidad de la participación del Estado en aquellos renglones de producción en que no se cumplen cualquiera de estos dos requisitos (divisibilidad y curva de rendimientos decrecientes).

Así, cuando los bienes no son divisibles, éstos se identifican como bienes públicos y se considera conveniente que su producción la realice el Estado, en virtud de que no es posible la competencia, puesto que su naturaleza no divisible impide la existencia de producciones alternativas. Por otro lado, cuando existen rendimientos crecientes en alguna rama de producción se da lugar al *monopolio natural* y aquí también hay dificultades para el equilibrio económico, ya que preservar la igualdad entre costo marginal y precio, en cierto nivel de producción, implicaría pérdidas para la empresa. En suma, bajo la perspectiva neoclásica, la participación del Estado en la economía debe ubicarse exclusivamente en el campo de los bienes públi-

cos y en el monopolio natural con objeto de evitar fallas en el funcionamiento del mercado, conforme lo determina la teoría del equilibrio económico.

En lo que se refiere al modelo globalista y la concepción marxista del movimiento del capital las conclusiones son más sencillas. En el primero la justificación de la participación del Estado se da a partir de las necesidades de desarrollo que casuísticamente puedan determinarse, como la generación de empleos, mejorar la distribución del ingreso, coordinar el desarrollo productivo de la industria o de alguno de sus sectores, ensayar nuevas combinaciones productivas, etcétera. En cuanto a la teoría del movimiento del capital, la presencia del Estado se explica como un atenuante de la ley tendencial a la baja de la tasa de ganancia, ubicando su campo productivo en los sectores económicos que desvalorizan con objeto de sostener la tasa de ganancia del monopolio.

Como se ha adelantado, los fundamentos de la no intervención se han generado exclusivamente en la perspectiva neoclásica. Primero porque teóricamente está conformada alrededor de la noción de equilibrio que por definición descarta toda posibilidad de intervención estatal y segundo, porque es el discurso teórico dominante en las reformas económicas en México y América Latina.

Bajo esta perspectiva, los fundamentos de la no intervención se definen alrededor de la noción de mercados competitivos, cuyas principales cualidades se presentan a continuación:

Reestructuración y privatización del sector eléctrico mexicano

- Minimización de costos: Por la eficiencia técnica que resulta de la competencia
- Número importante de participantes: Concurrencia amplia de productores y consumidores
- Movilidad de recursos: Por altos de rendimientos del capital
- Información perfecta: Precios, calidad, disponibilidad

Como se aprecia, el modelo clásico es la conformación de un mercado en el que la eficiencia técnica es resultado de la competencia, que se expresa en un amplio número de productores e igual número de consumidores, que dados los atractivos rendimientos en este mercado hay una alta movilidad de capitales y finalmente el círculo se cierra con una información perfecta en precios, ca-

lidad y disponibilidad de los bienes. En suma, la eficiencia técnica, amplio número de concurrentes y gran movilidad de capitales, así como información perfecta es lo que define a un mercado competitivo.

Quienes están convencidos de esta teoría (o ideología) dicen que, estrictamente hablando, el modelo de mercado competitivo no existe pero debe tomarse como un referente para “normar” la realidad. Es decir, no existe, pero es importante para orientar nuestra práctica o decisiones económicas. Con este referente fácilmente podemos dar cuenta de las argumentaciones de la no intervención, esencia de las reformas económicas actuales que se presentan en el cuadro 1:

CUADRO 1
Fundamentos de la no intervención del Estado en la economía

Reformas	Objetivos	Resultados
Privatización	<ul style="list-style-type: none"> • Descargar al Estado de la responsabilidad de producir directamente ciertos bienes y servicios • Asegurar la eficiencia 	<ul style="list-style-type: none"> • No hay evidencia de que la eficiencia dependa del estatuto de la propiedad • Afecta las relaciones de Poder-Estado-corporaciones • Subordina el interés público al criterio de rentabilidad empresarial
Desmonopolización	<ul style="list-style-type: none"> • Modalidad específica de la privatización, encaminada a reducir los alcances del Estado • Puede diversificar la propiedad privada 	<ul style="list-style-type: none"> • Con frecuencia, sólo transforma el monopolio público en privado • Pasa, en ocasiones, al control de empresas extranjeras
Desregulación	<ul style="list-style-type: none"> • Supresión de funciones y eventualmente de organismos estatales • Aumenta los grados de libertad de los actores sociales 	<ul style="list-style-type: none"> • En el ámbito intraburocrático, incorpora criterios y prácticas de la empresa privada • Cambios significativos entre las instituciones estatales y su clientela. Cambios en la regulación
Descentralización	<ul style="list-style-type: none"> • Reduce el Estado nacional en favor del gobierno local y amplía los espacios de participación social 	<ul style="list-style-type: none"> • En qué medida es una devolución de poderes a instituciones locales y sus bases sociales • Quiénes son sus beneficiarios • Cuál es su base de recursos

Conforme al cuadro 1, las causas o justificaciones de la no intervención del Estado se presentan estrictamente de orden económico administrativo, sin embargo, en realidad las causas son más de orden político e ideológico. Así, la privatización no necesariamente asegura por sí misma la eficiencia, como tampoco los organismos públicos por definición serán ineficientes. Por otra parte, el problema no es la hipertrofia o sobredimensionamiento, sino las deformidades que el Estado ha tenido en su crecimiento. De ahí que el redimensionamiento del Estado sin más no sea necesariamente la solución, con frecuencia lo que se recorta en el Estado es justamente lo estratégico y se deja lo innecesario, por lo tanto, el redimensionamiento puede agravar los problemas que pretenda solucionar.

Lo que es evidente, y en ello radica el carácter político de la privatización y el redimensionamiento, es que esta medida modifica significativamente las relaciones de poder entre el Estado y la corporación privada, en detrimento del primero y en favor de la segunda. Es claro que en la medida en que el gobierno disminuya su capacidad de control de renglones productivos, el poder que esto represente indudablemente se traslada en favor de la empresa privada.

Lo antes dicho se aplica totalmente a la desmonopolización, en tanto que se trata de una modalidad específica de la privatización. Sólo que aquí el móvil es más nítido, pues el poderío de un monopolio es más notable, y las argu-

mentaciones teóricas para justificar la desmonopolización son más débiles y en ocasiones inconsistentes y faltas de objetividad, ya que el principal fundamento, el de la competitividad como base de la eficiencia, no se puede utilizar en virtud de que el monopolio define justamente una situación económica en la que no hay competencia. Así, la motivación política antes mencionada es el único elemento racional que se identifica, lo cual, en el caso de México, ha sido constatado por diversos estudios de la privatización, que muestran que distintas ramas económicas en las que se ha efectuado este proceso, lejos de diversificar la propiedad, han favorecido las tendencias a la formación de monopolios privados.

