

## CAPÍTULO IV.

<b>EL PROCESO DE APERTURA Y PRIVATIZACIÓN EN EL SUBSECTOR ELÉCTRICO</b>	<b>117</b>
<b>Introducción</b>	<b>119</b>
<b>I. La Estrategia de Privatización</b>	<b>120</b>
1. La superioridad de la empresa privada sobre la empresa pública	123
2. La formación de precios en los bienes públicos y en los bienes privados	127
<b>II. El Estado promotor y la reestructuración de la industria eléctrica nacional</b>	<b>129</b>
1. El ajuste económico y las reformas en el mercado eléctrico	133
2. La propuesta de apertura parcial en el mercado eléctrico	136
3. Los beneficios de la apertura parcial en el subsector eléctrico	138
4. La propuesta de privatización y apertura total del sistema eléctrico nacional	143
5. Las diferencias entre la propuesta de apertura parcial y la privatización en el subsector eléctrico	145
6. La propuesta del Presidente Vicente Fox para la “reorganización” del subsector eléctrico	148
<b>III. La participación actual del capital privado en la expansión del subsector eléctrico</b>	<b>153</b>
1. La apertura en marcha y las inversiones privadas	155
2. La inversión privada extranjera en los nuevos proyectos en el subsector eléctrico	164
<b>IV. Límites y consecuencias de la privatización total en el subsector eléctrico</b>	<b>166</b>
1. Los problemas del funcionamiento de un mercado eléctrico privado	167
2. Los problemas de la privatización en el subsector eléctrico y la gestión pública	169

## Capítulo IV

# EL PROCESO DE APERTURA Y PRIVATIZACIÓN EN EL SUBSECTOR ELÉCTRICO

## **EI PROCESO DE APERTURA Y PRIVATIZACIÓN EN EL SUBSECTOR ELECTRICO**

### **Introducción**

La vertiente de modernización económica y administrativa de la reforma del Estado han tenido en el redimensionamiento del sector paraestatal uno de sus elementos claves. En este proceso se ha impuesto una visión que pretende separar lo público de lo estatal, como si lo primero estuviera limitado al ámbito de las relaciones mercantiles y lo último estuviera únicamente relacionado con el orden jurídico y normativo, la organización del gobierno, la defensa y la elección social y pública. De ahí que siguiendo el hilo conductor del redimensionamiento del sector paraestatal, en este capítulo se analiza el efecto que la apertura y la privatización de la industria eléctrica tendrán no sólo en términos de la creación de un mercado de energía eléctrica sino también, y principalmente, sobre la capacidad pública para gestionar una actividad estratégica en el desarrollo, como es la prestación del servicio público de energía eléctrica (EE).

En el marco de esa reflexión se elaboró el siguiente capítulo, el cual está dividido en cuatro secciones. En la primera sección se examinan las características y el contenido de la estrategia de privatización, enfatizando las diferencias que existen, por una parte, entre los objetivos y cometidos de las empresas privadas y las empresas públicas y, por otra, entre los bienes públicos y privados. Hacer este examen es obligado porque las diferencias entre una empresa pública y una empresa privada no son menores, máxime cuando se trata de sectores estratégicos que involucran el uso de recursos naturales no renovables. Esto es de crucial importancia porque en la actual tendencia mundial para el manejo y conservación de ese tipo de recursos, su control y gestión puede llegar a convertirse en un elemento de seguridad nacional. De ahí que el Estado deba mantener su control. En la segunda sección se analizan los aspectos más sobresalientes de las diferentes propuestas que se han hecho para acelerar la apertura del mercado eléctrico, tomando como base

la supuesta escasez de recursos públicos para apoyar el funcionamiento de las empresas estatales estratégicas y las funciones que, en la perspectiva económica de la reforma del Estado, se reconocen como válidas y pueden ser realizadas por el Estado pro-empresarial. En la tercera sección, se revisan las condiciones y las modalidades de participación del capital privado nacional y extranjero en el sistema eléctrico nacional que se desprenden de las propuestas de apertura parcial, apertura total y reorganización. En la sección final, se exploran algunas de las limitaciones y de las posibles consecuencias de la privatización de la industria eléctrica tomando en cuenta que, en ausencia de mecanismos y arreglos institucionales que garanticen el uso adecuado de los recursos naturales y el mejoramiento técnico y financiero en el subsector eléctrico, el Estado ya no podría establecer los objetivos, las estrategias y las acciones de gobierno requeridas para dirigir la política energética del país.

### **I. La estrategia de privatización**

Antes de analizar los elementos sustantivos del proceso de privatización, y las diferencias esenciales entre las empresas del sector privado y del sector público es importante definir qué es la privatización. Ésta puede definirse como “la transferencia del sector público al sector privado de empresas, activos, servicios o actividades realizadas por el sector público”, que puede incluir transferencia de propiedad cuando se realiza la venta total o parcial de activos, o sin transferencia de propiedad cuando lo que se hace es una transferencia de gestión o la concesión de obras o servicios públicos. En este último caso las formas de gestión privadas entran a sustituir a la gestión pública.

En esencia la privatización tiene una doble intencionalidad: la de tipo económico y la de tipo político-ideológico. En la segunda, la privatización se presenta como una forma de compensación hacia los grandes grupos económicos que no habían podido invertir en actividades económicas estratégicas que por su importancia, y debido a la concentración de funciones y las res-

ponsabilidades asumidas por el Estado, estaban ubicadas en el rango de actividades de exclusividad estatal. En esa perspectiva, la privatización está dirigida a manifestar la disposición estatal para llevar al cabo una “democratización de la propiedad...y...reducir el dominio de la propiedad pública” (Ayala, 1997, p.82) Con ello se refuerza el mensaje, dirigido a los agentes económicos y políticos de mayor influencia, de que la separación entre lo colectivo y lo público se ha convertido en una tarea prioritaria de la gestión pública.

Ideológicamente, la privatización se ha presentado como una especie de renovación económica en que la gestión burocrática, corrupta e ineficiente del Estado es remplazada por la gestión empresarial privada que es eficiente, racional y transparente por “naturaleza”.

En cuanto a la intencionalidad de tipo económico, que de ninguna manera está separada de la parte política-ideológica, hay que señalar que la privatización está articulada a las directrices de una política económica que retoma las ideas del liberalismo económico para favorecer a la inversión privada sobre la inversión pública y privilegia, sobre la inversión productiva, la estabilidad de los agregados macroeconómicos y el superávit fiscal para asegurar la rentabilidad de los capitales financieros. La lógica es que con esas medidas se vaya reestructurando la economía en función de las nuevas condiciones de intercambio que está imponiendo una globalización conducida por el capital financiero internacional.

Es en términos de esa doble intencionalidad, política y económica, en la que debemos ubicar las diferentes estrategias de privatización en el subsector eléctrico.

En la medida en que el contenido más importante de la parte económica de la reforma del Estado, es una visión anitestatista, se pretende reducir las áreas de influencia y las actividades públicas, por ello, y sumada a la reestructuración de su estructura

administrativa, la privatización de activos públicos aparece como una de las mejores formas de adaptar los procesos administrativos y organizacionales del sector público a las condiciones de racionalidad económica y técnica actuales. De ahí que frente a la liquidación y extinción, la fusión y la transferencia de entidades públicas a los estados, a la privatización se le ha dado el mayor peso dentro de las formas de desincorporación de entidades públicas. En el caso de las dos primeras formas de desincorporación, el proceso resulta en la desaparición de entidades públicas, porque su razón de ser técnica o económica ya no existe; en el tercer caso, se busca la integración de diferentes empresas públicas, porque su tipo de actividad comercial o productiva, puede ser realizada por alguna entidad pública específica en mejores condiciones operativas y administrativas; finalmente, en los procesos de transferencia quedaron incluidas entidades públicas con una importancia relevante sólo en el ámbito estatal o regional.

Sin embargo, en la privatización se han incluido algunas de las empresas públicas más importantes productiva y comercialmente, es decir, empresas gubernamentales con una amplia viabilidad económica.<sup>119</sup> Más aún, a pesar de las múltiples deficiencias que en algunos casos ha manifestado el capital privado en la prestación de bienes y servicios que anteriormente eran ofrecidos por entidades públicas, sigue imperando la idea de que hacer eficiente lo público sólo es posible a través de la gestión empresarial privada. De ahí que para completar la privatización de empresas públicas iniciada en 1983, en los años más recientes los gobiernos encargados de la gestión gubernamental han buscado incluir en las ventas de activos públicos, a aquellas empresas que en términos de los artículos 27 y 28 de

---

<sup>119</sup>Paradójicamente, en la administración empresarial, cuando una empresa tiene viabilidad económica los accionistas mantienen la propiedad patrimonial de la misma. Entonces, resulta curioso que algunas empresas estatales en condiciones de rentabilidad, que además podrían incrementar la corriente de ingresos estatales, tengan que venderse.

la Constitución<sup>120</sup> realizan actividades consideradas, todavía, como estratégicas<sup>121</sup> y, en consecuencia, reservadas al Estado.

## **1. La superioridad de la empresa privada sobre la empresa pública**

La estrategia de privatización, como forma de transferencia de activos públicos al sector privado, se ha privilegiado sobre la base de diversos argumentos, entre ellos sobresale que la venta de activos públicos “permite en una sola operación incrementar los ingresos, contener y reducir los costes, aumentar la calidad, atender servicios no cubiertos, modernizar infraestructuras y racionalizar la gestión de los recursos escasos” (Andersen, 1997, p.9). Este argumento, que es más bien un supuesto, está construido sobre varias ideas:

- i. *Que las empresas privadas operan en condiciones de eficiencia y eficacia sujetas al cumplimiento de estándares de productividad y al logro de razones financieras que las hacen superiores a las empresas públicas, lo cual les permite mejorar la calidad y la atención en la provisión de bienes y servicios.*
- ii. *Que la gestión de administradores privados, al estar sujeta a una evaluación constante en términos de objetivos previamente establecidos, resulta superior a la gestión de funcionarios públicos que atienden más a las presiones de los diferentes grupos de interés y a los procesos de reacomodo político.*

---

<sup>120</sup> La propuesta de privatización de la industria eléctrica es un claro ejemplo de esta situación.

<sup>121</sup> Aunque también se ha bosquejado la idea de privatizar los servicios de agua potable, la educación, la seguridad social, etcétera. De mantenerse esta tendencia llegará el momento en que habremos de preguntarnos dónde queda lo público y cómo se podrá garantizar el acceso de los sectores sociales económicamente más débiles a servicios fundamentales, porque el mercado, que no es un espacio ético donde se busque el bien común, sólo cubre las necesidades de aquellos ciudadanos que pueden presentarse a sí mismos como clientes-consumidores.

- iii. *Que la mayor participación privada en el mercado fortalece la competitividad, reduciendo las prácticas mono-pólicas y oligopólicas.*
- iv. *Que el incremento en la inversión privada mejora las condiciones de desarrollo de la infraestructura.*

Con base en estas ideas se ha construido un discurso en el que lo estatal, estrictamente gubernamental, queda separado de lo público, el espacio propio de las relaciones mercantiles entre ciudadanos. Ello supone, a su vez, que dadas las ventajas de la gestión privada sobre la gestión pública, la maximización del bienestar colectivo sólo se puede obtener privatizando las entidades públicas. De ahí que para descargar de funciones excesivas al Estado y mejorar la prestación de bienes y servicios se prescriba como una acción prioritaria de gobierno el redimensionamiento de su estructura administrativa y productiva. Los beneficios que se esperan de la privatización abarcan aspectos microeconómicos y macroeconómicos:

- a) En lo microeconómico, al pasar a manos privadas las empresas públicas, los consumidores pagan menos impuestos porque el Estado reduce sus gastos, y al mismo tiempo como resultado de la mayor competencia en el mercado, reciben productos y servicios en calidad y precio óptimas.
- b) En lo macroeconómico, con la venta de las empresas públicas se reducen los gastos y aumentan los ingresos públicos, lo que mejora la posición de las finanzas públicas y contribuye a producir el superávit fiscal requerido para lograr la estabilidad macroeconómica.

En síntesis, como la empresa privada es superior en términos administrativos y operativos a las empresas públicas y los beneficios de la privatización son extensos, la recta lógica es que el Estado debe poner a la venta los correspondientes derechos de propiedad. En esta línea de pensamiento, la estra-



tegia de privatización se ha consolidado como uno de los principales remedios a los “males” generados con la participación directa del Estado en la economía, y como el “instrumento ideal para someter a la disciplina del mercado y de la racionalidad económica, determinadas actividades productivas, que de otro modo serían imposibles bajo el paraguas del Estado” (Andersen, 1997, p.17).

A pesar de que en muchos casos privatizar empresas públicas podría generar ventajas para la modernización organizacional del sector público, para las finanzas públicas y para la dinámica de la inversión privada –sobre todo en el caso de actividades que influyen en el desarrollo regional y en la generación de empleo– una afirmación como la del párrafo anterior es en extremo simplista, pues omite las particularidades que permean el funcionamiento de las entidades públicas y las características de los bienes que las mismas producen. Por ello se hace necesaria una revisión más puntual, y menos ideologizada, de las diferencias existentes entre la forma de operar de la empresa privada y la empresa pública, pero también de los objetivos y cometidos que persiguen una y otra.

