



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLÁN"



"LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD
EN EL CONTEXTO DE LA APERTURA DEL
SECTOR ELÉCTRICO EN MÉXICO"

SEMINARIO - TALLER
EXTRACURRICULAR
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMÍA
P R E S E N T A :
SANTIAGO VALENTIN BRICEÑO LÓPEZ

ASESORA: MTRA. PATRICIA RODRÍGUEZ LÓPEZ.

ACATLÁN, EDO. DE MÉXICO. FEBRERO DE 2004





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD EN
EL CONTEXTO DE LA APERTURA DEL SECTOR
ELÉCTRICO EN MÉXICO**

FEBRERO 2004

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I.

LA INDUSTRIA ELÉCTRICA EN MÉXICO	12
1.1 Antecedentes.....	12
1.2 Creación y evolución de la Comisión Federal de Electricidad.....	17
1.3 Situación Actual.....	30

CAPÍTULO II.

EXPERIENCIAS DE PRIVATIZACIONES DE EMPRESAS

ELÉCTRICAS EN EL MUNDO	49
2.1 Argentina.....	51
2.2 Chile.....	55
2.3 Inglaterra.....	56
2.4 Francia.....	60
2.5 Estados Unidos de Norteamérica.....	61

CAPITULO III.

PRINCIPALES POSICIONES DE LA REFORMA DEL

SECTOR ELÉCTRICO EN MÉXICO	67
3.1 Sector Gobierno.....	67
3.2 Partidos Políticos.....	70
3.3 Cámara de Diputados.....	77
3.4 Sindicatos Electricistas.....	79
3.5 Sector Empresarial.....	81
3.6 Organizaciones No Gubernamentales.....	81
3.7 Otros actores sociales.....	82
Conclusiones.....	85
Bibliografía.....	93

INTRODUCCIÓN

Por la relevancia de la industria eléctrica dentro de los temas nacionales, el derrotero que tome en los próximos tiempos, seguramente repercutirá en forma importante en el desarrollo de los distintos sectores económicos y sociales de nuestro país.

La energía eléctrica es insumo clave que determina el progreso industrial, comercial y social del país, elemento esencial para estructurar programas económicos y sociales, factor de enlace nacional, base del desarrollo urbano y rural, generador de empleos y catalizador de la dinámica nacional; sin este servicio sería prácticamente imposible contar con la infraestructura que se requiere para hacer viable el desenvolvimiento económico y social del país, no obstante, de acuerdo con las conclusiones del Congreso Mundial de la Energía, se estima que la tercera parte de los 6,000 millones de habitantes del planeta, no tiene acceso a las diferentes formas de energía comercial, esperándose que en los próximos veinte años el consumo energético mundial se incremente¹.

En México, la contribución directa de la electricidad en las actividades productivas es comparable a la del agua. Sin un suministro eléctrico confiable, suficiente y de alta calidad, estaría en riesgo el desarrollo del país y el bienestar de los mexicanos. Por estas razones, ha sido una prioridad histórica para el estado mexicano garantizar un suministro adecuado y confiable del fluido eléctrico, alcanzando actualmente una cobertura del 95.3% del total de la población nacional².

La generación, transformación, transmisión, distribución y abastecimiento de energía eléctrica, como servicio público, son actividades de competencia exclusiva de la Nación.³ La prestación de este servicio público en todo el territorio nacional está a cargo de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), con excepción del Distrito Federal y parte de los

¹ Foro Nuclear. "Foro de la Industria Nuclear Española", 2001. www.foronuclear.org

² www.cfe.gob.mx

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, arts.27 y 28, regulado por la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y su Reglamento.

Estados aledaños como México, Morelos, Hidalgo y Puebla, los cuales son atendidos por la empresa Luz y Fuerza del Centro (LFC).

Sin embargo, en la actualidad existen posiciones diversas en torno a la intervención de la iniciativa privada en el sector eléctrico, siendo el último año cuando dicho tema ha alcanzado mayor controversia, lo que ha generado una gran cantidad de información, destacando la polarización de las posturas.

En unos casos se apoya la entrada de capitales privados al sector eléctrico, señalando que la inversión privada lo fortalecerá, en tanto que corresponsabiliza al sector privado y al gobierno en el desarrollo del país, sosteniendo que la eficiencia del mercado favorece al proceso económico y la asignación de recursos para resolver las dificultades sociales.

Por otra parte, se ubican aquellas opiniones que en términos generales, están en franca oposición a la entrada de capitales privados en el sector eléctrico, argumentando, la pérdida de soberanía del país y la rectoría del estado, sobre un sector estratégico del desarrollo del país, así como, los efectos sociales negativos que pudieran generar problemas irresolubles, que eventualmente desembocarían en estallidos sociales entre las clases más desprotegidas del país, y otros más, que manejan discursos que rayan en la ambivalencia.

Ante este panorama nacional, surge el interés por realizar una revisión de las diversas opiniones de los sectores sociales involucrados, para aportar con ello, elementos que apoyen al mayor conocimiento y entendimiento del tema.

Lo anterior, me motivó para elaborar el presente trabajo, el cual aspira a contribuir a la mejor comprensión de la situación actual por la que atraviesa dicha industria eléctrica, en particular, el papel histórico que ha desempeñado el capital privado en el sector eléctrico, destacando la participación de la Comisión Federal de Electricidad, como empresa

pública, cuya existencia se remonta al año de 1937 y convertida en la actualidad en la mayor empresa pública descentralizada generadora de energía eléctrica en México.

El problema central que se pretende abordar, se ubica en determinar la conveniencia en la actualidad, de permitir el ingreso de los capitales privados en el sector eléctrico e identificar los probables impactos económicos, políticos y sociales que se tendrían con dicha apertura. Esta problemática, esta íntimamente vinculada con los recursos necesarios para incrementar la capacidad instalada de generación de energía eléctrica, de tal forma, que se logre atender con suficiencia la demanda de la población en esta materia.

Es decir, el crecimiento de la población y de la actividad económica, demandan cada vez mayores niveles de energía eléctrica, por lo que es necesario mantener una oferta adecuada, la cual, se logra mediante el aumento de la capacidad instalada de generación eléctrica, que requiere grandes volúmenes de inversión, por tanto, la problemática se centra en identificar las fuentes de financiamiento más saludables para el país, aquellas que ofrezcan las mejores condiciones y que representen el más bajo costo social, en términos económicos, de fuentes de empleo, ecológicos y de seguridad, entre otros.

El reto del país es mayúsculo, según proyecciones del Banco Mundial, México tendría que aumentar 64.0% su capacidad eléctrica actual para cubrir las necesidades de electricidad en el 2011. Ello implicaría inversiones por 562.9 miles de millones de pesos, un monto que el estado difícilmente pudiera absorber. La solución del gobierno para satisfacer la demanda creciente de energía, es dar mayor cabida a la inversión privada y crear un mercado de productores y distribuidores de electricidad.

Sin embargo, abrir las compuertas del sector a los inversionistas privados no ha sido tarea fácil, el proceso de apertura ha tenido el rechazo de amplios sectores de la población y conforme avanza el tiempo, las cosas podrían complicarse, al existir entre otros obstáculos, ataduras constitucionales, pugnas partidistas, dogmas ideológicos e intereses

personales y de grupo. El debate se ha politizado y ha dejado de lado los fundamentos económicos y sociales de la propuesta, un aspecto crucial para la toma de decisiones.

El mayor impedimento para el Presidente de la República ha sido de orden constitucional: el artículo 27 reserva al Estado mexicano las actividades de generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de electricidad, con fines de servicio público. En sexenios anteriores, se crearon las figuras de cogeneración y autoabastecimiento para permitir que los grandes consumidores pudieran satisfacer su propio consumo, autorizando que parte de sus excedentes (hasta 20 megavatios) fueran vendidos a la CFE.

El año antepasado, cuando el Presidente intentó cambiar el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, para ampliar hasta 100% la venta a CFE de excedentes de los cogeneradores y autoabastecedores, los partidos políticos se opusieron, interponiendo una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia, alegando que el Presidente se había extralimitado y había asumido funciones que son competencia exclusiva del Poder Legislativo.

Finalmente, la Corte falló a favor de los legisladores, pero fue más allá al afirmar que los cambios al Reglamento promovidos contravenían el artículo 27 constitucional, pues significaban "de hecho" la privatización del servicio público, reafirmandose la necesidad de aclarar el marco jurídico del sector eléctrico.

Sin duda el ingrediente político es clave para entender la trabazón en las negociaciones para la reforma eléctrica. Como resultado de la alianza PRI-PRD el Senado de la República rechazó tres iniciativas de reforma eléctrica: una del PAN, otra del Partido Verde y una del ex presidente Ernesto Zedillo (PRI), argumentándose que las experiencias de liberalización de sistemas eléctricos en otros países han sido desastrosas, pues producen tarifas más elevadas, colusión de generadores, y hasta discriminación en contra de los pequeños productores; sin embargo, omitieron casos como los de varios países de

la Unión Europea como España e Inglaterra, donde la apertura a la competencia ha producido algunos impactos favorables como menores tarifas y un mejor servicio.

Los intereses personales y de grupo, también han tenido su participación, el caso más ilustrativo es el del Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), agrupación que vela por los intereses de los trabajadores de la empresa Luz y Fuerza del Centro, convirtiéndose en uno de los bastiones más fuertes opositores al proceso de privatización de la industria eléctrica.

Por su parte, expertos en la materia como Alfredo Morales Collantes, jefe del Departamento de Ingeniería Eléctrica de Potencia de la UNAM, señala que estamos en un punto crítico porque no hay suficiente margen de reserva, ya que no ha sido posible crecer en la capacidad instalada de acuerdo con la demanda de electricidad.

Asimismo, afirma que entre 1939 y 1980, la capacidad instalada de generación de energía eléctrica creció a un ritmo promedio de 8% anual, sin embargo, a partir de la década de los 80's y principalmente en los 90's, ya no se pudo continuar con el mismo ritmo de crecimiento en la construcción de más plantas generadoras de electricidad, debido a la crisis económica del país y a problemas para obtener créditos para infraestructura con los organismos financieros internacionales.

De igual forma, funcionarios de la CFE han declarado que con los proyectos de generación que se encuentran en proceso de construcción y de licitación, quedaría prácticamente cubierta la demanda de electricidad hasta el año 2006. No obstante, el riesgo de apagones o de racionamientos no es imaginario, sino bastante real, por lo que la única solución es construir más plantas, para aumentar la capacidad instalada y la generación de energía.

En este contexto, se observa que el dilema de aceptar o no la inversión privada en el sector eléctrico, se encuentra de alguna forma rebasada por la realidad, en generación

eléctrica ya no hay exclusividad del Estado porque hubo una apertura desde 1992, en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, al permitir a los particulares ser productores independientes de electricidad.

Además, ajenos a la CFE se están realizando actos de comercialización entre particulares que producen electricidad, en muchos casos, están interconectándose mediante las figuras de cogeneración y autogeneración, lo cual puede llevar a un mercado competitivo, paralelo a la empresa pública, pero no con la plena rectoría del Estado.

Desde esta perspectiva, pudiera señalarse que en cierto modo la reforma eléctrica ya se dio y lo que ahora debiera hacer el Estado es regular y organizar el mercado. Como ejemplo, basta mencionar que el 97.5% de los proyectos de generación en el futuro del país, van a ser realizados por empresas privadas extranjeras.

Con la suscripción del Tratado de Libre Comercio (TLC) en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, México se reservó el derecho de generar, transmitir y distribuir energía eléctrica. Pero hizo tres excepciones: la autogeneración, la cogeneración y la generación independiente de electricidad, pues no las considera servicio público. Para sostener la negociación en el marco del TLC, Salinas presentó al Congreso en 1992, una iniciativa de reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, la cual fue aprobada, no obstante, existió polémica para el caso de los generadores independientes, para lo cual, a fin de evitar que fueran considerados anticonstitucionales, se determinó que su producción fuera vendida íntegra a la CFE.

Hasta agosto del 2001, la Comisión Reguladora de Energía (CRE), había otorgado 15 permisos bajo la modalidad de productor independiente, todos a transnacionales y para instalar plantas de ciclo combinado usando gas natural como combustible.⁴

⁴ Las plantas de ciclo combinado se basan en el acoplamiento de un ciclo de turbina de vapor y otro de gas.

De mayo de 1994 a noviembre de 2001, la CRE otorgó 122 permisos de autogeneración y 34 de cogeneración, que en conjunto dieron lugar a la producción de 7 mil 248 megawatts, con inversiones por 4 mil 770 millones de dólares. Dichas autorizaciones fueron concedidas a empresas particulares, nacionales y extranjeras, así como a Petróleos Mexicanos (PEMEX).

El investigador Manuel Frías, advierte que México pagaría altos costos de proseguir la expansión del sector eléctrico con plantas de ciclo combinado de gas natural, como lo propone la iniciativa de reforma del Presidente, pues asegura que se agudizará la escasez de este combustible y de agua, por lo que convertirá a ambos recursos en "asunto de seguridad nacional".

Aclara el investigador, que este tipo de centrales resultan atractivas y competitivas en naciones industrializadas, pero que para países como el nuestro, se compromete la calidad y la continuidad del servicio debido a la poca disponibilidad de gas natural. En 2000, se logró atender el 94.5% de la demanda; no obstante que México posee importantes reservas de gas natural, es probable que para el 2010 se tenga que importar el 20% del consumo nacional, toda vez que la demanda de dicho combustible crecerá a una tasa anual del 8%, mientras que la oferta sólo crecerá al 6%.

La Secretaría de Energía, afirma que para lograr el desarrollo del sector eléctrico es necesario establecer una serie de condiciones, entre las que destaca la autonomía de gestión de la CFE, lo que le permitirá bajar los costos de operación, así como contar con recursos para modernizar su infraestructura. Cabe señalar, que el 77% de la maquinaria existente tiene más de 20 años de estar trabajando y otras más de 30 años. Esta situación es grave si se toma en cuenta la creciente demanda del servicio.

Por otro lado, urge cambiar también el régimen fiscal de la CFE, pues los ingresos se canalizan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), para su integración al Presupuesto de la Federación, lo que impide su crecimiento.

En cuanto al subsidio al consumidor, también se carga a la Paraestatal, siendo aproximadamente de 40 mil millones de pesos anuales. Situación que tiene que contrarrestarse, el subsidio lo tendría que asignar Hacienda a través de diversas dependencias o programas sociales, para que la empresa pueda llegar al mínimo de operación.

Para lograr la reducción de tarifas, señala la Secretaría de Energía, que es indispensable contar con los excedentes de electricidad que los particulares producen y venden a la CFE a bajo costo. La urgencia por regular la venta de excedentes, también es compartida por los empresarios dedicados a la generación de energía eléctrica. Eduardo Andrade, presidente de la Asociación Mexicana de Energía Eléctrica (AMEE), estima también que las modificaciones deben tener que ver, ya no con la apertura del sector a la inversión privada, sino más bien con la regularización de la situación actual.

Hasta ahora, se observa sumamente difícil que se alcancen consensos para la reforma constitucional a los artículos 27 y 28, por lo que las modificaciones legales, si las hay, podrían ser en el sentido de reglamentar lo que existe en la práctica, ya que en caso de continuar con proveedores externos al margen de la Constitución, se corre el riesgo de llegar al caso de tener que liquidar los contratos ya pactados, lo cual equivaldría a declarar el país en quiebra.

No obstante, hasta hace unos días, las coincidencias en torno a la necesidad de otorgar autonomía de gestión a la CFE, modificar su régimen fiscal, fortalecer la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y crear un marco jurídico óptimo para la participación privada, permitían pensar que en el corto plazo podría aprobarse la reforma eléctrica, sin que implicara la modificación constitucional.

Ante este panorama general, en el presente trabajo se plantea la hipótesis de que el proceso de apertura de capitales privados nacionales o extranjeros a la industria eléctrica nacional, tendrá efectos desfavorables en diversos sectores del país y un alto costo

social, sino se establece con claridad un marco jurídico y normativo, que regule y norme las actividades que se desarrollen en este sector, precisando el papel de los inversionistas privados y el del estado.

En este sentido, en el CAPÍTULO I, se analizan los Antecedentes de la Industria Eléctrica en México, así como la importancia del escenario donde se dio la creación y evolución de la Comisión Federal de Electricidad, hasta llegar a su situación actual.

En el CAPÍTULO II, se examinan las experiencias de privatizaciones de empresas eléctricas en el mundo, incorporando las ventajas o desventajas que se han presentado en cada uno de los países que se abordan, tales como: Argentina, Chile, Inglaterra, Francia y Estados Unidos de Norteamérica.

En el CAPÍTULO III, se incluyen las principales posiciones relacionadas con la reforma del Sector Eléctrico en México, en particular del Gobierno, de los principales Partidos Políticos, de los Sindicatos Electricistas, del Sector Empresarial, de las Organizaciones No Gubernamentales, así como, de otros sectores sociales de relevancia.

Finalmente, se presentan una serie de planteamientos y consideraciones a manera de conclusiones generales, que podrían ser tomados en cuenta en posteriores investigaciones relacionadas con el tema que nos ocupa.

I. LA INDUSTRIA ELÉCTRICA EN MÉXICO

1.1 Antecedentes

La historia es larga pero ineludible para el debate actual sobre la reforma eléctrica, no es solo cuestión de un pasado glorioso por nacionalista. Lo que revela la prolongada construcción del sistema eléctrico nacional desde finales del siglo XIX, es la estrategia seguida por diferentes gobiernos en muy distintos contextos internacionales, que fueron dando forma a la industria nacional actual.

Periodo 1877-1933

Durante el régimen del Presidente Porfirio Díaz (1877-1910), México entra en una etapa de desarrollo capitalista. La estrategia de Díaz se basó en crear las condiciones favorables a la inversión extranjera, con la idea de que serían los salvadores de nuestra economía, ya que el país había pasado por una época de guerras constantes, luchas e invasiones, llevándolo a una inestabilidad tanto política como económica.

Con la paz que se dio durante este periodo, se pensó acelerar la modernización con la participación de capitales extranjeros, para lo cual, se formularon los ordenamientos jurídicos que legalizaron privilegios y apoyos para los inversionistas extranjeros.

En el caso de la industria eléctrica, aunque para fines industriales y comerciales surgió al término del siglo XIX, en realidad puede considerarse como un fenómeno del siglo XX. En México, se inició con la llegada de una planta a la ciudad de León, Guanajuato, en el año de 1879, que se instaló en una fábrica textil para elevar su productividad⁵; posteriormente, se utilizó en la explotación minera, así como, para el alumbrado público y el uso doméstico.

⁵ González López Araiza, Celia. *Inducción a CFE*, 1998, Edit. CFE. Pág. 5

En un principio, la industria eléctrica se desarrolló en México a través de empresas particulares, que instalaban desde las plantas generadoras hasta las redes de transmisión y distribución necesarias para hacer llegar el fluido eléctrico hasta los consumidores. Se desarrolló como una iniciativa espontánea del sector privado nacional, pero con el paso del tiempo fue desplazado por el capital foráneo. Con las facilidades otorgadas por el Gobierno Porfirista, en 1881, inicia sus labores en la ciudad de México, la primera empresa extranjera con nombre nacional "Compañía Mexicana de Gas y Luz Eléctrica".⁶

Desde su origen, esta industria observó un proceso de integración y concentración para aprovechar las economías de escala, operación y coordinación, orientándose por criterios de máxima rentabilidad, por lo que el desarrollo eléctrico se centró en los segmentos de población que tenían capacidad de pago y que se ubicaban en ciudades tales como León, México, Campeche, Guadalajara, Guanajuato, Mazatlán, Orizaba, Parral, Parral, Puebla y Toluca, desatendiendo a la mayor parte de la población localizada en el medio rural.

En 1889, se instala en Batopilas, Chihuahua, la primera Central Hidroeléctrica, surgiendo más adelante otras centrales puestas en servicio por las compañías Textil de San Ildefonso, Industrial de Orizaba, Luz y Potencia, El Portezuelo, Mexicana de Electricidad y Segura Branif, entre otras. Para el año 1900, funcionaban en territorio nacional 177 centrales en operación.

