



REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN
ECONÓMICA
LA ESTRATEGIA DE PRIVATIZACIÓN EN EL
SUBSECTOR ELÉCTRICO
EL CASO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE
ELECTRICIDAD

MA. GUADALUPE HUERTA MORENO

**REFORMA DEL ESTADO Y
MODERNIZACIÓN
ECONÓMICA.
LA ESTRATEGIA DE
PRIVATIZACIÓN
EN EL SUBSECTOR
ELÉCTRICO.
EL CASO DE LA
COMISIÓN FEDERAL
DE ELECTRICIDAD**

Ma. Guadalupe Huerta Moreno

**REFORMA DEL ESTADO Y
MODERNIZACIÓN
ECONÓMICA.
LA ESTRATEGIA DE
PRIVATIZACIÓN
EN EL SUBSECTOR
ELÉCTRICO.
EL CASO DE LA
COMISIÓN FEDERAL
DE ELECTRICIDAD**

Diseño de Portada: INAP - Géminis Editores e Impresores, S.A.
de C.V.

Corrección: Adriana J. Paz Mojica

ISBN 968-6080-40-6

Derechos Reservados conforme a la Ley

Primera edición octubre 2001

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Km. 14.5 Carretera Libre México-Toluca, Col. Palo Alto

05110 Cuajimalpa, D.F.

Tels.: 50-81-26-00 ext.: 4308, 4311, 4325

Impreso en México

México, 2001

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, citando
la fuente, siempre y cuando no sea con fines de lucro

Con afecto para mi Madre, Luis, Jesús y Jarumi.

Para mi abuelo quien siempre será un ejemplo en mi vida.

A todos aquellos que creen que el Estado, más allá de las modas económicas, tiene la obligación ética de dirigir sus esfuerzos a reducir la desigualdad social y la pobreza.

A los trabajadores del Sindicato Mexicano de Electricistas por su lucha en defensa de la Industria Eléctrica Nacional.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	XIII
PRÓLOGO	XV
ABREVIATURAS	XXI
CAPÍTULO I.	
MARCO GENERAL DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	3
CAPÍTULO II.	
LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO Y LA TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	15
Introducción	17
I. El Estado mexicano y la conformación de la administración pública	18
1. El Estado mexicano: un Estado social de derecho	20
2. La administración pública como un instrumento de gobierno del Estado mexicano	22
3. Las bases jurídicas de la actuación de la administración pública	23
4. La administración pública como parte de la economía pública	24
5. La reforma administrativa y la crisis económica de los años setenta	26
6. Los límites de la reforma administrativa pública de los años setenta	28
II. Elementos teóricos e ideológicos de la reforma del Estado. Del Estado benefactor al Estado conservador	31

VIII

1.	La crisis mundial de los años setenta y el resurgimiento del pensamiento conservador	34
2.	El proyecto económico y político del pensamiento conservador	38
3.	La expresión económica del neoliberalismo: el monetarismo	39
4.	La expresión política del neoliberalismo: el neoconservadurismo	42
5.	La transición del Estado interventor al Estado promotor	47
III.	La Reforma del Estado mexicano, la modernización económica y el redimensionamiento de la administración pública	50
1.	El entorno económico e ideológico de la reforma del Estado en México	51
2.	La reforma del Estado, las finanzas públicas y el redimensionamiento de la administración pública	54
3.	La reforma del Estado y la modernización económica	57
4.	La reforma del Estado y el liberalismo social	58

CAPÍTULO III.

INDUSTRIALIZACIÓN, EMPRESA PÚBLICA Y MODERNIZACIÓN ECONÓMICA. HACIA LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO PROMOTOR	63
Introducción	65
I. La reconstrucción del país y los fundamentos de actividad económica pública	66
1. La sustitución de importaciones y el despegue industrial	70
2. El desarrollo estabilizador y la consolidación del crecimiento económico	72
3. La política económica y la estrategia de industrialización	76

4.	Los límites de la política económica, el desarrollo industrial distorsionado y las empresas públicas	77
II.	Las bases de la reconversión industrial y el sector paraestatal	82
1.	El Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982	83
2.	El Plan Global de Desarrollo 1980-1982	85
III.	La crisis económica de los años ochenta y su efecto en el redimensionamiento del sector paraestatal	88
1.	El desmantelamiento del sector paraestatal y la consolidación del Estado promotor	89
2.	El gobierno de Miguel de la Madrid y las estrategias de reordenación económica y cambio estructural	90
3.	El gobierno de Carlos Salinas, la propuesta de modernización económica y la privatización de las empresas públicas	100
4.	El Estado frente a la profundización del proceso privatizador	107
IV.	Transformación industrial y empresa pública	110
1.	Estabilidad económica y estancamiento productivo	112

CAPÍTULO IV.

