

CAPÍTULO V.

EVALUACIÓN INSTITUCIONAL DE LA CFE EN LA PERSPECTIVA DE LA PRIVATIZACION DEL SUBSECTOR ELÉCTRICO	175
Introducción	177
I. El papel del capital privado en los primeros años del desarrollo de la industria eléctrica	179
1. La creación de la CFE como un instrumento de gobierno en la consecución del interés público	181
2. La CFE y la electrificación para el desarrollo económico y social del país	183
3. La nacionalización de la industria eléctrica	185
4. Expansión reciente y desarrollo de la infraestructura eléctrica a cargo de la CFE	186
5. El financiamiento de la inversión pública y la crisis económica de la CFE	188
II. La modernización institucional de la CFE y la reestructuración del subsector eléctrico	190
1. La modernización financiera de la CFE	193
2. Las restricciones financieras en la CFE y la estrategia de privatización	199
3. La modernización organizacional y administrativa de la CFE	203
4. El mejoramiento de la productividad y de las relaciones laborales en la CFE	206
III. La dimensión de lo público en materia de EE y la modernización de la CFE	209
1. El bienestar social como parte de la dimensión de lo público en materia de EE	212

**EVALUACIÓN INSTITUCIONAL
DE LA CFE
EN LA PERSPECTIVA DE LA
PRIVATIZACIÓN DEL
SUBSECTOR ELÉCTRICO**

EVALUACIÓN INSTITUCIONAL DE LA CFE EN LA PERSPECTIVA DE LA PRIVATIZACIÓN DEL SUBSECTOR ELÉCTRICO

Introducción

Considerar objetivamente los pros y contras de dejar en manos privadas la industria eléctrica nacional es un paso obligado previo a su privatización, ya sea que ésta signifique el traspaso de los activos públicos al sector privado o que se produzca por la “reorganización” y apertura total. Hacer ese esfuerzo de reflexión es particularmente importante porque fue la participación pública en el subsector de la EE, no la privada, la que permitió mejorar las condiciones operativas en esa industria, incrementar de manera acelerada la capacidad de generación y llevar electricidad a amplios sectores de la población.

Teniendo presente la anterior referencia, en este capítulo se hace una evaluación institucional de la Comisión Federal de Electricidad (CFE)¹⁹¹ para ubicar los avances que esta empresa ha tenido en productividad, mejoramiento administrativo y financiero. Completar esta parte, nos puede permitir ubicar objetivamente la validez de las razones por las cuales se ha pretendido, y se pretende, someter a la industria eléctrica nacional a una privatización paulatina. Considerando que ésta no se da en el vacío sino en términos de una reforma del Estado cuya vertiente económica está centrada en la búsqueda del equilibrio fiscal, el control de las principales variables macroeconómicas y el ajuste en el sector externo. En la que el redimensionamiento del sector paraestatal se ha convertido en un objetivo básico de gobierno.

Con la privatización se transformaría la función articuladora que la CFE ha tenido en la conducción de la política de desarrollo de la industria eléctrica, pero también cambiarían la política guber-

¹⁹¹ Aunque el subsector eléctrico comprende también a la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (LFC), sólo me referiré al caso de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), pues es la empresa con mayor peso específico en la política de desarrollo y planeación del subsector eléctrico y, por tanto, en el crecimiento y el suministro de EE.

namental y las estrategias públicas, que en materia eléctrica, sirvieron para apuntalar el desarrollo nacional. En este sentido, podemos afirmar que los cambios que se han dado en el subsector eléctrico a partir de 1992 y la reorganización de la CFE son congruentes con la versión económica de la reforma del Estado, en la medida en que buscan, por una parte, consolidar el cambio estructural en la industria paraestatal y en las formas de participación del Estado en la economía y, por otra, imponer una reglamentación global de tipo indicativo, donde las políticas de gobierno se orientan a favorecer una modernización económica apoyada en el mercado y el capital privado.

Para analizar y desarrollar los planteamientos anteriores el capítulo se dividió en tres secciones. En la primera se hace una reseña de la evolución de la industria eléctrica nacional, resaltando que el comportamiento de las empresas privadas rápidamente dejó de responder a las necesidades del país. Ello condujo al Estado a asumir como una función pública la prestación del servicio de EE, respecto a lo cual la CFE, como un medio del gobierno, quedó a la cabeza de la política gubernamental para la electrificación del país. En función de que un elemento básico del cambio estructural de las empresas públicas ha sido su modernización administrativa y financiera. En la segunda sección se revisa la reorganización de la CFE, asimismo, se analiza cómo las restricciones financieras impuestas por el ajuste económico han incidido en las acciones tomadas para la modernización de la paraestatal. Finalmente, en la tercera sección, se exponen las características de la dimensión de lo público en materia de EE, en su relación con la modernización institucional de la CFE, pero también en términos de los efectos que la reorganización de la industria eléctrica pueden tener para el mercado interno si se reduce, o se pierde, la capacidad de gestión pública en una industria clave y estratégica para el desarrollo del país y la seguridad nacional en el siglo que está comenzando.

I. El papel del capital privado en los primeros años del desarrollo de la industria eléctrica

Hasta la primera mitad de la década de los años treinta el suministro de EE era realizado básicamente por dos compañías extranjeras: la Mexican Light and Power Company Limited, de capital anglo-canadiense, y la American and Foreign Power Company de inversionistas estadounidenses. Estas compañías operaban en el mercado eléctrico bajo la figura de concesiones, y ejercían un duopolio que acentuaba la dependencia del país respecto a sus operaciones. Desde la posición de poder que tenían podían imponer condiciones para la prestación del servicio que perjudicaban a la población. Dado que sus planes de expansión eran determinados desde una perspectiva empresarial en función de las estimaciones de relación costo-beneficio que hacían.

En dichas estimaciones no se consideraba satisfacer la demanda de EE de forma integral y equilibrada en las distintas regiones del país, ni tampoco que el suministro de EE debía hacerse a precios accesibles para toda la población. La visión empresarial que tenían las empresas privadas se reflejaba claramente en que la demanda en comunidades pequeñas y alejadas no les resultaba rentable y, por tanto, no se incluía en sus planes de expansión. Preferían ocuparse del suministro en los centros de consumo urbanos e industriales que iban creciendo alrededor de las grandes plazas minero-metalúrgicas. Pero, en las regiones que sí se atendían, los consumidores tenían que pagar altos precios por la prestación del servicio, pues sólo de esa forma las compañías privadas podían obtener las tasas de retorno que consideraban adecuadas para amortizar sus inversiones.

La particular forma de operar de las empresas privadas empezó a volverse un grave problema, porque la demanda de EE se iba incrementando aceleradamente como resultado del avance en el grado de la industrialización y de la urbanización en los grandes centros de producción y distribución de materias primas en los

estados de Coahuila, Tamaulipas, Nuevo León, Jalisco, Puebla, Hidalgo y Veracruz. La escasez del suministro eléctrico se complicaba por el escaso desarrollo de los proyectos en el subsector, ya que las compañías privadas tenían poco interés en realizar las cuantiosas inversiones, que les hubieran permitido aprovechar los recursos hidroeléctricos y termoeléctricos,¹⁹² con el argumento de que las tarifas que podían cobrar en regiones de escaso potencial económico representarían una disminución de sus niveles de rentabilidad.

En esta perspectiva, para el Estado mexicano era claro que los intereses de las compañías privadas no coincidían con el interés público ni con los requerimientos de crecimiento del país, porque no les interesaba acelerar la ramificación del sistema de generación, distribución y suministro de EE. Entonces, ante la urgencia por desarrollar la infraestructura eléctrica del país, el funcionamiento de las empresas privadas en la industria eléctrica no podía ser bien visto ni por el Estado ni por una burguesía que requería de todos los apoyos económicos y extraeconómicos para fortalecer la acumulación de capital y lograr la expansión de las actividades productivas. La actitud del Estado con las concesionarias terminó por cambiar.

El gobierno mexicano comenzó a presionar a las compañías extranjeras para que elaboraran planes y programas, económica y técnicamente viables, orientados a lograr el incremento de la infraestructura eléctrica. No obstante, ante la presión oficial, lo que hicieron las empresas extranjeras fue reiterar su inconformidad con respecto a las "reducidas" oportunidades de ganancia que les reportaba su participación en la industria eléctrica. Esta actitud se dio en un momento en el que se estaba gestando un fenómeno de sentimiento nacionalista y de rechazo a que capitales extranjeros siguieran encargándose de las operaciones en industrias que ya se consideraban claves, y entre las cuales estaba la de generación de EE.

¹⁹² "Los ocho ríos que ofrecen el mayor potencial son: el Balsas, el Lerma, Tecolutla, Nautla, San Lorenzo, Bravo, Nazas y el Yaqui" (Secretaría de la Presidencia, 1976).

