



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**EL SECTOR ENERGÉTICO EN MÉXICO, SUBSECTOR ELÉCTRICO:
SUS RETOS Y PROSPECTIVA 2000-2006**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
MAESTRA EN GOBIERNO Y ASUNTOS
PÚBLICOS**

**P R E S E N T A:
NANCY BOUCHAN VALENCIA**

DIRECTOR DE TESIS:

DR. VICTOR MANUEL MARTÍNEZ CHÁVEZ

MÉXICO, D.F.

2005.



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

**A la memoria de mi madre.
Gracias porque lo que he logrado hasta hoy fue por ti.**

**A mis hijas Karen y Elizabeth
Por ser la razón más profunda de mi ser.**

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO 1. MARCO HISTÓRICO Y APORTES DEL NEO- INSTITUCIONALISMO ECONOMICO	13
Antecedentes	13
El neo-institucionalismo económico	17
El neo-institucionalismo y los costos de transacción	22
Eficiencia y funcionalidad del mercado	30
Estado administrativo en el marco de la globalización	35
CAPÍTULO 2. MARCO DE REFERENCIA: GLOBALIZACIÓN <i>VERSUS</i> SOBERANÍA	46
La función del Estado	47
El fortalecimiento del Estado	49
Una nueva concepción comercial mundial	50
La administración pública en el mundo, era neoliberal etapa inicial de la globalización	51
Ingovernabilidad: deslegitimidad y deficiencia	55
Movimiento ideológico denominado Nueva Derecha	59
Modelo de organización globalizador capitalista	65
La aldea mundial	68
La Nueva Economía Política	76
El paradigma de la Nueva Gerencia Pública	81
Estado, Mercado y Soberanía	87
CAPÍTULO 3. LA MISIÓN PARA LA MODERNIZACIÓN DEL SECTOR ENERGÉTICO EN MÉXICO	98
Antecedentes	98
Estructura de la nueva industria eléctrica propuesta por el Ejecutivo	117
<i>Usuarios del sistema de distribución</i>	124
<i>Usuarios calificados</i>	125
La modernización del sector energético	130

**CAPÍTULO 4. EL PROCESO DE CONTROVERSIA EN LA GENERACIÓN,
TRANSMISIÓN, DISTRIBUCIÓN, VENTA Y COMERCIALIZACIÓN DE ENERGÍA
ELÉCTRICA EN MÉXICO136**

El sector eléctrico136
Diferenciando las actividades del sector141
 Particularidades tecnológicas y económicas155
 Modelo tradicional de sector eléctrico157
 Distintas fuerzas que han provocado su crisis en las últimas décadas159
 *Configuraciones organizativas utilizadas para introducir competencia en el
sector y los mecanismos regulatorios que las acompañan*163
Participación en la capacidad de generación actual167
 Participación privada en la industria eléctrica actual167
 Factores que motivan la desregulación170
 Falta de competencia dentro del sector172
 Participación de empresas extranjeras en la industria eléctrica mexicana .175

**CAPÍTULO 5. VISIÓN DEL SECTOR ENERGETICO, SUS CONSIDERACIONES
Y PROPUESTA PARA SU MODERNIZACION183**

CONCLUSIONES199

Propuesta de cambio en el sector energetico, subsector electrico, para enfrentar
los retos del presente200
 Interaccion en conjugar una sola accion institucional200
Nueva realidad institucional y regulacion para la competencia en el sector ...205

BIBLIOGRAFIA207

INTRODUCCIÓN

La presente investigación se titula **EL SECTOR ENERGÉTICO EN MÉXICO, SUBSECTOR ELÉCTRICO: SUS RETOS Y PROPECTIVA 2000-2006** en la que se plantean los retos y prospectiva en el periodo señalado a partir del proceso de la globalización. Desde de la década de 1980 es que ésta tiende a acentuar algunos aspectos que propiamente se denominan gerenciales sustentándose su crítica que es a partir del siglo XX que los gobiernos dejaron de operar individualmente para hacerlo de forma coordinada y con cooperación.

La globalización es un proceso económico, su elemento característico es la economía, de ésta el comercio, y las bases del comercio son el mercado y la competencia, por lo que la gerencia contemporánea tiende a estar dominada por incentivos mercantiles.

Es, además, un factor de estandarización económica mundial, y debe ser visualizada como un fenómeno integral donde la administración pública es observada desde la óptica económica, por ello es que también se destacan los temas del Estado y la administración pública.

Se analizará cómo es que el gobierno debe que calcular los intercambios que tendrá lugar en la nación, así como la cantidad de manos que empleará en los diferentes sectores donde se da esta reciprocidad, por lo que tiene que limitar el estamento del comercio a un número de personas. En este sentido, el Estado está

obligado a asegurar a todos sus ciudadanos la situación que resulte de este equilibrio de los intercambios por la ley y la fuerza.

En la décadas de los años sesenta y setenta se registran, en el ámbito mundial, factores de carácter negativo que actúan en contra de la administración del Estado, particularmente en los países subdesarrollados, entre los que sobresalen la influencia nociva de la inestabilidad política sobre la administración pública, así como el deterioro del medio tanto interno como externo del desarrollo económico, un crecimiento lento, así como un aumento en la inflación y desempleo que produjeron graves problemas administrativos y financieros.

A finales de la década de los años setenta, los intentos en pro de reformar a la administración pública constituyeron respuestas a situaciones coyunturales, lo que explica por qué la administración pública tendió a padecer un desfase estructural, cuando apenas estaba intentando dar solución a los problemas que daban origen a las reformas administrativas existentes en ese momento, cuando ya habían surgido otras dificultades que enfrentar.

De hecho, casi todos los países subdesarrollados estaban dedicados a organizar su administración pública para hacer frente a la vida independiente y ejercitar su soberanía, cuando ya se registraban cambios en la concepción de los problemas de desarrollo globales.

Una situación a considerar fue que los modelos teóricos generales elaborados por instituciones internacionales o por organismos nacionales en y para los países

desarrollados, no fueron empleados para dejar en claro las tendencias futuras de la administración pública en los países subdesarrollados, y dichos modelos se extrapolaron para delinear las tendencias en los países en desarrollo.

En la presente investigación se plantea cómo es que a través de estos modelos fue posible generalizar hasta cierto punto las tendencias y los problemas futuros, basándose en que era observable la lentitud en el cambio de la administración pública y a especular sobre temas como la función del gobierno, el surgimiento de sistemas complejos, política y administración, manejo público, dimensiones internacionales, tensiones en la administración pública, entre otros.

En este sentido, se pretende demostrar que factores internos y externos se conjugaron para conferir mayores responsabilidades al Estado, que el influjo del contexto internacional por cuanto al comercio, la inversión y los costos de la energía provocó que el Estado desempeñe un papel fundamental en el manejo de las economías nacionales.

Si bien, era de esperarse que los problemas continuaran, ello a pesar de las modalidades de la administración pública que varía según el país por cuanto a sus características políticas y sociales. En este contexto, el Estado seguiría asumiendo tareas de regulación y asignación de recursos, así como labores productivas y servicios públicos relacionados con el desarrollo nacional. Las actividades productivas y comerciales desempeñadas por el Estado cobrarían relevancia, así

como la prestación de los servicios públicos y sociales conexos, entre ellos el abastecimiento de la energía eléctrica, nuestro objeto de estudio.

En las décadas de los años ochenta y noventa se agudizaron las demandas en pro de un mejoramiento de la gestión interior de los Estados, se registró la demanda generalizada de asegurar un funcionamiento más eficiente de los servicios de la administración pública, e idear nuevos conceptos para resolver estos problemas. Es así que estas peticiones llegaron hasta los países subdesarrollados, para su incorporación a la globalización.

Se analiza que con base en los planteamientos del institucionalismo económico, resurgido de autores modernos como Ronald Coase, Oliver Williamson, Armen Alchian y Douglass North, la idea formulada por Coase, en los años treinta, sobre la significación de los "costos de transacción" mediante la que se sostiene que en toda actividad productiva o de distribución económica son determinantes los factores que permiten la operatividad del mercado.

Se reflexiona cómo es que con base en las aseveraciones del neo-institucionalismo no se aclara como las estructuras de gobernabilidad también actúan sobre el mercado cambiando las pautas de conducta maximizadora de los sujetos. Se resalta la importancia que tienen las reglas que dan estabilidad al funcionamiento del mercado, la gestión del marco institucional en el que se registran los intercambios, y el mercado que exige a los individuos un gran

esfuerzo económico que hace crecer los costos de transacción de cualquier actuación económica.

La hipótesis a demostrar es que la reforma gerencial del Estado, que se registra actualmente y que constituye el motor de las reformas en general desde el enfoque de diversas ideologías del pensamiento económico, particularmente desde el enfoque del nuevo institucionalismo económico, parece ser que está revelando contradicciones y costos ocultos, y expone a su vez los límites de la redefinición del Estado orientado al mercado.

Asimismo, se pretende demostrar que esta reorientación al mercado es errónea y que la existencia de la regulación estatal en el subsector eléctrico se hace necesaria para garantizar la prestación del servicio de forma permanente.

Particularmente, sobre nuestro objeto de estudio, el sector energético en México, subsector eléctrico, se debe reconocer que las deficiencias estructurales y económicas de la industria eléctrica no podrán ser atendidas ante la falta de presupuesto y que ello se traducirá en mal servicio y cuestionamientos hacia el Gobierno Federal, y por su parte los costos sociales y económicos podrían ser mayores a los que se tendrían si se toma la decisión de iniciar la apertura de la industria sin considerar a los sectores involucrados.

Se aportarán elementos para demostrar que la introducción de competencia en el sector eléctrico requiere de estructuras de mercado, y la competencia no se consigue con la mera desregulación, sino que se necesita de una redefinición de

nueva regulación. En este sentido es que la capacidad institucional cobra mayor importancia para producir regulaciones de calidad tanto por los fines económicos como sociales implicados en la calidad reguladora.

Se tratará de demostrar que el mercado por sí solo no resuelve estos problemas, por lo que deben asegurarse los mecanismos que afiancen el abasto a futuro de energía eléctrica, y no dejar al mercado esa responsabilidad. Por lo que se plantea una propuesta para hacer frente a los retos a los que se enfrentará este sector tan importante para la Nación.

La propuesta constituye un proyecto de reestructuración de la industria eléctrica y el fortalecimiento del servicio público de electricidad, con la finalidad de que continúe siendo uno de los pilares del desarrollo económico y social, así como de la soberanía y seguridad del país. Dicha propuesta excluye cambios en los mandatos constitucionales. Se demostrará que los retos de este subsector es lograr su independencia financiera y de gestión, es decir, que tanto Comisión Federal de Electricidad (CFE) como Luz y Fuerza del Centro (LFC) salgan del presupuesto federal. En ese sentido, el sector eléctrico requiere de una nueva forma de gobierno y vigilancia.

La vigilancia, de un servicio público como el de energía eléctrica es derecho de todos los mexicanos, se plantea que debe realizarse a través de sus representantes en la Cámara de Diputados, la Comisión Federal de Electricidad, en su carácter de Comisión Nacional Autónoma de Electricidad y los Comités de

Vigilancia, propuesta de esta investigación, considerando y aprovechando la creación de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la antes mencionada Cámara de Diputados.

Considerando que en algunos países de la urbe se presentaron crisis en los sistemas eléctricos debido a que el Estado dejó de invertir en su infraestructura y apoyó la desregulación como alternativa para superarla; mientras que en otros países, el mercado prometía el desarrollo equilibrado de la infraestructura eléctrica junto con menores precios de la energía ocurriendo totalmente lo contrario, en este contexto, se tratará de exponer que la disfunción del mercado en industrias de red eléctrica se debe a la ineficiencia de una regulación independiente y porque los dirigentes de la administración pública han manipulado en su beneficio la capacidad de este subsector, induciendo la escasez y desequilibrio en los precios de las tarifas eléctricas.

En el caso de México, en la administración del ex Presidente Ernesto Zedillo, la Secretaría de Energía elaboró en 1999 una “Propuesta de cambio estructural de la industria eléctrica en México” que sustentaba una reforma constitucional a los artículos 27 y 28 y un cambio a la legislación en la materia, para establecer un mercado desregulado de energía con apertura de redes. En la administración del presidente Vicente Fox, aún no se conoce con formalidad su proyecto de reestructuración eléctrica; se conoce y demostrará cómo es que dirigentes de la administración pública actual han manipulado en su beneficio la capacidad de este subsector mediante el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas

disposiciones del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica del 24 de mayo de 2001 en el que se observa la atribución discrecional de la Secretaría de Energía de autorizar, sin límite, el crecimiento de la generación.

En este sentido, se aportarán elementos para demostrar que la actual administración busca la destrucción del servicio público de energía eléctrica al proponer que el Estado ya no esté habilitado en la Constitución para ser quien genere y despache las centrales de generación, la red de transmisión, distribución, venta, y por consiguiente que las empresas Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro no tengan sustento constitucional.

Se mostrará que en materia de electricidad debe prevalecer el interés común de la sociedad y no el interés particular, por lo que es necesario mantener la presencia del servicio público lo cual permitirá contar con un Estado-Nación fuerte en el contexto de la globalización, porque la administración pública está orientada a la satisfacción de las necesidades colectivas. El camino hacia más libertad, igualdad y justicia pasa necesariamente por el Estado, gobierno y administración pública, y ello supone el fortalecimiento del servicio público de electricidad.

CAPÍTULO 1 MARCO HISTÓRICO Y APORTES DEL NEO-INSTITUCIONALISMO ECONÓMICO

Antecedentes

Las teorías económicas neo-institucionales que se plantean hoy en día tienen sus antecedentes en el historicismo alemán de finales del siglo XIX e inicios del XX, así como en el institucionalismo norteamericano de las primeras décadas del siglo actual. Durante la Alemania de Bizmark, la escuela histórica alemana de economía tuvo como principales representantes a Gustav von Schmoller y Friedrich List, cuando Alemania se edificaba como estado-nacional y reforzaba su economía industrial sobre la base de su mercado unificado.

List “sostuvo que las condiciones históricas podrían hacer una política económica más o menos efectiva tal y como Adam Smith lo había pensado. En el mundo de Adam Smith, la gente llevaba a cabo acciones para su propio beneficio, sin contravenir el fervor nacionalista. Sin embargo, List creyó que hacer lo anterior sería económicamente conveniente. También creyó que la guerra era una fuente primaria de progreso económico y que los países no se deberían industrializar si contaban con condiciones climáticas e históricas inferiores.”¹

¹ Parvin, Manoucher. “Institutionalism’s Roots, Contributions and Influence. History of economic thought. The New and Old Institutional Economists” en *Historical Roots and Modern Trends. Roots in the German Historical School*, University of Akron, 1976, p. 1.

Desde un punto de vista teórico, en el historicismo se correlacionaban la tradición positivista y el método inductivo, mientras que el nacionalismo germano acudía a la historia para dar fuerza política a su proyecto social.

El esfuerzo de los historicistas alemanes se perfiló a la obtención de información económica de carácter histórica, exceptuando cualquier utilización explícita de recursos teóricos, pero no se registró la formulación de *leyes* sociales que permitieran la creación de un marco teórico general para la economía, ya que aparentemente el ejercicio de la libertad humana impedía pronosticar el comportamiento económico de las personas.

Estos primeros planteamientos de principios distanciaban a los historicistas alemanes de los economistas clásicos; no compartían con Marx su visión clasista de la sociedad y la concepción del Estado que se derivaba de ésta, y a los neoclásicos les criticaban sus argumentaciones que exacerbaban el individualismo, mostrándose indiferentes con respecto al componente social de la economía.

Los historicistas alemanes registraron consideraciones en las que señalaban que el foco de interés de la historia estaba en la "nación", estimada como una representación abstracta de los intereses colectivos de la humanidad, más allá del economicismo que animaba al individuo a que sólo se moviera por su interés personal y de las divisiones de clase que atenuaban la razón de ser de la nación.

Su preocupación por las instituciones se registraba por encima de todo en el interés e importancia que mostraban por el Estado. Diversos estudios de historia económica tenían como tema de reflexión a la política económica del gobierno y sus alcances sobre el progreso económico y la organización política de Alemania.

Se registra una coyuntura tras los acontecimientos de la Primera Guerra Mundial que permitió percibir la división entre los siglos XIX y XX. Se continuaron realizando estudios sobre la teoría económica en todo el mundo, en Estados Unidos se registró una tendencia institucionalista que consideraba algunos postulados del historicismo económico de Alemania. Sin embargo, es necesario aclarar que no era una corriente continuadora.

A los institucionalistas norteamericanos se les debe los intentos por rehacer series económicas históricas de largo plazo. Su finalidad era la de reconstruir la información económica básica para el análisis económico retrospectivo, el cambio en los registros de crecimiento, las tendencias de largo plazo y los factores estructurales que condicionaban las trayectorias discordantes de los países interesados en todo lo referente a la materia económica .

Los cambios económicos se comprendían como cambios estructurales y funcionales en los que injerían de una manera determinante los factores tecnológicos y el progreso científico, resultado de la evolución cultural de la humanidad. Thorstein Veblen, su principal representante, entendía la

institucionalización de los derechos de propiedad como un obstáculo para el progreso y apuntalaba que el dinamismo del progreso era consecuencia de la implementación de los métodos de producción determinados.

Según Parvin, “El progreso tecnológico es la máquina de cambio en la teoría de Veblen. (...). En el sistema de Veblen, las ganancias de dinero no eran una medida de eficacia. Veblen creyó que dichas ganancias pudieran aumentarse al máximo a través del “sabotaje industrial” y restricciones del rendimiento. Este “proceso pecuniario” creó los ciclos comerciales y un empeoramiento general de bienestar económico (...). La teoría de Veblen también requiere de una teoría alternativa del valor. Para Veblen el valor no era determinado por designación, ni por el deseo de las personas para pagar el precio. En el sistema de Veblen, las instituciones son adoptadas cuando ellas sirven a la clase gobernante por un tiempo.”²

Los historicistas alemanes y los institucionalistas norteamericanos fortalecieron la historia económica y exigían un lugar en el universo de las teorías económicas con ideas propias.

² Idem. p. p. 2-3.

El neo-institucionalismo económico

El institucionalismo económico ha resurgido de autores modernos como Ronald Coase, Oliver Williamson, Armen Alchian y Douglass North. Estos pensadores son los responsables de que exista en la economía la idea formulada por Coase, en los años treinta, sobre la significación de los "costos de transacción". Estos escritores coinciden en que toda actividad productiva o de distribución económica son determinantes los factores que permiten la operatividad del mercado.

En este sentido, Parvin apunta que "Coase se concentra en las instituciones legales formales y la manera que ellas son utilizadas para disminuir los costos de transacción."³

Olson apunta que "en la escuela del nuevo institucionalismo económico o neoinstitucionalismo, se plantea que el mercado no se reduce a relaciones de precios y cantidades entre individuos (*homo economicus*), en las que la suma de todas las decisiones explica el funcionamiento del mercado, sino que hay que incorporar el contexto institucional en el que opera el mercado."⁴

Para los economistas, en la realidad económica particularmente en los mercados realmente existentes como espacio físico donde actúan las empresas, así como para los gobiernos y los consumidores son importantes los niveles de desarrollo

³ Idem. p. 4.

⁴ M. Olson. "Hacia una Economía Institucional de Mercado" en *Revista Reforma y Democracia*, N° 7, CLAD, 1995, p. 1.

tecnológico que se registren, para los primeros destacan los costos de transacción en el momento de dar a conocer los resultados económicos.

Según Coase “la característica distintiva de la empresa es precisamente esa función de reemplazar al mecanismo de los precios. (...). El costo más obvio de organizar la producción por medio del mecanismo de los precios es precisamente el de descubrir cuáles son los precios.”⁵

Estos enfoques que aporta el institucionalismo económico se pueden resumir en los siguientes tópicos, siguiendo el criterio de E.G. Furubotn y R. Richter:

- Dentro del punto de vista metodológico, el neo-institucionalismo económico se aparta del marginalismo en la medida que descubre agentes económicos que no son individualistas. Los Estados, las empresas, los partidos políticos tienen perspectivas estratégicas, de largo plazo, que no los hacen diferentes a quienes toman decisiones individuales. Según los autores, en esa medida el institucionalismo económico es más sensible a las teorías sociales sobre el comportamiento humano que la teoría neoclásica.
- En la teoría neoclásica, la decisión personal maximizadora de beneficios es privativo de la racionalidad económica. Según, los institucionalistas han llegado a comprender los límites que tiene la racionalidad, ya que la pertenencia de los

⁵ Coase, R.H. “La naturaleza de la empresa” en *Ensayos sobre la Teoría de los Precios*, España, Ed. Aguilar, 1963, p. 306.

individuos a organizaciones sociales, desde el nivel familiar hasta el sentido de pertenencia a un país, hace que operen coerciones propias de la estructura institucional.

- Lo anterior, nos lleva a plantear las características de la racionalidad económica de las personas. Según el paradigma marginalista, los individuos toman decisiones completamente racionales en su propio beneficio. North acuñó el concepto de "racionalidad individual imperfecta" para indicar el exceso de casos en que las personas no pueden regirse por la racionalidad del máximo beneficio debido a que no cuentan con toda la información del mercado, o tienen retracciones mentales resultado de su historia y las influencias culturales recibidas.

Por su parte, Williamson ha puesto sobre la mesa de trabajo el concepto de "contrato incompleto", con el que ha querido exponer que no todos los intercambios económicos están organizados bajo condiciones convenidas de mercados ideales, perfectos.

Williamson, señala que no siempre los individuos actúan de buena fe frente al mercado, que existen seres humanos para quienes tiene ventaja un comportamiento deshonesto, produciéndose una situación de "contrato incompleto", debido a que los agentes económicos se mueven en un ambiente de confianza limitada.

- La existencia de asociaciones económicas espontáneas permite que funcionen coaliciones de intereses que buscan imponer su parecer para beneficio de los sujetos que integran la asociación, más allá del marco de competencia del mercado. Las coaliciones cooperativas, como los grupos de presión, tienden a imprecisar las reglas de un mercado impersonal y transparente.
- Las estructuras de gobernabilidad también actúan sobre el mercado modificando las pautas de conducta maximizadora de los sujetos. Aquí, resalta la importancia que tienen las reglas que dan estabilidad al funcionamiento del mercado. La gestión del marco institucional en el que se registran los intercambios, lo que llamamos el mercado exige de los individuos un gran esfuerzo económico que hace crecer los costos de transacción de cualquier actuación económica.
- El neo-institucionalismo económico señala la distinción entre "instituciones" y "organizaciones" y define las necesidades que la vida social impone a los participantes que toman decisiones en el mercado. Según los institucionalistas cuando hablan de organizaciones se están refiriendo "al perfil más personal de las instituciones", es la forma que adquieren las instituciones cuando se trata de que los individuos se organicen para conseguir un objetivo específico. Las organizaciones son el aspecto específico de un fenómeno más general, las instituciones.

Joan Prats apunta que “Instituciones y organizaciones son órdenes, pero de naturaleza enteramente diferente: las instituciones son órdenes abstractos, independientes de los individuos que las componen, que cumplen la función de facilitar a los individuos y las organizaciones la consecución de sus fines particulares, pero que en sí mismas no tienen fines específicos; las organizaciones, en cambio, son órdenes concretos, determinados por los individuos y los recursos que los integran, creados para la consecución de fines particulares y específicos. En tanto que órdenes, instituciones y organizaciones son sistemas normativos, pero las normas institucionales y las normas organizacionales son también de naturaleza enteramente diferente: las normas de las instituciones son abstractas y proceden normalmente de la evolución o dinámica social; las normas de las organizaciones proceden del diseño racional atribuidor de posiciones y pueden ser también alteradas por diseño.”⁶

Según Moisés Amorós Perich sostiene que “Puesto que el estudio de las instituciones no es patrimonio de una disciplina social determinada, entonces no es de extrañar que haya diversos tipos de nuevos institucionalismos (Powel y Dimaggio 1991). Todos los nuevos institucionalismos tiene en común la consideración que las instituciones son relevantes para entender y explicar las

⁶ Prats, Joan. “D.C. North: el neo-institucionalismo y la teoría del desarrollo institucional”. <http://iigov.uoc.es/iigov/pnud/bibliote/texto/bib10005.htm>. p. 1.

interacciones entre los individuos, puesto que las instituciones están dotadas de una lógica propia que condiciona las preferencias individuales.”⁷

En este sentido, no está de más señalar que “La teoría de la elección racional puede ser una herramienta muy útil – argumentan los neoinstitucionalistas que la defienden—para explicar el comportamiento de los actores tanto en la política como en otros ámbitos de las relaciones sociales”⁸, como veremos más adelante.⁹

El neo-institucionalismo y los costos de transacción

Desde el punto de vista de los neo-institucionalistas, los elementos conceptuales señalados terminan por repercutir sobre los costos de transacción de una economía. Argumentan que el esfuerzo de una sociedad que desea mejorar sus ganancias económicas se puede orientar a reducir la incertidumbre económica mediante un mejor desarrollo institucional que disminuya los costos de transacción, y/o oriente su actuar hacia mejoras de productividad a través de avances tecnológicos. Sin embargo, éstos últimos deberán ser congruentes con el nivel de desarrollo institucional.

⁷ Amorós Perich, Moisés. “Participación ciudadana y postburocracia en el gobierno local”. <http://www.gva.es/publicaciones/revista/rvea23/Amoros-6.html>, p. 2.

⁸ Powell W., Walter y Paul J. Dimaggio. *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Ed. FCE, 1999. p. 11.

⁹ En este apartado se analizará la crítica a los problemas teóricos que los defensores del denominado *rational choice* no han podido explicar de la actuación desinteresada, motivada por valores que trascienden el interés individual.

El déficit del análisis teórico neoclásico es conjeturar que los costos de transacción puedan ser igual a cero en un mercado realmente existente, si esto fuera así, los agentes económicos podrían adquirir y procesar información económica sin costo alguno y, en consecuencia, sólo así se darían las condiciones para que las personas y organizaciones realizaran "contratos completos".

Según autores que defienden el neo-institucionalismo señalan que sólo bajo estas condiciones sería posible reflexionar sobre el cumplimiento exacto de los compromisos o contratos contraídos en el mercado. Si estas estipulaciones se cumplieran, nos encontraríamos frente a la inexistencia de costos de transacción, donde habría que suponer que la fuerza ejecutoria de los contratos es exclusiva del Estado, y que lo ejercería con total neutralidad.

En este contexto, el aporte de los neo-institucionalistas ha consistido en avanzar en la directriz que marcan cuatro puntos teóricos principales: la determinación de los costos de transacción, el análisis del derecho de propiedad, la definición de los conceptos básicos de la teoría económica del contrato y la teoría de agencia. El institucionalismo plantea que:

- Los costos de transacción económica infieren un vínculo directo con el contexto real donde se realizan los intercambios. El mercado es entendido como un entramado institucional que se ha formado históricamente y que, en consecuencia, requiere de habilidades específicas tanto de las personas, como de

las organizaciones que operan en él, según su contexto cultural formado incrementalmente en el devenir del tiempo.

No hay un único mercado, sino que cada una de las formas que el mercado ha adquirido a través de las diversas experiencias históricas ha dado lugar a reglas particulares.

Los costos de transacción constituyen el esfuerzo económico que los agentes deben hacer para interesarse en el sistema de transacciones contenido en un mercado específico. Se pueden subdividir en tres órdenes de elementos: costos de información, costos de negociación y decisión, y finalmente costos de vigilancia y ejecución (esto último se puede comprender como aquella fuerza necesaria para imponer el cumplimiento de los contratos).

- El análisis de los derechos de propiedad, en la teoría neo-institucional es el estudio de la posición que ocupan los individuos en el mercado con respecto a la utilización de los recursos insuficientes. En el análisis de esta teoría son los derechos de propiedad donde se originan las instituciones sociales, económicas y políticas que regulan la posición de los agentes frente a la actividad económica.
- La teoría económica del “contrato incompleto” intenta definir los términos en que se concreta la combinación entre los costos de transacción y los derechos de propiedad. Intenta dar explicaciones, con la finalidad de comprender en qué

términos se registran los arreglos y contratos cuando los individuos que concurren al mercado tienen que ver con la asimetría de la información.

- La teoría de agencia se procede de la teoría del contrato incompleto, es considerada como el último eslabón de una cadena en construcción. Se sustenta que tiene relación con una peculiaridad de contratación que está presente en muchos tipos de relaciones económicas y políticas. Se apunta en la "relación de agencia" consistente en la regulación de las relaciones entre las partes de una organización regidas por un orden jerárquico.

Las partes son el "principal" que debe contratar los servicios de un "agente", el que está obligado a defender los intereses del primero, pero entre el principal y el agente existe una desigualdad de información que se registra por la proximidad a los hechos del agente que constantemente está tentado a tener un comportamiento oportunista, a actuar de acuerdo al interés personal.

El problema de la reforma económica persiste en la naturaleza gerencial transferida por las grandes plantas industriales administradas por los ministerios industriales, como una herencia del anarquismo de la antigua empresa soviética cuyo carácter fue la inexistencia de relaciones horizontales. Otra herencia de dichos ministerios fue la asimetría de información mediante la cual las empresas que en otra época pertenecieron al mismo ministerio, ahora pueden obtener mejor su información sobre la competitividad y ventajas comparativas, lo que implica una

diferencia en los costos de investigación para localizar nuevos proveedores, y depurar los costos de entrada al mercado.

El objetivo que buscaron los ministerios industriales fue la autosuficiencia, hoy al crearse productos multifuncionales ha provocado que muchas empresas sufran de altos costos de sustitución y adaptación.

Este tipo de comportamiento oportunista del agente da lugar a unos “costos de agencia” que consisten en las inversiones necesarias para reducir el incumplimiento laboral, más los costos relativos al incumplimiento laboral residual.

El análisis del nuevo institucionalismo debe considerar a las instituciones, organizaciones y actores para el buen funcionamiento de los mercados, se señala que las instituciones y las leyes determinarán el funcionamiento y operatividad de la economía que se mide por el nivel de los costos de transacción.

El mercado, por tanto, debe fortalecerse con un marco jurídico, así como de la actividad de los agentes económicos que están alrededor de éste. Ante la ausencia de estos aspectos no podría registrarse operatividad alguna, particularmente la realización de las transacciones económicas. Cabe señalar, que si el marco jurídico está mal diseñado, los costos de transacción son improductivamente mayores, lo que podría interpretarse como lo señala Olson en “una ineficiencia operacional o ineficiencia de transacción”.

Bajo el análisis de esta teoría se señala que es necesario el desarrollo de una economía institucional de mercado que permita que funcione el mercado y se desarrollen mercados eficientes con mínimo costo de operación o transacción. Lo que a su vez permitiría visualizar la confianza en sus instituciones y organizaciones.

Se presenta la necesidad de desarrollar una economía institucional basada en un Estado de Derecho, en la que se hagan cumplir y se observen las leyes a través de un sistema judicial que también sea institucional y efectivo, entonces el mercado es considerado una institución que cuenta con un marco jurídico tanto de instituciones formales como informales.

Cabe señalar el pronunciamiento a favor de estos postulados a cargo de organizaciones internacionales que llevan a cabo procesos de reflexión sobre las reformas que se realizan en países de América Latina. Particularmente, expertos del Banco Mundial han sostenido que a pesar del crecimiento económico en países industrializados alcanzado con las reformas, aún se exige una reforma de las instituciones.

En el libro denominado *Beyond the Washington Consensus: Institutional Matter*, editado por el Banco Mundial, se señala que las instituciones son importantes para el desarrollo, pretende analizar la relación entre instituciones y desarrollo, intenta

utilizar conceptos de economía política marxista para analizar el proceso de reforma institucional y centra su reflexión en cuatro áreas: finanzas, justicia, educación y sector público para el logro de los objetivos de desarrollo.

El texto apunta que “las instituciones son importantes para el desarrollo porque determinan la eficiencia y existencia de los mercados, así como de las organizaciones públicas y privadas”.¹⁰

Al respecto, la analista política Ana Sofía Cardenal en su artículo “Los expertos del Banco Mundial se pronuncian sobre el desarrollo institucional” sostiene que en el libro del organismo internacional anteriormente señalado “no se especifica la relación que se establece entre las variables intermedias -mercados y organizaciones- y la variable a explicar: el desarrollo. Básicamente, se asume una relación directa y automática entre la eficiencia de los mercados y las organizaciones y el desarrollo, o se identifica una cosa con la otra. Eso se explica, en primer lugar, porque se asume absolutamente el paradigma teórico del neo-institucionalismo económico, cuya gran contribución ha sido demostrar la importancia de las instituciones para el buen funcionamiento de los mercados y organizaciones - y, en último extremo, de la economía.

En segundo lugar, porque, precisamente por eso, no se cree en la necesidad de establecer un vínculo más preciso y específico entre la eficiencia de los mercados,

¹⁰ Shahid Javed Burki y Guillermo E. Perry. *Beyond the Washington Consensus: Institutional Matter*, Washington, Banco Mundial, 1998, p.17.

las organizaciones y el desarrollo, lo cual se explica a su vez porque se carece de un concepto de desarrollo distinto del de eficiencia económica. Esta crítica se aclara y responde a la vez cuando se dice (en la introducción) que el libro se ocupa sólo, o principalmente, de aquellas áreas de reforma institucional que afectan directamente a la competitividad y vulnerabilidad de las economías, y no a aquellas con efectos directos sobre la reducción de las desigualdades y la pobreza.

Dicho de otra forma, no sólo se da prioridad al objetivo de eficiencia sobre el de bienestar social (o desarrollo humano), sino que se pierde una oportunidad interesante para especificar cómo y de qué manera las instituciones contribuyen a la reducción de las desigualdades y la pobreza. Aunque anunciado, es éste un aspecto ausente del libro que nos deja sin saber cómo las desigualdades y la pobreza se relacionan con los objetivos de competitividad y eficiencia económica, que el libro identifica con el desarrollo. Y, a la inversa, cómo una economía más competitiva y menos vulnerable puede contribuir a disminuir las desigualdades y la pobreza.

La crítica con la que iniciábamos este párrafo llega así al final del ciclo: no se da cuenta de la relación entre eficiencia y desarrollo porque la competitividad y la

eficiencia se convierten en fines en sí mismos, y no en medios para lograr cuotas más elevadas de bienestar social y desarrollo humano.”¹¹

Eficiencia y funcionalidad del mercado

El mercado como institución debe de operar con eficiencia y de manera óptima, éste, como bien lo señala Olson, no se vuelve eficiente y competitivo por sí sólo, o porque se abre la economía a la competencia internacional, o bien porque se privatizan los activos del Estado y se desregulan las actividades económicas. Según este autor “la economía neoclásica plantea que el mercado resuelve de la mejor manera la organización de los factores de la producción, como son el capital y el trabajo.

En el mercado confluyen los factores de la producción, pero de acuerdo al enfoque institucionalista, pensar que la eficiencia y la productividad del mercado se alcanzan sólo con inversión en capital físico, humano y tecnológico es una visión parcial. Desde el enfoque de la economía institucional de mercado, la visión neoclásica no integra al factor más importante para el funcionamiento eficiente de un mercado: la estructura institucional y organizativa de la economía.”¹²

“De hecho la tarea real del *management* empresarial consiste en descubrir y captar mercados, en evaluar productos y técnicas de producción y en gestionar la

¹¹ Cardenal. Ana Sofía. “Los expertos del Banco Mundial se pronuncian sobre el desarrollo institucional”. <http://www.gva.es/publicaciones/revista/rvea23/Amoros-6.html>. pp.1-2.

¹² Idem. p. 3.

acción de los empleados. Se trata de tareas que implican siempre grados mayores o menores de incertidumbre, por lo que la gerencia empresarial tendrá que invertir en información. La cuestión es que la clase de información y conocimiento requerido por el empresario para maximizar su función de utilidad depende en buena parte del particular contexto institucional. Y como son las instituciones las que delimitan las oportunidades de maximización de la organización, ellas son también las que delimitan la dirección que tomará la adquisición de conocimientos y habilidades organizativas. Con ello las instituciones se convierten en el factor decisivo para el desarrollo a largo plazo de la propia sociedad.”¹³

Para Douglass North, las instituciones son “elementos indispensables que intervienen en el rendimiento del mercado dependiendo de su funcionalidad, ya que afectan a los elementos que constituyen el costo total: los costos de producción y los costos de transacción.”¹⁴ En este sentido, habrá mercados eficientes y productividad de la economía en la medida en que se cuente con instituciones y organizaciones funcionales, así como con costos de transacción y de producción bajos, así como también competitivos.

Por su parte, Ayala Espino sostiene que el análisis del mercado se debe basar en "las estructuras de poder desde una doble perspectiva: la organización y el control del sistema económico y el proceso jurídico, (...) enfoca los problemas de

¹³ Prats, Joan. “D.C. North: el neo-institucionalismo y la teoría del desarrollo institucional”. <http://iigov.uoc.es/iigov/pnud/bibliote/texto/bib10005.htm>., 2000, p. 4.

¹⁴ North, Douglass. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 85.

asignación de recursos como un proceso de ajuste complejo y de negociaciones entre individuos, grupos, el Estado, etc., y no normativamente, como la economía convencional, (...) en las relaciones entre el tipo de instituciones y los costos de transacción.”¹⁵

Las instituciones y las estructuras jerárquicas en las organizaciones económicas son elementos que pueden cambiar las elecciones y acciones de los individuos y grupos.

Supone que los agentes económicos actúan colectivamente, a través del mercado, pero también, y de manera decisiva, del proceso político y jurídico que se sigue para encontrar soluciones a problemas de asignación de recursos y distribución del ingreso para los cuales el mercado no ofrece respuestas o soluciones eficientes.

Sin embargo, se debe de considerar que ante la presencia de problemas de asignación de recursos y la distribución del ingreso, el mercado se enfrenta a la búsqueda de soluciones eficientes, tras considerar la presencia e interacción de las instituciones, de las estructuras jerárquicas en las organizaciones, así como de los agentes económicos que actúan en éste.

¹⁵ Ayala Espino, José. *Instituciones y Economía*. México, FCE, 1999, p. 42.

