

PROPUESTA ALTERNATIVA PARA FORTALECER LA INDUSTRIA ELÉCTRICA

*Angelberto Martínez Gómez**

I. Introducción

Actualmente existe un debate en nuestro país sobre las opciones para que la industria eléctrica atienda los retos que presenta su futuro desarrollo manteniendo su independencia y capacidad para decidir su política energética; las opciones se encuentran fundamentalmente divididas en dos grandes campos: uno plantea que el sector eléctrico continúe como propiedad del Estado y otro que este sector sea transferido en propiedad y usufructo al capital privado.

Para poder sustentar una propuesta sobre el fortalecimiento de la industria eléctrica, se considera insoslayable partir de un diagnóstico de la situación actual de este sector, al menos de sus renglones más importantes, así como examinar las implicaciones de su transferencia a los intereses privados. En esa lógica es como hemos estructurado el presente trabajo.

II. Diagnóstico del sector

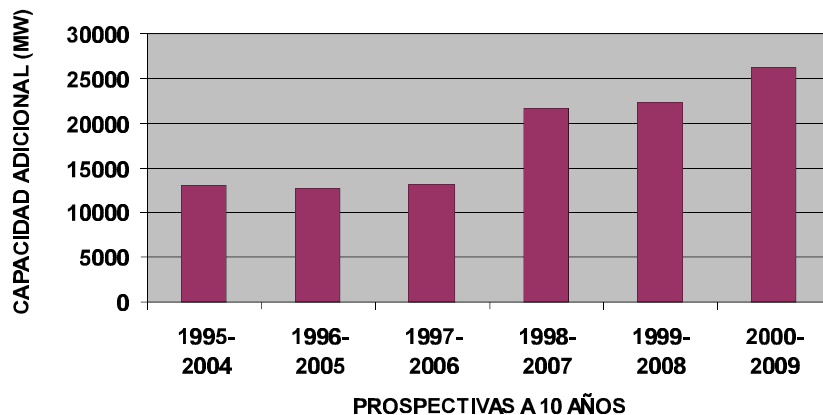
2. 1. Capacidad instalada y margen de reserva

Las versiones oficiales estiman para el futuro un crecimiento en el volumen de ventas de energía eléctrica a una tasa promedio del orden del 6% anual, y transfieren ese mismo crecimiento a las necesidades de capacidad instalada de generación eléctrica; con no ser exacta esta inferencia, ya que optimizando el empleo de la infraestructura eléctrica se puede lograr atención a un crecimiento en las ventas mayor al aumento en capacidad instalada, la tasa de 6% anual no constituye una situación inusitada, pues en el pasado se registraron tasas de crecimiento aún mayores: hasta del 11%. Contrariamente, la administración de Ernesto Zedillo

* Ingeniero mecánico egresado de la Escuela Superior de Ingeniería Mecánica y Eléctrica del Instituto Politécnico Nacional. Fue asesor de la Comisión de Energéticos en la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura. Ha colaborado en la Comisión Federal de Electricidad (CFE) ha sido delegado sindical de proyectos del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM).

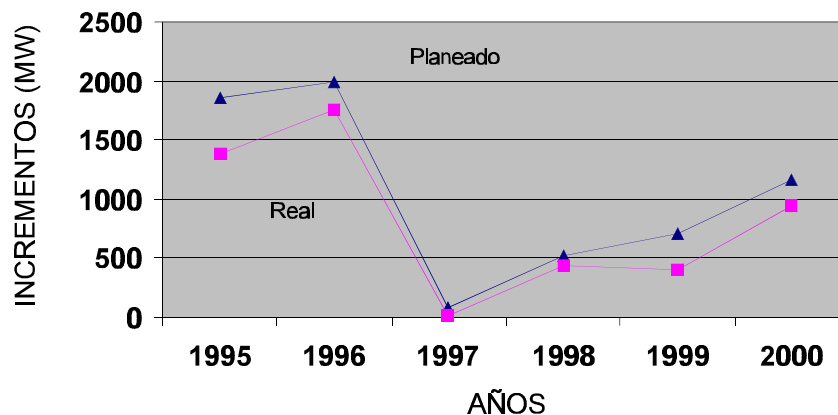
presenta una tasa de crecimiento del 2.2%, que corresponde a la más baja históricamente.