No era suficiente con exigir a las compañías privadas que presentaran sus planes de expansión, resultaba indispensable crear una empresa pública que además de encargarse de la generación, el abastecimiento y la distribución de EE, prestara el servicio de EE a costos menores a los de las compañías privadas.

1. La creación de la CFE como un instrumento de gobierno en la consecución del interés público

Como la operación de las empresas privadas se había convertido en una restricción para el desarrollo del país y su integración regional, en 1934 el gobierno mexicano tomó la decisión de reformar el artículo 73 Constitucional. Con esa reforma sería la Federación la que en adelante se encargaría de legislar en materia de EE. Posteriormente, y ya con el proyecto para la creación de la CFE, en agosto de 1937 el presidente Lázaro Cárdenas "promulgó las bases jurídicas y económicas de la naciente empresa" (SEMIP-CIDE, 1994, p.71). La creación de la CFE dio al Estado la posibilidad de contar con una entidad pública que se encargara tanto de estructurar el sistema nacional de electrificación como de satisfacer la demanda de EE "en las actividades productivas y de proporcionar el servicio eléctrico al mayor número de mexicanos, preferentemente los de recursos económicos limitados" (CFE, 1995a).

Para forzar el mejoramiento de la prestación del servicio, el 21 de febrero de 1939 se publicaba en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de la Industria Eléctrica. La normatividad establecida en esa ley detallaba las condiciones en que debía realizarse el suministro de EE y permitía que el Estado, desde el ejercicio del poder público, contara con el marco de referencia legal para establecer:

- a) Tarifas eléctricas por periodos no mayores de cinco años
- b) Límites a las concesiones eléctricas a plazos máximos, no renovables

- c) La obligatoriedad de aprobación previa por parte del gobierno de los proyectos eléctricos de las compañías privadas (CFE, 1995a, p. 6).

Con esa reglamentación se daba un giro radical para favorecer el desarrollo de la industria eléctrica nacional. El Estado sustituía el juego del mercado, a todas luces inapropiado, por un sistema de gestión pública de un recurso estratégico para el desarrollo. Asimismo, encargaba a una entidad gubernamental la realización de las todas las actividades relacionadas con la materia eléctrica y ponía en el centro del interés público la satisfacción de la demanda de energía de las empresas, los comercios y las familias.

Desde el punto de vista del ejercicio del poder público, la creación de la CFE y el establecimiento de la normatividad que regiría la operación en el subsector eléctrico representaba una decisión pública de carácter administrativo, económico y político.

- En términos administrativos se planteaba una estrategia de gobierno en la que una empresa pública se encargaría de conducir la planeación, gestión y prestación del servicio de EE, al tiempo que se eliminaría la carencia de un programa de desarrollo de la industria eléctrica por parte del capital privado.
- El factor económico estaba directamente vinculado con el interés de crear las condiciones que, con base en una estructura de costos mínimos, fomentarán el desarrollo de los procesos técnico-productivos y dieran acceso al mayor número posible de mexicanos a un servicio que visto desde cualquier ángulo mejoraba las condiciones de vida de la población.
- En la parte política, con las reformas al mercado eléctrico y la operación de la CFE, el Estado aparecía como el garante del interés colectivo frente a las prácticas mercantiles de las compañías extranjeras.

Los beneficios que la industria y la población recibirían con la operación de la CFE sirvieron para ir rompiendo la dependencia que se tenía de las empresas privadas, y al mismo tiempo lograr la identificación entre el Estado y las diferentes fuerzas políticas y económicas en torno a una actividad estratégica, pero sobre todo en torno al proyecto de desarrollo capitalista interno. En este caso, al igual que en otras importantes decisiones públicas que se tomaron en el mismo período,¹⁹³ lo que resalta no es la creación de una empresa pública más, lo relevante es la realización de una decisión soberana del poder público en beneficio de la colectividad, que elevó a rango constitucional la prestación del servicio público de EE.

Con un marco jurídico adecuado al cumplimiento de las condiciones de calidad pública en la prestación del servicio de EE, un suministro eficiente y tarifas estables, la CFE se constituyó en el instrumento activo de gobierno que dio al Estado mexicano la posibilidad de crear el eje público del sistema eléctrico nacional, que desde el ámbito de la planeación gubernamental permitiría la instrumentación de una política gubernamental dirigida a lograr la expansión de la infraestructura eléctrica del país.

2. La CFE y la electrificación para el desarrollo económico y social del país

Con el aval jurídico que le otorgaba la Ley de la Industria Eléctrica, la CFE inició sus operaciones bajo la figura de dependencia oficial del gobierno federal, cuyo objetivo sería la creación de un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de EE técnica y económicamente viable, sin propósitos de lucro y con la finalidad de obtener a un costo mínimo el mayor rendimiento posible en beneficio de los intereses generales.¹⁹⁴

El primer cambio que experimentó esta institución después de su creación se dio en 1949. En ese año se transformó en enti-

¹⁹³ La nacionalización en 1938 de la industria petrolera.

¹⁹⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 24 de agosto de 1937.

dad autónoma descentralizada, sin que ello implicara modificación alguna de sus funciones originales.¹⁹⁵ Por el contrario, se reforzaron sus atribuciones para organizar y dirigir el sistema nacional de generación y distribución de EE. Posteriormente, y buscando consolidar su posición en la industria eléctrica, el Estado le otorgó amplias facultades en cuanto a derechos de uso y explotación de recursos hidráulicos o de cualquier otro tipo que le permitieran la realización óptima de sus funciones.

Que el Estado hubiera creado su propia empresa generadora de EE no significó la desaparición total e inmediata de la inversión privada en la industria eléctrica, simplemente se produjo una reorganización del mercado eléctrico. En esa perspectiva, las atribuciones otorgadas a la CFE favorecieron la conducción estatal de la política de electrificación en el país, sin importar, en un primer momento, si las obras de infraestructura eléctrica hubieran sido emprendidas por empresas privadas o mixtas. Lo que realmente se ganó fue posicionar al Estado en la conducción de los programas de electrificación y, por lo tanto, en la expansión de la infraestructura eléctrica. Esto se hizo patente con las transformaciones que se observaron en la participación de las diferentes compañías en los programas de electrificación del el país. Si en 1945 la American and Foreign Power Co., y la Mexican Light and Power Co., contaban con el 60% de la capacidad de generación, la CFE con el 5% y el resto lo detentaban otras empresas, para 1960 ese panorama había cambiado notablemente. En ese año, la CFE se adjudicaba ya "el 40 por ciento de la capacidad de generación en el país, las empresas extranjeras el 33 y otras el 27 por ciento restante"(CFE, 1995a, p. 11).

Lo que se desprende de esa recomposición es que la participación de las empresa privadas en la industria eléctrica ya no era funcional al desarrollo, y para revertir las deficiencias de su operación y garantizar la suficiencia energética que estaba demandando el crecimiento de la economía, el Estado estaba incrementando su participación en esa industria. Lo hacía porque

¹⁹⁵ *Diario Oficial de la Federación*, 14 de enero de 1949.

tenía los recursos suficientes y contaba una estructura de dominación estable, pero sobre todo porque, en la medida en que se estaba integrando el monopolio público vertical en la industria eléctrica, el poder público iba adquiriendo un conocimiento agregado cada vez mayor para asegurar la expansión de la industria eléctrica y darle un verdadero carácter de servicio público con sentido social.

3. La nacionalización de la industria eléctrica

Dado que la participación privada en la generación y distribución de EE no había sido garantía de eficiencia técnica o social, el Estado emprendió una política de compra de acciones y de empresas extranjeras. Este proceso tendría uno de sus momentos decisivos cuando el gobierno mexicano adquirió, en 52 millones de dólares, el 90% de las acciones de la Mexican Light and Power Co, y utilizó 78 millones de dólares para saldar sus pasivos. En una acción similar se destinaron 70 millones de dólares por la adquisición de la American and Power Co. Ambos acontecimientos los anunció el presidente Adolfo López Mateos el 1o. de septiembre de 1960, fecha de su segundo informe de gobierno. Él mismo envió al Senado de la República el proyecto de reforma del artículo 27 constitucional para que quedara considerado como derecho inalienable y exclusivo de la nación generar, distribuir y abastecer la EE. La iniciativa se aprobó y fue publicada 23 de diciembre de 1960 en el *Diario Oficial de la Federación*.

El panorama del mercado eléctrico cambió totalmente. El capital privado redujo al mínimo su participación, concentrándose en actividades de autoabastecimiento a partir de la operación de plantas generadoras. En tanto que el Estado amplió su radio de acción hasta convertirse en el eje de la política de planeación energética y en el principal administrador y suministrador del servicio de EE. Cualitativamente, la recomposición patrimonial al interior de la industria eléctrica mostraba la intención gubernamental de hacer de la administración pública paraestatal una unidad de decisiones políticas y económicas orientada a expre-

sar la capacidad de solvencia política y de gobierno del Estado mexicano.