De acuerdo con Olson, el reto es desarrollar una economía institucional de mercado mediante una nueva organización institucional, con actores que se apeguen a las instituciones y la ley, “las cuales tienen como fin generar los incentivos a favor del crecimiento económico y tender los puentes entre el mercado, el estado y la sociedad para un desarrollo integral y sustentable.”¹⁶

Ayala Espino apunta que las instituciones formales (leyes y reglamentos) tienen como objetivo el solucionar los problemas específicos, mediante una actuación de carácter obligatorio y específico dentro de un campo de dominio público, mientras que las instituciones informales se caracterizan por ser “reglas no escritas”¹⁷ y convencionales que pueden cumplirse voluntariamente y son de dominio privado.

En este sentido, el sistema económico se caracteriza hoy en día por un nuevo funcionamiento estructural que ha implicado la racionalización de la intervención del Estado en la economía, por lo que desde esta perspectiva de los neo-institucionalistas se justifica el planteamiento de que se requiere de un marco jurídico e institucional para su funcionalidad.

Esta situación afecta la operación y funcionamiento de los mercados. El capitalismo de mercado como sistema económico se define como la propiedad

¹⁶ M. Olson. “Hacia una Economía Institucional de Mercado”. en *Revista Reforma y Democracia*, N° 7, CLAD, 1995, p. 4.

¹⁷ Op. Cit. Ayala Espino, José. *Institución y Economía*, p. 67.

privada de los medios de producción y el sistema de precios como mecanismo para la asignación de la producción y distribución de los recursos.

El marco institucional de la economía de mercado es definido por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE, o bien OECD por sus siglas en inglés) como el marco regulatorio que los gobiernos deben establecer como requisitos a empresas y a los ciudadanos. La orientación de la OCDE sobre la reforma regulatoria es el nuevo marco institucional de leyes, normas, reglamentos, etc., que deben enmarcar los procesos de privatización, de apertura y liberalización de los mercados, para alcanzar el objetivo de ser competitivos y eficientes.

La capacidad institucional para producir regulaciones de calidad es una variable importante en el desarrollo de todo país. La calidad de estas regulaciones se mide por su impacto económico y social en el bienestar de un país. Es menester señalar que la reflexión al respecto lleva a considerar que en caso de que las regulaciones sean inapropiadas pueden traer considerables consecuencias en costos tanto sobre el sector regulado como sobre la economía en su conjunto.

Entre esas consecuencias podría generarse la debilidad de recursos en las empresas, lo que puede convertirse en una sobreinversión en capital o en fuerza de trabajo, así como en una producción ineficiente, es por ello que de la economía de mercado proviene la hoy tan proclamada redefinición del papel del Estado, el

cual ante esta coyuntura debe desarrollar su capacidad de control para continuar siendo el guía colectivo de la sociedad y el garante de la buena gestión de la cosa pública mediante su propia acción: la administración pública.

Estado administrativo en el marco de la globalización

El Estado tiene características económicas, pero su esencia es política y administrativa, sin administración pública no hay Estado, de modo que los estados regiones, carentes de política y administración son eso, regiones, más no estados. Basta subrayar que la administración pública es la actividad del Estado y que abraza tanto actividades funcionales, que tienen como propósito conducir la realización del trabajo, así como actividades institucionales, que son aquellas cuyo objeto es el mantenimiento y operación de la administración pública, por cuanto que constituye un organismo.

Max Weber señala que difícilmente existe una actividad o tarea que no tenga relación alguna con el Estado, pero que al mismo tiempo se le considerara perpetuamente de su monopolio. Si bien es cierto lo que señala Weber es evidente que el Estado, desde el siglo XVIII, ha monopolizado actividades funcionales que le son inherentes entre las que destacan las relaciones exteriores, defensa, justicia, entre otras.

El alcance de la administración pública se registra hasta donde la necesidad de la realización de los fines del Estado lo demanda, y los límites de la administración pública son esas necesidades.

En contraste con estos principios, los postulados de la teoría del neo-institucionalismo económico no contemplan que el Estado es indispensable a pesar de todas las formas de manifestación de la globalización y , por ende, la administración pública también lo es, ya que no toda actividad estatal es netamente económica, sino más bien social y política.

No se omite señalar que en el marco de la noción de sustentividad o sustentable, Joan Prats sostiene que la sustentividad “construida trabajosamente entre el último tercio del siglo pasado y el primero del actual, ha plasmado en un paradigma que atiende y resuelve los problemas de legitimidad del Estado Liberal de Derecho, pero que ha sido irrelevante e indiferente al desarrollo del Estado Social y Democrático”,¹⁸ por ello, la administración pública tiene gran presencia sobre el desarrollo económico sustentado, particularmente en países que suelen presentar situaciones de atraso. Este concepto de sustentable perfila a la intervención de los gobiernos nacionales en el proceso del desarrollo, pareciera ser un nuevo paradigma del desarrollo que, haciendo cara a la orientación hacia el mercado, emplaza a que los gobiernos asuman la responsabilidad de

¹⁸ Prats Català, Joan. “Derecho y Management en las Administraciones Públicas” en *Notas sobre la crisis y renovación de los respectivos paradigmas*. <http://iigov.uoc.es/iigov/pnud/bibliote/texto/bib10005.htm>., 2000, pp. 3

salvaguardar situaciones de pobreza y ofrecer acceso a los bienes productivos a través de redes sociales de seguridad.

Basta señalar que la función de la administración pública en el desarrollo económico sustentable consiste en la planificación y la gestión de políticas, la transferencia de los recursos y programas de gasto público. Cabe apuntalar que cada administración pública determina sus necesidades para aumentar la capacidad de los servidores públicos y mayor eficiencia de los sistemas administrativos, considerando que existen diversos medios para mejorar el desarrollo del gobierno.

Es cierto que las presiones globales para la transformación de los estados no son las mismas tanto para los países desarrollados como subdesarrollados. Esta internacionalización de los mercados industrial y financiero ha provocado un desajuste en sectores de las economías de los estados, en las estructuras administrativas nacionales.

Según Wright “Estas presiones de los mercados industrial y financiero, lo que está creando grandes problemas de coordinación administrativa internacional, transnacional o transfronteriza, y provocan, en ciertos sectores, un desajuste entre las estructuras administrativas nacionales, los procedimientos y el personal, y la gestión administrativa de los nuevos requerimientos regulatorios internacionalizados. Más aún, la internacionalización ha supuesto algunas veces,

crecientes conexiones entre empresas (empresas colectivas, intercambio de acciones, acuerdos de investigación o comercialización, ganancias minoritarias) no sólo en países diferentes, sino también entre las empresas públicas y privadas. Este aumento de la hibridación extranjero nacional, público privado – a menudo motivado por gobiernos europeos occidentales – está desdibujando no sólo la identidad, sino también las líneas de responsabilidad para los administradores públicos.”¹⁹

En lo referente a la administración pública, este nuevo paradigma neo-gerencial fue postulado por concepciones económicas de mercado al estilo de la Escuela de Chicago, así como la teoría de elección pública como se tratará en el capítulo siguiente. También está sustentado en estas interpretaciones de los derechos de propiedad y costos de transacción.

Lo importante es señalar que la administración pública se desenvuelve en la esfera política, mientras que la Nueva Gerencia Pública lo hace en la económica. “El modelo gerencial tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modificaron la forma burocrático-piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes – de ahí el nombre de gerencial. Con estos cambios, se pasó de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en la

¹⁹ Wright, Vicent. “Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la administración Pública” en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Madrid, N° 7-8, 1997, p. 27-28.

responsabilidad de los administradores, avalados por los resultados efectivamente producidos. Este nuevo modelo procura responder con mayor rapidez a los grandes cambios ambientales que acontecen en la economía y en la sociedad contemporáneas.”²⁰

El modelo neo-gerencial ha dejado de eludir el reconocimiento de que los problemas centrales en la administración pública residen en el estudio de las organizaciones del servicio público, trasladándose hacia los problemas de gobernabilidad que es un tema central en ciencia política y administración pública.

En este sentido es que el Estado tiene funciones políticas y económicas que, si bien, son distintas, también están relacionadas.

En este sentido, es importante considerar lo que Dwight Waldo sostiene “los estados son administrativos o no son estados.”²¹

Por lo anterior, se considera importante que se revise al modelo neo-gerencial y evaluar su alcance efectivo, así como considerar que “el mercado no suele surtir remedios *mágicos* para los problemas sociales, sino por el contrario, convertirse en una fuente inagotable de problemas no sólo sociales, sino políticos y hasta

²⁰ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Consejo Científico del CLAD. “Una nueva gestión pública para América Latina”, <http://www.clad.org.ve/>, p.p. 5-6.

²¹ Waldo. Dwight. “A Theory of Public Administration means in our time a Theory of Politics also” en *Public Administration: the state of discipline*, United States, Chatham House Publisher, 1990, p. 79.

económicos, que son los que preferentemente quiere resolver”²². Por lo que cualquier planteamiento por simple que lo sea, no debe de perder de vista la condición de Estado, y sobre todo no debe soslayar la soberanía.

El proceso globalizador ha transferido poderes desde las naciones hacia una esfera global despolitizada, pero éste debe ser regulado, pues donde existe sociedad deberá haber leyes. El mejor ejemplo lo podemos observar ejemplificando la explotación de las cuatro “íes” de la economía mundial: inversión, industria, tecnología de información e individuos consumidores que son características de los estados-región, esta explotación ha provocado particularmente el abandono de su soberanía. Asimismo, permiten sin límite alguno la inversión extranjera, sus productos, así como la propiedad extranjera.

Esta explotación se registra porque favorecen sin límites a la inversión extranjera, la propiedad extranjera y los productos extranjeros, en ellos se deben establecer una economía de servicio con adecuada infraestructura de comunicación y transporte, así como de profesionales calificados. Los estados región -la nueva geografía mundial estaba dominada por el Estado región personificado por el norte de Italia, Baden-Würtemberg, Gales, San Diego-Tijuana y Hong Kong, entre otros más de igual relevancia- han dejado de orientarse al Estado nación para permitir que los guíe la economía planetaria.

²² Morgan, David y Robert England. “The two faces of privatization” en *Public Administration Review*, Vol. 48, Num. 6, United States, 1988, pp. 985.

En este sentido, los estados en los que se vive esta situación han dejado de orientarse al Estado nación y han permitido que los guíe una economía mundializada de modo que ésta se vuelve uno de los motores más fuertes del internacionalismo, pero también han soslayado su soberanía. Es menester hacer énfasis de que si no está presente la administración pública, un Estado sencillamente no es tal, y que los estados carentes de soberanía seguramente serán regiones, pero no estados.

Además de que “las condiciones dentro de las cuales actúa el Estado, están configuradas por una variedad de fenómenos y relaciones sociales concretas, que son complejas y cambiantes, y que designan el modo como la actividad se organiza para actuar en ellos. Esta organización está determinada por la amplitud y variedad de la esfera de acción del Estado, y el grado de desarrollo histórico que tiene. Por consiguiente, las funciones primordiales del Estado están encaminadas a patentizar la capacidad de autodeterminación del Estado mismo, ante otros Estados; a desarrollar las fuerzas militares para garantizar el ejercicio de dicha determinación; a desarrollar los elementos constitutivos de la sociedad, tanto los materiales, como intelectuales y los morales; y a ejercitar la justicia, para asegurar la aplicación del Derecho.”²³

Se debe de considerar que incluso se puede pensar que este modelo “es hoy por hoy algo tan omnipresente dentro del sector público que difícilmente deja espacio

²³ Guerrero, Omar. “Continuidad y terminación de políticas en Administración Pública” en *Revista de Administración Pública*, Vol. 27, Núm. 2, San Juan, Puerto Rico, 1995, p. 19.

para cualquier otro programa de reforma alternativo. Pero si actualmente la Nueva Gerencia Pública (NGP) lo es todo, también podría suceder que no fuera nada, que no representa realmente una forma peculiar de gestionar las organizaciones. Cuando Max Weber, en 1911, describió su famoso tipo ideal burocrático, las características utilizadas para definirlo (tales como la distinción entre funciones y personas, la estructura jerárquica, la confianza en los procedimientos escritos y relegados, o el énfasis en la creación de una administración ajena a los intereses particulares) también servían como rasgos distintivos, como elementos no compartidos por otras organizaciones. Ochenta años más tarde, el tipo ideal weberiano ha perdido fuerza innovadora y se ha convertido en sinónimo de “organización”. Quizá sucederá lo mismo con la NGP y podría ser que un lapso de tiempo mucho más corto.”²⁴

Hans-Ulrich Darlien sostiene que “algunos elementos de reforma de la Nueva Gestión Pública (...) ocasionalmente entran en conflicto con las normas legales existentes (estricto apego por los rendimientos frente al principio de alimentación), o tiene que establecerse dentro de un espacio pequeño de maniobra (reducción de programas y la Sozialstaatprinzip (principio del Estado social), o, se encuentran con resistencia por razones de cultura política.”²⁵

²⁴ Dunleavy, Patrick y Christopher Hood. “De la Administración Pública a la nueva gerencia pública. ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados” en *Gestión y Análisis de Políticas*. Madrid, N° 3, 1995, p. 106.

²⁵ Darlien, Hans-Ulrich. “Modernización administrativa: ¿moderna, modernista, posmodernista? en *Gestión y Análisis de Políticas*. Madrid, N° 7-8, septiembre 1996-abril 1997, p. 24.

Ávalos Aguilar sostiene que “la gestión pública abarca tres problemáticas: la institucional, la organización y los procesos de acción. Por lo que se refiere a la institucional, ésta se localiza dentro del sistema administrativo. La cual corresponde a dos vertientes, lo normativo y lo positivo. En el primero estamos hablando del derecho administrativo, y en el segundo nos estamos refiriendo a la ciencia administrativa.”²⁶

Lo anterior, reafirma la invitación de la necesidad, como se señaló en párrafos anteriores, de revisar al modelo neo-gerencial y su cuestionable, como ya lo hemos visto, alcance efectivo, tal argumentación se debe a que dicho modelo sólo ha revelado incoherencias, contradicciones y costos no claramente visibles, toda vez que al mismo tiempo arriesga los límites de la redefinición del Estado “en una forma minimalista y puramente privada de mercado. Y no sólo por los impedimentos políticos o constitucionales. El problema reside en la propia naturaleza del Estado. Los mercados pueden ser útiles para asegurar que los productores no sean dominantes y que se tengan en cuenta a los consumidores e incluso, si la situación lo permite, asegurar algún grado de eficiencia. El Estado, con su énfasis sobre la planificación y sus extensas estructuras jerárquicas, puede no ser eficiente ni sensible a las demandas, pero sustituir las jerarquías por

²⁶ Ávalos Aguilar, Roberto. “Innovación de la gestión pública: análisis y perspectiva” en *Revista Gestión y Estrategia*. <http://www-azc.uam.mx/gestion/num8/doc1.htm>, p. 7.

mercados (tomando prestada la frase de Williamson) es un proceso lleno de dificultades.”²⁷

Les Matcalfe sostiene que “Las conocidas propuestas de reforma basadas en la confianza del mercado – como la privatización. La concentración externa, la desregulación y la limitación de la práctica `privada en el gobierno – son concebidas de forma demasiado limitada para poder proporcionar soluciones a los urgentes e importantes problemas de acción colectiva como son: la protección medioambiental, la reconstrucción económica, el desarrollo regional o la reforma de los servicios del Estado de Bienestar como la educación y la salud.”²⁸

De ahí que en términos de soberanía, la administración del Estado “funciona de acuerdo a normas que derivan de muchas, y a veces contradictorias, racionalidades: política legal, institucional, técnica, social y económica, y una gran parte de su lógica exige alguna forma de weberianismo, con énfasis en la uniformidad, la imparcialidad, el anonimato y las normas jurídicas.

Mientras que es altamente positivo hacer al gobierno más parecido al mundo de los negocios, es altamente problemático hacer que funcione como una empresa (business-like vs. like business). El sector público siempre tuvo que hacer juegos malabares con conjuntos de valores en conflicto, incluyendo la democracia (por

²⁷ Wright, Vicent. “Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la administración Pública” en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Madrid, N° 7-8, 1997, p. 42.

²⁸ Metcalfe, Les. “Gestión Pública: De la imitación a la innovación” en *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, BOE/ MAP, 1996. p.88.

ello, la responsabilidad política), la equidad (que implica uniformidad) y eficiencia (mínimos costos). Mucha de la actual política radical de reforma en el sector público está obsesionada con la eficiencia, en sentido estricto, y basada en una visión simplista de la burocracia, una visión naive del mercado, una opinión idealizada del sector privado, una inestabilidad de los costos no previstos de la reforma, un exceso de optimismo acerca de los resultados prácticos y, quizás más importante, una visión equivocada del Estado.”²⁹

Sin embargo, el Estado tiene una tareas importantes que realizar entre ellas sus funciones básicas, especialmente, la defensa, la información de interés nacional, estrechar la relación de los gobiernos con la sociedad civil, asegurar la provisión de los servicios públicos, la distribución del ingreso, la protección de bienes y servicios públicos, actividades de regulación que garantizan la estabilidad social y el empleo de medidas de política económica que constituyen el centro de la identidad nacional.

²⁹ Ibidem.

CAPÍTULO 2 MARCO DE REFERENCIA: GLOBALIZACIÓN VERSUS SOBERANÍA

La influencia de la globalización, en todas sus manifestaciones, es el rasgo peculiar en esta época actual. En la presente investigación es considerada como un factor de estandarización económica mundial, no de menor importancia guardan los temas del Estado y la administración pública ya que la globalización es una manifestación económica, un fenómeno integral donde la administración pública es observada desde la óptica económica.

Con el devenir de nuevas universalidades políticas es menester señalar que la globalización se presenta asumiendo el liderazgo de la economía mundial y tiene como pretensión la de uniformar a la humanidad a través de un mundo habitado por productores y consumidores, en donde la estructura vital de su vinculación es la economía.

La irrupción de la globalización durante la segunda mitad del siglo XX trajo un replanteamiento sustancial de las relaciones entre los estados y especialmente de sus vínculos políticos y sociales. Desde entonces, los nexos administrativos tienen importancia, pues ahora se está desarrollando un sistema regional de administración en Europa, así como un modelo global de desarrollo basado en el sector privado, el orden del mercado, la liberalización y la desregulación económicas para implementar las bases para las regulaciones estatales, postulados que abordamos en la presente tesis desde el enfoque de la

emergencia de la ideología del neo-institucionalismo económico, como método de investigación.

A partir de la segunda mitad de los años setenta, se han registrado innumerables cambios en la sociedad y en la economía debido a diversos factores, entre ellos los avances científicos y tecnológicos, el desarrollo de las telecomunicaciones, el uso de sistemas de información, la modificación de los sistemas de producción con base en una nueva distribución espacial de la industria y los mercados (consumismo), los cambios de valores en la vida social, formas familiares, reconocimiento y aceptación de las diferencias individuales de género, raza, etc.

La función del Estado

Como se señaló en párrafos anteriores, en la segunda mitad del siglo XX, a partir del decenio de 1960, se registraron diversos factores de carácter negativo que procedieron adversamente contra la administración del Estado en los países subdesarrollados, entre ellos la influencia desfavorable de la inestabilidad política sobre la administración pública y la mengua del desarrollo económico, reflejándose en un lento crecimiento económico, aumento de la inflación y el desempleo, generando graves problemas administrativos y financieros.

El desfase estructural registrado a finales de la década de 1970 da como resultado que se registren esfuerzos para reformar a la administración pública. Dicho

desfase se registró cuando los países subdesarrollados intentaban organizar a su administración pública, es decir, cuando pretendían resolver sus problemas que daban origen a las reformas administrativas, ya había surgido otra problemática en el contexto mundial que debían enfrentar. Por consiguiente, tenían que redoblar esfuerzos para crear capacidad administrativa y resolver problemas futuros, a pesar de que sus recursos estaban comprometidos para generar capacidad administrativa para el presente.

Es menester señalar que en esta coyuntura, los modelos teóricos generales preparados por instituciones internacionales o por organismos nacionales para los países desarrollados no valieron para aclarar las tendencias futuras de la administración pública en los países subdesarrollados. Los modelos teóricos generales se extrapolaron para marcar la directriz de las tendencias vigentes en los países subdesarrollados y así analizar los campos sustantivos de interés, particularmente la economía y la tecnología.

También fue observable la lentitud en el cambio de la administración pública, abordándose temas importantes que predominaron en el decenio de 1980 entre los que destacan: la función del gobierno, política y administración, manejo público, surgimiento de sistemas complejos, entre otros.

A principios de la década de los años ochenta, la importancia del papel del Estado menguó fuerza en la mayoría de los países subdesarrollados. La conjugación de

factores interno y externos confirieron menores responsabilidades al Estado, en donde la influencia del contexto internacional respecto al comercio, la inversión y los costos de la energía hicieron que el Estado desempeñara un papel fundamental en el manejo de las economías nacionales.

Si bien se señala que en esta década y en la década de 1990 el Estado se enfocó a resolver aquellos graves problemas administrativos y financieros, claro está que las modalidades de su administración variarían según el país que se trate debido a sus propias características políticas y sociales, desde hace dos décadas ya existían demandas muy fuertes que pesaban sobre el Estado, destacando la demanda de mejorar su gestión interior.

Demandas que se intensificaron en la década de 1980 y que ejercieron tal presión que fue ineludible asegurar un funcionamiento más eficiente de los servicios de la administración pública, pero también el idear nuevos e innovadores conceptos para resolver estos problemas. Los criterios de evaluación deberían ajustarse a la naturaleza de las políticas y las metas del nuevo orden económico internacional.

El fortalecimiento del Estado

En la década de 1980 expertos de la Organización de las Naciones Unidas propusieron que el crecimiento del sector público debería considerar las

necesidades de consolidación de las inversiones y de las actividades registradas hace dos décadas, así como la escasa gama de conocimientos especializados en gerencia pública, la escasez de información, la creación de nuevos organismos administrativos, sin ponderar adecuadamente su aplicabilidad y efectividad a las necesidades nacionales para determinar la responsabilidad gubernamental.

Una nueva concepción comercial mundial

La emergencia de un cambio sustancial en la política internacional ha originado por una parte, que algunos autores planteen que se trata de una coyuntura entre situaciones de desorden y guerra, que surgirá una nueva lid bélica ante la cual la humanidad debe prepararse para enfrentar un nuevo conflicto mundial.

Por otra parte, otros pensadores que reflexionan sobre una nueva concepción comercial de las relaciones internacionales que aparentemente ofrece alejarse de esas situaciones de caos y encontrar formas de cooperación entre los estados, postulando que las ventajas de la cooperación entre y del comercio son más importantes que superan las ventajas del enfrentamiento militar y el expansionismo territorial.

Mediante los mecanismos del desarrollo tecnológico-industrial y del comercio internacional, los estados pueden transformar significativamente su estatuto en el

mundo, mientras que por esta misma acción, otros países pueden también beneficiarse con la expansión del comercio y la cooperación económica.

La nueva teoría comercial de las relaciones comerciales apunta que cuando se aborda el tema del comercio, algunos pensadores lo hacen peyorativamente, en contraste con la alta política representada por los intereses nacionales. Sin embargo, es muy posible que las relaciones entre los estados se transformen más sensiblemente por efecto del comercio, que por la implementación de la política militar. Este era el contexto mundial cuando emergió la era del neoliberalismo que propuso una visión distinta de cómo se incorporarían los países atrasados a la globalización.

La administración pública en el mundo, era neoliberal etapa inicial de la globalización

A finales de la década de los años ochenta la administración pública continuó enfrentando diversos y serios problemas, particularmente los que se relacionaban con el dinero, finanzas, comercio, endeudamiento, lo que provocó que aumentara la proporción del consumo público con relación a las inversiones. La escasez de recursos financieros y el cambio de visión del papel del gobierno en la economía pusieron en cuestionamientos severos el lugar que ocupaba la administración pública como un instrumento de desarrollo.

Se llegó a criticar el papel de la administración pública ante otras instituciones de la sociedad, las relaciones registradas entre dichas instituciones, la eficacia en los procesos y sistemas administrativos vigentes en ese entonces.

También se registró la reducción de los programas sociales, el aumento de inestabilidad política. En países, como México, donde funcionaba la llamada economía “mixta” se registró una fuerte presión para privatizar algunas actividades que realizaban las organizaciones públicas. Por su parte, en naciones con economía de planificación centralizada se aplicó el principio “de mercado” a sus administraciones públicas.

Lo anterior, permite visualizar las diferencias entre cada país con respecto a su propio desenvolvimiento, los diversos problemas de desarrollo que enfrentaban, la disponibilidad de recursos, y la aptitud para corregir sus instituciones y prácticas administrativas. Tales diferencias han sido el resultado de sistemas diferentes de organización económica, así como de otros factores sociales, políticos y económicos inherentes a cada nación.

Ante esta diversidad de condiciones nacionales y regionales, la ONU señaló que no era “posible generalizar acerca de la privatización como política ni la adopción de un modelo en detrimento de otro. La privatización puede no ser la política

adecuada en algunos países, pero podrá fomentarse en otros, donde se dan las condiciones apropiadas.”¹

Cabe señalar que la privatización era propicia en países con empresas públicas que realizaran actividades en sectores sin importancia vital para la soberanía nacional, con una estructura industrial diversificada, con un sector privado capaz de absorber a las empresas estatales, pero siempre y cuando se procediera con precaución porque la privatización produce problemas de regulación, causa el cambio de personal capacitado del sector público hacia el sector privado, y deja al gobierno sin un control adecuado sobre sectores fundamentales de la economía.

En este contexto, la globalización ha influido en la transformación de valores en administración pública, y se han registrado nuevas categorías entre ellas, el mercado mundial para articular los mercados nacionales y regionales. Globalización y privatización son dos elementos centrales de la economía neoclásica que reivindica la promoción de los mercados, la competencia, el espíritu empresarial y la orientación hacia el cliente más allá del *locus* económico privado.

Es menester señalar que hoy en día la literatura empresarial está atiborrada con una variedad de técnicas de gestión modernas, entre la que destaca el análisis

¹ Carrillo Castro, Alejandro. “Administración y Finanzas Públicas. Informe de la Octava Reunión de Expertos” en *Administración Pública: Marco Internacional (1967-1987)*. México, Organización de las Naciones Unidas y Miguel Ángel Porrúa, 1988, p. 605.

costo-beneficio. Sin embargo, el derecho administrativo mantiene su fuerza en muchos países subdesarrollados, pues la administración pública funciona dentro de marcos jurídicos y respeta los procedimientos legales.

El mejoramiento de la labor normativa a cargo de instituciones del gobierno continúa siendo crítico, es una proposición válida independientemente de la función que se asigne al Estado en pro del desarrollo. Sin embargo, la introducción de políticas de orientación hacia el mercado requiere de una cuidadosa tarea normativa, sobre todo en sociedades que carecen de infraestructura básica como la de las economías de los países desarrollados.

Asociado a los problemas en materia de planificación, presupuestación y gestión económica se debe de considerar la incapacidad de los gobiernos de los países subdesarrollados para hacer frente a los problemas. En este contexto de cambio acelerado por el que atraviesan las sociedades contemporáneas, se ha llegado a calificar al gobierno de ineficiente. Calificación que se le ha adjudicado al gobierno, una vez que se ha señalado su incapacidad para gobernar, o bien, por generar ingobernabilidad al no dar respuesta a los requerimientos mínimos de bienestar, principalmente en materia de salud, educación, empleo y civilidad.

La ingobernabilidad puede considerarse como “la incapacidad de producir bienestar debido a una mengua sensible de orden y estabilidad (...) es la imposibilidad del régimen para dirigir, y por lo tanto, para garantizar el factor

político primordial de orden y de estabilidad como condiciones necesarias para la provisión de bienestar. Así, la ingobernabilidad no se ciñe a la incapacidad de ofrecer bienestar, se extiende a la imposibilidad de crear condiciones para el orden y la estabilidad, sin los cuales, la convivencia social es imposible”.²

Ingobernabilidad: deslegitimidad y deficiencia

Dos factores han sido contemplados en las reflexiones sobre la gobernabilidad: la legitimidad y la eficiencia, la falta de alguno de los dos provoca ingobernabilidad. La gobernabilidad era considerada como algo inherente a todo gobierno legítimo, y toda legitimidad correspondía a la voluntad general de la sociedad, surgiendo con estas bases la democracia liberal como la conocemos hoy día.

Los estudios empíricos realizados en la década de los años cincuenta y sesenta, bajo el argumento de las "teorías de la modernización", sostenían que los países democráticos del lado occidental eran libres, estables y funcionaban bien, mientras que los regímenes llamados del segundo y tercer mundo, generalmente eran despóticos, inestables y funcionaban mal.

A fines de los sesenta y durante el transcurso de los años setenta, la eficiencia cobró fuerza tras resolver, en los países occidentales, el lado de la demanda, por

²Guerrero Orozco, Omar. "Ingobernabilidad: disfunción y quebranto estructural" en *Revista Reforma y Democracia*, No. 3, enero, CLAD, 1995.p. 3.

medio de las democracias liberales, y el lado de la oferta, la capacidad por parte de los gobiernos de proveer los bienes y servicios demandados.

Noberto Bobbio reflexiona sobre dos puntos de vista de lo que es una crisis de gobernabilidad. Primero, relaciona la crisis de la gobernabilidad con el desempeño parlamentario y la incapacidad por parte de los partidos políticos de formar coaliciones. Segundo, sostiene que dicha crisis es entendida como la incapacidad de resolver conflictos a nivel parlamentario, y en el ámbito de la sociedad. Las dos concepciones de Bobbio de en qué consiste una crisis de la gobernabilidad, son bastante similares. Lo que varía son los contextos de las crisis: los sistemas políticos nacionales.

Bobbio apunta que “en un determinado contexto histórico, se ubica el reciente debate sobre la teoría de Niklas Luhmann, de acuerdo con el cual, en las sociedades complejas que han concluido el proceso de positivización del derecho de la legitimidad no es el efecto de referencia a valores, sino es producto de la aplicación de ciertos procedimientos establecidos para producir decisiones vinculantes (...) donde los sujetos participan en el procedimiento, si bien dentro de los límites de las reglas establecidas, la legitimidad es representada como una prestación del mismo sistema.”³

³ Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*. México, Ed. FCE, 1998, p. 27.

Cabe señalar que, cualquiera que sea el entendimiento de la gobernabilidad y/o la ingobernabilidad es necesario considerar la relación entre el gobierno y la sociedad, en la cual la legitimidad y eficiencia están incluidas. Por lo tanto, la definición de crisis de la gobernabilidad que se aplica aquí es la falta de equilibrio entre estas relaciones.

En este sentido, Omar Guerrero señala que “la ingobernabilidad es concebida de un modo particular, estricto y coyuntural, no como un fenómeno general, toda vez que su configuración epistemológica tiene su fundamento en la idea de *disfunción*”. Existen tres versiones disfuncionales de la ingobernabilidad.”⁴

La primera concibe a la ingobernabilidad como el resultado de un exceso de exigencias sociales que obstruyen los procesos gubernamentales de respuesta del gobierno y menguan la capacidad de servicio público. Gobernabilidad e ingobernabilidad son reconocidos como elementos del mismo proceso político, el primer concepto como función, mientras que el segundo como disfunción.

“El segundo enfoque, la observa como un problema derivado de la insuficiencia de ingresos fiscales provenientes de la actividad meramente tributaria del Estado, ante el aumento incesante del gasto público; es decir, la estrechez financiera es disfuncional al sistema. Su base es el abandono de la vocación del Estado como

⁴ Guerrero Orozco, Omar. “Ingovernabilidad: disfunción y quebranto estructural” p.3

Fisco, en el sentido que su objeto es desarrollar las bases económicas de la tributación.

Finalmente, la ingobernabilidad es concebida como el producto de la crisis de gestión del Gobierno y de la degradación del apoyo político que le ofrecen los ciudadanos. Constituye una vicisitud de enlace entre insumos y productos del sistema político, derivada en la crisis de salida como crisis de racionalidad y en la crisis de entrada como crisis de legitimidad. La primera crisis se manifiesta en la insolvencia de la administración pública para instrumentar el control de la economía, la segunda consiste en la incapacidad para estimular un nivel adecuado de lealtad al Gobierno. Existe, en suma, una relación disfuncional entre la economía y la administración pública.”⁵

Cabe señalar que “La idea de la insuficiencia de racionalidad se basó en la teoría de la expansión del papel del Estado y el crecimiento de su intervención en la economía, pero puso el acento en el cambio de relaciones entre los valores y las estructuras, el ámbito de la participación, las preferencias y las expectativas políticas. Sin embargo, trascendió estas premisas bajo el proyecto de una teoría general de la crisis del capitalismo tardío. El centro de su esquema fue un principio organizador, cuyo primer aspecto es la consolidación de un dominio no político de clase y el segundo la acción orientada en el mercado hacia el interés más que hacia el valor. Este principio de organización se fundamentó en la contradicción

⁵ Guerrero Orozco, Omar. *Op. Cit.* p. 2.

entre el deber del Estado para preservar a la propiedad privada y la justificación de sus funciones sociales.”⁶

Resulta así que a la legitimidad legal exigida a las administraciones públicas se ha añadido además de los valores de la equidad social y de la participación, la eficacia y la eficiencia en el uso de los recursos públicos como una condición de supervivencia y en un factor o directriz de reforma no sólo del propio Estado Social, sino para el logro de la competitividad, y en consecuencia del propio desarrollo económico de cada país, sin el cual no cabe ninguna política social sostenible.

Ante este contexto, surge nuevamente la propuesta de diversos modelos administrativos a implementar desde fuera del ámbito de los países subdesarrollados, también nuevamente a cargo de organismos internacionales.

Movimiento ideológico denominado Nueva Derecha

En este contexto, el movimiento ideológico denominado la “Nueva Derecha” trata de demostrar, mediante el análisis económico de la teoría neoclásica y del equilibrio general competitivo, los efectos negativos que origina la intervención del Estado en las actividades económicas al señalar que daña la iniciativa y el espíritu

⁶ Guerrero Orozco, Omar. *Del Estado gerencial al Estado cívico* México, Ed. Porrúa, 1999, p. 40.

emprendedor de los individuos y que el mercado es la única institución que motiva a las personas para ejercitar iniciativa y empresa.

Según Hirsch, el “Estado-seguridad orientado hacia el desarrollo económico y social coherente dentro de las fronteras nacionales ha dado lugar a un nuevo tipo de Estado capitalista, el Estado nacional competitivo.”⁷ Este nuevo tipo de Estado se concentra en la movilización de todas las fuerzas productivas para propósitos de competencia internacional, apoyado en las doctrinas económicas neoliberales.

Por su parte, el alemán Friedrich A. Hayek señala que “El uso eficaz de la competencia como principio de organización social excluye ciertos tipos de interferencia coercitiva en la vida económica, pero admite otros que a veces pueden ayudar muy considerablemente a su operación e incluso requiere ciertas formas de intervención oficial.”⁸

“El funcionamiento de la competencia no sólo exige una adecuada organización de ciertas instituciones como el dinero, los mercados y los canales de información – algunas de las cuales nunca pueden ser provistas adecuadamente por la empresa privada-, sino que depende, sobre todo, de la existencia de un sistema legal dirigido, a la vez, a preservar la competencia y a lograr que ésta opere de la manera más beneficiosa posible. No es en modo alguno suficiente que la ley

⁷ Hirsch, Joachim. Globalization of capital, nation-states and democracy. *Studies in Political Economy Review*, N° 54, 1997, p. 45.

⁸ Hayek, Friedrich A. Camino de servidumbre, México, Alianza Editorial, 1995, p. 67.

reconozca el principio de la propiedad privada y de la libertad de contrato; mucho depende de la definición precisa del derecho de propiedad, según se aplique a diferentes cosas. Se ha desatendido, por desgracia el estudio sistemático de las formas de las instituciones legales que permitirían actuar eficientemente al sistema de la competencia; y pueden aportarse fuertes argumentos para demostrar que las serias deficiencias en este campo, especialmente con respecto a las leyes sobre sociedades anónimas y patentes, no sólo han restado eficacia a la competencia, sino que incluso han llevado a su destrucción en muchas esferas.”⁹

Sin embargo, es importante resaltar lo que señala Hayek sobre “La cuestión de si el Estado debe o no debe “actuar” o “interferir” plantea una alternativa completamente falsa, y la expresión *laissez-faire* describe de manera muy ambigua y equivoca los principios sobre los que se basa una política liberal. Por lo demás, no hay Estado que tenga que actuar, y toda acción del Estado interfiere con una cosa o con otra. Pero esta no es la cuestión. Lo importante es si el individuo puede prever la acción del Estado y utilizar este conocimiento como un dato al establecer sus propios planes, lo que supone que el Estado no puede controlar el uso que se hace de sus instrumentos y que el individuo sabe con exactitud hasta dónde estará protegido contra la interferencia de los demás, o si el Estado está en situación de frustrar los esfuerzos individuales. Lo mismo ocurre con la mayoría de las normas generales y permanentes que el Estado puede establecer respecto a la producción, tales como las ordenanzas sobre

⁹ *Ibidem.* p. p. 68-69.

construcción o sobre las industrias: pueden ser acertadas o desacertadas en cada caso particular, pero no se oponen a los principios liberales en tanto se proyecten como permanentes y no se utilicen a favor o perjuicio de personas determinadas.”¹⁰

Es relevante de la calidad del sector público para la competitividad de los respectivos países, pues la calidad es un tema vinculado a las transformaciones del orden económico internacional, por lo que se hace necesario estudiar el impacto positivo o negativo de las políticas estatales en la competitividad de las empresas como un tema que inquieta tras la crisis económica de los años setenta.

Existen ejemplos como el caso del Reino Unido en donde se desarrolló la tesis de que los excesos en la construcción del Estado del bienestar perjudicaron la competitividad del país, debido a que el desarrollo de la administración social absorbió el excedente empresarial impidiendo un grado suficiente de inversión, productividad y exportación. Por otra parte, se registró el caso contrario en Japón donde se implementó “una política japonesa de apoyo a las empresas y la competitividad, considerada ya como una directriz de reforma administrativa.”¹¹

En el contexto del proceso globalizador, la capacidad institucional cobra importancia para producir regulaciones de calidad tanto por los fines económicos

¹⁰ Ibidem. p.p. 114-115.

¹¹ Wright, Deil S. y Sakurai, Y. “Administrative Reform in Japan” en *Public Administration Review*, Vol.47, 1987, p.121.

como sociales implicados en la calidad reguladora. Hoy en día, la competencia internacional tiene lugar no sólo entre productores de bienes y servicios, sino también entre regímenes reguladores. La calidad de éstos determina los incentivos de los productores y la competitividad general de un país, la calidad de las regulaciones se mide por su impacto económico y social efectivo en el bienestar de un país.