En últimos tiempos, la planeación de esta capacidad ha experimentado bruscas modificaciones que han llamado la atención de diferentes analistas. En el documento *Prospectiva del sector eléctrico 1997-2006*, expedido por la Secretaría de Energía, se estimaban 13,189 mw como necesidades de nueva capacidad para los próximos 10 años; en la *Prospectiva 1998-2007* esta estimación se incrementó a 21,743 mw. Esta desviación no es atribuible a modificaciones en las expectativas de crecimiento de la demanda, ya que éstas se conservan en el mismo orden; difícil es dar una explicación satisfactoria para desviaciones de esa magnitud, y ciertamente la que ha dado la Secretaría de Energía no lo ha sido.



En nuestra opinión habría que ubicar la causa en el incumplimiento de los programas de obra; se ha incurrido en retrasos que impactan las proyecciones futuras y en el propósito de presentar necesidades excesivas a fin de reforzar la argumentación que dé sustento a un proyecto de transferencia de la propiedad del sector.

Otro efecto derivado del incumplimiento de los programas de obra es la reducción en un lapso breve del margen de reserva; en 1997 se contaba con un margen de 40%, que por acuerdo de la junta de gobierno de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) se planeó reducirlo en un plazo de siete años a un valor de 27%, por lo que para los años próximos se planearon incrementos mínimos, pero debido a los incumplimientos referidos esa reducción se alcanzó en un lapso de tres años. Actualmente la seguridad del sistema eléctrico no admite más retrasos, ya que eso implicaría márgenes de reserva totales inferiores a 27%, que equivale a márgenes de operación inferiores a 6%.



2. 2. *Financiamiento de las obras*

La apertura a la inversión del capital privado en la industria eléctrica no es una idea que pueda considerarse original de quienes actualmente sostienen la necesidad de su privatización.

Desde 1986 se aplica en CFE el mecanismo financiero denominado “construir, arrendar, transferir” (CAT) en proyectos de generación termoeléctrica y de transmisión eléctrica, en los que el adjudicatario de un proyecto proporciona el financiamiento, la ingeniería de detalle y la construcción; son operados por CFE y constituyen bienes pertenecientes a un fideicomiso hasta cubrir el monto de la inversión, a partir de lo cual su propiedad se transfiere a CFE.

En las reformas a la Ley del Servicio Público de Electricidad de 1992, cuya constitucionalidad es aún motivo de polémica, se introdujo la figura de “productor independiente de energía” (PIE), en la que el adjudicatario proporciona el financiamiento, construye, opera y es propietario. Esta figura, por disposición legal, se utiliza exclusivamente en proyectos de generación termoeléctrica; el primer proyecto (Mérida III) se adjudicó en 1997 y entró en operación en el 2000.

En las reformas de 1992 también se establecieron disposiciones para impulsar el desarrollo de las figuras de autoabastecimiento y cogeneración, previstas desde la promulgación de la Ley en 1975; otra figura que se introdujo fue la de “pequeño productor”, misma que a la fecha no ha prosperado.

Recientemente se ha dado impulso al mecanismo denominado “obra pública financiada” (OPF), que difiere del CAT en el hecho de que la propiedad es siempre de CFE.

Los mecanismos CAT y OPF son objeto de una normatividad específica, correspondiente a proyectos de inversión diferida en el gasto-financiamiento (Pidiregas). No es el caso de la figura PIE, ya que de acuerdo a la normatividad vigente sólo podrán considerarse Pidiregas “los compromisos que asuman las entidades para adquirir en propiedad bienes de infraestructura financiados por el sector privado” (Manual de normas presupuestarias para la administración pública) y en el caso de los proyectos PIE, como se indicó, la propiedad es siempre de los inversionistas privados, aún cuando se les haya resarcido su inversión a través del pago por el concepto “cargo fijo de capacidad” establecido en los “Contratos de compromiso de capacidad de generación eléctrica y compraventa de energía asociada” entre CFE y los adjudicatarios de proyectos PIE.