4. Expansión reciente y desarrollo de la infraestructura eléctrica a cargo de la CFE

A partir de 1960 el esfuerzo para expandir la capacidad instalada e incrementar la generación de EE, implicó cuantiosas inversiones por parte de la CFE. Desde el momento de la nacionalización de la industria eléctrica se aceleró la cobertura del servicio y los usuarios atendidos pasaron de 2 millones en 1960 a 20 millones a finales de 1994 (CFE, 1995b, p.13). De esos, la CFE atendía a 14,796,842, y para 1997 su cobertura se había expandido a 16,498,025 millones. Además, se diversificó la tecnología utilizada en la generación de EE. Con ello se pudo generar EE en termoeléctricas, hidroeléctricas, centrales termoeléctricas de tipo dual, carboeléctricas, en plantas geotérmicas y, finalmente, en una planta nucleoelectrica: Laguna Verde.

Para los años noventa esos esfuerzos habían dado importantes frutos. A finales de finales de 1994 se tendría un incremento en la capacidad de 2,614.5 MW, el cumplimiento de esa meta permitiría alcanzar una potencia real instalada de 31,818 MW, 9.2% superior a la de 1993. Además, se siguió apoyando la creación de proyectos de gran magnitud que por ser intensivos en capital requirieron grandes montos de inversión, pero cuya realización ha sido indispensable para aumentar la oferta total de energía a importantes regiones económicas del país. Algunos de los proyectos concluidos o en fases de terminación fueron, en materia de generación, las hidroeléctricas de Aguamilpa, en Nayarit; el proyecto de Zimapán, en Hidalgo; la construcción de la unidad dos de la Nucleoelectrica de Laguna Verde, en Veracruz; la central de Petacalco, en Guerrero y la central de Topolobampo, en Sinaloa. En transmisión se terminaron los proyectos Adolfo López Mateos, en México; Celaya III, en Guanajuato; Escobedo-San Nicolás, en Nuevo León; Pitirera-Carapan II, en Michoacán. En cuanto a subestaciones, los proyectos que se concluyeron fueron Wisteria en Mexicali; Mochis II en Sinaloa;

Donato Guerra en el Estado de México, etcétera. Con este conjunto de obras, la CFE aumentaría la oferta de EE destinada a la región occidental y centro del país, parte de los estados de Veracruz y Puebla, Michoacán, Guerrero y a la zona del Bajío. En tanto que con las inversiones en las líneas de transmisión, subtransmisión y distribución, sí para 1988 se tenía un total de 307,743 km, en 1993 se contaba con 753,437 km, de todos los voltajes.

Hacia la primera mitad de los años noventa el resultado de las inversiones públicas en la industria eléctrica llevó a que se alcanzara una potencia real instalada de 31,818.8 MW, 9.2% superior a 1993.¹⁹⁶ Posteriormente, las obras adicionales de interconexión que se realizaron y la entrada en operación de diversas unidades generadoras propiciaron que a diciembre de 1996, esa misma capacidad llegara hasta los 34,791 MW para todo el Sistema Eléctrico Nacional (SEN). Ese logro se produjo con la aportación, en términos de MW, de 43 centrales de generación que estaban operando en 1996. De la cuales sobresalen los aportes en MW de las Unidades 5 y 6 de la termoeléctrica Adolfo López Mateos, la Unidad 4 de la Central Carbón II, las hidroeléctricas M. Moreno Torres (Chicoasen) y Belisario Domínguez (Angostura), las termoeléctricas Francisco Pérez Ríos (Tula) y Manzanillo I y II, y finalmente por la generación producida en la nucleoelectrica Laguna Verde.

¹⁹⁶ Desde 1994 ya se había avanzado en el saneamiento financiero y la modernización administrativa y técnica en la CFE. Estudios realizados en ese año señalaban que "los costos operativos de la CFE son comparables a los de Estados Unidos: N\$ 0.106 (3.35 centavos de dólar) por Kilowatt-hora aquí, contra N\$ 0.117 (3.69 centavos de dólar en aquel país). Los costos totales, incluyendo los anteriores, más depreciación, los costos financieros y el aprovechamiento de capital, fueron en la CFE de N\$ 0.213 por kilowatt-hora" (SEMP-CIDE, 1994, p.21). Estos datos muestran que desde hace algunos años ya tenía costos competitivos a nivel internacional, y si a eso le añadimos que genera recursos propios suficientes, quiere decir que es rentable. Asimismo, empezó a mejorar en aspectos técnicos y de productividad, pero lo más relevante es que la CFE fue transformando su estructura de gestión interna, a partir de un proceso de descentralización administrativa, con el objetivo de introducir un esquema de toma de decisiones más eficiente que le permitiera responder de forma rápida y eficaz a los cambios de su entorno y a las demandas sociales.

Las inversiones realizadas en la última década del siglo pasado permitió que se tuvieran operando 153 generadoras eléctricas, las cuales en conjunto producían 35,869 MW (incluidos Productores Externos de Energía); que en redes de transmisión se alcanzaran 35,271 km. y 108,000 MVA de capacidad de transformación. Con esas inversiones la CFE pudo atender a 18.68 millones de clientes, casi 80 millones de mexicanos (CFE, *Informe Anual* 1999) No obstante esos logros, las proyecciones de demanda futura muestran que la capacidad de generación debe seguir aumentando para alcanzar en el año 2006, 46,896.2 MW y satisfacer la demanda de los clientes de la CFE:

- 10% de uso comercial
- 0.49% de uso agrícola
- 0.64% de servicios
- 0.57% industrial
- 88.06% de consumo doméstico.

5. El financiamiento de la inversión pública y la crisis económica de la CFE

Las cifras del anterior punto muestran un aumento importante de la infraestructura eléctrica, sin embargo, un hecho revelador es que el gasto de inversión en términos reales disminuyó en 41.8% entre 1981 y 1988.¹⁹⁷ Además de que la participación del sector energético en el gasto neto del sector público venía creciendo en términos porcentuales de manera muy reducida, ya que sólo creció tres puntos porcentuales entre 1988 y 1993 (Cuadro 5.1)

¹⁹⁷ PNME 1990-1994, p. 8.

CUADRO 5.1
GASTO NETO DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTAL
1983-1993
(PARTICIPACIÓN PORCENTUAL)

Concepto	1988	1993
Pago de Intereses	45.3	12
Desarrollo social	15	38.3
Desarrollo rural y pesca	2.6	3
Comunicaciones y Transporte.	3.3	3
Energético	12.8	15.8
Otros*	21	27.9

*Incluye participaciones y estímulos fiscales, Adefas y el gasto programable ejercido en otros sectores.

Fuente: SHCP

Esa tendencia a reducir los gastos de inversión en el sector de energía se ha mantenido de manera invariable. Así, en el *Informe Anual del Banco de México* de 2000 se señalaba que la inversión presupuestaria en flujo de efectivo, en el sector energía, había ascendido a 29 mil 559 millones de pesos, lo que representaba una reducción real de 2.5 por ciento respecto a la inversión acumulada en el período de enero a septiembre de 1999. De esa cantidad, el 45.9%, igual a 10 mil 615 millones de pesos, correspondía a la reducción de la inversión presupuestaria en el sector eléctrico.

Esas condiciones de astringencia financiera, que están excelentes para exhibir un manejo "prudente y responsable de las finanzas públicas" han ido reduciendo el margen de maniobra de las empresas públicas del sector eléctrico para mantener el ritmo de inversiones requeridas para mejorar la calidad en el servicio e incrementar la capacidad efectiva de generación de EE. En consecuencia satisfacer los requerimientos de generación con menores recursos se ha convertido en un problema serio para la CFE, considerando que para todo el sector eléctrico se estimó

una tasa media anual de crecimiento de las ventas del 6% entre 1997 y 2000. Lo que conllevaría ventas por 153.2 TWh en el año 2000. En tanto que se proyectó que entre ese último año y el 2006 el crecimiento de las ventas ascendería a 208.2 TWh, como resultado de una tasa media de 5.2% entre el año 2001 y el 2006 (SE, 1997, p.19).

Si bien es cierto no toda la demanda tiene que ser satisfecha por la CFE, la eliminación de las transferencias gubernamentales desde 1992, el control que ejerce la SHCP sobre los recursos que genera la paraestatal y los recortes presupuestales a que ha estado sujeta esta empresa, no le permiten realizar en condiciones óptimas las obras para el mantenimiento de las instalaciones existentes –plantas, redes de distribución y transmisión– y restringen sus posibilidades para desarrollar nuevos proyectos para satisfacer la demanda futura. Es decir, en un esquema de restricciones económicas severas la paraestatal se ha ido quedando con pocos grados de libertad financiera para conducir la expansión de la industria eléctrica. Esta situación no puede atribuirse a la ineficiencia operativa o financiera de la empresa, porque la misma es rentable, genera recursos propios y en los últimos años ha avanzado sensiblemente en un proceso de reestructuración administrativa y organizacional.