“La competencia es ahora tan intensa que estimula la adopción de un enfoque más agresivo en la gestión de personal y en la mejora de la calidad. Lamentablemente, una competencia cada vez más aguda puede dar lugar a conductas poco éticas.”¹²

En este sentido, Woodrow Wilson apuntó que “al mismo tiempo en que las funciones del gobierno se vuelven cada día más complejas y difíciles, también se está multiplicando enormemente en número. La administración, por doquier, está emprendiendo nuevas tareas. (...) Cualquier control de autoridad que los gobiernos estatales o federales vayan a imponer a las corporaciones, deberán asumir unas precauciones y unas responsabilidades que requerirán de no poca sabiduría, conocimiento y experiencia.”¹³

¹² Cevich, Ivan., et. al. *Gestión calidad y competitividad*. España, Ed. Clamades, S.L., 1996, p.p. 5-6.

¹³ Wilson, Woodrow. “The study of Administration” en *Political Science Quarterly*, Nueva York, Marcel Dekker, 1941, p. 485.

Por su parte, la tesis del Estado racional que presenta G. Fichte frente a la antítesis del “Estado real” significa un intento de conseguir la unidad sintética de un Estado racional-real. El Estado Comercial Cerrado (ECC) que sustenta este autor ya no dirige su crítica contra el Estado, sino contra los mecanismos socioeconómicos destructivos, y resalta la posibilidad de un pacto entre el Estado y la sociedad, lo que permite que ésta última se fusione al Estado mismo. Defiende al Estado contra las pretensiones crecientes de la sociedad burguesa que se está liberando y pretende reducir al mínimo las competencias del Estado.

G. Fichte señala que en un Estado racional y bien organizado es incomprensible que el gobierno exija más de lo que necesita, pero es legítimo que la nación pague lo que sea necesario, pues no puede pretender que los que protegen los derechos de todos los demás se vean lesionados los suyos. Por consiguiente, tanto en el Estado racional como en todos los Estados culturales habría que introducir un medio de cambio especial que sirviese de signo de todo valor, el dinero. Cabe señalar que, el valor del dinero respecto a las mercancías es inconstante y variable, pero las leyes ni la violencia lo pueden fijar ni mantener.

Lo anterior llevó a G. Fichte a apuntar que un ECC, en el que los ciudadanos no practican ningún comercio directo con los extranjeros, puede transformar en dinero lo que sin duda alguna quiera con sólo declarar que no se pagará con este dinero o con algún otro.

Finalmente, no de menor importancia resulta la declaración de Hayek respecto a que “ninguna colectividad dejaría mucho tiempo en manos de particulares. Un Estado que consienta el desarrollo de tal enormes agregaciones de poder no puede soportar que este poder quede enteramente bajo el dominio privado. No es menos ilusorio creer que en estas condiciones se consienta a los empresarios gozar largo tiempo de la posición de favor que en una sociedad en régimen de competencia esté justificada por el hecho de ser solo unos cuantos los que alcanzan el éxito, e n cuya persecución son muchos los que corren los riesgos.”¹⁴

“Parece, sin embargo evidente que no haremos sino empeorar las cosas si nos proponemos curar los síntomas desinflationarios y, al propio tiempo (levantando barreras comerciales y con otras formas de intervención del Estado), hacemos lo posible por aumentar, en vez de disminuir, los desajustes fundamentales.”¹⁵

Modelo de organización globalizador capitalista

En este contexto, la organización política del Estado-nación se basa en las divisiones entre la clase capitalista global, la que a su vez se beneficia de la competencia. La intensificación de la competencia internacional y la creciente

¹⁴ Hayek, Friedrich A. *Camino de servidumbre*. p. 238.

¹⁵ Hayek, Friedrich A. *La Teoría Monetaria y el ciclo económica* España, Ed. Talleros Espasa-Calpe, S.A., 1936, p. 41.

flexibilidad del capital global ha dado importancia a la “política de competencia” como una política prioritaria de los Estados nacionales.

Es de señalarse que la progresiva internacionalización del capital que buscó altos rendimientos inició la erosión de la regulación económica basada en el Estado-nación a favor de las agencias reguladoras internacionales. Así, el Estado empezó a redefinir la naturaleza de su función bajo el modelo neoliberal, hasta limitarse a la planeación y regulación de los diferentes sectores.

Ambas instituciones, “Estado neoliberal y agencias reguladoras internacionales operan en conexión cercana con los sectores internacionalizados del capital para el establecimiento de una política comprensiva a nivel mundial de flexibilización de métodos de producción y normas de consumo, así como formas extensivas de regulación, como la manera de salir de la crisis global.”¹⁶

Este proceso de globalización del capitalismo es una estrategia política dirigida a la reestructuración del capitalismo de la posguerra, en el ámbito económico, social y político. La estrategia incluye la “flexibilización” de las relaciones sociales capitalistas para facilitar la operación internacional del capital. El modelo de organización globalizador capitalista desvincula la economía de la acción del Estado, sustentando el crecimiento económico en principios de libre comercio,

¹⁶ Hirsch, Joachim. “Globalization of capital, nation-states and democracy” en *Political Economy Review*, N° 54, 1997, p. 41.

flujo libre de los circuitos financieros, así como apuntalándose en una mayor interdependencia económica entre las naciones.

Según Miguel Jiménez “el proceso globalizador marca la tendencia a la formación de bloques comerciales que absorben primeramente a sus tradicionales o naturales zonas de influencia, para pasar a la conquista de otras zonas que pertenecen a otros bloques, a esto se le llama integración para la competitividad.”¹⁷

Según José Luis Orozco apunta que “si el marxismo introdujo la economía en la política mediante la determinación estructural de la última por la primera, la globalización parte de las analogías formales que se establecen entre la democracia, el pluralismo y los procesos electorales, por un lado, y por el otro el mercado, las bolsas de valores o las asambleas de accionistas.”¹⁸

La idea de la globalización plantea seriamente el examen ya no mecanicista de los cuerpos teóricos de la política, sino que impone trascender el estudio teórico y captar por fuerza el juego de las instancias públicas y privadas noratlánticas que le dan sedimento histórico y empírico.

¹⁷ Jiménez T., Miguel. “La reestructuración productiva ¿nueva doctrina industrial?” en *Revista Gestión y Estrategia*. <http://www-azc.uam.mx/gestion/num5/doc04.htm>, p. 8.

¹⁸ Orozco, José Luis. “Globalización” en *Breviario político de la Globalización*. México, Ed. Fontamara-UNAM, 1997, p. 191.

La globalización del capital necesita como apoyo de un movimiento democrático internacional vinculado con los derechos humanos, que le permita tolerar y romper las barreras ideológicas y políticas de grupos nacionales tradicionales opuestos a las tendencias globalizadoras. Mientras que la “sociedad global” no cuente con instituciones democráticas, tampoco puede sostenerse la existencia de una “ciudadanía mundial”, dejando todavía en manos de la entidad política del Estado-nación la autodeterminación democrática que puede oponerse a la globalización de los mecanismos económicos.

El modelo de organización globalizador capitalista pretende acomodar al Estado dentro del contexto global, señala que la administración pública se debe adecuar al cliente, critica el incremento de las tareas de carácter administrativo que realizan las instituciones públicas, así como la expansión de la normatividad que han producido una prominencia de la complejidad de la administración pública.

La aldea mundial

Sobre el tema, Octavio Ianni sostiene que la tesis de la interdependencia de las naciones tiene lugar a partir de que se considera que las unidades que estructuran la interacción de la política global son las potencias mundiales, que organizan y mantienen coaliciones, están presentes en todo el mundo, movilizan fuerzas de alcance global, y que en el sistema mundial así concebido, los estados nacionales siguen desempeñando el papel de los actores privilegiados, aunque

frecuentemente desafiados por las corporaciones, empresas o conglomerados, además de que polarizan las relaciones, negociaciones, asociaciones, integraciones que articulan el sistema mundial.”¹⁹

Ianni apunta que “la teoría sistémica parece ofrecer marcos de referencia para abordar el análisis de aspectos tales como la organización y la dinámica de ésta sociedad mundial,”²⁰ reconoce que el sistema mundo tiende a predominar, a establecer imposiciones a unos y otros, naciones y nacionalidades, corporaciones y organizaciones, actores y elites, confiriendo al sistema mundial vigencia y consistencia mediante la institucionalización de agencias como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), entre otras.

En este contexto, la sociedad mundial es considerada un sistema social complejo, puede ser vista como un producto de la diferenciación creciente resultado de la evolución de los sistemas que la anteceden y componen. “La constitución de la sociedad mundial es consecuencia del principio de la diferenciación social, de ahí que la teoría sistémica es el ámbito de la elección racional.”²¹

Cabe señalar que la teoría de la elección social (*social choice*) se vincula con la “Nueva Economía Política” que se fundamenta en la primera para justificar su

¹⁹ Ianni, Octavio. *Teorías de la Globalización*. México, Ed. Siglo XXI, 1999, p. 47.

²⁰ *Ibidem*. p. 44.

²¹ *Ibidem*. p. 45.

papel de actor primordial del desarrollo económico, social y político que el mercado debe tener frente al Estado y a la sociedad. A pesar de que esta teoría reconoce que el mercado tiene sus fallas funcionales, la teoría de la elección social concluye que tales “fallas del mercado” se deben a la falta de apoyo al mercado por parte de la sociedad y del Estado, lo cual se reduce a la inhabilidad para lograr resultados sociales racionales de acuerdo con la teoría de la opción racional (*rational choice*).

Sin embargo, apunta que el apoyo que el Estado debe dar al mercado debe de ser en tal forma que las “fallas del mercado” no justifiquen el intervencionismo. La teoría de la elección social, a pesar de que se autocalifica de social, en realidad sus postulados se alejan de la dimensión social de la humanidad para identificarse más como una doctrina con un alto contenido individualista, similar al de la teoría de la elección racional, resumida por Jon Elster en la afirmación de que dicha teoría es “instrumental: está guiada por el resultado de la acción. Las acciones son evaluadas y elegidas no por sí mismas, sino como un medio más o menos eficientes para otro fin.”²²

La insuficiencia de teoría sobre el tema trae entre otras consecuencias contradicciones que llevan a la reflexión de posibles conflictos entre los imperativos de una economía capitalista regulada por el mercado y la libre

²² Elster, Jon. *Tuercas y Tornillos*. México, Ed. Gedisa, 1989, p. 31.

determinación de la voluntad humana ó entre las exigencias de la economía y los procesos de la democracia liberal.

Cabe recordar que a lo largo de los años ochenta surgió un lenguaje gerencialista, así como la introducción del racionalismo económico que empezaron a caracterizar el diseño organizativo de los servicios públicos. La “era progresista” de la administración pública (APP) y se presentó como un movimiento para la “racionalización económica” y etiquetado como la “Nueva Gestión Pública”. David Osborne y Ted Gaebler en su “Reinventing Government” enaltecieron estas nuevas ideas.

Según Santana y Negrón “El objetivo de esta nueva política es transformar el funcionamiento del gobierno federal y abaratar sus costos utilizando la estrategia del llamado gobierno empresarial (...). Los cuatro principios básicos ... son: a) reducir el papeleo innecesario (red tape); b) dar prioridad a las necesidades y exigencias de los clientes en la prestación de los servicios públicos; c) otorgarle mayor poder (empowerment) a los empleados en la toma de decisiones; y d) reducir a lo básico, es decir, lograr un gobierno que produzca más con menor costo.”²³

El término “progresista” se utiliza para dar a conocer una amplia corriente de pensamiento sobre el gobierno y los servicios públicos. Para la APP, el tema

²³ Santana Rabell, Leonardo y Mario Negrón Portillo. “Reinventing Government: nueva retórica, viejos problemas” en *Revista de Administración Pública*, San Juan, Puerto Rico, Vol. 27, Núm. 2, 1995, p.p. 49-50.

central de la gestión pública radica en cómo se limita la corrupción, el derroche y la incompetencia asociados a ella. Los defensores del modelo progresista ponen énfasis en dos doctrinas básicas para el diseño organizativo. Primero, sostienen que el sector público debe ser distinto del sector privado en términos de continuidad, ética, métodos operativos, diseño organizativo, tipo de personal reclutado y estructura retribuida y de promoción.

El otro pilar básico de la APP es su habilidad para ejercer el poder discrecional que necesita ser libre por una estructura elaborada de instituciones casi independientes. Estas reglas incluían el control popular y el referente para poder limitar el comportamiento incorrecto de los funcionarios, así como “estatutos” de los servidores públicos, particularmente en la gestión de recursos económicos, del personal y de los contratos.

La modernización social es el equivalente institucional del dominio real del Estado. Desde esta perspectiva, la historia administrativa es visible como una marcha inexorable hacia la modernidad, pero la tradición weberiana de entender el cambio administrativo como modernización permaneció fuertemente fortificada, y la APP era frecuentemente observada como la marca de la modernidad en la administración pública.

La emergencia de una “nueva clase media” de prósperos profesionales cuyo poder se basaba en el conocimiento especializado y no en una riqueza heredada. La

nueva clase media defendía la regulación pública para frenar la corrupción de los grandes negocios y defendía una administración pública profesional basada en una dicotomía entre “política” y “administración” para oponerse al poder de de las “maquinarias políticas”, es decir, políticos ofreciendo puestos de trabajo en los servicios públicos y beneficios a las nuevas clases de rentas bajas emancipadas a cambio de sus votos. Para los marxistas, esta famosa y recurrente dicotomía entre política y administración refleja el poder de los intereses mercantiles que intentan distanciar el sistema administrativo de la exposición directa al poder electoral de la clase trabajadora y sus representantes.

La alternativa más potente a la interpretación weberiana de la APP, la aproximación de la “economía de la burocracia”, *Bureaucracy and Representative Government* de William Niskanen. Esta aproximación sugiere que las estructuras de la administración pública se entienden mejor como un reflejo de la consecución exitosa de *rentas* políticas que como una adaptación funcional a las “necesidades de modernización”.

Una de sus propuestas es la disminución de las diferencias organizativas entre el sector privado y público, con el fin de reducir la ineficiencia del sector público. El cambio de la APP a la NGP supone la reducción del grado de asilamiento del sector público respecto del privado y considera a la APP como diseño de la gestión pública. Las otras tres doctrinas implican la disminución del énfasis en el

otro punto cardinal de la APP, la doctrina del funcionamiento de la gestión pública según un sistema amplio de reglas operativas. Las proposiciones son:

- Mayor énfasis en la desagregación de las organizaciones públicas en unidades separadas y autónomas. El objetivo es dividir el sector público en unidades corporativizadas o gestionadas separadamente con sus identidades corporativas y logros propios, trabajando a través de presupuestos *on line*, misiones establecidas, planes de negocio y autonomía gerencial.
- Más énfasis en la “competición” formal.
- Mayor importancia en la adopción de prácticas del sector privado en el sector público.
- Más acento en la gestión directa, con mayor control activo y poder discrecional
- Más énfasis en establecer estándares de funcionamiento explícitos y medibles, o al menos controlables.
- Más énfasis en el control de las organizaciones públicas mediante un conjunto preestablecido de medidas de *output* en vez del tradicional estilo *ad hoc*.

En el modo como formalmente se ha expuesto pareciera ser que el fallecimiento de la APP amenaza la idea económica del desarrollo burocrático. Si los burócratas

son realmente poderosos como asume el modelo económico de la política y si la APP encaja tan bien en sus intereses de búsqueda de rentas, es necesario preguntarse cómo puede ser que la APP se colapsara en países con una aparente falta de resistencia por parte de estos mismos burócratas.

Las ideas prescriptivas de la NGP parecen provenir de dos fuentes diferentes, un primer elemento fue la nueva economía institucional. Ideas alternativas para la gestión pública se dedujeron del desarrollo de la elección racional, de la teoría sobre los costos de transacciones y de la teoría de la agencia.

La economía de la burocracia de Niskanen sugiere que las estructuras de la administración pública se entienden mejor como un reflejo de la consecución exitosa de “rentas políticas” que como un ajuste funcional a las necesidades de modernización.

Las explicaciones sobre el desarrollo de la administración pública recibieron un golpe cuando muchos países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) empezaron a moverse hacia lo que llegó a conocerse como la Nueva Gestión Pública (NGP). El modelo de la NGP propone la disminución de las diferencias organizativas entre el sector privado y el público, con el fin de reducir la evitable ineficiencia del sector público. La nueva doctrina establece que los métodos de funcionamiento del sector público deben ser cambiados, sustrayendo el énfasis en las reglas generales y poniendo mayor atención en los resultados.

Existen tres problemas en la interpretación del desmoronamiento de la APP y la emergencia de la NGP, primero, como en el caso de la privatización, no hay experimentos decisivos en los que la NGP venza a la APP, segundo, conceptos como los de “indicadores de gestión”, “provisión competitiva”, “provisión en franquicia o retribuciones” según resultados no se registraron por primera vez en los años ochenta, tercero, las ideas gerencialistas han sido un tema recurrente en la administración pública estadounidense a lo largo de mucho tiempo.

En el caso de la APP también se ha interpretado en términos de cambio de intereses, como un movimiento conducido por los productores para cambiar la política democrática, por lo que se ha denominado un estilo de democracia empresarial.

La Nueva Economía Política

Es de señalar que las ideologías que dominan en una sociedad desempeñan un papel importante en las decisiones sobre las funciones que debe de realizar el Estado. Lo anterior debido a que la sociedad tiene preferencias, y el actuar del Estado debe ser aceptado por los ciudadanos, quienes a su vez determinan su acción.

En este contexto, es necesario demostrar si los modelos de la “Nueva Economía Política” caen dentro del instrumentalismo de los grupos que buscan sus propios intereses, descuidando el “interés público” del Estado capitalista reproducido por los intereses racionales de los políticos que buscan la legitimación del Estado, así como también si la teoría de elección pública es utilizada para el diseño de la política social en el sector público, si las acciones del Estado no deben inhibir, sino motivar la habilidad de los individuos para expresar efectivamente sus preferencias, si las limitaciones en las capacidades intervencionistas del Estado, reducen y niegan la habilidad del sistema político para responder a las demandas sociales que tradicionalmente eran expresadas dentro de los procesos formales democráticos.

Cabe señalar que “uno de los paradigmas ascendentes es el de la Teoría de la Elección Pública (*Theory of Public Choice*). Aunque se pueden encontrar diversas variantes bajo este mismo nombre, es quizás el trabajo de William Niskanen anteriormente señalado (1971), el que mejor representa el espíritu de este conjunto de ideas. Lo es precisamente por confrontar el gobierno representativo con la burocracia en la lucha por uno de los recursos fundamentales del Estado.”²⁴

²⁴ Aucoin, Peter. “Reforma Administrativa en la gestión pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos” en *Revista Reforma y Democracia*, No 11, Venezuela, CLAD, junio 1998, p. 494.

James Buchanan apunta que “La elección pública es una perspectiva acerca de la política que surge de una extensión y aplicación de las herramientas y métodos de los economistas a la toma de decisiones públicas colectivas.”²⁵

En este contexto, aparentemente los gobiernos no tienen ninguna otra alternativa más que adaptarse a los procesos de reestructuración de la economía y el mercado mundial, como en el caso de México, donde las nacientes formas de las estructuras democráticas aumentan su debilidad.

De acuerdo con el nuevo institucionalismo económico, la primera acotación que es necesaria introducir en la teoría de la elección racional para hacerla útil en el análisis político es que la racionalidad de los actores es limitada tal como la ha desarrollado Hebert Simon, tanto por el contexto como por la capacidad de medir y conocer al mismo, quien apuntó que la racionalidad de los actores está limitada por las capacidades cognitivas del ser humano.

Por su parte, Douglas North al estudiar la historia económica centró la atención en el estudio de las instituciones como mecanismos desarrollados para disminuir los costos de transacción implícitos en todo intercambio, donde la incertidumbre sobre el comportamiento de los otros obstaculiza la capacidad de las organizaciones para cumplir los fines que socialmente se les ha atribuido en la división del trabajo.

²⁵ Buchanan, James. *Ensayos sobre Economía Política*. México, Ed. Patria, S.A. de C.V., 1985, p. 26.

Las prácticas institucionales existen sobre todo para reducir los costos entre los individuos y grupos con el objetivo de aumentar la eficiencia.

Según Majone “las implicaciones de esta extensión del modelo tradicional de la elección racional, donde se toman a las instituciones como una constante para propósitos de análisis de las políticas, son de largo alcance. (...) Los procesos de cambio institucional son muy complejos (...) es importante que centremos la atención en un pequeño conjunto de variables fundamentales: a) el grupo de actores de políticas efectivos y potenciales; b) los recursos a su disposición en los diferentes arreglos institucionales, en donde se incluyen c) la cantidad y calidad de la información, las habilidades y los conocimientos técnicos a disposición de los diversos actores, y d) factores, restricciones ambientales como las políticas existentes, los valores sociales, las ideologías, la opinión pública y los paradigmas cognoscitivos.”²⁶

En este contexto, es de señalarse que el Estado está transformado funciones, estructuras y comportamientos, es el resultado de un reacomodamiento al interior de la misma sociedad y de las llamadas "fuerzas del mercado" que pretenden dar una transferencia de funciones del Estado a la sociedad civil. El Estado se exige la aplicación de un modelo de "Estado mínimo", mientras que la sociedad civil

²⁶ Majone, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Ed. FCE-CNCPyAP, 1997, p.p. 137-142.

reclama más transferencia de poder, principalmente el económico, a través de procesos de apoderamiento (*empowerment*).

Este Estado mantiene la ley, el dinero y la estructura social para las fuerzas del mercado, de tal manera que la economía y el Estado aparentan por un lado ser autónomos, como por el otro lado, estar unidos bajo el sistema capitalista contemporáneo. Economía y Estado mínimo son interdependientes, pero no pueden coexistir sin el conflicto. La introducción por el Estado mínimo de criterios de valor-uso debilita la separación entre el Estado mínimo y la economía, pero desde otra perspectiva, amenaza la legitimación del Estado mínimo y la auto-evidente autonomía de la economía.

En este sentido, la política estatal motivada por la necesidad de reproducción de la sociedad, modifica la lógica competitiva y mengua la autonomía de la economía de la sociedad. La interacción entre el bienestar, las políticas macroeconómicas y microeconómicas pueden manifestarse en una creciente regulación estatal de la economía, rechazada por el Estado mínimo y que entra en conflicto con el modo capitalista de *asociación*, las derivadas fuerzas económicas de valorización y acumulación, sustentada en la descentralización de la regulación del mercado de la economía.

En este contexto, los modelos de la “Nueva Economía Política” caen dentro del instrumentalismo de los grupos que buscan sus propios intereses, y se descuida el

“interés público” del Estado capitalista reproducido por los intereses racionales de los políticos que buscan la legitimación del Estado. La teoría de “Elección Pública” utilizada para el diseño de la política social en el sector público, involucra también virtudes liberales.

Entonces el problema se reduce a cómo manejar las contradicciones entre el Estado, Economía y Sociedad. Por lo que es conveniente analizar a la Nueva Gerencia Pública (NGP), la cual representa un nuevo paradigma que considera que la administración del Estado debe ser como la administración de cualquier otro negocio, con la finalidad de obtener la satisfacción del “cliente”.

El paradigma de la Nueva Gerencia Pública

Los teóricos del paradigma de la NGP han expresado diferentes interpretaciones, entre ellos Sanfors Borins y Donald Savoie señalan que se trata de una "re conceptualización normativa de la administración pública"²⁷ o de "una filosofía dentro del modelo de mercado y los principios de negocios"²⁸ respectivamente.

Los fundamentos de la NGP contrastan con los principios de la administración pública tradicional, la cual enunció el progresivo desarrollo del período conocido

²⁷ Borins, Sandfors. “The new public management is her to stay” en *Canadian Public Administration Journal*, Vol. 38, N° 1, spring 1995, p.p. 125.

²⁸ Savoie, Donald . “What is wrong with the new public management?” en *Canadian Public Administration Journal*, Vol. 38, N° 1, spring 1995, p.p. 120.

como "administración pública progresiva" iniciado a principios del siglo XX y la emergencia en la década de los años sesenta de la "Nueva Administración Pública", la que agregó el valor de la equidad social a los tradicionales de economía, eficiencia y efectividad.

Son diversos los postulados metodológicos y enfoques teóricos de la NGP que surgen en torno a la "ideología gerencialista" (*managerialist ideology*), o neo-gerencialismo (*neo-managerialism*). Estos enfoques teóricos se han llegado a distinguir como administración cuantitativa/analítica, administración política, liberación de la administración y la administración orientada hacia el mercado.

Amorós sostiene que "La NGP es una etiqueta para designar una serie de cambios en la gestión pública que atacarían dos de los supuestos básicos de la gestión tradicional o burocrática: su diferenciación organizativa respecto la tarea privada, y su supuesta eficacia superior. Aunque los diversos cambios hayan sido descritos por muchos autores (entre ellos podrían destacarse Hood 1991, 1994, Dunleavy y Hood 1995, Aucoin 1990, Pollitt 1993, Hoggett 1991, Hugues 1994), la idea básica es coincidente: hoy en día, es necesario conseguir un funcionamiento de las instituciones públicas que se aleje de los procedimientos excesivamente formales y genéricos, para centrarse en los resultados obtenidos. Sin embargo, es

sorprendente cómo esta literatura asume de una forma no ideológica todos estos cambios (Brugué, Amorós y Gomá 1994).”²⁹

Los últimos dos enfoques han tenido más aplicación por su asociación con la revolución global en administración pública, una revolución caracterizada por un interés en las reformas gubernamentales de gran escala, bajo la denominación generalizada de la "Nueva Gerencia Pública" que mezcla la teoría tradicional de la administración científica de Taylor con postulados de las teorías de la elección pública y la economía organizacional que comprende a la economía de costos-transacción (*Costs-Transactions Economics*).

Común a todas las innovaciones y cambios que está sufriendo el Estado es el referente del mercado como un modelo para las relaciones económicas, políticas y administrativas, sustentándose en los principios de las teorías de elección pública y economía organizacional (la teoría de la agencia y economía de costos-transacción).

La teoría de la elección pública y la economía organizacional establecen el principio de que los individuos son actores económicos racionales, maximizadores racionales de utilidad, automotivados por un interés competitivo y en constante acecho para lograr *status*, poder, ganancias, riqueza, entre otros factores.

²⁹ Amorós Perich, Moisés. "Participación ciudadana y postburocracia en el gobierno local". <http://www.gva.es/publicaciones/revista/rvea23/Amoros-6.html>, p.p. 4.

A efecto de que este sistema de la administración pública funcione con la eficiencia del modelo del mercado bajo los principios de la teoría de la economía neoclásica, tienen que cumplirse ciertas condiciones. La existencia de competencia y de la información acerca de las diferentes opciones ó elecciones debe estar disponible. La competencia puede entenderse como el intento de crear mercados internos con el afán de reformar al sector público desde adentro.

La competencia es considerada como una estrategia viable para perfeccionar el desempeño de las burocracias públicas porque reduce los costos e incrementa la eficiencia. La segunda situación es el empleo de teorías, técnicas y prácticas administrativas usadas por el sector privado consideradas como superiores a las del sector público.

La elaboración e implementación de políticas y los sistemas operativos de entrega de servicios constituyen transacciones que la NGP separa formalmente. Las agencias y los administradores, motivados para asumir el papel de liderazgo emprendedor encabezado por Osborne y Gaebler, enfatizan una orientación de servicio al cliente sustentándose en el principio de que las preferencias son establecidas y mejor expresadas en los mecanismos de las libres fuerzas del mercado.

Cabe señalar que en el marco de las nuevas transformaciones mundiales los autores estadounidenses David Osborne y Ted Gaebler propusieron a principios de la década de 1990 una estrategia administrativa (reinventar el gobierno) para reformar al gobierno de cara al nuevo siglo, priorizando las necesidades y exigencias de los clientes en la prestación de los servicios públicos, otorgar mayor poder a los empleados en la toma de decisiones y lograr un gobierno que produzca más con menos. Esta propuesta tiene como objetivo el transformar las burocracias públicas en gobiernos empresariales, productivos y eficientes debido al escepticismo de los ciudadanos sobre la capacidad del Estado para administrar la sociedad y satisfacer las necesidades básicas.

El objetivo de la reinvención del gobierno no es cambiar los fines del mismo, más bien cuestionar la forma tradicional y burocrática de cómo funciona, por lo que sostienen que se debe de mejorar la operación de las instituciones públicas y erradicar la burocracia (los autores citados la llaman *microgerencia pública*)

La propuesta de la reinvención del gobierno se fundamenta en diez principios, que requiere un gobierno:

1. *catalizador* .- un gobierno facilitador, promotor y coordinador que armonice las iniciativas de los sectores privados, comunitarios y las organizaciones no gubernamentales para la búsqueda de soluciones a los problemas de la sociedad.
2. *competitivo*.- exigir criterios de competencia en la prestación de servicios mediante la eliminación de monopolios gubernamentales y la liberación de las fuerzas del mercado que conlleve a reducir costos y aumentar su calidad.
3. *inspirado por misiones*.- definir claramente misión y objetivos.

4. *orientado hacia los resultados*.- cambia de prioridad, insumos y procesos a resultados, evaluando la calidad de los mismos.
5. *orientado hacia los clientes*.- satisfacer las necesidades del cliente.
6. *empresarial*.- dirigir la autoridad y responsabilidad del gobierno estableciendo motivo de ganancia para la provisión de los servicios públicos.
7. *descentralizado*.- delegar autoridad, conferir poder decisional a las unidades y empleados.
8. *de la comunidad*.- fortalecer las comunidades y la participación de los ciudadanos en las decisiones gubernamentales, es decir, otorgar poder a los ciudadanos y disminuir el control burocrático.
9. *previsor*.- se basa en la necesidad de la planeación estratégica con la finalidad de anticipar los problemas, consensuar antes de actuar, prevenir para evitar remediar.
10. *orientado al mercado*.- utilizar los mecanismos de mercado para ofrecer servicios públicos.

Los autores de “la reinención del gobierno” sostiene que “lo expuesto en su libro puede resumirse bajo la rúbrica de un gobierno orientado al mercado: no sólo cambian los sistemas, sino la competencia, las opciones de los clientes, la responsabilidad sobre los resultados y, desde luego, la empresa pública. Pero los mecanismos de mercado no son más que la mitad de la ecuación. Los mercados son impersonales. No perdonan.”³⁰

En realidad, el origen de los problemas se encuentra en la concepción limitada que las teorías de la elección pública y la economía organizacional tienen acerca de la naturaleza humana. Al servir esta concepción negativa del comportamiento

³⁰ Osborne, David y Ted Gaebler. *Un nuevo modelo de gobierno. Como transforma el espíritu empresarial al sector público*, México, Ed. Gernika, 1994, p. 434.

humano como el fundamento teórico de la NGP, la confianza en el Estado y su gobierno mengua.

Cabe señalar que, los principios de la elección racional en que se basa la teoría de la elección pública de la NGP están generando problemas de legitimación de las instituciones democráticas. Sin embargo, la NGP utiliza las fuerzas del mercado para mantener la responsabilidad de las agencias públicas y la satisfacción de las predilecciones como las medidas de esa responsabilidad.

Estado, Mercado y Soberanía

La transferencia de la responsabilidad de proveer los beneficios sociales del Estado al mercado es cuestionada en esta investigación porque sustenta el posible logro de que la tarea pesada que soportaban las agencias estatales, se transfiera a través de la privatización, contratación y desregulación a los sectores privado, comunitario, de beneficencia social, y organizaciones no lucrativas e informales.

Uno de los principales argumentos esgrimidos por los gobiernos es que las agencias del sector público son menos *eficientes* y más *corruptas* que las instituciones del sector privado. La creencia de que el Estado puede ser un

proveedor efectivo y eficiente ha sido severamente dañada por la mercadotecnia de la beneficencia y la competencia interna del mercado.

Lo anterior debido a las argumentaciones como las del creador de la Ley del Mercado, Juan Bautista Say, quien señaló que “en todo Estado, cuanto más numerosos sean los productores y múltiples las producciones más fáciles, variados y amplios serán los mercados.”³¹

La ley de Say apunta que “es la producción la que abre salidas a los productos, siendo el dinero un simple instrumento de cambio que desempeña una función transitoria; aunque la oferta de alguna mercancía pueda superar temporalmente a su demanda, la oferta de la totalidad de mercancías no puede superar a la demanda total, puesto que un exceso de un producto presupone un déficit compensador de algún otro artículo y es la oferta lo que da lugar a la demanda. Concluía, por lo tanto, que cuanto más numerosos sean los productores y más variadas las producciones, más numerosos y grandes serán los mercados para las mismas; que el éxito de una rama de la industria promueve el de todas las demás; que la venta en el extranjero de los productos de una nación está determinada por sus compras en el exterior y que el estímulo del consumo *improductivo* no reporta ningún beneficio al comercio o a la producción, ya que la dificultad estriba siempre, no en estimular el deseo de consumir, sino en suministrar los medios de

³¹ Baptiste Say, Jean. *Tratado de Economía Política*. México, Ed. FCE, 2001, p. 123.

consumo.”³² Dicha aseveración muestra como evidencia que la competencia es el elemento primordial de la economía neoclásica.

En este contexto, las teorías de la Nueva Economía Política constituyen el sustento teórico-ideológico de la llamada Nueva Política Social. Desde 1979 los gobiernos conservadores han disminuido las funciones del Estado para eliminar las desigualdades sociales, apoyando al mercado como la institución reguladora que garantiza la seguridad social, bajo la consigna de la filosofía de que *lo privado es lo mejor*. La privatización de los medios y satisfactores sociales ha modificado la vida social dando una mayor importancia a la posesión de bienes de consumo. Hasta cierto punto, el consumismo está desplazando a la *ciudadanía social* como una fuente de identidad y de satisfacción privada. Para defender la *ciudadanía social* como un concepto integrado a la política social, es necesario determinar su contexto en el ámbito socioeconómico en la esfera pública.

Se cuestiona lo anterior porque los resultados hasta el momento son que los grandes cambios en la sociedad y la economía han afectado el bienestar de la sociedad y han generado nuevas formas de desigualdad como la falta de movilidad, inaccesibilidad y exclusión.

³² Spengler, Joseph J. “Los Fisiócratas y la Ley del Mercado de Say” en *El pensamiento económico de Aristóteles a Marshal*. México, UNAM, 1976, p.222.

Ejemplo de ello es que quienes no tienen acceso a la tecnología y a los bienes, se encuentran en desventaja para participar en el desarrollo y no tienen las mismas oportunidades que aquellos que si cuentan con acceso. Este problema de inaccesibilidad demuestra claramente las deficiencias que tiene el mercado para eliminar las desigualdades de la vida social.

Jeremy Rifkin señala que “en esta nueva era, los mercados van dejando sitio a las redes y el acceso sustituye cada vez más a la propiedad. Las empresas y los consumidores comienzan a abandonar la realidad básica de la vida económica moderna: el intercambio mercantil de la propiedad entre los compradores y vendedores. Esto no significa que la propiedad desaparezca en la venidera era del acceso. Antes lo contrario. La propiedad continúa existiendo pero es bastante menos probable que se intercambie en el mercado.”³³

Los integrantes de una sociedad que viven los efectos de las desigualdades generadas por el mercado difícilmente pueden ser protegidos sin recurrir, de alguna forma o de otra, al Estado. Las imperfecciones del mercado pueden ser solventadas por el Estado, como en el caso de la promoción de accesibilidad, el cual constituye un problema diferente para cada una de las regiones en donde el sector privado no tiene inclinación ni la habilidad para resolver este problema.

³³ Rifkin, Jeremy. *La era del acceso* México, Ed. Paidós, 2000, p. 266.

En este contexto, “los mercados competitivos y eficientes no existen en el vacío o por sí solos; por el contrario, son creados y mantenidos por el Estado que establece y aplica las reglas bajo las cuales se lleva a cabo la actividad económica y se protegen los derechos de propiedad.”³⁴

El Estado tiene ahora la tarea de ejercer un mayor control sobre los intereses competitivos y en muchos de los casos dispersos de las diferentes agencias encargadas de proveer los servicios, creadas mediante procesos de privatización, desregulación, contratación, entre otros.

Se confirma que los efectos de la implementación de las teorías que sustentan la Nueva Economía Política y la Nueva Política Social están demostrando el crecimiento incontrolable de las desigualdades económicas y sociales. La formulación e implementación de las políticas económica y social están también siendo cuestionadas con relación a su incapacidad para cumplir sus promesas de crecimiento económico para la mayor parte de los individuos de la sociedad, a los que el Estado también ha descuidado.

Cabe señalar que como una respuesta a esta problemática planteada por las deficiencias de los nuevos diseños de la política social en el Estado neoliberal

³⁴ Payne, Mark. “Instituciones políticas e instituciones económicas: Nueva visión sobre las relaciones entre el Estado y el mercado”. en *Reforma y Democracia, Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)*. N° 13, febrero de 1999, <http://www.clad.org.ve/rev13/Payne.html>. p. 3.

para sustituir el concepto de sociedad de bienestar, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) promovió en 1992 el concepto de la “sociedad activa” como “un concepto que asocia los buenos resultados del crecimiento del trabajo y el bienestar económico y social con una amplia participación en la sociedad y desarrollo de la cultura empresarial”³⁵. Así, la responsabilidad del bienestar de la “ciudadanía social” ha transitado del Estado al mercado.

Las fuerzas de una economía inmersa en la competencia global determinan las decisiones de los gobiernos a preferir a la Nueva Política Social y a la Sociedad Activa. Bajo la aplicación del diseño y administración de la política social en un modelo de mercado, la responsabilidad de la provisión de los beneficios y servicios sociales de bienestar a los individuos de la sociedad es transferida de las agencias del Estado como responsabilidad unida a las instituciones de la economía, el individuo y la sociedad, que operan a través de organizaciones y agencias del sector privado y de la sociedad civil. La sociedad civil es entonces la encargada de operacionalizar la economía.

Por lo tanto, la función del Estado se reduce a satisfacer los requerimientos del mercado. Sin embargo, esta delimitación de responsabilidades no está exenta de conflictos y de contradicciones entre las funciones y los intereses de la economía,

³⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD). *Employment Outlook*, Francia, 1992, p. 78.

la sociedad y el Estado-nación. La posible solución a los conflictos generados por las diferentes preferencias de los actores puede encontrarse en el diseño de un Estado liberal-democrático capaz de regular la evaluación de la prioridad y la implementación de las preferencias.