En 1894, quince años después de la instalación de la primera máquina, se emitió un ordenamiento de carácter federal, que facultaba a la Secretaría de Fomento para otorgar concesiones por diez años en materia de aprovechamiento de recursos, con el fin de generar electricidad. En 1902, la Ley de Bienes Muebles e Inmuebles de la Federación amplió el plazo de estas concesiones a veinte años y, en 1910, la Ley sobre Aprovechamiento de Aguas lo fijó en 99 años.

⁶ González López Araiza, Celia. *Inducción a CFE*, 1998, Edit. CFE. Pág. 6

La creciente demanda por electricidad, rápidamente superó la capacidad de las pequeñas plantas generadoras, propiciando la formación de empresas suministradoras de electricidad. En 1902, Fred Stark Pearson organizó en Ottawa, Canadá la importante empresa "The Mexican Light & Power Company Limited", de capital anglocanadiense, adquiriendo los derechos de explotación de las caídas de agua (entonces en poder de la compañía francesa Societé du Necaxa) ubicadas en la población de Necaxa, Puebla, y de paso obtuvo la concesión para atender las necesidades de iluminación de la capital del país.

En 1905, había absorbido a tres empresas (Compañía Mexicana de Electricidad, Compañía Mexicana de Gas y Luz Eléctrica, así como, la Compañía Explotadora de las Fuerzas Hidroeléctricas de San Ildefonso), satisfaciendo en 1906 la demanda de energía del Distrito Federal, Puebla, Hidalgo, México y Michoacán. Asimismo, en 1907 se creó en Jalisco la empresa Guadalajara Transway, la cual posteriormente se convertiría en la Compañía Eléctrica de Chapala. En 1909 se formó la empresa Hidroeléctrica Irrigadora de Chapala.

En 1922 se creó la Comisión Nacional de Fuerza Motriz, como el primer intento serio por regular el servicio eléctrico. Sus funciones comprendían la planeación, el control de utilidades, la revisión tarifaria, la conciliación entre clientes y empresas y el levantamiento de estadísticas.

Las anomalías eran múltiples y el descontento civil iba en aumento. El joven sector se tambaleaba, En 1926, mediante decreto presidencial, el gobierno promulgó la primera legislación en la materia, el Código Nacional Eléctrico, que consideraba la prestación del servicio eléctrico como una actividad de utilidad pública y de la exclusiva jurisdicción del poder federal, pretendiendo controlar las concesiones, regular técnicas de operación y supervisar tanto la generación como la distribución del fluido eléctrico, sin embargo los logros fueron mínimos.

En 1928 llegó a México la empresa de capital estadounidense American & Foreign Power Company, realizando la adquisición de diversas empresas eléctricas.

En treinta años la capacidad instalada de energía eléctrica en el país, aumentó más de 15 veces, al pasar de 31,039 kilowatts (Kw) en 1899, a 475,426 Kw en 1930. Lo cual explica que para esta década, la industria mexicana era la de mayor importancia en América Latina y también la que tenía mayor proporción de inversión extranjera.⁷

Después de cierto tiempo la electricidad se convirtió en una necesidad, base del nivel de vida de la población, insumo indispensable de toda industria o comercio, recurso estratégico del país y fundamento de la seguridad nacional.

El concepto de servicio público de electricidad se va conformando mediante la regulación, que intentaba acabar con exenciones y privilegios de los concesionarios, no obstante, faltaba crear un organismo que diera rumbo a la electrificación, por lo que el Presidente Abelardo L. Rodríguez, el 2 de diciembre de 1933 envió al Congreso de la Unión la iniciativa para crear la Comisión Federal de Electricidad. En 1934, fue necesario reformar el artículo 73 constitucional, con el fin de facultar al Congreso de la Unión para legislar en materia de energía eléctrica⁸, por lo que continuaron los trámites legales con la participación de numerosas comisiones en la institución.

Periodo 1934-1945

Lo define el cardenismo y su política nacionalista. Todo empezó con la creación de la Confederación Defensora de los Servicios Públicos, que junto con los sindicatos de la industria, emprendieron una campaña de denuncias y críticas contra las prácticas monopólicas de las grandes empresas que controlaban el sector eléctrico, inconformidad que sería recogida más tarde por el gobierno cardenista.

⁷ Carta de Política Mexicana, *Reforma Eléctrica*, 2002. Num. 300. Edit. Grupo Consultor Interdisciplinario.

⁸ Comisión Federal Electricidad, *Hacia el Siglo XXI*, 1992. Edit. Fernández Cueto, págs. 14-16

Para 1937, México tenía una población de 18.3 millones de habitantes. El territorio del país estaba claramente dividido, el control de la energía eléctrica generada en México se centraba fundamentalmente en tres empresas: The Mexican Light & Power Company Limited (50%) en la zona central, American and Foreign Power Company (40%) en el resto del país, con excepción de la zona de Guadalajara y algunas poblaciones de Michoacán y Colima, que era suministrada por la Compañía Eléctrica de Chapala, S.A. (10%). Dichas empresas ofrecían el servicio de energía eléctrica con serias dificultades a 7 millones de mexicanos, que representaban el 38% de la población total, la oferta no satisfacía la demanda.

Estas empresas generaban la energía a diferentes frecuencias, con sistemas desintegrados, contratos de trabajo desiguales, tarifas diferenciadas y sin una programación de las fuentes energéticas para producir electricidad, las interrupciones en el servicio eran constantes y las tarifas muy elevadas.

El descontento y las protestas crecieron en forma alarmante, dándose una serie de manifestaciones públicas para protestar por el mal servicio, teniendo en varias ocasiones que intervenir el estado para conciliar intereses y normalizar la situación.

La historia del sector eléctrico en México, es la historia de la lucha del país por lograr el control de su energía; un resumen de comportamientos monopólicos y de intentos infructuosos por elaborar un marco legislativo que permitiera normar una actividad que imponía condiciones al desarrollo. Es la pretensión de algunas empresas representantes del más poderoso capitalismo internacional por dominar un mercado, una economía y el futuro de un país. En vano se intentaron poner restricciones legales y administrativas, las condiciones eran impuestas por las empresas extranjeras.

Para dar respuesta a esta situación, el gobierno consideró diversas opciones: contar con un cuerpo normativo de leyes, expropiar las empresas existentes, adquirir las compañías o

crear una nueva institución para competir dentro del mercado eléctrico; siendo esta última la de mayor peso, por lo que se decidió tomar.

1.2 Creación y evolución de la Comisión Federal de Electricidad.

Se optó por intervenir directamente en la industria, al crear la Comisión Federal de Electricidad el 14 de agosto de 1937, mediante decreto emitido por el Presidente Lázaro Cárdenas en la Ciudad de Mérida, Yucatán, con la misión de generar y distribuir energía eléctrica para abastecer un mercado en desarrollo, satisfacer la demanda de consumidores de bajos ingresos, así como planear e integrar un servicio eléctrico que se caracterizaba por un crecimiento anárquico y cuyo objetivo era únicamente el lucro, así como, para preparar un esquema que diera a la nación el control de sus recursos. La creación de la Comisión Federal de Electricidad, permitió a los mexicanos dar cauce a su imaginación y creatividad, a su espíritu emprendedor y su deseo nacionalista de controlar el servicio eléctrico, sin tener que llegar a la expropiación.

Los inicios de la CFE fueron muy modestos, la partida presupuestal que le designaron fue de 50 mil pesos, dentro del presupuesto de la Secretaría de Economía Nacional. El personal lo formaban 15 personas, entre funcionarios, técnicos y empleados, que se ubicaban en una oficina de la avenida 20 de noviembre de la ciudad de México.

Los principales objetivos de la CFE fueron: a) Construir nuevas centrales, tratando de anticiparse a la demanda, promoviendo el desarrollo del país, y b) Electrificar nuevas zonas. La primera obra de importancia fue la Presa Hidroeléctrica de Ixtapantongo, en el estado de México, que inició su construcción en 1938 y fue inaugurada en 1944, con capacidad de 27 mil kilowatts. Desde su creación, la escasez de recursos y bajos ingresos por venta de energía, impedían a la CFE lograr un mejor y más rápido desarrollo.

Durante este periodo, lo más importante fue la promulgación de la Ley sobre Consumo de Energía Eléctrica el 16 de enero de 1939 y la Ley de la Industria Eléctrica el 11 de febrero

del mismo año. Por medio de ambos ordenamientos, se asignó a la CFE un ingreso derivado de un impuesto del 10% sobre el consumo de energía eléctrica, así como facultades de planeación y la prioridad para aprovechar los recursos. De esta forma, la industria eléctrica operó bajo un esquema mixto, con participación de empresas públicas y compañías privadas nacionales y extranjeras.

No obstante los esfuerzos del gobierno cardenista por consolidar y darle viabilidad a la CFE, misma que entre 1938 y 1946 aumenta su capacidad de 64 Kw a 45,594 Kw, la capacidad instalada de la industria en su conjunto (privada y pública) no observa crecimientos importantes, debido principalmente a que las empresas privadas dejaron de invertir, en respuesta a las restricciones impuestas por el gobierno federal.

Durante el gobierno del Presidente Manuel Ávila Camacho las cosas cambiarían. El estado cede ante las presiones de las empresas privadas y en el lapso que de 1941 a 1945, la Ley de la Industria Eléctrica es modificada varias veces a fin de flexibilizarla.

Periodo 1946-1960

Se trata de un periodo de fuerte crecimiento del sector energético, son los años del *milagro mexicano*, que impactaron en la industria eléctrica nacional. Entre 1945 y 1950, el crecimiento de la CFE fue espectacular, ya que se incrementó cuatro veces su capacidad instalada. En cuanto a la inversión en la industria eléctrica, 52% se obtuvo de fuentes públicas, 30% fueron créditos extranjeros otorgados a empresas privadas con el aval gubernamental y solamente 18% provino de empresas privadas. Con esto se logró a nivel nacional un crecimiento de la industria del 50%, en comparación con el año de 1945.

El 11 de enero de 1949, se expide un decreto por parte del Presidente Miguel Alemán Valdés, que hace de CFE un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con lo cual se intensifica su acción en forma acelerada y permanente, abarcando la planeación y ejecución de obras, adquisición de instalaciones, participación

en sociedades, organización de cooperativas de consumidores, intervención en actividades de electrificación y la posibilidad de firmar contratos y compromisos. Rápidamente comenzó a ocupar los espacios desdeñados por el sector privado y a extender sus actividades por todo el territorio nacional absorbiendo empresas.⁹

Durante la década de los cuarenta y cincuenta se observa una clara tendencia hacia la consolidación de monopolios regionales, como consecuencia de las economías de escala de las centrales eléctricas, que a medida que aumentaban su tamaño, incrementaban su eficiencia.

Aunado a lo anterior, no se contaba con los sistemas de informática y de cómputo que permitieran llevar a cabo mediciones en tiempo real, necesarios para que más de una empresa de generación pudiera operar en una misma red de transmisión, por lo que las empresas optaron por adquirir a otras, fusionarse o ser adquiridas.

Las economías de escala implicaban una integración horizontal y las limitaciones en los sistemas de medición, ocasionaban una nula transparencia en el accionar del sector, por ello, resultaron evidentes las ventajas de realizar también una integración vertical; de esta manera, los distintos sistemas se fueron complementando.

En enero de 1952 la CFE creó el Laboratorio de Pruebas de Equipos y Materiales (LAPEM), para apoyar todas sus áreas, al encargarse de optimizar la calidad y confiabilidad de los materiales, equipos y sistemas utilizados en la generación, transmisión, distribución y uso de la electricidad. Desde 1981 el LAPEM opera en la ciudad de Irapuato, Guanajuato.

Además de expandir la red eléctrica, el interés del gobierno federal por desarrollar el sector eléctrico, respondía a la creciente demanda de energía por parte de la industria

⁹ Bazúa, Luis Felipe, et al, *Reestructuración del Sector Eléctrico en México*, 2001. Edit. Porrúa. Pág. 20

nacional, en esos años de crecimiento y expansión. Tan sólo en seis años, de 1952 a 1958, el producto interno real pasó de 45,933 millones de pesos a 66,918, que significó un aumento del 45%. Por su parte, las empresas privadas del sector mantenían un nivel de crecimiento significativamente menor al de la empresa pública.

De esta manera, el dinamismo del crecimiento económico, la necesidad de expandir la cobertura eléctrica, el desinterés por invertir y la incapacidad de las empresas privadas para satisfacer una demanda creciente, las prácticas monopólicas, las dificultades para aplicar una regulación y control estrictos, así como la experiencia satisfactoria de la Comisión Federal de Electricidad, llevaron al Gobierno Federal a comprar las acciones de las empresas privadas existentes en ese momento, decidiendo el Presidente Adolfo López Mateos nacionalizar la industria eléctrica el 27 de septiembre de 1960, con lo cual se integró un monopolio vertical, el cual respondía a las realidades de la época, lo que constituía una forma de organización industrial más eficiente para el sector.

En 1960, la nacionalización de la industria eléctrica, no representó una molestia internacional, ya que el pueblo de México recibió una industria deteriorada, inconexa, con dos ciclos diferentes y el precio pactado fue superior al valor de sus activos.¹⁰

El proceso de nacionalización se consumó formalmente el 29 de diciembre de 1960, al hacerse una adición al Artículo 27 de la Constitución, el cual dice: "Se reserva en exclusividad a la Nación Mexicana, lo referente a la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica, que tenga por objeto la prestación del servicio público, sin concesiones a particulares y debiendo aprovechar los bienes y recursos naturales requeridos para estos fines"¹¹, con lo cual quedaban prohibidas las concesiones a particulares para la prestación del servicio público de energía eléctrica.

¹⁰ Viqueira, Jacinto, et al, *Comentarios a la Propuesta de Modernización del Sector Eléctrico*, 2002, págs. 22- 24.

¹¹ González, López Araiza Celia, *Inducción a CFE*, 1998, pág. 20.

En 1960, de los 2,308 MW de capacidad instalada en el país, la CFE aportaba el 54%, la Mexican Light & Power Company Limited el 25%, la American & Foreign Power Company el 12%, y el resto de las empresas el 9%. Lo que significaba que más de la mitad del servicio eléctrico estaba en manos del Estado. En poco más de 20 años la CFE había cumplido uno de sus más importantes cometidos, convertirse en la entidad rectora en la generación de energía eléctrica.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de generación y electrificación, apenas el 44% de la población contaba con electricidad. En el fondo los esfuerzos del gobierno federal por ampliar la red llegaban hasta donde lo permitían las empresas privadas, que en los hechos se convirtieron en un freno para la expansión de la industria eléctrica nacional. La CFE se dedicaba a generar energía eléctrica y venderla a un bajo costo a las empresas particulares para que éstas, a su vez, se encargaran de su distribución final a usuarios.

En 1960 sólo funcionaban como sistemas independientes los de la zona central del país y las demás ciudades importantes eran abastecidas por una o dos plantas, que representaban costos elevados de inversión.

Además de las razones económicas que empujaron la nacionalización, no se descarta que luego de la represión a las movilizaciones sindicales de maestros y ferrocarrileros, de la segunda mitad de la década de los cincuenta, con la nacionalización de las empresas privadas, el gobierno federal pretendió forzar a diversas franjas de la sociedad, a cerrar filas en contra de las empresas extranjeras y asegurar de alguna forma, el control corporativo de los sindicatos de la industria. Es decir, la nacionalización de la industria eléctrica cumplió un objetivo político importante, reunificar a las fuerzas populares y a las clases medias en torno del Poder Ejecutivo.

Periodo 1960-1991

Comprende el largo periodo que va de la nacionalización de la industria eléctrica (1960) hasta principio de los noventa, cuando el crecimiento y expansión del sector, al igual que el resto de la economía nacional, atravesaron pronunciados periodos de crisis.

La estatización de la industria eléctrica en 1960, trajo beneficios al país, ya que los apagones programados e imprevistos de aquellos años (1945-1960) se cancelaron y la calidad de la energía eléctrica mejoró notablemente, quedando pendiente la unificación de frecuencia a 60 ciclos y después la interconexión total de los sistemas, resueltos estos eventos se logró que el sistema eléctrico mexicano fuera uno de los más grandes del mundo.

Una vez realizada la nacionalización, se imponía como consecuencia natural de la misma, la integración de todo el Sistema Eléctrico Nacional. Durante el periodo comprendido entre 1954 y 1964, el gobierno federal fue adquiriendo de extranjeros las empresas eléctricas que operaban en un ambiente de conflicto permanente y mal servicio. Durante estos diez años, compró 20 empresas, destacando en 1960 los bienes del grupo de empresas pertenecientes a la American & Foreign Power Company; por su parte, The Mexican Light & Power Company Limited vendió sus bienes y derechos a su filial Compañía de Luz y Fuerza del Sureste, misma que cambió a Compañía de luz y Fuerza del Centro, S.A., con lo cual en 1963 se crea esta empresa, como filial de esa empresa canadiense.

Con la nacionalización e integración de la industria eléctrica, inició una nueva etapa en la vida de México, se dio mayor apoyo a la electrificación rural, se inicia un proceso que redundaría en el México actual. Se tuvieron que realizar acciones como las de unificar los diferentes juegos de tarifas, ya que en la década de los sesenta estaban vigentes un total de 168.

En esta década, la inversión pública se destinó en más del 50% a obras de infraestructura. En diez años se instalaron plantas generadoras por el equivalente a 1.4 veces lo hecho hasta esa época, alcanzando al año de 1971 una capacidad instalada de 7,874 MW.¹²

La incorporación a la Comisión Federal de Electricidad de las compañías filiales adquiridas, estableció un grupo diverso de empresas eléctricas, todas ellas propiedad del gobierno federal, pero operando independientemente unas de las otras, con organizaciones e instalaciones distintas y no coordinadas, lo cual generó duplicación de administraciones y de equipos, que provocaban un gasto excesivo y servicio de mala calidad.

La complejidad del problema se debió sobre todo a la magnitud de varias compañías, y a la circunstancia de que se constituyeron en épocas distintas y que habían venido operando con administraciones, procedimientos y registros diferentes, situación que gradualmente se fue superando.

En 1967 por acuerdo del Ejecutivo Federal, se ordenó la incorporación de los bienes de las 19 empresas eléctricas filiales de la Comisión Federal de Electricidad, estableciéndose su disolución y liquidación, a efecto de dar un paso más en la integración del Sistema Eléctrico Nacional. Este crecimiento de CFE, fue acompañado por un gran valor agregado nacional, crecieron las fábricas de bienes de capital, las firmas de ingeniería y los constructores, se empleó a un número importante de profesionistas egresados de las escuelas estatales, es decir, México también creció.

En la década de los setenta todos los sistemas estaban interconectados, exceptuando los sistemas eléctricos de las penínsulas de Baja California y de Yucatán. Éste último se incorporó al Sistema Interconectado Nacional en 1990, de tal modo que hoy, el sistema de transporte de energía cubre casi la totalidad del territorio mexicano.

¹² www.cfe.gob.mx

Paralelamente a la normalización de voltajes y a la interconexión del sistema eléctrico, la CFE decidió regularizar las frecuencias en todo el país. El decreto presidencial con el que comenzó la unificación se expidió en julio de 1971, durante el mandato del Presidente Luis Echeverría. Al año siguiente se creó el Comité encargado de supervisar la modificación de equipos y aparatos domésticos, así como el acondicionamiento de las plantas, cuyo plazo máximo fue de siete años, logrando la conclusión de los trabajos tres años antes de lo previsto, por lo que en 1976 se logró unificar la frecuencia eléctrica a 60 hertz en todo el país, habiéndose visitado 2.4 millones de consumidores para realizar la modificación en sus equipos electrodomésticos.

Faltaba, sin embargo una instancia que regulara todos los procesos del fluido. El origen de ésta se encuentra en 1962 con la fundación de la Oficina Nacional de Operación de Sistemas que, en 1973, se convirtió en Despacho Nacional de Carga, mismo que se consolidó en 1977 como Centro Nacional de Control de Energía (CENACE), quedando así coordinadas las actividades de generación, transmisión, transformación, distribución y comercialización de la electricidad.