Esta propuesta de visitar la estrategia de privatización en nuestro país, es fundamental por tres razones básicas: primera, porque ya se tiene una evidencia empírica sólida que muestra que no todas las privatizaciones han sido exitosas;<sup>122</sup> y en lo consecutivo habrá que evitar incurrir en los errores que se han cometido en el pasado reciente; segunda, porque las empresas que restan por privatizar son estratégicas, en el sentido de que su actividad incide directamente en el crecimiento económico y

---

122 Algunos ejemplos son los siguientes: mientras los ingenios azucareros han enfrentado graves problemas financieros, la estructura de mercado en la industria azucarera se volvió de tipo oligopólica y ha beneficiado a las grandes compañías productoras de refrescos; una vez privatizada, la empresa Teléfonos de México se convirtió en un monopolio privado que ha impuesto una práctica de incrementos vertiginosos en el costo del servicio telefónico; los bancos, después de haber sido privatizados entre 1990 y 1991, como empresas privadas no sólo no han mejorado la calidad de los servicios financieros, han enfrentado una crisis, resultado de su mala administración de riesgos, que se ha traducido en la transnacionalización de la banca y en una fuente de continua inestabilidad económica y financiera.

en las condiciones de vida de la población; tercera, porque la metodología y las directrices que han servido de guía al proceso de privatización han carecido de los esquemas institucionales que permitieran fortalecer las capacidades de gobierno en términos de la rectoría económica del Estado. Esto debido a que no se ha tenido la precaución de establecer el marco de regulación y transparencia que permita garantizar, a partir de una estricta supervisión pública, los resultados deseados -en cobertura, costos, tarifas y precios- una vez que determinados servicios y activos públicos han pasado a manos privadas.

Otro elemento a considerar es que más allá de las críticas válidas acerca de los problemas de gestión de las empresas estatales, que en su mayoría se derivan de la verticalidad y la rigidez de las estructuras burocráticas, es un hecho contundente que las empresas públicas requieren recursos para mejorar y expandir sus operaciones. Sin embargo, en función de los lineamientos de una política económica de tipo contraccionista que prioriza el cumplimiento de las metas de los programas de estabilización económica y de los planes de endeudamiento interno y externo,<sup>123</sup> es casi imposible que se incrementen los recursos para cubrir los gastos corriente y de inversión en las empresas del Estado. Esta situación se complica en el caso de las empresas públicas que a pesar de ser rentables<sup>124</sup> y autofinanciables no tienen autonomía de gestión financiera. Así, dado el régimen fiscal que las rige tienen que canalizar sus ingresos al gobierno federal, y cuando éste elabora las proyecciones del gasto público en el presupuesto de egresos de la federación, les regresa sólo una parte de los que originalmente obtuvieron como ingresos. En esta situación les ha sido muy difícil, aunque lo han ido logrando, cumplir de manera

---

<sup>123</sup> Esto tiene que ver con el fundamentalismo neoliberal que ha venido aplicándose en el país desde 1982, y que en materia de finanzas públicas se ha expresado en una racionalización financiera que impide que las entidades y las dependencias públicas puedan realizar sus funciones de manera eficiente. De ahí que cuando se plantea alcanzar un endeudamiento congruente con un déficit fiscal de 0.65 por ciento del PIB -como se ha manifestado en la administración del Presidente Fox- no se están tomando en cuenta los efectos devastadores que la contracción del gasto público tienen sobre los planes de inversión las entidades públicas.

<sup>124</sup> Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE)

óptima con base en los estándares de productividad y eficiencia privados, la provisión, la producción y la prestación de bienes y servicios.

Entonces, podemos afirmar que la supuesta superioridad de la empresa privada en relación con la empresa pública tiene que ver con factores externos a la operación corriente de las propias empresas públicas. Ahora bien, si en vez de privatizarlas se establece un programa de reestructuración y profesionalización al interior de las mismas, el Estado estaría en una mejor posición para gestionar y conducir las operaciones de empresas públicas que tienen una repercusión social y económica fundamental, por medio de las cuales el Estado logra determinadas metas públicas. En esta perspectiva lo gubernamental sigue estando referido a lo público como parte de la sociedad y, por tanto, como parte del beneficio colectivo.

## **2. La formación de precios en los bienes públicos y en los bienes privados**

Las diferencias entre una empresa privada y una pública son en algunos aspectos radicales. Para comenzar hay que señalar que una empresa pública difiere de una empresa privada por el hecho de que en su funcionamiento influyen los cambios políticos, económicos y administrativos;<sup>125</sup> en tanto que, la empresa privada está orientada a la obtención de beneficios pecuniarios y desarrolla sus actividades básicamente en el ámbito de las relaciones privadas en la esfera económica.<sup>126</sup>

---

<sup>125</sup> Situación que efectivamente puede afectar el buen funcionamiento de la empresa pública, en la medida en que no se cuenta con un servicio civil de carrera que favorezca la profesionalización de administradores públicos con una sólida formación para atender los requerimientos de las tareas de gestión pública. Pero esta situación no es insalvable, ya que en la medida en que la sociedad es más exigente en el cumplimiento de las tareas de gobierno, realizar las funciones públicas de manera profesional irá convirtiéndose en una regla.

<sup>126</sup> Esto no quiere decir que las empresas privadas estén aisladas de las relaciones que se dan entre agentes económicos en la esfera política, sino simplemente que el fin último de una empresa privada es la obtención de ganancias, pues de ello depende su permanencia y su expansión en el mercado.

Por otra parte, la formación de precios en el sector público se distingue ampliamente de la formación de precios en la empresa privada. Esta última establece sus precios con la intención de que el productor maximice sus ganancias, ahí donde se equilibran la oferta y la demanda, y se igualan el ingreso marginal y el costo marginal. En el caso de la formación de precios en las empresas públicas intervienen aspectos económicos y factores de tipo social. Así, aunque sus costos pueden estar determinados en la estructura de mercados, sus precios no pueden determinarse por una simple relación contable de costos-ingresos.

Primero, porque para revertir alguna falla del mercado, en el caso de la mayoría de los bienes públicos se establecen precios sociales que, en oposición a los precios de mercado, incluyen bajo la forma de subsidios, la reducción del precio final que pagan los consumidores. Esto es particularmente importante en la producción de los monopolios naturales, donde existen costos decrecientes y "los costos marginales no son fáciles de medir" (Ayala, 1997, p.99). Entonces, como muchos bienes públicos abarcan costos sociales que pueden diferir ampliamente de los costos privados, es claro que las relaciones del costo marginal y el ingreso marginal no pueden ser los puntos de referencia adecuados en la fijación de los precios de los bienes y servicios

Segundo, porque los bienes que produce el Estado son diferentes en su naturaleza a los producidos por las empresas privadas. Éstos, los bienes públicos, "pueden proporcionarse a todos los individuos (de un país o de una ciudad) con un costo que no es mayor del necesario para proporcionárselos a otra persona. Los beneficios de los bienes son indivisibles y no se puede excluir a ninguna persona" (Samuelson, 1992, p.1126). Esto quiere decir que el precio no puede ser una impedimento para que la población pueda acceder a un bien público.<sup>127</sup> Sobre todo

---

<sup>127</sup> El caso de un bien público puede ilustrarse fácilmente en un modelo de dos personas y dos bienes: "A y B consumen X e Y. Supongamos que X está disponible en la cantidad  $\chi$ . Entonces

cuando se trata de bienes o servicios de uso generalizado que independientemente de su costo es básico que estén al alcance de los estratos sociales de menores ingresos.

En contraste, los bienes privados tienen la particularidad "que si son consumidos por una persona no pueden ser consumidos por ninguna otra" (Samuleson, 1992, p.1126). Esto supone la existencia de un estricto criterio de rivalidad y exclusión en el consumo, ya que solamente pueden acceder a los bienes aquellos consumidores que tengan la capacidad económica para pagar el precio de los mismos, y una vez que la adquisición se realiza ninguna otra persona puede gozar del bien en cuestión.

Analizar estas diferencias no es algo menor a la hora de evaluar el funcionamiento de una empresa pública y proceder a su privatización, principalmente cuando se trata de empresas públicas que desarrollan actividades estratégicas que influyen en el comportamiento de la economía en general y en los niveles de vida de la población. Esto de ninguna manera quiere decir que su operación deba estar alejada de sanas prácticas financieras y administrativas. En todo caso, lo que hay que resaltar es que, en las condiciones de desigualdad social y pobreza que imperan en el país, para una empresa pública los criterios de rentabilidad financiera no pueden, ni deben, ser los indicadores únicos de su eficiencia, pues la atención que se brinda a las necesidades de los ciudadanos y su contribución al cumplimiento de las metas de la planeación económica gubernamental, son las mejores medidas para su evaluación.

## **II. El Estado promotor y la reestructuración de la industria eléctrica nacional**

La argumentación esgrimida para apoyar la transformación de la industria eléctrica nacional y permitir la participación privada es en cierto sentido la misma que se utilizó en las primeras etapas

---

se dice que X es un bien público si A y B pueden consumir  $X$  unidades de X cada uno" (Ferguson y Gould, 1979, p. 480).

del redimensionamiento del conjunto del sector paraestatal: modernizar y mejorar las condiciones operativas de las empresas, reducir la carga financiera que sus operaciones representaban para las finanzas públicas y liberar recursos para actividades de gran repercusión social.<sup>128</sup> Si bien es cierto estas consideraciones se han articulado a partir de los intereses de los grupos económicos nacionales más poderosos también han sido apoyadas desde el exterior. En el plano interno, las centrales patronales -Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), y Confederación Nacional de Cámaras Industriales (Concamin)- han insistido en señalar que está llegando a su límite la efectividad de las inversiones públicas para garantizar la expansión del subsector eléctrico. En el plano externo, organismos como el Banco Mundial (BM)<sup>129</sup> ha exigido en términos de la condicionalidad para el otorgamiento de nuevos recursos que en los programas de reforma económica se incluyan iniciativas de privatización en los sectores donde existen "monopolios naturales" a cargo del Estado. En las comunicaciones y el sector de energía.

Ideológicamente, los grupos de funcionarios, intelectuales y académicos identificados con el neoliberalismo han presionado

---

<sup>128</sup> A los argumentos que tradicionalmente se han esgrimido para sustentar el proceso de privatización, en el caso particular de la industria eléctrica se ha incorporado el de que no vender al capital privado las empresas estatales del subsector eléctrico implicaría no satisfacer la demanda de energía eléctrica e incurrir en apagones generalizados. Además, se vuelve a repetir, que no habría recursos para el combate a la pobreza. En cambio sí se puedan destinar grandes montos de recursos del presupuesto federal al rescate de empresas privadas, como por ejemplo los bancos, pero no vender los activos públicos de la industria eléctrica es quedar en el peor de los mundos.

<sup>129</sup> En el documento *What Washington Means by Policy Reform* (1990) John Williamson presenta una descripción detallada de las medidas de política económica recomendadas para que, desde la perspectiva de Washington y de organismos multilaterales, América Latina pudiera superar sus problemas económicos. Entre ellas se mencionan el control del déficit fiscal para equilibrar las finanzas gubernamentales como una prioridad en el ejercicio del gasto público, la liberalización de las tasas de interés y el tipo de cambio, la reforma fiscal, la liberalización y desregulación en materia comercial, la apertura a la inversión extranjera directa y los programas de privatización en sectores reservados al Estado. Al igual que el BM, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), ha urgido al gobierno mexicano a privatizar los activos de la industria eléctrica nacional. En los diversos documentos y análisis que sobre la economía mexicana ha elaborado este organismo en los años más recientes una de sus principales recomendaciones es la de que para mejorar la efectividad del gasto público, el Estado debe retirarse de las actividades del sector energético.

de manera ininterrumpida desde hace por lo menos dos décadas para que se consolida una nueva relación entre el Estado, el mercado y la sociedad (Uvalle, 1998). En ella, la definición central del quehacer estatal es la configuración de un Estado empresarial o promotor, acotado sobre la base de una "misión reguladora, promotora y coordinadora" (Uvalle, 1998, p.109).

Como ya vimos la figura del Estado promotor o proempresarial en favor de la actividad económica privada está avalada por el consenso de los grandes capitales internos y externos, y en el caso particular de la participación estatal en la industria eléctrica se ha manifestado en el sentido de que la única función del Estado en es subsector es la de "asegurar la explotación racional de los recursos energéticos del país, a través de la fijación de políticas y la conducción de los organismos del sector por parte de la Secretaría de Energía".<sup>130</sup>

Lo anterior quiere decir que la gestión gubernamental en el subsector eléctrico debe abocarse a privatizar los activos del subsector eléctrico nacional y a establecer el marco regulador que permita a los capitales privados realizar la provisión y prestación de los servicios de EE. El camino para alcanzar ese objetivo se ha recorrido de manera paulatina. El Estado promotor mexicano se ha encargado, por una parte, de organizar las bases de la reforma y de proceder a la desregulación<sup>131</sup> en el mercado energético y, por otra, de articular una política energética acotada a las nuevas tendencias de reestructuración de los mercados de energía.<sup>132</sup> Así, y con el fin de comenzar a allanar el camino de la reestructuración en el subsector eléctrico, la política de gobierno en la industria eléctrica se ha articulado en tres faces:

---

<sup>130</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 19 de febrero de 1996, p. 27.

<sup>131</sup> Entendida como la modificación de leyes y reglamentos a fin eliminar las restricciones impuestas por el gobierno a los agentes económicos. El complemento de la desregulación es la liberalización y apertura del mercado. Esto es la eliminación de cualquier barrera que inhibe la participación del capital privado en determinadas actividades económicas.

<sup>132</sup> En las que aparentemente sólo el capital privado puede conducir el desarrollo de la industria eléctrica.