En síntesis, la reforma del Estado responde en ocasiones a cuestiones ideológicas. Otras veces la razón es política, ya sea porque es necesario encontrar un culpable de la crisis o bien por tendencias objetivas de transformación del mismo, esto es, porque efectivamente es conveniente retirar su participación de algunos sectores para fortalecer otros (por ejemplo, necesidades de incremento al capital físico o humano o la preservación ecológica).

No obstante, hay que detenernos en las cuestiones económicas que fundamentan la no intervención económica del Estado en condiciones de monopolio, por ser ésta la situación del sector eléctrico. Antes se ha mencionado que de acuerdo con la teoría neoclásica, es en condiciones de *monopolio natural*

Reestructuración y privatización del sector eléctrico mexicano

CUADRO 2
Mercados no competitivos

Situación y opciones	Causas y costos	Beneficios
<i>Monopolio artificial</i>	Originado por una excesiva regulación estatal, creando barreras a la entrada de otras empresas. O monopolios que por el avance de la técnica han dejado de serlo <ul style="list-style-type: none"> • Burocracias innecesarias • No hay autonomía de gestión 	<ul style="list-style-type: none"> • Controlar directamente la empresa y orientarla al desarrollo económico
<i>Monopolio natural</i>		
a) Monopolio estatal	Monopolio natural que el Estado ha decidido administrar directamente <ul style="list-style-type: none"> • No hay autonomía de gestión 	<ul style="list-style-type: none"> • Controlar directamente la empresa y orientarla al desarrollo económico
b) Monopolio regulado	Monopolio natural regulado por el Estado <ul style="list-style-type: none"> • Costos mayores que los beneficios de la regulación • Información asimétrica 	<ul style="list-style-type: none"> • Elimina burocracias • Favorece la autonomía de gestión

(actividades económicas con curvas de rendimientos decrecientes) cuando se justifica la necesidad del monopolio público, con objeto de garantizar el requisito de equilibrio económico, de igualdad entre costo marginal y precio, puesto que esta condición es insostenible para el monopolio privado en tanto que le representaría una situación de pérdidas financieras. Sin embargo, recientemente se han incorporado a la literatura de la no intervención económica del Estado argumentos que van desde los aspectos tecnológicos hasta cuestiones de orden administrativo, financiero y de organización industrial, para fundamentar los inconvenientes de la administración directa por parte del Estado aun en estas situaciones de monopolio. Estos planteamientos se especifican en el cuadro 2.

Lo primero, como se observa en el cuadro, es que deben evitarse los monopolios artificiales, lo cual puede lograrse:

a) a partir de medidas de desregulación que eliminen barreras a la entrada de otras empresas y b) con la permanente revisión de las empresas públicas, en cuanto a la pertinencia de que sean administradas directamente por el Estado. Este es el caso de la industria eléctrica, que tradicionalmente se había contemplado como un monopolio natural, por lo que su integración vertical y su administración directa por el Estado se justificaba técnicamente. Hoy, sin embargo, los avances tecnológicos en la fabricación de unidades generadoras turbo-gas y de ciclos combinados, que reducen el tamaño económico de las centrales de generación y aumentan su grado de eficiencia harían innecesario, supuestamente, el mantenimiento de la industria eléctrica como monopolio integrado verticalmente. En este sentido, desde las primeras iniciativas de reforma, la propuesta de reestructuración en el sector eléctrico se plantea la apertura

de la fase de generación a las inversiones privadas.

Ahora bien, cuando se está en presencia de un monopolio natural, auténtico, caben dos opciones: monopolio estatal o monopolio regulado. En el primero el control es directo y por lo tanto puede orientar la empresa al desarrollo económico, la desventaja es que se vulnera la autonomía de gestión. En el segundo, el monopolio regulado, el problema es que el control puede ser oneroso, además de poco confiable, por la información asimétrica (Kessel Martínez, 1994) que la empresa proporcionaría a la institución reguladora. Aquí, nuevamente volviendo al caso del sector eléctrico mexicano, la reorganización propuesta originalmente adopta un modelo intermedio de control directo del monopolio por parte del Estado en algunas fases productivas junto con la apertura al capital privado en otras. Así, la apertura al capital privado es solamente para la fase de generación, mientras las de transmisión, distribución y comercialización seguían manteniendo el carácter de monopolio público.

LA REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR DE ENERGÍA ELÉCTRICA

Primera fase de la reestructuración 1988-1998⁴

Conforme a los conceptos antes revisados, y de acuerdo a la legislación correspondiente a 1992, 1993 y 1995, el sec-

tor energético se ha venido reorganizando bajo un modelo intermedio de control directo del monopolio por parte del Estado en algunas etapas productivas y apertura al capital privado en otras. Por definición, en el sector petrolero se ha preservado bajo control estatal la extracción, y predomina una tendencia a liberar la industria petroquímica, aun cuando no se ha logrado llevar a la práctica los procesos de licitación. Se puede afirmar que solamente se ha definido la apertura al sector privado, al transporte y a la distribución del gas natural.

Como ya se mencionó, en el sector de energía eléctrica la apertura al capital privado fue, en este primer momento, solamente para las actividades de generación y eso con ciertas limitaciones que se establecieron debido a razones técnicas, pero también a razones legales, entremezcladas con valores políticos e ideológicos. Las razones técnicas obedecen en lo fundamental a la demostración de que no todas las fases de la producción de electricidad tienen la propiedad de ser monopolios naturales. Ya se señaló que la generación no tiene ese carácter (dado el actual avance de la tecnología) pero además, y sobre todo, dado el abandono de las grandes obras hidroeléctricas que se ha registrado en toda la región por la escasez de capital y, en menor medida, por sus efectos en el medio natural. Por su parte, las tareas de transmisión y distribución continuarían, en esta primera etapa de la reforma, manteniendo el carácter de monopolio público, esto como

resultado de los altos costos de inversión de las redes de transmisión, que imposibilitarían técnicamente la presencia de dos o más redes de transmisión y distribución alternativa, como se exigiría desde la perspectiva de un marco competitivo que ofreciera posibilidades de elección al usuario del servicio eléctrico. En cuanto a la comercialización, también se mantiene bajo control exclusivo del Estado por la restricción constitucional de que el suministro de energía eléctrica es un servicio público que debe proporcionar el Estado.

Mas allá de los factores teóricos y de los aspectos legales presentes en la apertura del sector a la inversión privada, lo que parece ser determinante es la escasez de capital para cubrir las necesidades crecientes de energía conforme se amplía la planta productiva nacional. La producción en este sector es intensiva en capital, cuyos gastos representan entre el 80 y el 90% de los costos totales. Conforme a estimaciones realizadas para un periodo de 10 años, considerando un crecimiento anual promedio de 5.4% en las ventas de energía eléctrica (en correspondencia con un crecimiento de 4.5% del Producto Interno Bruto) requiere de una ampliación en la capacidad de generación de energía eléctrica igual a 15,000 mW⁵ lo que representa casi el 50% de la capacidad actual y las inversiones requeridas para esta ampliación ascienden a 8,000 millones de dólares. Estas circunstancias, conjugadas con las políticas presu-

puestales de austeridad que frenan el gasto de inversión, hacen parecer que hay otra salida que la apertura al capital privado.