La compra de las acciones de la Cía. de Luz y Fuerza del Centro y Asociadas, el cambio a una sola frecuencia en todo el país, la interconexión de los dos sistemas y la creación de un nuevo organismo paraestatal que tomara su lugar, dejó en México sólo una industria y llevó adelante la integración del Sistema Eléctrico Nacional, creando un sistema único, un solo circuito nacional, atendido por dos empresas del estado, que se planifica, opera, controla y administra de manera centralizada, con las áreas de influencia y funciones de cada una delimitadas, que no se estorban ni atropellan entre sí. Este proceso tomó a la Nación cerca de 100 años.¹³

Al finalizar la década de los setenta, se superó el reto de sostener el mismo ritmo de crecimiento al instalarse entre 1970 y 1980 centrales generadoras que permitieron tener una capacidad instalada de 17,360 MW. Durante más de dos décadas la industria eléctrica

¹³ Viqueira, Jacinto, et al, Comentarios a la Propuesta de Modernización del Sector Eléctrico, 2002, pág. 29.

mantuvo un crecimiento promedio anual de 8.2% en capacidad instalada y 7.9% en energía eléctrica generada. Este crecimiento fue financiado con recursos del gobierno federal (que hasta antes de los ochenta constituían la mayor parte del total), créditos bilaterales, préstamos de la banca de desarrollo y créditos de los proveedores.

Hasta el inicio de la década de los ochenta el modelo de crecimiento económico estaba basado en el llamado "proceso de sustitución de importaciones", el cual se caracteriza por una disminución del componente importado con relación a la oferta total. Este proceso en su conjunto es considerado como estratégico en el desarrollo industrial del país, de la década de los cuarenta a los setenta. Asimismo, se reforzó esta estrategia con el mantenimiento de la política de protección comercial, ya que se fortaleció el esquema de exenciones fiscales y se introdujeron tarifas e impuestos específicos a los productos importados.

La intención era frenar las importaciones de bienes de consumo suntuario y estimular las importaciones de bienes de capital y de insumos que la industria requería para continuar su expansión.

En este periodo la actividad productiva del sector público permaneció como el principal apoyo a la industrialización y al mantenimiento del ritmo de producción, el precio de la energía se mantuvo subsidiado para todos los sectores económicos. La filosofía pública que sustentó este principio, fue la del impulso al desarrollo industrial nacional, así como la necesidad de ampliar la infraestructura eléctrica y proveer de este servicio a todos los sectores de la población. Este crecimiento, sin embargo, estuvo sustentado en un importante endeudamiento externo que provocó altos costos para el desarrollo económico del país.

En la década de los ochenta se abre un parteaguas, el crecimiento fue menor por la disminución de recursos asignados, ascendiendo en 1991 la capacidad instalada a 26,797 MW. A mediados de esta década inicia la liberalización de la economía mexicana,

sustentada en una filosofía pública distinta a la de los gobiernos anteriores, al asumir que la forma más eficiente de distribución de los recursos económicos es el libre mercado. Una condición para su funcionamiento es la eliminación de los subsidios estatales y con ello, permitir que la ley de la oferta y la demanda funcione sin regulaciones exógenas.

Adicionalmente, en el campo eléctrico, la liberalización del mercado debe llegar no solamente a los precios de los productos, sino también, a la intervención del sector privado en la generación eléctrica.

La filosofía de liberalización del mercado corresponde a un marco global. En este contexto, los préstamos otorgados para infraestructura nacional provenientes de organismos financieros internacionales, tienen condicionantes que no tuvieron en décadas anteriores, al presentarse presiones para privatizar las industrias nacionales y otorgar la responsabilidad de la nueva infraestructura al capital privado.

En este sentido, es importante ubicar la intención de la nueva política hacia el sector eléctrico. Si el objetivo se orienta hacia la necesidad de incorporar a México a un modelo económico predeterminado, **el debate central es la viabilidad del modelo**. En tanto que si el problema es cómo buscar esquemas de financiamiento propios, sin necesidad de recurrir a endeudamiento foráneo, la discusión gira entonces en torno a las **diversas opciones para el financiamiento de la misma**.

Con la crisis económica encima, el inicio de la reforma estructural del Estado y la presión de los organismos financieros internacionales a favor de la apertura de los sectores estratégicos nacionales (así definidos por el Presidente Miguel de la Madrid, y entre los cuales fue incluida en 1983 la electricidad), el gobierno inició a fines de los ochenta un proceso de capitalización del sector, que permitía la participación mínima de la inversión privada.¹⁴

¹⁴ Carta de Política Mexicana, *Reforma Eléctrica*, 2002. Num. 300. Edit. Grupo Consultor Interdisciplinario.pag.10

A partir de 1989, la inversión privada cofinancia proyectos de generación de energía eléctrica a través de la modalidad denominada “construcción, arrendamiento y transferencia” (CAT), por la cual los ganadores del concurso para la realización de la planta generadora tienen a su cargo la responsabilidad total del proyecto, incluyendo el financiamiento, la ingeniería, los abastecimientos y la construcción; para la operación de la planta por la CFE se celebra un contrato de arrendamiento, generalmente por 15 ó 20 años. Al cubrirse la inversión total del proyecto, mediante el pago de una renta, la propiedad de las instalaciones es transferida a la CFE, la cual se hace cargo de los riesgos económicos asociados a la operación de la planta generadora.¹⁵

Esta modalidad de financiamiento no resolvió el problema de un sector en permanente expansión, que por sus características y magnitud requiere de grandes inversiones.

A fines de los ochenta, se realizaron ajustes a la política tarifaria del sector eléctrico. Lo anterior, a la luz de razonamientos en el sentido de que era injustificado el hecho de que las grandes empresas transnacionales siguieran gozando de este subsidio, aun y cuando pudiesen pagar precios mayores. De igual manera, no se justificaba el que los consumidores de altos ingresos económicos en el sector residencial, disfrutaran del subsidio derivado de una tarifa sumamente baja en relación con los costos de producción.

Los subsidios a los precios de energía, fueron tradicionalmente un apoyo gubernamental al desarrollo industrial nacional, sin embargo, en el caso del sector industrial, la política de eliminación de subsidios se da en el contexto de la disminución de los aranceles a los productos foráneos. A principios de los años noventa, la pequeña y mediana industria nacional tiene que enfrentar al mismo tiempo una competencia internacional, para lo cual no estaba preparada, por lo que el impacto del incremento en los precios de la energía en cientos de empresas, fue el cierre debido a las nuevas condiciones económicas.

¹⁵ Carta de Política Mexicana, *Reforma Eléctrica*, 2002. Num. 300. Edit. Grupo Consultor interdisciplinario.pag.10

Esta situación indica que la redefinición de tarifas eléctricas no se reduce a la permanencia o no de los subsidios, sino a una evaluación integral, que incorpore el contexto económico y social del país. Bajo las condiciones económicas de un país como México, con desempleo y depresión de los salarios, es muy probable que el subsidio deba seguir manteniéndose para los estratos sociales más necesitados. El Estado no debe renunciar a su capacidad de incidir en la distribución de la riqueza y el acceso al bienestar social, porque tratar a los desiguales como iguales, provocaría mayor desigualdad.

Periodo 1992-2002

Describe el periodo de reformas a leyes y reglamentos del sector energético, que se inició con el Presidente Salinas de Gortari, y se extiende hasta la actual iniciativa de reformas a los Artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta etapa en la que aún nos encontramos, comienza cuando el *Diario Oficial de la Federación* dio a conocer el 23 de diciembre de 1992, el decreto por el cual se reformó y adicionó la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica; modificación a la que le siguió en mayo de 1993, la expedición del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (RLSPEE), que permite la participación del capital privado en el sector bajo las siguientes modalidades, aún vigentes: a) generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración y pequeña producción; b) generación de energía por productores externos (PEE) para venta a la CFE; c) generación de energía para exportación, incluida la conducción, transformación y entrega; d) importación de energía para el abastecimiento de usos propios.¹⁶

Con las reformas a la Ley del Servicio Público de Energía llevadas a cabo en 1992, se planteó la necesidad de aprovechar la coparticipación de los sectores privado y social para colaborar en el crecimiento del sector.

¹⁶ Carta de Política Mexicana, *Reforma Eléctrica*, 2002. Num. 300. Edit. Grupo Consultor Interdisciplinario.pag.11.

Sin embargo, al no contar con reglas claras en la venta de excedentes para los autoabastecedores y cogeneradores, dichas figuras no han propiciado las inversiones que se esperaban. La mayoría de la participación privada en las modalidades que se introdujeron con dicha reforma, en términos de inversiones, se ha dado bajo la figura de Productor Externo de Energía (PEE).

Los PEE celebran contratos de compraventa de largo plazo para vender la totalidad de su producción a CFE. No obstante, estos esquemas y los de Construcción, Arrendamiento y Transferencia (CAT), han sido una solución transitoria para el financiamiento de nueva infraestructura, debido a que estos contratos constituyen pasivos contingentes para el Estado, y su efecto en las cuentas públicas es similar a la emisión de deuda pública.

A partir de 1992, con los cambios constitucionales generados por la iniciativa del Presidente Carlos Salinas de Gortari, se inició un desajuste en todo el sistema eléctrico mexicano y también el productivo.

Ante esta situación, en 1995, el Congreso de la Unión aprobó un mecanismo de financiamiento para la realización de proyectos de infraestructura productiva de largo plazo, conocidos como PIDIREGAS (Proyectos de impacto diferido en el registro del gasto), que significa un endeudamiento sin valor agregado nacional que realiza una empresa extranjera.

Posteriormente, el 3 de febrero de 1999, el presidente Ernesto Zedillo presentó ante el Senado de la República la primera iniciativa para reformar los artículos 27 y 28 constitucionales, "...a efecto de permitir la intervención de los particulares en la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, reservándole a la Nación la generación de energía nuclear y el control operativo de la red nacional de transmisión"¹⁷.

¹⁷ Senado de la República, *Dictamen de tres iniciativas de reforma de los artículos 27 y 28 de la Constitución Política*, LVIII Legislatura, México, 25 de abril 2002, pág. 2.

Dicha iniciativa no llegó lejos, al no recibir la aprobación por parte de los integrantes del Senado de la República. Desde entonces, se han incorporado diversas propuestas más (del presidente Vicente Fox, del PAN, del PVEM, del PRI y del PRD), por lo que el debate y las presiones en torno al sector eléctrico han ido creciendo.

Más adelante, mediante un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de mayo de 2001, el presidente Vicente Fox modificó el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (RLSPEE), acción que dio lugar a una controversia constitucional entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. El desenlace es conocido, el 25 de abril de 2002, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió a favor del Legislativo, por lo que invalidó los artículos 126 y 135 del RLSPEE, en virtud de que dichas disposiciones eran violatorias de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales.¹⁸

En este contexto, tanto el intento de Fox de abrir por la vía reglamentaria el sector eléctrico, como el mismo Reglamento salinista, no han podido a la fecha evadir el candado dispuesto en el Artículo 27 de la Constitución, que sustenta el concepto de servicio público como principio regulador de la industria eléctrica.

1.3 Situación Actual

La Constitución, además de ser la Ley Suprema del país, contiene un pacto político suscrito por todos los mexicanos y el modelo de nación que hemos forjado y nos proponemos forjar, con principios, normas, objetivos y metas comunes. Entre estos principios está el capítulo económico que está formado por los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Ley Suprema y que definen a las áreas estratégicas, distinguiendo éstas de las prioritarias; las primeras las reserva exclusivamente a la Nación su explotación a través del estado y las segundas, son aquellas en las que sí se permite a la iniciativa privada participar en su explotación, mediante concesión o licitación.

¹⁸ Poder Judicial de la Federación, *Controversia constitucional 22/2001*, México, 2002, p. 315.

Ello es así, porque la Constitución, conforme a nuestra historia y desarrollo, considera que con las áreas estratégicas se preservan las bases para ejercer la soberanía, el desarrollo, la rectoría y planeación nacionales. Sin las áreas estratégicas se impediría el ejercicio de cualquiera de esos principios.

La industria eléctrica pasó a formar parte del patrimonio nacional y al quedar en la Ley Suprema como área estratégica, debido a su papel fundamental en la economía, en la infraestructura de esta para la cadena productiva, pues es clave para la integración de los sectores económicos y para permitir la planeación del desarrollo nacional.

Ahora bien, las reformas en nuestra Constitución vigente están previstas para que se realicen conforme a sus principios, no contra ellos, debido a que sus artículos 135 y 136, además de establecer la jerarquía superior de la Constitución, refieren que las demás leyes se ordenaran conforme a la misma y los gobiernos se ajustaran a sus principios. En estricta lógica jurídica, se debe establecer que una reforma contra sus principios estaría vulnerando el mismo Pacto Constitucional y el proyecto histórico de los mexicanos.

Respecto a la industria eléctrica, el artículo 28 de la Constitución señala que la propiedad de éstas es de la Nación y que la administración para su explotación corresponde al Estado. De igual modo, el artículo 39 establece que el titular de la Nación es exclusivamente el pueblo, el soberano de la nación.

Por su parte, los tres poderes (ejecutivo, judicial y legislativo), en particular el legislativo, tienen la representación del pueblo para gobernar y llevar a cabo las reformas a la Ley, pero sólo para cumplir y hacer cumplir la Constitución.

Hay quienes afirman que la reforma a los artículos 27 y 28 de la Ley Suprema es para abrir la industria eléctrica al sector privado, cuando esa apertura ya existe en el artículo 3° de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE). Esta participación a los particulares se abrió en las áreas de generación y autogeneración de energía eléctrica, en

las de importación y exportación de la misma, así como en los servicios que abrió el Reglamento de Aportaciones de esa Ley (aprobadas en dic. de 1992 y mayo de 1993).

A nadie escapa que la industria eléctrica forma la infraestructura más importante para la actividad económica del país, que de ella depende la integración de la cadena productiva nacional, que el mercado interno tenga una orientación que privilegie el interés interno. Si esta función queda en manos del capital privado nacional y extranjero ¿se podrá garantizar de este modo? Nosotros creemos que no, a la luz de los antecedentes históricos que han demostrado ser ajenos, cuando no contrarios a ellos. En la actualidad, lo que se cuestiona más, es la necesidad de una mayor capacidad de generación de energía eléctrica y transparencia en la administración financiera.

Al cierre de diciembre de 2003, la capacidad efectiva de generación de energía eléctrica a cargo de la CFE, esta constituida por 168 centrales generadoras de energía eléctrica, observándose que la mayor concentración se presenta en el número de centrales termoeléctricas que representan el 54.76 %, seguida de las centrales hidroeléctricas con el 38.09 %, estos dos tipos de centrales abarcan más del 90 % del total.¹⁹ (Ver Cuadro No.1)

Cuadro No.1
Capacidad Efectiva Instalada de Generación
(Centrales a diciembre de 2003)

Tipo de central	Número	Participación %
Termoeléctrica	92	54.76
Hidroeléctrica	64	38.09
Geotermoeléctrica	7	4.17
Carboeléctrica	2	1.19
Eoloeléctrica	2	1.19
Nucleoeléctrica	1	0.60
TOTAL	168	100.00

Fuente: www.cfe.gob.mx

¹⁹ www.cfe.gob.mx

La capacidad total de generación de la CFE, es de 43,726 Megawatts (MW), incluyendo productores externos de energía. De los cuales, la mayor capacidad de generación se registra con las termoeléctricas, al contar con 29,421 MW, que significan el 67.28 % del total ²⁰. (Ver Cuadro No.2)

Cuadro No.2
Capacidad Efectiva Instalada de Generación

(A SEPTIEMBRE DE 2003)

Tipo de Fuente	MW	Participación %
Termoeléctrica	29,421	67.28
Hidroeléctrica	9,379	21.45
Carboeléctrica	2,600	5.95
Nucleoeléctrica	1,365	3.12
Geotermoeléctrica	959	2.19
Eoloeléctrica	2	0.01
TOTAL	43,726	100.00

Fuente: www.cfe.gob.mx

La red de transmisión se compone principalmente por 41,241 kilómetros de líneas de 400 a 150 Kilovolts (KV); 311 subestaciones de potencia; así como 43,617 kilómetros de líneas de subtransmisión de 138 a 69 Kv.

Por su parte, la red de distribución se ha venido desarrollando, partiendo de cero en el año de 1937, hasta el 2003, que se cuenta con 1,468 subestaciones; 6,277 circuitos de distribución; 875,403 transformadores de distribución; 573,204 kilómetros de líneas secundarias de 34.5 Kv y baja tensión, así como, 612,158 kilómetros de acometidas.

Asimismo, se cuenta con 951 oficinas de atención al público y 1,258 cajeros Cfemáticos, que son equipos de autoservicio similares a un cajero automático, que evitan pérdidas de

²⁰ www.cfe.gob.mx

tiempo por traslados o espera en filas. Con estos módulos se brindan los mismos servicios que en ventanillas, funcionando las 24 horas los 365 días del año.²¹

La provisión del servicio de energía eléctrica en gran escala, consta en la actualidad principalmente de las siguientes actividades: generación, despacho, transmisión, distribución y comercialización. Estas actividades, por disposición de ley son competencia exclusiva de Comisión Federal de Electricidad (CFE) y de Luz y Fuerza del Centro (LFC), cuando tengan por objeto la prestación del servicio público.

La CFE tiene a su cargo la prestación del servicio público de energía eléctrica en todo el territorio nacional, salvo en el Distrito Federal y parte de los estados de México, Morelos, Hidalgo y Puebla, que son atendidos por LFC. Actualmente CFE atiende a 21.3 millones de clientes y LFC a 5.6 millones, con lo cual, ambos organismos públicos alcanzan un total de 26.9 millones, que representan una cobertura del 95.3% de la población total del país. (Ver Cuadro No.3)

Cuadro No.3
Clientes Por Sector de CFE

(A DICIEMBRE DE 2003)

Sector	N° de clientes	Participación %
Doméstico	18'739,403	87.82
Comercial	2'217,062	10.39
Servicios	140,834	0.66
Agrícola	100,291	0.47
Mediana Industria	140,290	0.66
Gran Industria	543	0.00
TOTAL	21'338,423	100.00

Fuente: www.cfe.gob.mx

²¹ www.cfe.gob.mx

La Comisión Federal de Electricidad quedó constituida como una empresa sólida, capaz de continuar respondiendo a los retos que plantee el desarrollo económico de México y de competir en el mercado mundial, con un vasto número de plantas de generación eléctrica que comparten sus reservas en caso de emergencia, por medio de una red de líneas de enlace que actualmente se extienden por todo el país, infraestructura manejada por un grupo humano altamente calificado en todas sus especialidades.

En cuanto al volumen de ventas de productos, fueron del orden de los 115 mil millones de pesos durante el año 2002, reportando la siguiente participación: el 76.40% lo constituyen las ventas directas al público, el 23.44% se suministra a Luz y Fuerza del Centro para su distribución al usuario final y el 0.16% restante se exporta. Cabe resaltar, que si bien el sector doméstico agrupa más del 87 % de los clientes, sus ventas representan aproximadamente la cuarta parte de las ventas directas al público. Una situación inversa se presenta en el sector industrial, el cual siendo menor del 1% de los clientes, representa la mitad de las ventas totales. (Ver Cuadro No.4)

Cuadro No.4
Venta de Productos Por Sector de CFE
(2002)

Sector	Importe (miles de pesos)	Participación %
Doméstico	30,227,614	26.15
Comercial	17,257,813	14.93
Servicios	7,580,115	6.56
Agrícola	2,566,654	2.22
Mediana Industria	39,131,669	33.85
Gran industria	18,829,847	16.29
TOTAL	115,593,712	100.00

Fuente: www.cfe.gob.mx

El análisis de los precios medios por sector, nos permite apreciar que las tarifas mas bajas se registran en el sector agrícola y el industrial, en este último, en particular apoyando a la gran industria. (Ver Cuadro No.5)

Cuadro No.5
Precios Medios Por Sector de CFE
(2002)

Sector	Importe (\$/kwh)
Doméstico	0.7688
Comercial	1.942
Servicios	1.2193
Agrícola	0.3357
Mediana Industria	0.706
Gran industria	0.4765
TOTAL	0.7004

Fuente: www.cfe.gob.mx

Desde el punto de vista técnico, la operación de la empresa ha logrado un importante nivel de autonomía y desconcentración. De esta manera, actividades como la operación del sistema eléctrico, el mantenimiento de las instalaciones, el abastecimiento de materiales y la atención a los usuarios del servicio se ejercen regionalmente y sin mayor intervención central.