II. La modernización institucional de la CFE y la reestructuración del subsector eléctrico

Entender la modernización de la CFE en el contexto actual pasa por el análisis de las estrategias operativas aplicadas para la transformación organizativa y el saneamiento financiero del sector paraestatal, en términos de un modelo de desarrollo económico caracterizado por la "tendencia al racionamiento financiero y a la estabilidad macroeconómica" (Jardón, 1995, p. 21). Pero también por ubicar esa modernización en el contexto de las transformaciones que se vienen dando en el uso de los energéticos dentro del marco de una propuesta global de ahorro de energía que está articulada a los cambios tecnológicos requeridos en la industria para su potencial inserción a la lógica co-

mercantil y productiva del mercado mundial.¹⁹⁸ Aunque un desarrollo completo de este último punto rebasa con mucho los límites de este trabajo, sí se debe señalar que la exigencia para que los suministradores eléctricos se modernicen e incrementen su productividad también está influida por la manipulación de los procesos naturales en las nuevas tecnologías y por las necesidades de diversificación energética para la transformación productiva internacional.¹⁹⁹

En consecuencia, podemos afirmar que si bien es cierto las pautas mundiales que se están imponiendo en el uso de energéticos tienen un peso específico importante en la reestructuración del mercado eléctrico, y en particular en la forma que operaran las empresas públicas del sector energético, es indiscutible que la estrategia de reestructuración de la industria eléctrica nacional además de buscar que se tenga un abasto eficiente del fluido eléctrico, bajo un esquema de consumo racional de la energía,²⁰⁰ es resultado de una visión económica que atribuye grandes desventajas operativas a las empresas privadas y de las limitaciones financieras que han impuesto a la CFE en aras de cumplir las metas de control presupuestal establecidas en los programas de ajuste macroeconómico.

¹⁹⁸ Sería importante considerar los resultados de las privatizaciones de los sectores energéticos en Chile, Argentina y Estados Unidos. En los cuales la sustitución del capital público por el capital privado no ha contribuido ni a un desarrollo más eficiente de la industria eléctrica ni a garantizar el suministro ni a ofrecer mejores opciones de precio para los demandantes de EE. Además, también deberíamos hacer un alto para analizar la influencia que las necesidades de los países altamente consumidores de energía van a tener en la reestructuración de los mercados mundiales de energía, y las formas económicas y extraeconómicas que los mismos podrán utilizar para satisfacer la demanda energética en sus economías.

¹⁹⁹ Con ese objetivo desarrollaron de manera conjunta la Organización Latinoamericana de Energía (Olae), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (Gtz) el proyecto "Energía y Desarrollo en América Latina". En este se establecieron los lineamientos para atender, en concordancia con la situación de cada país de la región de América Latina y el Caribe, la coherencia macroeconómica, social y ambiental de la política energética. El problema es que las nuevas estrategias de desarrollo deben incorporar patrones de crecimiento económico con equidad y sustentabilidad ambiental.

²⁰⁰ Lo que ha llevado a la paraestatal a estimular menores consumos a través del encarecimiento de la EE. Por ello se ha instrumentado un esquema de incrementos mensuales acumulativos en los precios y tarifas para todos los tipos de consumo: doméstico, alumbrado público, bombeo de aguas negras y potables, industrial, temporal y de riego agrícola.

De tal forma que la vía que se ha contemplado como la más efectiva para asegurar la expansión futura del mercado eléctrico²⁰¹ es la inyección de recursos privados. Esto se confirma por dos hechos concretos: primero, porque frente a una demanda en aumento, "la inversión en el subsector eléctrico se mantuvo en niveles inferiores a los alcanzados en 1981" (CFE, *Informe de labores 1989-1990*, p. 9); segundo, porque la desregulación del mercado implica pulverizar lo que hasta el momento ha sido un monopolio vertical integrado, y sustituir gradualmente al capital público por el capital privado en la cadena que va de la generación a la comercialización del servicio de EE. Por ello, se pretende conformar una industria eléctrica segmentada con diferentes formas de competencia, dependiendo de qué propuesta finalmente sea fortalecida: la apertura parcial o la reorganización y apertura total.

En el primer caso es posible que se mantuviera una estructura de mercado oligopólica muy concentrada con un claro liderazgo del capital público en la política de planeación y expansión de la industria eléctrica. En el segundo, el papel del Estado en términos de gestión se reduciría al mínimo y se fortalecería también una forma de mercado oligopólica, pero con liderazgo privado y altos índices de concentración técnica y económica. Lo cual haría imposible una competencia real que reportara algún beneficio para los usuarios del servicio de EE.

Es claro que en ambas propuestas se presenta un nuevo perfil de la acción estatal –donde hay un redimensionamiento “eficientista” de la actividad económica pública– en el que no se reconocen las diferencias existentes entre las actividades propias de la esfera privada y la utilidad global social de las actividades públicas. Por tanto, no resulta sorprendente que ante la reduc-

²⁰¹ En las exposiciones sobre el estado de la industria eléctrica nacional, incluidas en los Informes Anuales de la CFE de los años más recientes, se plantea que el financiamiento de la expansión del sector eléctrico requiere la utilización tanto de recursos propios como de recursos privados, y se consideran también como opciones viables obtener financiamientos externos en los mercados internacionales de deuda y capitales y mediante la contratación de nuevas operaciones con la banca multilateral de desarrollo.

ción de recursos públicos para sostener las inversiones en la industria eléctrica, el capital privado se pueda convertir a mediano y a largo plazos en el elemento dinamizador del desarrollo del sistema eléctrico.²⁰²

1. La modernización financiera de la CFE

En la estrategia global de redimensionamiento del sector parastatal un primer paso para la modernización de las empresas públicas era convertirlas en modelos de eficiencia económica y administrativa. Por lo cual en la CFE se empezaron a aplicar programas de saneamiento financiero, articulados a una política de ingresos y gastos acordes a una estructura de racionalidad económica que permitiera corregir el rezago en sus ingresos.

Para alcanzar esa meta, desde los años ochenta el gobierno federal acordó con la CFE los Convenios de Déficit-Superávit y de Rehabilitación Financiera. Con ambos instrumentos se podría avanzar, por una parte, en los procesos de evaluación que siguen a la presupuestación y a la ejecución de las metas propuestas en los criterios de austeridad en el ejercicio del gasto público y, por otra, en la realización de las acciones necesarias para alcanzar el equilibrio financiero y una mayor rentabilidad de los organismos públicos. Así, entre 1985 y 1986 se inició la instrumentación de diversos convenios para la rehabilitación financiera mediante los cuales el Ejecutivo Federal asumió pasivos a cargo de la entidad por un monto de 9,366 millones de dólares.

En contrapartida, y para asegurar el mejoramiento de sus relaciones precio-costo empezó a modificarse la política de precios y tarifas. De esa manera, la venta de energía reportaría los ingresos suficientes para el financiamiento de las inversiones de la empresa. En contraste, con los esfuerzos que se estaban haciendo para aumentar los ingresos y los ahorros, su estructura de

²⁰² Para más detalles sobre la creación de oportunidades de inversión privada en la industria eléctrica, consúltese el documento de Prospectiva del Sector Eléctrico 1997-2006 (SE, 1996).

apalancamiento, principalmente la de corto plazo, y la inflación de esos años castigaron los ingresos reales de la CFE por lo que no pudo autofinanciar ni siquiera el 40% de sus inversiones.

La disparidad entre sus ingresos y sus gastos se amplió a finales de 1990 con la caída en el rubro de ingresos propios, cuya participación fue de 67.5%, 2.9% menos que en 1988 (CFE, *Informe de Labores 1989-1990*, p. 20). Las metas de equilibrio presupuestal no se alcanzaron, y para 1989 las transferencias fiscales tuvieron que incrementarse 18% en relación con las de 1988. Como las condiciones financieras de la empresa no mejoraron, en 1990 el gobierno federal asumió pasivos por 1.4 billones de pesos, que la paraestatal adeudaba al Fondo de Financiamiento del Sector Público. Así, y mientras la CFE ejerció un gasto programable de 5.1 billones de pesos, superior en 7% a lo establecido en las metas de gasto programable de los convenios de déficit-superávit, el financiamiento de sus inversiones se realizó con 69% de recursos propios, 20.6% de transferencias fiscales y 10.4% de créditos (CFE, *Informe de Labores 1989-1990*, p. 20).