La globalización ha generado que reviva la controversia entre mercado y planificación en los sectores productivos de las economías nacionales, los bloques regionales y la economía mundial. En la era globalizadora se pretende que la administración pública se diversifique por medio de la creación de organismos cuasi-administrativos que puedan ser parte del Estado o no serlo, con mayor contacto con los clientes.

Resulta de gran importancia hacer un recordatorio, si bien el Estado es la organización política en su conjunto, en su completa unidad formada por los diversos elementos que lo constituyen, y su elemento gobierno se utiliza para designar el conjunto de poderes públicos, de los órganos a quienes se atribuye el ejercicio supremo de la soberanía. Entonces, el Estado es un concepto más amplio, abarca el todo. El gobierno únicamente se refiere a uno de sus elementos, “el que tiene la dirección misma del Estado”.³⁶

En este sentido, es menester destacar los estudios de Jean Bodin respecto a la construcción de su teoría del Estado sobre el concepto de soberanía quien

⁶⁴ Kelsen, Hans. *Teoría del Estado*. México, CEIICH-UNAM, Ediciones Coyoacán, 2004, p. 3.

sustentó que la soberanía es la esencia de La República, el principio mismo del Estado y materializada a través del gobierno. De acuerdo con Bodin para que exista soberanía deben de existir la ley o marco jurídico y la autoridad.

Es menester señalar que el Estado globalizado es un Estado gerencial que tiene sustento en una base totalmente económica y financiera, pero que sobre todo omite los asuntos de soberanía, y deja sesgados muchas particularidades que caracterizan al Estado.

Ortiz Pinchetti sostiene que “a nuestra nación se le ha ido imponiendo la globalización, y con mayores costos que beneficios (...). El ensayo neoliberal ha fracasado hasta hoy por razones obvias, previsibles desde el primer momento. No ha podido mantener el crecimiento porque la estructura económica, que ha resultado débil para enfrentar la competencia externa, no ha sido capaz de reestructurar las finanzas del Estado a través de una verdadera reforma fiscal ni de defender las urgentes demandas sociales planteadas por un crecimiento demográfico de 200 por ciento en 40 años.”³⁷

El Estado globalizado se ha caracterizado por avanzar en el terreno de la privatización y ofrecer a los particulares las áreas estratégicas y prioritarias de la nación de antaño monopolizadas, si bien es cierto que desde hace más de dos décadas, los servicios públicos se han venido liberalizando en el marco de un

⁶⁵ Ortiz Pinchetti, José Agustín. “Globalización vista desde las dos orillas”. *La Jornada*. p. 14.

proceso de globalización de economías y sociedades que ha puesto en tela de juicio la intervención del Estado, el centralismo, la uniformidad, los monopolios, así como también ha revalorizado el espíritu de empresa, la competencia y el individuo.

En México ya se ha empezado a liberalizar estos servicios, entre ellos la electricidad, lo que plantea profundas interrogantes sobre el futuro de las misiones de servicio público, de los organismos que se encargarían de cumplirlas y de la forma de financiarlas, es decir, la introducción de la lógica de mercado en la industria eléctrica rompería con la noción de servicio público fundada en la economía, la política y la historia, dejando en su lugar una concepción más limitada, el servicio universal, lo que tendría por resultado una disminución del bienestar colectivo.

Hasta antes de la apertura de los mercados eléctricos, las regulaciones gubernamentales de los monopolios privados y públicos en el mundo resultaron medianamente efectivas porque existía oferta de electricidad y los precios se mantuvieron constantes dentro de un rango del 25% superior a los costos de operación y de inversión.

“El problema, insistimos, es la satisfacción de la demanda (previsible) de energía eléctrica que requiere el desarrollo socioeconómico al que aspira el país. Para resolverlo, debe tomarse en cuenta que:

- El gobierno no tiene suficientes recursos fiscales para financiar la inversión requerida ...
- La Constitución sólo permite la participación de inversión privada en: autoabastecimiento, cogeneración y producción independiente para venta exclusiva a la CFE.
- No hay suficiente capital privado nacional para financiar las inversiones requeridas.

- Existen presiones reales de los organismos financieros internacionales que condicionan el financiamiento de la deuda pública externa a la privatización de las empresas públicas: puertos, telecomunicaciones, gas, agua, energía eléctrica, incluso petróleo y petroquímica, aviación, banca, etcétera.
- Existen intereses de grupos que buscan un negocio garantizado en este sector.
- La inversión debe obtenerse al menor plazo posible para tener la capacidad y la reserva apropiadas, dado los tiempos de construcción y la disponibilidad de equipos en el mercado.
- Existe en principio, la percepción de que la privatización afectará intereses de los sindicatos eléctricos; que eliminará todos los subsidios o bien los disminuirá y por lo tanto se elevarán las tarifas en perjuicio para el usuario.
- Existe duda sobre cómo se resguardará o protegerá el interés nacional y público y la soberanía sobre una actividad estratégica.
- Existen experiencias negativas en la población sobre las privatizaciones anteriores en diversos sectores.
- No se confía en la autoridad para regular y controlar a las empresas privadas que surjan de la industria que se venda a los particulares, aun cuando exista una legislación secundaria que lo intente.
- Los usuarios beneficiarios finales del ya tan mencionado proceso, no intervienen o no pueden intervenir en la solución del problema y en la toma de decisiones que puede afectarlos en sus legítimos intereses.
- Existe la percepción de un proceso impuesto que beneficiará a grupos de poder público y privado – financieros y empresarios - y no precisamente a los usuarios.
- No se conoce un plan de desarrollo socioeconómico consistente y sustentado al que supuestamente contribuirá la industria eléctrica desarrollada.
- No se conoce la evaluación del costo-beneficio de la propuesta del ejecutivo.
- No se conocen los planes para la interconexión del sector eléctrico con el petrolero para vislumbrar el “equilibrio armoniosos” entre esas dos industrias tan sensibles a la opinión pública.
- No se conoce la previsión o programación a mediano y largo plazos del sector energético.”³⁸

Por lo tanto, las funciones esenciales bajo responsabilidad del Estado como la paz, la justicia social, la preservación del medio ambiente, fomento económico y protección al empleo, en suma, la buena gestión de la cosa pública, no deben ser privatizadas, y por ende el Estado nacional no desaparece, y la acción del gobierno permanece.

“El modelo inglés, el francés, el australiano o el israelí pueden tener ventajas aplicables a México; desventajas también. Lo recomendable es definir y decidir nuestro propio proceso, tomando en cuenta los objetivos que deseamos, las

³⁸ Prieto Morales, Alberto. *La industria eléctrica del futuro en México: soluciones a un problema no planteado*. México, Ed. Porrúa, 2001, p.p. 22-23.

condiciones legales, constitucionales, sociales, gremiales, políticas, económicas y culturales que caracterizan a nuestro país. El proceso debe iniciarse con la mención precisa de los propósitos. El cambio estructural intentado consistirá en la definición del proyecto: sus objetivos, metas, estructura organizacional, programa de ejecución y elementos de medición del cumplimiento; el establecimiento del ente regulador, con sus alcances, atribuciones, y participaciones; la revisión de las condicionantes, las restricciones legales y las propuestas de cambio o de ajuste; la discusión, la aceptación y la implantación del proyecto, con los recursos financieros y humanos apropiados, una vez definido el origen de los fondos para financiar el proyecto.”³⁹

Además, “Para poder contar con un panorama de la operación de un mercado eléctrico competitivo y eficiente al mayoreo es natural distinguir entre operaciones de corto plazo, coordinadas por el operador del sistema y las decisiones de largo plazo que incluyen contratos e inversiones.”⁴⁰

El marco histórico y teórico de referencia sientan las bases para analizar la misión con respecto a llevar a cabo la reflexión y prospectiva del sector energético de nuestro país, objeto de estudio en el presente trabajo de investigación, y analizando el caso de su subsector eléctrico para fines prácticos.

³⁹ Ibidem. p. 27.

⁴⁰ Hogan, William W. “Competencia en mercados eléctricos mayoristas” en *Reforma estructural del sector eléctrico*. México, Ed. Porrúa, 2000, p. 70.

CAPITULO 3. LA MISIÓN PARA LA MODERNIZACIÓN DEL SECTOR ENERGÉTICO EN MÉXICO

Antecedentes

La industrialización es un factor de gran importancia en la economía de todos los países, pues ejerce una influencia en su desarrollo. Si bien en los últimos años se ha tratado de implementar la idea de transformar al Estado con la justificación de terminar con los errores y faltas del gobierno e introducir en el Estado los procedimientos que favorecen el éxito de las empresas industriales tales como la previsión, organización, mando, coordinación, control, evaluación, fiscalización, entre otros, así como los procedimientos técnicos, comerciales, financieros y otros que la empresa utilice.

Sería conveniente recordar lo sostenido por Henri Fayol respecto a que “para poder mejorar el mecanismo del Estado, para industrializarlo será mediante una buena administración.”¹

La referencia sobre las actividades industriales en México será muy sucinta hasta la primera mitad de siglo XIX. En el México antiguo predominó la fuerza de trabajo humana caracterizada por la producción de mercancías artesanas, de hilados y tejidos. En la época del virreinato se fomentó la industria de la construcción, minería, cerámica y textil. A partir de la independencia se registró un desarrollo de

¹ Fayol, Henri. “La industrialización del Estado” en *Administración Industrial y General*. Buenos Aires, 1956, p.p. 157-158.

los servicios ferroviarios. La industria pesada mediante la cual se llevó a cabo la producción de cemento, sustancias químicas, azúcar, pólvora, entre otros productos, tuvo gran cauce durante el gobierno de Porfirio Díaz.

En la década de 1930 los censos nacionales en nuestro país permitieron registrar los primeros intentos de agrupar las actividades industriales que abarcan las industrias extractivas, mediante las cuales se obtienen las materias primas de origen vegetal, animal y mineral, las de transformación en donde se emplean las materias primas anteriormente señaladas y las de servicios, dentro de la cual queda incluida nuestro sector energético.

En la Segunda Guerra Mundial cuando se enfatizó el crecimiento industrial, mediante el impulso de las industrias de transportes y la energética, sobre ésta última destaca el desarrollo de la industria de la generación y suministro de energía, siendo ésta nuestro objeto de estudio, particularmente el caso de la energía eléctrica.

Para abordar el objeto de estudio de la presente investigación es indispensable dejar claro la importancia del régimen jurídico del sector energético en nuestro país, es decir, de sus tres principales sectores: petróleo y gas, energía nuclear y electricidad, para lo cual se hace necesario abordar los aspectos constitucionales fundamentales como la regulación sustantiva y los factores orgánicos de la propia administración.

En este contexto, es imprescindible señalar qué se entiende por energía. Si bien no existe una definición del término ya que no se encuentra contenida en precepto legal alguno, señalaremos que para cuestiones de análisis de la presente investigación se entenderá al sector energético como aquel ámbito de la administración pública federal haciendo necesario una revisión escueta de los principales ordenamientos de derecho público en esta materia.

Según el artículo 33 fracciones I y II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que “A la Secretaría de Energía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Conducir la política energética del país;
- II. Ejercer los derechos de la nación en materia de petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos; energía nuclear; así como respecto del aprovechamiento de los bienes y recursos naturales que se requieran para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público;
- III. Conducir la actividad de las entidades paraestatales cuyo objeto esté relacionado con la explotación y transformación de los hidrocarburos y la generación de energía eléctrica y nuclear, con apego a la legislación en materia ecológica.”²

En este contexto y en primer lugar, el sector petróleo tiene su marco constitucional en los artículos 25, 27 y 28 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente en el artículo 27 constitucional se estipula que la propiedad originaria de la nación sobre todas las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, así como el dominio privativo e imprescriptible de todos “los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales

² Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/> Legislación Federal Vigente. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. p.p. 21-22.

sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.”³

El artículo 25 establece las bases del régimen económico del Estado de economía mixta y confiere a éste “la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático (...).

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado.”⁴

El artículo 28 señala las actividades “que al Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación.”⁵

³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. p. 25.

⁴ *Idem* p.p. 22-23.

⁵ *Idem* p.p. 34-35.

Es de mencionar que el marco legal y reglamentario que regula a este sector está formado por la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo, La ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios y el Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 en el Ramo del Petróleo, el Reglamento del Gas Natural, el Reglamento de Distribución de Gas Licuado de Petróleo y el Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos.

No omito señalar que las actividades desempeñadas por Petróleos Mexicanos (Pemex) Pemex-Exploración y Producción, Pemex-Refinación y Pemex-Gas y Petroquímica Básica son de carácter estratégico y a cargo exclusivo de estos organismos, no así las actividades y procesos de PEMEX-Petroquímica que tanto las empresas de participación estatal como particulares pueden llevarlas a cabo por no ser estratégicas.

Respecto al marco constitucional del sector de la energía nuclear, el artículo 27 constitucional señala que “Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.”⁶ Mientras que su marco legal está formado por Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear.

⁶ Idem p. 27.

Finalmente, el marco constitucional del sector de la electricidad se fundamenta en el artículo 27 constitucional en el que se señala que “Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del 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.”⁷

Asimismo, el artículo 28 de nuestra Constitución establece las áreas estratégicas que corresponden exclusivamente al Estado entre las que se encuentra la electricidad. Es menester resaltar la importancia del elemento fundamental que determina la participación exclusiva del Estado en la materia: el carácter de servicio público que tengan las actividades relacionadas con la electricidad. Cabe señalar que corresponde también a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) la generación de electricidad a partir del uso de combustibles nucleares, así como el diseño y construcción de plantas hidroeléctricas.

Para hacer referencia al marco legal de este sector es menester señalar la creación de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) , en 1937 como organismo público descentralizado de carácter federal y con personalidad jurídica y patrimonios propios, con el fin de organizar, así como dirigir el sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica. En este sentido, es que

⁷ Idem p.p. 26-27.

se le da sustento a dicha actividad bajo el marco legal y reglamentario de la Ley y su Reglamento del Servicio Público de Energía Eléctrica.

En este marco, el capítulo I denominado Disposiciones Generales, artículo 3 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica define que las actividades relacionadas con la energía eléctrica que no se consideran servicio público – por lo que se autoriza la participación privada, previo permiso –, siendo las siguientes:

“I.-La generación de la energía eléctrica autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción;
II.-La generación de energía eléctrica que realicen los productores independientes para su venta a la comisión federal de electricidad;
III.-La generación de energía eléctrica para su exportación, derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción;
IV.-La importación de energía eléctrica por parte de personas físicas o morales, destinada exclusivamente al abastecimiento para usos propios; y
V.-La generación de energía eléctrica destinada a uso en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica.”

Las actividades en las que pueden concurrir los sectores social y privado están regidas en la propia Ley, artículo 36 y su Reglamento:

“La Secretaría de Energía considerando los criterios y lineamientos de la política energética nacional y oyendo la opinión de la comisión federal de electricidad, otorgara permisos de autoabastecimiento, de cogeneración, de producción independiente, de pequeña producción o de importación o exportación de energía eléctrica, según se trate, en las condiciones señaladas para cada caso:

I.-De autoabastecimiento de energía eléctrica destinada a la satisfacción de necesidades propias de personas físicas o morales, siempre que no resulte inconveniente para el país a juicio de la secretaria de energía para el otorgamiento del permiso se estará a lo siguiente:

a) Cuando sean varios los solicitantes para fines de autoabastecimiento a partir de una central eléctrica, tendrán el carácter de copropietarios de la misma o constituirán al efecto una sociedad cuyo objeto sea la generación de energía eléctrica para satisfacción del conjunto de las necesidades de autoabastecimiento de sus socios. la sociedad permisionaria no podrá entregar energía eléctrica a terceras personas físicas o morales que no fueren socios de la misma al aprobarse el proyecto original que incluya planes de expansión, excepto cuando se autorice la cesión de derechos o la modificación de dichos planes; y

b) Que el solicitante ponga a disposición de la Comisión Federal de Electricidad sus excedentes de producción de energía eléctrica, en los términos del artículo 36-bis.

II.-De cogeneración, para generar energía eléctrica producida conjuntamente con vapor u otro tipo de energía térmica secundaria, o ambos; cuando la energía térmica no aprovechada en los procesos se utilice para la producción directa o indirecta de energía eléctrica o cuando se utilicen combustibles producidos en sus procesos para la generación directa o indirecta de energía eléctrica y siempre que, en cualesquiera de los casos:

a) La electricidad generada se destine a la satisfacción de las necesidades de establecimientos asociados a la cogeneración, siempre que se incrementen las eficiencias energética y económica de todo el proceso y que la

primera sea mayor que la obtenida en plantas de generación convencionales. El permisionario puede no ser el operador de los procesos que den lugar a la cogeneración.

b) El solicitante se obligue a poner sus excedentes de producción de energía eléctrica a la disposición de la Comisión Federal de Electricidad, en los términos del artículo 36-bis.

III.-De producción independiente para generar energía eléctrica destinada a su venta a la Comisión Federal de Electricidad, quedando esta legalmente obligada a adquirirla en los términos y condiciones económicas que se convengan. Estos permisos podrán ser otorgados cuando se satisfagan los siguientes requisitos:

a) Que los solicitantes sean personas físicas o personas morales constituidas conforme a las leyes mexicanas y con domicilio en el territorio nacional, y que cumplan con los requisitos establecidos en la legislación aplicable;

b) Que los proyectos motivo de la solicitud estén incluidos en la planeación y programas respectivos de la Comisión Federal de Electricidad o sean equivalentes. La Secretaría de Energía, minas e industria paraestatal, conforme a lo previsto en la fracción III del artículo 3o., podrá otorgar permiso respecto de proyectos no incluidos en dicha planeación y programas, cuando la producción de energía eléctrica de tales proyectos haya sido comprometida para su exportación; y

c) Que los solicitantes se obliguen a vender su producción de energía eléctrica exclusivamente a la Comisión Federal de Electricidad, mediante convenios a largo plazo, en los términos del artículo 36-bis o, previo permiso de la secretaria en los términos de esta ley, a exportar total o parcialmente dicha producción.

IV.-De pequeña producción de energía eléctrica, siempre que se satisfagan los siguientes requisitos:

a) Que los solicitantes sean personas físicas de nacionalidad mexicana o personas morales constituidas conforme a las leyes mexicanas y con domicilio en el territorio nacional, y que cumplan con los requisitos establecidos en la legislación aplicable;

b) Que los solicitantes destinen la totalidad de la energía para su venta a la Comisión Federal de Electricidad. En este caso, la capacidad total del proyecto, en un área determinada por la secretaria, no podrá exceder de 30 MW; y

c) Alternativamente a lo indicado en el inciso b) y como una modalidad del autoabastecimiento a que se refiere la fracción I, que los solicitantes destinen el total de la producción de energía eléctrica a pequeñas comunidades rurales o áreas aisladas que carezcan de la misma y que la utilicen para su autoconsumo, siempre que los interesados constituyan cooperativas de consumo, copropiedades, asociaciones o sociedades civiles, o celebren convenios de cooperación solidaria para dicho propósito y que los proyectos, en tales casos, no excedan de 1 MW;

V.-De importación o exportación de energía eléctrica, conforme a lo dispuesto en las fracciones III y IV del artículo 3o., de esta ley”.

En este contexto, la prestación del servicio público de energía eléctrica corresponde en exclusiva a la Nación, quien lo proporciona a través de la CFE⁸.

Mientras que la venta de energía eléctrica se registrará por las tarifas que apruebe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sobre las actividades de generación de energía eléctrica en las que pueden participar los particulares, se desarrollan los

⁸ La CFE se rige por una Junta de Gobierno, integrada por los titulares de las Secretarías de: Energía, quien la presidirá; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales, y Economía. También forman parte de la Junta de Gobierno, el Director General de Petróleos Mexicanos y tres representantes del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana. Los integrantes de la Junta de Gobierno designarán a sus respectivos suplentes, quienes deberán tener el nivel inmediato inferior.

preceptos del régimen de permisos a cargo de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) estipulados en el artículo 2 de la Ley de la Comisión citada:

- I.- El suministro y venta de energía eléctrica a los usuarios del servicio público;
- II.- La generación, exportación e importación de energía eléctrica, que realicen los particulares;
- III.- La adquisición de energía eléctrica que se destine al servicio público;
- IV.- Los servicios de conducción, transformación y entrega de energía eléctrica, entre las entidades que tengan a su cargo la prestación del servicio público de energía eléctrica y entre éstas y los titulares de permisos para la generación, exportación e importación de energía eléctrica;
- V.- Las ventas de primera mano de gas natural y gas licuado de petróleo;
- VI.- El transporte y el almacenamiento de gas natural que no sean indispensables y necesarios para interconectar su explotación y elaboración;
- VII.- La distribución de gas natural, y
- VIII.- El transporte y la distribución de gas licuado de petróleo por medio de ductos.”⁹

“la ley de la Comisión Reguladora de Energía representa el instrumento jurídico idóneo para concentrar los instrumentos de regulación de las actividades relacionadas con las industrias de los sectores de energía eléctrica y de gas natural.

Al mismo tiempo la ley procura generar un ámbito de transparencia, al favorecer el procedimiento de reexpedición de directivas mediante un proceso de consulta pública, para así generar la certeza jurídica necesaria entre permisionarios, usuarios e inversionistas.”¹⁰

La nacionalización de la industria eléctrica fue ordenada por el gobierno federal en 1960 mediante la compra de acciones de las empresas privadas –

⁹ Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx./leyinfo/> Legislación Federal Vigente. *Ley de la Comisión Reguladora de Energía*. p. 1.

¹⁰ Páramo Fernández, Marcelo. “La Comisión Reguladora de energía” en *Regulación del Sector Energética* México, UNAM-Secretaría de Energía, 1997, p.161.

fundamentalmente extranjeras – que venían prestando el servicio a través de la CFE.

Es importante destacar que dentro del marco regulatorio del subsector de electricidad que en 1994, por decreto presidencial, se creó el organismo descentralizado denominado Luz y Fuerza del Centro (LFC) encargado de la prestación del servicio público de energía eléctrica en la zona del centro del país que corresponde al Distrito Federal, los estados de Hidalgo, México, Morelos y algunas partes de Michoacán y Puebla.

Por otra parte, el régimen laboral dentro del sector energético está representado por las entidades de Petróleos Mexicanos en el subsector petrolero, la CFE y LFC, en el subsector eléctrico, y el Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares (ININ) en el subsector nuclear y como representantes de los trabajadores, los Sindicatos de Trabajadores de Petróleos de la República Mexicana (STPRM), Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM), Mexicanos de Electricistas (SME) y Único de Trabajadores de la Industria Nuclear, respectivamente.

En este contexto, se señaló en el capítulo 1 que la administración pública es la actividad del Estado y que abarca tanto acciones funcionales, como institucionales, la actividad funcional de la administración pública en el campo de la industria energética y la creación de un mercado en la materia hacen

indispensable la adecuación del marco institucional del sector para lograr una clara separación de actividades y fortalecer la función reguladora del Estado.

Si bien y de acuerdo al principio de conservación y regulación de la energía, hay varias formas en que ésta se manifiesta como son: la mecánica, potencial, la cinética, calorífica, atómica, química y radiante. Las fuentes de la energía que por su importancia han llegado a ser materia de regulación constitucional son:

- Los combustibles fósiles (gas natural, petróleo y carbón) y combustibles minerales sólidos (antracita, lignito y turba)
- De energía directa: hidráulica: hidroeléctrica
geotérmica: geoeléctrica
nuclear atómica: nucleoelectrica
termoelectrica: consumo de combustibles

Las características propias del sector energético, entre las que destacan los segmentos de transmisión y distribución y la complejidad técnica y económica de las actividades y servicios que la integran, hacen necesario el fortalecimiento institucional de la Secretaría de Energía (SE), de la CRE y de la CFE.

Es conveniente señalar que a casi 68 años que se creó la CFE y ante los postulados de diversas ideologías del pensamiento político-económico se cuestiona nuevamente cuál es el camino para el logro de la misión de este sector tan importante para nuestra economía.

Cabe recordar que la CFE tiene como misión la de asegurar el servicio de energía eléctrica mediante la optimización de su infraestructura física, comercial y de recursos humanos para proporcionar una mejor atención a la sociedad, considerando la protección del medio ambiente, cometido que es muchas veces olvidado por los planteamientos globalizadores emergentes hoy en día.

En nuestro país, a finales del siglo XX y principios del siglo XXI se han dado a conocer ante el Congreso de la Unión cinco iniciativas de Reforma Eléctrica: la reforma de 1992 enviada por el ex Presidente Carlos Salinas, la enviada por el ex Presidente Zedillo, el 2 de febrero de 1999, una del Partido Acción Nacional (PAN), una más del Partido Verde Ecologista Mexicano (PVEM), propuestas que hasta el momento no han prosperado y la presentada por el actual Presidente Vicente Fox en 2002.

Asimismo, destacan las posturas tanto del Partido de la Revolución Democrática (PRD), que elaboraron un documento sobre la materia en la Cámara baja, como del Partido Revolucionario Institucional (PRI) que coinciden dotar de mayor autonomía de gestión y autosuficiencia financiera a la Comisión Federal de Electricidad y a Luz y Fuerza del Centro, y finalmente la dada a conocer por el presidente Vicente Fox.

La postura del PRD se perfila en asentar que “las reformas a los artículos 27 y 28 de la Constitución son diferentes al rescate carretero y bancario porque ahora se

trata de “soberanía nacional”. La propuesta ha sido diferida para analizar y prever la pérdida de soberanía que muchos grupos, como el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) anteponían al planteamiento original del Ejecutivo.”¹¹

Para fines de la presente investigación es menester presentar el siguiente cuadro comparativo de las exposiciones de motivos del texto vigente a los preceptos constitucionales 27 y 28 y de las propuestas de modificación de 1999 y 2002.

CUADRO COMPARATIVO DE LAS <u>EXPOSICIONES DE MOTIVOS</u> DEL TEXTO VIGENTE DE LOS ARTICULOS 27 Y 28 CONSTITUCIONALES Y DE LAS PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN DE 1999 Y 2002.		
TEXTO VIGENTE (ART. 27 20 DE OCTUBRE DE 1960) (ART. 28 7 DE DICIEMBRE DE 1982)	INICIATIVA DEL PRESIDENTE ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON DE FECHA 3 DE FEBRERO DE 1999.	INICIATIVA DEL PRESIDENTE VICENTE FOX QUESADA DE FECHA 21 DE AGOSTO DEL 2002.
<p>(Art. 27 Constitucional) "...Las crecientes demandas de energía eléctrica...imponen la tarea declinable de atenderlas de acuerdo con el ritmo de su crecimiento. La prestación del servicio público de abastecimiento de energía eléctrica, comprendiendo la generación, transformación y distribución - expresé en mi Informe- así como las demás operaciones o actividades industriales o comerciales de que la misma puede ser objeto requieren, como en el caso del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, ser realizados directamente por el Estado, a través de los órganos competentes, ya que México ha sostenido</p>	<p>"Consideraciones que la propia iniciativa indican la sustentan: Primera.- La capacidad de nuestro país para mantener el dinamismo de su economía y mejorar las condiciones de vida de la población depende en gran medida de la expansión y modernización del sector eléctrico nacional. Frente a las elevadas tasas de crecimiento de la demanda eléctrica que se prevén para los próximos años, se requiere de una nueva transformación de la industria eléctrica nacional; una transformación que reafirme la rectoría del Estado en un entorno de</p>	<p>"Las reformas propuestas, son la base de un proyecto legislativo que tiene por objeto la regulación integral de la industria eléctrica, bajo el modelo de organización industrial que, atendiendo a las circunstancias y necesidades actuales, el Ejecutivo Federal a mi cargo considera debe adoptarse para que dicha industria alcance un mejor nivel de desarrollo y esté en condiciones de asegurar en el futuro el abastecimiento de electricidad a la población. ... Desde el punto de vista de su organización, el sector refleja una industria eléctrica verticalmente integrada en todos sus segmentos, desarrollada por el Estado</p>

¹¹ Gómez Laura y Antonio Castellanos. "Hasta septiembre, la discusión sobre la apertura eléctrica." *La Jornada*. p. 36.

<p>tradicionalmente la tesis de que los recursos naturales y las fuentes de energía básicas, han de estar al servicio de la colectividad y de la elevación de los niveles de vida del pueblo mexicano.</p> <p>"Para garantizar la efectiva realización de este propósito de que la generación, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica debe sustentarse en razones de beneficio social y no en motivos de interés particular..."</p> <p>(Art. 28 Constitucional)</p> <p>"...</p> <p>Para el sector público se establece que tendrá a su cargo exclusivo las áreas estratégicas que la Constitución especifica. Para fortalecer a la sociedad y lograr el mejor cumplimiento de los fines de los organismos descentralizados y empresas que se sitúan en las áreas estratégicas, se considera necesario que la ley defina formas de participación social en éstas, conservando el Estado en todo tiempo el control sobre la condición y operación de las mismas. Se especifican las actividades que tendrá a su cargo el Estado, las cuales no serán sujetas a concesión. Con ello se delimita el ámbito exclusivo del sector público, y los alcances de la participación del Estado.</p> <p>Se fundamenta la existencia de instituciones, organismos y empresas que requiere el Estado para su eficaz desempeño en las áreas estratégicas y de carácter prioritario."</p>	<p>mayor apertura y competencia en el sector.</p> <p>Segunda.- Los requerimientos de inversión en el sector eléctrico durante los próximos años ejercerán una presión sin precedente sobre las disponibilidades presupuestarias y la capacidad financiera del sector público.</p> <p>Tercera.- Pretender enfrentar todos esos requerimientos exclusivamente con recursos públicos, implicaría no sólo poner en riesgo la modernización y expansión del sector eléctrico, sino también transferir parte de los fondos indispensables para atender necesidades básicas de las familias mexicanas.</p> <p>Cuarta.- El avance tecnológico experimentado en los últimos años hace factible que el sector privado complemente al Estado en la tarea de impulsar al sector eléctrico. La suma de esfuerzos es la mejor garantía de que el país contará con un sector eléctrico acorde con su dinámica de crecimiento y con las aspiraciones de progreso y bienestar de los mexicanos.</p> <p>Quinta.- La eficiencia y la competitividad de la industria eléctrica nacional serían promovidas por medio de la operación de un mercado eléctrico que permita garantizar que la demanda existente en cada momento sea cubierta con la energía eléctrica generada por</p>	<p>prácticamente en su totalidad, con excepción de una participación marginal de los sectores social y privado en el segmento de generación, en el que pueden producir electricidad fundamentalmente con fines de autoabastecimiento o para su entrega a la Comisión Federal de Electricidad. El resto de las actividades de la industria son consideradas como servicio público reservado al Estado en forma exclusiva, que se presta a través de la Comisión Federal de Electricidad y de Luz y Fuerza del Centro.</p> <p>...</p> <p>...la reforma propuesta introduce un esquema en el que los usuarios, que por sus necesidades particulares tanto económicas como de consumo, tendrán la oportunidad de optar por fuentes alternas de suministro, es decir, generar por si mismos la energía que requieren, o bien, optar por adquirirla a un tercero mediante contratos de largo plazo.</p> <p>De esta manera, se ratifica la distinción del espíritu del texto constitucional actual, en el sentido de que existe un servicio público cuya prestación corresponde exclusivamente a la Nación, y se reconoce que también existen necesidades no colectivas ni básicas, en relación con las cuales no se justifica la obligación de su atención exclusiva por parte del Estado y por ello se les da certidumbre.</p> <p>Prácticamente todos los usuarios y generadores usarán las redes nacionales de transmisión y distribución por lo que será necesario que el Estado garantice un libre acceso y uso no discriminatorio, por lo que el control y operación del sistema serán</p>
---	--	---

	<p>las plantas que ofrezcan las mejores condiciones de seguridad, estabilidad y precio.</p> <p>Sexta.- La inversión privada, nacional y extranjera, haría posible la adquisición de las tecnologías más avanzadas para la adecuada expansión del sector eléctrico nacional, lo cual permitiría que nuestra economía continúe compitiendo en las mejores condiciones en el ámbito internacional.</p> <p>Séptima.- La concurrencia de los sectores público, social y privado reforzaría la capacidad del Estado para atender objetivos prioritarios en materia de desarrollo social y combate a la pobreza, al igual que en materia de infraestructura básica para el país, como la relativa al agua.</p> <p>Octava.- La reforma permitiría financiar los pasivos laborales de los actuales suministradores eléctricos mediante la creación de un mecanismo que respalde la totalidad del monto de los derechos de jubilación. En un ambiente de absoluto respeto a los derechos de los trabajadores eléctricos, las relaciones laborales de las empresas del sector eléctrico se regirían por lo dispuesto en el apartado A del artículo 123 constitucional.</p> <p>Novena.- La expansión de la industria eléctrica que resultara de estas reformas y que la convertiría en uno de los sectores de mayor dinamismo de</p>	<p>determinantes para garantizar a los usuarios que se encuentren fuera del servicio público que tendrán acceso a su energía. Adicionalmente, debido a que el consumo de dichos usuarios es considerablemente variable se plantea permitir a los generadores privados vender la energía no contratada, siempre y cuando dicha venta genere una disminución en los costos del servicio público.</p> <p>...</p> <p>La reforma propuesta tiene por objeto introducir al sector una organización que logre aprovechar de manera eficiente las ventajas que generan la colaboración de los sectores público, privado y social, así como la diversificación de fuentes de financiamiento que exige una industria que es intensiva en capital y con crecimiento a ritmos constantes.</p> <p>El servicio público de energía será suministrado exclusivamente por las empresas paraestatales y bajo aquellas plantas licitadas por el Estado, que se encuentren bajo la legislación actual vigente, así como por los desbalances necesarios para cubrir la demanda. Las entidades de generación privadas, públicas o sociales ofrecerán a los usuarios que cumplan con los umbrales de consumo anuales y que se encuentren registrados en el organismo regulador, contratos de largo plazo o venta de capacidad en el despacho de generación nacional."</p>
--	---	---

	<p>nuestra economía, sería una fuente de generación de empleos permanentes no sólo en ésta sino también en otras ramas industriales y de servicios.</p> <p>Décima.- El Estado mantendría como área estratégica la generación nuclear y el control operativo de la red nacional de transmisión, actividad fundamental para la seguridad y funcionamiento del sistema eléctrico, al tiempo que ejercería su rectoría sobre el resto de la industria eléctrica como actividad prioritaria del desarrollo nacional."</p>	
<p>TEXTO VIGENTE (Art. 27 D.O.F. 29 de diciembre de 1960) (Art. 28 D.O.F. 3 de febrero de 1983)</p>	<p>INICIATIVA DEL PRESIDENTE ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON DE FECHA 3 DE FEBRERO DE 1999.</p>	<p>INICIATIVA DEL PRESIDENTE VICENTE FOX QUESADA DE FECHA 21 DE AGOSTO DEL 2002.</p>
ARTICULO 27		
<p>"Artículo 27.-... "Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines."</p>	<p>Art. 27. "...Corresponde exclusivamente a la Nación el control operativo de la red nacional de transmisión de electricidad, el cual no podrá ser concesionado a los particulares."</p>	<p>"Artículo 27.- ... Corresponde exclusivamente a la Nación la prestación del servicio público de energía eléctrica, en los términos que establezca la ley; en esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dicho fin. Los particulares podrán generar energía eléctrica para consumo propio y para el Estado, así como generar electricidad y prestar servicios a los usuarios cuyo consumo rebase los mínimos previstos en la ley y cumplan con los requisitos que ésta establezca; el Estado garantizará el acceso y uso no discriminatorio de la Red Nacional de Transmisión y de las redes de distribución.</p>
ARTICULO 28		
<p>"Artículo 28... ...No constituirán monopolio las funciones que el Estado</p>	<p>"Artículo 28.- No constituirán monopolios las funciones que el Estado</p>	<p>"Artículo 28.-... No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes</p>

<p>ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de la Constitución, el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos, mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia".</p>	<p>ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos; generación de energía nuclear; el control operativo de la red nacional de transmisión de electricidad, y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite, los ferrocarriles y la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación, así como de las redes generales de transmisión y de distribución de energía eléctrica, de acuerdo con las leyes de la materia".</p>	<p>áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; servicio público de energía eléctrica y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia".</p>
--	--	--

Sobre la propuesta del presidente Fox, Mauricio Flores acierta al señalar que "Ciertamente que a Juan Bueno Torio, coordinador en materia eléctrica del equipo de transición, no le gusta nada el financiamiento vía Pidiregas* ni tampoco a

* Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto (PIDIREGAS).

presidente electo, y hacen bien. Pero de ahí, a satanizarlos y querer cancelarlos sin antes tener instrumentado el nuevo modelo de apertura del sector, sería como darse *un balazo en el pie*.

El modelo que pretende aplicarse en el nuevo gobierno es uno en el que el gobierno se queda como participante en todos los eslabones de la industria eléctrica, es decir, generación, transmisión, distribución y comercialización. Esto, generando nuevas empresas que inicialmente serían *monopolios regionales* aprovechando para ello la división que hoy ya existe en la Comisión Federal de Electricidad, (...), en seis regiones de producción y trece regiones de distribución. Y en esas mismas regiones se permitiría la inversión de particulares nacionales y extranjeros para crear nuevas empresas.

Sin embargo, la aplicación de este modelo obligaría a hacer cuando más tres grandes cambios legales que, necesariamente, tendrán que ser negociados, tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados, además de ser objeto de presión política.

El primero, para permitir la entrada de la inversión privada en el sector eléctrico, implicará modificar el artículo 28 de la Constitución para que los particulares puedan ser receptores de una actividad que desde hace décadas es monopolio del Estado. Pero ello no es suficiente: habría que realizar la modificación de la Ley

Nacional de Inversiones Extranjeras, en consecuencia, para fijar los porcentajes en que los inversionistas foráneos pueden participar en la actividad eléctrica.

Y basta recordar el chasco en el último intento de abrir la petroquímica básica a la que a la hora de la hora no hubo un solo tirador por el Complejo Morelos, debido a que la inversión privada nacional o extranjera estaba limitada a la minoría de 49%, frente a la mayoría estatal del 51% a través de PEMEX (...). La lección de esa experiencia es que ningún inversionista es tan incauto como para meterse de socio minoritario con entidades paraestatales.

