

Tarifas eléctricas: elementos para el debate legislativo

*Francisco Javier Carrillo Soberón**

El tema de las tarifas eléctricas es, sin duda, uno de los temas centrales de la viabilidad de nuestro sector energético nacional. Durante muchos años, las tarifas eléctricas se desvincularon de una visión de autosuficiencia financiera de la industria eléctrica nacionalizada. La fijación de las tarifas formó parte, de hecho, de una política de subsidios deliberada que se diseñó desde el Estado para el consumidor final del servicio público de electricidad.

A fines de los años ochenta, se inició una revisión del papel estructural de las tarifas en las finanzas del sector eléctrico mexicano. Hacia los años 1982 y 1983, la facturación a los consumidores representaba entre 20 y 25 por ciento de los ingresos del sector. En la actualidad, las tarifas componen 100 por ciento del ingreso del sector eléctrico nacional.

Hoy las tarifas de la industria eléctrica nacional son marginalmente superavitarias, considerando el sector eléctrico en su conjunto,

* Diputado federal por el PRD. Secretario de la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados.

es decir, tanto a la Comisión Federal de Electricidad, como a la Compañía de Luz y Fuerza del Centro. Como resultado, nuestras empresas eléctricas viven una tensión interna en la aplicación de las tarifas. ¿De dónde deriva la tensión interna que inducen nuestras tarifas? De la condición socioeconómica de la mayoría del pueblo mexicano y de la garantía que otorga el artículo 27 constitucional para que este servicio público no pueda ser negado a ningún mexicano que lo solicite. De ahí que, a partir de su diseño, las tarifas de contratación de servicio sean prácticamente simbólicas, para que cualquier mexicano tenga acceso al servicio público de electricidad. Esta condición establecida en el artículo 27 constitucional es algo que los mexicanos deberemos saber salvaguardar y defender, en contra de la pretensión de transformar el servicio público de electricidad en una simple mercancía sujeta a las leyes de la oferta y la demanda; y sometida por supuesto al interés de la ganancia y de la renta del interés privado.

De esta forma, el asunto de las tarifas concentra en su discusión y en su diseño la solución y la visión que tenemos del sector eléctrico en el corto, mediano y largo plazos. Nosotros pensamos que las tarifas deben atender a esta visión de un sector eléctrico autosuficiente en sus finanzas pero que al mismo tiempo atienda la realidad socioeconómica de un amplio sector de la población, la cual, teniendo el derecho constitucional al servicio de electricidad, se enfrenta a dificultades reales para sufragar el costo de las tarifas de electricidad.

Por otra parte, a la pregunta recurrente de si se subsidia al sector eléctrico en términos generales, nosotros respondemos que no. Si bien, para el presupuesto de Luz y Fuerza del Centro, aparece un subsidio en el Presupuesto de Egresos de la Federación; al ser contrastado éste en el balance general del ingreso del sector eléctrico nacional, resulta que la suma de ventas de LYFC y de CFE arroja un pequeño superávit global a favor del sector eléctrico.

Existen tensiones también en la relación entre las empresas del sector público de electricidad. Estas tensiones se concentran en el convenio de compra-venta de energía entre Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro, porque la segunda es tratada como un cliente más, ni siquiera como el cliente mayor, que es, de CFE. El resultado es que se le dan precios de venta que no se fijan más que

atendiendo a razones presupuestarias, sin la menor preocupación por la necesaria sinergia que debiera existir entre ambos organismos. Esta situación se explica en gran medida por la creciente presencia de generadores privados que van incrementando sus precios de acuerdo con el alza de los costos de sus insumos. Dicho de otra manera, el generador privado presiona hacia el alza de los costos porque eso es lo que preserva su margen de ganancia, mientras que el sector público, es decir, CFE y LyFC, tienen que incrementar el pago, por ejemplo, de los combustibles, generando solamente más gasto y reduciendo sus excedentes. Se produce entonces una contradicción en el seno de la industria eléctrica, donde hay ya una lucha abierta entre el interés de los privados por preservar su ganancia y la renta que comprometieron con sus inversiones, por un lado, y el interés de la autosuficiencia financiera y de la salud del sector público eléctrico nacional, por el otro.

El concepto del aprovechamiento que originalmente se introduce en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica para las necesidades de reinversión, se ha reducido a lo que posteriormente se modificó para atender la política de subsidios, de tal manera que el componente de las tarifas hecho para resolver los problemas de inversión de corto, mediano y largo plazo, y que fueron la bandera de Ernesto Zedillo y de Vicente Fox para presionar a favor de la inversión privada, se vuelven algo desnaturalizado y que desaparece frente a la realidad social y económica del pueblo mexicano.

Contra la idea que interesadamente difunden muchos medios, el sector energético es un contribuidor importante al Presupuesto de Egresos de la Federación y a los subsidios del consumidor. No hay un solo centavo del PEF destinado a favor del consumidor privado de electricidad: lo que se consigna en los recibos de consumo de electricidad, donde aparece el renglón que explicita el costo real, el subsidio y la cantidad que se paga, es un mero artificio contable porque ni LyFC ni CFE reciben por ese factor un solo centavo del PEF.