Un aspecto que comprometió la salud financiera de la paraestatal es el relacionado con las tarifas, pues aunque a principios de los años noventa se había propuesto avanzar en la reordenación de las finanzas de la paraestatal, las tarifas correspondientes a servicios industriales y agrícolas, que representan más del 50% del total de las ventas de la empresa, seguían estando rezagadas. La práctica de subsidiar a la actividad privada no es nueva. Comúnmente se han utilizado a las empresas del Estado como instrumentos de política económica destinados a favorecer la reducción de los costos internos de las empresas privadas e incrementar la competitividad global de la planta productiva nacional.²⁰³ Por ello, aunque en general todas las tarifas del servicio de EE han estado subsidiadas, el subsidio

²⁰³ Es ilustrativo de esta situación que en pleno proceso de reestructuración del subsector eléctrico y de saneamiento financiero de la CFE, entre 1992 y 1997 el precio medio en términos reales haya tenido una disminución de 20.2%. Y quiénes son los más beneficiados con esa reducción, los industriales.

ha sido mayor en el caso de las tarifas correspondientes a los grandes consumidores de EE (Cuadro 5.2). Las que se han mantenido por debajo de las tarifas que se cargan a los consumidores de tipo residencial,²⁰⁴ que en términos globales representan un número mayor de usuarios.

CUADRO 5.2

COMPORTAMIENTO DE LAS TARIFAS DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA (PRECIO MEDIO DE VENTA DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA PAGADO POR EL USUARIO)

Tarifa	1992	1993	1994
I	13.43	14.21	15.06
1 ^a	14.93	15.48	16.28
1B	16.20	16.85	17.04
1C	16.22	16.76	17.15
1D	18.96	19.84	20.90
2	40.20	43.40	46.05
3	38.31	39.75	41.72
5	41.92	47.93	49.56
5 ^a	34.08	36.87	38.23
6	22.62	24.60	25.63
7	75.90	84.33	90.14
9	98.39	12.49	12.68
OM	21.68	22.37	21.92
HM	18.41	18.92	18.54
HS	15.31	16.25	14.56
HS-L	13.38	13.25	11.60

²⁰⁴ En el Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector Eléctrico 1995-2000 se menciona que "si bien el número de usuarios industriales representa el 0.4% del total, a ellos corresponde más de la mitad de las ventas, mientras que el número de usuarios residenciales equivale a 88.2% del total y se les destina una cuarta parte de la energía vendida".

HT	12.52	15.43	13.65
HT-L	11.93	11.58	10.06
Subtotal	Nd	20.22	20.01
Exportación	Nd	3.20	14.01
TOTAL	Nd	20.08	19.90

Incluye exportaciones.

En cuanto al consumo industrial se consideran las tarifas correspondientes a OM, HM, HS, HSL, HT y HLT que son correspondientemente: Ordinaria general, media tensión, con demanda menor de 1,000 KW; Horaria general, media tensión, con demanda de 1,000 KW o más; Horaria general, alta tensión, nivel subtransmisión; Horaria general, alta tensión, nivel subtransmisión, larga utilización; Horaria general, alta tensión, nivel transmisión y Horaria general, alta tensión, nivel transmisión, larga utilización.

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe de Labores de la CFE 1993-1994.

Ello repercutía negativamente en la relación precio/costo de la empresa. Históricamente la CFE cumplió con su tarea, pero a costa de afectar la rentabilidad de la CFE y reducir su capacidad económica para crecer en condiciones financieramente sanas. Ahora bien, para corregir esa situación y que se alcanzaran las metas de equilibrio financiero se procedió a reducir las transferencias fiscales y se determinó poner en práctica una política de incrementos tarifarios. De esta manera, aunque a partir de 1992 se suprimieron completamente los recursos correspondientes al primer rubro, el mayor volumen de ventas entre 1993 y 1994 permitió que los ingresos de la paraestatal se incrementaran 8.3%, al pasar de 7,792,373 a 8,442,372 millones de nuevos pesos (CFE, *Informe de Labores*, 1993-1994, p. 25). (Cuadro 5.3).

CUADRO 5.3
RECURSOS Y TRANSFERENCIAS 1988-1994
(MILES DE NUEVOS PESOS)

Comisión Federal de Electricidad							
Información Financiera							
Análisis de Transferencia e Ingresos Totales 1988-1994							
Concepto	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Para Inversión	488 936.60	544 600	570 773.60				
Para intereses	692 200	694 400	255,800				
Para amortización		522 300	668,400				
Para asunción de pasivos		1 373 145					
Para gasto corriente				24 255.50	0		
Total de Transferencias Fiscales	1,181 136.6	3,134 445	1,494 973.6	24,255.5			
Ingresos Totales 1/	7,198 517.7	8,846 960	11,897 207.1	16,433 441.3	20,488 963.9	22,042 730.5	21,752 020
%transferencias/ingresos	16.4	19.9	12.6	0.1			
Transferencias con asunción de ingresos	16.4	35.4	12.6	0.1			

Fuente: Elaboración propia con datos de los *Informes de Labores de la CFE* correspondientes a los años 1993-1994.

El mejoramiento de la situación financiera de la paraestatal se complementó con un estricto manejo del rango del gasto programable, que propició un superávit primario de 42,000 millones de nuevos pesos (CFE, *Informe de Labores 1993-1994*, p. 24). En contraste, en términos de los gastos autorizados en los con-

venios déficit-superávit, para 1994 la deuda documentada presentó un saldo mayor, al ubicarse en 7,408,053 millones de nuevos pesos, con un endeudamiento neto de 517,436, superior en 7.5% al de 1993. En tanto que la relación patrimonio/activo²⁰⁵ pasó de 0.93 en 1990 a 0.89 en 1994, para ubicarse en 0.75 en 1999. Como vemos el comportamiento de este indicador muestra un mayor apalancamiento de la paraestatal. Por su parte, la liquidez tuvo un ligero cambio al pasar de 1.1 a 1.2 y finalmente ubicarse en 1.5 en esos mismos años.

Hasta aquí, la evolución de las razones y los indicadores financieros de la empresa muestran que el endeudamiento siguió siendo como una constante en la estrategia del financiamiento de la inversión de CFE. En 1994 el 21% de la estructura de financiamiento en relación con el flujo de efectivo correspondía a endeudamiento,²⁰⁶ en 1996 el pasivo total fue equivalente al 25.6% del patrimonio (26% al cierre de 1995) y en 1997 el pasivo a corto plazo alcanzó el 21.8% respecto a diciembre de 1996. Para finales de 1999 el pasivo total de la entidad equivalía al 33.0% de su patrimonio.

El comportamiento mixto de los indicadores económicos y financieros de la paraestatal también está relacionado con la pérdida de participación del sector de energía en la inversión total del sector público y con el incremento de inversiones bajo la modalidad de obra pública financiada, que supone obligaciones financieras adicionales para el gobierno federal. Ambos fenómenos ilustran las condiciones de funcionamiento y las posibilidades de expansión de la CFE. Porque para 1980 la participación del sector de energía en la inversión pública total era del 47 por ciento, y en 1999 sólo alcanzaba el 31.9 por ciento. Por otra par-

²⁰⁵ Este indicador muestra la participación propia en los bienes de la entidad.

²⁰⁶ Durante el sexenio de Carlos Salinas se contrató la siguiente deuda: con el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF) un préstamo por 460 millones de dólares para financiar obras en las centrales hidroeléctricas de Aguamilpa y Zimapán; un cofinanciamiento con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por 330 millones de dólares aplicable a programas de transmisión, distribución, mantenimiento y rehabilitación de centrales, y con el Banco Mundial (BM) una línea de crédito por 450 millones de dólares para los mismos fines del préstamo del BID.

te, en tanto que en el primer trimestre del año 2000 la inversión presupuestal en el subsector eléctrico alcanzó los 10 mil 615 millones de pesos, la inversión financiada fue de 11 mil 544 millones de pesos. Con la correspondiente deuda pública que ello genera.

2. Las restricciones financieras en la CFE y la estrategia de privatización

Las restricciones financieras a que ha estado sujeta la CFE han hecho que sea complicado sostener los programas de inversiones requeridas para incrementar el potencial de generación y la electrificación del país. A lo que hay que añadir que a pesar de la que la CFE ha venido generando suficientes recursos propios, el régimen fiscal a que la tiene sujeta la SHCP le impide manejar de manera autónoma esos mismos recursos.²⁰⁷ Esta situación se complica en la medida en que en el transcurso del tiempo la demanda ido creciendo de forma acelerada.²⁰⁸ Baste considerar que entre 1989 y 1994 el incremento en la demanda máxima neta, medida en MW, pasó de 16,473 a 21,112; la demanda de energía necesaria neta cambió de 110,715 GWh a 129,499 GWh en el mismo período; y las importaciones que en 1989 contabilizaron los 612 GWh, para 1994 alcanzaron los 1,046.91GWh. En tanto que las últimas estimaciones indican un crecimiento de la demanda de EE ligeramente superior al 6% anual.