1. La del saneamiento financiero y la reorganización administrativa de las empresas públicas del sector de la energía. Ya que con menores recursos las empresas del sector energético han tenido que incrementar su productividad, mejorar su desempeño organizacional y garantizar el abasto suficiente de energía. Esta fase puede calificarse como positiva, porque independientemente de que proceda o no la privatización de las empresas públicas del subsector eléctrico, la reestructuración administrativa y financiera que se ha logrado debe beneficiar a los usuarios del servicio de EE: empresas, talleres, comercios, tiendas, hogares, etcétera.
2. La de la estrategia de desregulación y apertura del mercado a fin de atraer inversiones privadas. En ésta se tiene que poner mayor cuidado, porque de darse la transferencia de los activos públicos de la industria Eléctrica nacional al sector privado, pueden producirse distorsiones, como la sustitución del monopolio público por un oligopolio privado, que podrían poner en riesgo el desarrollo económico y social del país.
3. La de la reorganización de subsector de la EE. En esta fase aunque no se propone el traspaso de los activos públicos de los suministradores de energía al sector privado, se pretende crear estructuras oligopólicas en toda la cadena de operación de la industria eléctrica que podrían traer como resultado apagones, escasez y el incremento en las tarifas del suministro de EE.<sup>133</sup>En este caso también se tiene que poner mucha atención porque es una privatización disfrazada. Es decir, se va permitiendo el incremento de la inversión privada en detrimento de las funciones de los dos grandes suministradores eléctricos. La Comisión Federal de Electricidad (CFE) y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (CL y FC).

---

<sup>133</sup> Este esbozo para la reestructuración de la industria eléctrica Presidente Vicente Fox.



## 1. El ajuste económico y las reformas en el mercado eléctrico

Los esfuerzos que se han venido haciendo durante los últimos sexenios para alentar el ahorro público y mejorar las finanzas gubernamentales dejaron pocos recursos para mantener las inversiones públicas en el sector de la energía. Esto es evidente considerando que la participación de ese sector en el total del gasto neto presupuestal se incrementó entre 1988 y 1993 solamente tres puntos porcentuales, al pasar de 12.8% al 15.8%.<sup>134</sup> Con recursos insuficientes, y frente a una demanda creciente, las únicas formas aceptadas por nuestro Estado promotor, para elevar el nivel de eficiencia en el subsector eléctrico son: desincorporar los activos e instalaciones eléctricas o favorecer la inyección de inversiones privadas.

Para justificar la necesidad de abrir a la participación del capital privado nacional y extranjero los proyectos del subsector eléctrico se elaboró un diagnóstico del estado y la problemática existente en la economía nacional con el objetivo de explicar sus efectos sobre el financiamiento y los requerimientos del sector energético. De alguna manera este diagnóstico ya estaba incorporado en la propuesta de modernización económica del PND 1988-1994. Pero en el caso específico de los energéticos, se hizo una exposición más amplia de su problemática en el Programa de Modernización Energética 1990-1994 (PNME 1990-1994).<sup>135</sup> En este documento se presenta una descripción más

---

<sup>134</sup> Este dato es importante porque mientras los montos de recursos para las empresas públicas han sufrido constantes recortes, en contraste, los fondos destinados al rescate bancario vía Fobaproa, y que inicialmente ascendieron a 552 mil millones de pesos, bajo la forma de deuda pública, el 1º de mayo de 1999, día en que se aprobaron los candidatos propuestos para integrar la junta de gobierno del IPAB (Instituto para la Protección al Ahorro Bancario) ya habían alcanzado la cifra de 730 mil millones de pesos.

<sup>135</sup> En este programa se propone atender diversas prioridades: garantizar la suficiencia energética, fortalecer la vinculación del sector eléctrico con el resto de la economía y consolidar un sector eléctrico más moderno. Además, se resalta la necesidad de cubrir esas prioridades mejorando la protección del ambiente, y haciendo del ahorro y diversificación de fuentes de energía uno de los ejes básicos de acción. En este sentido la política energética se vincula a las tendencias mundiales encaminadas a promover esquemas de desarrollo sustentable. En los que las políticas sectoriales se encauzan hacia la realización de cambios en las estructuras

completa de las restricciones financieras en el sector energético, las cuales, por más que se afirme lo contrario, son en gran medida el resultado de la aplicación de las medidas de ajuste económico; se precisan los requerimientos materiales y económicos para garantizar la expansión de la industria eléctrica, considerando la capacidad de oferta y la demanda hasta el año 2010; y se establecen los lineamientos y acciones que habrían de permitir alcanzar su modernización en un contexto de recortes presupuestales y de reducciones de gastos e inversiones públicas. Lo central aquí es que con los diagnósticos presentados se justifica que haya participación privada en la industria eléctrica nacional.

En complemento a ese diagnóstico, se procedió a modificar el marco jurídico que reglamentaba las operaciones del subsector eléctrico. Para ello se reformó la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE)<sup>136</sup> de 1975, que a la letra señalaba en su artículo 1º : "...corresponde exclusivamente a la Nación, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, en los términos del artículo 27 Constitucional. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará a través de la Comisión Federal de Electricidad, los bienes y recursos materiales que se requieran para dichos fines". En tanto que en su artículo 2º. establecía que: "todos los actos relacionados con el servicio público de energía eléctrica son del orden público". La importancia de estos artículos radica es que expresan la definición de las atribuciones del Estado como conductor del desarrollo y, más específicamente, como eje del funcionamiento y expansión de la industria eléctrica.

Sin embargo, esa concepción ya no encaja con los supuestos de racionalidad financiera en los que se sustenta la vertiente económica de la reforma del Estado. Así, ante la necesidad de alcanzar un superávit público, o por lo menos reducir el déficit

---

institucional, productiva y económica, en el marco de un uso más eficiente y racional de los recursos. *Diario Oficial de la Federación*, 4 de mayo de 1990.

<sup>136</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 22 de diciembre de 1975.

público existente, se debe dejar que el capital privado incursione en todas las actividades productivas, sean éstas estratégicas o no, en los términos que los mecanismos del mercado imponen para la distribución social de la renta económica.

En el caso de la industria eléctrica lo anterior supone que para promover la reforma integral del sector de la energía y realizar los cambios estructurales requeridos en su funcionamiento, el Estado debe situarse en una posición complementaria al capital privado.<sup>137</sup> De tal forma que la transmutación estatal que comenzó en 1982 tiende a completarse, el Estado promotor asume como una política de gobierno la apertura al capital privado de áreas económicas en las que no podía participar por estar consideradas estratégicas.

Aunque en un afán de presentar la privatización en el subsector eléctrico como una apuesta innovadora en la que se pretende la democratización social de las inversiones, los representantes del gobierno<sup>138</sup> han afirmado que lo que se busca es abrir espacios para que todos los sectores sociales participen en el crecimiento de la industria eléctrica, sin embargo, por las características tecnológicas y los montos de las inversiones requeridas sólo los grandes capitales puedan incursionar en los proyectos y las obras destinadas a la expansión de la infraestructura eléctrica.<sup>139</sup>

---

<sup>137</sup> Es importante recordar que la concepción de la importancia de la participación del Estado en la economía, de hecho se modificó desde la implantación de las estrategias para el cambio estructural y la modernización económica. En ellas la contribución del Estado al desarrollo se revela únicamente en su capacidad para crear condiciones que favorecen el incremento de las inversiones privadas, garantizar los derechos de propiedad y el buen funcionamiento del mercado.

<sup>138</sup> El director de la Comisión Federal de Electricidad y el entonces Secretario de Energía, Alfredo Elías Ayub y Luis Téllez respectivamente.

<sup>139</sup> Para participar en la licitación de las obras involucradas en, digamos, la construcción de una central geotermoelectrica de 100 megawatts (la central) compuesta de 4 unidades de 25 megawatts cada una se requiere experiencia en el diseño e ingeniería de la obra en cuestión y un capital mínimo de 10 millones de dólares.

## 2. La propuesta de apertura parcial en el mercado eléctrico

En el contexto de la instrumentación de una política económica, que gira en torno a la prudencia y responsabilidad en el manejo de las finanzas públicas,<sup>140</sup> un Estado moderno es aquel que se convierte en el principal promotor del capital privado y concentra las actividades públicas en las áreas de impacto social: educación, seguridad social, combate a la pobreza y la garantía de los derechos de propiedad. Con base en este tipo de argumentos, el Presidente Salinas presentó la propuesta de apertura parcial en el sector eléctrico.

Para hacer efectiva esa opción de apertura se realizaron diversos cambios a la LSPEE, éstos se publicaron el 23 de diciembre de 1992 en el *Diario Oficial de la Federación*. Pese a que anteriormente el capital privado ya participaba en proyectos de autoabastecimiento, con las modificaciones al artículo 3º de dicha Ley se especificaron casos que no se considerarían como de servicio público<sup>141</sup> y, por tanto, serían abiertos al capital privado. En este rubro se incorporaron:

1. Las actividades de generación de EE para autoabastecimiento, cogeneración y pequeña producción;
2. La generación de EE por parte de particulares para su venta a la CFE;

---

<sup>140</sup> Lo cual no es sólo una meta económica sino la base del credo de quienes piensan que una política monetaria restrictiva, la disminución del gasto público, la contención salarial y el ajuste externo vía devaluaciones, son suficientes para reducir la inflación y retomar la senda del crecimiento. Sin importar que con ese tipo de medidas se reduzca el consumo, la inversión y se castigue el nivel de vida de la población de menores recursos.

<sup>141</sup> Si tomamos en cuenta que por servicio público se entiende "una actividad para satisfacer concretamente una necesidad colectiva de carácter económico o cultural, mediante prestaciones que en virtud de norma especial del poder público, deben ser regulares continuas y uniformes". Tesis de jurisprudencia No. 2033. Entonces, de la explicación anterior acerca de qué es un servicio público, no queda claro por qué las actividades que están articuladas a las fases que van de la generación a la comercialización de EE han dejado de ser un servicio público, ya que la prestación del servicio de EE requiere de continuidad, generalidad, obligatoriedad y sobre todo, la satisfacción de necesidades colectivas.

3. La generación de EE para exportación, derivada de la cogeneración, producción independiente y pequeña producción;
4. La EE importada para usos propios y la destinada al uso en emergencias por interrupciones en el servicio público de EE.

A excepción de la EE de importación, las demás actividades podrían ser realizadas por el capital privado, previa obtención de los permisos correspondientes ante la Comisión Reguladora de Energía (CRE), ésta se encargaría, considerando las diversas evaluaciones técnicas, de revocar las autorizaciones y permisos de generación, así como de participar en la resolución de las controversias entre la CFE y los particulares.

La apertura parcial ha ido avanzando en la desarticulación del monopolio vertical en la industria eléctrica, éste, que integra todas las fases que se ubican entre la generación y la prestación del servicio de EE, ha operado históricamente con dos criterios básicos de gestión pública:

1. Proporcionar el servicio de EE sin interrupciones y al mayor número posible de mexicanos
2. Mantener una política de precios dirigida a garantizar tarifas estables.

Sin embargo, con la apertura parcial y la paulatina desarticulación del monopolio estatal en la industria eléctrica se ha tratado de crear un mercado eléctrico con libre competencia en las fases de generación<sup>142</sup> y comercialización de EE, y con re-

---

<sup>142</sup> Ésta se refiere a las diferentes formas producir EE a partir de uso de combustibles fósiles, de agua, de energía nuclear o mediante el calor geotérmico.

gulación en las operaciones de transmisión y distribución.<sup>143</sup> Conservando el carácter de servicio público de esta última y, por tanto, reservada al Estado.

Así, bajo esta propuesta, la expansión de la industria eléctrica quedaría sujeta a las inversiones públicas en la parte de transmisión y distribución, mientras que se alentaría a los particulares para que canalizaran inversiones a la construcción de las centrales generadoras de EE de diversos tipos.<sup>144</sup>

### **3. Los beneficios de la apertura parcial en el subsector eléctrico**

Una idea básica de esta propuesta era que la reestructuración del mercado eléctrico se traduciría en menores presiones sobre el gasto público, y las inversiones privadas contribuirían a satisfacer los requerimientos adicionales de generación del Sistema Eléctrico Nacional (SEN).<sup>145</sup> Esto no es del todo falso si tomamos en cuenta la exigencia de mantener un presupuesto público equilibrado. Por lo tanto, la única forma de expandir la infraestructura eléctrica e incrementar la inversiones en las áreas técnicas de mantenimiento, desarrollo, innovación tecnológica y formación de activos fijos es, si no se produce una reforma fiscal que dé autonomía financiera a las entidades públicas del subsector eléctrico, a través de la inyección de recursos privados.

Evidentemente en una situación de astringencia financiera, y cuando los ingresos que generan los suministradores eléctricos no los pueden administrar libremente, la apertura parcial era un paso casi natural en la reestructuración del mercado eléctrico.

---

<sup>143</sup> La transmisión consiste en el desplazamiento de flujos de EE a través de las redes de alta tensión, de las plantas generadoras hacia los centros de consumo. La red de transmisión está compuesta por las líneas, las subestaciones y los equipos eléctricos que se requieren para este fin. La distribución es la etapa en la cual se conduce la EE por medio de las redes de media y baja tensión, para su entrega a los hogares, familias y comercios.

<sup>144</sup> Estas podrían ser de ciclo combinado, geotérmica, hidroeléctrica, etcétera.

<sup>145</sup> El SEN comprende 32 regiones a lo largo de la República mexicana en las regiones noroeste, norte, occidental, central, oriental, peninsular, Baja California y Baja California sur.