Además, si se consideran que las seis regiones de producción y las trece de distribución serán monopolios regionales aún durante un reducido periodo, deben de existir reglas claras para acotar la “dominancia” que tiene cada una de ellas, con el fin de que ese poder no desincentive la inversión de los particulares que desean participar en la industria, pero no a través de la Comisión Federal de Electricidad. Ello implicaría llevar la “dominancia” al artículo 28 Constitucional, y de ahí transmitirlo en forma de adecuaciones a la Ley Federal de Competencia Económica.”¹²

Por su parte, Roberto Garduño y Juan Manuel Venegas señalan que “Los pilares de la reforma eléctrica que plateará Fox establecen que la autoridad en materia eléctrica permanecerá en la Secretaría de Energía: La Comisión Reguladora de Energía (CRE) será reforzada como organismo del Estado con autonomía, porque

¹² Flores, Mauricio. “Pidiregas, electricidad y balazo en el pie”. *Milenio*. p. 30.

definirá las reglas del mercado eléctrico y la regulación de la Red Nacional de Transmisión.

Sobre todo, se crearía un nuevo organismo estatal a partir del Centro Nacional de Control de Energía (CENACE), con autonomía bajo las regulaciones, normas y disposiciones de la CRE. Y en ese modelo, la CFE y LFC se reorganizarían como unidades de negocios bajo el concepto de autonomía de gestión para fomentar la eficiencia y competitividad que asegure un suministro de electricidad con precios competitivos.”¹³

Las propuestas presentadas al Congreso el 2 de febrero de 1999 y 21 de agosto de 2002 resultan observables ya que ambas plantean una iniciativa de reforma a los artículos 27 y 28 constitucional de nuestra Carta Magna.

Estructura de la nueva industria eléctrica propuesta por el Ejecutivo

En la propuesta del 2 de febrero de 1999 se plantea de facto que “La rectoría del Estado no implica ser el único y exclusivo participante en el sector eléctrico, sino crear instituciones y normas que garanticen que la sociedad cuente con la electricidad que necesita”¹⁴, por lo que en la nueva industria eléctrica existirá un mayor número de participantes y estará desagregada en distintos segmentos. Por

¹³ Garduño, Roberto y Juan Manuel Venegas. “Subsidio eléctrico sólo para los consumidores de pocos recursos”. *La Jornada*, p. 16.

¹⁴ Iniciativa de Reforma a los artículos 27 y 28 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos enviada por el ejecutivo al H. Congreso de la Unión. <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/>. p. 3.

ello, las actividades que actualmente desarrollan CFE y LFC serán reasignadas, entre ellas destacan:

- la generación de energía nucleoelectrónica
- la producción de energía eléctrica
- la explotación y aprovechamiento del sistema nacional de transmisión y su ampliación, conservación y mantenimiento para la conducción de energía eléctrica en líneas de alta tensión de las centrales generadoras a las instalaciones de las empresas de distribución y de los usuarios calificados, así como la conducción de energía eléctrica en líneas de media y baja tensión, y el suministro a los usuarios finales y
- la operación de la red nacional de transmisión y el mercado eléctrico

La propuesta gubernamental propone que en la nueva industria eléctrica, las empresas de generación venderán energía a los distribuidores, a los comercializadores y a los usuarios calificados en un mercado abierto y competitivo. Asimismo, existirá la posibilidad de otorgar concesiones a otras empresas de transmisión para permitir el desarrollo de nuevas líneas de transmisión de interés privado no interconectadas al sistema nacional. En caso de interconectarse, esta infraestructura pasará a formar parte del sistema concesionado a la empresa de transmisión.

Se prevé la existencia de empresas de comercialización que tendrán por fin la intermediación en la compra-venta de energía entre los distintos generadores y las empresas de generación y usuarios calificados.

La posible configuración de los sectores de generación, transmisión y distribución se consideran en la presente investigación como factores que permiten realizar el análisis prospectivo para la modernización de la industria eléctrica. Respecto a la generación es de mencionarse que en el esquema institucional propuesto, todos los generadores conectados a la red nacional de transmisión participarán en el mercado eléctrico.

Según dicha propuesta, este régimen de competencia creará un ambiente propicio para que las centrales eléctricas optimicen la eficiencia al utilizar mejores tecnologías y al reducir costos. Lo anterior se traducirá en una reducción del precio de la electricidad. Para definir los activos por asignarse a las nuevas empresas de generación y asegurar que el mercado promueva la eficiencia y el suministro de energía eléctrica a bajo costo, se utilizarán los criterios siguientes:

- Las centrales eléctricas existentes se agruparán de tal forma que garanticen una competencia efectiva, considerando el tamaño, tipo y ubicación de cada central,

- Se tomará en cuenta el balance que resulte de la agregación de centrales en cuanto al tipo de activos, empresa de transmisión, puntos de suministro y acceso a la capacidad de transmisión y de combustibles,
- Los contratos celebrados por CFE con productores externos de energía serán adjudicados por las nuevas empresas de generación, previo convenio entre las partes.

En este contexto, podría señalarse que la generación de energía eléctrica quedará sujeta a un régimen de permisos otorgados por la CRE una vez satisfechos los requisitos jurídicos, técnicos y financieros establecidos en la legislación y reglamentación correspondientes. Las empresas de generación deberán observar las normas oficiales mexicanas.

La autoridad competente verificará que no incurran en prácticas monopólicas. Por lo demás, no se establecerán mayores requisitos para la participación de empresas en la generación. Por el contrario, se promoverá la entrada de nuevos participantes a esta actividad.

Respecto a la transmisión, el Estado conservará el dominio de las redes de transmisión. Los activos de transmisión utilizados por CFE y LFC serán asignados a la empresa de transmisión y constituirán, con la salvedad de algunas líneas no

interconectadas, el sistema nacional de transmisión o bien lo que se conoce como despacho eléctrico. También podrá concesionarse a otras empresas la construcción, operación y mantenimiento de nueva infraestructura de transmisión no interconectada al sistema nacional.

La empresa de transmisión será responsable de la conservación, mantenimiento y ampliación del sistema nacional de transmisión. En el caso de las redes de transmisión no interconectadas al sistema nacional, la concesión de la empresa de transmisión tanto a la operación como la construcción, ampliación, conservación y mantenimiento de dichas redes.

La Secretaría de Energía será la responsable de conducir la planeación para la expansión de la capacidad de transmisión. Los concesionarios de redes de transmisión estarán obligados a ampliar la red y a cumplir con los estándares de calidad en los términos del título de concesión. La CRE, por su parte, regulará el precio, la calidad del servicio y las inversiones que deban realizarse.

En materia de distribución, las empresas participantes en esta materia serán responsables de la construcción, ampliación, explotación, conservación, operación y mantenimiento de las redes de distribución y de suministrar la energía eléctrica a los usuarios finales. El territorio nacional se dividirá en distintas zonas de distribución. Las redes de distribución que actualmente operan CFE y LFC serán asignadas a nuevas empresas especializadas.

Según la propuesta del ex Presidente Zedillo, la definición del número de empresas y las zonas de distribución en el territorio nacional comprenderán los criterios siguientes:

- Las características de la demarcación territorial correspondiente
- El tamaño mínimo para una operación eficiente y empresa de transmisión
- Los patrones existentes de distribución en las localidades respectivas.

La existencia de distintas empresas de distribución permitirá comparar su eficiencia y definir mecanismos e incentivos adecuados para incrementar su productividad. Asimismo, se introducirá la competencia en la compra-venta de energía eléctrica, aspecto que no se especifica y que además es fundamental, y donde los estudios técnicos indican que es necesaria la introducción de la competencia.

La distribución de electricidad también presenta características de monopolio natural, por lo que la CRE regulará a las empresas de distribución en cuanto a tarifas, calidad del servicio e inversiones que deban realizar. La distribución de energía eléctrica se sujetará a un régimen de servicio público y las concesiones correspondientes serán otorgadas por la CRE para periodos empresa de transmisión de treinta años.

Sin embargo, tratándose de usuarios calificados que adquieran la energía eléctrica directamente de los generadores o comercializadores, sólo como empresa de transmisión de la conducción de energía eléctrica. Las empresas de distribución serán las responsables de llevar a cabo la medición, facturación y cobranza a los usuarios del servicio.

Los usuarios calificados serán aquellos que tengan grandes consumos, como las grandes empresas comerciales e industriales, podrán adquirir esta categoría los usuarios que sean registrados ante la CRE y demuestren tener consumos anuales mayores a 5.0 GWh (1 GWh = 1 millón de Kwh.). La CRE estará facultada para reducir este límite cuando sea factible. Actualmente existen alrededor de 350 usuarios con estas características y en su conjunto demandan cerca de 30 por ciento de la capacidad total de generación del país.

Para este tipo de usuarios, los beneficios de elegir al proveedor de energía eléctrica pueden ser mayores que el costo que representa contratar el suministro integrado con la empresa de distribución. Por esta razón, los usuarios calificados podrán adquirir la energía eléctrica de una empresa de generación, de un comercializador o en el mercado eléctrico, o bien contratar el suministro con la empresa de distribución de su región. En caso de requerirlo, el usuario calificado podrá contratar con la empresa de distribución únicamente el servicio de conducción de energía eléctrica.

El Estado mantendrá su responsabilidad de que todos los mexicanos cuenten con este servicio eléctrico. Para tal efecto, las empresas de distribución estarán obligadas a satisfacer toda demanda de servicio que sea económicamente viable dentro de su zona concesionada. En los casos de electrificación rural y de zonas populares, el Gobierno Federal garantizará el desarrollo de este tipo de proyectos a través de un mecanismo de apoyo a la inversión.

Por otra parte, la CRE podrá otorgar concesiones adicionales para prestar el servicio de distribución en un área específica a través de la figura de subdistribuidor. Lo anterior implica que las empresas de distribución no tendrán exclusividad en sus zonas de servicio.

Según esta iniciativa, existirán dos tipos de consumidores de electricidad. Por un lado, los usuarios del servicio de distribución y, por otro, los usuarios calificados, que podrán elegir a su suministrador.

Usuarios del sistema de distribución

Los usuarios del servicio de distribución serán los que tengan consumos relativamente bajos, como las empresas medianas y pequeñas y los clientes residenciales. Estos usuarios recibirán un servicio integrado por parte de la empresa de distribución de su región. El suministro que reciban incluirá la conducción y venta de la energía eléctrica. El precio que pagarán al distribuidor

será regulado y estará integrado por el costo de la electricidad más las tarifas de transmisión y distribución correspondientes.

Según esta reforma permitirá que los usuarios del servicio de distribución se beneficien de la competencia en la generación de energía eléctrica y del establecimiento de incentivos para que la empresa de transmisión y los distribuidores de ésta aumente su eficiencia y disminuyan sus costos, ya que ello aparentemente tendrá un impacto positivo en los precios finales al consumidor.

Usuarios calificados

Se consideran usuarios calificados aquellos que tengan consumos elevados, como las grandes empresas comerciales e industriales. Inicialmente podrán adquirir esta categoría los usuarios que sean registrados ante la CRE y tener consumos anuales mayores a 5.0 GWh (1 GWh = 1 millón de kWh). La CRE estará facultada para reducir este límite cuando sea factible. Actualmente existen aproximadamente 350 usuarios con estas características y en su conjunto demandan alrededor de 30 por ciento de la capacidad total de la generación del país.

Para este tipo de usuarios, los beneficios de elegir al proveedor de energía eléctrica pueden ser mayores que el costo que representa contratar el suministro

integrado con la empresa de distribución. Por esta razón, los usuarios calificados podrán procurarse de la energía eléctrica de una empresa de generación, de un comercializador o en el mercado eléctrico, o bien contratar el suministro con la empresa de distribución de su región. En caso de requerirlo, el usuario calificado podrá contratar con la empresa de distribución únicamente el servicio de conducción de energía eléctrica.

Como lo señala la maestra Guadalupe Huerta Moreno: “No obstante para el año 2002 y bajo los lineamientos del *modelo de mercado* al que se quiere someter al subsector eléctrico, deberá estar operando la nueva capacidad de generación privada, además de que se prevé que en los casos de la distribución y la comercialización sea a más tardar en el año 2005, cuando ya se hayan formado los monopolios regionales que deberán surgir de la *reorganización de la industria eléctrica*, cuando se esté en posibilidad de concesionar las áreas de operación, mantenimiento y expansión de las redes de transmisión.”¹⁵

La propuesta del presidente Fox muestra “que es la continuación de la propuesta de reforma estructural de la industria eléctrica nacional del gobierno Zedillista. Las diferencias entre ambas propuestas es que en el proyecto de *reorganización* se manifiesta explícitamente que las tarifas se incrementaran, se favorecerá la

¹⁵ Huerta Moreno, María Guadalupe. *Reforma del Estado y Modernización Económica. La estrategia de privatización en el subsector eléctrico. El caso de la Comisión Federal de Electricidad*. México, INAP-Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V., 2001, p. 152.

formación de monopolios y se dará una apertura total de la industria eléctrica que abarcará inclusive el área de comercialización.”¹⁶

Por lo anterior, es conveniente reflexionar que la liberación de los servicios públicos presente en el orbe mundial en los últimos años se debe: al proceso acelerado de globalización de las economías y sociedades, mismo que perturba la capacidad de orientación y regulación de los Estados-Nación; al progreso técnico que pone en tela de juicio el monopolio natural que en muchos casos justificó el servicio público; a la búsqueda de nuevos mercados a cargo de las empresas multinacionales con la finalidad de incrementar su tasa de ganancia; y por la influencia de las tesis neoliberales que ponderaban el papel del mercado y del sector privado, así como sus políticas para liberalizar, desregular y privatizar.

Cabe señalar que la desregulación ha tomado formas y matices diversos en función del país donde se ha puesto en marcha, no ha tenido el mismo significado en los Estados Unidos que en Europa. En Estados Unidos se ha enfocado particularmente en disminuir las limitaciones y controles que las autoridades han impuesto sobre las empresas privadas, mientras que en Europa la liberalización ha incluido la privatización de las empresas públicas.

En realidad, el tema central no ha sido la desregulación, liberalización o privatización, sino la transformación de la tarea social entre el Estado y los

¹⁶ Ídem. p.153.

responsables de los servicios públicos. La doctrina económica liberal ha planteado una concepción de servicio universal, sin embargo, no existe una definición universal de servicio público, dicho concepto radica en la idea de que, al margen de la eficiencia económica existen actividades que deben ser ejercidas o controladas directamente por el Estado porque son de interés general. El servicio público depende de un derecho específico porque busca el interés general y no el interés particular.

Históricamente el Estado ha tenido y tiene el poder para definir el servicio público y la organización para llevarlo a cabo. El Estado legitima su existencia a través de los servicios públicos, por la acción concreta que desarrolla al servicio del bien común. El Estado lleva las riendas de operación de los servicios públicos porque considera que la administración pública es superior a la privada, en la medida que la primera se encuentra orientada a la satisfacción de las necesidades colectivas y porque es más eficaz desde el punto de vista social.

El acceso a los servicios públicos constituye un factor de identidad, tratando a sus miembros con equidad, lo que permite la cohesión social, es un componente importante de una política eficaz de desarrollo regional, por ello, las empresas de Estado que se encargan de los servicios públicos fundamentales son piezas clave en la reconstrucción y desarrollo de la Nación. Los principios constitutivos de continuidad, igualdad, universalidad, calidad y adaptabilidad se han fortalecido a lo largo de la historia.

En el caso de la electricidad, se reconocen: la universalidad, mediante la cual se presta este servicio a todo solicitante, con las mismas oportunidades de acceso; la adaptabilidad del servicio a las necesidades cambiantes de los usuarios y a las nuevas tecnologías; la continuidad del servicio sin interrupciones y con calidad; la eficiencia para representar el menor costo para la colectividad; la equidad para distribuir equitativamente las rentas económicas a la explotación de los recursos como a la tecnología; la seguridad del servicio para no dañar a personas y bienes; y el cuidado ambiental o natural. Dichos principios se concretan a través de la misión del servicio público que el Estado le encarga al agente responsable de prestar el servicio.

Las propuestas de reforma estructural de la nueva industria eléctrica de febrero de 1999 y la respectiva del presidente Fox buscan degradar el servicio público al pretender que la sociedad considere que es importante la calidad de la empresa encargada de la misión de dicho servicio mediante el acceso a un derecho material, hecho que considero cuestionable ya que el abastecimiento de electricidad que se ejerce menospreciando la cohesión social deja de ser servicio público pues ya no radica en la lógica del interés colectivo.

Del éxito de estas propuestas nos estaríamos enfrentando a una aceptación de que es la manera de hacer la que define el servicio público, crear la idea de que el mercado sea el instrumento exclusivo de realización del bienestar significa

confundir el instrumento con el fin, se pasaría del usuario al cliente y de la persona al consumidor.

Limitar el servicio público a la distribución de electricidad, como lo plantea la propuesta de cambio estructural, desatendería las necesidades de los ciudadanos. Dependiendo de lo que suceda en las etapas de generación y transmisión, la actividad de distribución no puede garantizar por sí sola los principios constitutivos citados, por ello es necesario la regulación y control por parte del Estado, así como salvaguardar las actividades del servicio público eléctrico.

La modernización del sector energético

En el Programa Sectorial de Energía 2001-2006 se señala que “el Presidente Vicente Fox le asigna al sector energético una posición estratégica para impulsar el desarrollo económico, equitativo y sustentable que propone para el país (...) se pretende instrumentar una política que otorgue a las empresas petroleras y eléctricas del Estado la autonomía de gestión que requiere para una operación eficiente, a través de promover una modificación al marco fiscal y regulatorio al que actualmente se encuentran sujetas” (...). pretenden aumentar la participación del capital privado en los proyectos de desarrollo sectorial. Para alentar dicha participación, se necesita revisar y adecuar el marco regulatorio actual,

promoviendo los aspectos fundamentales de mercados competitivos, garantizando así las condiciones que todo inversionista espera hoy en día.”¹⁷

Cabe destacar que en dicho programa se plantea que “otra tendencia es la conformación de mercados energéticos regionales que, en la gran mayoría de los casos, son consecuencia de los acuerdos económicos y comerciales entre países de una misma región, aún cuando en la práctica constituye un proceso bastante complejo, debido a que involucra aspectos de competencia, de políticas públicas e inversiones, así como la necesidad de reglamentaciones homogéneas y regulaciones compatibles.”¹⁸

Por lo anterior, valdría la pena preguntarse si estas necesidades de “reglamentaciones homogéneas y regulaciones compatibles” son tan indispensables, con el propósito de fomentar mayor eficacia energética y facilitar la introducción de nuevas fuentes de energía en la industria eléctrica misma que tiene sus orígenes en los lineamientos dictados en la celebración de los acuerdos comerciales, como es el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, pero en los que particularmente la normatividad de los países celebrantes condicionan estas directrices, particularmente nuestro principal y único comprador, los Estados Unidos de América.

¹⁷ Secretaría de Energía. *Programa Sectorial de Energía 2001-2006*. p. 7.

¹⁸ Idem. p. 20.

Ejemplificando lo anterior es que se señala que “el Congreso de Estados Unidos aprobó en 1978 una nueva ley, conocida por las siglas PURPA (*Public Utility Regulating Policies Act*) que constituye un cambio significativo del marco reglamentario de la industria eléctrica. Esta ley se prorrogó en 1987.

La ley PURPA trata de introducir cierto grado de competencia al nivel de la generación, al propiciar los proyectos de cogeneración y facilitar la penetración de fuentes de energía renovable, propiedad de pequeños productores (...) que no violen las reglas de la libre competencia.”¹⁹

Sería conveniente que ante estas posturas se recuerde que el progreso de nuestro país siempre ha estado ligado al desarrollo de su sector energético tanto por su importancia política, económica, social, así como por su participación en la consolidación de la soberanía e integración nacional como ya lo habíamos señalado con anterioridad.

El sector eléctrico constituye un insumo básico para el desarrollo y crecimiento de la economía ya que actualmente el 95% de la población tiene acceso al servicio de electricidad ante un total de 22 millones de usuarios. Recientemente, en los espacios de comunicación se ha divulgado la intención de convencer a los

¹⁹ Viqueira Landa, Jacinto. “El desarrollo futuro de la industria eléctrica de México en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte” en *Planeación estratégica y empresa pública reestructuraciones internacionales, estrategias y políticas nacionales*. México, Ed. Plaza y Valdés-UNAM, 1995, p.p. 250-252.

mexicanos que acepten la necesidad impostergable y la pertinencia de impulsar en el corto plazo cambios de fondo en la industria eléctrica.

Sin embargo, las demás propuestas van perfiladas en el mismo tenor, por lo que se hace necesario asentar que las privatizaciones en el sector energético particularmente en esta materia, no son prioridad para conseguir mayor eficiencia en este mercado, mientras que en términos de competencia, ésta es un factor de eficacia a corto plazo.

Ambas propuestas no consideran que “para reestructurar la industria se requiere el cambio de propiedad, si es que se pretende la concurrencia de inversionistas privados, pues se supone que con la misma reestructuración, pero con múltiples empresas paraestatales (de propiedad del Estado), no se lograrán los propósitos de competitividad y eficiencia, porque no existiría los incentivos suficientes para administrar competitivamente y productivamente las empresas. Y como en esas condiciones no son factibles los resultados, tampoco se puede atraer la inversión de los mercados internacionales.”²⁰

A casi siete años de que se presentaran las primeras propuestas de reforma, el tema de la modernización del sector eléctrico sigue cobrando atención, así como nuevos planteamientos de reforma. Sin embargo, resulta necesario señalar que en México no existen las condiciones para los planteamientos referentes a la

²⁰ Prieto Morales, Alberto. *La industria eléctrica del futuro en México: soluciones a un problema no planteado*. México, Ed. Porrúa, 2001, p.19.

implantación de un mercado mayorista, en el que se supone que se comprará y venderá la electricidad, por lo que en este sentido se le augura un evidente fracaso.

En el mismo tenor se perfilará si cualquier tipo de propuesta de reforma plantea que con la privatización se obtendrán reducciones de precios, es necesario preguntarnos cuáles van a ser los factores que estarán detrás de esa reducción ya que de todas formas el costo de la generación de la energía eléctrica aumentará significativamente para pagar las ganancias adicionales que exigen los inversionistas privados, así como los intereses que se generaran en la creación de nuevas plantas de energía y también por el costo del gas natural.

Por ello, se debe de considerar los costos de producción de los inversionistas privados de año 2000 al 2005.

COSTO UNITARIO DE PRODUCCIÓN (SOLO OPERACIÓN COMERCIAL) .											
PE-HP210-004-F002											
ANO 2000	GENERACIÓN NETA	COSTO UNITARIO DE PRODUCCIÓN (Pesos/KWh)									
		Promedio Ponderado Anual									
ENE-DIC-00	KWh	VARIABLES				FIJOS				TOTAL	
		PCC	PCVOM	PCA	AOMXLT	Total Variable	PCFOM	PCFRC	PCFC	Total Fijos	
DACPEE	1,227,629,008	0.358	0.008	0.001	0.000	0.366	0.014	0.000	0.000	0.014	0.380
ANO 2001	GENERACIÓN NETA	COSTO UNITARIO DE PRODUCCIÓN (Pesos/KWh)									
		Promedio Ponderado Anual									
ENE-DIC-01	KWh	VARIABLES				FIJOS				TOTAL	
		PCC	PCVOM	PCA	AOMXLT	Total Variable	PCFOM	PCFRC	PCFC	Total Fijos	
DACPEE	4,005,094,932	0.253	0.008	0.000	0.000	0.261	0.019	0.000	0.062	0.081	0.342
ANO 2002	GENERACIÓN NETA	COSTO UNITARIO DE PRODUCCIÓN (Pesos/KWh)									
		Promedio Ponderado Anual									
ENE-DIC-02	KWh	VARIABLES				FIJOS				TOTAL	
		PCC	PCVOM	PCA	AOMXLT	Total Variable	PCFOM	PCFRC	PCFC	Total Fijos	
DACPEE	21,207,842,596	0.230	0.004	0.000	0.000	0.233	0.022	0.000	0.068	0.090	0.323
ANO 2003	GENERACIÓN NETA	COSTO UNITARIO DE PRODUCCIÓN (Pesos/KWh)									
		Promedio Ponderado Anual									
ENE-DIC-03	KWh	VARIABLES				FIJOS				TOTAL	
		PCC	PCVOM	PCA	AOMXLT	Total Variable	PCFOM	PCFRC	PCFC	Total Fijos	
DACPEE	30,112,087,079	0.415	0.004	0.000	0.000	0.419	0.036	0.005	0.106	0.147	0.566
ANO 2004	GENERACIÓN NETA	COSTO UNITARIO DE PRODUCCIÓN (Pesos/KWh)									
		Promedio Ponderado Anual									
ENE-DIC-04	KWh	VARIABLES				FIJOS				TOTAL	
		PCC	PCVOM	PCA	AOMXLT	Total Variable	PCFOM	PCFRC	PCFC	Total Fijos	
DACPEE	45,578,499,185	0.484	0.003	0.001	0.000	0.488	0.040	0.013	0.125	0.179	0.667
ANO 2005	GENERACIÓN NETA	COSTO UNITARIO DE PRODUCCIÓN (Pesos/KWh)									
		Promedio Ponderado Anual									
ENE - JUL - 05	KWh	VARIABLES				FIJOS				TOTAL	
		PCC	PCVOM	PCA	AOMXLT	Total Variable	PCFOM	PCFRC	PCFC	Total Fijos	
DACPEE	27,562,214,171	0.536	0.004	0.001	0.000	0.541	0.037	0.016	0.122	0.175	0.716
Notas:											
PCC: Pago por el Cargo por Combustible											
PCVOM: Pago por el Cargo Variable de Operación y Mantenimiento											
PCA: Pago por el Cargo por Arranques											
AOMXLT: Ajuste en el Cargo de Operación y Mantenimiento por Operación en Exceso de Límites Técnicos											
PCFC: Pago Fijo por Capacidad											
PCFRC: Pago por el Cargo Fijo por Reserva de Capacidad de suministro de Combustible											
PCFOM: Pago por el Cargo Fijo de Operación y Mantenimiento											
Los pagos incluyen las facturas de ajuste y notas de crédito depositadas hasta el 08 de Agosto de 2005.											
Los valores de Generación Neta y pagos asociados incluyen únicamente los períodos de Operación Comercial.											
El tipo de cambio utilizado para el PCFC de Julio de 2005, corresponde al 08 de Agosto de 2005, obtenido del Diario Oficial de la Federación: 10.5921 pesos/dólar.											

* Información proporcionada por la Gerencia de la División para la Administración de Contratos con Productores Externos de Energía a partir de la entrada en operación de la primera central de Productor Externos, del año 2000 y actualizada al mes de julio del 2005.

Si bien esta propuesta identifica que el problema es la satisfacción de la demanda de energía eléctrica, la solución no es la modificación a nuestra Constitución, ni atraer la inversión privada porque no hay financiamiento. Lo anterior refuerza el que se considera que el problema es muy susceptible ante cualquier cambio no sustentado, ya que en el se ven implícitos factores de carácter social, económicos y políticos, así como intereses de diferentes grupos.

“El establecimiento de instituciones nuevas – como el *pool* o mercado donde se determinan los precios de la producción mayorista de energía – requiere necesariamente de un proceso planeado, cuyos resultados se van logrando en el tiempo – y no corto – por etapas y aproximaciones sucesivas.”²¹

Introducir la búsqueda de nuevos mercados a cargo de las empresas multinacionales con la finalidad de incrementar su ganancia sería soslayar los principios de igualdad y equidad ya que se acentuarían las desigualdades regionales y la usurpación privada de los recursos naturales que le pertenecen a la sociedad, dejando en un segundo plano a la igualdad entre ciudadanos.

La aceptación de la propuesta de cambio estructural debilitaría al Estado y a la Nación, sin embargo, es previsible que como es una visión economicista de la vida tenderá al fracaso.

²¹ Idem. p. 212.

CAPÍTULO 4. EL PROCESO DE CONTROVERSIA EN LA GENERACIÓN, TRANSMISIÓN, DISTRIBUCIÓN, VENTA Y COMERCIALIZACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN MÉXICO

El sector eléctrico

La generación, transmisión, distribución y venta de energía eléctrica, como prestaciones del servicio público, son actividades de competencia exclusiva de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y de Luz y Fuerza del Centro (LFC). La CFE tiene, entre otras atribuciones, la prestación del servicio público de energía eléctrica en todo el territorio nacional, excepto como ya se mencionó en el Distrito Federal y parte de los estados de México, Morelos, Hidalgo y Puebla, áreas atendidas por LFC.

La capacidad instalada para generación eléctrica en el territorio nacional comprende instalaciones de estas dos entidades públicas que representan 92 por ciento del total. El resto corresponde a generadores externos, entre los cuales destacan Petróleos Mexicanos, autoabastecedores y cogeneradores privados. Además, ya han entrado en operación varios productores externos de energía.

“La generación de energía eléctrica se realiza en centrales cuya denominación está ligada al energético primario utilizado, como son: las centrales termoeléctricas que trabajan a base de combustóleo, carbón y diesel o gas; las centrales de ciclo combinado, que operan con combustible diesel o gas; las centrales de combustión interna, con combustóleo y diesel; las centrales nucleoelectricas, a partir de la

fisión atómica, las centrales hidroeléctricas, que aprovechan la energía potencial del agua; las centrales geotermoeléctricas, que utilizan el vapor producido por la energía térmica de la tierra en mantos de agua subterráneos. Con excepción de las centrales hidroeléctricas, las geotermoeléctricas y las de combustión interna, el resto utiliza básicamente la transferencia de la energía del vapor de alta presión producido en generadores de vapor, al transformar su energía calorífica en energía cinética, la que a su vez se transforma en trabajo mecánico al paso por la turbina, produciendo el movimiento necesario para que este trabajo sea aprovechado por el generador eléctrico acoplado a la turbina y, por tanto, la etapa final de transformación de energía mecánica en energía eléctrica.”¹

La capacidad instalada del sistema eléctrico nacional asciende a 36.1 GW, de los cuales 53 por ciento corresponde a unidades de vapor convencional, de ciclo combinado y turbinas de gas; 28 por ciento a generación hidroeléctrica;² 7 por ciento a carbón; 6 por ciento a unidades duales diseñadas para quemar carbón o petróleo; 2 por ciento a geotérmica (México ocupa el tercer lugar mundial en su aprovechamiento) y el restante 4 por ciento es de tipo nuclear (Central de Laguna Verde, Veracruz).

¹ Villanueva Landeros, Enrique. “Producción de energía eléctrica” en *El sector eléctrico en México*. México, FCE, 1994, p. 109.

² Destaca el Proyecto Hidroeléctrico “El Cajón” que forma parte del Sistema Hidrológico Santiago el cual comprende 27 proyectos con un potencial hidroenergético de 4 mil 300 MW. El Cajón ocupa el segundo lugar en potencia y generación, después de la Central de Aguamilpa-Solidaridad.

Actualmente, la capacidad instalada de generación comprende 168 centrales eléctricas, integradas por 570 unidades generadoras de electricidad. Del total de estas centrales, 79 son hidroeléctricas y las restantes son termoeléctricas, además de una nucleoeléctrica, una eoloeléctrica y cinco geotermoeléctricas.

El sistema eléctrico está interconectado a través de dos redes de transmisión; una que cubre casi la totalidad del país, y otra que se encuentra en la península de Baja California que, por razones de orden técnico y económico, permanece aislada del resto del sistema. El sistema eléctrico nacional presenta fundamentalmente líneas de 400, 230 y 115kV (kilovolts –kV alta tensión) con una longitud de 74 mil kilómetros. Los sistemas de distribución, que comprenden líneas de media y baja tensión, tienen una longitud de 592 mil kilómetros.

En 1998 se estimó el número de usuarios se incrementó en 612 mil con respecto al año anterior, actualmente se da servicio a 22 millones de usuarios. En el año 2002 el sector eléctrico constituye un insumo básico para el desarrollo y crecimiento de la economía ya que actualmente 95 por ciento de la población tiene acceso al servicio de electricidad.

En fechas recientes, en los espacios de comunicación se ha apreciado la intención de convencer y propiciar corrientes de opinión que acepten la necesidad impostergable y la pertinencia de impulsar en el corto plazo cambios de fondo en la industria eléctrica.

Para la funcionalidad del sector eléctrico actual se está organizado de la forma siguiente:

La planificación es competencia de CFE. La Secretaría de Energía supervisa la prospectiva del sector eléctrico nacional y LFC se encarga de la planificación de su sistema de distribución.

La generación está a cargo de CFE (con 90 por ciento de la capacidad de generación total), LFC (con 2.3 por ciento), cogeneradores y autoabastecedores (con 4.4 por ciento a cargo de PEMEX y 3.3 por ciento por parte de inversionistas privados) y tres productores externos de energía (Mérida III, Hermosillo y Río Bravo) que entraron en funcionamiento en 2000 y 2001.

El despacho eléctrico es competencia de CFE, mientras que las transmisiones son competencia de CFE y de LFC. En el caso de los generadores privados, la transmisión se efectúa a través de la red nacional con arreglo a contratos privados de interconexión.

La distribución es competencia de CFE en gran parte del país (90 por ciento de capacidad nacional de distribución) y de LFC en la zona central (10 por ciento). CFE y LFC han organizado sus sistemas de distribución en unidades de negocios con vistas a descentralizar su operación.

La comercialización es competencia exclusiva de CFE y LFC. Los cogeneradores y autoabastecedores privados sólo están autorizados para vender energía a CFE y no pueden comercializar su electricidad directamente a terceros. Los productores externos de energía celebran contratos de compraventa de energía eléctrica de largo plazo para vender la totalidad de su producción a CFE.

Únicamente CFE y LFC pueden suministrar energía eléctrica a los consumidores finales. Sin embargo, algunos usuarios industriales han optado por recurrir a esquemas de autoabastecimiento o cogeneración.

A continuación se presenta el cuadro para la administración de contratos con productores externos de energía considerando su última actualización al 6 de septiembre de 2004.

ADMINISTRACION DE CONTRATOS CON PRODUCTORES EXTERNOS DE ENERGIA										
Nº	CENTRAL	CONSORCIO	CAPACIDADNETA GARANTIZADA(MW)		CAPACIDADNETA DEMOSTRADA(MW)		FECHADELA PROPUESTA	FECHADE NICO	FECHADEENTRADAENOPERACION COMERCIAL	
			GAS	DIESEL	GAS	DIESEL			CONTRATO	REAL
1.	MÉRIDAII	AES/HERMES	484	440	484	433	12-NOV-96	20-OCT-97	28-FEB-00 FASE I 31-AGO-00 FASE II	09-JUN-00FASE II 14-OCT-00FASE II
2	HERMOSILLO	UNIONFENOSA	250	250	250	242026	08-SEP-98	01-SEP-99	23-SEP-01	01-OCT-01
3	ANAHLIAC	EDFINTERNATIONAL	495	4643	495	4643	06-OCT-98	21-JUL-99	16-AGO-01	18-ENE-02
4	SALTILLO	EDFINTERNATIONAL	2475	2026	2475	2026	16-DC-98	02-SEP-99	15-OCT-01	19-NOV-01
5	TUXPAN	MTSUBISHI CORPORATION	485	405	485	405	07-ABR-99	11-FEB-00	16-DC-01	15-DC-01
6	BAJO	INTERGEN	495	4054	495	4054	16-ABR-99	07-FEB-00	15-NOV-01	09-MAR-02
	BAJO Complemento		100	819	82	507				

ADMINISTRACIÓN DE CONTRATOS CON PRODUCTORES EXTERNOS DE ENERGÍA										
			CAPACIDAD NETA GARANTIZADA (MW)		CAPACIDAD NETA DEMOSTRADA (MW)				FECHA DE ENTRADA EN OPERACIÓN COMERCIAL	
7.	MONTERREY III	BERDROLA ENERGÍA	4889	Noultza	449	Noultza	22-JUL-99	16-MAR-00	01-ABR-02	27-MAR-02
8.	ALTAMIRAI	MTSUBISHI CORPORATION	485	405	485	405	07-SEP-99	22-SEP-00	01-MAY-02	01-MAY-02
9.	MEXICALI	INTERGEN	489	Noultza	489	Noultza	18-MAY-00	11-ABR-01	01-ABR-03	20-JUL-03
10.	CAMPECHE	TRANSALTA ENERGY CORPORATION	2524	192	2524	192	18-ENE-00	22-SEP-00	11-MAR-03	28-MAY-03
11.	NACONOGALES	UNIÓN FENOSA	258	Noultza	258	Noultza	11-ABR-00	15-DIC-00	01-ABR-03	04-OCT-03
12.	TUXPAN II Y IV	UNION FENOSA DESARROLLO Y ACCION EXTERIOR, SA	983	Noultza	983	Noultza	31-AGO-00	30-ABR-01	30-MAY-03	23-MAY-03
13.	CHIHUAHUA II	TRANSALTA ENERGY CORPORATION	259	Noultza	259	Noultza	06-FEB-01	03-OCT-01	30-MAY-03	09-SEP-03
14.	ALTAMIRAI Y IV	BERDROLA ENERGÍA	1036	Noultza	1036	Noultza	22-NO-00	23-AGO-01	01-OCT-03	24-DIC-03
15.	RIOBRAVO III	EDF INTERNATIONAL	485	Noultza	485	Noultza	03-MAY-01	01-ABR-02	01-ABR-04	01-ABR-04
16.	LALAGUNA II	BERDROLA ENERGÍA	498	Noultza	-	Noultza	18-JUN-01	11-MAR-03	22-ABR-05	-
17.	RIOBRAVO IV	EDF INTERNATIONAL	500	Noultza	-	Noultza	11-DIC-01	18-OCT-02 18-OCT-02	01-ABR-05	-
ULTIMA ACTUALIZACIÓN 06-Sep-04			TOTAL							
			PEES		7264900 MW		16.46%			

* Elaboración con base a la información proporcionada por la Gerencia de la División para la Administración de Contratos con Productores Externos de energía en México.