EL PROCESO DE APERTURA Y PRIVATIZACIÓN EN EL SUBSECTOR ELÉCTRICO	117
Introducción	119
I. La Estrategia de Privatización	120
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
II. El Estado promotor y la reestructuración de la industria eléctrica nacional	129

X

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
III.	La participación actual del capital privado en la expansión del subsector eléctrico	153
1.	La apertura en marcha y las inversiones privadas	155
2.	La inversión privada extranjera en los nuevos proyectos en el subsector eléctrico	164
IV.	Límites y consecuencias de la privatización total en el subsector eléctrico	166
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 V.

EVALUACIÓN INSTITUCIONAL DE LA CFE EN LA PERSPECTIVA DE LA PRIVATIZACIÓN 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
	CONCLUSIONES	217
	BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA	229

PRESENTACIÓN

Reforma del Estado y modernización económica. La estrategia de privatización en el subsector eléctrico. El caso de la Comisión Federal de Electricidad, es la obra de Ma. Guadalupe Huerta Moreno, que se hizo acreedora del segundo lugar en el certamen Premio INAP versión 2000. Entre otros aspectos interesantes, la autora se ha propuesto analizar y explicar las razones que originaron la ampliación de las funciones estatales particularmente la administración pública. Expone que años antes de iniciar la crisis de 1982 se dan los primeros pasos para reestructurar el aparato industrial y ordenar desde una lógica de planeación y organización, la operatividad de las empresas públicas. Siguiendo esta tónica, comenta que la crisis financiera de mediados de los ochenta marca un nuevo rumbo a la nación y con éste la necesidad de replantear el tamaño del Estado, un primer esquema consiste en la aplicación de políticas nacionales para reducir gradual y permanentemente las estructuras públicas, es decir, se inicia un proceso de privatización orientado al saneamiento de las finanzas públicas.

La temática abordada en este trabajo es el resultado de una línea de investigación seguida a lo largo de varios años y refleja la preocupación de la autora por sugerir los nuevos derroteros que podrían darse en la industria eléctrica nacional en caso de concretarse la transferencia de sus activos hacia el sector privado, en ese sentido, advierte que el Estado estaría minando sus propias expectativas de conducción del sector.

El Instituto Nacional de Administración Pública se congratula una vez más de mantener su vocación e interés por apoyar y estimular la dedicación y el esfuerzo de los investigadores comprometidos con el análisis y estudio de los grandes temas nacionales, revisados bajo una perspectiva seria, concienzuda y articulada. Estamos seguros de que esta obra tendrá una importante demanda no sólo entre los estudiosos del tema, sino

XIV

también despertará el interés por su lectura en las nuevas generaciones que han elegido como su campo de desarrollo profesional o de trabajo el subsector eléctrico nacional.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRÓLOGO

De acuerdo con el paradigma imperante en el planeta desde hace más de dos décadas, la economía está por encima de la política, la racionalidad económica no se pliega a ningún argumento, especialmente si éste es de orden social, ambiental o humanitario. Sus elementos centrales son los preceptos seculares del liberalismo: libertad de acción (*laissez-faire*) y libertad de intercambio (*laissez-passer*). Y como todo precepto, están por arriba de cualquier cifra, consideración o valor. El interés público debe adaptarse a ellos.

Los partidarios de ese paradigma sostienen que el capital es más importante que el trabajo. Que primero hay que crear la riqueza y luego ocuparse de su distribución. Que el mercado se autorregula y no requiere que se le acote. Que la libertad de mercado es lo único que detona la inventiva y la creatividad. Que el intercambio sin restricciones es motor del desarrollo ininterrumpido del comercio y, por lo tanto, de la sociedad.

Asimismo, que la competencia y la competitividad estimulan a las empresas y las inducen a la modernización permanente. Que el crecimiento sostenido se logra mediante una economía tirada por las exportaciones. Que la división internacional del trabajo incrementa la eficiencia productiva. Que una moneda fuerte es factor de estabilización. Que la inflación es el verdadero enemigo de las clases trabajadoras. Que el Estado es un pésimo empresario y que el sector privado es muy superior, por tener el interés para mejorar, así como los medios y el *know how* para actuar, y porque no es corrupto.

De igual modo, que la globalización es la mejor oportunidad que ha tenido la humanidad para incrementar el bienestar social y cuidar el ambiente natural. Que el Estado debe limitarse a las tareas de regulación, y a ser el brazo armado que garantice la seguridad y la propiedad privada.

Que la desregulación, la liberación y la privatización, son acciones necesarias para que lo anterior se cumpla.