Las diferencias entre los ingresos que obtiene la CFE y el presupuesto han sido determinantes en la realización de sus funciones. Como muestra de lo anterior tenemos que en 1998, la CFE tuvo ingresos por 71,572 millones de pesos y su gasto programable fue de 62,454 millones de pesos. En 1999 sucedió algo similar, sus ingresos ascendieron a 77,949 millones de pesos y su gasto programable contabilizó 63,216 millones de pe-

²⁰⁷ A CFE se le cobre el 9 por ciento de sus activos por concepto de aprovechamientos, lo que significa que en el año 2000 le reportó a la SHCP, la cantidad de 46,062 millones de pesos. (*La jornada*, 21 de mayo de 2000)

²⁰⁸ Este crecimiento no podrá detenerse en la medida en que el 62% de las localidades entre 1 y 400 habitantes carecen todavía de EE, algo así como casi veinte millones de mexicanos.

sos. Lo relevante aquí es que los recursos para la inversión física disminuyeron al pasar de 15,375 millones de pesos a 15,313 millones de pesos. Aparentemente la reducción es menor, sólo del 0.4%, sin embargo, frente al crecimiento de la demanda de más del 6.1%, cualquier merma al presupuesto de la CFE, y más aún a los recursos para inversión física, limita severamente sus posibilidades para proveer del servicio a los nuevos demandantes de EE (CFE, *Informe Anual 1999*).

Por ello, desde 1990 se ha tenido que recurrir a la compra de energía a empresas privadas,²⁰⁹ tanto en el mercado nacional como por importaciones. Esta tendencia al incremento del contenido importado en la oferta total de EE no sólo se ha mantenido, sino que se ha incrementado de manera sustancial, lo que junto al menor ritmo de inversiones públicas en la industria eléctrica ha creado las condiciones propicias para que los productores externos estén en condiciones de vender mayores cantidades de energía a la CFE (Cuadro 5.4).

CUADRO 5.4

COMERCIO EXTERIOR Y COMPRAS NACIONALES

GWh								
Concepto	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Exportaciones	2,041	2,015	1,970	1,994	1,288	51	77	131
Importaciones	989	909	1,140	1,164	1,387	1,512	1,510	655
Compras Nacionales ¹	295	567	373	347	312	249	126	60
¹ De autoprodutores								

Fuente: CFE, *Informe Anual 1997*, p. 13

²⁰⁹Por ejemplo en 1990, en cogeneración nacional Hylsa aportó 74 GWh y por importaciones se obtuvieron 575 GWh para dar un total de 649 GWh. En tanto que para 1995, 1996 y 1997 las importaciones fueron de 1,164 GWh, 1,387 GWh y de 1,512 GWh respectivamente.

Como previamente se mencionó, las modificaciones a la LSPEE abrieron la puerta a una participación más activa del capital privado en la estructura de financiamiento de las inversiones de en la industria eléctrica, por lo que cada vez es mayor el uso de recursos privados, tanto de inversionistas nacionales como del extranjero, en la expansión de la infraestructura eléctrica. Este resultado es consistente con la lógica de una estrategia de modernización económica de tipo eficientista que tiende a restringir la participación del Estado en la economía.

En cuanto al comportamiento de las tarifas eléctricas, sobre todo la que pagan los grandes consumidores, lo más contradictorio es que todavía en 1995, en plena euforia modernizadora, se mantuvieron por debajo del costo de generación de EE, lo que llevó a que en ese año "el subsidio pasara de 5.5 millones en diciembre de 1994 a 11.1 mil millones en diciembre de 1995" (CFE, *Informe Anual 1995*, p.4). Esto expresa no sólo la intención del Estado de estabilizar los costos globales de las empresas y promover el bienestar social, sí los más beneficiados con las tarifas subsidiadas son los grandes empresarios es debido a que el Estado - tal vez deberíamos decir con mayor razón el Estado promotor- está recargado de las demandas de los grupos económicos más poderosos, y en ese caso la racionalidad económica pasa a segundo plano.

El otorgamiento de subsidios directos e indirectos al capital privado estaba más que justificado en las primeras etapas de desarrollo de la industria y el mercado interno. Por lo que el funcionamiento de la CFE, a diferencia de lo que hubiera ocurrido en una empresa privada común y corriente, estuvo orientado a cumplir el compromiso gubernamental de mejorar las condiciones globales de operación de la industria nacional. Es entonces, en ese sentido en el que se explica el mantenimiento de una política de precios y tarifas estables. En un contexto donde lo público necesariamente era visto como lo social-colectivo. Sin embargo, con la idea de revertir la política de subsidios, desde 1997 la relación precio/costo comenzó a modificarse, en 1998 tuvo un valor de 0.75 y en 1999 en 0.73. Pero el incremento de

tarifas, dadas las contradicciones sociales y económicas que existen en el país, debe darse redefiniendo la estrategia:

1. Diferenciando cuantitativamente a los consumidores para que los grandes usuarios de EE paguen los costos reales de su consumo de EE.
2. Estableciendo políticas de subsidio diferenciadas en el consumo residencial a fin de que a los estratos de ingresos más altos se les cobren tarifas mayores a las de las clases sociales de menores ingresos.

El beneficio de una política tarifaria diferenciada y progresiva es que permitirá incrementar el precio medio pagado por los usuarios, el mismo que entre 1994 y 1999 presentó una disminución en términos reales de 21.9% (CFE, *Informe de Labores 1999*, p. 24). Sin dañar a aquellos consumidores de EE de escasos recursos.

Por otra parte, hay que señalar que sería un contrasentido para un gobierno que bien podría definirse como proempresarial, vender a la CFE y los activos que tiene porque es una empresa altamente rentable que en el segundo semestre del año 2000 reportó ingresos por 72 mil 68 millones de pesos, 15.1 por ciento superiores a los obtenidos en 1999.

Desde una perspectiva estrictamente financiera, puede decirse que la situación de la CFE en los años noventa es muy diferente a la que prevalecía en la década de los años ochenta cuando sus finanzas no eran sanas y parte de sus operaciones se financiaban con transferencias del gobierno federal. De hecho se ha dado un mejoramiento sustancial de su situación financiera. Esta mejoría viene produciéndose desde mediados de los años noventa. Por ejemplo en "diciembre de 1997, el activo total ascendió a \$ 324.2 mil millones, que comparado con pasivos y reservas de \$58.8 mil millones arroja un patrimonio de \$ 265.5 mil millones" (CFE, *Informe Anual 1997*, p. 4).

En términos globales, los resultados que en los años recientes ha mostrado el comportamiento financiero de la CFE bien podrían calificarse de positivos, ya que indican una seria corrección en la situación económica, pero el ajuste financiero a que se le ha sometido y las restricciones que tiene para manejar sus ingresos con independencia son un impedimento para la recuperación de los niveles de inversión existentes en décadas anteriores.

De lo que se deriva que para garantizar la suficiencia energética se tenga que incrementar la participación particular en la industria eléctrica. Cuya principal implicación es que se va a introducir la competencia en un sector estratégico que, por su influencia en el desarrollo, no debería concebirse como sujeto de la regulación mecánica de la oferta y la demanda.

3. La modernización organizacional y administrativa en la CFE

Ahora bien, el mejoramiento en las finanzas de la paraestatal se complementó con diversas acciones para avanzar en la diversificación energética²¹⁰ y mejorar la estructura organizacional y la eficiencia administrativa de la entidad. Esto abarcó desde la modernización técnico-productiva²¹¹ y la desconcentración de funciones administrativas, hasta la modificación de las relaciones laborales en las empresas.

²¹⁰ El reemplazo de hidrocarburos en la generación de EE se ubica como una meta prioritaria en la transición energética que se requiere para hacer un uso más racional de los recursos naturales no renovables. Pero también para garantizar la conciliación entre los objetivos de rentabilidad económica y la conservación del medio ambiente.

²¹¹ Esto incluyó además de las investigaciones para la adaptación, adecuación, asimilación o desarrollo de tecnología, la realización de diversos proyectos como: el montaje de un laboratorio fotovoltaico; los estudios de factibilidad de los estanques solares en Tuzantepetl, Veracruz, con apoyo de Pemex; el arranque y la promoción del laboratorio termodinámico de Baja Entalpia; el desarrollo de sistemas conversores de energía eólica para generación eléctrica y la metodología para la producción de lodos anaeróbicos, etcétera. Además del establecimiento de programas para el mantenimiento y la rehabilitación de unidades generadoras.