No obstante, dado el nivel de madurez que ha alcanzado la empresa y ante la necesidad de enfrentar los nuevos retos, tales como las mayores exigencias de calidad en el servicio a clientes y el crecimiento de la capacidad para satisfacer la demanda, obligan a pensar en otras formas de relación con las dependencias públicas, como las Secretarías de Energía y de Hacienda, y hacia el interior, entre sus oficinas directivas y operativas ²².

²² Bazúa, Luis Felipe, et al, *Reestructuración del Sector Eléctrico en México*, 2001. Edit. Porrúa. Págs. 21-23.

En particular, el sistema eléctrico ha sido depredado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, retirándole todo aquel costo que no es gasto como la depreciación, mas un porcentaje del valor de los activos llamado "aprovechamiento", que representa un costo adicional que CFE tiene que pagar, como no alcanza, se comunica públicamente que el Estado subsidia a la empresa y ésta a su vez a sus usuarios, pues se trata, según dicen, de una empresa improductiva que no obtiene ni siquiera sus costos de operación y que tiene que subsidiar a los usuarios del servicio eléctrico, por lo que es necesario elevar las tarifas del servicio eléctrico para que el subsidio sea menor y el Estado mexicano, a través de su gobierno pueda gastar en beneficios sociales y luchar contra la pobreza y no en una empresa incapaz de resolver sus problemas financieros.

A pesar de este tipo de argumentaciones, lo cierto es que la CFE es una empresa que puede funcionar con números negros, como se pudo observar en el año 2002, cuando obtuvo una utilidad de operación de 5,005 millones de pesos ²³, debido principalmente al aumento de sus ingresos por venta de energía, como consecuencia de la reducción del subsidio en el servicio doméstico y al esfuerzo de ahorro de la entidad; sin embargo, una desfavorable paridad cambiaria incrementó el costo de financiamiento, situación que aunada al tipo de régimen fiscal, generó una pérdida neta. (Ver Cuadro No.6)

Cuadro No.6
Estado de Resultados de la CFE
(MILLONES DE PESOS)

CONCEPTO	2000	2001	2002	2003*
INGRESOS POR VENTA DE ENERGÍA	96,953	101,353	118,116	103,386
COSTOS Y GASTOS	98,069	101,952	113,111	108,192
UTILIDAD(PÉRDIDA) DE OPERACIÓN	(1,116)	(599)	5,005	(4,806)
COSTO INTEGRAL DE FINANCIAMIENTO	(1,123)	323	(12,033)	(7,113)
OTROS	1,575	1,467	(993)	239
UTILIDAD (PÉRDIDA) ANTES DE APROVECHAMIENTO Y TRANSFERENCIAS	664	545	(8,021)	(11,680)
APROVECHAMIENTO	(36,991)	(38,516)	(39,987)	(31,137)
TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL PARA COMPLEMENTAR TARIFAS DEFICITARIAS	42,057	44,121	42,492	37,781
UTILIDAD (PÉRDIDA) NETA	5,730	6,150	(5,516)	(5,036)

*periodo enero-septiembre de 2003.

Fuente: Comisión Federal de Electricidad.

²³ www.cfe.gob.mx Estado Financiero de CFE, al 31 de diciembre de 2002.

Tradicionalmente, la CFE financiaba su Programa de Obras e Inversiones con recursos provenientes del gobierno federal, de créditos bilaterales, de la banca internacional de desarrollo (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo) y de sus proveedores. En los años recientes, se efectúa mediante financiamiento obtenido de los mercados de capital y de la banca comercial extranjera.

Sin embargo, estos recursos resultan insuficientes para enfrentar el reto de crecimiento de la infraestructura eléctrica y garantizar un abasto oportuno y suficiente de energía, de acuerdo con la demanda generada por la dinámica de la economía y las políticas macroeconómicas en materia de gasto público.

La necesidad de acelerar el desarrollo integral de CFE, orientó al sector público a buscar formas complementarias de financiamiento con el sector privado, como es caso del sistema denominado Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto (PIDIREGAS), que son las únicas autorizaciones que tiene para crecer con base en un endeudamiento externo, convirtiéndose en la actualidad en el más importante componente de la deuda, al representar más del 50% del total. (Ver Cuadro No.7 y Gráfica No. 1)

Los PIDIREGAS, son aquellas inversiones que realiza el sector público federal bajo control presupuestal directo, con financiamiento privado de largo plazo para constituir activos generados de ingresos, cuyo impacto presupuestal se difiere en los subsecuentes ejercicios fiscales.

Cuadro No.7
Composición de la Deuda de CFE
(Millones de Dólares Equivalentes)

CONCEPTO	SALDO AL 31/DIC/03
ARRENDAMIENTOS	759.4
DEUDA RECLASIFICADA	126.7
DEUDA NO RECLASIFICADA	632.7
PIDIREGAS	3,945.0
CONSTRUIR, ARRENDAR, TRANSFERIR (CAT'S)	2,040.6
OBRA PÚBLICA FINANCIADA (OPF'S)	1,904.4
PASIVO TITULADO	2,273.3
DEUDA INTERNA	513.1
LARGO PLAZO	510.4
CORTO PLAZO	2.7
DEUDA EXTERNA	1,760.2
LARGO PLAZO	1,760.2
CORTO PLAZO	-
TOTAL	6,977.7

Fuente: Dirección de Finanzas, CFE.

Tipo de cambio utilizado: el emitido por el Banco de México al 2 de enero de 2004.

Gráfica No.1
Composición de la Deuda de CFE
(al 31 de diciembre de 2003)



Fuente: Dirección de Finanzas, CFE.

PIDIREGAS.- Deuda derivada de Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo.

PASIVO TITULADO.- Deuda contratada directamente por la Entidad.

ARRENDAMIENTOS.- Deuda derivada de Proyectos Extrapresupuestales.

Los proyectos PIDIREGAS tienen la característica de que se liquidarán únicamente los costos incurridos por servicios y materiales hasta concluirse las obras, dejando la responsabilidad íntegra de la construcción, al consorcio privado a quien se le asigne el contrato. El contratista será responsable de la construcción y de obtener financiamiento durante la etapa de construcción. Por su parte, la CFE, una vez que recibe las obras concluidas tiene la obligación de obtener el financiamiento permanente, debiendo estructurarlo mediante un fideicomiso privado, para cubrir la totalidad de las obligaciones contraídas.

Asimismo, con la finalidad de allegarse recursos, la Comisión Federal de Electricidad el pasado 6 de octubre de 2003, llevó a cabo la primera emisión de certificados bursátiles a través de la Bolsa Mexicana de Valores. Esta primera emisión fue por \$2,600 millones de pesos, teniendo autorizado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores un total de \$6,000 millones de pesos, por lo que posteriormente la CFE realizará dos emisiones adicionales. Los recursos obtenidos por esta vía serán destinados al pago de proyectos de obra pública financiada.

Las demandas de desarrollo de infraestructura obligaron al sector público a buscar nuevas formas de financiamiento. Ante tal hecho, el gobierno federal implementó mecanismos para estimular la participación de inversionistas privados. La respuesta ha sido positiva, sin embargo los recursos invertidos resultan insuficientes.

Las oportunidades para que la iniciativa privada participe en el sector eléctrico, en el rubro de generación, se dan como ya se mencionó dentro del marco de la legislación y normatividad vigentes. Tras las reformas a la Ley y al Reglamento del Servicio Público de Energía Eléctrica, aprobadas por el Congreso de la Unión en diciembre de 1992 y mayo de 1993.

Bajo este esquema, el proyecto, la construcción, la propiedad y operación de las centrales de generación pueden quedar a cargo de particulares permisionarios quienes, tras ganar

la adjudicación de un proyecto, venderán a la CFE la capacidad instalada y la energía producida.

En el artículo tercero de la ley citada se describen los actos o materia que no se consideran servicio público; dentro de éstos se encuentran la generación del fluido para autoabastecimiento, la cogeneración, la pequeña producción y producción independiente para ser vendida a la CFE.

Además, se contemplan la generación para exportación derivada de las anteriores modalidades, la importación de electricidad destinada al abastecimiento de usos propios y la producción para usarla en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público. Todas las actividades señaladas pese a que se consideran ajenas al servicio público, requieren un permiso expedido por la Comisión Reguladora de Energía.

Actualmente, la CFE cuenta con tres tipos de formas para la participación de la iniciativa privada en proyectos de infraestructura. Los dos empleados para la construcción de centrales de generación eléctrica son los CAT (Construcción-Arrendamiento-Transferencia) y los denominados PEE (Productor Externo de Energía). El tercer tipo está fundamentado en el esquema de PEE, adaptado a proyectos que no tienen como objetivo la construcción de instalaciones para la generación de energía eléctrica, pero que establecen bases para la realización de instalaciones auxiliares, como los gasoductos.

En el esquema de los CAT, todos los riesgos de construcción son asumidos por inversionistas privados, la CFE amortiza la deuda en un periodo de 20 años, al término de los cuales es transferida en propiedad a la CFE. En el caso de los PEE, los inversionistas conservan siempre la propiedad de los activos industriales, a menos de que alguna de las partes incumpla las cláusulas establecidas, y entonces, la paraestatal deba o pueda adquirir las plantas generadoras.

Por otra, la CFE registra buenos resultados también en términos de productividad laboral, durante el periodo 1992-2000, los usuarios por trabajador en operación pasaron de 233 a 313, y las ventas de energía por trabajador de 1.4 a 2.2 Gw. Paralelamente, la calidad empresarial ha ido en aumento, en 2002 obtuvo entre otros el premio nacional de calidad y muchos de sus centros de trabajo han sido certificados por las normas ISO 9000 y 14000, habiendo logrado alcanzar el compromiso de certificar el 100% de sus centros de trabajo para el cierre del año 2003. De hecho, en las certificaciones ISO 9000 de toda la Administración Pública Federal, la CFE ocupa el primer lugar, seguida por PEMEX.²⁴

Asimismo, por lo que se refiere a la satisfacción de los usuarios, de acuerdo con una encuesta de la empresa Consulta Mitofski, realizada en noviembre de 2001, el grado de satisfacción global de los clientes fue de 8 puntos, en una escala de 1 a 10.

Desde luego, el diagnóstico sobre el sistema eléctrico no depende sólo de la evaluación de la CFE. el sector, como ya lo hemos señalado es mucho más complejo que su empresa mayoritaria. Sin embargo, si algo queda claro es que el funcionamiento de la CFE, no justifica la privatización por las razones que se argumentan en cuanto a su incapacidad financiera o generadora de recursos. Por el contrario, más que ineficacia de la empresa, se constata lo contrario, quedando su viabilidad en el mediano y largo plazo asociada al manejo discrecional del Ejecutivo Federal sobre sus finanzas.

El debate sobre el futuro del sector eléctrico, debe darse considerando su complejidad e importancia para el desarrollo del país y los enormes desacuerdos que genera, obligan a distinguir entre argumentos y suposiciones, entre análisis y propaganda, entre intereses del gobierno o de grupos privados y los intereses de la nación.

En México, los consumidores de electricidad tienen que aceptar que si la estructura de generación no se modifica, no siempre habrá energía disponible para ellos. A medida que crezca la población y la economía nacional habrá una demanda aún mayor de energía que

²⁴ Carta de Política Mexicana, *Reforma Eléctrica*, 2002. Num. 300. Edit. Grupo Consultor Interdisciplinario. pag. 14.

no podrá ser satisfecha. En los últimos años, a medida que crece la población, la demanda se incrementa en mayor proporción que la capacidad de generación del sistema eléctrico, disminuyendo sustancialmente el margen de reserva o de maniobra, el cual registra una tendencia decreciente, particularmente a partir de 1997. (Ver Cuadro No.8.)

Cuadro No.8

MARGEN DE RESERVA (*)

AÑO	CAPACIDAD DE GENERACIÓN	DEMANDA MÁXIMA BRUTA	VARIACIÓN %
	MW (1)	MW/H (**) (2)	(1)-(2)/(2)x100
1988	23,554	16,448	43.2
1989	24,439	17,696	38.1
1990	25,293	18,629	35.8
1991	26,797	19,328	38.6
1992	27,068	19,842	36.4
1993	29,204	20,639	41.5
1994	31,649	21,932	44.3
1995	33,037	22,577	46.3
1996	34,791	23,697	46.8
1997	34,815	25,067	38.9
1998	35,255	25,992	35.6
1999	35,667	27,510	29.7
2000	36,697	29,492	24.4

(*) Diferencia de la capacidad de generación de energía eléctrica, menos la demanda máxima bruta.

(**) Suma de las demandas máximas anuales de los Sistemas: Interconectado, Noroeste, B.C. Norte y Sur.

Fuente : Comisión Federal de Electricidad.

De acuerdo a los datos más recientes consignados en el documento denominado "Necesidades del Sector Eléctrico y Criterios para una Reforma", emitidos conjuntamente

por la Secretaría de Energía y la Comisión Federal de Electricidad, la evolución del consumo de energía eléctrica creció un 197.0 % en el periodo de 1980 a 2001, al pasar de 57.0 a 169.3 millones de MWh, pronosticándose para los próximos 10 años un aumento del 72.2%, al ubicarse el consumo para el año 2010 en 291.5 millones de MWh. (Ver gráfica No.2)

Gráfica No.2
Consumo de Energía Eléctrica

Evolución histórica y pronóstico



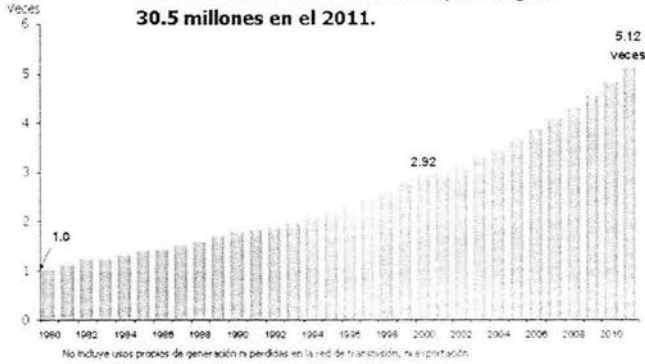
Fuente: Secretaría de Energía.

En cuanto a la evolución en el número de clientes, este creció en 20 años (de 1980 al 2000) 1.9 veces, en tanto que para los siguientes 11 años se estima un aumento de 2.2 veces, es decir, 9.5 millones de nuevos clientes en una década, para llegar a un total de 30.5 millones en el año 2011. (Ver Cuadro No.9)

Cuadro No.9

Crecimiento de Clientes de CFE

9.5 millones de nuevos clientes, para llegar a 30.5 millones en el 2011.



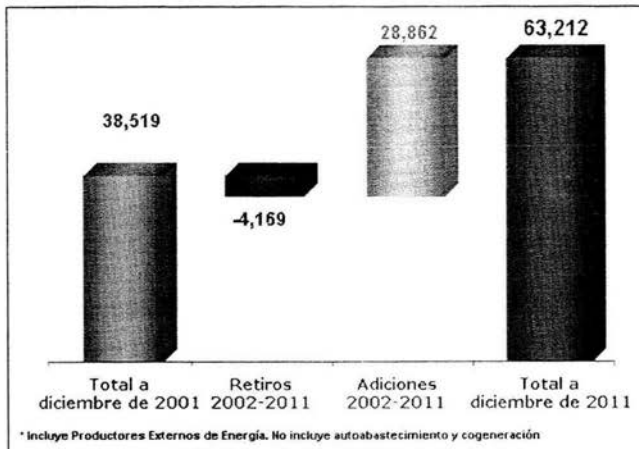
Fuente: Secretaría de Energía.

Por su parte, en la capacidad efectiva de generación del Sistema Eléctrico Nacional, se pronostica para la década del 2001 al 2011, un crecimiento neto del 64% al pasar de 38,519 a 63,212 MW. (Ver Gráfica No.3)

Gráfica No.3

Evolución de la Capacidad Efectiva de Generación

Sistema Eléctrico Nacional (MW)



Fuente: Secretaría de Energía.

Esta nueva capacidad de generación eléctrica efectiva, se encuentra prevista en los trabajos de planeación, conforme a los diversos proyectos que contemplan la entrada en operación de un total de 61 centrales. (Ver Cuadro No.10)

Cuadro No.10
Nueva Capacidad de Generación Programada
Sistema Eléctrico Nacional

Año	Núm. de centrales ¹	Capacidad MW ²	Status
2002	7	2,576	En operación
2003	8	3,663	7 en operación y 1 en construcción
2004	5	1,576	En construcción
2005	2	1,010	En construcción
2006	7	2,586	5 en licitación, 1 a licitar en 2004 y 1 en proyecto
2007	3	2,496	1 en construcción y 2 en licitación
2008	5	2,377	3 a licitar en 2004 y 3 en proyecto
2009	9	4,160	En proyecto
2010	9	4,440	En proyecto
2011	6	3,978	En proyecto
Total	61	28,862	

¹ Las unidades de algunos proyectos entran en diferentes años. Se indica el año de operación de la primera unidad.
² Capacidad bruta, considerada para fines de planeación del Sistema Eléctrico Nacional.

Fuente: Secretaría de Energía.

Para lograr concretizar los proyectos mencionados y estar en capacidad de brindar el servicio de energía eléctrica a los usuarios, los requerimientos de recursos financieros son cuantiosos, estimándose para el periodo 2002 al 2011, una Inversión física total de 562.9 miles de millones de pesos. (Ver Cuadro No.11)

Cuadro No.11
Requerimientos de Inversión Física*

Sistema Eléctrico Nacional
(miles de millones de pesos)

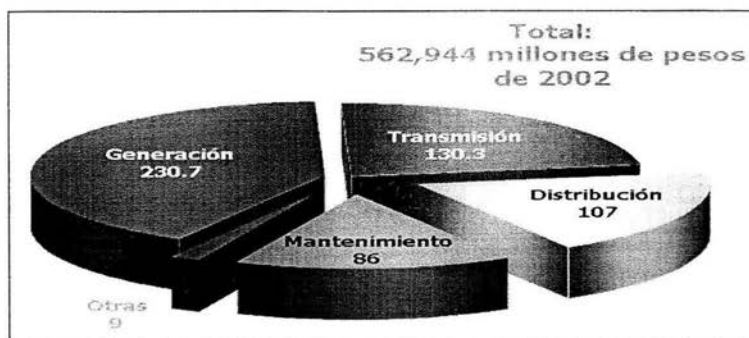
Concepto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
Generación	14,5	9,5	11,6	19,2	17,2	24,2	31,3	31,5	35,7	36,1	230,7
Transmisión	13,4	18,5	9,5	10,7	12,5	12,8	13,5	13,0	13,1	13,3	130,3
Distribución	5,3	12,9	14,9	13,3	13,0	13,6	9,2	8,3	7,9	8,6	107,0
Mantenimiento	3,4	6,4	7,6	7,6	7,8	8,9	9,7	10,3	11,3	12,9	86,0
Subtotal	36,6	47,2	43,6	50,8	50,5	59,5	63,8	63,1	68,1	70,9	554,0
Otras inversiones	0,4	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	9,0
Total	37,0	48,2	44,5	51,7	51,4	60,4	64,7	64,1	69,1	71,9	562,9

*Incluye Pidiregas

Fuente: Secretaría de Energía.

La mayor parte de estos recursos de inversión se planea canalizar principalmente a las obras relacionadas directamente con la generación de la energía eléctrica, seguida por las necesidades vinculadas a la transmisión del fluido.(Ver Gráfica No.4)

Gráfica No.4
Evolución de la Capacidad Efectiva de Generación



Fuente: Secretaría de Energía.

Las cifras anteriores nos permiten dimensionar la enorme magnitud de la problemática que se avecina en el futuro de corto plazo, por un lado, el crecimiento de los usuarios con el correspondiente incremento de la demanda de energía, que para responder adecuadamente a la misma, se hace necesario realizar cuantiosas inversiones que permitan ampliar la capacidad de generación, transmisión y distribución del fluido eléctrico.