Por otra parte, la situación financiera de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) ha estado determinada por el sostenimiento de una estructura de tarifas orientada al otorgamiento de subsidios para alentar un rápido desarrollo del país. El costo de esta política fue un fuerte deterioro en las finanzas del sector eléctrico, las tarifas no se modificaron al ritmo de la inflación, del valor de los equipos, de los costos de operación, de los salarios y de las prestaciones de los trabajadores. Por consiguiente, el rezago de las tarifas entre 1963 y 1984, se expresa en el valor de la tarifa promedio que pasó de 2.25 a 1.95 centavos de dólar por kilovatio-hora (kWh); y la relación precio/costo se desplomó de 1.26 a 0.57. Ante la insuficiencia tarifaria, la expansión de los sistemas eléctricos de la CFE se fue, paulatinamente, apoyando más en la banca de desarrollo y en las transferencias del gobierno, que en los recursos propios de la empresa (Rodríguez Padilla, 1999).

Así se fue conformando un círculo vicioso en el que la insuficiencia de tarifas conducía a la acumulación de deuda, y ésta a la intervención del gobierno para asumir pasivos impagables por la empresa ante su precariedad financiera, lo que a su vez impedía mejorar la calidad del servicio. En estas circunstancias, se inició la administración de

Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) que buscaba profundizar el paradigma de desarrollo económico que se había iniciado en el periodo de gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), y apuntalaba un proyecto de apertura económica, con preferencia por los mecanismos de mercado y participación mayoritaria de la empresa privada, todo ello en un marco de mayor estrechamiento de las relaciones económicas con Estados Unidos. Cabe destacar que en el periodo de 1982-1988, en general el sector energético y en particular el subsector eléctrico, permanecieron prácticamente al margen de los procesos de desregulación y privatización que desde entonces se llevaron a cabo. En el subsector eléctrico la única medida tomada en esa dirección fue la modificación efectuada en 1983 a la Ley de Servicio Público Federal de Energía Eléctrica, para facilitar el autoabastecimiento y permitir la cogeneración en establecimientos en que se abastecieran sus propias necesidades, y de esa forma aligerar

las presiones sobre la CFE en materia de inversiones y financiamiento.

Conforme a lo anterior, el propósito de la administración salinista era introducir el sector eléctrico al modelo de economía abierta en el que se privilegian criterios de eficiencia económica y sustentabilidad a largo plazo. Esto significaba una revisión a los objetivos, orden de prioridades, estrategias y medios utilizados en el sector. Así, la maximización de beneficios económicos desplazaría objetivos volumétricos; la seguridad energética, por consecuencia, ya no se garantizaría por una autosuficiencia autárquica sino por la vía de mayores intercambios con el exterior y bajo criterios estrictamente comerciales; por último, la protección ambiental sería elevada a rango de prioridad nacional. Bajo este marco los cambios específicos en la industria eléctrica se definirían en tres ejes: reforma tarifaria, reestructuración de la CFE y de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (CLFC) y la apertura de espacios al sector privado.

CUADRO 3
Precios de electricidad en México y en los Estados Unidos
(centavos de dólar por kW/h)

Año	México	Estados Unidos	México/EE.UU. (%)
1990	4.84	6.57	73.67
1991	5.95	6.76	88.02
1992	6.82	6.85	99.56
1993	7.10	6.94	102.31
1994	6.55	6.91	94.79
1995	4.13	6.90	59.86
1996	4.53	6.85	66.13

Fuente: Rodríguez Padilla, 1999

REFORMA TRIBUTARIA

La reestructuración tarifaria que se implantó desde 1990 tenía como propósito la rehabilitación financiera de la empresa mediante una estrategia de incrementos escalonados, tomando como referencia precios internacionales de servicios similares, particularmente de Estados Unidos. La meta en términos financieros es que, con base en el fortalecimiento tarifario, la CFE pudiera financiar no menos del 40% de su programa de obras e inversiones con recursos propios. Los resultados de esta política se pueden apreciar en el cuadro 3.

Entre 1991 y 1994 las tarifas mexicanas de electricidad prácticamente se igualaron con las estadounidenses, sin embargo la crisis de 1995, con una devaluación de más de un 100%, eliminó de golpe los logros obtenidos en estos cinco años, regresando esta relación de precios a un nivel de deterioro incluso inferior al que se encontraba antes de implementar esta política de incrementos escalonados en las tarifas eléctricas, ya que en 1989 dicha relación era de 66.0% y para 1995 el nivel registrado era de 59.86%. La relación precio/costo que entre 1991 y 1994 osciló alrededor del 90%, para 1995 y 1996 se redujo a 73% y 69% respectivamente. En consecuencia el monto de subsidios, que entre 1991 y 1994 representaron alrededor de 1,000 millones de dólares anuales en promedio, para 1996 ascendió a 2,391 millones de dólares. Cabe señalar que los datos anteriores corresponden a un

promedio tarifario, ya que las tarifas son diferenciales por usuarios, destacando el uso agrícola y residencial como las mayormente subsidiadas. En la actualidad todas las tarifas están subsidiadas, incluyendo las industriales y de servicios, sólo se exceptúa de esta situación la tarifa de usuarios comerciales.

Reestructuración en la CFE y en la CLFC

Respecto a las reformas o reestructuración en la CFE y la CLFC, el criterio fue facilitar la medición de resultados y eliminación de actividades no sustantivas con el fin de mejorar la eficiencia, incrementar la productividad, reducir costos de explotación, ahorrar recursos y dar una mejor atención a los clientes. Los avances en el periodo de 1991 a 1997 fueron particularmente notables en el plano de la calidad del servicio, le siguieron la productividad laboral y, en tercer lugar, la eficiencia operativa. En el primer plano, por ejemplo, la conexión de nuevos usuarios que antes se hacía en un promedio de 13 días hoy se reduce a 1.7 días; en productividad laboral, se tiene que el número de usuarios por trabajador aumentó en un 34% (de 356 a 476); en eficiencia operativa, la disponibilidad y eficiencia térmica de las centrales termoeléctricas aumentaron de 78.5% a 85.4% y de 33% a un 36% respectivamente. Cabe señalar que los indicadores anteriores son competitivos e incluso están por encima de paráme-

tros internacionales. Además, lo más importante es que entre los trabajadores y empleados de la CFE se ha arraigado la cultura de la evaluación. Asimismo, también es relevante mencionar que en la CLFC los resultados de la reestructuración no han sido del todo positivos, los parámetros antes mencionados son sensiblemente inferiores a los alcanzados en la CFE.