El siguiente paso era establecer los requisitos y las modalidades para que los particulares pudieran incorporarse en las actividades que ya no mantendrían el carácter de servicio público. Esas modalidades se precisaron en el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (RLSPEE).<sup>146</sup> En este documento se definieron puntualmente las atribuciones correspondientes a la CFE y se ajustaron las nociones básicas de los conceptos de distribución y generación, que harían la diferencia entre los ámbitos de participación pública y privada en el subsector eléctrico. La primera, reducida a la actividad de conducción de EE desde los puntos de entrega de la transmisión hasta los puntos de suministro a los usuarios. La segunda, a cargo de particulares, circunscrita a la producción de EE a partir de fuentes primarias de energía, utilizando los sistemas y equipos correspondientes.

La producción independiente<sup>147</sup> en el subsector eléctrico quedó sujeta al otorgamiento de permisos previos por parte de, entonces, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP).<sup>148</sup> Estos permisos tendrían una duración de 30 años; en tanto que en los casos de exportación e importación para el autoabastecimiento, la cogeneración y la pequeña producción, los permisos tendrían una duración indefinida.

Para hacer operativa la participación privada en los proyectos del subsector de EE, se propusieron dos modalidades de financiamiento de las obras: el esquema de productor externo de energía (PEE) que al principio pareció muy atractivo para la inversión privada, porque permite al inversionista no sólo construir y operar las centrales, sino también ser su propietario; y, los mecanismos financieros del tipo construir- arrendar-transferir

---

<sup>146</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 23 de mayo de 1993.

<sup>147</sup> Definida como la generación de EE destinada exclusivamente para su venta a la CFE, o bien para exportar, siempre y cuando provenga de una planta de más de 30 MW. Estas ventas deberían estar consideradas previamente en la planeación y programación de la paraestatal.

<sup>148</sup> Esto lo haría de manera directa la Comisión Reguladora de Energía (CRE), órgano desconcentrado de la SEMIP, que se encargaría de la revisión de los aspectos de tipo técnico de los proyectos y de la resolución de las controversias, que a partir de la adjudicación de permisos, pudieran darse entre la CFE y los inversionistas privados.

(CAT) en los cuales el capital privado financia y ejecuta la obra. A partir de su terminación, la CFE opera las plantas durante 15 años en una modalidad de arrendamiento, y después de ese tiempo se convierte en propietaria de las mismas.

La preferencia por los proyectos del tipo PEE, productor independiente, se dio porque el inversionista es el propietario de las plantas generadoras, "las opera y produce EE que vende exclusivamente a la CFE mediante un contrato de 25 años en el que se establece un precio de venta, o Precio Unitario Nivelado de Generación, en condiciones mutuamente benéficas"(Manzo, 2000, p.36). El inversionista privado asegura a largo plazo la venta de la EE que genera, y la CFE puede expandir la capacidad de generación sin inversiones adicionales. Lo interesante de este esquema es que con el establecimiento de precios nivelados se garantizan, en un horizonte de planeación de largo plazo, costos mínimos de generación de EE, sin importar quién sea el propietario inmediato de las plantas.

Para acelerar la instrumentación de la propuesta de apertura parcial del subsector eléctrico, en el Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía 1995-2000 (PDRSE 1995-2000) se establecieron entre otros objetivos: "...fortalecer la rectoría del Estado, avanzar en la reestructuración del sector, alentar la participación privada en las áreas permitidas por la Constitución, desarrollar el marco regulatorio sectorial para asegurar la satisfacción de la demanda y maximizar la eficiencia económica de las empresas del sector, etcétera".<sup>149</sup> Estos se fijaron en función de la hipótesis gubernamental de que el aumento de la participación privada en el sector contribuirá a mejorar la cantidad, la calidad y precio de los servicios.

La apuesta de la privatización parcial era mejorar las condiciones del ahorro público y cumplir con el estricto manejo de las finanzas públicas, avanzar en la consolidación de un mercado

---

<sup>149</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 19 de febrero de 1996.



eficiente de EE y cubrir los requerimientos de capacidad del sistema de generación, así como proceder a la reconversión de centrales eléctricas.

Esta estrategia de reforma del mercado eléctrico se acompañó de medidas adicionales para publicitar la apertura en el mercado eléctrico, y mostrar los beneficios que los inversionistas particulares podrían obtener por su participación en ese mercado. Entre esas medidas sobresalen:

- La creación, a cargo de la Secretaría de Energía (S-E),<sup>150</sup> de la Unidad de Promoción de Inversiones (UPI) en mayo de 1996. Este organismo se encargaría de "promover, fomentar y coordinar la participación e inversión de los particulares nacionales y extranjeros, dentro del sector de energía" (SE, 1997, p.39). Y de ser necesario apoyaría la tramitación correspondiente para apoyar los convenios, autorizaciones y permisos requeridos para la realización de sus operaciones, en concordancia con lo establecido en el PND y los programas de mediano plazo correspondientes.
- La realización de estudios de prospectiva del comportamiento de la demanda y las ventas del sector eléctrico.<sup>151</sup> Para formalizar este proceso, en el capítulo VIII del RLSPEE relativo a la planeación del sector eléctrico

---

<sup>150</sup> Con las reformas de diciembre de 1994 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la SE quedó como la encargada de todo lo relativo a la conducción de la política energética del país, y de ejercer los derechos de la Nación en los subsectores petrolero, eléctrico y nuclear, así como de promover la participación de particulares en la generación y aprovechamiento de energía, por mencionar algunas de sus tareas.

<sup>151</sup> En las estimaciones de la prospectiva se consideraron tres tipos de escenario: el conservador, el medio y el esperado. Las proyecciones de éstos se hicieron en función de los resultados futuros del cambio estructural de la economía. En los estudios de prospectiva se escogieron los correspondientes al escenario medio y esperado, y se proyectó un comportamiento dinámico de la economía con un crecimiento de 5.4% del PIB. Desde la perspectiva de los encargados de la modelística econométrica, este crecimiento sería el resultado de "la importante y rápida reactivación de la economía, sobre todo de la industria, por efecto tanto del crecimiento de las exportaciones como por la recuperación del mercado interno" (SE, 1997, p. 16).

se determinó la obligatoriedad de elaborar un documento de prospectiva sobre la tendencia y evolución futuras del crecimiento de la demanda del subsector eléctrico y de los programas para la realización de las obras necesarias en la prestación del servicio público de EE.

- La modificación del Acuerdo que Autoriza el Ajuste y Modificaciones de las Tarifas para Suministro y Venta de EE.<sup>152</sup> Esta medida se tomó para proporcionar a los inversionistas privados un marco de los procedimientos de ajuste automático" de las principales tarifas comerciales, de servicios e industriales, de manera que reflejen los cambios de los precios de los combustibles y de los índices de precios relevantes, cualquiera que sea el sentido de los mismos" (SE, 1997, p.9).

Con las modificaciones a la LSPEE, al RLSPEE y la creación de instancias promotoras de la inversión privada en el subsector eléctrico,<sup>153</sup> el gobierno federal pretendió promover el ambiente de certidumbre que exigen los inversionistas privados. Por una parte, se les ofrece seguridad en cuanto a la existencia de un mercado cautivo para la realización, operación y mantenimiento de las obras<sup>154</sup> y, por otra, se les permite especificar los esquemas financieros en los cuales se estime el costo económico de los proyectos. Con esas estimaciones pueden proceder a realizar los ajustes tarifarios que requieran para recuperar rápi-

---

<sup>152</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 15 de noviembre de 1996.

<sup>153</sup> En este mismo sentido opera la Dirección de Proyectos de Inversión Financiada de la CFE, la cual, entre otras funciones, se encarga de promover la inversión privada en proyectos de infraestructura eléctrica.

<sup>154</sup> Lo que asegura un gran negocio para los inversionistas privados, pues si consideramos que la vida útil de los activos fijos en operación equivale a 70% de la vida probable y su depreciación promedio por año es de 2.4%, se tiene una garantía de por lo menos 29 años de capacidad instalada para generar EE. En esas condiciones, una vez que sus permisos expiren, como existirá la necesidad de renovar las plantas, los inversionistas tienen asegurada a muy largo plazo su participación en el sector eléctrico nacional.

damente sus inversiones.<sup>155</sup> Además, con las adecuaciones jurídico-técnicas que se han hecho a la legislación en materia de EE se asegura la salvaguarda de sus derechos patrimoniales

#### **4. La propuesta de privatización y apertura total del sistema eléctrico nacional**

En la visión económica del ex-presidente Zedillo están presentes a tal grado los postulados del liberalismo económico que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND 1995-2000) se expresaba lo siguiente: "Se promoverán las reformas legales e institucionales requeridas para asegurar en todo momento la vigencia del Estado de Derecho en lo referente a la propiedad, la protección del patrimonio, la solución oportuna y conforme a derecho de las controversias mercantiles, y la seguridad jurídica ante abusos de la autoridad" (PND 1995-2000, p. 159). En efecto su mayor aspiración era la de convertir al Estado mexicano en un Estado gendarme que cuida los derechos del capital privado, más aún si éste es extranjero, y que para abrir totalmente a la economía se empeñó en someter a la desregulación todas las actividades en las que aún tiene una participación directa el Estado. Por ello puso en la mira de la privatización total a la industria eléctrica nacional. En el proyecto de país del Presidente Zedillo, las medidas que se habían tomado para avanzar en la apertura parcial eran insuficientes.

De ahí que mientras las reformas a la LSPEE de diciembre de 1992 apuntaban a una apertura parcial en el subsector eléctrico, en la *"Propuesta de Cambio Estructural de la Industria Eléctrica*

---

<sup>155</sup> Es importante señalar que el RLSPEE se volvió a reformar en julio de 1997 con el fin de asegurar la inyección de recursos privados en el subsector eléctrico. Con esas modificaciones se adecuó el marco de participación privada en los concursos de capacidad de la CFE, y se definieron con claridad las fuentes alternativas de adquisición de energía eléctrica por parte de la propia CFE. También se especificaron con mayor detalle los conceptos de cogeneración y autoabastecimiento, y se abrió la posibilidad para que los inversionistas privados pudieran construir y mantener sus propias líneas de transmisión. Esto último es importante pues anteriormente se había determinado que la inversión pública se encargaría de todo lo relacionado con la transmisión, y con las modificaciones al RLSPEE de 1997, los particulares también podrán participar en esta área, actividad que supuestamente sería de exclusividad estatal y se cubriría por la CFE.

en México”, enviada por el Presidente Ernesto Zedillo al Congreso de la Unión el 2 de febrero de 1999, se formulaba una estrategia de privatización total para la industria eléctrica. Las justificaciones esgrimidas en esta propuesta son de sobra conocidas: no hay recursos suficientes para garantizar la expansión de la infraestructura eléctrica, y no habrá capacidad para satisfacer la demanda futura de EE; los avances tecnológicos han modificado las condiciones técnicas de la generación de EE, y ello está cambiando las formas y posibilidades de participación y competencia en la industria eléctrica; la exclusividad que posee el Estado en materia de EE se ha convertido en un obstáculo para la modernización y expansión de la industria eléctrica.

Ante una demanda que crecerá de acuerdo con las estimaciones oficiales<sup>156</sup> al 6% en los primeros cinco años del siglo que está comenzando, se requerirá de una capacidad de generación de EE igual a 13 mil megawatts, con un costo de 250 millones de pesos. Entonces, se decía sí no se quiere que aumenten las tarifas<sup>157</sup> y disminuya la cobertura de la demanda de EE, la única alternativa es la apertura total del mercado eléctrico.<sup>158</sup>

Esta propuesta de reforma se presentó en febrero de 1999, pero dado el momento político de las elecciones federales del año 2000, que a la postre resultarían cruciales para el partido en el

---

<sup>156</sup> Cifras que no son compatibles con las presentadas por investigadores y académicos independientes al gobierno federal. Así, por ejemplo se señala que “en los últimos tres años, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) ha celebrado contratos por un total de 4 mil megavatios y tres contratos de producción independientes por mil megavatios, es decir, 14.4 por ciento del requerido para los próximos seis años (13 mil megavatios)... además de que el crecimiento de la generación bruta ha sido superior al crecimiento de la economía y mayor el 6 por ciento estimado por el gobierno” (*La Jornada*, 13 de noviembre de 2000).

<sup>157</sup> Mientras el Secretario de Energía, Luis Telléz, aseguraba que era inevitable una alza en las tarifas de electricidad sin la apertura del mercado, durante el seminario Pros y Contras de la Privatización del Sector Eléctrico Mexicano, la investigadora Claudia Sheinbaum, del Instituto de Ingeniería de la UNAM señalaba que el argumento de “que las tarifas se mantendrían igual o bajarían es falso, pues lo que se paga equivale a 60% de lo que en realidad se consume, debido al subsidio que otorga el Estado al sector eléctrico” (*El Financiero*, 24 de Marzo, 1999).

<sup>158</sup> Lo que obviamente incluye la venta de los suministradores públicos, CFE y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (CLFC).

gobierno -el PRI- la propuesta de reforma ni siquiera se discutió en el Congreso de la Unión. Pese a ello, y dadas sus similitudes con la nueva propuesta de “reorganización” de la industria eléctrica que el Presidente Fox presentó en noviembre de 2000, bien vale la pena detenerse en algunas de sus premisas básicas.