Se procedió a realizar una diferenciación entre las funciones operativas y las corporativas²¹² para sustituir los procesos de gestión centralizados que dificultaban la toma de decisiones, y en su lugar implantar una estructura administrativa flexible, orientada a "conformar una organización eficaz y productiva, administrada con modernos criterios empresariales, que permita crear y proyectar una imagen corporativa de eficiencia y calidad en el suministro del servicio" (CFE, *Informe Anual 1996*, 2). Para alcanzar esta meta se modernizaron los sistemas y procedimientos administrativos, lo cual contribuyó a mejorar la productividad y a incrementar la eficiencia en las tareas institucionales.

La modernización en la CFE se dio a partir de las directrices del cambio estructural, vinculadas en el plano sectorial con los objetivos y lineamientos para la reorganización de las empresas públicas del sector del Programa Nacional de Modernización Energética (PNME) y al interior de la CFE a partir de la creación de los Centros de Resultados que quedarían articulados a las diferentes subdirecciones. De esa forma la reorganización estructural de la empresa se daría en dos planos: en su relación con las dependencias globalizadoras, para que éstas pudieran ejercer una mayor vigilancia y supervisión financiera y, en el plano institucional, con las estrategias propuestas por los Centros de Resultados dirigidas a elevar la eficiencia administrativa y la coordinación en las diferentes áreas funcionales de la empresa.

En una propuesta integral, la modernización administrativa de la CFE se ha apoyado en acciones específicas como la creación de un Sistema Integral de Recursos Humanos orientado a apoyar las actividades de los módulos de relaciones laborales, capacitación y desarrollo, seguridad e higiene y seguridad social. El complemento a este sistema se dio en la forma de un programa de transformación "trascendente" con el que se pretendió mejo-

²¹² En lo operativo, se separaron las funciones de generación, transmisión, y distribución, con mayor descentralización hacia las instancias territoriales...y...se dio mayor nivel jerárquico a las funciones corporativas técnicas, de programación y de finanzas" (SEMIP-CIDE, 1994, p.19).

rar las relaciones laborales entre funcionarios, y entre la empresa y el sindicato, y que además incluyó estrategias de sensibilización para motivar y mejorar las aptitudes en los niveles directivos y de mandos medios de la paraestatal, pero que igualmente incorporó al resto del personal.

De las acciones realizadas con el objetivo de introducir dinámicas de gestión más eficientes, sobresale la desconcentración administrativa. Ésta se realizó delegando facultades en las gerencias de las divisiones de distribución y de las regiones de producción. Además, de que se han ido desarrollado estrategias gerenciales destinadas a simplificar las prácticas operativas y a dar mayor flexibilidad a los procesos de gestión interna. Entre esas estrategias se pueden mencionar el establecimiento del Programa Institucional para la Calidad Total y la implantación de la Planeación Estratégica, que incluyen “sistemas de control y gestión, protección ambiental, modernización informática y de telecomunicaciones, desarrollo social en las áreas en que se ubican instalaciones de la empresa, mejoras en la productividad mediante innovaciones técnicas, una nueva estructura escalafonaria y el establecimiento de estímulos y compromisos laborales expresos entre empresa y sindicato” (SEMIP-CIDE, 1994, p.19).

Dado que al interior de la paraestatal ya se considera un hecho que se establecerá un mercado de energía, a finales de los años noventa, y con la intención de continuar su transformación institucional, la CFE empezó a desarrollar un proceso de transformación corporativa creando divisiones de negocio con autonomía de gestión y centros de resultados técnico-económicos sobre la base de las condiciones que habrá en la industria eléctrica una vez que se introduzca la competencia en el mismo.²¹³ Ello se hizo con la idea de que la competencia será un “aliciente” para evaluar su desempeño y valorar correctamente sus activos de generación (CFE, *Informe de Labores 1999*, p.4)

²¹³ Por algo señalábamos que también entre los funcionarios públicos de alto nivel todavía hay quienes creen que la solución a las fallas de las empresas públicas vendrá de manera automática con la competencia del mercado.

4. El mejoramiento de la productividad y de las relaciones laborales en la CFE

En materia laboral, la modernización de la CFE se ha traducido en la realización de diversos convenios²¹⁴ con el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM) para revisar algunos puntos de su contrato colectivo y, al mismo tiempo, desconcentrar las funciones de la Unidad de Relaciones Laborales, así como de fomentar el desarrollo del Sistema Integral de Recursos Humanos (SIRH). Además, se concluyó el estudio sobre índices de desempeño y prácticas de las Subdirecciones de Producción, Distribución, Programación, Construcción y Técnica, con el que se fueron definiendo de manera precisa las estrategias, acciones y metas requeridas para elevar la productividad²¹⁵ y "ajustar la estructura orgánica de la CFE, reduciendo el crecimiento de la plantilla de personal en operación" (Casas, 1994, 170).

El resultado de estos esfuerzos ha sido no sólo el contar con formas más eficientes para evaluar económica y financieramente a la empresa, sino fundamentalmente el mejoramiento en los indicadores de gestión de las distintas áreas y actividades administrativas y operacionales de la CFE. En productividad laboral, eficiencia operativa y la calidad en el servicio, sin excluir el saneamiento financiero de la empresa (Cuadros 5.5 a 5.8).

²¹⁴ Relacionadas con la emisión de dictámenes, calificación de actas administrativas y la aplicación de medidas disciplinarias.

²¹⁵ Es importante mencionar que para aumentar la calidad del servicio y reducir el número de interrupciones a los usuarios, se terminaron los trabajos correspondientes a los estudios para evaluar los índices de confiabilidad del Sistema Interconectado Nacional considerando la transmisión, la transformación y generación en sus condiciones actuales y en su desarrollo futuro.

CUADRO 5.5

PRODUCTIVIDAD LABORAL

Indicador	Unidades	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Usuarios/trabajador de operación	Usuarios/ Trabajador	233. 79	251. 92	262. 09	273. 52	280. 25	285. 49	293. 92	302. 64
Ventas/trabajador de operación	MWh/trabajador	1.35 5	1447	1585	1654	1771	1853	1.93 3	2.03 5
Capacidad instalada/trabajador en generación	MW/trabajador	1.65	1.70	1.82	1.90	1.95	1.98	1.97	1.99
Líneas de transmisión/trabajador de líneas de transmisión	Km/trabajador	44.6 3	45.8 0	47.6 2	49.6 5	48.8 9	44.7 6	46.8 2	47.5 4
Usuarios/trabajador de distribución	Usuarios/trabajador	381. 52	417. 94	440. 92	463. 01	475. 28	479. 77	490. 59	509. 14

Fuente: CFE, Informe Anual 1999, p.28

CUADRO 5.6

EFICIENCIA OPERATIVA(%)

Indicador	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Disponibilidad promedio central termoeléctrica base	83.77	85.50	85.98	84.62	85.04	84.70	83.79	84.56
Disponibilidad promedio central hidroeléctrica	89.61	85.19	85.56	85.68	78.72	80.90	86.09	83.96
Eficiencia térmica central termoeléctrica base	34.11	34.42	34.29	35.15	35.09	35.28	35.30	35.32
Pérdidas de energía*	11.08	11.21	11.12	11.69	11.08	10.63	10.67	10.97

*Los porcentajes están referidos a la energía neta recibida de generación y considera los ciclos de facturación

Fuente: CFE. Informe Anual 1999, p.178

CUADRO 5.7

CALIDAD DEL SERVICIO

Indicador	Unidades	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Tiempo de interrupción por usuario	Minutos /Usuarios	375.32	446.99	251.17	241.58	203.27	235.59	224.8	230.13
Inconformidades por 1,000 usuarios-periodo	Inc/1,000 usuarios	26.9	22.54	17.96	14.36	12.34	11.82	10.68	10.47
Plazo de conexión a nuevos usuarios	Días	6.64	4.95	3.39	2.29	1.81	1.60	1.40	1.029

Fuente: CFE, *Informe Anual 1999*, p.24

CUADRO 5.8

INDICADORES ADMINISTRATIVO-FINANCIEROS

Indicador	Unidades	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Gastos de servicios administrativos/productos de explotación	%	6.64	6.76	7.17	6.21	5.69	5.30	5.36	6.88
Cobertura de inventarios en almacenes de operación	Meses	28.41	28.10	34.46	34.83	27.29	25.89	28.13	30.31
Crecimiento de personal de oficinas nacionales	%	-2.57	-3.10	-7.34	-0.11	1.09	1.10	0.88	1.40

Fuente: CFE. *Informe Anual 1999*, p.41

Si conjuntamos resultados de las medidas que se han aplicado en lo operativo y corporativo para mejorar el funcionamiento de la CFE podemos ver que su modernización administrativa bien podría servir para fortalecer la gestión gubernamental en el sub-sector eléctrico. Si por el contrario se piensa en su modernización tan sólo como una fase de saneamiento para su posterior venta, lo estaríamos renunciando a mantener la propiedad de una empresa que además de rentable será clave para fortalecer a la economía en un mundo globalizado en que la lucha por el control de los energéticos será cada vez mas fuerte, ya que en

tanto no se desarrollen fuentes de energía alternativas técnica y económicamente viables, la electricidad seguirá siendo el motor del país.