Diferenciando las actividades del sector

1. Generación o producción.- La electricidad se produce en las centrales de generación, generalmente tras el accionar de una bobina en el interior de un campo magnético. Se considera que la generación es una actividad altamente competitiva. La *energía mecánica* necesaria puede obtenerse a partir de varios orígenes, lo que permite hacer mención de diversas tecnologías de generación de electricidad. Entre ellas, las que se describen a continuación:

Centrales hidroeléctricas

Las centrales hidroeléctricas se originan tras el aprovechamiento de la fuerza de una corriente natural o artificial de agua. Destacan las caracterizadas como de:

- Regulación en las que se construye una presa para retener el agua, con la finalidad de poder acumular un torrente suficiente para hacer girar la turbina. Este tipo de centrales inicia su funcionamiento cuando es necesario, con la finalidad de dar respuesta a la demanda en un tiempo de respuesta de tan solo unos minutos. En este tipo de centrales puede registrarse el caso de que los ensambles permiten regular los caudales de los ríos, previniendo inundaciones y suministrando un flujo de agua más acorde con las necesidades de riego y consumo.

- De tipo fluyente en las que el flujo de agua es estable y suficiente para su explotación directa, y no hay necesidad de embalsamiento. Este tipo de centrales deben continuamente estar produciendo, ya que de otra forma se desperdiciaría la energía.

Las centrales hidroeléctricas se benefician de unos costos de combustible prácticamente bajos. Sin embargo, requieren de elevadas inversiones y están sujetas a numerosas incertidumbres y restricciones – hidraulicidad, régimen de concesiones, condicionantes legales sobre el caudal del río-. Además, esta fuente energética requiere la existencia de instalaciones adecuadas, dado que su número es reducido y que las mejores centrales fueron generalmente las primeras en

utilizarse, es una tecnología que tiene limitada su expansión. Cabe señalar que, la construcción de presas tiene un fuerte impacto medioambiental y social.

Centrales térmicas clásicas o convencionales

En esta clase de centrales, la energía mecánica se obtiene mediante vapor a presión producido por la combustión del carbón, fuel oil o gas. El vapor mueve las aspas o álabes de una turbina que acciona el mecanismo de un rotor y un estator, es decir de un generador o alternador. Existen centrales denominadas de ciclo combinado, mismas que aprovechan la energía excedente de esta etapa para generar más electricidad a través de una segunda unidad.

Posteriormente, a través de una torre de refrigeración por la que circula el agua de un río o de mar, el vapor se convierte en agua líquida. Independientemente del combustible fósil que utilicen, lo que varía es la preparación previa del mismo – trituración, homogeneización, precalentamiento, etc. – y el diseño de la caldera.

De las centrales convencionales o habituales, las que queman carbón requieren mayores inversiones, mientras que las plantas de gas natural tienen unos costos de capital comparativamente más bajos. Por lo que respecta a su flexibilidad, la relación es la contraria, las centrales que queman gas permiten una puesta en funcionamiento más rápida que las de carbón.

La ubicación de este tipo de centrales busca un equilibrio entre objetivos contrapuestos: acceso a fuentes de aprovisionamiento de combustible, disponibilidad de agua para los sistemas de refrigeración, existencia de infraestructuras de transporte de electricidad, proximidad de los mercados y condiciones medioambientales.

Nuclear

Las centrales nucleares son también termoeléctricas, a partir de una fuente de calor que tiene su origen en la fisión de núcleos de uranio, se obtiene vapor que acciona una turbina. Al uranio consumido se le denomina “combustión nuclear”, por lo que nunca se registra ninguna reacción de combustión química. Este tipo de centrales requiere de cuantiosas inversiones, sólo contrarrestadas por el bajo costo del combustible utilizado, y son de baja flexibilidad. Destacan la prolongada duración de los residuos peligrosos producidos.

Cabe señalar que también coexisten otras energías y tecnologías de carácter renovable: eólica, solar, mareomotriz, geotérmica y biomasa, entre otras.

Es menester señalar que el 20 de abril de 2005 se publicó en la Gaceta Parlamentaria año VIII, número 1736, la iniciativa de Ley para el Aprovechamiento de las Fuentes Renovables de Energía presentada por el diputado Cuauhtémoc Ochoa Fernández, del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y suscrita por diputados integrantes de la Comisión de Energía. Los diputados integrantes de la

Comisión de Energía de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión sometieron a la consideración de la Cámara de Diputados la iniciativa con proyecto de decreto que crea la Ley para el Aprovechamiento de las Fuentes Renovables de Energía, exponiendo los siguientes motivos:

“Por razones económicas y ambientales, el fomento al uso de las energías renovables se ha convertido en una prioridad política de los gobiernos de los principales países desarrollados del mundo. El cambio climático global relacionado a la emisión de gases de efecto invernadero y la necesidad de diversificar las fuentes primarias de energía frente al aumento y la volatilidad de los precios de los combustibles fósiles, así como su inminente agotamiento en el mediano o largo plazo, ha hecho que un número creciente de países en el mundo aprovechen, de forma cada vez más intensiva, la oportunidad ambiental y económica que representan las fuentes renovables de energía.”³

En el documento se sostiene que “a través de la energía renovable, México tiene la oportunidad de contribuir al esfuerzo internacional por cuidar el medio ambiente, al mismo tiempo que puede obtener beneficios económicos y sociales muy claros del uso de estas nuevas tecnologías que están revolucionando la forma en que producimos y consumimos la energía. (...) Producto del esfuerzo por encontrar

³ Ley para el Aprovechamiento de las Fuentes Renovables de Energía. Gaceta Parlamentaria, Año VIII, Núm. 1736, miércoles 20 de abril de 2005. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2005/abr/20050420.html#Ini20050420Ochoa>, p. 28.

formas de energía más seguras y más competitivas, en las últimas dos décadas se han logrado importantes avances tecnológicos e industriales en los sistemas energéticos a nivel mundial, los cuales han dado al mundo la oportunidad de aprovechar a gran escala las fuentes renovables de energía. Dichas fuentes renovables de energía como el viento, el sol, las caídas de agua, la biomasa y la geotermia son inagotables; su aprovechamiento permite sustituir el uso de energéticos contaminantes y por lo tanto reducir los impactos negativos que éstos provocan al medio ambiente y a la salud.”⁴

Lo anterior se debe a que nuestro país firmó y ratificó el Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, mismo que entró en vigor el pasado 16 de febrero del 2005, y que a través del Mecanismo de Desarrollo Limpio de dicho Protocolo presuntamente existe la posibilidad de captar recursos económicos complementarios para financiar proyectos de fuentes renovables de energía que permitan reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

“La presente iniciativa de Ley está dirigida tanto hacia la generación de electricidad en conexión con la red, como a otras aplicaciones de las fuentes renovables de energía, tales como la generación de electricidad en sitios aislados, el aprovechamiento térmico de la energía solar o geotérmica, el bombeo con

⁴ Ibidem.

energía eólica o por bombas de ariete hidráulico, la producción de combustibles a partir de la biomasa o el aprovechamiento limpio y eficiente de la biomasa para actividades domésticas en comunidades rurales.”⁵

Esta iniciativa de Ley otorga a la CFE y a LFC el mandato de incluir el aprovechamiento de las fuentes renovables de energía en la planeación del crecimiento de la capacidad de generación. “Los proyectos de generación de electricidad a partir de fuentes renovables de energía pueden ser en muchos casos desarrollados por las propias empresas paraestatales. Sin embargo, existen también un gran número de proyectos que son demasiado pequeños para que su desarrollo por estas empresas sea viable, o bien que se encuentran dentro de sistemas de uso múltiple en los que la generación de energía no se puede separar de los otros usos de los recursos, como sucede en el caso de la generación de electricidad en ingenios, aserraderos, o caídas de canales de riego. En estos casos puede ser más viable que sean las empresas sociales, los municipios, las personas físicas o las empresas privadas quienes los lleven a cabo.”⁶

Según el documento, esta iniciativa de Ley es compatible con la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica e incluye instrumentos para el fomento de aplicaciones no eléctricas de las fuentes renovables de energía basada en

⁵ Idem. p. 30.

⁶ Ibidem.

atribuciones que permitirán conciliar entre sí los requerimientos de las redes eléctricas y de las distintas tecnologías y fuentes de energía.

Los instrumentos de planeación que introduce esta nueva Ley establecen un Programa para el Aprovechamiento de las Fuentes Renovables de Energía, porcentajes mínimos de participación de aprovechamiento de las fuentes renovables de energía a corto, mediano y largo plazo.

“El artículo duodécimo transitorio establece que entre la fecha de publicación de la Ley y finales del año 2012, deberá entrar en operación una capacidad de generación de electricidad de 3,600 MW (mega watts) que permita generar anualmente 12,500 GWh, excluyendo a las grandes hidroeléctricas que contemplen la construcción de nuevos embalses. Esta meta permitirá revertir la tendencia a la baja de las fuentes renovables en México. De acuerdo con la prospectiva del sector eléctrico, la generación de electricidad por fuentes renovables, que en el año 2003 fue de 12.8 por ciento, se reducirá al 11.4 por ciento en el año 2012. Con la introducción de esta meta, la generación de electricidad por fuentes renovables será de al menos 15.1 % en el 2012.”⁷

Para lo anterior, la iniciativa apunta que se cuenta con los siguientes

⁷ Idem. p.31

"I. Los proyectos ya contemplados en el plan de expansión de la Comisión Federal de Electricidad, tales como la central eoloelectrica de La Venta II y los grandes proyectos de centrales hidroeléctricas.

II. Los proyectos de cooperación internacional, que podremos aprovechar de mejor manera en la medida en que contemos con un marco normativo que favorezca el aprovechamiento de las fuentes renovables de energía: (I) el Proyecto de Energías Renovables a Gran Escala, ejecutado por la Secretaría de Energía, que contará con un donativo a fondo perdido de hasta 70 millones de dólares del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (conocido por sus siglas en inglés como GEF), a través del Banco Mundial; y (II) el Proyecto "Plan de Acción para eliminar barreras para el desarrollo de la generación eoloelectrica en México", ejecutado por el Instituto de Investigaciones Eléctricas, que contará con un donativo de hasta 11 millones de dólares del GEF a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. III. Los proyectos de autoabastecimiento con fuentes renovables que serán viables gracias a los instrumentos de regulación previstos por la presente Ley.

Sin embargo, estos proyectos no son suficientes. Con el fin de lograr las metas planteadas y así revertir la tendencia de nuestro país a utilizar una proporción cada vez menor de fuentes renovables en la generación de energía, será necesario contar con recursos adicionales que permitan lograr los siguientes objetivos:

I. Financiar cada año la instalación de 200 MW de capacidad de generación de electricidad para el servicio público (Sistema Eléctrico Nacional).

II. Impulsar la investigación y el desarrollo tecnológico del aprovechamiento de las fuentes renovables de energía.

III. Apoyar el desarrollo de tecnologías específicas de aprovechamiento de las fuentes renovables de energía para la generación de electricidad que tengan costos más elevados que las tecnologías más competitivas pero cuyo fomento se justifique con fines de diversidad energética, desarrollo industrial y competitividad.

IV. Dar un incentivo a proyectos de aprovechamiento de las fuentes renovables de energía que contribuyan a dotar de electricidad a comunidades rurales que no cuenten con este servicio.

V. Apoyar el desarrollo de aplicaciones no eléctricas de las fuentes renovables de energía."⁸

Este documento pretende que de concretarse la iniciativa propuesta, se alcanzarán logros que se traducirán en mayores niveles de inversión en el sector eléctrico, un aprovechamiento óptimo de los recursos renovables y no renovables del país, una mayor competitividad y eficiencia del sector, un medio ambiente más limpio y condiciones de vida más saludables para la población y que de decretarse

⁸ Idem. 31-32.

como Ley señala que la Secretaría de Energía coordinará con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y con los gobiernos estatales y municipales las acciones necesarias para fomentar el aprovechamiento de las Fuentes Renovables de Energía, a través del establecimiento de un conjunto de instrumentos, que de manera enunciativa mas no limitativa podrán ser regulatorios, económicos y de apoyo al desarrollo científico, tecnológico e industrial, además de que se deberá considerar en el Presupuesto de Egresos de la Federación la programación de los recursos humanos, materiales y financieros necesarios. Cabe señalar que en el escrito se especifica que las fuentes renovables de energía son aquellas que por su naturaleza se consideran inagotables y que incluyen, de manera enunciativa más no limitativa a:

- a) El viento;
- b) La radiación solar directa, en todas sus formas;
- c) La energía hidráulica de los cuerpos de agua;
- d) La energía oceánica en sus distintas formas;
- e) La energía geotérmica; y
- f) La energía proveniente de la biomasa, del biogás o de residuos orgánicos.

Señala en su artículo 5° que la electricidad generada a partir de Fuentes Renovables de Energía que entreguen los permisionarios a los Suministradores se pagará al porcentaje del costo total de corto plazo que corresponda de acuerdo con la metodología que para tal efecto emita la Comisión Reguladora de Energía. Lo anterior no se aplicará para el caso de los adjudicatarios de las convocatorias para la adición o sustitución de capacidad de generación, en cuyo caso se seguirán los términos convenidos para las compras de capacidad y energía entre los suministradores y los adjudicatarios.

En su artículo 7° la Comisión Reguladora de Energía, con la participación de la Secretaría, considerando la opinión de los Suministradores y en su caso de las autoridades competentes, será responsable de expedir las normas, directivas, metodologías, modelos de contrato y demás disposiciones jurídicas de carácter administrativo para la generación de electricidad a partir de Fuentes Renovables de Energía por parte de los permisionarios, una vez que se diseñen las estrategias y acciones contenidas en un supuesto Programa para el Aprovechamiento de las Fuentes Renovables de Energía.

Los recursos adicionales que en su caso se requieran para cumplir con estos porcentajes provendrán de otro ente denominado Fideicomiso para el Aprovechamiento de las Fuentes Renovables de Energía referido en el Artículo 8° de la presunta iniciativa de Ley y será la Secretaría quien presupuestará anualmente los recursos requeridos para dicho Fideicomiso en una partida específica del Presupuesto de Egresos de la Federación.

“Los recursos federales que se aporten al Fideicomiso se utilizarán de la siguiente forma:

- I. El 70 por ciento se utilizará para un Fondo que incentivará la generación de electricidad para el servicio público en conexión con las redes del Sistema Eléctrico Nacional a partir de cualquier tecnología y Fuente Renovable de Energía que cumpla con los requisitos establecidos en las reglas de operación del Fideicomiso. Este Fondo otorgará incentivos con el fin de cubrir en su caso la diferencia que, a juicio de la Secretaría, exista entre los recursos requeridos para alcanzar la viabilidad financiera de los proyectos de aprovechamiento de las Fuentes Renovables de Energía y los costos de la opción convencional no renovable de menor costo. Este Fondo otorgará a los Suministradores o a los adjudicatarios de las convocatorias para la adición o sustitución de capacidad de generación incentivos orientados al desempeño de los proyectos por un monto y periodo fijos y predeterminados.

II. El 10 por ciento para un Fondo Sectorial para Impulsar la Investigación y el Desarrollo Tecnológico del Aprovechamiento de las Fuentes Renovables de Energía, que establecerá la Secretaría, con la participación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, en los términos de la Ley de Ciencia y Tecnología. Dicho Fondo dará prioridad a aplicaciones tecnológicas que redunden en beneficio del desarrollo industrial nacional, e impulsará las tecnologías, tanto para generación de electricidad en conexión con las redes del Sistema Eléctrico Nacional como para otras aplicaciones de las Fuentes Renovables de Energía, tales como la generación de electricidad en sitios aislados, el aprovechamiento térmico de la energía solar o geotérmica, el bombeo con energía eólica, el bombeo por bombas de ariete hidráulico, la producción de combustibles a partir de la biomasa o la fabricación de estufas de leña eficientes y limpias.

III. El 20 por ciento restante se dividirá en los siguientes fondos con propósitos específicos:

a) Fondos para el apoyo a tecnologías específicas de aprovechamiento de las Fuentes Renovables de Energía que tengan costos más elevados que las tecnologías más competitivas pero cuyo fomento se justifique con fines de diversidad energética, desarrollo industrial y competitividad. El monto y la duración de los incentivos que otorgue este Fondo se establecerán de manera diferenciada para las distintas modalidades y tecnologías de aprovechamiento de las Fuentes Renovables de Energía, de acuerdo con los lineamientos establecidos en la fracción I del presente artículo.

b) Fondo para el apoyo a la electrificación rural. Los incentivos de este Fondo se darán de manera competitiva para aquellos proyectos que, a partir de Fuentes Renovables de Energía, suministren energía eléctrica a comunidades aisladas que no cuenten con este servicio. Los proyectos de aprovechamiento de Fuentes Renovables de Energía en conexión con la red eléctrica podrán acceder a estos incentivos siempre y cuando su conexión a la red incluya redes de distribución que permitan electrificar comunidades aisladas.

c) Fondos para el apoyo a aplicaciones no eléctricas de las Fuentes Renovables de Energía, tales como calentamiento solar de agua y producción de biocombustibles, entre otros. Se procurará que los incentivos de estos fondos se otorguen de manera competitiva y que estén orientados al desempeño de los proyectos.⁹

Se plantea que la Secretaría de Economía establecerá incentivos para fomentar la fabricación nacional de equipos y componentes para el aprovechamiento de las Fuentes Renovables de Energía, tanto para generación de electricidad como para otras aplicaciones de las Fuentes Renovables de Energía y, en su caso, podrá establecer el porcentaje mínimo de integración nacional en estos proyectos. Asimismo, establecerá aranceles preferenciales para su importación.

Sin perjuicio de las sanciones que establezcan otros ordenamientos jurídicos, cuando los permisionarios para generar energía eléctrica no cumplan, por causas

⁹ Idem. p.36-37.

que les sean plenamente imputables, con los proyectos de inversión, construcción o generación a los que se comprometieron, conforme a las reglas del Fideicomiso podrán ser excluidos de los beneficios que otorga la presente Ley y su Reglamento. En las bases de licitación, así como en los convenios que celebren los suministradores con los titulares de permisos de generación, se establecerán penas convencionales en caso de violación o incumplimiento de las propias bases de licitación, y la forma de garantizarlas.

La Secretaría someterá a consideración del Presidente de la República el Reglamento respectivo, y someterá a la consideración y aprobación del Presidente de la República, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Programa para el Aprovechamiento de las Fuentes Renovables de Energía referido en el artículo 4°.

Es de reflexionar que en dicha iniciativa se deje a la Secretaría el publicar las reglas de operación del Fideicomiso en un plazo no mayor de ocho meses a partir de la publicación del Reglamento de la presente Ley, y en un plazo no mayor de tres meses a partir de la publicación del Programa para el Aprovechamiento de las Fuentes Renovables de Energía, la Comisión Reguladora de Energía llevará a cabo la revisión de las reglas del despacho y, en su caso, requerirá a la Comisión Federal de Electricidad las adecuaciones de éstas para la entrega de electricidad generada a partir de Fuentes Renovables de Energía a las redes del Sistema

Eléctrico Nacional, así como también en un plazo no mayor de seis meses a partir de la publicación del Programa para el Aprovechamiento de las Fuentes Renovables de Energía, la CRE publicará las metodologías y directivas.

Lo anterior invita a la reflexión de que a pesar de que se fortalecen los esfuerzos para incorporar acciones específicas para el desarrollo de las industrias energéticas vinculadas a fuentes renovables de energía, se requiere de la participación de la ciudadanía en gran medida, pero sobre todo que las instancias participantes del sistema eléctrico mexicano inicien la implementación de una cultura al respecto.

2. Transporte o transmisión

La electricidad circula por redes de distribución. Solo se exceptúa el caso de las baterías. Implica un desplazamiento a alta tensión y a largas distancias.

3. Distribución

El transporte y la distribución son actividades que suponen operaciones de red y comparten diversas características, entre ellas es que utilizan estructuras longevas o permanentes, específicas y de elevado costo de reposición. Su tránsito es a través de redes de baja tensión y a distancias cortas. Ambas actividades son monopolios naturales.

4. Suministro o Comercialización

El suministro o comercialización es la adquisición de la energía eléctrica a los generadores, contratar con los propietarios de las redes el servicio de transporte-distribución y su reventa al consumidor final.

Particularidades tecnológicas y económicas.

El suministro de energía eléctrica presenta una serie de características técnicas, económicas y sociales que imponen restricciones cuando se busca un modelo eficiente de configuración para el sector. La electricidad no puede almacenarse en grandes cantidades de forma económica, las tecnologías de almacenamiento de electricidad son caras e ineficientes, la más utilizada es la central hidroeléctrica de bombeo que eleva el agua de una represa inferior a otra superior en los momentos de demanda baja y genera electricidad en periodos pico, obviamente estas centrales son consumidoras de energía eléctrica.

En la sociedad actual, la electricidad es un producto esencial tanto para usos industriales, públicos o domésticos teniendo cualquier interrupción en el suministro un costo muy elevado. Por lo que son necesarias centrales en situación de reserva que puedan ponerse a producir de forma inmediata si acontece un fallo en algún punto del sistema que desequilibre la ecuación.

La electricidad circula conforme a las leyes de Kirchoff.¹⁰ Es decir, cuando un generador vierte su producción a la red, no puede dirigir la energía hacia un cliente determinado, por lo que cualquier transacción involucra a terceros no participantes en ella. De la misma forma, un problema en un punto del sistema afecta instantáneamente al resto de los componentes – por ejemplo la sobrecarga de una línea de transporte repercute sobre el resto de la red, e incluso sobre la generación-. Estas interdependencias hacen que un sistema eléctrico funcione de forma integrada.

La conexión de varios sistemas eléctricos permite reducir la capacidad necesaria para ofrecer un nivel de seguridad determinado, hace posible explotar las complementariedades entre tecnologías de generación (hidroeléctrica y térmica) y entre mercados. Incluso deriva en menores costos de mantenimiento, pues se pueden programar las paradas periódicas de las centrales de forma que se minimicen los costos variables. No obstante, el volumen de intercambios entre sistemas eléctricos tiene como restricción la capacidad de interconexión de las líneas.

¹⁰ Se trata de dos *reglas* que permiten estudiar circuitos en forma sistemática. Para formular las leyes se necesita definir algunos conceptos:

I) Circuito: Un camino conductor, en el que se encuentran fuentes de *fem* (baterías).

II) Nudo o Nodo: Puntos en un circuito en los que se unen al menos tres conductores.

- Ley de Nodos: Se deduce de la ecuación de continuidad -régimen permanente-. "La suma algebraica de las corrientes que entran a un nodo es siempre cero."
- Ley de Mallas: Se deduce de la 'relación fundamental', discutida recientemente: En toda trayectoria cerrada en un circuito, la suma algebraica de las *fem* y las caídas de potencial (RI) es igual a cero.

Los activos eléctricos –centrales y redes- revisten un alto grado de especificidad, requieren de largos periodos de construcción y tienen una vida útil extremadamente larga.

La electricidad es una forma de energía limpia en el punto de consumo, pero genera importantes problemas medioambientales tanto en su producción como en su transporte – emisiones contaminantes, residuos tóxicos y peligrosos, impacto visual-. Las cuestiones ambientales tienen un peso creciente en las políticas públicas que atañen al sector.

Modelo tradicional de sector eléctrico

El distinto origen del sector (cooperativas rurales, compañías municipales, empresas industriales que comercializaban sus excedentes de electricidad o asociaciones privadas), el marco institucional adoptado por cada Estado (condicionado por el reparto de poderes entre los distintos niveles de las administraciones públicas – locales, regionales y nacionales- así como entre el sector público y el privado) y la combinación de tecnologías elegidas ha ido marcando profundas diferencias nacionales. Sin embargo, es factible detectar algunos rasgos profundos de estas características para configurar la existencia de un modelo tradicional.

El aprovechamiento de grandes proyectos hidroeléctricos, el descubrimiento de economías de escala en las centrales térmicas usuales y el desarrollo de las redes de transporte fueron propiciando una creciente concentración empresarial. La fragmentación inicial fue sustituida por una organización sectorial caracterizada por la formación de monopolios regionales o nacionales, verticalmente integrados y sometidos a una tutela pública.

Sobresalen los siguientes rasgos:

1. Monopolio de suministro sobre un área geográfica
2. Integración o cooperación vertical.- La planificación de la capacidad de generación y de las redes mantiene una relación estrecha. La coordinación vertical se alcanzaba frecuentemente a través de la integración de las actividades bajo una misma jerarquía. En algunos países, el sector eléctrico estaba formado por empresas completamente integradas desde la generación al suministro. Sin embargo, en otras naciones no existía una integración vertical, pero las distintas partes implicadas establecían fórmulas cooperativas que originaban efectos. En la práctica, bien a través de la jerarquía, o bien a través de la cooperación, el sector eléctrico funcionaba como una entidad integrada en la que no había sitio para la competencia entre los agentes.
3. Concentración horizontal.- Las economías de escala en la generación y las de conexión incentivaron la integración empresarial.
4. Autosuficiencia eléctrica.- Surgieron asociaciones para gestionar el comercio de electricidad y otros servicios.

5. Intervención pública.- La ausencia de competencia en el sector fue contrarrestada con una creciente intervención administrativa. Se produjo una nacionalización de los activos eléctricos con el fin de lograr una explotación eficiente y equitativa del monopolio.

Distintas fuerzas que han provocado su crisis en las últimas décadas

En los años sesenta, la coyuntura mundial motivó un cambio sustancial de la actividad del modelo tradicional del sector eléctrico destaca la crisis del petróleo que provocó que los precios de los combustibles se incrementaran. Por ello, la Agencia Internacional de la Energía recomendó a los gobiernos del orbe que se fomentara la implementación de programas de inversión en centrales nucleares y de carbón. Ello motivó que las empresas registraran un aumento en las tarifas y/o en el endeudamiento.

Otros aspectos fueron el agotamiento de las economías de escala, la intervención pública se pronunció por que el sector debía ser tratado como un monopolio natural, de tal forma de que el suministro de electricidad debía ser realizada por un solo ente.

Como apuntan Kühn y Regibeau, la introducción de competencia en las actividades liberalizables aumentaría los incentivos para la reducción de costos en esa etapa de la cadena. Si la actividad liberalizada se encuentra aguas arriba del

monopolio, la competencia generalmente reducirá los costos del monopolista, pero además si se introduce competencia en la venta al consumidor final, el poder del monopolio en la actividad complementaria se verá parcialmente limitado.

En el modelo tradicional, tanto las empresas públicas como las privadas actuaban bajo algún tipo de regulación basada en costos (*rate of return regulation* o regulación a costo del servicio).

Debe destacarse que la industria eléctrica frecuentemente fue utilizada para conseguir objetivos políticos alejados a la eficiencia sectorial. Algunos ejemplos de estas intervenciones podrían ser la imposición de combustibles nacionales para aumentar el nivel de autoabastecimiento energético o para mantener el empleo, la fijación de tarifas eléctricas artificiales con fines de política industrial –subsidio de ciertas industrias- o para luchar contra la inflación, la imposición de programas de inversiones nucleares por sus implicaciones militares, la obligación de adquirir bienes de equipo nacional, o la reglamentación de las inversiones en investigación y desarrollo.

La reestructuración sectorial y la reforma regulatoria tratan de reducir las áreas de la economía organizadas bajo monopolios legales y regulación pública, dejando a los mercados competitivos mayor ámbito de actuación y estableciendo una regulación residual que induzca comportamientos eficientes.

Durante los años ochenta, los representantes políticos de la llamada Revolución Conservadora Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en el Reino Unido, pusieron en práctica amplias políticas liberalizadoras y excesivas privatizaciones. En este contexto, el sector eléctrico no pudo sustraerse a estas tendencias.

El avance tecnológico impulsó las reformas en el sector eléctrico, la turbina de gas de ciclo combinado ha revolucionado al sector, ello favorece el desarrollo de la competencia. También el proceso de integración económica europeo perturbó el equilibrio anterior.

Lo anterior ha motivado que los consumidores y gobiernos cuestionen el marco institucional de actuación del sector, que se delibere sobre si la competencia ha emergido como una alternativa más eficaz que la regulación para conseguir un menor costo en el suministro. De ahí que se estudien las distintas opciones de configuración sectorial y los instrumentos regulatorios que acompañan a las reformas.

La competencia no se da *per se*, no es un fin en sí mismo, es un medio para conseguir un fin, el gran supuesto de los economistas de que la competencia por si misma traerá eficiencia económica, es una concepción teórica no valida en muchos sectores como el de la industria eléctrica. En donde la competencia no

trae tarifas bajas, ni un mejor servicio, y que la pseudo-protección contra los monopolios que pregona no se da.

La competencia entre generadores de electricidad, más que hacer que bajen las tarifas para todos produce una discriminación en las mismas contra los pequeños consumidores y usuarios residenciales, distinguiéndose una segregación de clientes e incentivos para que los generadores cooperen entre sí y finalmente tiendan a coludirse, ocasionando prácticas monopólicas, pero ahora privada y sin regulación.

Rodríguez Padilla sostiene que “es útil saber que en algunos países se provocó una crisis en los sistemas eléctricos porque el Estado dejó de invertir en la infraestructura de esta industria, dando paso a la argumentación sofista de la desregulación como alternativa para superarla. En otros, en donde el mercado prometía el desarrollo equilibrado de la infraestructura eléctrica y menores precios de la energía, lo que realmente ocurrió fue lo contrario. Ha transcurrido ya el tiempo suficiente para sacar conclusiones válidas con relación al manejo que a nivel internacional se le dio a la figura del mercado y la *libre* competencia en la industria eléctrica, como medida para solucionar las necesidades de nuevas inversiones, mejorar el servicio y reducir tarifas a los consumidores. Queda claro ahora que la disfunción del mercado en industrias de red eléctrica es debida a la ineficacia de una regulación independiente y porque los generadores han demostrado tener las facultades para manipular en su beneficio la oferta de

capacidad, induciendo la escasez y el disparo en los precios de las tarifas eléctricas.”¹¹

Configuraciones organizativas utilizadas para introducir competencia en el sector y los mecanismos regulatorios que las acompañan

La introducción de competencia en la industria eléctrica no es una tarea fácil. Las limitaciones técnicas, económicas, pero sobre todo el espacio público y el factor social deben ser consideradas en el momento en que se piensa que a la hora de utilizar el mercado como mecanismo de coordinación en el sector. La competencia puede comprometer ciertas economías de coordinación e incrementar en gran escala los costos de transacción. En este sentido, el diseño institucional del sector tiene gran importancia.

Existen cuatro propuestas para introducir la competencia:

1.- Liberalización del acceso a la generación de Tenenbaum, Lock y Barker (1992)

La etapa más sencilla en la que se puede introducir la competencia en el sector eléctrico es la generación, ya que la producción de electricidad representa la mayor parte del costo del suministro, lo que la hace especialmente atractiva a efectos de reducción de ineficiencias, además porque no es una actividad de

¹¹ Rodríguez Padilla, Víctor, et. al. *Propuesta de reestructuración y fortalecimiento del sector Eléctrico en México*. Octubre de 2001. http://www.energia.org.mx/analisis_y_opinion/2002/02/fortalecimiento.html, p. 3.

monopolio natural en los mercados, por lo que la entrada de nuevos agentes iría incrementando presiones competitivas.

Sin embargo, esta política puede obstaculizarse por la actuación de la empresa eléctrica ya existente, pues además de ser el cliente el nuevo agente, también su competidor con sus centrales actuales.

En este sentido, es común que el marco regulador imponga la obligatoriedad de adquisición de electricidad a tarifas determinadas, pues en otro caso existiría el riesgo de comportamientos oportunistas, ante la casi total especificidad de los activos implicados.

Cabe señalar que la apertura de la generación a operadores independientes es una política utilizada en los últimos 10 años, particularmente en países en desarrollo de Asia y Latinoamérica, con la finalidad de introducir presiones competitivas sobre los operadores monopolísticos existentes.

2.- Competencia en generación con comprador único. (*International Energy Agency* –1994-). En este modelo, implementado en Francia, varios generadores venderían sus productos a un monopolista, ente encargado de transportar, distribuir y suministrar la electricidad al consumidor final. El comprador único gestionaría el despacho de las centrales en forma competitiva y proporcionando mayor certidumbre a los posibles generadores.

Las posibles variantes en este modelo sería el caso en que los distribuidores fuesen independientes del comprador único o que el comprador tuviese capacidad propia de generación.

3.- Competencia en generación con acceso a la red de transporte. (Álvarez Pelegry –1997-). Plantea que para que exista mayor competencia debe de crearse un mercado en el que también existan varios compradores, por lo que debe establecerse una estructura desintegrada también por el lado de la demanda, en la que coexistan varias empresas de distribución con un mercado exclusivo cada una.

En este sentido, los generadores y distribuidores se coordinarían entre sí a través de un mercado organizado, aunque también cabrían operaciones OTC (*over the counter* u operaciones cruzadas fuera del mercado organizado de forma bilateral), por lo que para la implantación de este modelo es necesario que exista un libre acceso a las redes de transportes.

4.- Competencia en generación y suministro con acceso a las redes. (Joskow – 1997-) Este modelo mantiene la competencia en un mercado mayorista, pero la extiende también al suministro al consumidor final. Lo particular es que separa las actividades de distribución y suministro. Las instalaciones de distribución estarían sometidas a un régimen de libre acceso.

Este sistema permite una contractualización de todas las transacciones: los generadores venden su producción en el mercado mayorista, en él se abastecen los suministradores quienes a su vez contratan los servicios de los propietarios de las redes para hacer llegar el producto hasta el consumidor.

En países como Francia, Italia, Portugal, Irlanda, Reino Unido y Grecia se implementaron reformas en la industria eléctrica en los últimos años. Para que la competencia se desarrollara en forma efectiva, normalmente se adoptaron medidas de comportamiento sobre las otras tres dimensiones: separación contable, jurídica o total de actividades, desmembramiento horizontal de la industria para evitar situaciones de poder de mercado y privatizaciones.

Desde los años setenta se ha registrado una reforma regulatoria surgida de la práctica (Laffont, Tirole, Armstrong, Cowan, Vickers). En 1997 la OCDE ha realizado un seguimiento a los programas de reforma regulatoria de sus países miembros y ha surgido un nuevo campo de estudio que tiene como objetivo el diseño de instrumentos de control de los precios de los monopolios, estimulando conductas eficientes e innovadoras (teoría de regulación por incentivos), ya que la empresa puede apropiarse de una parte de los beneficios derivados de la mejora de sus niveles de eficiencia.

Sin embargo, la implementación de la regulación por incentivos a la industria eléctrica no es una novedad vinculada a los cambios estructurales que se han registrado en el sector.

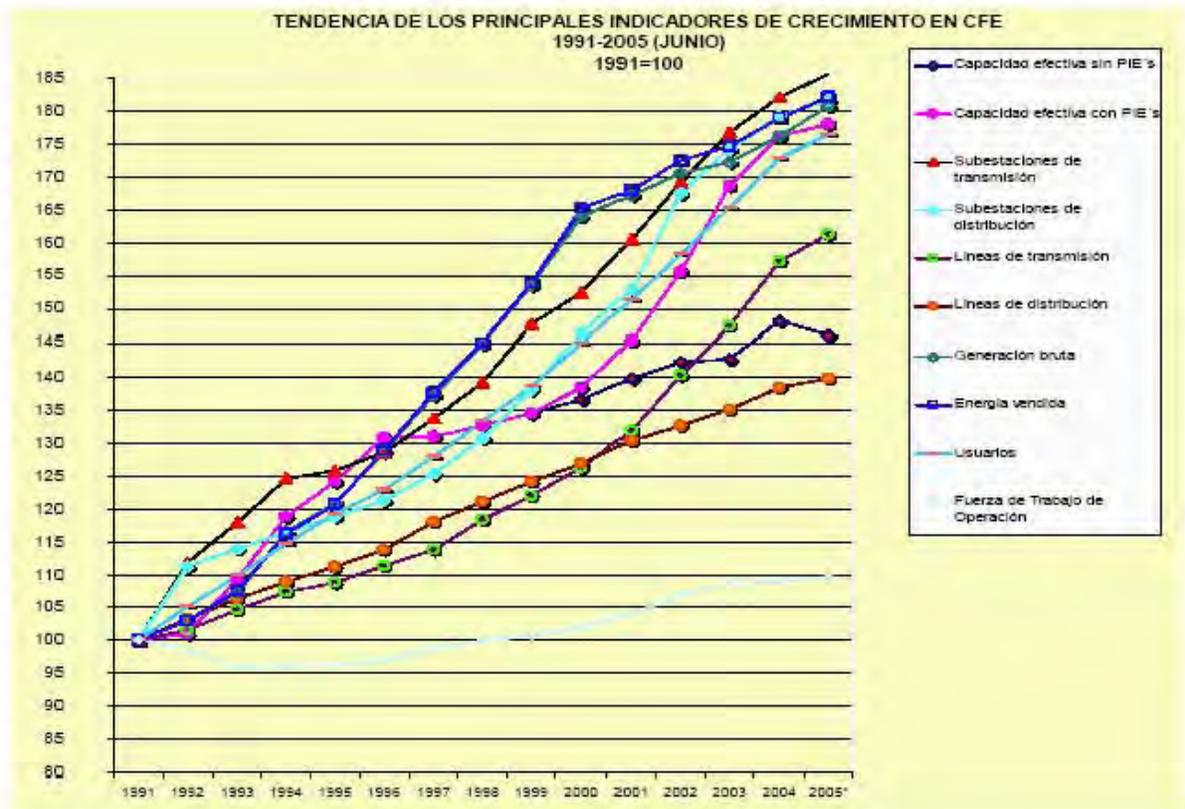
Participación en la capacidad de generación actual
Participación privada en la industria eléctrica actual

En diciembre de 1992 se reformó la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica para permitir mayor participación del sector privado en la generación de energía eléctrica. A pesar de esta importante reforma, la participación del sector privado ha sido limitada. La existencia de condiciones monopólicas en la comercialización y la regulación vigente hacen poco atractiva la inversión de capital privado sin garantías del Estado en la generación de energía eléctrica. Bajo la regulación actual, los productores externos de energía sólo pueden vender su producción a CFE bajo contratos de largo plazo.

Ante la falta de un mercado para vender sus excedentes de producción, los cogeneradores y autoabastecedores se limitan a satisfacer sus necesidades propias, que algunas veces van mezcladas de implicaciones políticas que afectan la economía nacional. Así, los proyectos de generación sólo son rentables para los inversionistas privados cuando el productor consume toda la energía eléctrica que genera o cuando la producción es vendida totalmente a CFE mediante un contrato de largo plazo bajo la modalidad de productores externos de energía.