La planeación a partir de 1997 privilegia la figura de PIE (la inversión prevista en el Presupuesto de Egresos es tres veces mayor que la de esquemas CAT) que, de acuerdo a los términos de los contratos compromiso, resulta ser el esquema más lesivo para los intereses del país por las siguientes razones:

a) Como se indicó, en este esquema las instalaciones siempre pertenecerán al permisionario, a pesar de que haya recuperado su inversión.

b) Todos los proyectos con este esquema utilizan gas como combustible, cuyo precio tiende a incrementarse y, como el precio de compra de energía por parte de CFE está indexado al precio del gas, la perspectiva es la de un aumento en el precio de la energía eléctrica adquirida.

c) Toda la ingeniería y fabricación de equipo se lleva a cabo en el extranjero, por lo que no beneficia la generación de empleos ni al desarrollo tecnológico.

Añadiremos que el costo nivelado de generación entre los esquemas CAT y PIE es prácticamente igual para el mismo tipo de tecnología (ciclo combinado), y que en ambos CFE termina respaldando los proyectos por medio de arrendamiento o de un contrato de compra de capacidad y energía, respectivamente; es decir, ambos esquemas están sujetos a la capacidad de financiamiento del sector público federal, por lo que no se encuentra justificación al privilegio de los esquemas PIE.

2.3. Recursos disponibles para inversión

Para establecer con transparencia la situación financiera en el sector eléctrico, conviene precisar el significado de las expresiones “autorización presupuestal” y “gasto público” cuando se refieren a este sector. Su empleo descontextualizado transmite la idea de un cargo a los contribuyentes del fisco y encubre que la fuente de los recursos para estos gastos son los ingresos de las entidades encargadas del servicio de energía eléctrica, sólo que estas entidades no pueden por sí mismas disponer ni decidir la aplicación de esos ingresos; para ello se requiere que

anualmente se incluyan en el Presupuesto de Egresos de la Federación y que así sea aprobado por la Cámara de Diputados.

Conviene aclarar que en el caso de CFE, por una parte se efectúa una contribución al gobierno federal (“aprovechamiento”) y por otra recibe una aportación como “transferencia para tarifas deficitarias”; este intercambio contable encubre el hecho de que el subsidio existente para algunas tarifas no proviene de recursos fiscales diferentes a la propia contribución del sector.

Podemos obtener el monto de los recursos que el sector genera y que pueden aplicarse a inversión, bien sea directa o indirecta, restando a los ingresos totales los gastos de explotación y los pagos por obligaciones laborales.

Los datos anteriores nos indican la viabilidad de que el sector eléctrico cubra sus necesidades de inversión con su propia generación de recursos, si bien es de esperarse en el futuro próximo un efecto perjudicial por las obligaciones de pago derivadas de los proyectos PIE que, al no constituir inversión, se aplican a los gastos de explotación que experimentarán un rápido crecimiento, por lo que es apremiante revisar ese esquema.

Al respecto, de realizarse la intención del secretario de energía de eliminar los subsidios a tarifas eléctricas, ello significaría disponer de mayores recursos para inversión, pues como señalamos esos subsidios son cubiertos por las empresas públicas.

2. 4. El caso de Luz y Fuerza del Centro

Este organismo ha sido sometido a cambios de estrategia para el sector eléctrico nacionalizado por parte del gobierno.

Después de la nacionalización de dicho sector, se creó un solo organismo encargado de la prestación del servicio y que fue la CFE; por ello Luz y Fuerza del Centro (LFC) debía ser liquidada e incorporada a CFE, como se procedió con otras empresas existentes al momento de la nacionalización, lo cual no pudo lograrse por la dificultad que representó la integración de los sindicatos existentes en cada empresa.

Ahora la estrategia es tener varias empresas públicas como paso previo a la privatización de las mismas, lo cual es compatible con haberle otorgado personalidad jurídica como empresa pública descentralizada conforme al decreto del 8 de febrero de 1994.

Lo anterior ha impedido que LFC tenga un funcionamiento regular como organismo descentralizado y, en consecuencia, se ha canalizado el crecimiento de la industria eléctrica a la CFE, así como la instrumentación de las políticas gubernamentales, y se ha dado prioridad al proceso de modernización.