El dilema no es privatizar o no privatizar, apostar a favor o en contra de la iniciativa privada. El asunto está en como fortalecer una industria sui generis, central para el desarrollo nacional, que requiere de enormes inversiones, que reclama fuertes compromisos y que despierta el interés de grandes corporativos nacionales y foráneos.

Como se asentó en los apartados anteriores, durante las décadas que la industria estuvo en manos de compañías privadas, nacionales y extranjeras, el sector eléctrico no fue el mejor negocio para la nación; así que el concepto de *servicio público*, como principio constitucional que regula el sector eléctrico, a partir del cual se desprende que es una obligación del Estado proporcionar energía eléctrica y que para ello, conservar el monopolio de este recurso no es un capricho nacionalista, toda vez que la nacionalización de la industria eléctrica se explica, por razones económicas, técnicas y sociales.

Inclusive existen posturas que señalan la necesidad de elevarlo a rango constitucional para garantizar su acceso y continuidad a todos los ciudadanos. "El derecho a la electricidad debe inscribirse en la Constitución" ²⁵

Desde luego, toda vez que han pasado más de cuarenta años de la nacionalización y que el país y el mundo han cambiado, se justifica una revisión a fondo de las estrategias de desarrollo del sistema eléctrico nacional, sin casarse con dogmas, ya que se deberá demostrar con argumentos y cifras, cual es el mejor proyecto para México.

²⁵ Bazúa, Luis Felipe, et al, *Reestructuración del Sector Eléctrico en México*, 2001, Edit. Porrúa, pág.77.

II. EXPERIENCIAS DE PRIVATIZACIONES ELÉCTRICAS EN EL MUNDO.

A nivel mundial se ha observado una expansión del proceso de globalización de las economías, que se caracteriza por una desregulación cada vez mayor de los flujos financieros, así como una tendencia a la privatización de las áreas tradicionalmente bajo el control del Estado, se acompaña de una concentración cada vez mayor de los sectores estratégicos en manos de las multinacionales.

La industria eléctrica no ha estado ajena a estos movimientos, de esta manera, diversas naciones en el mundo han dado pasos en el sentido de la desregulación de este sector, encontrando países de América Latina como Argentina y Chile entre otros, así como, naciones desarrolladas como Inglaterra y Estados Unidos de Norteamérica.

Si bien las circunstancias son distintas en cada caso, los argumentos utilizados para promover el cambio ofrecían los beneficios del mercado actuando en libre competencia, frente a las inconveniencias del monopolio estatal. La realidad es que la efectividad de los mercados eléctricos privatizados no ha sido demostrada hasta ahora y las nuevas empresas en manos de particulares están buscando su reintegración tanto vertical como horizontal, ya que conocen perfectamente bien que es el mejor camino para optimizar costos y aumentar sus utilidades.

Adicionalmente, existen signos de rechazo a la desregulación, debido a la creciente dificultad en la operación de los sistemas interconectados y el descenso de los niveles de confiabilidad del suministro eléctrico, que han estado ocasionando disturbios de distinta magnitud.

Las experiencias en los países mencionados, que en diversos momentos de la polémica se han presentado como ejemplares, hoy son, o señales alarmantes o modelos a revisar a fondo con seriedad y profesionalismo, como previenen analistas como Steve Thomas en

el caso de Inglaterra o Sarahí Angeles Cornejo para la experiencia del Estado de California, en los Estados Unidos de Norteamérica. Lo anterior, en virtud de las circunstancias desfavorables que se han presentado, tales como, interrupciones prolongadas en el suministro de energía eléctrica o elevación de tarifas.

Las experiencias internacionales en cuanto a la desregulación del sector eléctrico han sido muy diversas y han desembocado en diferentes puertos, uno de ellos es la privatización. Contrastantes y llenas de peculiaridades nacionales, cada caso nos remite a una historia singular, determinada entre otros factores, por el grado de desarrollo nacional, la modalidad que asume la desregulación, el perfil de la clase empresarial que participa, los márgenes de negociación del gobierno, la resistencia de los sindicatos y grupos opositores a la privatización, la presión internacional, las condiciones en que se encuentra la industria, el tamaño del mercado y los recursos naturales con los que cuenta.

Cada una de las experiencias de desregulación y privatización expresan el contexto que las rodea, en esa medida se convierten en un referente difícilmente transmisible a otro lugar y otro tiempo. Pese a su carácter único, estas experiencias no dejan de ser valiosas lecciones de un proceso reciente y de alta complejidad: la desregulación del sector eléctrico.

Existe un gran número de países que han iniciado procesos de desregulación y en menor proporción de privatización de sus sectores eléctricos. No obstante, la mayoría de estos se iniciaron recientemente, por lo que los análisis de su desempeño son escasos o preliminares. Hace apenas dos décadas, en pleno ascenso de Ronald Reagan y Margaret Thatcher, paladines del neoliberalismo económico, se iniciaron este tipo de procesos de desregulación eléctrica. Hacia el final del siglo pasado, naciones desarrolladas y subdesarrolladas empezaban a percibir los primeros resultados, favorables y desfavorables de las transformaciones emprendidas en la industria eléctrica.

(Ver Cuadro No. 12)

Cuadro No.12

Apertura del Sector Eléctrico en el Mundo

	País	Año	Participación Privada			Contratación Directa Grandes Usuarios
			GEN	TRANS	DIST	
AMÉRICA DEL NORTE	Canadá	n.d.	✓	✓	✓	×
	Estados Unidos	1996	✓	✓	✓	✓
AMÉRICA CENTRAL	Guatemala	1996	✓	✓	✓	n.d.
	Venezuela	n.d.	✓	✓	✓	n.d.
AMÉRICA DEL SUR	Argentina	1992	✓	✓	✓	✓
	Brasil	1995	✓	✓	✓	✓
	Chile	1982	✓	✓	✓	✓
	Colombia	1991	✓	✓	✓	n.d.
	Perú	1991	✓	×	✓	✓
UNIÓN EUROPEA		1988-2000	✓	✓	✓	✓
ASIA	Australia	1994	✓	✓	✓	✓
	China	1985	✓	×	×	✓
	Malasia	n.d.	✓	✓	✓	×
OTROS PAÍSES DE EUROPA	Noruega	1991	✓	✓	✓	✓
	Polonia	n.d.	✓	✓	✓	n.d.

Fuente: Secretaría de Energía.

En este capítulo se han incluido casos relevantes a la luz de la discusión nacional, por tanto se pretende dar cuenta por un lado, de experiencias contrastantes de privatización y por otro, se recurre a la lección latinoamericana de privatización eléctrica.

Argentina

En este país, la desregulación empezó cuando el monopolio estatal, que se encargaba en forma exclusiva de las actividades relacionadas con el sector eléctrico, hizo crisis entre 1988 y 1989. Luego de varios apagones en las principales ciudades, incluida desde luego Buenos Aires, la idea de privatizar el sector eléctrico tomó fuerza.

Había cinco empresas estatales integradas en generación, transmisión y distribución, las cuales presentaban entre otros problemas los siguientes: a) sobredimensionamiento de la

capacidad instalada; b) los plazos de construcción no se cumplían, y c) escasez aguda de recursos económicos.

La falta de inversión y la insuficiencia financiera de las empresas públicas encargadas del servicio eléctrico, derivadas de la "crisis de la deuda " de los 80's, que afectó a muchos países de América Latina, propiciaron la incapacidad de la industria para proveer de energía a una demanda creciente. Entonces, el gobierno de Carlos Saúl Menem decidió que el primer paso, incluso antes de iniciar la desregulación, fuera el ajuste de las tarifas, por lo que anuló los subsidios existentes.

En mayo de 1992, entró en vigor una nueva legislación, que inauguró formalmente la privatización del sector. Al igual que en otros casos, el proceso comenzó con la desintegración del monopolio estatal: las empresas mayoritarias, que controlaban el 84 % de la generación y el 100 % de la transmisión, se dividieron por ramas en numerosas empresas, con capacidad limitada de participación en el mercado.

El gobierno del Presidente Menem apuró el proceso, hacia finales de 1993 la mayor parte de la generación, transmisión y distribución se había privatizado. A pesar de la prisa, la privatización "controlada" fue calificada como exitosa por los especialistas, atribuyendo dicho éxito a las diversas restricciones impuestas por el gobierno argentino.

Por ejemplo, el nuevo mercado de generación fue integrado por 42 empresas, con derecho a producir hasta un máximo de 10% de la capacidad total instalada en el país. Además, la legislación de 1992, estableció la prohibición de participar en más de un sector del sistema eléctrico, es decir, que las empresas que participaban en la generación no podían hacerlo ni en transmisión ni en distribución.

Asimismo, se creó un Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE), un organismo autónomo con fuertes atribuciones para regular el sector, entre otras: a) el control de la ejecución de concesiones; b) la prevención de prácticas monopólicas y discriminatorias;

c) la organización y aplicación de un régimen de audiencias públicas para resolver conflictos entre las partes; y d) el control de las actividades del sector eléctrico.

Se realizó la desintegración vertical de la industria eléctrica en generación, transporte y distribución; con la privatización la principal empresa estatal fue dividida en cuatro unidades de generación, una de transmisión y tres de distribución. Asimismo, se llevó a cabo un proceso de desintegración horizontal, al realizar la partición de grandes empresas en unidades medianas para establecer la competencia.

Los resultados de este proceso de privatización, nos muestran que las empresas eléctricas en Argentina han logrado beneficios, mejorando la rentabilidad, aumentando la generación, reduciendo pérdidas y aumentando clientes, lo que contrasta con los efectos sociales, al registrarse despidos de personal, apagones, reintegración oligopólica del sector eléctrico y creciente control por las grandes empresas extranjeras.

La privatización argentina es la referencia preferida de inversionistas y organizaciones financieras internacionales, quienes la citan como un buen ejemplo, ya que se logró la disminución de los precios del fluido eléctrico en los grandes consumidores, sobre todo en los tres primeros años; luego se estabilizaron. Asimismo la capacidad instalada aumentó en todos los rubros (térmica, nuclear e hidráulica).

Miguel Molina considera que el éxito de la privatización argentina, se explica por los múltiples incentivos a la inversión en capacidad instalada, que sin duda, impactaron positivamente en la formación del nuevo mercado; de 1992 a 1999 el sistema eléctrico nacional aumentó su capacidad instalada en poco más del 50%. La reducción de los precios al mayoreo permitió la reducción de los precios a todos los usuarios. La continua revisión y perfeccionamiento de los procesos de coordinación, que se ha traducido en la ampliación del sistema de transmisión.

Para otros autores en cambio, el éxito aparente queda en entredicho, ya que si bien las tarifas descendieron, sus valores están aún muy por arriba de México. En 1999, el precio de la energía residencial fluctuaba entre dos y tres veces más de lo que costaba en nuestro país, dependiendo de la compañía concesionaria de distribución. El hecho es que la ineficiencia de la industria eléctrica Argentina, antes de la reforma era tal, que cualquier esfuerzo de los inversionistas iba a reflejarse en una reducción tarifaria.

Lo que realmente se registró, es que los inversionistas se preocuparon más por las ganancias que por garantizar el suministro. El disturbio eléctrico de la compañía EDESUR de Buenos Aires, que provocó el apagón más largo de su historia, ejemplifica esta realidad, al dejar sin energía a una parte considerable de la población de esa ciudad, entre 200,000 y 500,000 usuarios, durante más de dos semanas (situación inimaginable para nosotros), lo que demostró también el problema de la desintegración horizontal de las empresas distribuidoras, reflejado en su falta de capacidad para interconectarse con la compañía vecina en caso de alguna falla.

La indemnización que dicha empresa tuvo que pagar como penalización resultó muy inferior a los daños ocasionados durante el tiempo que se dejó a la población sin servicio eléctrico ²⁶.

A casi una década de iniciado el proceso, el gobierno argentino intentó, a través de una iniciativa de reforma enviada al Congreso, abrir una nueva etapa de desregulación del sector eléctrico, que se propone resolver las lagunas del marco normativo, en los mecanismos para fijar los precios en el mercado al mayoreo, cuyos niveles parecen insuficientes para fomentar nuevas inversiones y resolver los problemas de operación, generados por la falta de interdependencia de las actividades eléctricas.

Cuando ya los signos de la crisis eran inocultables y presagiaban desastre, la propuesta del Ejecutivo fue rechazada por los legisladores quienes vieron en ella un intento de liberar

²⁶ Bazúa, Luis Felipe, et al, *Reestructuración del Sector Eléctrico en México*, 2001. Edit. Porrúa. Pág. 31

por completo el sector. Como sea, el caso argentino parece una lección sobre la enorme importancia de la regulación estatal antes de ser privatizada la industria eléctrica.

Chile

A partir de 1978, durante el gobierno militar de Pinochet se inicia el proceso de reforma y privatización del sector eléctrico, en el contexto de la inauguración en el mundo, del modelo de reorganización capitalista inducido por capital transnacional predominantemente, el llamado neoliberalismo, cuya aplicación da lugar a una escalada de privatizaciones de las empresas estatales.

Según el discurso oficial, el proceso de privatización se planteó con el objetivo principal de promover una mayor eficiencia en el desarrollo de la industria eléctrica por medio de: a) separar el papel regulador del papel empresario del Estado; b) abrir la posibilidad de competencia mediante la incorporación del sector privado a la industria; c) Introducir el concepto de eficiencia en la fijación de tarifas y, al mismo tiempo, mejorar el perfil financiero de las empresas del sector.

Primero se constituyó la Comisión Nacional de Energía (CNE) en junio de 1978, como organismo asesor del gobierno. Posteriormente, en 1982 se modificó la Ley General de Servicios Eléctricos. Años después, entre 1986 y 1987, se privatizaron varias empresas generadoras y distribuidoras filiales de la principal empresa estatal Endesa, y otras empresas como Chilgener, Chilquita y Chilectra metropolitana. Finalmente, en 1989 se llevó a cabo la privatización de Endesa.

Los resultados de la reforma y la privatización fueron la existencia de un sistema eléctrico privado con un elevado grado de integración vertical y horizontal. En la actualidad la empresa privada española ENDESA, concentra el 60 % de la capacidad de generación y 100 % de la transmisión.

Tres empresas concentran el 63 % de la propiedad del sector eléctrico (ENDESA 39%, Chilgener 16% y Chilectra 8%); el gobierno mantuvo el 14% mediante su participación en varias empresas, el restante 23 % se distribuye en otras empresas.

Al cabo de dos décadas de haberse iniciado la desregulación del sector eléctrico chileno, los resultados han sido satisfactorios en el renglón tarifario, ya que en los últimos diez años el precio del fluido eléctrico residencial ha bajado casi un 50%.

No obstante lo anterior, presenta situaciones negativas, la falta de inversión y de planificación integral llevó en fechas recientes a este país a un racionamiento eléctrico sin precedentes; registrándose en la capital Santiago de Chile días con largos y constantes apagones. Son los caminos de la privatización y la constitución de grandes grupos, cuyas decisiones de inversión se toman sin considerar los espacios nacionales en que se encuentran.

Debido a que en el mediano plazo se podrían presentar problemas de insuficiencia de oferta, se ha abierto el debate de cómo modificar las reglas del mercado para incentivar la aceleración de los procesos de inversión. El primer resultado de las nuevas reglas será un incremento de precios.

Su reintegración vertical y horizontal, lo conducirá en un futuro cercano a la existencia de un monopolio eléctrico en ese país, pero ahora de carácter privado y extranjero.

Inglaterra

Desde 1947, año en que se nacionalizó la industria eléctrica, ésta tuvo como principal objetivo asegurar el suministro en cualquier circunstancia. La planeación centralizada del crecimiento de la demanda permitió la expansión de la capacidad y un alto nivel de calidad en el suministro de la energía.

Antes de la privatización, la empresa estatal Central Electricity Generating Board (CEGB), abastecía el 95 % de la demanda con sus centrales nucleoelectricas y de carbón, siguiendo una política de utilizar sus recursos internos, no obstante que los precios fueran relativamente más altos; había rechazado utilizar gas para la generación eléctrica. Tenía la propiedad y operaba la red nacional de transporte y estaba obligada a suministrar la energía solicitada por las doce compañías de distribución. Cada distribuidora fijaba su propia tarifa para los consumidores finales. La estrategia del sector la coordinaba un Consejo de Electricidad y doce Consejos Consultivos designados por el gobierno.

Durante el gobierno de Margaret Thatcher se introduce el modelo neoliberal de funcionamiento capitalista, conforme al supuesto ideológico de que lo privado gestiona mejor que lo público; en tanto que los mecanismos de mercado son mejores asignadores de recursos que las decisiones del gobierno, se propone el desplazamiento del Estado de su función empresarial.

Con el propósito de privatizar el sistema eléctrico, emprende una serie de críticas, señalando que los altos costos se debían a la deficiente administración del gobierno; que en la fijación de tarifas habían interferencias del gobierno, que se manejaban en función de tiempos electorales; que la política comercial de adquisiciones era restrictiva porque se abastecía de carbón nacional; que la planeación era mala porque se sobreestimaba la demanda; que había baja productividad y retrasos en la construcción de instalaciones, etc.

En 1988 se establece la privatización del sector eléctrico, los objetivos básicos fueron: a) acabar con los monopolios de generación y suministro de energía eléctrica, y b) reducir sustancialmente los costos a partir de la promoción de la competencia.

En 1989 se dividió a la empresa eléctrica estatal CEGB en cuatro empresas (National Power, Power Gen, Nuclear Electric National y la Gird Company), las tres primeras se encargaron de la generación y la cuarta de la transmisión. En 1991 se privatizaron las dos

primeras, manteniendo el gobierno el 40% de sus acciones. En cuanto a la distribución se realiza a través de doce empresas regionales.

Se creó el Pool de Generación, consistente en un sistema de acuerdos que rigen la compra venta de energía al mayoreo en el corto plazo. Entre los principales resultados, se observa: a) Fuerte poder de mercado de las dos empresas generadoras que se aproxima al duopolio, b) La proliferación de ciclos combinados con turbinas de gas, c) Reducciones de precios muy modestas para los usuarios, d) Las compañías de distribución han tenido ingresos muy superiores a sus costos, e) reducciones de costos de personal que afectó a las dos principales compañías generadoras f) Personalización excesiva del ente regulador, g) La creación del Pool genera volatilidad en los precios, y h) se verifica un proceso de reintegración vertical de las empresas generadoras, al adquirir empresas distribuidoras.

Al margen de lo que se pueda decir, ahora se comprende que la principal motivación que alentó la privatización de esta industria fue de tipo político, al querer imponer un modelo por parte del gobierno en turno y la ruptura del poder sindical al interior de la industria eléctrica, fundamentalmente de los mineros del carbón. Este proceso ofreció la oportunidad para los inversionistas de adquirir acciones de las instalaciones eléctricas a bajo precio, con lo que se generaron mayores ingresos para la Tesorería Estatal.

La conclusión es que las reducciones de precio en la electricidad fueron modestas en comparación con la disminución de los costos de generación, y que el conjunto de la industria eléctrica privatizada, logró que sólo una parte de esa disminución beneficiara a los consumidores.

No obstante que sigue evolucionando el proceso, los objetivos principales de la reforma no se han alcanzado. Por lo que se refiere a la división del sistema eléctrico en cuatro tipos de empresas, de generación, transmisión, distribución y comercialización, han aparecido fuertes presiones para su regreso a una integración vertical. Las doce empresas

regionales de distribución han adquirido capacidad de generación, y las empresas de generación han tomado el control de empresas de distribución y comercialización.

Steve Thomas, investigador en materia energética de la Universidad de Sussex, Inglaterra, dice al respecto:

“los principales efectos sobre los precios no tienen que ver con la introducción de la competencia, sino con el bajo costo del gas y del carbón; ...consultores en todo el mundo han sido muy activos vendiendo dicho modelo a los países en desarrollo, lo cual es un negocio ruin. Generalmente significa la reestructuración y venta de empresas nacionales a ofertantes internacionales. No queda claro lo que se supone es el modelo inglés, pero sí implica una estructura desintegrada, con competencia en la generación y suministro a menudeo”²⁷.