Podemos afirmar, entonces, que existe un diseño perverso en el decreto de febrero de 2002, en el cual se plantea suprimir una parte importante de los subsidios, sobre todo a los consumidores medios y bajos medios del sector eléctrico. Debido a que la publicación de tal decreto generó –y sigue generando– una animadversión creciente, particularmente del usuario doméstico, dos meses después, en abril

de 2002, Vicente Fox presentó su iniciativa para abrir la industria eléctrica a un amplio sector de generación privada para los altos consumidores de energía eléctrica. ¿Había o no un vínculo entre generar animadversión del usuario y posteriormente presentar una iniciativa a favor de la privatización?

Por lo anterior, en el Legislativo hemos pensado que, ante la imposibilidad objetiva de establecer un cambio estructural en el sector eléctrico a favor de las empresas públicas y del fortalecimiento de su papel constitucional, una tarea urgente es intervenir en la modificación del sistema de tarifas. Por esta razón, presentamos en abril de 2005 una iniciativa que busca modificar la fracción X del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como reformar los artículos 26, 30, 31 y 40 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que explicaremos más adelante.

Antes es importante subrayar que, a partir del decreto de febrero de 2002, la Cámara de Diputados ha recibido 13 iniciativas de ley relacionadas con el tema de las tarifas eléctricas, de las cuales tres han sido presentadas por legislaturas estatales. Asimismo, se han presentado 45 proposiciones con punto de acuerdo en la misma Cámara de Diputados; además de 21 proposiciones con punto de acuerdo en la Cámara de Senadores y 21 acuerdos de congresos estatales, en torno al mismo tema. Estos números muestran claramente que hoy en día es una obligación central intervenir en el tema de las tarifas eléctricas.

Por cierto, no debemos pasar de largo que, de las 87 proposiciones encauzadas al Congreso General y a los congresos estatales, 17 demandan explícitamente al Ejecutivo Federal la abrogación del acuerdo publicado el 7 de febrero de 2002. Esta circunstancia refleja nítidamente el hecho de que la formación de organismos de resistencia civil para enfrentar el alza de tarifas es un fenómeno prácticamente nacional. Sin embargo, el Ejecutivo Federal ha demostrado absoluta insensibilidad frente a este reclamo social. Por ello, es el Poder Legislativo el que tiene que actuar y promover una nueva legislación, así como nuevas disposiciones en el terreno de las tarifas eléctricas. Se tienen que encontrar opciones pero, en ninguna circunstancia, a costa del detrimento de los ingresos del sector eléctrico ni de las economías familiares de los sectores más débiles del país.

Queremos señalar, a manera de ejemplo, que, si hubiera habido sensibilidad de parte del gobierno federal para el presupuesto del sector, en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2005 aquél tendría que haber sido significativamente distinto del promovido desde la administración foxista. En efecto, el ingreso previsto en el presupuesto para la CFE es de 162 805 millones de pesos (mdp). Sin embargo, todos sus egresos por gastos, inversión y costo financiero suman 136 243 mdp, habiendo un diferencial de 26 562 mdp a favor de CFE, los cuales, bajo la presión de la hacienda federal, la CFE ha decidido destinar a objetos distintos de la aportación a inversión en el propio sector eléctrico. Además, a partir de la información disponible podemos inferir que existen inconsistencias en el tratamiento de algunos conceptos. Por ejemplo, para estimar el costo de proporcionar el servicio de energía eléctrica se incluye una reserva para pasivos laborales, pero, en los presupuestos de egresos, a las empresas del sector eléctrico no se les asignan recursos para esta reserva. De tal suerte, a esos recursos no se les da el destino bajo cuyo supuesto se cobra a los usuarios; o en todo caso habría que preguntarse por qué se cobra para una reserva inexistente.

Una conclusión evidente es que es indispensable que ya no sea exclusivamente la SHCP la que intervenga en la determinación de las tarifas y subsidios del sector eléctrico nacional. Mientras la fijación de las tarifas eléctricas se mantenga bajo la égida de la Secretaría de Hacienda, difícilmente se ponderarán adecuadamente factores como las variaciones estacionales del clima. Estas variaciones y condiciones son muy marcadas e importantes para los sectores de la población que habitan, sobre todo, en el norte y en el sur del país, donde la temporada de verano trae consigo altas temperaturas. En esas regiones en particular, para las familias más modestas cubrir el pago de los recibos de energía eléctrica se vuelve algo insoportable, debido al grado en que se elevaron las tarifas de electricidad. Por otra parte, es importante recordar que no sólo el servicio doméstico es objeto de subsidios: todas las tarifas reciben subsidios. Si las clasificamos por su monto, después de las domésticas se encuentran las tarifas industriales y enseguida las agrícolas.