III. La dimensión de lo público en materia de EE y la modernización de la CFE

La evaluación institucional en la CFE y la estrategia de reorganización del mercado eléctrico evidencian la nueva relación que tiende a hacerse perdurable entre el mercado y el Estado. En esta relación el interés privado se sobrepone a la gestión pública, y con el argumento de la ineficiencia del sector público se limita la actuación del Estado a las funciones de rectoría y fomento de las actividades privadas. En consecuencia, se sustituye la intervención gubernamental directa en la producción de bienes y servicios, la misma que permitía al Estado controlar aquellas actividades de fuerte impacto en el desarrollo, por formas de cooperación subsidiarias que dejan al Estado como simple vigilante de que las leyes del mercado se cumplan de manera correcta.

Esto tiene una importancia mayor pues bajo el supuesto de una nueva configuración de lo público, la producción y prestación de bienes y servicios públicos queda reducida a “una producción donde participan ciudadanos y gobierno” (Uvalle, 1998, p. 187) Donde el mercado aparece como el espacio idóneo para la asignación de recursos de la sociedad, y en la medida en que se supone que no existe ninguna justificación que avale que la participación el Estado en actividades económicas que bien pueden ser dejadas al capital privado, el interés público deviene en interés privado.

En ese orden de ideas, la modernización de la CFE es parte de la reforma institucional de la administración pública, la cual mantiene la misma lógica que ha privado en la reestructuración de todo el sector paraestatal: el camino de una simple modernización eficientista. Esto no quiere decir que para resolver los problemas administrativos y económicos de las entidades públi-

cas no deban implantarse programas de modernización organizacional y de control financiero, sino que ello no debería hacerse buscando la transmutación del interés público en interés privado. Puesto que el interés privado no tiene un referente en el bienestar social.

Como se desprende de la estrategia de transformación corporativa de la CFE lo que se pretende es limitar la participación pública en la planeación y el crecimiento de la infraestructura eléctrica. En ese sentido, podemos afirmar que su contenido básico la acerca a las estrategias de modernización administrativo-financiera de tipo empresarial, que en términos públicos son bastante elementales. Porque "la percepción del cambio administrativo, como un proceso acotado a aspectos concretos de naturaleza formalista, crea la falsa ilusión de que es posible obtener resultados fáciles con simples ajustes de esa índole" (Sánchez, 1997, 170).

El problema real radica en que la transformación institucional de las entidades públicas debe ligarse a acciones que renueven, en un proceso dinámico y de adaptación al entorno cambiante,²¹⁶ las capacidades de gobierno del Estado, y al mismo tiempo amplíen sus posibilidades para contar con una estructura de gestión eficiente para resolver las demandas de la sociedad. En caso contrario, si los cambios institucionales se reducen a la aplicación de programas de modernización financiera y administrativa para incrementar la eficiencia de las entidades públicas, con el objetivo de que éstas sean vendidas al sector privado, lo único que se genera es la disolución del interés público en detrimento de la consecución de determinadas metas sociales.

La experiencia que hemos tenido con el redimensionamiento del sector paraestatal es ilustrativa de una situación como la descrita, donde el común denominador ha sido la implantación de

²¹⁶ Y por entorno cambiante, queremos decir, las nuevas relaciones que se están dando entre países en materia económica, financiera y tecnológica, y que están vinculadas a las estrategias de integración económica en los grandes bloques monetario-comerciales que han surgido con la globalización y regionalización mundiales.

una administración eficientista para, después, dejar en manos privadas a las empresas productivas y rentables que un día fueron del Estado.

Asimismo, la revisión que se hizo en este capítulo acerca de la modernización en la CFE nos permite señalar que la misma ha estado ligada a la intención de reproducir de manera lineal las estrategias y los modelos administrativos aplicados en la gestión de las empresas privadas. Lo cual se puede justificar desde el punto de vista de la racionalidad económico-financiera, pero en las condiciones y bajo las características que se ha dado no sirve para ampliar las capacidades de gestión gubernamental en la industria eléctrica.

Si lo que se quiere es garantizar la satisfacción de la demanda de EE en condiciones de precio y calidad adecuados, tal vez se tendrían mejores resultados al revalorar "la condición misma del Estado y las estrategias adoptadas para procurar el desarrollo de la sociedad" (Uvalle, 1988, p.161). Seguir este camino permitiría mejorar la gestión pública en las entidades paraestatales con base en una definición cualitativamente nueva del quehacer público como el espacio de incidencia de los intereses colectivos-privados, pero también de los colectivos-públicos. De esta manera, el poder público podría atender el reclamo de la sociedad para que se fortalezca y mejore el desarrollo de las acciones y las funciones de gobierno, y al mismo tiempo se evitaría que en el imperio de las relaciones mercantiles los ciudadanos se reduzcan a la condición de simples clientes.

Por tanto, en adelante la modernización en las empresas del Estado, si las pocas que quedan no son privatizadas, incluida la CFE, no deberá determinarse únicamente con base en parámetros de ajuste presupuestal, sino en función de un proyecto de mayor alcance donde se pueda revalorar lo público, y en el caso que nos ocupa, la gestión pública de los recursos estratégicos. Esto tendría que traducirse en que la dimensión de lo público en materia energética debería concretarse en el fortalecimiento de las operaciones y atribuciones de la CFE y en el establecimiento

de una política integral encaminada a sostener la expansión y desarrollo del sector eléctrico de acuerdo con los requerimientos del país en materia de bienestar social y de desarrollo tecnológico e industrial. Es decir, lo público en materia de EE, independientemente de las inversiones privadas presentes y futuras, implica que el Estado mantenga la gestión directa del recurso energético y su provisión a fin de garantizar la cobertura, la calidad y precio en las condiciones que requerirá el desarrollo del país en el próximo siglo.

Una modernización institucional en la que la participación estatal en la industria eléctrica se presenta como un obstáculo para su desarrollo, es regresiva y no solamente desvalorizaría la contribución histórica que la CFE²¹⁷ ha hecho al crecimiento del país, también niega los esfuerzos que el sector público hizo durante décadas para apoyar las actividades privadas. En el caso extremo con la privatización, aunque ésta sea en la forma de privatización del servicio de EE, se daría una declaración de insolvencia “política” en la forma de pérdida de consensos y legitimidad frente a amplios sectores de la población, y lo más grave es que se presentaría ante la sociedad como una declaración de incapacidad de gobernar, de ineptitud para ello (Guerrero, 1990).

Si las funciones públicas en la industria eléctrica se reducen a la vigilancia de las relaciones mercantiles entre las empresas privadas y sus clientes. Frente al predominio de los intereses privados, el Estado tendrá una capacidad de gobierno sumamente reducida.

1. El bienestar social como parte de la dimensión de lo público en materia de EE

Para prevenir que la reorganización del mercado eléctrico se traduzca en una limitación de las atribuciones del gobierno en materia de EE, debe recuperarse la vigencia del interés público por el bienestar de las mayorías. Es decir, el reto es que la polí-

²¹⁷ Y también la de la CLFC.

tica de gobierno en el subsector eléctrico se oriente a mejorar, de acuerdo con las nuevas condiciones del mercado y con las tendencias mundiales en el uso de los recursos energéticos no renovables, las capacidades de la administración pública para garantizar una gestión eficiente y una provisión eficaz de la EE. De esa manera, en la continuación del proceso de modernización en la CFE y en el desarrollo futuro de la industria eléctrica, el bienestar social, o lo público en su relación con el interés de la colectividad, debe seguir siendo un deber ético del gobierno.

Esto no quiere decir que deban cerrarse las puertas a la participación privada en la industria eléctrica, sino más bien que en última instancia el Estado, como representante de los intereses legítimos de la sociedad, está obligado a crear los arreglos institucionales, que desde el ámbito del gobierno, y sobre la base de una participación y gestión públicas directas en el mercado eléctrico, le den la posibilidad de mantener condiciones que aseguren la permanencia de los criterios que favorecieron el desarrollo de la economía nacional: cobertura, calidad y precio. Esto es que el suministro de EE se otorgue, sin interrupciones, al mayor número de mexicanos posible, y sobre la base de una política de tarifas estables y accesibles a todos los usuarios.

Finalmente, habría que pensar que frente a las restricciones que está imponiendo la globalización para articular una gestión pública acorde a las necesidades del país, es imperioso ir quitando la excesiva carga que los intereses privados han puesto sobre el Estado, y ello solamente puede hacerse reintroduciendo en la *Reforma del Estado* los valores éticos y la misión original de la administración pública: desarrollar las tareas de gobierno que median entre el Estado y la sociedad para la reproducción, en condiciones de estabilidad social, del sistema económico.