Las grandes instituciones económicas y monetarias alimentan el paradigma. Al unísono, persuaden, urgen, inducen, a los gobiernos a convertirse a esa doctrina. Aplauden animosos los proyectos del capital internacional y colaboran con entusiasmo su realización, aun si éstos conllevan los peores excesos. Sus cajas de resonancia son los centros de investigación, universidades y fundaciones que, bajo su auspicio, se ponen a su disposición para afinar y predicar la justeza de los preceptos del nuevo liberalismo. En esa tarea de propaganda también colaboran los medios masivos de comunicación, sobre todo los especializados en información económica, cuyos propietarios son por lo general los mismos promotores del paradigma. Los grandes grupos industriales y financieros también se valen de los gobiernos del norte. Estos últimos ejercen presión en los foros internacionales para que se adopten políticas favorables al dominio global de las primeras. El "consenso de Washington" es su mejor ejemplo. Algunas veces encuentran un mejor aliado en los gobiernos ultra ortodoxos del sur, que pregonan a los cuatro vientos su globafilia.

La repetición constante en los medios, por parte de hombres de negocios, políticos, analistas, académicos, intelectuales, artistas, transforman la prédica en verdad absoluta, que adquiere una fuerza tal que inhibe toda reflexión e intimida toda resistencia. Pobres de los que se atreven a hablar en contra, porque son calificados de retrógradas, antimodernistas, dogmáticos, estatistas, socialistas trasnochados, globofóbicos, y hasta faltos de ética, cínicos, corruptos e irresponsables.

La conversión masiva de los Estados a ese paradigma planetario ignorando tradiciones, instituciones, desarrollo de las fuerzas políticas y sociales, la elevada densidad económica alcanzada por los países industrializados y sus centros financieros, así como los avances tecnológicos en informática y comunicaciones, han dado lugar a un colosal proceso de expansión del ca-

pitalismo: la globalización. Los principales actores de ese desarrollo no son los Estados como en otras épocas, sino los grupos industriales y financieros, ubicados en su mayoría en los Estados Unidos pero también en Europa y Japón, que buscan conquistar mercados en la aldea global. Aprovechando los programas de ajuste estructural, dichos grupos logran dominar sectores enteros de las economías del sur.

El balance de los resultados es desastroso. Los hechos se empeñan en contradecir las promesas de progreso y bienestar. Esa segunda revolución del capitalismo ha derivado en una formidable concentración de capital y poder. Las firmas han tendido al gigantismo gracias a las fusiones, adquisiciones y efervescencia bursátil; por el contrario, los Estados han tendido al enanismo. Las estructuras del Estado, al igual que las estructuras sociales tradicionales, están siendo barridas brutalmente. En muchos países en desarrollo el Estado se ha literalmente desplomado. El mercantilismo exacerbado de palabras y artículos, de cuerpos y espíritus, de la naturaleza y la cultura, también ha dado por resultado la agravación de las desigualdades y la explotación de hombres, mujeres y niños. Asimismo, ha traído especulación, crisis y criminalidad financieras: desempleo crónico, inestabilidad y precariedad laboral, aumentando las redes mafiosas, aparición de zonas al margen del Estado de derecho; saqueo ambiental, pandemias, ampliación y refinamiento de las técnicas de alineación, entre otros muchos males.

Y es que con la aplicación a ultranza del nuevo paradigma se transfiere el poder real al capital internacional, se reduce la capacidad del Estado para garantizar equidad, se afecta la democracia, se debilita la cohesión social y se agrava el sufrimiento del pueblo. En las nuevas circunstancias los poderes públicos disponen de fuerza y medios cada vez más reducidos para limitar o detener las acciones de los mercados contrarios a los intereses de la ciudadanía y a los del propio Estado. En otras palabras, al imponer el monetarismo como la desregulación de actividades, la liberalización comercial y privatizaciones masivas, se transfiere de las esferas públicas a la esfera privada,

XVIII

decisiones cruciales en materia de inversión, empleo, salud, educación, cultura y ambiente: el Estado ya no cumple sus funciones en beneficio de la sociedad en particular, con la venta masiva de empresas públicas ese patrimonio pasa tarde o temprano a manos de los grandes grupos multinacionales, que los usan principalmente para especular y no para garantizar un servicio público confiable y de alta calidad a corto y largo plazos. La crisis eléctrica que vive California en estos momentos es un buen ejemplo.

México es uno de los países que con mayor fuerza han abrazado el nuevo paradigma. Los resultados han sido muy desiguales. Todos los conocemos. De ahí la necesidad de estudiar las razones del fracaso para sacar lecciones que permitan encausar el proceso de desarrollo por una senda realmente sustentable, es decir, que permitirá al país avanzar simultáneamente, no de manera secuencial, en la dimensión política, económica, social y ambiental del desarrollo.