### **5. Las diferencias entre la propuesta de apertura parcial y la privatización en el subsector eléctrico.**

La propuesta de reforma estructural para el subsector eléctrico del Presidente Zedillo, incorporaba una estrategia diferente a la de la apertura parcial. En esta última sólo se permitiría la operación de particulares con base en un esquema de permisos, arrendamiento o propiedad de pequeñas plantas. Los dos primeros estarían sujetos a revisión o cancelación, y la última, la pequeña propiedad, no tendría un efecto considerable en la expansión del subsector eléctrico por estar destinada al autoabastecimiento. Con la apertura parcial se podrían favorecer las coinversiones entre capitales públicos y privados, y en estricto sentido se dejarían casi intactas las funciones que el Estado realiza en la industria eléctrica, ya que mantendría el control de la política energética, así como la conducción y la planeación de la estrategia de expansión de la infraestructura eléctrica.

Pero en el caso de la apertura total, que implicaría la venta de activos públicos al sector privado en un campo que ha sido considerado estratégico y, por tanto, de exclusividad estatal, lo inmediato sería reformar la Constitución para permitir la inversión privada. Los artículos por modificarse serían el 27 y 28 constitucionales. El primero dejaría especificado en su párrafo VI, que se reserva a la Nación sólo el control operativo de la red nacional de transmisión.<sup>159</sup> En tanto que en el segundo, se estipularía, en su párrafo IV, que ese control sería una actividad estratégica, por tanto, reservada al Estado. En el resto de acti-

---

<sup>159</sup> Esto es el despacho eléctrico, que consiste en especificar que centrales generadoras deberán operar en determinado momento, con el fin de que se haga un uso eficiente de la capacidad instalada.

vidades de la industria eléctrica –la generación, distribución y comercialización– quedarían consideradas como áreas prioritarias en las cuales estaría permitida la inversión privada. En este caso, las funciones del Estado se sujetarían a la rectoría estatal y quedarían reducidas a concertar e inducir la participación de los agentes económicos privados. Lo cual significa, en términos de la coordinación institucional que se requiere para alcanzar los objetivos de la planeación económica, dejar al Estado en una posición subordinada en la solución de los problemas públicos y gubernamentales relacionados con la operación de la industria eléctrica nacional.

Un problema adicional con esta propuesta es que pretende la creación de dos mercados paralelos. En uno quedarían los usuarios del servicio de distribución, las empresas medianas, pequeñas, los clientes residenciales, y los usuarios grandes o calificados, aquellos consumidores de más de 5 mil megawatts. En el otro estarían operando en un mercado eléctrico, las empresas encargadas de la generación y la comercialización de la EE.

Bajo ese esquema de funcionamiento la afirmación de que si no se vendieran las empresas públicas del subsector eléctrico se incrementarían las tarifas carece de sentido, ya que la sola segmentación entre varias empresas privadas, de la cadena las actividades que van de la generación y a la comercialización, inducirían la concertación de contratos múltiples que evidentemente afectarían los costos de producción y de suministro y, por tanto, las tarifas eléctricas.

A lo que hay que añadir que el problema de las tarifas es más complejo y tiene que ver también con los aspectos técnicos de las nuevas formas de generación de EE. La tendencia mundial es a construir pequeñas centrales eléctricas de ciclo combinado,<sup>160</sup> que por sus características tecnológicas son más

---

<sup>160</sup> Este tipo de plantas son las que se están construyendo, pues al ser de menor tamaño requieren de menos tiempo para su construcción y puesta en operación.

flexibles, pueden operar de manera ininterrumpida y utilizan gas natural para su funcionamiento.<sup>161</sup> El aspecto clave aquí es que el mercado de ese energético es altamente inestable. Entonces, mientras el precio del gas natural se ubique en rangos menores a 5 dólares el millón de Unidades Térmicas Británicas (BTU), las plantas de ciclo-combinado no enfrentan mayores problemas económicos en su operación. Sin embargo, cuando los precios del gas natural se disparan, y este se cotiza en aproximadamente 50 dólares por millón de BTU, como ocurrió a finales del año 2000, los costos de la generación de esas plantas se incrementan de manera sustancial. Tarde o temprano esos incrementos se verán reflejados en mayores costos de producción y comercialización y, por lo tanto, en las tarifas que paga el usuario final.

A pesar de que el Estado controlara el despacho eléctrico – la red de transmisión– eso no sería suficiente para reducir los costos del suministro eléctrico, porque los empresarios privados antes que nada estarían interesados en recuperar sus inversiones, y ante costos crecientes, se incrementarían las tarifas del servicio eléctrico. Este aspecto de simple contabilidad entre costos e ingresos no se puede soslayar, ya que ningún inversionista privado está interesado en operar ahí donde se produce el equilibrio entre ingresos y costos, porque la lógica del capital es la de obtener el mayor beneficio económico posible, y con un mercado de consumidores cautivos esto no es muy difícil, a menos que haya una estricta regulación o bien que el Estado continúe como hasta ahora controlando todas las fases que van del segmento de la generación a la prestación del servicio de EE.

El panorama que se perfilaba con el proyecto de reforma estructural en la industria eléctrica nacional era para acotar al mínimo el intervencionismo estatal en el mercado eléctrico. Si a esto añadimos la carencia de arreglos institucionales que en

---

<sup>161</sup> Se ha calculado que para el año 2006, en nuestro país, todo el SEN utilizará gas en la generación de EE.

función del tipo de estructura de mercado que se creara, monopolios u oligopolios, permitieran al Estado asegurar la contribución privada al cumplimiento de las metas de planeación económica para la expansión de la infraestructura eléctrica en los ámbitos regional, estatal y municipal, el resultado de la estrategia de privatización total en el subsector eléctrico sería la pérdida de liderazgo del Estado y una mayor incapacidad de gestión económica pública.

Una reforma de ese tipo en lugar de apoyar una renovación cualitativa del quehacer público en el mercado eléctrico, donde se sostenga el interés público por encima del interés mercantil, llevaría al Estado a renunciar a la conducción una de las actividades de mayor incidencia en el desarrollo económico y social del país.

## **6. La propuesta del Presidente Vicente Fox para la “reorganización” del subsector eléctrico**

El potencial de ganancias que tendría el capital privado al incursionar de manera plena en la industria eléctrica nacional es muy grande considerando el escenario de crecimiento futuro de las ventas a los diferentes usuarios de la EE: residencial, comercial, servicios, empresa mediana, gran industria y agrícola.<sup>162</sup> Con una estimación de ventas que crecerá al 5.5 por ciento entre 1997 y 2000 no es extraño que los particulares estén tan interesados en que se lleve a cabo la privatización de la industria eléctrica nacional –con transferencia de los activos

---

<sup>162</sup> Residencial: Usuarios de las tarifas 1A, 1B, 1C, 1D y 1E, que comprende el consumo doméstico.

Comercial: Usuarios de las tarifas 2 y 3, para servicio general en baja tensión, que corresponden a establecimientos comerciales, de servicios y microindustrias.

Servicios: Usuarios de las tarifas 5, 5A, 6 y 7, para servicios de alumbrado público, bombeo de aguas negras y potables, y servicio temporal.

Empresa mediana: usuarios de las tarifas O-M y H-M, para servicio general de media tensión, en establecimientos industriales medianos y pequeños, pero también comercios y servicios grandes.

Gran industria: Usuarios de las tarifas I-15, I-30, H-S, HSL, H-T y HTL, que cubren el servicio general de alta tensión, básicamente grandes establecimientos industriales y los sistemas de bombeo de agua potable.

Industria: Corresponde a la suma de gran industria y empresa mediana.

Agrícola: Usuarios de la tarifa 9 y 9M para bombeo de agua de riego.



públicos o simplemente permitiendo una participación privada sin restricciones— y que ésta se mantenga como un expediente abierto a los intereses del capital privado, principalmente el del extranjero (Cuadro 4.1)

## CUADRO 4.1

### ESCENARIO ESPERADO CRECIMIENTO ANUAL DE LAS VENTAS (%)

Sector	1987-1996	1997-2006	Intervalos de confianza al 80%
Residencial	6.6	4.4	3.7 a 5.0 4.9 a 6.2
Comercial	2.9	5.6	1.0 a 4.6 6.3 a 6.8
Servicios	1.6	2.9	-1.1 a 0.8
Industrial	5.7	6.6	
Agrícola	3.4	-0.1	
Total (sin exportación)	5.3	5.5	5.3 a 5.8

Fuente: SE, *Prospectiva del Sector eléctrico 1997-2006*, p. 21

Asimismo, y dado que la actual gestión federal identifica a la gestión pública con una visión empresarial de la economía, cuatro meses después de haber ganado las elecciones presidenciales más reñidas de la historia del país, el Presidente Vicente Fox presentó, a través de la Coordinación para la Reorganización de la Industria Eléctrica de su equipo de transición, su *Proyecto de Reorganización de la Industria Eléctrica Nacional*.<sup>163</sup>

Este proyecto se justifica con los mismos argumentos de la propuesta de cambio estructural del presidente Zedillo: la

<sup>163</sup> Al parecer este primer proyecto no es la versión definitiva de la estrategia foxista para la industria eléctrica, sin embargo, sí señala las líneas generales de la política energética que seguirá el Presidente Fox durante su gestión.

escasez de recursos públicos, la necesidad de expandir de manera acelerada la infraestructura eléctrica a fin de sustentar el futuro crecimiento económico, la obligación de concentrar los recursos del Estado en el combate a la pobreza, etcétera.

En el diagnóstico de la propuesta foxista se señala que los "pasivos laborales" de los suministradores eléctricos son muy altos; las tarifas están rezagadas y no reflejan los costos debido al esquema de subsidios con que opera la industria eléctrica nacional; la productividad es baja y el desempeño de las empresas no es el óptimo. A esta problemática se suma, según los autores del proyecto, que las empresas públicas del sector energía, y en particular las del subsector eléctrico, no generan los recursos suficientes para sostener las inversiones requeridas para cubrir la demanda futura.

En ese mismo sentido, se argumenta que para que la economía crezca 7% anual, y se puedan crear el 1 millón 300 mil empleos que ofreció durante su campaña electoral el entonces candidato Lic. Vicente Fox, es imperioso realizar inversiones por 3 mil millones de dólares anuales<sup>164</sup> a fin de que la capacidad eléctrica crezca al menos en 9% anual. De nueva cuenta, se dice que ante la escasez de recursos estatales para mantener el abasto y mejorar la calidad en el servicio de EE se requiere una profunda "reorganización" en la industria eléctrica nacional, que en palabras simples quiere decir ir generando un proceso paulatino de privatización.

El "modelo de mercado" de este proyecto implica hacer diversas reformas, en particular de los artículos 27 y 28 de nuestra Carta Magna. Pero también de modificaciones a diversas leyes. La LSPEE, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Ley de la Comisión Reguladora de Ener-

---

<sup>164</sup> A lo largo del trabajo se mencionan estimaciones de demanda y montos de inversión que no coinciden entre sí, y que son las que han presentado los encargados de hacer públicas las propuestas de reforma—reorganización—privatización para la industria eléctrica. Un ejercicio interesante sería que los equipos de trabajo que han estimado esas cifras hicieran una descripción metodológica que permitiera entender por qué si están hablando de lo mismo, las mismas empresas y el mismo mercado, llegan a cifras tan diferentes.

gía, La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Adquisiciones. Además, se buscará la expedición de la Ley Federal para el Ahorro de Energía y el Fomento de las Fuentes No Renovables y de la Ley Federal de Infraestructura para Promover y Salvaguardar los Derechos y Servidumbres de la Infraestructura Energética.

Con estas modificaciones lo único que quedaría como exclusividad del Estado, serían las actividades de la fase de transmisión (el despacho eléctrico) en términos de redes. La cobertura estatal de este segmento estaría regulada por un organismo público independiente de productores y distribuidores.<sup>165</sup> Aunque en esta fase también se permitiría la participación privada, puesto que si los inversionistas privados invirtieran en líneas de transmisión, una vez que éstas pasaran al Estado, esos inversionistas podrían obtener retribuciones por el uso de las mismas sobre la base de los “derechos financieros de transmisión”. Pero la parte más atractiva es que la inversión privada tendría las puertas abiertas para incursionar libremente en las restantes fases: la generación, la distribución y la comercialización.

Esto es consistente con el juicio de los creadores del proyecto, en cuanto a que la realización de obras bajo la figura del productor independiente de energía o PEE está dejando de ser atractiva al capital privado<sup>166</sup> y se requiere su sustitución con las diferentes modalidades que puede asumir el capital privado en este subsector.

Ahora bien, con la propuesta de “reorganización” la parte del consumo se cubrirá de diferentes maneras. Los distribuidores

---

<sup>165</sup> *La Jornada*, 21 de mayo 2001, p.26.

<sup>166</sup> Está dejando de ser atractiva porque en un mercado de EE privado y desregulado, los propios generadores podrían vender la EE que producen sin estar sujetos a las política del Precio Unitario Nivelado de Generación. De ahí, que cada vez se presenten menos posturas en las licitaciones de las diferentes obras en la industria eléctrica. ¿por qué los inversionistas privados tendrían que comprometer sus recursos en inversiones atadas a contratos de venta de EE con el Estado, si una vez abierto el mercado tendrían la libertad para operar y podrían obtener ganancias oligopólicas o monopolísticas extraordinarias?

de energía privados podrán establecer contratos bilaterales para adquirir energía a los generadores y/o los comercializadores. Por su parte, los usuarios calificados tendrán la libertad de adquirir energía directamente a los generadores, a los comercializadores, a los distribuidores locales o regionales, o en el mercado *spot*, de ventas al mismo día, que para ese fin se creará. Asimismo, se prevé que los pequeños usuarios, o usuarios del servicio de distribución, contraten directamente con los distribuidores.