No obstante el relativo éxito en estas reformas, desde la perspectiva adoptada por el grupo gobernante, el problema de fondo no se resolvía: lo concerniente a las necesidades financieras crecientes para que la seguridad energética pudiera mantenerse en los niveles históricos que antes había registrado. Las reestructuraciones tarifarias no lograron sus metas de recuperación de los costos de operación y financiamiento de al menos el 40% de las nuevas necesidades de inversión del sector. Los avances en desempeño, productividad y eficiencia son notables, pero en términos financieros no representan una parte significativa de la solución al problema, según estimaciones para el periodo de 1989-1994 los cambios en la productividad fueron equivalentes a un costo evitado de 1,000 millones dólares a lo largo de todo el periodo, lo que, comparado con el monto de subsidios otorgados en 1996, representaría poco menos del 10%; si la comparación se efectuara con las millonarias inversiones que se plantea en la actual propuesta de reestructuración (alrededor de 3,500 millones de dólares anuales) el porcentaje se reduce hasta un 2%.⁶

Ajustes legislativos e institucionales para la apertura

Este panorama y el conocimiento de reorganizaciones en el extranjero como la reestructuración del sector eléctrico en Estados Unidos, Inglaterra, Chile y Argentina indudablemente tuvieron una influencia determinante en la decisión de diseñar esquemas para abrir a los particulares la posibilidad de participar de manera amplia en la generación de electricidad y en forma restringida en la transmisión y distribución, dejando la comercialización bajo control de la CFE y la CLFC. Para ello era indispensable cambiar el estatuto de la energía eléctrica como servicio público bajo control exclusivo del Estado, en todas sus fases, lo cual estaba reconocido en la propia Constitución. Al igual que en el caso de la rama petrolera, en la definición de la petroquímica básica, tales modificaciones se realizaron en leyes y estatutos legales menores, sin modificar directamente la Constitución.

Así, en diciembre de 1992, el Congreso aprobó modificaciones a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, mismas que se encaminaron a liberar del control exclusivo del Estado generación de energía eléctrica, estableciendo que toda energía generada tanto para fines de autoabastecimiento, cogeneración, exportación como inclusive aquella que se destinara para su venta a la Comisión Federal de Electricidad, quedaría fuera de la definición jurídica de servicio público. Es decir, la Ley dejaba

en entera libertad a los particulares para invertir en la generación de energía eléctrica, cualquiera que fuera su destino, la única restricción se refería a cuando la finalidad fuera comercial, caso en que ésta tendría que realizarse a través de la Comisión Federal de Electricidad.

Como se puede apreciar, aún en la fase de generación, en esta primera iniciativa, la apertura al capital privado no es totalmente abierta. Si bien hay razones técnicas que lo explican, la apertura en buena medida está limitada por el estatuto Constitucional que prescribe el control directo del Estado en la generación de energía que se destine al servicio público. Así, conforme a las reformas aprobadas por el Congreso y las diversas situaciones o motivos por los que se produce energía, se definieron cuatro figuras de productores externos o formas de concesión para la generación de energía como sigue:⁷

- productores independientes de electricidad
- cogeneradores
- autoabastecedores
- pequeños productores de electricidad

En todas las figuras de productores de energía eléctrica la CFE es el único comprador autorizado, en tanto que es el organismo estatal con la atribución constitucional de prestar el servicio público federal de energía eléctrica. Como ya lo hemos mencionado, la razón también es técnica, puesto que la CFE

es la única empresa que dispone de las redes de transmisión y distribución del fluido, por lo que toda venta al público necesariamente tendría que pasar por la infraestructura que es de su propiedad. Por esta misma razón, el intercambio de energía con el exterior también debe efectuarse por medio de esta empresa que proporciona el porteo de la energía hasta sus lugares de consumo o destino.

Por otra parte, frente a la desregulación que implican estos procesos en la etapa de generación, se ha dado concomitantemente, un proceso de regulación que abarca no solamente la legislación correspondiente a las distintas figuras de concesiones para la generación del fluido sino incluso, la creación de organismos como la Comisión Reguladora de Energía (CRE) cuyas atribuciones, en lo fundamental, son dirimir los posibles conflictos que se pueden presentar entre los inversionistas privados concesionarios y la CFE o Pemex, así como procurar la mayor homogeneidad tecnológica en la industria eléctrica. En general, las facultades de este organismo son las de otorgar permisos, aprobar modelos de contratos, solucionar controversias y establecer directivas. Para el sector eléctrico le corresponde, específicamente, aprobar metodologías para el cálculo de precios de la electricidad que la CFE adquiera de productores externos y por el cargo de servicios de transmisión; participar en la determinación de tarifas y verificar que se adquiera la energía de menor costo para la prestación del servicio público.

La Comisión Reguladora de Energía se creó en 1992, sin embargo, las funciones que acabamos de mencionar se le confieren hasta octubre de 1995, después de la desregulación de la industria del gas natural, con lo que finalmente se le asignó la tarea de regular las actividades de los actores públicos y privados en energía eléctrica. En esta misma fecha fue reestructurada la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP), la que, por una parte, fue relevada en su papel directivo de la industria minera y del conjunto de empresas públicas que se habían sectorizado, y por la otra, se transfirieron a la CRE las actividades de regulación del sector de energía que tenía a su cargo. Por consiguiente las funciones de esta secretaría se limitarían solamente al diseño y puesta en práctica de la política energética, de ahí el cambio de nombre a únicamente Secretaría de Energía, lo que fue altamente significativo de la nueva naturaleza del papel del Estado en materia económica, puesto que dicha política, su diseño y su implementación se orientaría por un marco de coparticipación del gobierno con la empresa o capitalistas privados. Para ello, en 1996, se creó en esta secretaría una Unidad de Promoción de Inversiones con la finalidad de fomentar y coordinar el proceso de participación de las empresas privadas, nacionales y extranjeras, en materia de energía eléctrica y gas natural.

Estas reformas institucionales son consistentes con las primeras modifica-

ciones de 1992, en las que además de abrir las puertas al sector privado para participar como propietarios y operadores de infraestructura en propósitos diferentes a la prestación del servicio público (autoabastecimiento, cogeneración, pequeña producción y productores independientes) también se abría al capital privado la participación en el financiamiento y realización de obras a cargo de la CFE mediante nuevas formas de contratación. Así surgieron los “contratos llave en mano” para la construcción de centrales, subestaciones, líneas de transmisión y equipos adicionales y los contratos de servicio que corresponden a obras complementarias como la construcción de instalaciones para el suministro de combustible a las centrales. Los “contratos llave en mano” también denominados CAT (siglas del proceso del proyecto: construir-arrendar-transferir) y los contratos de servicio, conjuntamente con la figura del productor externo de energía, se ajustaron a un plan con el propósito de financiar la expansión del sistema eléctrico nacional conforme al crecimiento de la demanda, y al mismo tiempo procurar mejorar las finanzas de la entidad no afectando su presupuesto y sin aumentar de manera inmediata el gasto público.