En ese contexto se inscribe el oportuno trabajo de Guadalupe Huerta sobre la reforma del Estado en su vertiente económica. La idea central que anima esta pertinente investigación es que las políticas del gobierno y la administración pública deben estar guiadas por el interés público y el compromiso del Estado con la sociedad, para que México haga un frente a una globalización que parece avasallar cualquier intento por mantener la independencia económica.

A largo de la primera parte de este libro, la joven y brillante investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana, analiza los cambios que ha experimentado el Estado mexicano en su relación con el desarrollo económico del país. De entrada concentra su atención en las causas que originaron la ampliación de las funciones estatales y el crecimiento de la administración pública durante la época del nacionalismo revolucionario que privó hasta principios de la década de los años 80. Posteriormente, su interés se desplaza al estudio de la reducción de dichas funcio-

nes y de la estructura de gestión pública con el advenimiento del nuevo paradigma económico.

Los resultados poco contundentes de la sustitución del Estado benefactor por un Estado conservador en lo político y liberal en lo económico, llevan a Guadalupe Huerta a concluir la necesidad de articular un modelo de desarrollo, que retome como una función básica y ética del Estado el bienestar de la mayoría de la población y el progreso del país, dentro de un esquema de complementariedad entre los sectores público y privado.

En esa dirección, la autora sostiene que es fundamental revalorizar socialmente las acciones del Estado y la administración pública en general, así como reconocer que las políticas y acciones de gobierno, en particular la intervención del Estado en la economía son elementos clave para asegurar no sólo un mejor funcionamiento de los mercados sino un desarrollo menos excluyente, vistas las formas actuales de reproducción del capital que ha traído la globalización. Para ilustrar su planteamiento centra su atención en la industria eléctrica, dando paso a la segunda parte del libro. Luego de revisar los efectos negativos que tendría la eliminación de la exclusividad del Estado en la prestación del servicio público de electricidad, concluye que se deben preservar las empresas públicas en áreas estratégicas de la economía, pues sólo de esa manera será posible garantizar su contribución al crecimiento económico y bienestar social, en pleno respeto del entorno natural.

Coincido plenamente con ese planteamiento. Es fundamental mantener la exclusividad del Estado en el servicio público de electricidad. Es a través de los servicios públicos que el Estado da legitimidad a su existencia por la acción concreta que desarrolla al servicio del bien común. Debe conservar en sus manos la operación de los servicios públicos, porque la administración pública es superior a la privada en la medida en que la primera se encuentra totalmente orientada a la satisfacción de las necesidades colectivas, y porque está motivada por el altruismo y no por el lucro. Al mismo tiempo, es la más eficaz desde un punto

de vista social, porque gracias a ella el servicio, accesible para todos funcionando al menor costo posible, está en la mejor posición para satisfacer los intereses de los usuarios y contribuir a la reducción de las desigualdades sociales.

Un sector energético en manos del Estado es pieza clave en un proyecto de nación alternativo que establezca un sano equilibrio entre Estado y mercado, proteccionismo y libre comercio, interés público e interés privado, capital y trabajo, eficiencia económica y bienestar social, ser humano y entorno natural. Con la defensa de la industria eléctrica nacionalizada buscamos sostener y ampliar la capacidad del Estado para emprender y promover acciones de interés colectivo. Se trata entonces de oponerse al anquilamiento del Estado interventor.

Es tiempo de reclamar un proyecto de nación con premisas diferentes al pensamiento único y a una globalización a favor del capital. Es tiempo de admitir que otro mundo es posible. Que es viable la construcción de una economía que sitúe al ser humano en el centro de sus preocupaciones, que equilibre el crecimiento económico, bienestar social y cuidado ambiental, que ayude al fortalecimiento de la democracia y la soberanía, lo cual requiere de un Estado con capacidad para actuar.

Víctor Rodríguez–Padilla

ABREVIATURAS

UNIDADES			
km	Kilómetro	MWh	Megawatt – hora
kW	Kilowatt	GWh	Gigawatt – hora
MW	Megawatt	TWh	Terawatt – hora
GW	Gigawatt	MVA	Megavolt – ampere
kWh	Kilowatt – hora	KV	Kilovolt
PREFIJOS			
E	Exa = 10^{18}	G	Giga = 10^9
P	Peta = 10^{15}	M	Mega = 10^6
T	Tera = 10^{12}	K	Kilo = 10^3

*Reforma del Estado y Modernización
Económica.
La Estrategia de Privatización en el Subsector Eléctrico.
El Caso de la Comisión Federal de Electricidad*

Se terminó de imprimir en enero del 2002. Por Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V., Emma No. 75 Col. Nativitas, México, D.F.

La edición en tiro consta de 1000 ejemplares y estuvo al cuidado de la Subcoordinación de Difusión.

Distribución a cargo del INAP