A decir de Miguel Molina, el proceso de desregulación del sector eléctrico inglés atravesó por tres etapas: 1) reestructuración del sistema eléctrico en unidades independientes (generación, transmisión y distribución), 2) inicio de su privatización (por cierto única a nivel internacional, ya que ésta se realizó a través del mercado de valores), y 3) periodo de enmiendas legales, que empieza a principios de 2001.

Pese a ser tomado como un caso exitoso de desregulación/privatización, los resultados han sido contrastantes. Por ejemplo, las tarifas bajaron pero bajaron más los empleos de ese sector.

Para Jacinto Viqueira, se pueden observar dos características del caso inglés: a) los principales beneficiarios han sido los accionistas de las nuevas compañías eléctricas, que han combinado riesgos bajos con ganancias crecientes, y b) algunos consumidores

²⁷ Bazúa, Luis Felipe, et al, *Reestructuración del Sector Eléctrico en México*, 2001. Edit. Porrúa. Pág. 30

grandes han tenido reducciones significativas de precios, pero para la mayoría de los otros consumidores las reducciones han sido mínimas.²⁸

Las empresas aumentaron su rentabilidad, pero la industria perdió cerca de la mitad de su planta laboral. Difícilmente se puede arribar a conclusiones definitivas. A partir de estos resultados, el caso inglés sirve, por igual, como evidencia a favor y en contra de la privatización.

Pese a lo anterior, el caso inglés se convirtió en modelo para el gobierno del Presidente Zedillo, quien lo adoptó en su propuesta presentada al final de su sexenio.

Francia

La ley francesa de 1946, nacionalizó cientos de empresas eléctricas privadas dedicadas a la generación, transmisión y distribución, otorgando el monopolio de esas actividades a Electricidad de Francia, empresa estatal integrada verticalmente.

Esta organización de la industria cuenta con un amplio apoyo político en Francia, justificado por el interés económico general, la preservación de la independencia energética y el concepto de servicio público, que incluye el tratamiento equitativo de los consumidores, mediante tarifas uniformes en todo el territorio nacional.

Desde 1984, Electricidad de Francia establece un contrato de desempeño con el Estado, en el que se compromete a mejorar la productividad y reducir las tarifas eléctricas en términos reales.

Este país se opuso tajantemente a la primera propuesta que la Dirección General de Energía presentó al Consejo de Ministros de la entonces Comunidad Europea, donde se

²⁸ Viqueira Landa, Jacinto, "Las tendencias mundiales a la desintegración de los sistemas eléctricos", en Leticia Campos Aragón, *La apertura externa en el sector eléctrico mexicano*, México, UNAM, 1997, pág.37.

planteaba una liberalización y apertura muy amplias del sector eléctrico. El gobierno francés defendió el concepto de servicio público para el suministro de energía eléctrica e insistió en que se tomaran en cuenta las características específicas de cada país. En 1996 se tomaron en cuenta en parte las observaciones francesas; no obstante, Francia se obligó a una serie de modificaciones en su legislación.

Las reformas a las que se comprometió en la legislación son las siguientes: a) desaparición del monopolio en la generación de energía eléctrica, b) incorporación de terceros a la red de transmisión de alta tensión y al sistema de distribución de media tensión y c) la creación de una empresa subsidiaria de Electricidad de Francia que se encargue de la operación del sistema eléctrico.

Debido a que en Francia existe un exceso de capacidad de generación instalada y a que las tarifas eléctricas para los consumidores industriales son bajas, no se espera que se desarrollen los productores independientes, excepto para las aplicaciones de cogeneración.

Estados Unidos de Norteamérica

Con la aparición de la Public Utility Holding Company Act. (PUHCA), en 1935 se fragmentaron las grandes industrias eléctricas en Estados Unidos de América, y con ello se crearon empresas monopólicas regionales con un elevado grado de integración vertical. Éstas se desarrollaron satisfactoriamente hasta principios de la década de los setenta, gracias a la cooperación entre compañías eléctricas vecinas, para planear centralmente las inversiones de generación y transmisión, poniendo en subasta contratos de producción según las necesidades de capacidad provenientes de dicha planeación y destinadas a la entrega de un sólo operador de red; y también gracias a la efectiva forma de regular el mercado por parte de las instancias federales y estatales.

Posteriormente, se dio una serie de acontecimientos que influyeron decisivamente en el orden mencionado, como la crisis energética que provocó el alza de precios de combustibles fósiles; los costos de inversión de las centrales nucleares y de carbón, que sobrepasaron con creces las estimaciones iniciales; así como la sobreestimación del crecimiento de la demanda eléctrica.

En 1978 la publicación de Public Utility Regulatory Policies Act. (PURPA), estableció la obligación para las empresas eléctricas de comprar la energía producida por los generadores independientes a partir de recursos renovables y residuos, o la proveniente de instalaciones de cogeneración; lo anterior dio pauta a la figura de productores independientes con precios más bajos, al comprar a terceros evitaban arriesgar su propio capital para invertir en la producción, dando lugar al surgimiento de la oferta competitiva para la construcción de nueva capacidad instalada.

De esta manera, la apertura de redes no se desarrolló en Estados Unidos como un consenso sobre las virtudes de la competencia, sino por los persistentes defectos que comenzó a tener la regulación en muchos estados y la fragmentación excesiva de la industria, en relación con un modelo de gestión regulado. Con esta posibilidad, los grandes industriales buscaron pagar menos por la electricidad a partir de contratos con los generadores.

En 1992 se promulgó el Energy Power Act. (EPACT), que permitió a los clientes mayoristas seleccionar a sus suministradores. El siguiente paso lo dio la Federal Energy Regulatory Comisión (FERC), al establecer la norma 888, en la que plantea la apertura de la red de transmisión, donde los grandes clientes podrían seleccionar a su suministrador a partir de noviembre de 1996. Para las compañías de servicio público, esta situación ha significado perder clientes importantes. Con ello se agravó el problema de los costos

hundidos ²⁹, los que por su parte tendrán que pagarse a través de la factura a clientes menores, con un título que en algunos casos aparece como “costo de transición”.

Lo que sucede en Estados Unidos reviste una gran complejidad debido a la cantidad de empresas eléctricas públicas y privadas en todo su territorio (más de 3000); por ello, cada estado tiene su propia agenda de reestructuración, y sólo aquellos con tarifas más altas han tenido necesidad de ir hacia la desregulación, como es el caso de California, Massachusetts, Nueva York y Nueva Hampshire.

En el resto de los estados de la Unión Americana, en un principio se limitaron a ver qué pasaba y en la actualidad, por sus experiencias y las de otras latitudes, podría decirse que existe un escepticismo creciente cada vez más acentuado.

En particular, el estado de California fue precursor y el más aventajado de los estados de la Unión Americana en introducir la desregulación eléctrica en su legislación. ¿Qué ha sucedido? valga como ejemplo esta cita:

“El péndulo político se invirtió en la legislatura estatal (jueves 10 de agosto de 2000) cuando los legisladores demandaron el congelamiento de tarifas, intervención federal y hasta propiedad estatal de las plantas generadoras... Con su reducida autoridad de controlar el suministro y los precios de energía, el gobernador y los altos funcionarios energéticos, se han encontrado rogando a la FERC (la cual puede fijar los precios de la energía en bloque) el declarar el incipiente mercado eléctrico californiano un fracaso y controlar los precios” ³⁰.

Los monopolios privados se han coludido para imponer tarifas altas, acabando por hundir a distribuidores, afectar las finanzas estatales y al consumidor final de la electricidad.³¹

²⁹ Costos que resultan de inversiones anteriores a la reforma de la industria eléctrica, principalmente canalizados a la infraestructura y que no pueden ser recuperados bajo las nuevas reglas de despacho de la energía.

³⁰ “El movimiento por la regulación de energía crece”, en Los Angeles Times. 11 de agosto de 2000.

³¹ Angeles Cornejo, O. Sarahi, et al. *Comentarios a la Propuesta de Modernización del Sector Eléctrico*. UNAM, 2002. Pág.7.

Luego de la tormenta que aún no cesa, algunos observadores han identificado diversas causas de la crisis, entre las que destacan: 1) incapacidad del sistema privatizado para atender la enorme demanda, que se explica por un lado por la falta de inversión en generación y por el otro como consecuencia del incremento en los precios del gas, y 2) el poder de mercado de algunas empresas, que refiere la colusión entre diferentes compañías generadoras para incidir en las tarifas. La crisis californiana impregnó de escepticismo el ambiente, debido a ello 26 estados de la Unión Americana decidieron postergar el proceso de desregulación y en otros 6 se detuvo.

Desde donde se le mire, el proceso de California resultó un completo fracaso, que evidenció entre otras cosas, el inexistente espíritu competitivo de algunas empresas, su bajo interés por invertir en el sector, las grandes limitaciones del mercado para regular el sector energético y la importancia de la responsabilidad del Estado en esta área estratégica de la economía.

Si algo queda claro de las experiencias internacionales es que no hay receta, ni modelo infalible para la desregulación del sector eléctrico. La singularidad de este sector y de la misma energía eléctrica, aumentan la complejidad de su operación en cualquier sentido o modalidad.

A primera vista, pareciera que la variedad de casos, ofrecen argumentos suficientes a favor y en contra de la privatización. Más valdría, interpretar estas variadas experiencias como un sólo proceso, complejo y lleno de matices, que ofrece lecciones de carácter general.

Al margen de las particularidades nacionales, la privatización del sector eléctrico es parte de una etapa histórica reciente, la desregulación de este sector no es sino una más de las políticas de ajuste contenidas en la *Reforma del Estado*, que a principios de los ochenta irrumpió en diferentes partes del mundo, como respuesta a la crisis del *Estado benefactor*.

El caso argentino muestra que las empresas eléctricas lograron beneficios, mejorando su rentabilidad y reduciendo pérdidas, aumentando la generación de energía y el número de clientes; no obstante, reporta efectos sociales negativos, al presentarse despidos de personal, apagones prolongados, reintegración oligopólica del sector y el creciente control de las grandes empresas extranjeras.

Por su parte, la experiencia chilena registra resultados favorables en el renglón tarifario, al bajar el precio del fluido eléctrico, observándose la existencia de un sistema privado con elevado grado de concentración tanto en generación como en transmisión de la energía eléctrica. Asimismo, se reportan falta de inversión y de planificación integral, que ha llevado a este país a un racionamiento eléctrico importante.

En la privatización en la Gran Bretaña, donde se quería mejorar la eficiencia, para lograr mayores aportaciones a la Hacienda Pública, que permitieran una reducción de los impuestos, la conclusión es que se obtuvieron como resultado disminuciones modestas en el precio de la energía, y por el contrario, el empleo en dicha industria eléctrica cayó más del 40%.

En Francia el desempeño de la industria pudiera catalogarse como satisfactorio, habiendo permanecido su administración y operación a cargo del estado. En este país existe una suficiente capacidad de generación instalada, que le permite mantener tarifas bajas para los consumidores industriales y residenciales.

En los Estados Unidos de Norteamérica, la industria eléctrica reviste una gran complejidad, debido a la enorme cantidad de empresas eléctricas públicas y privadas en su territorio, al registrar más de 3,000 empresas operando, ocasionando esta fragmentación serios problemas para regular las actividades del sector. El estado de California es un claro ejemplo, los monopolios privados se han coludido para imponer tarifas altas, acabando por hundir a distribuidores, afectando las finanzas estatales y al consumidor final. Asimismo, se ha presentado la incapacidad del sistema privatizado para

atender la enorme demanda, que se explica por la falta de inversión en generación y como consecuencia del incremento en el precio del gas.

Por esta razón, en este país existe gran escepticismo en el ambiente, que ocasiona que otros estados de la Unión Americana, hayan postergado o detenido el proceso de desregulación del sector eléctrico.

Cada experiencia se explica y se entiende bajo su propia lógica, es decir, la capacidad y talento del gobierno y los actores involucrados en el proceso determinaron su curso. Lo que es evidente es la existencia de claro oscuros, en tanto que por un lado se observan algunos beneficios, que en la mayoría de los casos son aprovechados por las compañías privadas, se generan impactos sociales desfavorables, principalmente a los empleados del sector eléctrico al perder puestos de trabajo, así como, a los consumidores por el alza de tarifas o deficiencias en el suministro de la energía eléctrica.

III. PRINCIPALES POSICIONES DE LA REFORMA DEL SECTOR ELÉCTRICO EN MÉXICO

En este capítulo se abordan las diversas posturas sobre la reforma a los artículos 27 y 28 constitucionales, y en su caso, a la privatización o reestructuración del sector eléctrico. Habiéndose seleccionado las posiciones de los grupos más representativos por sus opiniones, o por su influencia para cambiar o decidir sobre la política de gobierno. Estas opiniones se han retomado, con el fin de presentar un panorama general en cuanto a la aceptación o rechazo de la reforma, incluyéndose las diversas propuestas y reflexiones, así como, el planteamiento de los probables efectos, tanto positivos como los negativos.

3.1 Sector Gobierno

El 21 de agosto del 2002, el Ejecutivo Federal presentó al Senado de la República, una propuesta de Reforma Eléctrica que pretende dar autonomía de gestión a las empresas públicas de electricidad (CFE y LFC), y obtener la coparticipación de los sectores público, privado y social en la inversión del sector ³².

Para lograrlo propone la modificación de los artículos 27 y 28 constitucionales. La iniciativa explica que las paraestatales eléctricas no tienen recursos para invertir en su crecimiento, por lo que es indispensable atraer más inversión privada para cumplir con el crecimiento de la demanda de electricidad del país, sin vender los activos de dichas empresas públicas.

Para precisar qué tipo de reforma se pretende y sus alcances, es necesario citar el texto de la iniciativa presidencial y de la Secretaría de Energía. El texto vigente del párrafo sexto de la Constitución dice "Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del

³² Ruiz Jonathan, Reforma , 31 de marzo de 2003, suplemento pag.4.

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”³³

Ese texto, en la propuesta de reforma, se sustituye por “Corresponde exclusivamente a la Nación el control operativo de la red nacional de transmisión de electricidad, la cual no podrá ser concesionada a particulares”, en otro párrafo se agrega la misma exclusividad a la generación de energía nuclear.

Luego entonces, el cambio propuesto consiste en que dejan de ser áreas estratégicas en la Constitución, para pasar a ser prioritarias, la generación, la transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, las que no podrán realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Así, esas áreas que antes eran exclusivas de la Nación, ahora podrían ser propiedad en concesión de particulares, nacionales o extranjeros, hasta por 50 años, que son renovables.

El reto es que las dos empresas públicas de electricidad (CFE y LFC), abandonen su carácter de empresas de Gobierno y se conviertan en empresas de Estado. Con ello, se evitaría que ambas empresas sean usadas para cubrir las necesidades de gasto corriente de la Federación.

Se propone que la planeación de generación y transmisión eléctricas, contempladas dentro del Sistema Eléctrico nacional, queden a cargo de la Secretaría de Energía (SENER). La autonomía de gestión de CFE y LFC les dará luz verde para pagar impuestos como cualquier empresa productiva, la primera separaría contablemente todas sus actividades para evitar subsidios cruzados y competencia desleal.

También considera que la Comisión Reguladora de Energía (CRE), sea responsable de la regulación técnica y económica del sector eléctrico y el Centro Nacional de Control de

³³ Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*, 1991, pag. 13.

Energía (CENACE), sería el encargado del control operativo del Sistema Eléctrico Nacional y de la operación del despacho de generación.

La generación pública la representarían las plantas de las entidades paraestatales y los Productores Independientes de Energía que existen actualmente. La generación privada estaría conformada por productores de electricidad que celebren contratos bilaterales con otra empresa, o bien dentro del despacho económico de generación.

La red nacional de transmisión sería operada por un organismo público, mientras que la distribución quedaría bajo la responsabilidad de empresas públicas.

Los consumidores estarían divididos en autoconsumidores, quienes podrían optar por fuentes alternas de suministro o por generar la energía que consuman, mismos que deberán comprobar requerimientos de energía superiores a los 2 mil 500 megawatts/hora al año en actividades empresariales.

En segunda instancia existirían los usuarios del servicio público, entre los que se cuentan a los pequeños consumidores empresariales y a los domésticos, quienes requerirán de satisfacer sus necesidades básicas de manera continua, uniforme, regular y permanente.

La propuesta crearía la figura del vendedor especializado, quienes se encargarían de dar movilidad al mercado nacional de energía, comercializándola entre auto-consumidores, generadores y otros vendedores especializados. Por su parte, los importadores y exportadores de energía eléctrica seguirían funcionando.

Adicionalmente, la propuesta promueve las energías renovables y la cogeneración, por medio de estímulos económicos a quien compre o venda energía de este tipo.

Para garantizar una transición ordenada hacia la nueva industria eléctrica, el gobierno tiene prevista la instrumentación del proceso en tres etapas. En la primera, CFE y LFC se

transformarían en diversas empresas de participación estatal especializadas: varias empresas de generación y distribución y una de transmisión.

La segunda etapa, estaría marcada por el inicio de la operación del mercado mayorista, por lo que la generación y la comercialización se abrirían a la inversión privada, nacional y extranjera. En la tercera etapa, las empresas públicas de generación, distribución y transmisión serán desincorporadas progresivamente.

En resumen, primero se reforma la Constitución, luego la legislación secundaria; simultáneamente se desincorporan partes de CFE y LFC como empresas públicas y se permite la inversión privada en áreas antes exclusivas del Estado; posteriormente, todo sale a la venta y queda desintegrada la actual industria eléctrica, dejando a la Nación la propiedad exclusiva sólo de la operación de la red nacional de transmisión y las plantas nucleares, así como la supervisión de la nueva industria eléctrica y su mercado.

Cabe señalar que dicha propuesta ha generado contradicciones entre los propios funcionarios públicos y dirigentes de los partidos políticos, señalando entre otras cuestiones, que la propuesta contiene datos contradictorios, que obedece a presiones de organismos financieros internacionales y que ésta no corresponde al proceso democratizador y de desarrollo del país

3.2 Los Partidos Políticos

Partido Acción Nacional (PAN)

Las opiniones al interior del PAN reflejan, en términos generales, una posición favorable respecto a las reformas a los artículos 27 y 28 constitucionales, para que la inversión privada participe en el sector eléctrico. Sin embargo, existe cierta vaguedad en los planteamientos porque lo mismo hablan de un desarrollo del sector eléctrico, de una conversión de empresa pública de Estado a empresa pública de Mercado, de una

privatización, de una verdadera reestructuración del sector eléctrico, o simplemente se habla de un cambio de estructura y de mentalidad. Esta dispersión origina que la justificación sobre las reformas, al interior de ese partido, aparezcan en ocasiones hasta contradictorias.

Las razones más puntuales, hablan de que el proceso de reforma debe darse porque existe sobredemanda, sin embargo, no se requiere una privatización sino una reestructuración³⁴.

En cuanto a los efectos, plantea en general efectos positivos que se basan en la competitividad, estos son: la garantía de abasto, el suministro más eficiente y barato, la reducción de costos y el mejoramiento de las operaciones, la mayor recaudación de impuestos, mejores salarios y mejores precios para el consumidor.

La propuesta incluye un apartado referente a hidrocarburos y a la necesidad de hacer modificaciones legales que promuevan una mayor inversión en la explotación de gas natural, considerando la importancia creciente de este insumo para la generación de energía eléctrica.

Asimismo, en forma importante resalta el hecho de pretender fortalecer a la CFE y a LFC, por medio de cambios fiscales y administrativos que le otorguen autonomía de gestión para invertir en su crecimiento.

Es importante enfatizar, que hay planteamientos respecto a que el tema debe ser estudiado a profundidad o de que la provisión debe garantizarse en condiciones adecuadas de calidad y precio, para que la expansión tenga efectos en última instancia, sobre el desarrollo del aparato productivo y sobre los niveles de vida de las familias, aunque en ambos casos no se dice de que forma lograrlo.

³⁴ Sandoval De Escurdia, Juan Martín: *La Reforma del Sector Eléctrico: Principales Efectos Sociales*. H. Congreso de la Unión, México 1999, pag. 13.

Se observa una dispersión en cuanto a la crítica sobre la Reforma y una justificación prematura en cuanto a efectos positivos de la misma. También es posible hablar de la falta de mención en cuanto a posibles efectos negativos sobre la sociedad.