En términos generales la propuesta foxista pasa, primero, por la segmentación de la CFE en distintas empresas. En seis organismos públicos se agruparían las 153 empresas generadoras con que cuenta la paraestatal; en tanto que las que realizan la distribución se dividirían en 13 empresas,<sup>167</sup> segundo, por la creación de un mercado de EE privado, donde los particulares podrán concurrir libremente.

En la lógica del proyecto, no hay una privatización *strictu sensu*, pues no se plantea la venta de los activos públicos al sector privado, y se afirma que la capacidad de generación que ya existe permanecerá a cargo del Estado. 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.<sup>168</sup>

---

<sup>167</sup> *La Jornada*, 21 de mayo del 2001, p. 26.

<sup>168</sup> La parte aparentemente alentadora del proyecto es la propuesta de retirar la garantía financiera del Estado, porque ello se traduciría en que los inversionistas privados tendrían que hacer frente a sus ineficiencias, sin esperar el respaldo que, con los recursos de todos los contribuyentes, les da el gobierno federal cuando fracasan como empresarios.

Como puede verse el andamiaje de este proyecto supone una segmentación total de la industria eléctrica nacional, y sus directrices básicas muestran que es la continuación de la propuesta de reforma estructural de la industria eléctrica nacional del gobierno Zedillista. La diferencia entre ambas propuestas es que en el proyecto de "reorganización" se manifiesta explícitamente que las tarifas se incrementarán, se favorecerá la formación de monopolios y se dará una apertura total de la industria eléctrica que abarcará inclusive el área de comercialización, que es en la que se realiza la venta final de la EE.<sup>169</sup>

Para no repetir argumentos, cabe señalar que las críticas hechas a la propuesta de reforma estructural de la industria eléctrica son igualmente aplicables para el proyecto de "reorganización" de la actual gestión federal.<sup>170</sup>

### **III. La participación actual del capital privado en la expansión del subsector eléctrico.**

Como se ha descrito en las secciones anteriores, y en función del crecimiento de la demanda esperada para los próximos años, que requerirá en el año 2006 una capacidad instalada de 46,892.2 MW, se han venido planteando medidas, acciones y estrategias para privatizar las operaciones en el sector de la energía. Esta dinámica ha llevado a que "el sector energético,

---

<sup>169</sup> Lo curioso en este caso es que "es en el área de comercialización, precisamente, donde no se requieren inversiones y se genera el grueso de las utilidades" (*La Jornada*, 3 de noviembre de 2000).

<sup>170</sup> Un dato que debe llevar a la reflexión en el caso del proyecto de reorganización de la industria eléctrica es que sus impulsores, quienes han manifestado su simpatía por las soluciones públicas de tipo estrictamente empresarial, han previsto, para no tener que esperar a que el Congreso de la Unión autorice su propuesta, "un mecanismo administrativo que no necesariamente debe pasar por el órgano legislativo, sino que sólo requeriría de la aprobación del consejo de administración" de la paraestatal en cuestión. (*La Jornada*, 2 de noviembre de 2000, p. 22) En el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de mayo del año 2001, se presentan las modificaciones que hizo el Presidente Fox al RLSPEE. Ese decreto modifica los artículos 126 y 135 de la LSPEE. Con esto se obliga a la CFE a comprar, fuera de convocatoria, los excedentes de EE que tengan los productores independientes. Esta acción cumple lo dicho por Eduardo Sojo en noviembre de 2000, cuando señaló que se buscaría un mecanismo de apertura que no requiriera de la aprobación del Congreso de la Unión, y representa el inicio de la apertura total de la industria eléctrica nacional al capital privado nacional y extranjero.

uno de los últimos bastiones de la actuación pública, se encuentre actualmente en el centro del cuestionamiento y el afán privatizador" (Rodríguez-Padilla, 1995, p.59), independientemente que su contribución al desarrollo, desde el ámbito de la gestión pública, no sólo haya sido importante, sino más aún determinante.

Se ha repetido hasta la saciedad que la privatización en el sector energético es una consecuencia de la crisis económica estructural y de las restricciones financieras por las que atraviesa el país, pues en un contexto en el que se requerirán recursos superiores a los 142 mil millones de pesos en los próximos 10 años para garantizar el suministro de EE,<sup>171</sup> la única opción viable para la expansión eléctrica es la inyección de recursos privados. Sin embargo, bien valdría la pena analizar hasta qué punto y en qué condiciones el financiamiento privado en la construcción y operación de diversos proyectos dentro del subsector eléctrico no se convertirá, en el mediano y en el largo plazos, en una seria condicionante para la expansión de las actividades económicas,<sup>172</sup> considerando que la EE no es cualquier insumo, es el motor del desarrollo económico (Rodríguez-Padilla, 1995) y no hay ninguna garantía de que la inversión privada asegure la realización eficaz y eficiente del interés público en materia de EE.

Pero, como lo que ha imperado es la prontitud para liberalizar y desregular la economía, la privatización de las obras de generación de EE se ha acelerado. El marco global para su apertura se enunció en el apartado correspondiente a la política de ingresos del sector paraestatal del PND 1989-1994. En ese apartado se

---

<sup>171</sup> Cifra que reportaba *El Financiero* el 6 de octubre de 1995, en su página 15; sin embargo, se realizaron nuevos cálculos para el período comprendido entre 1997 y el año 2006, y se estimó una inversión de 199 mil millones de pesos de 1997. Posteriormente, el 28 de agosto de 1998, el secretario de energía, Luis Telléz, señalaba a la prensa nacional que el monto de inversiones requeridas para evitar que se generaran "cuellos de botella" en el sector eléctrico y poder satisfacer la demanda de EE, era de 240 mil millones de pesos" (*El Financiero*, 28 de agosto de 1998, p. 26).

<sup>172</sup> Sobre todo en función de la existencia de recursos naturales no renovables como el petróleo.

dispuso que para consolidar el abatimiento de la inflación con finanzas públicas sanas se deberían ajustar de manera concertada los precios y tarifas que tuvieran rezagos significativos, hasta llegar a los niveles existentes en los mercados internacionales, y se tomarían medidas para el ahorro y el uso eficiente de los recursos naturales. Poco después, se publicó el Programa Sectorial de Mediano Plazo, denominado Programa Nacional de Modernización Energética 1990-1994 (PNME 1990-1994). En ese documento, después de hacer un balance general de la situación interna y externa del mercado de la EE, se expone su problemática económica, enfatizando la carencia de recursos tanto para mantenimiento como para la realización de nuevas inversiones.<sup>173</sup>

Posteriormente, y después de diversas reformas a la LSPEE en que se precisó la participación de los particulares en las actividades que no constituyeran servicio público, en 1995 se publicó la Ley de la Comisión Reguladora de Energía (CRE), que sería la encargada de promover el desarrollo en el mercado eléctrico, vigilar el suministro y la venta de EE a los usuarios del servicio, y fomentar la competencia entre los diferentes participantes en el mercado.

## **1. La apertura en marcha y las inversiones privadas**

En plena estrategia para vincular a la CFE con los productores privados de EE, en 1997, al finalizar las Jornadas de Ingeniería, el entonces secretario de energía, Jesús Reyes Heróles, manifestaba a la prensa nacional que el Estado tenía la obligación de "establecer un marco institucional que reduzca las ineficiencias generadas por estructuras imperfectas de mercado que con frecuencia se presentan en el sector de energía; entre ellas, monopolios naturales, asimetrías de información, prácticas ge-

---

<sup>173</sup> Y cómo no van a tener carencias de recursos las empresas paraestatales que aún sobreviven a la "ola" privatizadora, sí en el recorte presupuestal anunciado en Mayo de este año, a la CFE se le redujeron 500 millones de pesos del presupuesto que originalmente tenía asignado para el 2001.

renciales inadecuadas y estructuras imperfectas.<sup>174</sup> Esta afirmación ejemplifica la visión oficial respecto a uno de los objetivos de la modernización económica: eliminar las ineficiencias generadas por la existencia de los "monopolios naturales" estatales.

A pesar de que en las áreas económicas en que se encuentran los monopolios naturales se realizan actividades estratégicas, que además son rentables y tal vez por ello, los encargados de la conducción de la política económica están ocupados en encontrar formas para desregular esos sectores, abrirlos a la inversión privada y, en caso de ser posible, poner a la venta los activos públicos.

En esos términos, se ha acelerado la privatización de las obras para la generación de EE.<sup>175</sup> El marco específico para su apertura se estableció, inicialmente, en el PDRSE 1995–2000<sup>176</sup> en el que se definieron las bases para la licitación de los proyectos de las diversas centrales: de ciclo combinado, hidroeléctricas, geotérmicas y pequeñas centrales de combustión interna.<sup>177</sup> Posteriormente, comenzaron a publicarse las convocatorias de licitación pública internacional para la construcción de las centrales de generación<sup>178</sup> que estarían operando el verano del año 2000 (Cuadro 4.2).

---

<sup>174</sup> *La Jornada*, 2 de mayo de 1997.

<sup>175</sup> Aunque desde 1995 ya se habían hecho negociaciones con consorcios extranjeros para la construcción del Proyecto Termoeléctrico Salamayuca II, central generadora de ciclo combinado de 700 MW, el cual tendría un costo de 647 millones de dólares, de los cuales el 68% sería financiado por el CitiBank, el 12% por el Banco Interamericano de Desarrollo y el 20% restante por el consorcio adjudicatario de la licitación.

<sup>176</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 19 de febrero de 1996.

<sup>177</sup> La adjudicación resulta de la evaluación conjunta, de la cotización financiera y técnica, realizada por la propia CFE y por la Comisión Reguladora de Energía (CRE).

<sup>178</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 10 de diciembre de 1996.



**CUADRO 4.2**  
**PROGRAMA DE UNIDADES GENERADORAS EN PROCESO**  
**DE CONSTRUCCIÓN O COMPROMETIDAS**

	Ubicación	Tipo	Fecha de concurso	Modalidad de licitación	Cap. Requerida en sitio (MW)			
					1998	1999	2000	2001
Proyectos en proceso de construcción								
Salamayuca II 1, 2 y 3	Chihuahua	CC		CAT	347.8	173.9		
Mérida III 1 y 2 <sup>1</sup>	Mérida	CC	1997	PEE			499	
Maritaro <sup>2</sup>	Michoacán	GEO		CAT		40		
Proyectos con licitaciones en concurso								
Cerro Prieto IV	B. California	GEO	1996	CAT			100	
Rosarito 8 y 9	B. California	CC	1996	CAT			450	
Chihuahua	Chihuahua	CC	1996	CAT			450	
Monterrey	Nuevo León	CC	1996	CAT			450	
Plan de acción inmediata								
Rosarito 7	B. California	TG	1997	RP		150		
Hermosillo	Sonora	TG	1997	RP		150		
Río Bravo	Tamaulipas	TG	1997	RP		150		
Huinala	Nuevo León	TG	1997	RP		150		
El Sauz	Querétaro	TG	1997	RP		150		
Total					347.8	963.9	1,949	
Total en el sistema								3,260.7
CC: Ciclo Combinado			TG: Turbo Gas			GEO: Geotérmica		
CAT: Proyectos con esquemas de Construcción, Arrendamiento y transferencia. PPE: Productor Externo de Energía      RP: Recursos Propios.								

<sup>1</sup> Capacidad neta 484 MW

<sup>2</sup> En proceso de refinanciamiento

Fuente SE, *Prospectiva del Sector Eléctrico, 1997-2006*, p. 54.

Por otra parte, y con base en lo señalado en el art. 67 del RLS-PEE, en cuanto a la obligación de elaborar la prospectiva de las tendencias del sector eléctrico, se publicó el documento de Prospectiva del Sector Eléctrico 1997-2006 (SE, 1997). En ese documento se plantean los requerimientos del sistema de generación de EE para alcanzar una capacidad de 13,189.2 MW entre los años 1998 y 2006. Lo que supone que en el transcurso de ese mismo periodo se vayan licitando los proyectos correspondientes a 23 centrales generadoras de EE, que de acuerdo a las estimaciones de crecimiento de la demanda permitirían ir cubriendo los requerimientos de capacidad adicional de generación (Cuadro 4.3).

### CUADRO 4.3

#### REQUERIMIENTOS DE LA CAPACIDAD DEL SISTEMA DE GENERACIÓN

1	2	3	4	5	CAPACIDAD REQUERIDA EN SITIO (MW)									
					1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
<b>PROYECTOS CON ESQUEMA DEFINIDO DE PRODUCCIÓN EXTERNA DE ENERGÍA</b>														
El Sauz	Querétaro	CC	1997	PEE				450						
Hermosillo	Sonora	CC	1997	PEE			225							
Río Bravo	Tamaulipas	CC	1997	PEE			450							
Saltillo	Coahuila	CC	1997	PEE			225							
<b>PROYECTOS CON LICITACIÓN EN TRÁMITE ANTE AUTORIDADES</b>														
La Venta 1 y 2	Oaxaca	EOL	1996			54								
Tres Virgenes	B. California Sur	GEO	1996		10									
San Rafael	Nayarit	HID	1997			24								
San Carlos (El Cajete)	B. California Sur	CICTD	1997				37.5		37.5					
Guerrero Negro 6 U'S	B. California Sur	CICTD	1997			18								
El Chino 1	Michoacán	GEO	1997			50								
<b>PROYECTOS CON ESQUEMA FINANCIERO POR DEFINIRSE</b>														
El Cajón	Nayarit	HID	1998										636	
Tuxpan	Veracruz	CC	1998					450	450					
Monterrey /1	Nuevo León	CC	1998					450						
Campeche II/2	Tabasco / Campeche	CC	1998					225						
Altamira /3	Tamaulipas	CC/C	1998					450		450			450	

F. Villa Potenciación	Chihuahua	CC	1999						249			
Rosarito 10 y 11	B. California	CC	1999						450			
Noroeste (Naco-Nogales)	Sonora	CC	1999						225		225	
Río Bravo	Tamaulipas	CC	1999						450	450		
Laguna 1 y 2	Durango	CC	2000							450		
Matamoros	Tamaulipas	CC	2001								450	450
Oriental	Veracruz	CC	2001								450	450
Valladolid	Yucatán	CC	2001								225	
B. California Sur	Pto. San Carlos	CITD	2002									37.5
B. California	B. California	CC	2002									225
Subtotal Capacidad Adicional No Comprometida				10	146	1,387.5	1,575	1,861.5	1,350	1,986	1,612.5	
9 928.5 MW												
Subtotal Capacidad Comprometida												
3 260.7 MW												
				347.8	963.9	1,949						
Total en el Sistema				357.8	1,109.9	1,949	1,387.5	1,575	1,861.5	1,350	1,986	1,612.5
HID: Hidroeléctrica    CC: Ciclo combinado    CITD: Combustión interna tipo diesel    TG: Turbo gas    EÓL: Eólica GEO: Geotérmica PEE: Productor externo de energía												

1. Proyecto, 2. Ubicación, 3. Tipo, 4. Fecha probable de concurso, 5. Modalidad de licitación

/1 Este proyecto podría sustituirse por la repotenciación de Monterrey.