Generación interna de fondos (Millones de pesos del 2000)			
	1997	1998	1999
Ingresos totales ¹	85,997	86,235	90,252
Gastos explotación ²	59,280	55,183	57,453
Pagos de obligaciones laborales	2,536	2,632	2,732
Generación interna de fondos ³	24,181	28,420	30,067

Notas:

Venta de energía eléctrica + otros productos.

Gasto corriente + gastos administrativos - aplicación al activo.

Ingresos totales - (gasto de explotación + pagos de obligaciones laborales)

De esa generación interna de fondos para inversión, actualmente se aplican en inversión indirecta por obligaciones de pago adquiridas para cubrir arrendamientos de infraestructura eléctrica (CAT) o por deuda documentada los siguientes:

Servicio de la deuda (Millones de pesos del 2000)			
	1997	1998	1999
Intereses Deuda	5,273	2,213	2,629
Arrendamiento	2,944	2,929	2,692
Amortización deuda	6,534	3,070	3,802
Arrendamiento	4,081	5,508	4,348
Deuda total (inversión indirecta)	18,832	13,720	13,471

Fuente: Tabla de servicio de deuda del punto 4 del oficio de CFE No. DG/129/99, la cual, se proporciona en dólares USD y del anexo "Situación financiera" de febrero 23 de 2000, documentos disponibles en la biblioteca de la Cámara de Diputados.

La inversión indirecta se destina, como lo hemos mencionado, básicamente a infraestructura de generación y transmisión eléctrica; la inversión directa se orienta principalmente a distribución, y los recursos que han estado disponibles para ello se obtienen reduciendo de la generación interna de fondos los correspondientes a la inversión indirecta, lo cual se muestra a continuación:

Recursos disponibles para inversión directa de CFE (Millones de pesos del 2000)			
	1997	1998	1999
Generación interna de fondos	24,181	28,420	30,067
Deuda total (inversión indirecta)	18,832	13,720	13,471
Recursos disponibles (inversión directa)	5,349	14,700	16,596

Fuente: Cuadros anteriores.

Nuestra propuesta considera mantener la integración de la industria eléctrica, para optimizar su funcionamiento, y que la modernización incluya toda la estructura; es opuesta a la proveniente del campo de los partidarios de la privatización que plantean la desintegración del sector eléctrico. Por tal razón, consideramos que debe existir una sola empresa encargada del servicio público de energía eléctrica, resolviendo la integración sindical con procedimientos democráticos y respetando los contratos colectivos existentes.

III. La propuesta de privatización

Para justificar socialmente la transferencia del sector eléctrico a los intereses privados, en los países en que —como el nuestro— es un sector nacionalizado, se utiliza como argumento central que esa medida es condición necesaria para poder establecer un mercado de energía eléctrica del que se esperan los siguientes beneficios sociales:

a) La competencia en este mercado eléctrico produciría una reducción en las tarifas del servicio eléctrico.

b) Esta misma competencia, por su propia dinámica, se encargaría de atender las necesidades de nueva infraestructura del sector.

Es decir que la privatización (súbita o gradual) y la creación de un mercado eléctrico se presentan como aspectos inseparables; lo uno no puede darse sin lo otro. Para crear un mercado eléctrico se requiere dividir la propiedad del sector; privatizar es necesario para instaurar el mercado eléctrico, e instaurar un mercado eléctrico es modernizarse y velar por el bien de la sociedad, según la visión de quienes propugnan la privatización.

Por lo anterior, analizar las expectativas de la implantación de ese mercado en las condiciones concretas de nuestro país nos dará claridad sobre cuál de las opciones que se debaten tiene más potencialidad para atender las necesidades de la sociedad: que el sector eléctrico continúe en manos del Estado o que sea transferido a los intereses privados.

Iniciaremos por precisar que la competencia sólo puede darse en el proceso de generación de energía eléctrica, en el cual pueden establecerse varias empresas generadoras que serán los potenciales oferentes de energía eléctrica; no puede haber competencia en transmisión y distribución de esta energía por constituir monopolios naturales, o sea que en esas actividades resulta más económico que en una región una sola empresa se encargue de ellas en vez de que concurren varias.