Partido Revolucionario Institucional (PRI)

La propuesta de Reforma Eléctrica fue presentada ante el Senado en la sesión de la Comisión permanente del miércoles 13 de marzo de 2002. Ésta no contempla cambios constitucionales sino modificaciones a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, para dar autonomía de gestión a la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

El PRI señala que la necesidad de contar con energía eléctrica a precios competitivos, lejos de una modificación a la Carta Magna, se alcanza con el mantenimiento, a efecto de que siga correspondiendo a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público.

En la exposición de motivos de la propuesta, se explica que ésta surgió para contraponerse a otras iniciativas tendientes a la privatización de la energía eléctrica. No obstante, la propuesta recomienda e incluye la participación de la iniciativa privada en la generación de electricidad como complemento a las inversiones gubernamentales.

De prosperar esta iniciativa, los particulares podrán producir energía eléctrica con los esquemas vigentes de autogeneración, cogeneración y producción independiente de energía, pero los dos primeros verían reducida la cantidad de energía excedente que pudieran vender a la CFE.

La iniciativa expone a la paraestatal como un ejemplo de eficiencia operativa a nivel mundial y describe un estado financiero sano, con posibilidades de invertir en su crecimiento y en su expansión al extranjero. Reconoce, sin embargo, que al interior de la

CFE existen rezagos administrativos importantes. Principalmente, la falta de transparencia de la estructura organizacional, de mando y de regulación, que aparece por el alto grado de discrecionalidad del gobierno.

De proceder esta propuesta, la CFE estaría vigilada en su más alto nivel por tres personas del ámbito académico, técnico y ambiental, así como por un comité de vigilancia en cada división geográfica de la paraestatal.

Dada su autonomía de gestión, la CFE estaría obligada a pagar impuestos, casi como una empresa privada. Lo haría, como parte de su naturaleza de empresa independiente, con autonomía de gestión y financiera, equiparada a una persona moral con actividad empresarial.

Sólo quedará exenta del impuesto al activo a las empresas, dado su carácter no lucrativo. De existir un remanente luego de cubrir sus obligaciones fiscales, éste se denominará renta eléctrica y se utilizará en programas sociales, de desarrollo científico, tecnológico y de inversión en desarrollos internacionales de expansión.

Dentro de siete principios básicos, sugiere mantener y consolidar el servicio público de energía eléctrica en los términos definidos por la Constitución, resaltando el derecho que todos los mexicanos tienen a recibir servicio de electricidad y también la necesidad de mantener la unidad al interior del sector eléctrico nacional para dar continuidad a su funcionamiento.

La posición del PRI respecto de las reformas al Sector Eléctrico puede dividirse en dos etapas. La primera, en la cual se argumentaba que abrir el sector al capital privado no sólo es necesario, sino oportuno para evitar en el futuro problemas de desabasto, y que de no ser así, se paralizarían grandes sectores de la economía.

Es decir, había una abierta inclinación a la aprobación total de la iniciativa, fundamentada en un mayor grado de competencia, en la eficiencia energética y económica y en la búsqueda de mayor beneficio para generadores y consumidores. Esto se lograría para el PRI, a partir del criterio de desregulación del sector para lograr menores costos y permitir un servicio que responda a las necesidades de los usuarios por regiones, sin estar supeditados a la capacidad presupuestal del Gobierno Federal ³⁵.

La segunda etapa, en la cual el partido torna su discurso más sensible a la soberanía y la rectoría del Estado, lo cual plantea, a partir de que la CFE subsista como entidad paraestatal reorganizada, para garantizar la seguridad y estabilidad del sistema eléctrico nacional.

En términos sociales, habla de la multiplicación de fuentes de empleo, de derechos laborales, plantea la atención de necesidades sociales de electrificación rural a comunidades indígenas y colonias urbanas populares, criterio de regulación de tarifas, mecanismos transparentes de subsidios estatales, dirigido a los consumidores que más lo necesiten o el evitar prácticas monopólicas contrarias al interés de los consumidores. Sin embargo, reitera la desincorporación y concesionamiento de bienes públicos del sector eléctrico, aunque propone la participación del Congreso para vigilarla y fiscalizarla.

Se observa que la posición del PRI se ha moderado en cuanto a su discurso respecto a los efectos de tipo social, e incluso, reconoce las consecuencias negativas en cuanto a tarifas. Conforme al discurso inicial se puede notar una tendencia por retomar parte del discurso opositor a la privatización.

Partido de la Revolución Democrática (PRD)

La postura del PRD es de franca oposición a la privatización, sugiere una Reforma Energética nacional sin cambios constitucionales, en la que la inversión provenga

³⁵ Sandoval De Escurdia, Juan Martín: *La Reforma del Sector Eléctrico: Principales Efectos Sociales*. H. Congreso de la Unión, México 1999, pag. 14.

exclusivamente de CFE y LFC. Plantea que estas empresas gubernamentales podrán contar con los recursos necesarios para crecer, una vez liberadas de la carga fiscal que las agobia. A diferencia del PAN o el PRI, enfatiza sobre los efectos sociales negativos. Es decir, trata de justificar que el sector eléctrico no se entregue al capital privado.

Indica que la energía eléctrica ha sido subsidiada por el Gobierno Federal y por ello, es cierto que es barata y está al acceso de la mayoría de los mexicanos. Pero también afirma que la privatización puede acarrear problemas irresolubles que pueden generar un resentimiento tal que desemboque en estallidos sociales entre las clases más desprotegidas ³⁶.

Como contraparte de los partidos PRI y PAN, argumenta como ejemplos externos, que las empresas privatizadas en Inglaterra generaron utilidades a partir de bajar los costos, vía los despidos masivos y el empleo de fuentes alternativas de generación y no porque pasara a manos privadas.

El PRD plantea que sea creada una sociedad nacional de inversión única; ésta permitiría canalizar los fondos para el retiro hacia actividades prioritarias del desarrollo nacional como la generación de la electricidad. Esta propuesta se basa en que estos fondos en muy corto plazo alcanzarían montos de 10 mil millones de dólares ³⁷.

La propuesta del PRD, señala claramente que deben realizarse las acciones siguientes:

- Dotar de autonomía fiscal, operativa y presupuestaria a Pemex, CFE y LFC.
- Convertir a estas paraestatales en empresas autofinanciables.
- Preservar el servicio público de energía eléctrica como responsabilidad del Estado.

³⁶Sandoval De Escurdia, Juan Martín: *La Reforma del Sector Eléctrico: Principales Efectos Sociales*. H. Congreso de la Unión, México 1999, pag. 15.

³⁷Sandoval De Escurdia, Juan Martín: *La Reforma del Sector Eléctrico: Principales Efectos Sociales*. H. Congreso de la Unión, México 1999, pag.16

- Establecer un sistema de planeación del sector de la energía sujeto a la aprobación del Congreso.
- Dar mayor autonomía a la Comisión Reguladora de Energía (CRE).

Por el contrario, lo que rechaza tajantemente es un cambio constitucional para dar apertura al capital privado, que cree un mercado de grandes consumidores. El PRD señala que es urgente avanzar en dar la autonomía a las referidas paraestatales, como funcionan en cualquier parte del mundo y evitar que el ejecutivo federal continúe interviniendo en sus ingresos.

Hay consenso en dar autonomía también a la CRE y crear una Comisión Nacional de Energía, que elabore un programa energético de largo plazo, donde se incluyan los intereses de todos los sectores del país.

El documento de la Reforma Energética del PRD, destaca que el problema del sector estriba en que el Gobierno Federal estrangula a las empresas públicas, de ahí que se propone dotarlas de autonomía. En tanto que el objetivo de la Reforma debe ser preservar el servicio público de energía eléctrica como responsabilidad del Estado; estableciendo un sistema de planeación sujeto a la aprobación del Congreso; Garantizando suficiencia, calidad y el menor costo en el suministro público de electricidad y estableciendo una regulación independiente del sistema eléctrico nacional.

Se puntualiza que la Comisión Federal de Electricidad (CFE), es una empresa competitiva internacionalmente, donde el tiempo por interrupción anual por usuario se ubica en 174 minutos, que comparado con Argentina y Brasil, que registran 258 y 1,045 minutos, respectivamente, es menor y casi similar al de Italia con 170 minutos.

La cobertura del servicio de energía eléctrica en México es de 95.3 % , cifra superior al 88.1 % que alcanza Chile, aunque menor al 99.2% que logra España. En el comparativo de precio medio en tarifa doméstica con el resto del mundo, México registra 9.4 centavos

de dólar por Kilowatt, contra 10.1 centavos que tiene California y 18.9 centavos que cobra Alemania.

3.3 Cámara de Diputados

La Comisión Investigadora de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Luz y Fuerza del Centro (LFC), asume una postura contraria a la privatización Sector Eléctrico, quizá influenciada por sus miembros que pertenecen al PRD o porque tiene más información y por tanto más elementos de juicio. Sin embargo, es importante destacar que pese a lo anterior, lo mismo defiende la no privatización, que señala deficiencias, tanto de la empresa y el gobierno, como del sindicato.

En contraste con lo general de las opiniones con postura partidaria a ultranza, esta comisión argumenta con datos específicos y se consideran tres momentos relevantes, en el primero analiza los estados financieros de Luz y Fuerza del Centro encontrando un importante déficit de operación. (Ver Cuadro No13)

Cuadro No.13
Estado de Resultados de Luz y Fuerza del Centro
(MILLONES DE PESOS)

CONCEPTO	2001	2002	2003**
INGRESOS POR VENTA DE ENERGÍA	21,745	24,519	23,787
COSTOS Y GASTOS**	44,358	48,724	45,894
UTILIDAD(PÉRDIDA) DE OPERACIÓN	(22,613)	(24,204)	(22,107)
COSTO INTEGRAL DE FINANCIAMIENTO	113	93	102
OTROS	370	355	410
UTILIDAD (PÉRDIDA) ANTES DE TRANSFERENCIAS	(22,130)	(23,756)	(21,595)
TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL PARA COMPLEMENTAR TARIFAS DEFICITARIAS	12,952	13,091	13,035
UTILIDAD (PÉRDIDA) NETA	(9,178)	(10,665)	(8,560)

* Incluye depreciación

**enero-octubre de 2003.

Fuente: LUZ Y FUERZA DEL CENTRO

La Comisión Investigadora explica que las autoridades del ramo optaron por una política que limitó la capacidad de generación de la empresa, para concentrarse en la transformación y distribución eléctrica en la zona metropolitana de la Ciudad de México. Asimismo, se determinó que la CFE abasteciera a LFC y se llevaran a cabo acciones para sanear financieramente y mejorar la productividad de esta última.

En un segundo momento, el presidente de la Comisión da a conocer un informe en el cual señala ciertos datos sobre hechos concretos, relacionados con incrementos importantes en el robo de energía, a partir de los cuales se infieren tanto efectos reales sobre consumidores, como medidas a tomar en la empresa y en su sindicato.

En un Informe de la Comisión establece que las tarifas deben elevarse, para contribuir a mejorar la productividad y para hacerle frente a sus cada vez más elevados costos de operación, así como, para dotar de autonomía de gestión a la empresa. Señalando que la elevación de sus costos de explotación, se deben a los renglones asociados a cargos como el incremento de costos de energía comprada a CFE y aumento del rubro de servicios personales de empleados de confianza, los que se reflejan en un incremento del 75% en costos de explotación, contra una disminución de 50% en salarios y prestaciones del apartado sindical ³⁸.

También se indica que la política de operación y control impuesta a LFC por el gobierno federal, vía Hacienda, Energía y la Contraloría, ha ocasionado los resultados negativos que se muestran en los estados financieros.

En un tercer momento, ante la declaración del Secretario de Energía de que los legisladores pagarían el precio político de no aprobar la privatización, la Comisión respondió señalando que la generación de energía decreció, por lo que es el propio gobierno el que ha propiciado esta situación de bajo crecimiento en la capacidad.

³⁸ Sandoval De Escurdia, Juan Martín: *La Reforma del Sector Eléctrico: Principales Efectos Sociales*. H. Congreso de la Unión, México 1999, pag. 17.

Asimismo, dicha Comisión agrega que no existe razón ni fundamento para que se haya detenido la expansión de la capacidad de generación, estableciendo que las Secretarías de Energía y Hacienda han maquillado las cifras del sector eléctrico, con la finalidad de especular sobre la verdadera situación financiera, presumiendo que la intención es demostrar que existe una grave crisis, para conducir al sector a la privatización³⁹.

La Comisión de Energéticos

La posición de esta Comisión es que el proyecto de privatización del sector eléctrico en México es improcedente, porque pone en riesgo la seguridad del servicio; no beneficia al consumidor; generaría un acelerado proceso de extranjerización de la infraestructura generadora de electricidad y el gobierno perdería el control de dicha industria⁴⁰.

Apoya sus afirmaciones con el ejemplo de la privatización en la Gran Bretaña, donde el empleo en esta industria cayó más del 40%. Asimismo, el Secretario de la Comisión agrega que México pretende privatizar el sector eléctrico para generar capital, abastecer la demanda de electricidad y extender redes de distribución, objetivos que difieren de los de la Gran Bretaña, donde se quería mejorar la eficiencia, para lograr mayores aportaciones a la Hacienda Pública, que permitieran una reducción de los impuestos. De ahí que los objetivos de ambas naciones sean distintos y se critique que en nuestro país se pretenda impulsar el modelo británico.

3.4 Sindicatos Electricistas

El Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), opina que con la reforma al sector eléctrico se traicionan los principios de la Constitución, que establece que los recursos naturales deben ser propiedad de la Nación y explotarse en beneficio de todos los mexicanos.

³⁹ Sandoval De Escurdia, Juan Martín: *La Reforma del Sector Eléctrico: Principales Efectos Sociales*. H. Congreso de la Unión, México 1999, Pag.18

⁴⁰ Idem. Pag.19

También dice que la industria eléctrica, además de recurso estratégico, sirve como un instrumento de justicia social para las colonias populares y las zonas rurales, así como el crecimiento de la pequeña y mediana industria. La política de tarifas eléctricas es subsidio para estos sectores sociales y también ha sido factor de crecimiento social.

El líder de este Sindicato, explicó que el sector ha subsidiado a las grandes corporaciones económicas y a sectores del gobierno, sea federal, estatal o municipal y con la privatización se provocaría el desempleo, la pérdida de los derechos laborales y aumentarían las tarifas de los servicios, generando entre otras consecuencias, la agudización de la pobreza para los que menos tienen.

Por su parte, el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM), manifiesta también su rechazo a la Reforma Constitucional y la privatización del sector energético, señalando que con ello se vulneraría la soberanía nacional.

Asimismo, en fecha reciente planteó que el SME está listo para emprender acciones y responder a las pretensiones gubernamentales, y afirmó que ahora el presidente Fox deberá enfrentar no sólo a los electricistas, sino a otros trabajadores y organizaciones académicas, civiles, no gubernamentales y gremiales que no están de acuerdo con la privatización que sólo beneficia al gran capital.

Este sindicato aclara, que el Presidente no quiere entender que "ya hay suficientes experiencias internacionales que demuestran que los mercados eléctricos privados, los más complejos creados hasta ahora, no son más eficientes que las empresas de Estado y sólo han beneficiado a las grandes empresas mundiales del ramo"⁴¹

⁴¹ Patricia Muñoz Ríos, *La Jornada*, pág.15 del 30 enero de 2004.

3.5 Sector Empresarial

Por su parte, señala la presidenta de la Canacintra que los empresarios están bien y que el país es el que está mal; que lo que necesita el país para alcanzar sus metas es tener mayor competitividad y productividad.

La dirigente empresarial, agrega que cuando se habla de competitividad las tareas del gobierno están de por medio, destaca que México tiene una recaudación fiscal del 11.2%, y como éste es insuficiente para cubrir las necesidades del país, los recursos tienen que salir de algún lugar, en este caso, de las empresas Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos, ocasionando un aumento en el nivel de los precios de sus bienes y servicios, con lo cual se afecta la competitividad al tener precios de energéticos más altos comparados con los precios de los competidores.⁴²

La opinión del Consejo Coordinador Empresarial, se mantiene con postura favorable a la entrada de capitales privados nacionales y extranjeros a la industria eléctrica, aclarando que con relación a los subsidios del sector eléctrico al uso doméstico y áreas rurales, deberá hacerse un estudio amplio y serio, no para retirar el apoyo sino para hacerlo más claro y transparente. De tal forma que los beneficios sean recibidos en realidad por quienes más lo necesitan.

3.6 Organizaciones No Gubernamentales

En cuanto a las ONG's, aproximadamente 80 organizaciones sociales, ratifican su repudio a la iniciativa presidencial de abrir la industria eléctrica al capital privado, comprometiéndose a encabezar una lucha común contra la política neoliberal, ya que consideran insignificantes los recursos que se han aplicado en el sector para la expansión de la capacidad instalada de la CFE y LFC.

⁴² Víctor M. Romero Venegas, *Excélsior*, pág.1 del 30 de enero de 2004.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), opina que los argumentos de efectos positivos sobre la sociedad, se basan en la presión constante para reducir los costos y tarifas, un aumento en la calidad del servicio y el grado de satisfacción de los consumidores. También aquellos que permitirán que los montos de los subsidios a los usuarios residenciales y agrícolas se reduzcan a medida que aumente la eficiencia, lo cual permitirá reducir la carga fiscal y liberar fondos públicos para destinar a fines de prioridad social y estratégica.

Por otro lado, se dice que al establecer un libre mercado de energía en México se propiciará el desarrollo de proyectos, que de concentrarse darán como resultado el ahorro de 15% a 25% en la facturación de consumo eléctrico, tan sólo entre consumidores industriales, y en cuanto a la población en general, permitiría una reducción eventual en cinco años en sus tarifas.

En cuanto a la relación subsidio-tarifas, un estudio de la CEPAL apunta que en México, en 1991 el subsidio a las tarifas era de poco más de 955 millones de dólares, y para 1996 de 2,390 millones de dólares. Por lo tanto, dice el estudio, el rezago tarifario respecto de la inflación ha provocado la necesidad de privatizar el Sector Eléctrico.

3.7 Otros Actores Sociales

En este apartado nos referimos a aquellos que no se agrupan en alguna organización específica; en general, son columnistas, ciudadanos independientes o políticos que emiten una opinión personal.

Para los actores sociales con opiniones favorables a la privatización, el problema radica en que para obtener los recursos suficientes para la modernización del sistema eléctrico, el gobierno requiere apoyo económico por parte del sector privado, ya que indican que el gobierno tendría que desviar recursos que corresponden a prioridades sociales como educación o salud.

Los argumentos sobre efectos negativos de las reformas a los artículos 27 y 28 constitucionales, en términos generales hacen una crítica a las versiones oficiales favorables a la reforma, por carecer de análisis de sus efectos negativos. De igual manera, exponen las contradicciones históricas sobre el origen y evolución del sector eléctrico, con el fin de señalar que no se ha fundamentado adecuadamente la citada reforma.

Antonio Gershenson opina que el rezago en la capacidad de generación a la que hemos llegado no se debe a la falta de reforma, sino a la reforma anterior de 1992, de los tiempos que se tardó en su aplicación, que de hecho no ha concluido y que dismanteló el antiguo sistema de financiamiento (con inversión pública en buena medida), sin tener ya funcionando un nuevo sistema.

Esta actitud oficial, sí puede generar un nuevo rezago en la capacidad de generación, dentro de unos años y una vez que las plantas ya concursadas hayan cumplido su papel y sean insuficientes para atender la nueva y creciente demanda.

Es importante señalar que el servicio público de energía eléctrica siendo fundamental para la nación, no implica que la única manera de garantizarlo sea que el estado se haga cargo de todas las funciones requeridas para su generación y suministro. Pero tampoco significa que la apertura del mercado, implique que el gobierno renuncie a sus responsabilidades en este sector ⁴³.

Ortega Pizarro, dice que la privatización de la energía eléctrica sería la antesala para el aumento en el precio del suministro. De ninguna manera se va a mejorar el país; vamos a tener tarifas más altas y un servicio que no va a cambiar sustantivamente. Los recursos que se obtengan de la privatización, después vamos a preguntarnos en donde quedaron; de aprobarse la iniciativa provocará un sinnúmero de despidos de empleados, así como el encarecimiento del servicio eléctrico.