72 Planta asociada a la posible exportación a Guatemala.

73 Central termoelectrónica de ciclo combinado prevista en caso de disponer de gas suficiente, en caso contrario se complementará con una central termoelectrónica dual.

Fuente: SE, *Prospectiva del Sector Eléctrico 1997-2006*, p.59

Como los particulares también pueden participar en las actividades de transmisión y transformación, para completar el esquema de inversiones privadas descrito en el cuadro anterior, el 17 de diciembre de 1997 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las convocatorias de licitación internacional para la construcción y financiamiento de 11 paquetes de obras de transmisión<sup>179</sup> y transformación necesarias para cubrir los requerimientos de la CFE, y que tendrían que estar en operación en el segundo semestre de 1999. La proyección que se hizo fue que con esas obras se podrían tener 2,324 km. de líneas de transmisión, 6,622 MVA de capacidad de transformación y 195

<sup>179</sup> En este tipo de obras la participación privada sólo podrá darse en los convenios de tipo CAT.

MVAR de equipo de compensación (SE, p.87). Sumando estas inversiones a las destinadas a satisfacer las necesidades de consumo de los particulares, en las formas de autoabastecimiento y cogeneración, se iría cubriendo el programa de expansión del sistema de generación hasta el año 2000 (Cuadro 4.4).

**CUADRO 4.4**  
**REQUERIMIENTOS DE CAPACIDAD ADICIONAL DE**  
**GENERACIÓN POR REGIONES 1997-2000**

Area	Capacidad requerida en (MW)	Proyecto	Ubicación	Tipo	Canacidad en (MW)
Noroeste	675	Hermosillo	Sonora	CC	225
		Noreste (Naco-Nogales)	Sonora	CC	450
Norte	699	F. Villa <sup>1</sup>	Chihuahua	CC	249
		Laguna 1 y 2	Durango	CC	450
Noreste	3,375	Monterrey	Nuevo León	CC/TG <sup>2</sup>	450
		Río Bravo	Tamaulipas	CC	1,350
		Altamira	Tamaulipas	CC/C	450
		Saltillo	Coahuila	CC	225
		Matamoros	Tamaulipas	CC	900
Occidental	1,610	El Cajón	Nayarit	HID <sup>3</sup>	636
		El Chino	Michoacán	GEO <sup>4</sup>	50
		San Rafael	Nayarit	HID	24
		Altamira *	Tamaulipas	CC	900
Central	2,250	El Sauz *	Querétaro	CC	450
		Tuxpan *	Veracruz	CC	900
		Oriental *	Veracruz	CC	900
Oriental	279	Campeche II	Tabasco/Campeche	CC	225

		La Venta 1 y 2	he Oaxaca	EOL <sup>5</sup>	54
Peninsular	225	Valladolid	Yucatán	CC	225
Baja California	675	Baja California	Baja California	CC	225
		Rosarito 10 y 11	Baja California	CC	450
Baja California Sur	140.5	San Carlos (El Cajete)	Baja California Sur	CITD	
		Tres Vírgenes	Baja California Sur	GEO CITD	75
		Guerrero Negro	Baja California Sur	CITD <sup>6</sup> CITD	10
		Baja Calif. Sur	Baja California Sur		18
		Puerto San Carlos			37.5
Total					9,928.5

<sup>1,2,3,4,5,6</sup> Repotenciación, Ciclo Combinado/Turbo Gas, Hidroeléctrica, Geotérmica, Eólica y Combustión Interna Tipo Diesel Con transmisión hasta el área donde se requiere la capacidad.

Fuente: SE, *Prospectiva del Sector Eléctrico 1997-2006*, 1997, p. 89

Una elemento a considerar cuando se está tratando el problema del financiamiento de las inversiones de la industria eléctrica nacional es el referido a la realización de obras a través de la figura de inversión pública financiada. Los proyectos bajo esta modalidad se agrupan en dos categorías:

- Aquellos proyectos que en el tiempo constituirán inversión pública.
- Aquellos proyectos cuya propiedad es en todo momento del sector privado.

La segunda clasificación se refiere de manera particular a compromisos comerciales del sector público. Estos se instrumentan mediante contratos celebrados entre las entidades públicas impulsoras de los proyectos y las empresas privadas que los realizan, en los cuales se pacta la adquisición, a lo largo del plazo

establecido en el contrato, de un bien o servicio pagadero contra entrega del mismo.

La primera clasificación supone que el sector público adquiere obligaciones financieras que son registradas de conformidad con lo establecido en el artículo 18 de la Ley General de Deuda Pública. A estos proyectos, los de la primera clasificación, se les conoce como Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto Público (PIDIREGAS). Son realizados por empresas privadas, previa licitación, con la garantía del gobierno federal. En el rubro de los PIDIREGAS, están incorporados los proyectos de actividades estratégicas o prioritarias en los cuales las estimaciones de ingresos futuros son suficientes para cubrir las obligaciones contraídas por las entidades públicas. Por tanto, son proyectos o inversiones altamente rentables.

Para la industria eléctrica esta forma de financiar las obras es de suma importancia. Porque entre los años 1997 y 2006, de la inversión pública programada para la CFE, se ha estimado que de un total de requerimientos de inversión de 199 mil millones de pesos de 1997, 95 mil millones de pesos provendrán de PIDIREGAS y servirán para cubrir las obras de generación, transmisión, distribución, producción, ingeniería y otras inversiones (SE, 1997, p. 78)(Cuadro 4.5).

#### CUADRO 4.5

#### REQUERIMIENTOS DE INVERSIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO 1997-2006 (INCLUYE FINANCIAMIENTO DE LOS PARTICULARES) (MILLONES DE PESOS DE 1997)

CONCEPTO	Subtotal	Subtotal	Total
	1997-2001	2002-2006	1997-2006
<b>GENERACIÓN</b>	<b>39,191</b>	<b>45,546</b>	<b>84,736</b>
PIDIREGAS	35,057	45,151	80,208
Hidroeléctricas	3,291	3,761	7,052
Geotermoeléctricas	2,505		2,505

Ciclos Combinados	25,637	40,815	66,452
Duales	1,895		1,895
Termoeléctricas	1,292	575	1,867
Carboeléctrica	437		437
C.F.E.	4,134	395	4,529
TRANSMISIÓN	26,376	17,352	43,728
PIDIREGAS	8,195	6,848	15,042
C.F.E.	18,181	10,504	28,686
Obras de TyT	15,529	7,850	23,379
Ampliaciones normales S.T.T	1,934	1,829	3,763
Ampliaciones normales Cenace	718	826	1,545
DISTRIBUCIÓN	14,947	19,016	33,963
MANTENIMIENTO	14,341	18,782	33,126
Mantenimientos capitalizables	11,759	14,787	26,546
Repotenciación	357	736	1,093
Reconversión a Gas y reducción Nox	1,825		1,825
<b>SUBTOTAL</b>	<b>94,854</b>	<b>100,696</b>	<b>195,550</b>
OTRAS INVERSIONES	1,447	1,865	3,312
<b>TOTAL ACUMULADO</b>	<b>96,301</b>	<b>102,561</b>	<b>198,862</b>
PIDIREGAS (incluye Transmisión)	43,252	51,999	95,251
C.F.E.	53,050	50,562	103,611

\*Transmisión y Transformación

\*\*Subestación de transmisión y Transformación.

Fuente: SE, *Prospectiva del Sector Eléctrico 1997-2006*, p. 78

Esta dependencia del capital privado en el financiamiento de las obras en la industria no sólo aumenta el endeudamiento y deteriora el estado de las finanzas públicas, también tiene que ver con que en los años más recientes se han presentado variaciones porcentuales negativas entre los recursos que genera la CFE y lo que efectivamente ejerce. Lo que ha abierto una brecha entre los ingresos que efectivamente obtiene la paraestatal y sus gastos de inversión.

## 2. La inversión privada extranjera en los nuevos proyectos en el subsector eléctrico

Después de la modificación a las leyes que regían las operaciones en el sector eléctrico y estimulados por las expectativas de rentabilidad de nuevas inversiones, diversos consorcios internacionales, integrados por socios extranjeros mayoritarios y con alguna participación minoritaria de empresas nacionales, empezaron a participar en las licitaciones de las centrales eléctricas. Hasta el momento, las adjudicaciones bajo el esquema de PEE, han incluido las de las centrales de Mérida III (AES-Nichimen-Hermes), el Rosarito III (ABB-Nissho Iwai) y Monterrey II (Nissho Iwai Corporation y ABB Energy Ventures Inc.)<sup>180</sup> y bajo el esquema tipo CAT se incorporaron los proyectos de las centrales de Chihuahua y Cerro Prieto.

En los casos adicionales se propuso que las nuevas licitaciones, entre las que se incluyeron 5 centrales eléctricas: Hermosillo, Altamira, Río Bravo, el Sauz y Campeche II (centrales de ciclo combinado) se efectuaran en el esquema del tipo de PEE. Esta estrategia se continuaría durante 1998 con la licitación de cuatro proyectos más: Tula-San Juan del Río, Francisco Villa en Chihuahua y León-Aguascalientes. Así, como la hidroeléctrica de San Rafael en Nayarit y la geotermoeléctrica de El Chino en Michoacán.

Esta estrategia de apertura se ha mantenido, y en septiembre de 1999 la CFE adjudicó al consorcio internacional formado por las empresas Alstom T y D, y Alstom Energietechnik un contrato por 36 millones de dólares para la construcción de 15 subestaciones eléctricas de potencia y 58 alimentadores en la zona centro-occidente del país.<sup>181</sup> Con esas obras se incrementará la infraestructura eléctrica en varias regiones de los estados de

---

<sup>180</sup> Los nombres entre paréntesis corresponden a los consorcios que obtuvieron los contratos para la realización de las obras.

<sup>181</sup> *El Universal*, 20 de septiembre de 1999.



Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, México, San Luis Potosí y Zacatecas.

Un caso particular de inversión extranjera en el subsector eléctrico es el de la empresa española Iberdrola. Esta es la principal empresa productora independiente de electricidad en México, la cual ganó en diciembre de 2000 la licitación para la construcción del proyecto de Altamira III y IV. Este tendrá una capacidad de 36,000 MW y una inversión de 444 millones de dólares. Al ser un proyecto ubicado en la categoría de PEE, la empresa venderá durante 25 años a México la EE que produzca esa central. Este es un ejemplo de que los esquemas de PEE no están agotados, y de que sólo las grandes empresas privadas de energía podrán competir en el mercado.<sup>182</sup> Ha sido tan atractiva la apertura parcial de la industria eléctrica que según cálculos de la consultora internacional Standar and Poor's (S&P) la inversión privada en el subsector eléctrico ascendió a 3,000 millones de dólares entre 1997 y junio del 2000.<sup>183</sup>

Los proyectos mencionados, además de marcar el retorno del capital privado a la industria eléctrica nacional, están permitiendo a los particulares empezar a definir la dinámica de crecimiento de uno de los sectores más importantes para el desarrollo del país. Asimismo, con la adecuación de los ámbitos de participación pública y privada en la industria eléctrica, se ha abierto una nueva etapa en el desarrollo del sector de la energía. Que esto sea para beneficio de la sociedad depende de que a través del derecho público y de intervención estatal activa, el Estado sea capaz de impedir que las actividades privadas en ese sector se manejen únicamente con las reglas de maximización del beneficio de las empresas privadas.

---

<sup>182</sup> Los montos de recursos invertidos por las empresas privadas muestran que afirmar que la privatización se da también para abrir el mercado eléctrico al sector social es una falacia, pues éste no tiene ninguna oportunidad de incursionar en los proyectos del subsector eléctrico, ante los montos de inversión que se requieren.

<sup>183</sup> *La Jornada*, 14 de mayo de 2001.