El mercado eléctrico en generación sólo considera las centrales termoeléctricas, que son las que establecen el precio del mercado; se excluyen las centrales nucleares y las hidroeléctricas, que por sus características técnicas y bajo costo del energético primario no pueden concurrir al mercado; en éste las diversas empresas generadoras

presentan sus ofertas de energía para cada hora a un organismo encargado del despacho de carga, quien la despacha en el orden creciente de los precios ofertados hasta que la energía generada iguala al consumo demandado. Pero el precio que se pagará a todos los generadores será el del último generador despachado, o sea que el precio de la oferta más baja no beneficia a los consumidores, ya que éstos pagarán el precio más alto correspondiente a ese generador despachado.

Con base en lo anterior, y en las características del despacho de carga de nuestro sistema eléctrico, así como en los costos actuales de generación, arribamos a las siguientes conclusiones sobre los efectos que tendría la implantación del mercado:

a) El costo promedio de generación se incrementaría y su efecto en las tarifas sería de un aumento estimado de 65%, sólo considerando el costo de combustible, aunque habrá que retribuir otros costos: la compensación por arranque y paros, por energía no despachada debido a restricciones, etcétera.

b) Como el mayor consumo de los usuarios domésticos ocurriría en los momentos de máxima demanda, cuando la energía sería más cara, el efecto para ellos sería mayor, con una expectativa de aumento en las tarifas domésticas del orden de 150% (el efecto de eliminar los subsidios sería adicional).

c) Para el caso de contratos bilaterales con grandes consumidores, los beneficios serían prácticamente nulos con respecto al costo de generación actual, pues si bien existe la posibilidad de utilizar una tecnología más eficiente —como son los ciclos combinados— se debe tener en cuenta que en el costo de la energía no sólo incide la eficiencia, sino también el costo del energético primario y no se beneficiarían —como ahora ocurre— del empleo de energéticos de bajo precio o prácticamente nulos, como es el caso de la hidráulica.

En lo que respecta a la capacidad instalada en el mercado de generación, el crecimiento de dicha capacidad se deja en manos de las reglas de la oferta y la demanda y los inversionistas no presentarán una oferta que ponga en riesgo sus ganancias; un ejemplo ilustrativo de lo anterior es lo ocurrido en el sur de California, Estados Unidos, donde la demanda de energía eléctrica obligó a despachar centrales con altos costos de generación y el resultado fue un incremento espectacular en las tarifas a los consumidores, cuyas protestas obligaron al propio gobernador del estado (Gray Davis) a intervenir para regular las tarifas y tomar medidas para incrementar la capacidad de generación.

Como anteriormente lo anotamos, el mercado eléctrico básicamente opera con centrales termoelectricas y, como ahora las que presentan el menor plazo para la recuperación de la inversión son las de ciclo combinado (CC), que utilizan gas natural como combustible, la tendencia de los inversionistas será la de emplear sólo este tipo de tecnología; con esa lógica se ha elaborado la actual planeación del sector eléctrico, con las siguientes consecuencias:

a) Un incremento en la demanda de gas natural, que no es posible atender con la producción nacional, por lo que seremos dependientes en grado creciente de un solo energético importado.

b) El precio del gas importado se rige por criterios aplicados al mercado internacional y tiene una tendencia a la alza, como lo hemos señalado; por tanto, el costo de generación de la energía sería también creciente.

c) La tendencia a privilegiar el gas natural como energético posterga el desarrollo de la explotación de energías renovables, aún de aquellas comercialmente viables, como es el caso de la hidráulica, la geotermia y la eólica.

IV. Consideraciones para sustentar una alternativa

Conforme al artículo 90 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, al artículo 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al artículo 8° de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y al Decreto Presidencial del 8 de febrero de 1994, la CFE y LFC son organismos de la administración pública federal pertenecientes a la administración paraestatal con el carácter de organismos descentralizados.

Los organismos descentralizados deben su carácter a la necesidad de confiar algunas actividades administrativas a órganos creados para un objetivo específico, los cuales guardan con la administración centralizada una relación diversa a la de jerarquía, sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la coordinación y unidad de objetivos. La misma acepción del término “descentralizar” nos comunica la idea de transferir a otros organismos parte de las atribuciones que ejercen las dependencias centrales.