Ahora bien, la rigidez de la reglamentación de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que obliga a severas y despóticas medidas administrativas en el suministro del servicio y a una absoluta

inflexibilidad frente al usuario, ha provocado –y no es de extrañar– que se generalicen los fenómenos de corrupción y de evasión de pagos. Esto es una muestra clara de que el decreto de febrero de 2002 se hizo en el peor momento y en el peor sentido, y, por lo tanto, tuvo los peores resultados en relación con el sector eléctrico nacional. Pretendiendo mejorar los ingresos del sector, lo que lograron, y esto se sigue profundizando, es fomentar una cultura del “no pago”, al llevar al exceso la incapacidad de pago de importantes sectores de la población.

Por eso se propone que en la fracción X del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se acote ya la facultad exclusiva que hasta hoy tiene la SHCP para fijar tarifas en los servicios de la administración y en materia de tarifas eléctricas, y se propone incorporar a la Cámara de Diputados en el proceso de aprobación de las tarifas.

La modificación y adición propuesta al artículo 26 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica tiene como propósito evitar la suspensión del suministro a aquellos usuarios que, teniendo voluntad para cubrir los rezagos en que han incurrido, su situación económica se los impida. También se busca ofrecer opciones que faciliten el cumplimiento de los adeudos en aquellos casos en los que se ponga en grave riesgo la salud de los afectados por la suspensión del suministro. Con la modificación que se propone, la suspensión ocurriría por falta de pago oportuno de la energía eléctrica durante un periodo normal de facturación y cuando el usuario no haya aceptado un convenio para regularizar su adeudo o por incumplimiento de ese convenio. Además, la suspensión no procedería cuando se ponga en riesgo la salud de las personas afectadas por aquélla. Asimismo, se establece que en el Reglamento se precisarán los requisitos para la celebración de convenios de regularización de adeudos, así como las circunstancias en que se considera que se pone en riesgo la salud.

Con la modificación propuesta al artículo 30 de la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica, se incorpora la Cámara de Diputados al proceso de aprobación de los subsidios a las tarifas eléctricas, con lo cual estará en condiciones de introducir los elementos de sensibilidad social que corresponden al órgano de mediación social por excelencia y en el que se deposita la soberanía popular. Incluso, previendo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público suprima

totalmente el subsidio a usuarios en condiciones de debilidad económica, se faculta a la Cámara de Diputados para que en función de la percepción social que tenga sobre el caso, pueda otorgarlos por propia iniciativa pero cuidando de no afectar el equilibrio presupuestario.

Por su lado, la modificación y adición al artículo 31 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica tienen la finalidad de precisar los aspectos más importantes del proceso de aprobación de los subsidios. Entre ellos, la información necesaria para contar con los elementos de juicio suficientes, a fin de poder tomar decisiones justas y racionales.

Finalmente, la modificación al artículo 40 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica persigue el objetivo de resguardar a los usuarios, de decisiones arbitrarias por parte de los organismos del sector eléctrico. Esta modificación se concibió a propósito de errores en la medición de los parámetros de consumo de energía eléctrica, derivados de fallas en los equipos instalados por dichos organismos.

A manera de conclusión general, quisiéramos señalar que compartimos el criterio de que la base para el establecimiento de las tarifas eléctricas deben ser los costos en que se incurre para proporcionar el servicio de energía eléctrica. En su determinación se deben considerar tanto los costos de operación, como los de inversión y los recaudatorios. También estamos conscientes de que el cálculo de esos parámetros es una tarea compleja que requiere un conocimiento profundo de los procesos que tienen lugar para proporcionar dicho servicio en sus distintas aplicaciones, los patrones de consumo de cada clasificación de usuarios y una amplia y profunda recopilación de información, llevada a cabo por los organismos encargados del servicio.

En ese sentido, la participación del Congreso general o de una de sus cámaras debe tomar en cuenta, dentro del proceso de establecimiento de las tarifas, la complejidad a que hemos hecho referencia, para no asumir responsabilidades propias de una instancia especializada en el tema; pero, por otra parte, como ya lo hemos anotado, debe amparar, en cumplimiento de su función social, a los usuarios a quienes, por su situación socioeconómica, no les es posible cubrir los costos reales del servicio de energía eléctrica. Incluso, debe estar

en posibilidades de poner en práctica tarifas favorecidas, para alentar actividades que incidan benéficamente en el desarrollo económico. Esto último encuentra su fundamento jurídico en los términos del último párrafo del artículo 28 constitucional.

Los recursos para financiar los apoyos referidos pueden provenir de la propia recaudación a que está sujeto el sector eléctrico, como actualmente sucede, o, si se justifica, de otras fuentes de recaudación. De lo que se trata es de alcanzar el equilibrio entre las necesidades financieras y de inversión del sector público eléctrico y el derecho elemental de todo mexicano a tener acceso a los satisfactores básicos para una vida digna.