#### **IV. Límites y consecuencias de la privatización total en el subsector eléctrico**

La participación del Estado en la generación de energía eléctrica (EE) ha sido un elemento fundamental en el proceso de desarrollo y en la industrialización del país. Como en el caso de otras actividades estratégicas que requerían de grandes inversiones y largos periodos de maduración, la inversión pública en la generación de EE contribuyó de manera decisiva a satisfacer la demanda de este energético en las actividades de la industria y el comercio, así como a cubrir las necesidades originadas en el uso residencial. Sin embargo, en una reforma del Estado que privilegia la racionalidad económica -el hilo conductor de la política gubernamental de los últimos tres gobiernos, y al parecer también de la administración federal que comenzó el 1º de diciembre de 2000- como medio para establecer nuevos arreglos sociales y una redistribución del poder en la que el capital financiero supedita a los demás capitales, productivo y comercial, a su propia lógica de reproducción, la mayoría de las acciones emprendidas por el Estado, que algún día fueron relevantes para el desarrollo económico, simplemente dejaron de serlo (Casas, 1994).

Como la concepción que se tenía de las empresas públicas como generadoras de bienes y servicios para el desarrollo social y económico se ha venido desechando, la participación estatal en la prestación del servicio público de EE es cuestionada y está siendo sometida a una redefinición global. En la que se pretende configurar una nueva estructura de mercado caracterizada por la introducción de la competencia y la segmentación de las actividades de generación, transmisión, distribución y venta de EE.

Es innegable que las inversiones privadas pueden contribuir a satisfacer los requerimientos financieros para la modernización y la expansión de la infraestructura eléctrica, pero restringir la participación del Estado al control de las actividades de transmisión (el despacho eléctrico), segmento que sin duda es

fundamental dentro del ciclo que va de la generación al suministro de EE, tendrá importantes consecuencias en un futuro cercano. Al grado tal en que la ampliación del poder de los grupos de capital privado, puede limitar la capacidad del Estado para establecer, desde el derecho público, esquemas institucionales de planeación y regulación en materia de EE, orientados al beneficio de toda la población. Entre mayor sea la influencia de la inversión privada en el crecimiento del subsector eléctrico, el suministro de EE dependerá de las condiciones del mercado, la oferta y la demanda, y las expectativas de ganancia de los inversionistas.

En ese sentido, la privatización total, vía venta de los activos públicos o "reorganización del mercado" traerá un cúmulo de problemas que bien pueden ubicarse en tres grupos: los vinculados con la operación del subsector eléctrico, aquellos que enfrentarían los consumidores una vez que se procediera a la privatización y los relacionados con la gestión pública.

### **1. Los problemas del funcionamiento de un mercado eléctrico privado**

La introducción de la competencia en el subsector eléctrico pasaría por la eliminación de la política de subsidios, porque su aplicación es incompatible con las leyes del mercado. Además, con la segmentación de las fases de generación, transmisión, distribución y comercialización de EE, y la creación de monopolios regionales en los segmentos de distribución y la comercialización, se daría un incremento acelerado en las tarifas del servicio de EE.

Esos incrementos se trasladarían a los costos industriales y agrícolas, lo que favorecería el incremento en los precios de los bienes y servicio finales. En esta situación los consumidores finales verían seriamente afectada su economía porque no sólo pagarían mayores precios por los bienes y servicios de uso final, sino que tendrían que destinar una mayor parte de su ingreso disponible al pago de sus facturas eléctricas.

Los problemas de tipo técnico están relacionados con el uso del gas natural en la operación de las plantas generadoras de electricidad. Previamente, se comentó que la estrategia de reconversión en la industria eléctrica tiende a favorecer la construcción de obras del tipo ciclo-combinado<sup>184</sup> que son de menor escala y utilizan gas natural<sup>185</sup> para su operación. Este energético se obtiene como producto asociado a la extracción de petróleo y se vende a los precios de referencia internacionales. Y como los mismos están sujetos a fluctuaciones que se derivan de la escasez de energéticos fósiles, de los consumos estacionales y de las políticas de extracción y procesamiento de empresas privadas, los costos de la generación de EE pueden sufrir variaciones abruptas.

Por otra parte, si observamos la composición de los capitales que mayoritariamente están participando en las licitaciones (japoneses, suizos, estadounidenses, alemanes y minoritariamente mexicanos) y como el gobierno se ha empeñado en dar las mayores facilidades de participación a los inversionistas bajo el esquema financiero del tipo del PEE, la inversión extranjera en los proyectos de generación de EE se va a traducir al largo plazo, como ya sucede en varios de los espacios económicos que dejó el Estado en el transcurso de la privatización de las empresas públicas,<sup>186</sup> en un fenómeno de transnacionalización paulatina en el subsector eléctrico. Con las consecuencias que ello puede generar en términos de reinversión de utilidades, expansión de la industria eléctrica y conflictos internacionales. En los años por venir este último aspecto va a ser un tema de debate internacional, considerando que los países desarrollados<sup>187</sup> que más consumen energéticos están a la caza de las

---

<sup>184</sup> También podemos considerar en este caso a las termoeléctricas.

<sup>185</sup> Según el informe del presidente de la CRE "la demanda de gas natural crecerá 9 por ciento anual y se requerirán inversiones superiores a los 2mil millones de dólares por año, que deberán destinarse a los programas de exploración, extracción y procesamiento" (*La jornada*, 2 de noviembre de 2000, p. 23).

<sup>186</sup> En la industria metalmeccánica, de astilleros, del azufre, azucarera, carbonífera, pesquera, etcétera.

<sup>187</sup> Como los Estados Unidos de Norteamérica.

fuentes de energía no renovables en los países menos desarrollados como el nuestro, que no dudarán en utilizar cualquier medio, económico o extraeconómico, a su alcance para satisfacer sus necesidades energéticas.

En las condiciones descritas cabría preguntarse hasta qué punto las compañías privadas estarían interesadas en realizar obras para satisfacer las necesidades de EE en pequeñas comunidades de menos de mil habitantes, o en regiones de difícil acceso, de escaso potencial económico y alto grado de marginalidad en los estados de Oaxaca, Veracruz, de Chiapas o en Yucatán. También debería analizarse hasta qué punto, considerando los esquemas de costo-beneficio empresariales, la inversión privada estaría dispuesta a establecer tarifas preferenciales, más allá de las estimaciones estadísticas y económicas, en regiones azotadas por el calor extremo, como en Mexicali y Ciudad Juárez, donde se incrementa sensiblemente el consumo de EE. Lo que coloca a la población en la disyuntiva de sufrir temperaturas que hacen que la calidad de vida sea inhumana o pagar las tarifas del consumo de EE. Finalmente, cabría preguntarse hasta qué punto las empresas privadas estarían dispuestas a mantener sus inversiones en el subsector eléctrico si sus niveles de ganancia se redujeran. Este es el tipo de preguntas que habría que responder antes de proceder a la apertura total en el subsector eléctrico.

## **2. Los problemas de la privatización en el subsector eléctrico y la gestión pública**

A los problemas antes mencionados hay que añadir los del tercer grupo: los relacionados con la gestión gubernamental. En efecto, la fragmentación de la propiedad estatal y la carencia de mecanismos institucionales que permitan compatibilizar los intereses de las empresas privadas con el interés colectivo en un proyecto de desarrollo del subsector eléctrico, puede llevar a que el Estado, a través de la CFE, sea incapaz de establecer, articular y dirigir una política energética integral. En una situación como esa, la industria eléctrica no sólo volverá a manos

privadas, como si la historia se repitiese, se reducirán las capacidades de gobierno del Estado para gestionar el desarrollo del subsector eléctrico y acelerar la expansión de su infraestructura en función de las necesidades de la población. Es decir, de las necesidades que tienen que ver con el interés público. El punto medular aquí es que reducir al mínimo la participación del Estado en la industria eléctrica va a comprometer las posibilidades de alcanzar un desarrollo menos dependiente, sustentable, más justo y equilibrado.

En caso de que se produzca la privatización total en la industria eléctrica, que como vimos tiene un trasfondo más profundo, ya que no sólo dejaría al capital privado el control de una de las áreas de creación de infraestructura fundamentales para mejorar el nivel de vida de la población, también ampliaría su poder para incidir de manera directa en las diferentes actividades económicas:

- Tendría el control de importantes recursos naturales, geotérmicos, hidroeléctricos, etcétera.
- Determinaría la expansión de la infraestructura eléctrica en función de sus objetivos de rentabilidad económica.
- Incidiría en el comportamiento de las actividades económicas a partir del impacto que tienen las tarifas de EE en los costos agrícolas e industriales.
- Ejercería un control directo en las transformaciones tecnológicas, en lo correspondiente al uso eficiente de energía y en el desarrollo de distintas regiones del país.

En el caso de la privatización total, reducir la participación del Estado a la redefinición de funciones entre el sector público y el privado, y concentrar las políticas gubernamentales en la salvaguarda de los derechos de propiedad privada de los inversionistas privados puede resultar sumamente lesivo para la gestión gubernamental. Ya que con el control de la expansión de la in-

fraestructura eléctrica, el capital privado ejercería una influencia determinante en las características de la estrategia de desarrollo.

Los señalamientos previos deben considerarse no con la intención de adelantar un juicio estrictamente negativo sobre lo que puede ser la participación del capital privado en el subsector eléctrico, porque las inversiones privadas ya están ahí. El problema es que el Estado no debe permitir que la cadena generación–suministro de EE se perciba como un negocio privado más, y para que ello no suceda se requiere cubrir dos condiciones:

1. Primera, que el capital privado que invierte en el subsector eléctrico esté obligado a otorgar las garantías suficientes, con sus recursos, para enfrentar los posibles atrasos en la provisión de la infraestructura eléctrica y/o las fallas en el suministro.
2. Segunda, que el Estado siga teniendo una participación definitoria en la planeación de la política energética, a través no sólo de las políticas públicas para el desarrollo del sector de energía, sino también con inversiones públicas directas y bajo la forma de asociaciones estratégicas con el capital privado.

En esos términos antes de proceder a una privatización total se deben tomar en cuenta de manera puntual y precisa los pro y los contra de una reforma mayor en la industria eléctrica, sobre todo porque en ninguna de las propuestas presentadas para transformar al subsector de EE –*la propuesta de apertura parcial, la de cambio estructural y la de reorganización de la industria eléctrica*– existe una definición clara, desde el derecho público, de las responsabilidades y las sanciones a que se harían acreedores los inversionistas privados por no cumplir con las metas pactadas. Dado que un esquema de esa naturaleza hasta el momento no se ha presentado en ninguna de las diferente propuestas de reestructuración de la industria eléc-

trica, se deja en el vacío la solución de las controversias que pudieran suscitarse a la hora de pagar o de resarcir los daños causados a los consumidores residenciales, comerciales, industriales o agrícolas por incumplimiento en las metas de expansión de la infraestructura eléctrica,<sup>188</sup> por cortes en el suministro o por cambios de voltaje.<sup>189</sup>

Ignorar las posibles fallas de un mercado de EE privado muestra que el discurso con el que se ha promovido la apertura y transformación en el sector eléctrico en ningún momento se aleja de las visiones económicas eficientistas que atribuyen al Estado deficiencias que pueden ser resueltas de manera casi inmediata por el mercado y la empresa privada.<sup>190</sup> Porque se supone que al "eliminar los monopolios naturales" automáticamente se generan condiciones de competencia apropiadas para el funcionamiento del mercado, y se considera, en un acto de fe, que la empresa privada posee los mecanismos de control económicos y administrativos para garantizar una mejor prestación de bienes y servicios. Bajo esta visión se deja de lado que se pueden producir reestructuraciones cada vez más concentradoras y excluyentes, como ya está sucediendo, que atentan contra un crecimiento económico con equidad y de largo plazo, en la medida en que el Estado reduce sus espacios de regulación y participación económica y "el mercado se ubica como el asignador por excelencia y el mayor agente en una planeación económica" (Jardón, 1995, p.18).

De ahí que sería deseable que los cambios en el sector eléctrico se observen como medios y no como fines. Es decir, si tomamos

---

<sup>188</sup> Esto es particularmente importante porque "44 de cada cien localidades del país no cuentan con electricidad, mismas que en su mayoría tienen menos de 500 habitantes y están ubicadas en zonas de difícil acceso. Tan solo en Chiapas, Veracruz y Chihuahua existen cerca de 29 mil localidades en esta situación" (*El Financiero*, 1º de abril de 1999).

<sup>189</sup> Lo cual está relacionado con los costos de transacción. Es decir, aquellos costos en los que se incurre para asegurar y negociar las posibles soluciones y las salvaguardas a los problemas imprevistos.

<sup>190</sup> En el supuesto de que las empresas privadas no formaran oligopolios o monopolios, que por su funcionamiento introducen distorsiones en precios que afectan a los consumidores, quienes terminan pagando más o quedan excluidos del acceso a los bienes y servicios en cuestión.



en cuenta la importancia que tiene la EE para elevar la calidad de vida de la población y favorecer el desarrollo de las actividades económicas, las reformas de que ha sido sujeto el subsector eléctrico deberían ser consideradas como "un proceso que, en su evolución, puede requerir de ciertos ajustes a fin de ubicar al sector en una mejor posición para cumplir sus funciones y lograr los objetivos asignados" (Cepal, 1995, p.2).

Asimismo, habría que asegurar la disponibilidad de energía en condiciones de calidad y precio adecuadas, fortaleciendo las atribuciones del Estado en la supervisión y regulación de la operación del mercado eléctrico, y al mismo tiempo mantener su participación en los segmentos que van de la generación a la comercialización de EE.

Lo trascendental es que la participación estatal en la industria eléctrica es útil, entre otras cosas, para prevenir situaciones en que la acción privada comprometiera la disposición de EE, por cortos en el suministro de EE, falta de inversiones o bien cuando las empresas privadas, en la búsqueda de sus objetivos de lucro, impusieran precios y tarifas tan costosas que perjudicaran los intereses de los usuarios de este servicio.