La expansión de la capacidad en generación en este periodo implica un incremento que representa más de la tercera parte de la capacidad disponible en estos momentos y equivalente al esfuerzo de varias décadas de incrementos en la capacidad de generación.

Durante los últimos tres años, la estrategia del Gobierno para hacer frente a estos requisitos ha sido utilizar el financiamiento privado a través de esquemas de construcción-arrendamiento-transferencia (CAT) y de producción independiente de energía. Hoy en día la CFE ha celebrado contratos tipo CAT por un total de 4.1 GW y tres contratos de producción independiente de energía por 1.1 GW, que representan 11.6 y 3.1 por ciento, respectivamente, de su capacidad de generación. Además, están en proceso de licitación nuevos proyectos de producción independiente de energía.



* Información obtenida del documento "SINTESIS DE INFORMACION DIRECTIVA, RESULTADOS AL MES DE JUNIO 2005", página 11, editado por la Gerencia de Control de Gestión de la CFE en Junio de 2005.

Estos esquemas no representan una verdadera inversión de capital por parte del sector privado, ya que el Estado asume los riesgos de inversión, y por lo tanto los postulados del nuevo manejo público no son aplicables en nuestro país.

La red de transmisión presenta pérdidas de energía y problemas de capacidad y confiabilidad en algunos tramos. Esto dificulta el aprovechamiento eficiente de la capacidad de generación. Las restricciones de algunos enlaces del sistema interconectado no permiten despachar a su máxima capacidad algunas centrales de generación de menor costo, lo que incrementa el costo global de producción de energía eléctrica.

En los últimos años, las inversiones necesarias para mejorar las características de la red de transmisión y elevar sus parámetros de confiabilidad, seguridad y calidad de servicio, se han retrasado debido a restricciones presupuestales y al régimen fiscal a que están sujetas tanto la CFE como LFC.

En materia de distribución, el rezago de inversiones se ha reflejado tanto en pérdidas técnicas por sobrecargar las redes y equipos de distribución, equivalentes a 10 por ciento de las ventas en baja tensión, como en pérdidas comerciales por insuficiencia de medidores y otros equipos. Ello se ha traducido en mayores costos de producción, en un uso más intensivo de combustibles y en un deterioro de la calidad y confiabilidad del servicio.

Factores que motivan la desregulación

- Impacto en el presupuesto público
- Uno de los problemas más importantes que enfrenta la industria eléctrica actual consiste en la carga que implica para las finanzas públicas la necesidad de efectuar costosas inversiones con cargo a un presupuesto limitado, especialmente cuando el presupuesto cuenta con pocos recursos para otros objetivos prioritarios.

En este contexto, es que se plantean los esfuerzos del Estado que deberán verse complementados con los del sector privado para garantizar el financiamiento de las inversiones que hoy demanda la industria eléctrica, pero dejan de lado los costos político-sociales que se podrían generar.

En los mercados eléctricos competitivos de otros países ha quedado ampliamente demostrado que los inversionistas privados están dispuestos a asumir los riesgos de sus proyectos. Cuando existe un mercado competitivo, crece la construcción de centrales eléctricas sin la necesidad de contar con garantías del Estado e incluso sin la necesidad de celebrar previamente contratos de largo plazo para la comercialización de la energía generada. Pero no es el caso de México.

En la actualidad, los dos organismos que tienen a su cargo la prestación del servicio público de energía eléctrica operan como dependencias del Gobierno con una fuerte incidencia sobre el presupuesto federal. La importancia presupuestaria del sector eléctrico genera un conflicto entre los objetivos macroeconómicos del Gobierno y el desarrollo de la industria eléctrica. El control de la inflación y los límites del presupuesto nacional, entre otros objetivos, determinan en gran medida las decisiones de inversión que deben adoptar CFE y LFC.

El Gobierno ha fijado las tarifas eléctricas tomando muchas veces en consideración la situación macroeconómica, y no sobre la base de los costos de la industria. Las tarifas para uso residencial y agrícola no son suficientes para que CFE y LFC cubran los costos correspondientes. No está por demás señalar que “Por el lado del consumidor y en especial para el sector residencial es bien sabido

que la eficiencia en el uso de la energía depende en gran medida de los dispositivos consumidores de energía que se empleen.”¹²

La diferencia entre los precios y el costo, superior a 50 por ciento en el caso del sector residencial, demuestra la magnitud del subsidio que reciben los usuarios. Debido a los límites presupuestarios, el Gobierno no ha podido financiar las inversiones que requieren, en particular, los segmentos de transmisión y distribución. Como consecuencia de lo anterior, la producción de algunas centrales de generación eficientes no puede llegar a los usuarios. Ello necesariamente encarece el costo del fluido eléctrico.

Falta de competencia dentro del sector

Se han registrado pronunciamientos catalogados como inconvenientes presentes en la estructura actual de la industria eléctrica tales como la falta de competencia, sin la cual no se dan los suficientes incentivos para aumentar la eficiencia. El programa de productores externos de energía introdujo un sistema de ofertas competitivas para la construcción y operación de nuevas centrales de energía eléctrica. Sin embargo, esta competencia queda restringida a la adjudicación inicial de los contratos, después de la cual el productor externo de energía disfruta de un precio protegido y de un mercado garantizado.

¹² Sheinbaum Prado, Claudia. *Tendencias y perspectivas de la energía residencial en México*. Prólogo. México, UNAM, 1994, p. 3.

Un sector eléctrico auténticamente competitivo reduce los costos e incentiva la innovación. En un mercado eléctrico mayorista, la competencia es continua y ejerce constantes presiones para la reducción de precios. Además, en los segmentos en que no puede existir competencia (transmisión y distribución) opera una regulación económica que establece condiciones similares a las que brinda un entorno competitivo. La estructura actual de la industria eléctrica no proporciona ninguno de estos incentivos.

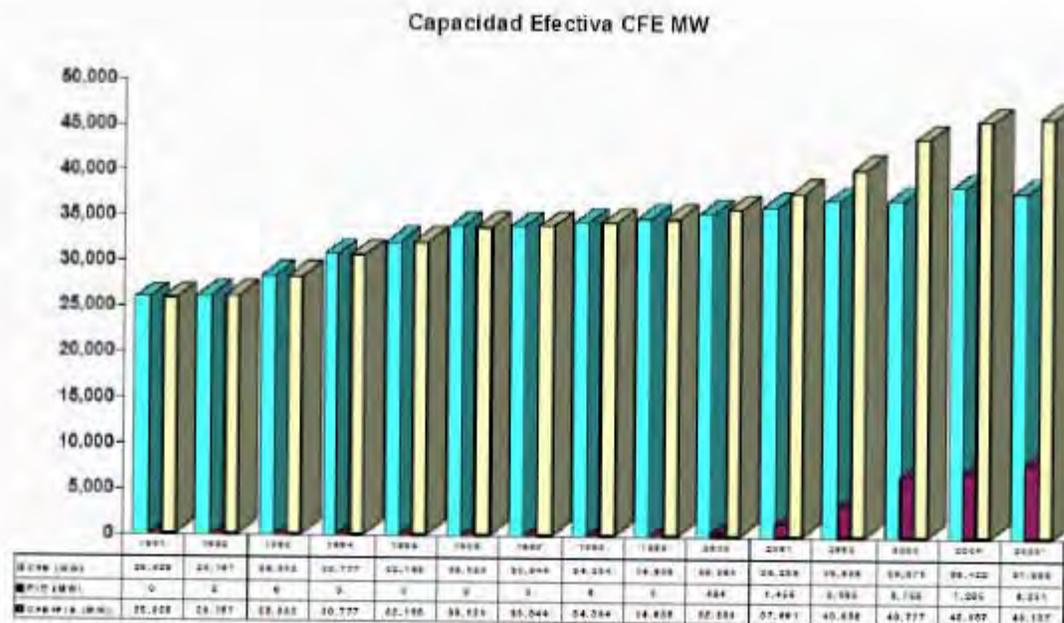
En el mismo tenor se señalan los cambios tecnológicos registrados a partir de los años ochenta que aparentemente han reducido la dimensión óptima para las centrales eléctricas. Estos cambios han obedecido a los descubrimientos en resistencia de los metales, consecuencia de los programas espaciales, y a la introducción de turbinas de ciclo combinado operadas con gas natural con altos niveles de eficiencia.

Lo anterior permitió a los generadores competir con centrales de menor tamaño, así como reducir el tiempo para su construcción y montaje. Esta circunstancia también permitió a las pequeñas empresas financiar nuevas instalaciones de generación y ubicarlas en los lugares más convenientes.

Sin embargo, es necesario señalar que si bien la generación ha dejado de ser un monopolio natural, las economías de escala continúan siendo aplicables a las

redes de transmisión y distribución. Por lo tanto, la transmisión y distribución de electricidad todavía deben ser consideradas monopolios naturales.

Pero los postulados se siguen perfilando con referencia hacia la posibilidad de establecer condiciones de competencia en la generación ha desarrollado nuevas formas de organización en la industria eléctrica. De hecho, se sostiene que la participación de un número importante de empresas de generación en la industria hace deseable que ninguna de estas empresas tenga el control de la transmisión o de la distribución. Véase el siguiente cuadro de Capacidad Efectiva entre la CFE y los productores externos de energía.



* Cifra actualizada al mes de junio

* Información obtenida del documento "SINTESIS DE INFORMACION DIRECTIVA, RESULTADOS AL MES DE JUNIO 2005", página 24, editado por la Gerencia de Control de Gestión de la CFE en Junio de 2005.

Lo anterior, pareciera ser que tiene su patrón a seguir en el mercado de la electricidad español “que está basado en un *pool* al que diariamente, en base horaria, es ofertada la energía que cada generador prevé producir si su oferta es aceptada por el Operador del Mercado. Cada generador producirá la energía en la cantidad determinada por el Operador compatible con la oferta. Su decisión está basada en la preferencia económica. El precio del *pool* quedará determinado por el precio de la última oferta aceptada y remuneraría la totalidad de la energía producida con independencia de los precios de las ofertas no marginales.”¹³

Participación de empresas extranjeras en la industria eléctrica mexicana

En los cinco últimos años la Comisión Reguladora de Energía (CRE) ha otorgado ocho permisos a empresas internacionales para generar energía bajo la modalidad de productor independiente, lo que ha representado una inversión de 1,814 millones de dólares.”¹⁴ Sobresalen los siguientes casos:

Tras realizar una licitación a la que acudieron aproximadamente 10 empresas en el área de gestión integral de proyectos y desarrollo de infraestructuras del sector eléctrico de España, entre ellas ABB, Siemens y Alstom, en julio de 1999 la firma española *Elecnor* resultó la ganadora y construirá 14 subestaciones eléctricas en

¹³ Fabra Utray, Jorge. “Aspectos Relevantes de la electricidad para la economía y el derecho: el caso español como ejemplo controvertido” en *Revista Mexicana de Derecho Público*. México, ITAM, 2001, p. 21.

¹⁴ Nota de Agencia EFE. Abril 24, 2000.

México.¹⁵ El contrato cuyo presupuesto asciende a 44 millones de dólares (aproximadamente 7,000 millones de pesetas) ha sido adjudicado por la CFE. La financiación de las obras responderá al llamado “modelo alemán” que implica que *Elecnor* financiará la construcción hasta la recepción provisional de las nuevas instalaciones. Según la CFE, “la adjudicación a dicha empresa obedeció a que ha sido la oferta “más ventajosa al cumplir los requisitos legales, económicos, financieros y técnicos.”¹⁶

Las 14 subestaciones se construirán en los estados de Baja California, Sinaloa y Sonora donde su voltaje variará desde los 13.8 hasta los 220 KV, con una capacidad total de 1,700 millón de Volts-Ampers (MVA).

El 24 de abril de 2000 la CRE informó que la empresa canadiense *Transalta* construirá una planta de energía eléctrica en el estado de Campeche con una inversión de 200 millones de dólares.¹⁷ *Transalta* ganó la licitación internacional convocada por la CRE para desarrollar, construir, operar y mantener la central en el municipio de Palizada, Campeche donde se generará energía eléctrica bajo el programa de ciclo combinado a partir del año 2003 mediante una turbina que operará mediante gas natural como combustible principal y diesel como alterno.

¹⁵ Elecnor está presente en 20 países y proyecta construir una nueva sociedad en Centroamérica. Destaca que en 1998 el total de ventas consolidadas de la firma fue de 53, 653 millones de pesetas, de los cuales 15, 000 millones se generaron en los mercados exteriores en Chile, Panamá, Venezuela, Honduras, República Dominicana, Yemen, Turquía y Ghana.

¹⁶ Página web de la empresa española Elecnor (<http://elecnor.es>).

¹⁷ Transalta es el productor independiente de energía más importante de Canadá, el segundo suministrador de electricidad en Australia y cuenta con 800 mil clientes.

El 3 de mayo de 2000 la empresa española Unión Fenosa ACEX ganó el concurso para construir y gestionar durante 25 años la central de ciclo combinado de Naco Nogales, Sonora en la que prevé invertir más de 216 millones de dólares y contará con una potencia de 302 megavatios en ciclo combinado de gas. Cabe señalar que esta es la segunda central eléctrica que Unión Fonseca ACEX construirá en México, mientras que la primera, la planta de Hermosillo, se le adjudicó en octubre de 1998 en la que invirtió 135 millones de dólares.

Es de señalar que la trasnacional española Unión FENOSA presentó el proyecto de modernización de Luz y Fuerza del Centro que “considera el desmembramiento de la compañía mexicana en 17 unidades regionales, mismas que serían puestas a la venta en un lapso de dos años (...).

Con el esquema de la compañía española la red de transmisión eléctrica del centro del país quedaría estructurada en *divisiones de distribución* (...)

El proyecto – que excluye a los trabajadores – busca reestructurar primero las áreas de comercialización y la automatización de la red de distribución.”¹⁸

A pesar de lo anterior, hay quienes todavía sostiene que “en la medida en que la reforma estructural del sector eléctrico busque garantizar el adecuado desenvolvimiento de los procesos de liberalización y defensa de la competencia,

¹⁸ Aponte, David. “Prevé el SME desplazamiento de mano de obra. Proyectan desmembrar Luz y Fuerza y venderla en dos años”. *La Jornada*. p. 22.

se requiere de instituciones comprometidas con la política de fomento competitivo y del no intervencionismo, y que harán las veces de policías o jueces del mercado. Tales funciones, quedarán encomendadas, por un lado, a organismos de defensa de la competencia; y por otro, a *Comisiones Regulatoras Independientes*".¹⁹

Rolando Ramírez en su artículo "La electricidad en México" señala que "Estudiosos de los sistemas eléctricos definen que existen tres elementos básicos para evaluar las industrias de suministro de electricidad:

- Margen de reserva
- Precios relativos de las tarifas
- Tendencia histórica de los precios reales.

Margen de reserva

Durante los más de 60 años en que la CFE ha sido responsable de la mayor parte del sector eléctrico, siempre mantuvo un margen de reserva adecuado según los estándares internacionales, excepto en el sexenio que está por terminar.

La curva de capacidad instalada es *plana* a partir de 1995, a diferencia de los años previos; la curva de generación bruta es siempre ascendente. Es obvio que cuando no se instala oferta de capacidad y la demanda es creciente, en primer lugar disminuye la reserva y posteriormente la demanda supera a la oferta y se

¹⁹ Cortés Campos, Josefina. 'El presupuesto institucional para la reforma estructural: La CRE, ¿Un organismo regulador independiente?' en *Revista Mexicana de Derecho Público*, México, ITAM, 2001, p.85.

producen cortes y apagones. Y si se desea recuperar el ritmo de instalación de capacidad hay que aumentar el monto de las inversiones. Como las tarifas no alcanzan hay que recurrir a préstamos y si estos se agotan o disminuyen, hay que permitir la inversión extranjera. Todo un juego perverso.

Precios relativos de las tarifas

Los usuarios industriales tienen un volumen de consumo mayor a los comercios y mayor aun a los residenciales (nuestras casas) y por lo general se da el servicio a una mayor tensión, por lo que el precio a la industria es menor al precio de los otros dos sectores. De la misma forma es la relación comercio vs. residencial. De lo anterior se deduce que el precio de las tarifas industriales es menor al comercio y éste a su vez es menor que el servicio domestico. Si no se cumple lo anterior existirán subsidios de un sector a otro.

Los datos de México son obtenidos de la información de CFE y la de los otros países de un texto. El autor destaca que Francia aplica mejor las tarifas de acuerdo a los costos marginales de la electricidad al igual que Inglaterra en 1990. Por lo contrario en el caso de México, se observa distorsión de las tarifas y un subsidio cruzado del sector comercio al residencial. La Secretaría de Hacienda no realiza su tarea. Para un estudio de profundidad se requiere todo un cúmulo de datos. El personal de CFE y LFC tienen un amplio conocimiento, pero ellos no definen las tarifas, las autoriza Hacienda, sin tener idea del problema.

Tendencia histórica de los precios

Un análisis de los precios reales, promedio de venta de los diversos sectores en el sexenio que termina, demuestra que el crecimiento real se da en los *subsidiados*: bombeo, alumbrado y residencial. Los sectores de la mediana y gran industria tuvieron un incremento promedio en sus precios igual al 50 por ciento de la inflación; éstos son los favoritos.

Los tres puntos anteriores demuestran que los funcionarios responsables de establecer las estrategias de corto y mediano plazo, lo relativo a las tarifas, nuevas obras y supervisar las actividades del sector, han incumplido en gran medida sus deberes, le deben una explicación al pueblo mexicano por haber transformado la industria eléctrica en sólo seis años: de *orgullo nacional* en un enfermo que requiere de la transfusión del capital extranjero para sobrevivir.”²⁰

En este sentido, Gershenson apunta que “se dice que la solución está en inventar un mercado, pese a que la red eléctrica del país no es sólida, a que la mayoría de las regiones tienen insuficiente capacidad en la interconexión con la vecinas y, sobre todo, a que el mercado por sí mismo no prevé con años de anticipación. (...). Pero la industria eléctrica, como la petrolera y otras requiere de previsiones de largo plazo. Una planta se tarda años en ser construida. Pero el sistema eléctrico requiere de previsiones para muchas plantas, para dónde se van ubicar,

²⁰ Ramírez, Rolando. “La electricidad en México” en *Revista de la Fundación Arturo Rosenblueth Política y pensamiento. Conciencia.* http://www.rosenblueth.mx/fundacion/Numero13/conciencia13_electricidad.htm, p.p. 5-6.

en qué fecha deben entrar y cuál va a ser su fuente primaria de energía, de modo que esta fuente esté disponible a tiempo.

El mercado por sí solo no resuelve estos problemas. En la práctica, esto se ha resuelto con formas de planeación cuando son empresas públicas y cuando son empresas privadas monopólicas. Cuando se pretende que haya una confluencia de empresas en la misma zona, deben asegurarse de antemano los mecanismos que aseguren el abasto a futuro, y no dejar al mercado ese trabajito.”²¹

Habría que considerar algunos puntos que dejan sin resolver la probabilidad de que la industria eléctrica mexicana se vea sujeta a dinámicas especulativas por el hecho de que se pretenda dejar la generación al capital privado, nacional y extranjero, la explotación de las aguas nacionales para explotación privada, la creación de un mercado eléctrico de mayoristas con diversos vendedores de energía y compradores de energía entre los que destaca los grandes consumidores, revendedores y concesionarios del servicio público de distribución, la regulación tarifaria y racionalización de los recursos, entre otros.

También habría que considerar que lo anteriormente referido no garantiza la seguridad que se atenderá racionalmente el problema de las externalidades ambientales, el despliegue de prácticas reintegradoras y monopólicas por parte de los capitales privados, de cómo frenar la tendencia mundial a la reintegración de

²¹ Gershenson, Antonio. “Electricidad, deuda y financiamiento”. *La Jornada*, p. 13.

las generadores y distribuidoras a los movimientos ventajosos y a la manipulación del mercado de los grandes consumidores (usuarios calificados), la falta de información de costos para elaborar las metodologías, determinar tarifas, establecer precios máximos y regulaciones adecuadas y que en suma esta industria podría caer en manos de competencia especulativa y el monopolio privado.

Las consecuencias del modelo neo-gerencial han dado lugar al registro de situaciones de inestabilidad social y política que afectan directamente a sociedades enteras. Por tal motivo, se deberá de buscar prontamente soluciones sociales en las próximas dos décadas del nuevo siglo.

En este sentido, la administración pública en cada país deberá de diseñar una política coherente de desarrollo social, en donde exista una articulación entre las políticas sociales y los instrumentos económicos, en los que se incluye al mercado.

CAPÍTULO 5. VISIÓN DEL SECTOR ENERGÉTICO, SUS CONSIDERACIONES Y PROPUESTA PARA SU MODERNIZACIÓN

La visión que requiere el sector energético en los próximos años es una sociedad con acceso pleno a los insumos energéticos, a precios competitivos; con empresas públicas y privadas de calidad mundial, operando dentro de un marco legal adecuado; con un uso eficiente de la energía en la investigación y desarrollo tecnológicos; con promoción del uso de fuentes alternativas de energía; y con seguridad de abasto.

El gran reto que presenta el sector energético, particularmente su subsector eléctrico, es que, en efecto, se requiere un cambio profundo de sus estructuras con enfoque integrador, planeación integral con costos mínimos frente al mercado, autonomía presupuestal y de gestión de la CFE en lugar de venta o concesión, compromiso social ante intereses particulares abanderados por los postulados del libre mercado.

La propuesta de la estructura energética prevé la posibilidad de que los generadores vendan su producción a través del mercado eléctrico o que la empresa de transmisión de contratos bilaterales con las empresas de distribución a los usuarios calificados o los comercializadores. Ello permitirá la creación de un mercado de corto plazo y de un mercado de contratos de largo plazo.

La transmisión y distribución de electricidad constituyen monopolios naturales. La existencia de más de una empresa de transmisión o distribución para una misma zona implicaría duplicar esfuerzos y desperdiciar recursos. Cuando la competencia no es posible, la mejor alternativa es la regulación económica.

En la estructura propuesta, el Estado se encargará de establecer las metodologías para la regulación de las tarifas y otras condiciones para proteger a los usuarios y similarmente, en la medida de lo posible, las condiciones propias de competencia.

En este sentido, se coincide con lo que señala la maestra Guadalupe Huerta Moreno “Si la industria eléctrica es sometida a un proceso de privatización o apertura total, a través de la CFE, ya no podrá conducir el desarrollo energético del país y ampliar la electrificación a las áreas y grupos poblacionales que a la apertura de un nuevo siglo todavía carecen de los beneficios del servicio de energía eléctrica. Lo relevante de esto es que en esa carencia se expresa un problema público de carácter colectivo-social que no podrá ser resuelto por el capital privado, porque las formas de competencia imperfecta que prevalecerán en la industria eléctrica sólo beneficiarán a las compañías privadas, en perjuicio del resto de la población. En esas condiciones más que una reorganización mercantil de la industria eléctrica nacional que va a dejar al Estado con un escaso margen de maniobra en términos de la conducción de la política energética, lo indispensable es renovar la participación del Estado en la industria eléctrica a través de:

- a) Mantener los esquemas vigentes de participación privada en la industria eléctrica.
- b) Reestructurar los esquemas de obras públicas financiadas estableciendo alianzas estratégicas con las empresas privadas.
- c) Modificar el régimen fiscal al que está sujeta la CFE para que ésta tenga autonomía financiera y de gestión.
- d) Mantener el control exclusivo de la red de transmisión y de los segmentos de distribución y comercialización.
- e) Racionalizar los esquemas de tarifas para que los grandes consumidores paguen el costo real de su consumo de energía, y mantener tarifas preferenciales para regiones de alto consumo y en el caso de usuarios residenciales de escasos recursos.
- f) Mantener los esquemas de racionalidad económica y de eficiencia administrativa en las empresas públicas del subsector eléctrico.
- g) Profesionalizar la gerencia pública para evitar que la gestión en las empresas públicas se realice de manera improvisada".¹

Considerando lo anterior, la reforma gerencial del Estado, que constituye el motor de las reformas en general desde el enfoque de diversas ideologías del pensamiento económico particularmente desde el enfoque del nuevo institucionalismo económico, parece ser que está revelando contradicciones y costos ocultos, y expone a su vez los límites de la redefinición del Estado orientado al mercado.

Si bien, el problema radica en la naturaleza del Estado, no se pretende en esta investigación soslayar que si bien es cierto que los mercados pueden ser útiles para asegurar que los productores no sean dominantes, es necesario que consideren a los consumidores y que un Estado "con sus densas estructuras jerárquicas, puede no ser eficiente ni sensible a las demandas, pero sustituir jerarquías por mercados es un proceso difícil".²

¹ Huerta Moreno, María Guadalupe. *Reforma del Estado y Modernización Económica. La estrategia de privatización en el subsector eléctrico. El caso de la Comisión Federal de Electricidad.* p.p. 224-225.

² Wright, Vincent. "Redefiniendo el Estado: las Implicaciones para la Administración Pública" en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Madrid, N° 7-8, 1997, p. 40.

El gobierno del Estado funciona de acuerdo con normas que emanan de contradictorias racionalidades de lo político, institucional, social y económico, puede ser atractivo pensar al gobierno como parecido a los negocios, pero es muy problemático hacer que funcione como una empresa, y esto es una visión muy equivocada del Estado.

En este contexto, el Estado está más dividido como resultado de la competencia interna por los recursos, más desagregado como consecuencia de la descentralización y la desconcentración, y más distante del ciudadano porque la implementación fue transferida a agentes no-estatales, más desregulado a través de una variedad de fórmulas, así como más desnacionalizado como resultado de la doble fuerza de la globalización y la regionalización.

Si bien se reconoce que las deficiencias estructurales y económicas de la industria no podrán ser atendidas ante la falta de presupuesto y que ello se traducirá en mal servicio y cuestionamientos hacia el gobierno federal, los costos sociales y económicos son inferiores a los que se tendrían si se toma la decisión de iniciar la apertura de la industria sin considerar a los sectores involucrados.

En este sentido destacan las declaraciones de Juan Pablo Arroyo Ortiz quien señaló que “el rechazo a la reforma presidencial en los términos que se presentó al Legislativo responde al temor de estar iniciando otro proceso de fracaso porque en México muchas veces se han destruido las instituciones del Estado y no se han construido los entes que les sustituyan en la estructura económica y de desarrollo.”³

Además de que se tiene que considerar lo que señala Georgina Kessel y Chong Sup Kim con respecto a que “Los modelos de organización industrial adoptados varían de un país a otro, dependiendo de la estructura inicial del sector eléctrico, de la dimensión física del país, del grado original de participación de la inversión privada, del tamaño del mercado y su concentración o dispersión, así como de las condiciones políticas, económicas y sociales que se enfrentan.”⁴

Consideraciones: Postura de los diferentes actores

Ante este contexto, resulta no de menor importancia considerar la campaña de difusión sobre la necesidad de modernización de la industria, misma que no ha generado el ambiente propicio para impulsar el proyecto, y en la que se demuestra que los consensos establecidos no son lo suficientemente sólidos para concretar

³ Posada García, Miriam. “La propuesta para privatizar la electricidad no es la más adecuada” en *La Jornada*. p.36.

⁴ Kessel, Georgina y Chong Sup Kim. “Estructura industrial y opciones de regulación para el Sector Eléctrico Mexicano” en *Regulación de los Sectores de Infraestructura y energéticos en México*. ITAM y Porrúa. México, D.F. 1999, p. 110.

el esquema de concesión debido a que los medios de comunicación no garantizan una proyección favorable del proceso. Sin embargo, es factible que se intenten exaltar los inconvenientes que representa para la sociedad referente a las condiciones de los trabajadores.

Cabe destacar las consideraciones del especialista en el sector eléctrico Francisco Javier Alejo quien apuntó que “ si bien es cierto que el conflicto laboral que se perfila es un elemento de legítima preocupación, también es verdad que con la figura de patrón sustituto que se establece en la propuesta, lo más seguro es que se liquidará el contrato colectivo de trabajo de Luz y Fuerza del Centro, ya que ningún inversionista se animaría a asumir un contrato como ese (...)los trabajadores se colocarían en los 20 mil empleados permanentes y los 40 mil temporales que las autoridades estiman se generaran en el nuevo esquema, además de los ya existentes.”⁵

Debe recordarse que las limitaciones a las que se enfrentó el proceso de privatización de la petroquímica secundaria de Pemex constituyeron el antecedente inmediato de las reacciones que generan los proyectos de privatización de áreas estratégicas, caso en el que los medios de comunicación jugaron un papel importante para crear un ambiente de rechazo y politización hacia este proceso.

⁵ Posada García, Miriam. “La propuesta para privatizar la electricidad no es la más adecuada.” p.36.

Lo anterior permite plantear que este proceso de sensibilización, contrario a lo que se hubiera estimado, no ha propiciado la construcción de consensos para avanzar en el proyecto. En contraste, pareciera ser que algunos de los actores involucrados empiezan a adoptar actitudes rígidas y defensivas ante esta dinámica. A continuación se señala el panorama nacional en el que se registran algunos factores económicos, políticos y sociales que limitan de manera importante las expectativas en la materia:

En el ámbito económico se configuran escenarios nacionales e internacionales donde la principal característica son los modestos ritmos de crecimiento de las actividades productivas. La vulnerabilidad de los mercados emergentes en el ámbito mundial plantea mayor cautela y planeación por parte de los inversionistas, sobre todo en los países donde se configuran escenarios políticos de riesgo y de debilitamiento de la certidumbre. Ello limita la magnitud de los flujos financieros y encarece los créditos, dado que el índice de riesgo-país aumenta.

Los procesos electorales federales del año 2000 mantuvieron una fuerte dinámica política, que se advirtió en el replanteamiento de alianzas y estrategias partidistas. La transición democrática, motiva mayor competitividad, por lo que los partidos se muestran cautelosos a respaldar políticas que impacten negativamente al electorado.

En el plano legislativo la competencia entre las fracciones perfila mayor intensidad, debido en parte a que aún no se asimilan las secuelas de algunas decisiones del anterior periodo extraordinario de sesiones (de manera especial el caso Fobaproa) y del que inició. Ello obstaculizará el establecimiento de consensos, incluso para la definición de la próxima agenda legislativa, donde se tiene previsto discutir iniciativas de reforma de amplia complejidad.

El ánimo social está latente la inconformidad hacia el modelo económico. De manera específica, el tema de las privatizaciones se mantiene altamente sensible entre la población, ya que se asocia con pérdida de soberanía y deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores (inestabilidad del empleo, debilitamiento del salario y de las prestaciones sociales).

En este marco, el movimiento obrero se mantiene a la expectativa sobre la modernización, sobre todo porque involucra a actores protagónicos de la dinámica sindical. El Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) y el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM), organizaciones que ostentan la representatividad de los trabajadores de LFC y de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), registran posiciones encontradas en torno a este tema.

Desde que se perfiló la intención de incrementar la participación privada en el sector, el SME ha adoptado una postura de rechazo, aunque matizada con

actitudes de apertura a la negociación bilateral. Las características combativas del gremio cuentan con reconocimiento en el movimiento obrero. Además, previendo afectaciones al Contrato Colectivo de Trabajo (CCT) y a la fuente de empleo, el SME mantiene una estrategia de vinculación con organizaciones sindicales de cortes tradicionales, vanguardistas e independientes con el objetivo de fortalecerse ante un eventual conflicto laboral de dimensiones significativas.

Existen posibles factores, entre ellos la revisión del aspecto salarial del CCT, que posibiliten la generación de una coyuntura en la que hasta el momento no se ha registrado importantes pronunciamientos del gremio electricista. En esta lógica cualquier acción que intente modificar los términos del convenio laboral se percibiría como una violación a los derechos sindicales y laborales de los trabajadores, lo que detonaría la movilidad de sindicato.

En contraparte, el SUTERM se ha manifestado por aceptar una mayor participación privada en proyectos de generación y cogeneración de energía, estableciendo como limitante el respeto al convenio laboral de los electricistas y a la materia de trabajo.

Este escenario económico se perfila adverso porque se presenta que para el mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores se presiona a las principales centrales obreras a adoptar posiciones de mayor compromiso con las demandas básicas de los trabajadores. Aunado a ello, la Unión Nacional de

Trabajadores (UNT) busca consolidar un proyecto político a través del denominado Movimiento Social de los Trabajadores (MST) que trascienda el ámbito laboral y amplíe los márgenes de actuación y negociación política y sindical.

En este sentido, no debe soslayarse la dinámica de los actores sindicales. El SME se constituye en un factor real de desestabilización gremial, sobre todo por sus vínculos con las distintas vertientes del sindicalismo, que se articulan incluso con el movimiento urbano–popular y que ante un eventual conflicto laboral, el SME no dudaría en aprovechar sus alianzas para generar un ambiente de movilización social. No deben subestimarse los alcances que sus estrategias de oposición tendrían sobre la apertura del sector.

Es factible que el SME intente exaltar las repercusiones que sobre las condiciones laborales tendrá la apertura del sector. Ante ello, el resto del movimiento obrero se vería obligado a tomar una postura de apoyo, con el objetivo de evitar cuestionamientos hacia su capacidad de defensa de los derechos laborales de los trabajadores.

La UNT aprovecharía la coyuntura para fortalecer su estrategia sindical, impulsando diversas acciones de apoyo a los electricistas que fortalezcan su proyecto sindical y extragremial entre los trabajadores. Ello presionaría a la

vertiente tradicional para pronunciarse en contra de posibles afectaciones laborales por la modernización del sector.

Ante la crisis de credibilidad del CT y de la CTM, es difícil que ambas centrales corran el riesgo de apoyar medidas contrarias a los intereses de los trabajadores, su acción sería cautelosa.

Si bien, hasta el momento el movimiento obrero no ha reaccionado activamente a la coyuntura de posibles modificaciones constitucionales para ampliar la participación privada en la industria, el involucrar a gremios con amplia tradición histórica de lucha, podría constituirse en catalizador de manifestaciones de inconformidad hacia la medida.

En este contexto, debe considerarse que el gobierno capitalino podría adoptar posturas marginales con el objetivo de evitar cuestionamientos de las organizaciones obreras hacia posibles actos de represión por parte de la administración del gobierno local del Distrito Federal, sobre todo porque el PRD ha mantenido una estrategia de solidaridad con las problemáticas laborales.

La CTM podría enfrentar rebasamientos de algunos líderes que se pronunciarían en contra del proceso. El gremio petrolero podría cuestionar el esquema de apertura y asumiría una posición de respaldo a los electricistas, sobre todo por el

apoyo que se recibió cuando se pretendía modificar el proyecto inicial de privatización de la petroquímica secundaria.

Los partidos políticos, especialmente el PRD intentarán capitalizar la apertura para fortalecer los cuestionamientos hacia el modelo económico del gobierno federal, argumentando la ausencia de un esquema alternativo que considere las necesidades reales de la industria nacional, respete la soberanía nacional y no vulnere los derechos laborales de los trabajadores.

En el plano legislativo, la postura se perfila el agotar los temas pendientes en la agenda legislativa. La saturación de la agenda legislativa acortaría los tiempos necesarios para la construcción de consensos, incluso en el interior de los mismos partidos, donde la conformación de corrientes críticas demandará mayor cabildeo entre los legisladores. Las "concesiones políticas" generarían un ambiente de efervescencia que en el mediano plazo propiciaría inestabilidad, hay que recordar que está pendiente la estructuración de la agenda política donde se ha demandado la inclusión de temas electorales.

Deben ponderarse las posibilidades reales de que el proyecto de apertura del sector se concrete, ya que en caso contrario, los costos políticos que habría de asumir el gobierno federal serían significativos y tendrían repercusiones sobre la evolución política, particularmente en los márgenes del poder ejecutivo.

Las declaraciones del actual presidente de México en enero de 2002, sobre la próxima presentación de su propuesta de reforma para modernizar al sector de la industria eléctrica en México, sería conveniente que lo que se está dilucidando en la reforma administrativa, que mira más allá del modelo neogerencial a corto plazo, la reflexión debe atender los aspectos constitucionales porque afecta a los fundamentos y capacidades de la política.

El 12 de septiembre de 2005 el titular del ejecutivo, Vicente Fox, anunció 10 medidas para fortalecer el sector energético nacional destacando la participación del sector privado en la exploración, explotación y actividades relacionadas con el gas natural. Respecto al subsector eléctrico propuso que “las tarifas de electricidad para consumo doméstico no aumenten más de 4 por ciento en el 2006”. Señaló que se iniciaron los trabajos para ampliar y fortalecer fuentes alternas, renovables de energía, para ello se inició la construcción de La Venta II, proyecto de energía eólica en México con una inversión de más de cien millones de dólares, y se propuso al Congreso se incluya la inversión para otro proyecto similar denominado La Venta III.

El paquete de 10 medidas incluye lo siguiente:

- ”1.- Decreto que reduce el precio del gas natural, 7.6 dólares por millón de BPU’s para el mes de septiembre, en un plan para contener el impacto de la tendencia alcista que ha llevado a los precios a rebasar los 11 dólares, con el fin de apoyar a la planta nacional, ante el alza de los precios internacionales del petróleo.
- 2.- En el paquete económico enviado a la Cámara de Diputados la semana pasada, se propone que las tarifas de electricidad para consumo doméstico no aumenten más de 4 por ciento en el 2006.