Resultados de la apertura al capital privado

Los resultados de esta nueva política de financiamiento mediante recursos pri-

vados se pueden contabilizar en un monto de alrededor de 5,000 millones de dólares para obra pública desde que se inició la reforma (1989-1998) sin considerar las obras en transmisión y transformación. A este monto hay que sumar 42 permisos para la construcción de nuevos proyectos que, de llegar a concretarse, involucran una inversión de aproximadamente 1,720 millones de dólares. Desde el punto de vista financiero, la evolución de la inversión pública en el sector eléctrico y de las fuentes de financiamiento que la sostienen ha sido como se presenta en el cuadro 4.

La inversión ha seguido una trayectoria consecuente con la de la economía nacional. Entre 1990 y 1994 se mantiene en promedio por encima de los 2,000 millones de dólares y cae espectacularmente a 1,170 millones de dólares en 1995 y 1996, en pleno fragor de la crisis financiera que estalló con la devaluación del peso en 1994. En cuanto a los aspectos más relevantes de las nuevas

fórmulas de financiamiento al sector eléctrico, debe mencionarse el cambio en la composición de las fuentes de financiamiento, que representa la sustitución de los recursos fiscales por la utilización, mayoritaria en un primer momento, de los recursos propios y, en los últimos años, la tendencia a un creciente uso del crédito en el financiamiento de las inversiones eléctricas. En 1994 el financiamiento de la inversión con recursos propios fue de 86% y 14% mediante créditos bajo las fórmulas antes mencionadas. Para 1996 las cifras se revierten y la aportación de los recursos propios fue de sólo 30.7% y del crédito 69.3%. La reducción es todavía mayor si tomamos en cuenta que para este último año la inversión del sector eléctrico se había desplomado a casi la mitad de la registrada en los primeros años de la década, por lo que comparativamente los recursos propios que entre 1996 y 1997 se destinaron al financiamiento de las inversiones en rea-

CUADRO 4
Estructura financiera de la inversión pública en la industria eléctrica
(millones de dólares)

Concepto	1990	1992	1994	1995	1996	1997*
Total	1,878	2,324	2,098	1,169	1,171	1,535
Recursos fiscales	203	0	0	0	0	0
Recursos propios	1,390	1,530	1,803	636	360	479
Créditos	284	794	295	533	812	1,056
Recursos fiscales	10.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Recursos propios (%)	74.0	65.8	86.0	54.4	30.7	31.2
Créditos (%)	15.1	34.2	14.0	45.6	69.3	68.8

* Inversión autorizada para 1997
Fuente: Rodríguez Padilla, 1999

lidad representan solamente el 20% del monto de recursos que antes se destinaba para este mismo fin.

La mejora en la situación financiera que la CFE había tenido en los primeros años de la presente década fue solamente temporal, la crisis en que entró el país en diciembre de 1994 provocó una seria descomposición en las finanzas de la empresa. La política de actualización de precios era totalmente inviable por los efectos macroeconómicos que podría generar,⁸ y en este sentido contravenía los objetivos de la política economía de emergencia que tuvo lugar sobre todo en 1995. Así, el retraso en los aumentos de las tarifas, la exposición de un endeudamiento en divisas y una cobertura amplia de inversiones, presionaron fuertemente las finanzas de la empresa.

El plan para la reestructuración financiera de la CFE se apoyaba además de los “contratos llave en mano” (CAT), en la colocación de deuda en el mercado internacional de capitales, así como en emisiones de bonos, papel comercial y apoyos crediticios de la banca multilateral del desarrollo, todos ellos representan compromisos financieros en divisas. Debe aclararse que toda la inversión privada bajo las figuras definidas en esta primera fase de la reforma, contratos CAT, contratos de servicio y productos externos, está incluida dentro de los pasivos de la CFE, en tanto que responden a un esquema de arrendamiento financiero, por lo que contablemente el pago de rentas se registra como pasivos de largo plazo. De esta manera, el sa-

neamiento de la empresa, que consistía en eliminar el componente de recursos fiscales, así como en disminuir paulatinamente el peso de los recursos crediticios como sustento de la inversión que demanda la expansión del sector eléctrico, y que en rigor se había puesto en práctica desde 1991,⁹ entra en conflicto con la situación que propicia la crisis de 1994: el plan de reestructuración se apoyaba en una política de fortalecimiento tarifario; ésta, que en los primeros años de los noventa avanzó de manera importante, era insostenible ante la fuerte presión inflacionaria que había provocado la devaluación, al mismo tiempo que se ampliaban desproporcionadamente los pasivos de la CFE. En esta situación tienen lugar las primeras voces que demandan una mayor profundidad en la reforma o, más precisamente, la privatización del sector eléctrico. Conforme a los conceptos antes revisados, pasar del monopolio estatal de una industria integrada verticalmente a su descomposición y corporativización en todas sus fases productivas, sometiéndola a un amplio marco de competencia en el caso de las empresas de generación y comercializadoras y a un régimen de regulación económica, para la transmisión y distribución, simulando en lo posible condiciones de competencia.

SEGUNDA FASE DE LA REESTRUCTURACIÓN, 1999-2006

El análisis de la segunda fase de reestructuración del sector eléctrico no se

puede hacer sobre hechos consumados, como fue el caso de la primera fase, es por ello que, más que un análisis general, se ofrece una evaluación de la viabilidad de un proyecto del Ejecutivo federal que se envió a la H. Cámara de Diputados para su discusión y, en su caso, aprobación. Se considera que buena parte de esta evaluación necesariamente tiene que entrar al terreno de la discusión ideológica, puesto que el proyecto en su conjunto así está planteado: presenta como diagnóstico y argumentos, postulados elementales de la teoría económica, particularmente aquel que se refiere a la competencia como requisito necesario para la eficiencia, de ahí la descalificación de la actividad empresarial del Estado. Así, en el flamante boletín *Propuesta de cambio estructural de la industria eléctrica en México*, con referencia a las modificaciones a la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica de 1992 que, como antes señalamos, posibilitaron la apertura del capital privado al sector eléctrico, se afirma que:

Si bien estas reformas constituyeron un primer paso en la dirección correcta, debe reconocerse que el número de participantes privados ha sido muy limitado, por las restricciones que impone la estructura legal a los autoabastecedores y cogeneradores. Además en el caso de los productores independientes, como los suministradores públicos (CFE y CLF) son únicos compradores, la realización de estos proyectos exige contratos de largo plazo. En la práctica, estos contratos

transfieren buena parte de los riesgos de las inversiones al sector público (Secretaría de Energía, 1999: 8-9).

Esta concepción se complementa con los objetivos generales que en el mismo documento se establecen como sigue:

En general la propuesta de cambio estructural de la industria eléctrica planteada por el Ejecutivo federal tiene por objeto incrementar el nivel de eficiencia del sector. Esto significa introducir condiciones de mercado y de regulación para asegurar las inversiones necesarias para su expansión, reducir los costos de producción en toda la cadena eléctrica, principalmente en la generación e introducir tecnología de punta que permita modernizar los sistemas eléctricos actuales (Secretaría de Energía, 1999: 10).