Estos propósitos descentralizadores tienen su expresión legislativa en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que dota a los organismos descentralizados de personalidad jurídica y patrimonio propio; en el artículo 11 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, que les concede autonomía de gestión, y en el artículo 52 de esta misma última ley, que les concede el manejo de sus recursos económicos por medio de sus órganos.

En lo referente a las facultades para conservar la coordinación y unidad de objetivos, éstas se ejercen principalmente en los aspectos de planeación y presupuesto, que para el caso de planeación tienen su expresión jurídica en el artículo 14 de la Ley de Planeación, que confiere a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) la facultad de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, al que debe sujetarse toda la administración pública. En materia de presupuesto, la relación entre la administración pública centralizada y la paraestatal se establece a través del artículo 31 fracción XVI de la citada ley orgánica, que faculta a la SHCP para elaborar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, complementado con el

artículo 17 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que determina que las entidades paraestatales enviarán sus anteproyectos de presupuestos a la SHCP.

Los resultados históricos indican que, en aquellos aspectos en que la normatividad otorga cierta autonomía —como es el de la gestión administrativa y el manejo de sus recursos—, se constata un desempeño exitoso de las entidades a juzgar por sus indicadores de productividad, particularmente en la CFE, y por el reconocimiento declarado de los altos directivos de la administración pública relacionados con el sector eléctrico.

También en el aspecto financiero se han presentado resultados que muestran un desempeño satisfactorio y que, si bien presentan riesgos para generar los recursos que el desarrollo del sector requerirá, ello se debe al efecto de decisiones que están fuera de su competencia; igual señalamiento aplica a la planeación y ejecución de la infraestructura eléctrica necesaria para asegurar el abastecimiento de energía eléctrica.

Por lo que hemos expuesto, consideramos que el principal argumento de los partidarios de la privatización (“la imposibilidad para el gobierno de sostener el crecimiento del sector eléctrico con recursos públicos”) por una parte es incorrecta y por otra es grande la inseguridad de que se obtengan con la privatización.

Un servicio vital para la sociedad debe estar sujeto al escrutinio de la sociedad. Modificar los márgenes de reserva, incurrir en el incumplimiento de los programas de obras, privilegiar lesivos esquemas de financiamiento o dependencia de un solo energético, tomar medidas que quebrantan el patrimonio de los organismos públicos, establecer contribuciones y estructuras tarifarias que deterioran su salud financiera, ya no debe efectuarse obedeciendo a criterios políticos y a espaldas de la sociedad.

La opción de transferir el sector a los intereses privados igualmente deja fuera a la sociedad de la participación y vigilancia del desarrollo de este sector y más aún, como lo hemos tratado de probar, la expone a riesgos sobre la continuidad del abastecimiento de electricidad y a aumentos desmesurados en las tarifas eléctricas.

V. Alternativa propuesta

La alternativa que proponemos considera que el sector eléctrico continúe nacionalizado, consolidando los logros que se han obtenido y extendiéndolos a todo el sector mediante la integración total de la industria, preservándola del manejo político en el cumplimiento de sus fines, y otorgar mayor participación a la sociedad en la vigilancia de su desempeño.

Para ello se propone crear otra figura jurídica dentro de la paraestatalidad, que goce de autonomía en el aspecto presupuestal y dé mayor independencia del

Ejecutivo, sin poner en riesgo la necesaria coordinación que por supuesto debe existir.

Para crear esa figura, a la que denominaremos **Organismos Descentralizados Autónomos**, es suficiente adicionar y reformar diferentes leyes secundarias, de las que apuntamos las principales en resumen adjunto.

Esta propuesta recoge los aspectos valiosos de nuestra experiencia histórica, no los desecha, como la propuesta de privatización; también permitirá impulsar el desarrollo tecnológico y la investigación, aspectos que minimiza la privatización. Además incorpora a la sociedad en la responsabilidad de mejorar y vigilar el funcionamiento del sector eléctrico, al contrario de la propuesta de privatización, que la margina. Este sector continuará siendo sensible a las necesidades sociales, pero con mayor capacidad y eficiencia para resolverlas; además mantiene la capacidad para que la nación determine con independencia su política energética; contrariamente, la propuesta de privatización súbita o gradual atenta contra ese principio.