⁴³Sandoval De Escurdia, Juan Martín: *La Reforma del Sector Eléctrico: Principales Efectos Sociales*. H. Congreso de la Unión, México 1999, pag. 23.

Un juicio temerario para la población lo hace Carlos Ramírez, quien dice que los consumidores deberán prepararse para lo peor. El único obstáculo para la modernización de la CFE, ha sido el de las tarifas. Los precios al consumidor subsidiados han formado parte de la seguridad política y económica a nivel nacional.

En las posiciones de los grupos representativos del debate sobre la iniciativa de reforma a los artículos 27 y 28 constitucionales, así como de los otros actores sociales, se observa que en términos concretos la discusión ante la eventual privatización o reestructuración son los subsidios, las tarifas y el empleo, pero se ve claro que es necesario realizar estudios a profundidad, ya que esto repercutirá directamente en el nivel de bienestar de la población total del país.

CONCLUSIONES

Como resultado de la presente investigación, en la que se analizaron los orígenes de la industria eléctrica en México, la creación, evolución y situación actual de la Comisión Federal de Electricidad, las experiencias de privatizaciones de empresas eléctricas en el mundo, así como las diversas posiciones de la reforma del sector eléctrico, se encontró como telón de fondo un cuestionamiento a la participación directa del Estado en la economía, que en la mayoría de los casos se apoyó en una visión técnica, que desconoce el carácter público de las funciones gubernamentales, en las que se basa su gestión en la economía y la sociedad.

En esos términos, se identificaron una serie de proposiciones que pueden ser útiles para comprender la situación que prevalece en el sector eléctrico. A continuación y a manera de conclusiones, se presentan las más relevantes.

Actualmente, parecería que el análisis del proceso de reestructuración del sector público, en particular el paraestatal es un tema resuelto, en el que las causas y los efectos están ya sobreidentificados, sin embargo, después de poco más de dos décadas de haberse iniciado una de las reformas al Estado más importantes, los saldos negativos que se observan hacen indispensable reconocer la importancia de la participación directa del Estado en la economía.

No en términos de si es necesario un Estado más grande o si lo que se precisa es un Estado mínimo. Lo realmente importante, es definir cómo renovar las funciones gubernamentales, para que a través de una administración pública cualitativamente eficiente y revitalizada, se responda eficazmente a los retos que impone un mundo globalizado y una sociedad con demandas crecientes.

Es necesario volver a poner en la mesa de la discusión la Reforma del Estado y la modernización económica, en sus vertientes de racionalización de la estructura administrativa pública y de cancelación de sus funciones, que sumadas a las políticas de desregulación y liberalización de la economía, han originado una recomposición de los mercados oligopólicos y monopólicos, en detrimento de las capacidades del gobierno. Ya que en la medida en que se ha producido una amplia centralización de capitales, que tienden a ubicarse en las actividades más rentables, y en ocasiones que no están debidamente reglamentadas, el control gubernamental pierde efectividad sobre la estrategia de desarrollo.

Con el ajuste económico que sirvió de marco a la reforma del estado y la modernización económica, que implicó el control de la demanda agregada a través de la disciplina fiscal y los topes a los sueldos y salarios, la política monetaria restrictiva, la cancelación o reducción de recursos destinados a programas de beneficio social y el desmantelamiento del sector paraestatal, la concentración del ingreso ha ido en aumento y la pobreza se expandió de manera alarmante.

Ante ello, la gestión gubernamental aparentemente modernizada, ha sido incapaz de responder de forma satisfactoria a las demandas de la sociedad. Lo que tiende a ser más grave, en la medida en que se presenta la pérdida de liderazgo del Estado en la conducción económica y la cancelación de funciones públicas vinculadas al interés general de la población, ante una globalización que parece avasallar a los diversos países.

Es urgente establecer un nuevo pacto social, con reglas claras que se respeten por los distintos actores sociales, en el que el poder público haga un alto al fundamentalismo modernizador y se replantee la gestión gubernamental en sus contenidos macroeconómicos, pero también en los niveles microeconómicos.

Esto implica, al mismo tiempo revisar y proponer bases diferentes a las que hasta ahora han imperado en la racionalización y reestructuración de la administración pública. El reto

no es menor, porque aún ahora hay quienes todavía creen que la gestión pública puede realizarse al mejor estilo del empresario privado, sin considerar los elementos de tipo político y social inherentes a la gestión pública, y aseguran que las empresas públicas no difieren de las privadas.

En esa perspectiva, en la que prevalece una incesante persecución de la racionalidad técnico-financiera, se diluyen las diferencias entre lo público y lo privado, entre las responsabilidades públicas y los intereses empresariales privados. Aceptar esta visión implica en última instancia, el desencuentro entre el ente estatal y la sociedad, la destrucción de su legitimidad y la desaparición del interés gubernamental por el beneficio social como fin último de las funciones públicas.

En los años recientes se ha venido generando una corriente de opinión nacional e internacional que está cuestionando la efectividad del Estado promotor y que propone dejar en claro que la eficiencia y la rentabilidad social ya no deberían seguir supeditadas a las formas de eficiencia particulares del mercado o a los capitales privados, mismos que exigen una supersimplificación administrativa y la desregulación total de la economía.

Esto no quiere decir que el Estado y la administración pública, central y paraestatal, no deban renovarse cualitativamente, significa que la actuación pública no debe subordinarse a la lógica mercantil, pues el peligro que ello conlleva es que pueden romperse los equilibrios y los principios de participación y cooperación social que han garantizado el mantenimiento de la gobernabilidad.

La evolución de la administración pública caminó en paralelo con el crecimiento del país; más aún este se apoyó en la gestión gubernamental del ciclo económico y en la estructura administrativa pública, a partir de las actividades desarrolladas por el sector central y las estrategias de fomento instrumentadas a través del sector paraestatal. En ese sentido, se convirtieron en el fundamento de una gestión gubernamental que frente a las fallas del mercado y a la incapacidad del capital privado para encabezar la estrategia de desarrollo,

fueron satisfaciendo los requerimientos de un proceso de acumulación que apuntaló cuatro décadas de expansión de la economía, desde los años cuarenta hasta los setenta.

En el caso particular del apoyo al sector industrial, la gestión económica del Estado se dirigió a cubrir varios frentes: la política comercial se estructuró para que la industria nacional se expandiera al cobijo de un mercado interno protegido de la competencia externa; la política de precios y tarifas de los bienes y servicios prestados por el Estado se utilizaron para que la industria nacional tuviera acceso a los insumos básicos necesarios en los diferentes eslabonamientos productivos y pudiera mejorar su competitividad; la política monetaria y del tipo de cambio se dirigió a mantener estable el valor de la moneda y a apoyar las importaciones que requería la industria nacional; y finalmente, se estructuró un sistema de financiamiento para el desarrollo que sirvió de soporte a las inversiones privadas.

Al mismo tiempo, se diseñó una estrategia de gobierno para medianamente ajustar los requerimientos del crecimiento económico y mejorar en alguna medida las condiciones de vida de la población.

Fue hasta que la crisis económica se instaló en el país a principios de 1982, cuando el ejercicio del poder público y la administración empezaban a cambiar de manera radical. Con menores recursos para mantener una estructura administrativa pública como la que hasta entonces existía, y en un contexto ideológico adverso a la participación del Estado en la economía, la reforma del Estado se dirigirá principalmente a alcanzar una modernización económica que en términos públicos significaría la racionalización de la administración pública y el redimensionamiento del sector paraestatal.

En términos económicos, la reforma del Estado supone la transición de un Estado intervencionista que se percibe ineficiente, a un Estado promotor que es liberal en lo económico, al alentar todas las formas de desregulación y liberalización que favorezcan la

inversión privada y que hace de los valores del individualismo la nueva guía de la gestión gubernamental.

Un aspecto sobresaliente del esfuerzo modernizador, es que en la lógica de un Estado promotor de la actividad privada, se ha ido configurando una acentuada desvalorización de las actividades públicas y de las potencialidades de la participación estatal en la economía y en los procesos distributivos. Todo ello, dentro de la creencia de que el mercado y el interés privado, pueden producir por si solos equilibrios mercantiles que benefician a la colectividad.

Desde esta óptica el debate quedaría circunscrito a la simple propuesta de reducir a su mínima expresión las actividades gubernamentales, sobre todo en aquellas que por su carácter económico, intervienen desde el punto de vista de los críticos del estado benefactor, en el libre funcionamiento del mercado.

Es indispensable recuperar la discusión de la reforma del Estado y la pertinencia de la participación económica estatal, pero en un contexto en el que se dejen de lado las descalificaciones fáciles que niegan cualquier valor o contribución positiva de esa participación, en aras de la construcción de un proyecto de desarrollo nacional que reconozca la coincidencia entre el interés público y el interés colectivo-privado.

Si la industria eléctrica es sometida a un proceso de privatización o apertura total, el estado, a través de la Comisión Federal de Electricidad, ya no podrá conducir el desarrollo eléctrico del país y ampliar la electrificación a las áreas y grupos poblacionales, que en la actualidad todavía carecen de los beneficios del servicio de energía eléctrica.

Más que una reorganización de carácter mercantil, es indispensable renovar la participación del Estado en la industria eléctrica, a través de acciones que generen al mismo tiempo credibilidad social y los recursos necesarios para su crecimiento, principalmente a través de la instrumentación de las acciones siguientes:

-
- Revisar los esquemas vigentes de participación privada en la industria eléctrica, a fin de reglamentarlos adecuadamente para dar certeza jurídica.
 - Reestructurar los esquemas de obras públicas financiadas, estableciendo alianzas estratégicas con las empresas privadas, a fin de obtener beneficios mutuos.
 - Modificar el régimen fiscal al que está sujeta actualmente la Comisión Federal de Electricidad, para que tenga autonomía financiera y de gestión.

El concepto de autonomía no debe entenderse como que la CFE haga lo que quiera, sin control alguno; significa autonomía con responsabilidad total. Es decir, darle la oportunidad para administrarse y operar modernamente como mejor convenga a la Entidad, aprovechando la experiencia de sus trabajadores en todos los niveles, en los aspectos técnico, administrativo y financiero, para poder actuar en lo correcto; estableciéndose una relación de compromiso formalizado perfectamente medible, bajo la rigurosa supervisión del Poder Legislativo. De esta manera, se deberán satisfacer compromisos sociales y económicamente útiles, tales como:

- Reducción del costo del KWh.
- Conservar la eficiencia térmica y la disponibilidad de las unidades de generación de acuerdo a estándares internacionales.
- Mejorar la confiabilidad y estabilidad del sistema eléctrico de potencia.
- Elevar el grado de satisfacción del cliente final, comprobable por medio de encuestas confiables.
- Certificación de centros de trabajo según las normas internacionales de calidad.
- Cumplimiento de normas de calidad internacional para el cuidado del medio ambiente.

-
- Contribuir con el erario federal conforme una renta económica, producto de la explotación de la empresa.
 - Diversificar los ingresos de la entidad, mediante la renta de su infraestructura de red y servicios de asistencia nacional e internacional, conforme a la tendencia de las empresas de clase mundial.
 - Acudir a licitaciones internacionales para que la CFE concurse en proyectos de infraestructura y asesoría en planes de desarrollo eléctrico de otros países.
-
- Mantener el control exclusivo de la red de transmisión y de los segmentos de distribución y comercialización.
 - Racionalizar los esquemas de tarifas para que los grandes consumidores paguen el costo real de su consumo de energía, sin dar tarifas subsidiadas a la industria; y mantener tarifas preferenciales para regiones de alto consumo y en el caso de usuarios domésticos de escasos recursos.
 - Mantener esquemas de eficiencia administrativa y racionalidad económica en las empresas públicas del sector eléctrico, considerando la importancia económica y social de la energía eléctrica en el desarrollo del país.
 - Profesionalizar la actividad gerencial de las empresas del sector eléctrico, para evitar que la gestión pública se realice de manera improvisada.
 - Como una cuestión de seguridad nacional, es fundamental considerar que antes de privatizar la industria eléctrica, se deberán tomar en cuenta que no en todos los países las privatizaciones han sido del todo exitosas, y como ejemplo están los casos chileno, argentino y más recientemente, el de California en los Estados Unidos. En los cuales, la operación privada de las plantas eléctricas ha llevado a la crisis de sus respectivos mercados eléctricos, manifestada en incrementos

desproporcionados de las tarifas eléctricas, cortes prolongados en el suministro de energía eléctrica y caída sustancial de las inversiones en infraestructura eléctrica.

En cuanto a la capacidad de generación, se está desarrollando prácticamente al cien por ciento con inversión privada, lo que alivia transitoriamente la presión financiera sobre la CFE. En el curso de los próximos años, a medida que las plantas generadoras construidas con inversión privada entren en operación, la CFE tendrá que empezar a pagarlas.

En poco tiempo, los ingresos que la CFE obtiene por la venta de energía serán insuficientes. Los subsidios representan una pesada carga, y las tarifas actuales sólo permiten recuperar los costos variables y una parte de los costos de inversión.

Para mantener sanas las finanzas de la CFE, será necesario reducir gradualmente los subsidios. De mantenerse la actual política de subsidios, deberán ser retribuidos a la entidad por el gobierno federal. Las decisiones estratégicas sobre financiamiento del sector eléctrico y la política de tarifas y subsidios, deberían aprobarse por el Congreso.

Finalmente, consideramos necesario reflexionar sobre cómo debemos entender lo público, es decir, el papel de la administración pública y la política gubernamental, en función no de los intereses de los grandes grupos económicos empresariales de carácter nacional e internacional que están guiados por el lucro, sino a partir de tomar en cuenta que las funciones de gobierno tienen un referente distinto, al deber orientar los recursos y las capacidades estatales para reducir la pobreza, creando condiciones económicas que garanticen un desarrollo digno de los individuos y proporcionar bienes y servicios públicos suficientes, en la calidad y precio que se requiere para mejorar las condiciones de vida de la población.

Ese es el verdadero reto del Estado y la administración pública, se tuvo en el pasado y frente a los embates de la globalización se tiene en el presente, y seguramente se tendrá en el futuro.

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

Libros

1. Agenda de Amparo, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ediciones Fiscales ISEF, S.A., séptima edición, México 2004.
2. Aguayo Quezada, Sergio: *México en Cifras*, Edit. Grijalbo, México 2002.
3. Angeles Cornejo, O. Sarahí, et al. *Comentarios a la Propuesta de Modernización del Sector Eléctrico*. UNAM, 2002.
4. Bazúa, Luis Felipe, et al: *Reestructuración del Sector Eléctrico en México*, UNAM, Editorial Porrúa, México 2001.
5. Bravo Anguiano, Ricardo: *Metodología de la Investigación*, Edit. Alambra Mexicana, México 2000.
6. Comisión Federal de Electricidad: *Hacia el Siglo XXI*, Edit. Fernández Cueto, México 1992.
7. Comisión Federal de Electricidad, 1999-2000: *Proyecto de Transformación Corporativa de la CFE*.
8. Comisión Federal de Electricidad, 1999-2000: *Informes Anuales*.
9. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Edit. Trillas. México, 1992.
10. González López Araiza, Celia: *Inducción a CFE*, Edit. CFE, México 1998.
11. Hernández Sampieri, Roberto., et al. *Metodología de la Investigación*, Edit. McGraw-Hill, México.
12. Huerta Moreno, Ma. Guadalupe: *Reforma del Estado y Modernización Económica, La estrategia de Privatización en el Subsector Eléctrico: El Caso de la Comisión Federal de Electricidad*, Edit. INAP-Géminis Editores e Impresores, S.A., México, 2001.
13. Martínez, Ifigenia, et al: *Propuesta de Desarrollo y Fortalecimiento del Sector Estratégico de Energía Eléctrica*, PRD, México 2002.
14. Pacheco Gutiérrez, María Guadalupe,: *Guía de Estudio en Apoyo a la Elaboración de Tesis Profesionales*, ENEP, ARAGÓN, UNAM. México 1984.

15. Rojas Soriano, Raúl: *Guía para Realizar Investigaciones Sociales*, Edit. Plaza y Valdés, México 1990.
16. Sandoval De Escurdia, Juan Martín: *La Reforma del Sector Eléctrico: Principales Efectos Sociales*. H. Congreso de la Unión, México 1999.
17. Secretaría de Energía: *Propuesta de Cambio Estructural de la Industria Eléctrica en México*, México 1999.
18. Soberanes Fernández, José Luis y Ruiz Torres, Humberto Enrique: *Elaboración de Trabajos Escolares y Originales de Investigación para la Edición de Libros*, UNAM, Editorial Porrúa, México 1983.
19. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*, Edit. Juan Luis González Carrancá y Adriana Canales Pérez, México 1991.
20. Vargas Larios, Germán, *Reestructuración y Privatización del Sector Eléctrico Mexicano*. Universidad Autónoma Metropolitana, México 1999.
21. Vidal, Gregorio: *Privatizaciones, Fusiones y Adquisiciones*, Universidad Autónoma Metropolitana, Edit. Anthropos, UAM, México.
22. Viqueira Landa, Jacinto, et al: *Comentarios a la Propuesta de Modernización del Sector Eléctrico*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México 2002.
23. Viqueira Landa, Jacinto, "Las tendencias mundiales a la desintegración de los sistemas eléctricos", en Leticia Campos Aragón, *La apertura externa en el sector eléctrico mexicano*, UNAM, México 1997.

Revistas

1. *Carta de Política Mexicana*, nums. 300, 301, 302 Editorial Grupo Consultor Interdisciplinario, S.C. 2002.
2. *Comercio Exterior*, Vol. 49, nums. 4 y 6, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. 1999.
3. *Conexión*; Órgano de Comunicación Interna de la CFE, agosto de 1997.
4. *Conexión*; Órgano de Comunicación interna de la CFE, num. 10, octubre de 1997.

5. *Economía Informa*, num.217, Facultad de Economía, UNAM, México 1993.
6. *Época*, num.580; 15.de julio de 2002.
7. *Expansión*, num.838, 17 de abril de 2002.
8. *Lux*, Órgano Oficial del SME, num.489, noviembre de 1999.
9. *Lux*, Órgano Oficial del SME, num.522, Agosto de 2002.
10. *Momento Económico*, num. 90; 1999, num. 103. 1997.
11. *Politicus*, num.2 *El Sector Eléctrico Mexicano: Una pésima adaptación de la función del estado a su capacidad.UAM 2002.*
12. *Problemas del Desarrollo*, 1999, nums. 115, 116,118, y 124; 2000, Vol. 31, num.122
13. *Proceso*, 2002, num. 1318, 3 de febrero de 2002.
14. *Vértigo*, num. 57, 19 de mayo de 2002.
15. *Vértigo*, num. 61, 16 de junio de 2002.

Periódicos

1. *El Universal suplemento*, *Ulises Hernández:Cortocircuito.num.108, julio de 2002.*
2. *Excélsior* , Romero Venegas, Víctor: No están mal los empresarios, sino el país, pág.1, 30 de enero de 2004.
3. *La Jornada*, *Muñoz Ríos, Patricia*: Prepara el SME la defensa de la industria eléctrica, pág.15, 30 de enero de 2004.
4. Los Angeles Times, “*El movimiento por la regulación de energía crece*”, 11 de agosto de 2000.
5. *Reforma suplemento*, *Ortega, Ma. Dolores*: *Pugna el PRD por Autonomía para Empresas Paraestatales. 31 de marzo 2003.*
6. *Reforma suplemento*, *Ruiz, Jonathan*: *Propone el Ejecutivo Federal Inversión Mixta en el Sector Eléctrico, 31 de marzo 2003.*

Documentos oficiales

1. *Dictamen de tres iniciativas de reforma de los artículos 27 y 28 de la Constitución Política*, LVIII Legislatura, Senado de la República, México, 2002.
2. *Controversia constitucional 22/2001*, Poder Judicial de la Federación, México, 2002.
3. *Propuesta de Cambio Estructural de la Industria Eléctrica en México*, Secretaría de Energía, 1999.
4. *Propuesta de Desarrollo y Fortalecimiento del Sector Estratégico de Energía Eléctrica*, PRD, julio de 2002.
5. *Necesidades del Sector Eléctrico y Criterios para una Reforma*, Secretaría de Energía, 2004.