Conforme a los textos anteriores, las reformas impulsadas hasta 1998 presentan varios inconvenientes:

- No hay una suficiente participación del capital privado debido a los excesos de regulación.
- El Estado asume todos los riesgos de la inversión.
- La ausencia de competencia (condiciones de mercado) no permite la eficiencia, aumentando los costos producción y precios en el sector.
- Todo ello pone en riesgo la efectividad del sector eléctrico y sus

posibilidades de desarrollo y modernización.

En consecuencia, se requiere introducir condiciones de mercado y de regulación que aseguren las inversiones necesarias para la expansión del sector eléctrico, fomentar la eficiencia, así como disminuir costos y precios, además de incorporar la tecnología requerida para la modernización del sector. Para ello, es indispensable, conforme a la propuesta del Ejecutivo federal:

- La transformación de la CFE y la CLFC en distintas empresas especializadas de generación y de distribución y una empresa de transmisión encargada del sistema nacional de transmisión. Esta corporativización debe efectuarse dirigiendo el proceso de privatización ulterior a todo el conjunto de empresas, abierto tanto al capital nacional como extranjero.
- Sobre esta base, establecer un mercado eléctrico mayorista de corto plazo, a través del cual los generadores puedan vender su energía en condiciones de competencia y el precio sea determinado libremente. También será factible en este mercado, el desarrollo de contratos bilaterales de largo plazo, pactados directamente entre los generadores y los distribuidores, comercializadores y usuarios calificados.
- Crear dos organismos públicos descentralizados: el Centro de Operación del Sistema Eléctrico Nacional (COSEN) y el organismo responsable de la generación nucleoelectrica, único espacio en el que el control del Estado continuaría siendo exclusivo. A través del COSEN, el Estado tendrá a su cargo la operación física del sistema eléctrico nacional y, al mismo tiempo, la operación del mercado, procurando el cumplimiento de reglas de un mercado competitivo, transparente y eficiente.
- Desarrollar un marco jurídico claro, transparente y predecible que brinde seguridad jurídica a la inversión privada y permita a la Comisión Reguladora de Energía, como autoridad independiente, regular la transmisión y la distribución en cuanto a precio, inversiones y calidad del servicio en beneficio de los usuarios finales.

El propósito, como puede apreciarse, es deslindar de toda responsabilidad empresarial directa al gobierno en materia de energía eléctrica. Con excepción de la generación de la energía nucleoelectrica que se asignará a un organismo público descentralizado, la generación estará a cargo de empresas especializadas que se formen a partir de la desincorporación de centrales existentes en la CFE o de nuevas que se construyan bajo el régimen de permisos por 30

años, con posibilidades de renovación. La explotación y aprovechamiento de la red nacional de transmisión que actualmente se tiene, se concesionará a una empresa que se denominará Red Eléctrica Nacional (REN), la figura de concesión obedece a que dado su carácter estratégico, el Estado conservará el dominio de las redes de transmisión, por lo que esta empresa sólo se encargará de la conservación, mantenimiento y ampliación del sistema, en tanto que la operación del mismo quedará a cargo del COSEN. De igual manera, la infraestructura de distribución sería concesionada a empresas regionales, que se encargarán de la conducción de energía eléctrica en líneas de media y baja tensión, así como del suministro a usuarios finales. También se tiene previsto la creación de empresas comerciales que operarán bajo el régimen de permisos¹⁰ y podrán comprar a las empresas de distribución y en el mercado eléctrico para su reventa a distribuidores y usuarios calificados.

El desarrollo de este complejo entramado institucional se tiene contemplado en tres etapas. En la primera, que se tiene previsto concluir en 1999, la CFE y la CLFC se transformarán en diversas empresas de participación estatal especializadas (varias en la fase de distribución y una en la de transmisión); se creará el marco de regulación básico y los organismos públicos COSEN y el encargado de la generación nucleoelectrica. En la segunda etapa, se iniciarán las operaciones del mercado eléc-

trico mayorista y la generación y comercialización se abrirán a la inversión privada y extranjera, dejando un periodo de transición en que coexistirán en competencia empresas generadoras públicas y privadas. Por último, las empresas públicas de generación y distribución y la empresa de transmisión serán desincorporadas progresivamente. En el proyecto se prevé que se estará en condiciones de llevar a cabo la desincorporación de las empresas hasta el año 2000.

Las actividades del Estado en materia de energía, de realizarse este proyecto, se reducirían considerablemente. Dejando de lado la generación de la energía nucleoelectrica, el gobierno tendría fundamentalmente un desempeño normativo bajo un entorno ideal en el que las decisiones del sector eléctrico se tomarían bajo condiciones estrictamente técnicas del sector, tal como se previó, por ejemplo, en materia de política monetaria cuando se decidió convertir al Banco de México en un organismo autónomo. Así, las necesidades de expansión en la generación de energía estarían determinadas por el mercado; con base en estos indicadores, la Secretaría de Energía conduciría la planeación para la expansión de la capacidad de transmisión, los concesionarios de las redes de transmisión estarían obligados a ampliar la red y cumplir con los estándares de calidad en los términos del título de concesión. La CRE, por su parte, como órgano independiente, regulará el precio, la calidad del servi-

cio y las inversiones que deban realizarse, dando garantías con ello tanto a los inversionistas que participan en el mercado eléctrico (como generadores, distribuidores y comerciantes) como también a los usuarios calificados o finales.

Esta propuesta se sustenta a partir del éxito que supuestamente ha tenido en otros países tan distantes a nuestra realidad como Estados Unidos e Inglaterra, o bien, en países en los que existe una mayor cercanía o similitud con nuestra problemática nacional, como serían los casos de Chile y Argentina. La viabilidad del proyecto se fundamenta por los resultados de estas experiencias

externas más que por la formulación de un diagnóstico integral del sector eléctrico en el que se ha incorporado su papel y su viabilidad en el entorno económico nacional. Se trata, en todo caso, de presentar con todos los recursos que ofrece la moderna mercadotecnia, que el modelo que se ofrece en la propuesta es útil en toda circunstancia y lugar.

Como se acaba de señalar, el análisis ausente en este proyecto es el de su viabilidad, y no exactamente en lo referente a las posibilidades de su aprobación por la H. Cámara de Diputados, desafortunadamente ahí no parece haber cambios importantes en su funcionamiento, no



Ilustración: Francisco Corzas, *Sin título* (sin fecha)

obstante su actual composición plural, en tanto que no ha existido la capacidad o las condiciones para la constitución de un bloque opositor y, en su lugar, más bien ha prevalecido una alianza PRI-PAN en todo proyecto de importancia social y económica que se le somete para su discusión y aprobación. En consecuencia, dada la cercanía de estos dos partidos en cuanto a los proyectos políticos que en la práctica impulsan, y sobre todo que responden casi a una misma "cartera" de clientelismo político (aquella asociada al poder económico), no es sorprendente el surgimiento de coincidencias, alianzas y transacciones entre estos dos partidos. Por lo tanto, en materia eléctrica se espera una aprobación conjunta por estos dos partidos de las propuestas esenciales del proyecto eléctrico, quizás con algún cambio de nombre, como sucedió en el caso del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) que se intercambió por la denominación del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB).