- 3.- En el paquete económico también se propuso un máximo de 4 por ciento en el incremento del precio del gas LP.
- 4.- Continuación del apoyo del programa de apoyo para el precio del gas natural en el consumo doméstico.
- 5.- Envío al Congreso de la Unión de una iniciativa de Reformas Constitucionales que tiene como objetivo complementar la inversión pública con inversión privada en la exploración, explotación y actividades relacionadas con el gas natural no asociado al petróleo.
- 6.- Iniciativa a la reforma de la Ley Reglamentaria.
- 7.- Diversificación de las fuentes de suministro de gas natural.
- 8.- Programa de apoyos en materia energética para las micro, pequeñas y medianas empresas a fin de que no sean impactadas con el alza de los precios.
- 9.- Apoyo a la creación de fuentes alternas de energía.
- 10.- Creación de un grupo de expertos, investigadores y académicos para el mejoramiento y buen uso de los recursos del sector energético.”⁶

El 13 de septiembre de 2005 en nombre de la fracción del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el senador Oscar Cantón Zetina solicitó la comparecencia del secretario de Energía, Fernando Elizondo Barragán para que informe sobre los alcances del paquete económico energético propuesto por el Ejecutivo federal. Cantón Zetina consideró “indispensable que el Ejecutivo federal explique dicho decreto y de dónde van a salir los fondos para mantener los subsidios”⁷

El decálogo de medidas presentado por el presidente también encontró resistencia en la Cámara de Diputados, el diputado Alfonso Ramírez Cuellar del Partido de la Revolución Democrática (PRD) calificó la propuesta como una medida con carácter electoral "Es una aspirina, no le da certeza ni a la planta productiva, ni le da certeza de que van a mejorar las condiciones de vida de muchísimos hogares que prácticamente están ahogados por las altas tarifas del gas LP y de la

⁶<http://www.presidencia.gob.mx/buscador/index.php?contenido=20715&pagina=1&palabras=electricidad>
⁷ <http://www3.todito.com/paginas/noticias/179351.html>. Exigen explicar paquete energético.

electricidad"⁸. Asimismo, el PRD reprochó al Gobierno Federal el veto al régimen fiscal de Petróleos Mexicanos, en el que se buscaba fortalecer a la paraestatal, y culparon al secretario de Hacienda por boicotear al nuevo régimen a lo que el legislador Francisco Soberón apuntó que "no tenemos porque pagar los fracasos de Francisco Gil Díaz y si el que estorba es él, que se vaya, no tenemos porque reformar la Constitución"⁹.

Ese mismo día en conferencia de prensa que ofrecieron el Secretario de Energía, Fernando Elizondo y el Director de PEMEX, Luis Ramírez Corzo, el primero señaló que "las tarifas que se pretenden ajustar o sujetar a este cuatro por ciento son aquellas que las que no se aplica la fórmula automática, por eso decía que es el 97 por ciento de los hogares, hay un tres por ciento de los hogares que tienen la tarifa de alto consumo, digamos, que son la gente de mayores posibilidades, a ellos no aplicaría este límite, sino la fórmula. Ahora, la fórmula en qué resulta, recordemos que la fórmula es una combinación de los factores de costo de CFE o de la industria eléctrica nacional y, en esto primero, el gas es una parte nada más, el gas y los hidrocarburos, son una parte de los combustibles que utiliza, una parte importante ciertamente, pero es nada más una parte. (...) Por esa razón, la electricidad que está sujeta a la fórmula de ajuste automático se deja separada, vamos a ver cómo evoluciona de acuerdo a los índices que la afectan, y en función de eso ya podremos tomar medidas, pero hubiera sido incorrecto incluirla

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem.

dentro de este paquete que fundamentalmente está determinado con esos criterios que le he mencionado”¹⁰.

Al respecto, sería conveniente considerar la coyuntura política por la que atraviesa el país respecto a las próximas elecciones federales del 2006 además de la licitación de bloques a través de concesiones en las que los contratos que se firmarían con las empresas interesadas, particularmente en la exploración y explotación del Gas Seco tendrían un contrato flexible en cuanto a tasas impositivas, sería conveniente saber a cuánto ascendería el subsidio que estaría otorgando el Gobierno Federal en Gas LP, en electricidad y en Gas Natural, más aún cuando los mismos directivos del gobierno federal sostuvieron en este foro que “esta iniciativa todavía se está detallando en el sentido de definir el aspecto fiscal tanto para las compañías participantes y la parte que a Petróleos Mexicanos y al Estado le correspondería”¹¹.

¹⁰ <http://www3.todito.com/paginas/noticias/179351.html>. Conferencia de Prensa que ofrecieron el Secretario de Energía, Fernando Elizondo y el Director de PEMEX, Luis Ramírez Corzo.

¹¹ Ibidem.

CONCLUSIONES

La situación socioeconómica como la que atraviesa México para llevar a cabo una reestructuración al sector energético, subsector electricidad, implica un riesgo muy alto. Si la finalidad es atraer la inversión privada a este subsector, es necesario que existan las condiciones básicas necesarias que la hagan rentable, y que el consumidor final pueda pagar los costos reales.

La iniciativa privada podrá participar en el negocio del subsector electricidad cuando se establezcan reglas claras al cobro del costo real de la producción eléctrica. Las empresas que participen en lograr la eficiencia pueden ser públicas o privadas siempre y cuando como ya se mencionó paguen por el costo real del servicio, y que a partir de ahí se plantee la funcionalidad del mercado.

Claro está que la generación, transmisión y distribución estará a cargo de la CFE, como se estipula en nuestra propuesta de cambio institucional. “La autoridad deberá ser efectiva para hacer cumplir las reglas y castigar los abusos; la defensa de las posiciones de los productores y los consumidores es fundamental: ambos forman el mercado. El poder del mercado es el principal peligro y la autoridad debe ser completa y efectiva para eliminarlo”¹, ese es el gran reto a enfrentar.

Propuesta de cambio en el sector energético, subsector eléctrico, para enfrentar los retos del presente

Interacción en conjugar una sola acción institucional

¹ Prieto Morales, Alberto. *La industria eléctrica del futuro en México: soluciones a un problema no planteado*. México, Ed. Porrúa, 2001, p. 300.

Si bien “El funcionamiento demostrado por la Comisión Federal de Electricidad a lo largo de su historia la ha colocado como una empresa ejemplar del sector público, si nos atenemos a la reconocida competitividad internacional de sus resultados, Al reflexionar sobre las causas que permitieron esta realidad en un sector tradicionalmente calificado como ineficiente, es ineludible dar mérito al papel que desempeñaron una multiplicidad de trabajadores y funcionarios de todos los niveles, que supieron enfrentar con decisión los retos de la modernidad y el crecimiento, así como las limitaciones económicas de muchos años. Independientemente de es e esfuerzo, lo fundamental es reconocer que el éxito de la CFE radica precisamente en sus orígenes, es decir, en aquello que le dio sentido a lo que se pretendía con ella, y a las medidas estratégicas tomadas para cumplir con ese fin. Tanto quienes la concibieron, como para aquellos que posteriormente nacionalizaron la industria eléctrica, tuvieron claro el propósito de llevar este servicio a todos los mexicanos, sin fines de lucro, buscando el menor costo mediante una planeación integral. Y han sido justamente estas virtudes las que le han permitido hasta ahora cumplir con su misión”.²

En este contexto, se propone que se lleve a cabo una fusión institucional de todas las entidades que participan en el sector energético, subsector eléctrico, en la que se otorgue la autonomía a la CFE con carácter de responsabilidad integral, y de comunicación directa comprometedora con el Ejecutivo Federal, bajo la supervisión del Legislativo, evitándole restricciones presupuestarias en su

² Bazúa, Luis Felipe. et. al. *Reestructuración del sector eléctrico en México. Una propuesta institucional*. México, Porrúa-UNAM, 2001, p. 39.

actuación tanto a nivel nacional como internacional, además de que esta entidad representa el 95% de los costos de operación e inversión para los próximos 10 años.

Claro está que “El buen desempeño de la CFE no implica que no existan oportunidades de mejorarlo”³. El papel que hasta ahora ha desempeñado la CFE, no implica que no existan oportunidades de mejorarlo. Esta mejoría se materializaría cuando la CFE logre ser un organismo público autónomo de carácter permanente, posiblemente como Comisión Nacional Autónoma de Electricidad, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Asimismo, se regirá para su organización, funcionamiento y control por las disposiciones constitucionales relativas y un Código propio.

La propuesta de estructura orgánica y de la CFE autónoma se establecerá mediante la creación de órganos centrales tales como un Consejo General, un presidente del Consejo General, una Junta General Ejecutiva y una Secretaría Ejecutiva. El Consejo General estaría integrado por un consejero Presidente, ocho consejeros propietarios y en el mismo número sus respectivos suplentes expertos en materia energética con voz pero sin voto, ambos cargos elegidos por la Cámara de Diputados, consejeros del Poder Legislativo propuestos en la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios con afiliación de partido.

³ Joskow, Paul. “¿Por qué reformar el sector eléctrico en México?” en *Reforma estructural del sector eléctrico*. México Ed. Porrúa-ITAM, p. 27.

El Consejo General integrará las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, presididas por un consejero experto en la materia. Los acuerdos y resoluciones a que llegue el Consejo General serán del conocimiento del interés público mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La Junta General Ejecutiva de la CFE será presidida por el Presidente del Consejo, asimismo estará integrada por el Secretario Ejecutivo y los Directores Ejecutivos de las comisiones que integran el Consejo General.

En este sentido, la CFE contará con una Delegación en la capital de cada entidad federativa, misma que se integrará por una Junta Local Ejecutiva, un vocal ejecutivo, y un Consejo Local de expertos en esta materia. Lo anterior, conlleva a los respectivos planteamientos en materia de normatividad,

Para el logro de una mayor eficacia en el desempeño de la CFE como único órgano rector del sector energético, subsector electricidad, se plantea la creación de un Comité Interno de Evaluación y Control de la CFE, integrados por miembros expertos en la materia y por aprobación del Legislativo. Dicho Comité será precedido por su presidente, seis vicepresidentes en materia de Supervisión Integral, Supervisión Especializada, Supervisión de Crédito, de Informática y Administración, de Análisis Financiero y Desarrollo y Jurídico, dos Coordinaciones Generales de Normatividad y Técnico de la Presidencia y un Contralor Interno.

Dicho Comité realizará la evaluación institucional de la CFE en su carácter de órgano rector del sector energético, subsector eléctrico, mediante el mecanismo técnico para evaluar institucionalmente su actuación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado y destituido a propuesta del consejero presidente por las dos terceras partes del Consejo General y tendrá derecho a voz, pero sin voto.

Se propone la creación de Comités de Vigilancia, formados por representantes de los diversos clientes en el ámbito de domésticos, comerciales, agrícolas e industriales y representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo en el nivel municipal, estatal y federal, que mejor que con el apoyo de la creada Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, de la Cámara de Diputados.

El 30 de julio de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que modifica los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en lo fundamental da origen a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, que tendrá como responsabilidad el control externo sobre los aspectos de ingresos, egresos y custodia y aplicación de fondos y recursos federales. La importancia que reviste la nueva Entidad de Fiscalización radica en cinco características principales:

A) La autonomía técnica y de gestión del nuevo órgano.

- B) La cobertura explícita sobre el control extendido a los poderes de la unión, incluyendo la aplicación de recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.
- C) Las facultades de revisión domiciliaria, y de imposición de sanciones administrativas, así como la gestión de procedencia para otro tipo de delitos.
- D) La extensión del control hacia los aspectos de evaluación de la gestión pública y de los programas asociados a su desempeño.
- E) Los cambios en la periodicidad de la información –semestral– para evaluar resultados y corregir situaciones de excepcionalidad.

Asimismo, y como participante activo el Abogado General de la CFE a quien le compete proporcionar la información solicitada por autoridad competente o por unidades administrativas de la Comisión y expedir constancias de los documentos que obren en sus archivos. Asimismo, expedir, a petición del interesado, copias certificadas de los documentos que obren en los archivos de las respectivas unidades administrativas de la Comisión, en términos de lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 51 de su Reglamento.

Le corresponde, además de las facultades genéricas señaladas en el artículo anterior, las siguientes:

- I. Representar legalmente a la Comisión y a su Director General, ante los tribunales y demás autoridades, así como ante las instancias arbitrales.
- II. Defender los intereses jurídicos de la Comisión y representarla en los juicios, procedimientos y recursos administrativos, judiciales o arbitrales en que sea parte o tenga interés jurídico.
- III. Determinar los criterios jurídicos que seguirán las unidades administrativas de la Comisión y las áreas jurídicas regionales de acuerdo con el Marco Jurídico Nacional e Internacional aplicable.
- IV. Asesorar a las unidades administrativas en los asuntos en que la Comisión intervenga o tenga interés jurídico, así como emitir opinión en cuanto a los aspectos jurídicos concernientes a actos, convenios o contratos.
- V. Proporcionar a las unidades administrativas la solución de consultas legales y el apoyo jurídico que le requieran para que los actos de la Comisión se realicen con estricto apego al marco legal que rige su actuación.

VI. Realizar los estudios e investigaciones jurídicas relacionados con el desarrollo de las facultades de la Comisión; apoyar jurídicamente el proceso de modernización y cambio estructural de la misma, y compilar las normas legales que le conciernen, y
VII. Proporcionar asistencia jurídica en la adquisición por vía de derecho público o privado de bienes inmuebles, en el establecimiento de derechos reales y en los demás actos relacionados con la adquisición de derechos inmobiliarios; así como en la obtención de acuerdos de destino, desincorporación y enajenación de bienes propiedad de la Comisión.”⁴

El ámbito de participación y opinión de los Comités de Vigilancia y de estas figuras institucionales sería en los focos de: tarifas de venta, servicios que se prestan, situación financiera y alternativas para su desarrollo, costos de suministro nacional y regionales (generación, transmisión, distribución y comercialización), planes de inversión y de extensión del servicio (electrificación rural), indicadores de productividad y desempeño, indicadores de calidad de la atención a los usuarios y cuidados ambientales.

Nueva realidad institucional y regulación para la competencia en el sector

La existencia de la regulación en el sector se hace necesaria, con la finalidad de otorgar incentivos a las empresas a fin de que operen eficientemente en la protección de las actividades que resultan necesarias para el desarrollo. La regulación debe garantizar la prestación del servicio de forma permanente. La introducción de competencia en el sector eléctrico requiere de estructuras de mercado más verticales y horizontales compatibles con ese instrumento y la competencia no se consigue con la mera desregulación, sino que necesita una gran dosis de nueva regulación.

⁴ “Reformas al Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Electricidad” en *Diario Oficial de la Federación*. Julio 12 de 2005, http://www.conexiónejecutiva.com./leylex/index—date-6_23_05.aspx. p.8.

Además, es necesario empezar a crear una cultura en materia de conocimiento, mantenimiento y ahorro de la energía eléctrica ya que “Cualquier programa de ahorro de energía y particularmente de la eléctrica, produce un beneficio neto para las empresas y un apoyo más a su competitividad.”⁵

Mantener una industria eléctrica nacionalizada conlleva a la defensa del servicio público y del interés general, el derecho a la electricidad debe inscribirse en la Constitución, así como la exclusividad del Estado para otorgar dicho servicio público. En materia de electricidad debe ponderar el interés común de la sociedad y no el interés particular, defender el servicio público es defender el Estado-Nación fortaleciéndolo para sobrevivir a la globalización, el servicio público de electricidad ofrece la posibilidad de mantener una nación unida.

⁵ Treviño Gaspari, Mateo y Guillermo Fernández de la Garza. “El uso eficiente de la energía eléctrica” en *El sector eléctrico de México*. México, FCE, 1994, p. 401.

Propuesta de cambio en el sector energético, subsector eléctrico, para enfrentar los retos del presente

Interacción en conjugar una sola acción institucional

Si bien “El funcionamiento demostrado por la Comisión Federal de Electricidad a lo largo de su historia la ha colocado como una empresa ejemplar del sector público, si nos atenemos a la reconocida competitividad internacional de sus resultados, Al reflexionar sobre las causas que permitieron esta realidad en un sector tradicionalmente calificado como ineficiente, es ineludible dar mérito al papel que desempeñaron una multiplicidad de trabajadores y funcionarios de todos los niveles, que supieron enfrentar con decisión los retos de la modernidad y el crecimiento, así como las limitaciones económicas de muchos años. Independientemente de es e esfuerzo, lo fundamental es reconocer que el éxito de la CFE radica precisamente en sus orígenes, es decir, en aquello que le dio sentido a lo que se pretendía con ella, y a las medidas estratégicas tomadas para cumplir con ese fin. Tanto quienes la concibieron, como para aquellos que posteriormente nacionalizaron la industria eléctrica, tuvieron claro el propósito de llevar este servicio a todos los mexicanos, sin fines de lucro, buscando el menor costo mediante una planeación integral. Y han sido justamente estas virtudes las que le han permitido hasta ahora cumplir con su misión”.¹

En este contexto, se propone que se lleve a cabo una fusión institucional de todas las entidades que participan en el sector energético, subsector eléctrico, en la que se otorgue la autonomía a la CFE con carácter de responsabilidad integral, y de

¹ Bazúa, Luis Felipe. et. al. *Reestructuración del sector eléctrico en México. Una propuesta institucional*. México, Porrúa-UNAM, 2001, p. 39.

comunicación directa comprometedor con el Ejecutivo Federal, bajo la supervisión del Legislativo, evitándole restricciones presupuestarias en su actuación tanto a nivel nacional como internacional, además de que esta entidad representa el 95% de los costos de operación e inversión para los próximos 10 años.

Claro está que “El buen desempeño de la CFE no implica que no existan oportunidades de mejorarlo”². El papel que hasta ahora ha desempeñado la CFE, no implica que no existan oportunidades de mejorarlo. Esta mejoría se materializaría cuando la CFE logre ser un organismo público autónomo de carácter permanente, posiblemente como Comisión Nacional Autónoma de Electricidad, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Asimismo, se regirá para su organización, funcionamiento y control por las disposiciones constitucionales relativas y un Código propio.

La propuesta de estructura orgánica y de la CFE autónoma se establecerá mediante la creación de órganos centrales tales como un Consejo General, un presidente del Consejo General, una Junta General Ejecutiva y una Secretaría Ejecutiva. El Consejo General estaría integrado por un consejero Presidente, ocho consejeros propietarios y en el mismo número sus respectivos suplentes expertos en materia energética con voz pero sin voto, ambos cargos elegidos por la

² Joskow, Paul. “¿Por qué reformar el sector eléctrico en México?” en *Reforma estructural del sector eléctrico*. México Ed. Porrúa-ITAM, p. 27.

Cámara de Diputados, consejeros del Poder Legislativo propuestos en la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios con afiliación de partido.

El Consejo General integrará las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, presididas por un consejero experto en la materia. Los acuerdos y resoluciones a que llegue el Consejo General serán del conocimiento del interés público mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La Junta General Ejecutiva de la CFE será presidida por el Presidente del Consejo, asimismo estará integrada por el Secretario Ejecutivo y los Directores Ejecutivos de las comisiones que integran el Consejo General.

En este sentido, la CFE contará con una Delegación en la capital de cada entidad federativa, misma que se integrará por una Junta Local Ejecutiva, un vocal ejecutivo, y un Consejo Local de expertos en esta materia. Lo anterior, conlleva a los respectivos planteamientos en materia de normatividad,

Para el logro de una mayor eficacia en el desempeño de la CFE como único órgano rector del sector energético, subsector electricidad, se plantea la creación de un Comité Interno de Evaluación y Control de la CFE, integrados por miembros expertos en la materia y por aprobación del Legislativo. Dicho Comité será precedido por su presidente, seis vicepresidentes en materia de Supervisión Integral, Supervisión Especializada, Supervisión de Crédito, de Informática y

Administración, de Análisis Financiero y Desarrollo y Jurídico, dos Coordinaciones Generales de Normatividad y Técnico de la Presidencia y un Contralor Interno.

Dicho Comité realizará la evaluación institucional de la CFE en su carácter de órgano rector del sector energético, subsector eléctrico, mediante el mecanismo técnico para evaluar institucionalmente su actuación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado y destituido a propuesta del consejero presidente por las dos terceras partes del Consejo General y tendrá derecho a voz, pero sin voto.

Se propone la creación de Comités de Vigilancia, formados por representantes de los diversos clientes en el ámbito de domésticos, comerciales, agrícolas e industriales y representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo en el nivel municipal, estatal y federal, que mejor que con el apoyo de la creada Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, de la Cámara de Diputados.

El 30 de julio de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que modifica los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en lo fundamental da origen a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, que tendrá como responsabilidad el control externo sobre los aspectos de ingresos, egresos y custodia y aplicación de fondos y recursos federales. La importancia que reviste la nueva Entidad de Fiscalización radica en cinco características principales:

- A) La autonomía técnica y de gestión del nuevo órgano.
- B) La cobertura explícita sobre el control extendido a los poderes de la unión, incluyendo la aplicación de recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.
- C) Las facultades de revisión domiciliaria, y de imposición de sanciones administrativas, así como la gestión de procedencia para otro tipo de delitos.
- D) La extensión del control hacia los aspectos de evaluación de la gestión pública y de los programas asociados a su desempeño.
- E) Los cambios en la periodicidad de la información –semestral– para evaluar resultados y corregir situaciones de excepcionalidad.

Asimismo, y como participante activo el Abogado General de la CFE a quien le compete proporcionar la información solicitada por autoridad competente o por unidades administrativas de la Comisión y expedir constancias de los documentos que obren en sus archivos. Asimismo, expedir, a petición del interesado, copias certificadas de los documentos que obren en los archivos de las respectivas unidades administrativas de la Comisión, en términos de lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 51 de su Reglamento.

Le corresponde, además de las facultades genéricas señaladas en el artículo anterior, las siguientes:

- I. Representar legalmente a la Comisión y a su Director General, ante los tribunales y demás autoridades, así como ante las instancias arbitrales.
- II. Defender los intereses jurídicos de la Comisión y representarla en los juicios, procedimientos y recursos administrativos, judiciales o arbitrales en que sea parte o tenga interés jurídico.
- III. Determinar los criterios jurídicos que seguirán las unidades administrativas de la Comisión y las áreas jurídicas regionales de acuerdo con el Marco Jurídico Nacional e Internacional aplicable.
- IV. Asesorar a las unidades administrativas en los asuntos en que la Comisión intervenga o tenga interés jurídico, así como emitir opinión en cuanto a los aspectos jurídicos concernientes a actos, convenios o contratos.
- V. Proporcionar a las unidades administrativas la solución de consultas legales y el apoyo jurídico que le requieran para que los actos de la Comisión se realicen con estricto apego al marco legal que rige su actuación.

VI. Realizar los estudios e investigaciones jurídicas relacionados con el desarrollo de las facultades de la Comisión; apoyar jurídicamente el proceso de modernización y cambio estructural de la misma, y compilar las normas legales que le conciernen, y
VII. Proporcionar asistencia jurídica en la adquisición por vía de derecho público o privado de bienes inmuebles, en el establecimiento de derechos reales y en los demás actos relacionados con la adquisición de derechos inmobiliarios; así como en la obtención de acuerdos de destino, desincorporación y enajenación de bienes propiedad de la Comisión.”³

El ámbito de participación y opinión de los Comités de Vigilancia y de estas figuras institucionales sería en los focos de: tarifas de venta, servicios que se prestan, situación financiera y alternativas para su desarrollo, costos de suministro nacional y regionales (generación, transmisión, distribución y comercialización), planes de inversión y de extensión del servicio (electrificación rural), indicadores de productividad y desempeño, indicadores de calidad de la atención a los usuarios y cuidados ambientales.

Nueva realidad institucional y regulación para la competencia en el sector

La existencia de la regulación en el sector se hace necesaria, con la finalidad de otorgar incentivos a las empresas a fin de que operen eficientemente en la protección de las actividades que resultan necesarias para el desarrollo. La regulación debe garantizar la prestación del servicio de forma permanente. La introducción de competencia en el sector eléctrico requiere de estructuras de mercado más verticales y horizontales compatibles con ese instrumento y la competencia no se consigue con la mera desregulación, sino que necesita una gran dosis de nueva regulación.

³ “Reformas al Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Electricidad” en *Diario Oficial de la Federación*. Julio 12 de 2005, http://www.conexión ejecutiva.com./leylex/index—date-6_23_05.aspx. p.8.

Además, es necesario empezar a crear una cultura en materia de conocimiento, mantenimiento y ahorro de la energía eléctrica ya que “Cualquier programa de ahorro de energía y particularmente de la eléctrica, produce un beneficio neto para las empresas y un apoyo más a su competitividad.”⁴

Mantener una industria eléctrica nacionalizada conlleva a la defensa del servicio público y del interés general, el derecho a la electricidad debe inscribirse en la Constitución, así como la exclusividad del Estado para otorgar dicho servicio público. En materia de electricidad debe ponderar el interés común de la sociedad y no el interés particular, defender el servicio público es defender el Estado-Nación fortaleciéndolo para sobrevivir a la globalización, el servicio público de electricidad ofrece la posibilidad de mantener una nación unida.

⁴ Treviño Gaspari, Mateo y Guillermo Fernández de la Garza. “El uso eficiente de la energía eléctrica” en *El sector eléctrico de México*. México, FCE, 1994, p. 401.

BIBLIOGRAFÍA

1. Ayala, José. *Institución y Economía*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica (FCE), 1999, 397 p.
2. Baptiste Say, Jean. *Tratado de Economía Política*. México, Ed. FCE, 2001, 498 p.
3. Bazúa, Luis Felipe. et. al. *Reestructuración del sector eléctrico en México. Una propuesta institucional*. México, Porrúa-UNAM, 2001, 138 p.
4. Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*. México, Ed. FCE, 1998, 243 p.
5. Buchanan, James. *Ensayos sobre Economía Política*. México, Ed. Patria, S.A. de C.V. 1985, 100 p.
6. Carrillo Castro, Alejandro. "Administración y Finanzas Públicas. Informe de la Octava Reunión de Expertos" en *Administración Pública: Marco Internacional (1967-1987)*. México, Organización de las Naciones Unidas y Miguel Ángel Porrúa. 1988. Tomo II. 712 p.
7. Cevich, Ivan., et. al. *Gestión calidad y competitividad*. España, Ed. Clamades, S.L., 1996, 800 p.
8. Coase, R.H. "La naturaleza de la empresa" en *Ensayos sobre la Teoría de los Precios*, España, Ed. Aguilar, 1963, p.p. 303-321.
9. Douglass North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. The Press Syndicate of the University of Cambridge, Estados Unidos, 1990, 376 p.
10. Elster, Jon. *Tuercas y Tornillos*. México, Ed. Gedisa, 1989, 178 p.
11. Fayol, Henri. "La industrialización del Estado" en *Administración Industrial y General*. Buenos Aires, 1956, 266 p.
12. Guerrero Orozco, Omar. *Del Estado gerencial al Estado cívico*. México, Ed. Porrúa, 1999, 283 p.
13. Hayek, Friedrich A. *La Teoría Monetaria y el ciclo económico*. España, Ed. Talleros Espasa-Calpe, S.A., 1936, 212p.
14. Hayek, Friedrich A. *Camino de Servidumbre*. México, Alianza Editorial, 1995, 302 p.
15. Hogan, Willim W. "Competencia en mercados eléctricos mayoristas" en *Reforma estructural del sector eléctrico*. México, Ed. Porrúa, 2000, 117 p.

16. Huerta Moreno, María Guadalupe. *Reforma del Estado y Modernización Económica. La estrategia de privatización en el subsector eléctrico. El caso de la Comisión Federal de Electricidad*. México, INAP-Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V., 2001, 240 p.
17. Ianni, Octavio. *Teorías de la Globalización*. México, Ed. Siglo XXI, 1999, 47 p.
18. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. *Regulación del sector energético*. México, Ed. Formación Gráfica, 1997, 618 p.
19. Joseph J. Spengler. “Los Fisiócratas y la Ley del Mercado de Say” en *El pensamiento económico de Aristóteles a Marshal*. México, UNAM, 1976, 678p.
20. Joskow, Paul. “¿Por qué reformar el sector eléctrico en México?” en *Reforma estructural del sector eléctrico*. México Ed. Porrúa-ITAM, 117 p.
21. Kelsen, Hans. *Teoría del Estado*. México, CEIICH-UNAM, Ediciones Coyoacán, 2004, 544 p.
22. Kessel, Georgina y Chong Sup Kim. “Estructura industrial y opciones de regulación para el Sector Eléctrico Mexicano” en Pablo T. Spiller y Carlos Sales (Coordinadores) en *Regulación de los Sectores de Infraestructura y energéticos en México*. ITAM y Porrúa. 1999, 300 p.
23. Lange, Oskar. *Introducción a la economía cibernética*. México, Ed. Siglo XXI, 1977, 192 p.
24. Majone, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México, Ed. FCE-CNCPyAP, 1997, 240 p.
25. North, Douglass. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, 85 p.
26. Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo (OECD). *Employment Outlook*, Francia, 1992, 156 p.
27. Orozco, José Luis y Consuelo Dávila (Coords.). “Globalización” en *Breviario político de la Globalización*. México, Ed. Fontamara-UNAM, 1997, 479 p.
28. Osborne, David y Ted Gaebler. *Un nuevo modelo de gobierno. Como transforma el espíritu empresarial al sector público*. México, Ed. Gernika, 1994, 502 p.

29. Páramo Fernández, Marcelo. "La Comisión Reguladora de Energía" en *Regulación del Sector Energético*. México, UNAM-Secretaría de Energía, 1997, 161 p.
30. Powell W., Walter y Paul J. Dimaggio. *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*. México, Ed. FCE, 1999, 580 p.
31. Prieto Morales, Alberto. *La industria eléctrica del futuro en México: soluciones a un problema no planteado*. México, Ed. Porrúa, 2001, 326 p.
32. Rifkin, Jeramy. *La era del acceso*. México, Ed. Paidós, 2000, 366 p.
33. Shahid Javed Burki y Guillermo E. Perry. *Beyond the Washington Consensus: Institutional Matter*. Washington, Banco Mundial, 1998. 168 p.
34. Sheinbaum Prado, Claudia. *Tendencias y perspectivas de la energía residencial en México*. México, UNAM, 1994, 199 p.
35. Treviño Gaspari, Mateo y Guillermo Fernández de la Garza. "El uso eficiente de la energía eléctrica" en *El sector eléctrico de México*. México, FCE, 1994, p. 401
36. Viqueira Landa, Jacinto. "El desarrollo futuro de la industria eléctrica de México en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte" en *Planeación estratégica y empresa pública reestructuraciones internacionales, estrategias y políticas nacionales*. México, Ed. Plaza y Valdés-UNAM, 1995, 267 p.
37. Waldo, Dwight. "A Theory of Public Administration means in our time a Theory of Politics also" en *Public Administration: the state of discipline*. United States, Chatham House Publishers, 1990, 398 p.

HEMEROGRAFÍA

1. Amorós Perich, Moisés. "Participación ciudadana y postburocracia en el gobierno local". <http://www.gva.es/publicaciones/revista/rvea23/Amoros-6.html>. p. 14.
2. Aucoin, Peter. "Reforma Administrativa en la gestión pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos" en *Revista Reforma y Democracia* No 11, Venezuela, CLAD, junio 1998, p.p.493-511.

3. Ávalos Aguilar, Roberto. "Innovación de la gestión pública: análisis y perspectiva" en *Revista Gestión y Estrategia*. <http://www-azc.uam.mx/gestión/num8/doc1.htm>, p.p.1-14.
4. Borins, Sandfors. *The new public management is her to stay* en *Canadian Public Administration Journal*, Vol. 38, N° 1, spring 1995, p.p. 122-132.
5. Cardenal. Ana Sofía. "Los expertos del Banco Mundial se pronuncian sobre el desarrollo institucional". <http://www.gva. Es/publicaciones/revista/rvea23/Amoros-6.html>., 2000. 3p.
6. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Consejo Científico del CLAD. "Una nueva gestión pública para América Latina", <http://www.clad.org.ve/>, 24 p.
7. Comisión Federal de Electricidad. "Síntesis de Información Directiva, Resultados al mes de junio 2005", México, CFE-Gerencia de Control de Gestión, junio de 2005, 191 p.
8. Cortés Campos, Josefina. "El presupuesto institucional para la reforma estructural: La CRE, ¿Un organismo regulador independiente?" en *Revista Mexicana de Derecho Público*. México, ITAM, 2001, p.p.69-94.
9. Darlien, Hans-Ulrich. "Modernización administrativa: ¿moderna, modernista, posmodernista?" en *Gestión y Análisis de Políticas*. Madrid, N° 7-8, septiembre 1996-abril 1997, p.p. 14-25.
10. Dunleavy, Patrick y Christopher Hood. "De la Administración Pública a la nueva gerencia pública. ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados" en *Gestión y Análisis de Políticas*. Madrid, N° 3, 1995, pp. 105-114
11. Fabra Utray, Jorge. "Aspectos Relevantes de la electricidad para la economía y el derecho: el caso español como ejemplo controvertido en *Revista Mexicana de Derecho Público*. México, ITAM, 2001, p.p. 9-24.
12. Guerrero Orozco, Omar. *Ingovernabilidad: disfunción y quebranto estructural* en *Revista Reforma y Democracia*, No. 3, enero, CLAD, 1995. 19 p.
13. Guerrero, Omar. "Continuidad y terminación de políticas en Administración Pública" en *Revista de Administración Pública*, Vol. 27, Núm. 2, San Juan, Puerto Rico, 1995, p. 17-47.
14. Hirsch, Joachim. *Globalization of capital, nation-states and democracy* en *Political Economy Review*, N° 54, 1997, p.p. 39-58.

15. Jiménez T., Miguel. “La reestructuración productiva ¿nueva doctrina industrial? en *Revista Gestión y Estrategia*. <http://www-azc.uam.mx/gestión/num5/doc04.htm>, 15 p.
16. M. Olson. *Hacia una Economía Institucional de Mercado* en *Revista Reforma y Democracia, Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)*, N° 7, 1995.
17. Metcalfe, Les. “Gestión Pública: De la imitación a la innovación” en *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, BOE/MAP, 1996, p.p.77-100.
18. Morgan, David y Robert England. *The two faces of privatization* en *Public Administration Review*, vol. 48, Núm. 6. Estados Unidos, 1988. pp. 979-987.
19. Parvin, Manoucher. “Institutionalism’s Roots, Contributions and Influence. History of economic thought. The New and Old Institutional Economists” en *Historical Roots and Modern Trends. Roots in the German Historical School*, University of Akron, 1976. p. 4.
20. Payne, Mark. “Instituciones políticas e instituciones económicas: Nueva visión sobre las relaciones entre el Estado y el mercado” en *Reforma y Democracia, Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)*. N° 13, febrero de 1999, 12 p. *Internet* <http://www.clad.org.ve/rev13/Payne.html>
21. Prats, Joan. “D.C. North: el neo-institucionalismo y la teoría del desarrollo institucional”. <http://iigov.uoc.es/iigov/pnud/bibliote/texto/bib10005.htm>., 2000, p.p.5.
22. Prats, Joan. “Derecho y *Management* en las Administraciones Públicas” en *Notas sobre la crisis y renovación de los respectivos paradigmas*. <http://iigov.uoc.es/iigov/pnud/bibliote/texto/bib10005.htm>., 2000, p.p.21.
23. Ramírez, Rolando. “La electricidad en México” en *Revista de la Fundación Arturo Rosenblueth Política y pensamiento. Conciencia*. http://www.rosenblueth.mx/fundacion/Numero13/conciencia13_electricidad.htm, p.p. 13.
24. Rodríguez Padilla, Víctor et. al. “Propuesta de reestructuración y fortalecimiento del sector eléctrico en México”. 2001. http://www.energia.org.mx/analisis_y_opinion/2002/02/fortalecimiento.html, p.p. 40.
25. Santana Rabell, Leonardo y Mario Negrón Portillo. “Reinventing Government: nueva retórica, viejos problemas” en *Revista de Administración Pública*, San Juan, Puerto Rico, Vol. 27, Núm. 2, 1995, p.p. 49-64.

26. Savoie, Donald. "What is wrong with the new public management?" en *Canadian Public Administration Journal*, Vol. 38, N° 1, spring 1995, p.p. 112-121.
27. Villanueva Landeros, Enrique. "Producción de energía eléctrica" en *El sector eléctrico en México*. México, FCE, 1994 pp. 108-120.
28. Wilson, Woodrow. "The study of Administracion" en *Political Science Quarterly*, Nueva York, Marcel Dekker, 1941.
29. Wright, Deil S. y Sakurai, Y. "Administrative Reform in Japan" en *Public Administration Review*, 1987, vol.47, p.p.121.
30. Wright, Vicent. "Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la administración Pública" en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Madrid, N° 7-8, 1997, p.p. 27-44.

PERIÓDICOS

1. Aponte, David. "Prevé el SME desplazamiento de mano de obra. Proyectan desmembrar Luz y Fuerza y venderla en dos años. *La Jornada*. Jueves 29 de julio de 1999.
2. Flores, Mauricio. "Pidiregas, electricidad y balazo en el pie". *Milenio*. Lunes 20 de noviembre de 2000.
3. Garduño, Roberto y Juan Manuel Venegas. "Subsidio eléctrico sólo para los consumidores de pocos recursos". *La Jornada*, Domingo 19 de noviembre de 2000.
4. Gershenson, Antonio. "Electricidad, deuda y financiamiento". *La Jornada*, Domingo 19 de noviembre de 2000.
5. Gómez Laura y Antonio Castellanos. "Hasta septiembre, la discusión sobre la apertura eléctrica" *La Jornada*. Jueves 15 de abril de 1999.
6. Ortiz Pinchetti, José Agustín. "Globalización vista desde las dos orillas". *La Jornada*. Domingo 19 de noviembre de 2000.
7. Posada García, Miriam. "La propuesta para privatizar la electricidad no es la más adecuada". *La Jornada*. Jueves 15 de abril de 1999.

ORDENAMIENTOS JURÍDICOS

1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Ed. Porrúa, 2000, pp. 149
2. <http://www.cfe.gob.mx>. *Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica*. pp. 34
3. Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/> Legislación Federal Vigente. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976. Última reforma aplicada 30/11/2000. pp. 44
4. Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/> Legislación Federal Vigente. *Ley de la Comisión Reguladora de Energía*. Última reforma aplicada 23/01/1998. pp. 6.
5. Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/>. *Iniciativa de Reforma a los artículos 27 y 28 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos enviada por el ejecutivo al H. Congreso de la Unión*. Palacio Nacional. 2 de febrero de 1999, p. 6
6. Secretaría de Energía. *Programa Sectorial de Energía 2001-2006*. México, 2001, pp. 154.
7. “Reformas al Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Electricidad” en *Diario Oficial de la Federación*. Julio 12 de 2005, http://www.conexiónejecutiva.com/leylex/index—date-6_23_05.aspx. 24p.
8. <http://www.presidencia.gob.mx/buscador/index.php?contenido=20715&pagina=1&palabraselectricidad>. 12 de septiembre de 2005, 2p.
9. “Exigen explicar paquete energético” <http://www3.todito.com/paginas/noticias/179351.html>. 12 de septiembre de 2005, 1p.
10. “Conferencia de Prensa que ofrecieron el Secretario de Energía, Fernando Elizondo y el Director de PEMEX, Luis Ramírez Corzo”. <http://www3.todito.com/paginas/noticias/179351.html>. 13 de septiembre de 2005, 21p.