El tipo de evaluación al que se hace referencia es a la viabilidad del proyecto de reestructuración del sector eléctrico como plataforma del desarrollo económico nacional, como paradójicamente se menciona repetidamente en la propuesta del Ejecutivo federal, pero se reitera, no se encontró ningún análisis en este campo, más allá de las afirmaciones ortodoxas de que su éxito depende de las medidas de liberación de la economía nacional. Son varias las vertientes que se pueden seguir en un aná-

lisis que vincule al sector eléctrico con el desarrollo nacional, aquí sólo se explora preliminarmente la referida al vínculo que se expresa en las tarifas del sector y el de sus alcances y posibilidades como instrumento para el crecimiento y la estabilidad económica.

Bajo esta dirección, lo primero que debe reconocerse para los efectos de un análisis objetivo, es el relativo éxito en las reformas del sector eléctrico mexicano en esta primera fase, tanto las de reajuste financiero (ligadas a las políticas de tarifas), como las perfiladas a elevar la productividad y eficiencia en el desempeño empresarial; ya que en todas ellas se obtuvieron resultados positivos. Bajo esta perspectiva, la difícil situación financiera que presenta el sector eléctrico en realidad no es resultado de una política empresarial errónea, sino de variables que están fuera de su entorno empresarial, por lo tanto, fuera de sus posibilidades de control. Por consiguiente, las dificultades de la CFE no expresan más que los problemas que enfrenta toda empresa productiva en el país, ante un entorno macroeconómico, comercial, financiero y monetario proclive a la especulación y adverso a la actividad productiva.

En relación con el reconocimiento de esta situación, también es importante aclarar en torno a la recurrente argumentación que se presenta en el sentido de que la viabilidad empresarial del sector eléctrico depende de su aislamiento con las medidas macroeconómicas, de ahí la necesidad de su total

privatización. De otra manera, se afirma desde este punto de vista, se impide la necesaria autonomía de gestión que como empresa requiere tanto en lo referente a los niveles de inversión y deuda que se determine asumir, como, particularmente, en las decisiones que se tomen en materia de ajustes tarifarios, que deben ser, además de suficientes en monto, oportunos en el tiempo, si se espera lograr los equilibrios financieros mínimos que como empresa se exigen para subsistir en el mercado.

La aclaración que debe hacerse es que en esta clase de análisis, al no deslindar el problema económico en su conjunto del problema específicamente empresarial, es decir, el nivel macroeconómico y el nivel microeconómico, así como su compleja interrelación, difícilmente podrán identificarse las causas. Así, en la reciente experiencia, es evidente que la problemática del sector eléctrico es consecuencia de una política económica (o macroeconómica) equivocada. Por lo tanto, pretender que la privatización sea la “única” solución para el sector es no percibir (no reconocer) los errores de la política económica nacional, la cual no solamente elimina la viabilidad de CFE, sino de un amplio conjunto de empresas productivas nacionales. Como se acaba de verificar recientemente, el hecho de que el sector eléctrico mexicano se sustente en dos empresas públicas: la CFE y la CLFC, no fue una de las causas que contribuyeron a la crisis de 1994, por el contrario,

las políticas seguidas en materia tarifaria en estas empresas, sin duda coadyuvaron de manera importante en el conjunto de las acciones del gobierno mexicano que se desplegaron para lograr en el menor tiempo la estabilidad económica. El carácter estratégico del sector eléctrico estriba en que sus procesos de inversión y el comportamiento de sus precios están íntimamente ligados a la dinámica de crecimiento y estabilidad de la economía nacional.

Las afirmaciones que se hacen en este documento en cuanto al papel que el sector eléctrico ha jugado en la reciente crisis financiera de México deben tomarse con propósitos de precisión para la identificación de las causas de los problemas financieros del sector eléctrico y no como recomendaciones de política económica. Esta aclaración es importante en cuanto que no se considera que en la actualidad tenga viabilidad una conducción económica que se sustente en el sostenimiento permanente e indiscriminado de precios y tarifas subsidiadas por el sector público. La aclaración también es pertinente porque justamente el mecanismo de precios que se establece en la propuesta del Ejecutivo federal coincide con el punto de vista que se sostiene en este trabajo, en cuanto que deben evitarse en lo posible tarifas que hagan inviable la operación y funcionamiento del sector eléctrico. En este sentido, es conveniente revisar los componentes del precio que se define en la propuesta del Eje-

cutivo, para precisar enseguida el sentido de esta coincidencia. Dichos componentes se presentan en la siguiente ecuación:

$$\text{Precio de Mercado} = \text{PUG} * (1 - \text{PPC}) + \text{Cfalla} * \text{PPC}$$

Donde: 0 PPC 1

PUG: precio del último generador

PPC: probabilidad de pérdida de carga

Cfalla: costo para los consumidores por sufrir una falla o apagón

Lo importante de esta fórmula es que incorpora en los precios no solamente las necesidades de recuperación del capital que hace posible la generación eléctrica, sino que incluye además la cuota correspondiente a los márgenes adicionales de inversión que se requieren para mantener un índice de seguridad en el suministro de la energía.¹¹ Así, de acuerdo con la fórmula, conforme los excedentes de capacidad sean mayores (reserva de capacidad alta) disminuye entonces la probabilidad de pérdida de carga (PPC) y el precio de mercado estará determinado prácticamente por el precio pagado en el último generador despachado (precio de mercado = PUG).

Adicionalmente, se contempla el factor K también como un componente más del precio que destinaría como incentivo para ampliar la cobertura de inversiones en la generación de energía y se traduce en un pago fijo anual a los nuevos generadores por kW de capacidad disponible. También, se prevé un componente más que se denomina cobertura

de precios, con la finalidad de evitar saltos en los costos para los usuarios entre años normales y aquellos con demandas eléctricas extraordinarias, distribuyendo a través de esta cobertura precios uniformes en todos los años. Por supuesto que todos estos componentes (Cfalla, factor K, cobertura de precios) además de los correspondientes a los servicios de transmisión (Tt) y de distribución (Td), serán pagados por el usuario final del servicio.¹²

De esta forma, la coincidencia que antes se mencionó con esta propuesta en la formación de precios es que efectivamente constituye un marco ideal para asegurar la viabilidad económica del sector eléctrico, en tanto que sienta las bases para el crecimiento del sector sobre sus recursos propios. Sin embargo, el problema no estriba sólo en el grado de coherencia y previsión de la propuesta, sino en la viabilidad de su implementación y sus repercusiones en la economía nacional. Si se opta por una perspectiva empresarial, que es la que sostiene la propuesta del Ejecutivo, dicho mecanismo de precios se convertirá en una camisa de fuerza que evitará el crecimiento del sector eléctrico, ya que por esta vía, en una economía en la que no existe control de los flujos de capital, y que por lo tanto está expuesta a ciclos continuos de especulación financiera, los precios crecerán geométricamente y en un plazo relativamente corto, la energía eléctrica más que una plataforma se convertiría en un obstáculo

lo para el desarrollo de México, y también dejaría de ser un servicio público, no tanto porque se eliminara este párrafo de la Constitución en sus artículos 27 y 28 en próximas sesiones de la H. Cámara de Diputados, sino porque las tarifas eléctricas llegarían a un nivel inalcanzable para un grueso sector de la población y paulatinamente se convertiría en un servicio para sectores privilegiados.

El mismo mecanismo de formación de los precios que, curiosamente, en lo fundamental responde a un esquema de precios administrados originalmente concebido para la empresa pública y ahora propuesto para un sector eléctrico privatizado, tendría viabilidad en un proyecto alternativo en donde, en primer lugar, se parta de que el desarrollo es un proceso que se impulsa “desde dentro”, que no está determinado y no puede ser conducido por fuerzas externas. En segundo lugar, este mecanismo de formación de precios puede tener vigencia en un entorno de desarrollo económico siempre que se tenga en práctica una política que privilegie una estrategia de estabilidad económica sobre la base de un control de los flujos de capital financiero, que dé certidumbre a la actividad productiva e inhiba la especulación financiera. Y en tercer lugar, este proyecto se podrá impulsar en la medida en que el gobierno revierta los fuertes déficits de credibilidad y consolide estructuras de participación democrática.

NOTAS

- ¹ Un panorama amplio sobre la reorganización de la industria petrolera en América Latina se presenta en la revista *Investigación Económica* de la Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 213, julio-septiembre de 1995 (México).
- ² A este respecto Ozlak señala citando a Przeworski (1991) que “la crítica socialista acerca de la irracionalidad del capitalismo es válida pero la alternativa socialista es inviable. Lo que queda entonces es investigar si es posible satisfacer las necesidades de todos bajo sistemas de mercados, pese a su irracionalidad (véase Ozlak, 1995: 76).
- ³ Una presentación de estos referentes se encuentra en Andrade Berzaba, 1976: 4-15.
- ⁴ La elaboración de este subapartado se benefició particularmente por la información y elaboraciones estadísticas del trabajo de Víctor Rodríguez Padilla (1999).
- ⁵ Los escenarios de la estimación se construyen a partir de las metas macroeconómicas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Pronafide. Entre las variables más importantes se pueden mencionar las correspondientes a la dinámica de crecimiento económico y poblacional. Véase, Secretaría de Energía (1997).
- ⁶ La propuesta de inversiones para el periodo 2000-2006 es de 250,000 millones de pesos que, convertidos a dólares, son alrededor de 25,000 millones de dólares, por lo que la inversión anualizada sería de alrededor de 3,500 millones de dólares.
- ⁷ Art. 3 y 39 de la Ley del Servicio Público Federal de Energía Eléctrica. Véase también Boletín No. 7 Guía para Solicitar Permisos de Generación, Exportación e Importación de Energía Eléctrica, de la Comisión Reguladora de Energía (CRE).

- ⁸ La política de evitar el rezago en el precio del fluido, conforme al referente de precios internacionales, hubiera significado un aumento del 100% tan sólo para 1995 y 50% distribuido en los siguientes años, ya que en esa magnitud fue la devaluación del peso. No hacerlo significó que la relación de precios México/EE.UU. para 1996 llegara a poco menos del 60% en 1995, mientras que en 1992 y 1993 la misma relación se situaba en alrededor de 100% (ver cuadro 3). Una referencia indirecta de los efectos que hubiera causado el haber llevado a la práctica esta medida, en el medio empresarial y en general en los usuarios, lo constituye el alza en la tasa de interés (precio del dinero) que al ajustarse con la tasa de inflación provocó la quiebra bancaria y el programa del Fobaproa-IPAB (Fondo Bancario de Protección al Ahorro-Instituto de Protección al Ahorro Bancario) para su rescate, también provocó la quiebra de numerosas empresas endeudadas y la pérdida de sus casas a un amplio sector de deudores hipotecarios, aunque para estos últimos no hubo plan de rescate.
- ⁹ Como puede apreciarse en cuadro 4, en los años siguientes a 1991, se nulificaron los recursos fiscales como fuente de financiamiento y los recursos crediticios disminuyeron de 15% en 1990 a 14% en 1994, aumentando de forma acelerada su participación a 45% en 1995 y 65% en 1997.
- ¹⁰ La CRE otorgará los permisos a quienes acrediten capacidad financiera y solvencia moral.
- ¹¹ Se considera que en el PUG definido como el promedio generado al último generador despachado (en el escenario de subasta o mercado operado por el COSEN) estaría contemplada la cuota de recuperación de capital
- ¹² Considerados estos últimos componentes el precio para usuarios finales queda como sigue:

P usuarios finales = Promedio (P_e , P_c) + T_t + T_d ;

Donde:

P_e : Precio del mercado mayorista (MEM)

P_c : Precio contratado de energía

T_t : Tarifa regulada de transmisión

T_d : Tarifa regulada de distribución

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis
s/f *Introducción al estudio de las políticas públicas*, vol. 1 de la Antología de las Políticas Públicas, Porrúa, México.
- Andrade Berzaba, Andrés
1976 "Origen y naturaleza de las empresas públicas", en *El Estado como empresario*, *Revista de Política y Administración*, núm. 4, enero-abril, pp. 4-15.
- Comisión Reguladora de Energía (CRE)
1997 *Guía para solicitar permisos de generación, exportación e importación de energía eléctrica*, Boletín núm. 7, México.
- Kessel Martínez, Georgina
1994 "Reformas al marco regulatorio y las instituciones de regulación en el Sector Eléctrico", en *La modernización del sector eléctrico*, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal/Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Ozlak, Óscar
1995 "Estado y sociedad: las nuevas fronteras", en *El rediseño del Estado: una perspectiva internacional*, Instituto Nacional de Administración Pública/Fondo de Cultura Económica, México.
- Rodríguez Padilla, Víctor
1999 *Impacto de la reforma económica sobre las inversiones de la industria eléctrica en México, el regreso del capital privado como palanca de desarrollo*, Comisión Económica para América Latina (Serie

Germán Vargas Larios

- Reformas Económicas de Naciones Unidas), Santiago de Chile.
- Secretaría de Energía
- 1997 *Prospectiva del sector eléctrico 1997-2006*, Secretaría de Energía, México.
- 1999 *Propuesta de cambio estructural de la industria eléctrica en México*, Secretaría de Energía, México.
- Varios autores
- 1995 *Investigación Económica*, núm. 213, julio-septiembre, Universidad Nacional Autónoma de México, México.