

Privatización de la industria eléctrica y modelos de empresas. Un balance de la experiencia internacional, con especial referencia a los casos de Gran Bretaña y México

Javier Melgoza Valdivia*

En este artículo se analiza la problemática vinculada a la privatización de la industria eléctrica desde diferentes ópticas: primero, enmarcándola en el impulso privatizador ampliamente difundido en diversas economías nacionales; segundo, destacando las características de los esquemas de privatización propuestos e implementados; tercero, detallando algunas peculiaridades de la experiencia británica; y cuarto, exponiendo de manera crítica la iniciativa del gobierno federal mexicano para la reforma estructural de la industria eléctrica.

Introducción: contexto macroeconómico e ideológico de la ola privatizadora

Parafraseando a un autor clásico, podríamos decir: "Un fantasma recorre la industria eléctrica internacional: el fantasma de la privatización..." En efecto, en el curso de los últimos tres lustros, diversos países han sido testigos de intensos y variados procesos de privatización de sus sectores eléctricos. El listado de dichos países incluye, entre otros, a Argentina, Australia (Victoria), Bolivia, Canadá (Alberta), Colombia, El Salvador, España, Estados Unidos (California), Guatemala, Inglaterra, Noruega,

* Profesor investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, Departamento de Sociología.

Nueva Zelanda y Perú, entre otros. Estamos pues ante un fenómeno ampliamente difundido, cuyo desarrollo se encuentra inmerso en una serie de transformaciones económicas de mayor aliento, que no pocos autores identifican como parte sustancial del ascenso y consolidación del llamado modelo económico neoliberal.

Nuestro país no ha estado al margen de esta profunda transformación. En febrero de 1999, el Ejecutivo federal anunció públicamente —después de numerosos avisos más o menos soterrados— su “Propuesta de Cambio Estructural de la Industria Eléctrica”. La argumentación central de la iniciativa federal se encaminó básicamente en dos direcciones: por un lado, mencionó la necesidad de ampliar sustancialmente la capacidad de generación en el corto plazo, en un contexto de estrecheces de las finanzas estatales; y por otro, aludió la conveniencia de crear un mercado del fluido eléctrico en el cual la participación de la iniciativa privada actuaría como motor fundamental para mejorar los índices de productividad y calidad, así como para reducir notoriamente los costos y los precios del fluido. Asimismo, la iniciativa sostiene que con su propuesta se profundizaría el cambio estructural iniciado tiempo atrás, uno de cuyos componentes fundamentales ha sido, sin duda alguna, el impulso privatizador que no sin vaivenes, ha caracterizado la política económica de las últimas tres administraciones federales.

En efecto, la política de *adelgazamiento* del Estado, de *transferencia* de activos a la iniciativa privada, o —para hablar llanamente—, la política de privatización en México, ya tiene avanzado un largo trecho. Este proceso, que arrancó hacia inicios de los años ochenta, no puede comprenderse sin considerar que ha formado parte de un vasto programa de gobierno encaminado a rediseñar, desde sus propios fundamentos, el modelo de desarrollo del país. De este modo, el llamado modelo de sustitución de importaciones, que dio forma y contenido a la dinámica económica y social de nuestro país durante casi cuatro décadas, ha sido desplazado paulatinamente por una nueva lógica que admite, a la manera de un dogma, la primacía del mercado como criterio rector de la asignación de recursos y beneficios económicos.

Durante más de 18 años, el impulso privatizador se ha desplegado en diferentes direcciones y con ritmos desiguales. Al respecto, es posible establecer tres momentos claramente diferenciados. Durante los años de la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988), el afán privatizador alcanzó a 743 entidades públicas, cuyo valor global rebasó

escasamente los 500 millones de dólares. Este agregado de entidades no se consideraban relevantes para el conjunto de la economía, en tanto no destacaban por proporcionar algún bien o servicio estratégico, ni por el valor de su producción (representaban únicamente el 2.1% de producto interno bruto del sector público), ni por el volumen de su empleo. Estas entidades fueron adjudicadas principalmente a capitales nacionales (93%).

Este proceso adquirió renovado brío en el curso de la administración salinista (1988-1994), durante la cual se privatizaron algunas de las empresas públicas más importantes, como Teléfonos de México, bancos, siderurgias y complejos mineros, entre otras. En esos años, el total de entidades paraestatales, que incluye organismos descentralizados, empresas de participación mayoritaria y fideicomisos públicos, disminuyó de 414 en 1988 a 215 a fines de 1995.¹ Asimismo, el valor de dichas entidades rebasó con mucho el propio de las empresas privatizadas en el periodo anterior; como ilustración basta mencionar que el valor estimado de Teléfonos de México superó los siete mil millones de dólares.

Actualmente somos testigos de la tercera etapa (1995-2000) del proceso de privatización, la cual se ha asentado primordialmente en el terreno de la seguridad social (sistemas de pensiones) y del servicio ferroviario, y se espera continuar a través de la venta de diversos complejos petroquímicos y mediante la llamada reforma estructural del sector eléctrico. La magnitud y alcance de esta tercera etapa no se explica por el número de entidades involucradas, sino por el valor de las mismas y por el carácter estratégico de los bienes y servicios que proporcionan. Así, por ejemplo, diversas estimaciones calculan el valor de los activos de la Comisión Federal de Electricidad en los 70-80 mil millones de dólares.

Por otro lado, la mayoría de las empresas y actividades inmersas en esta tercera etapa de privatización forma parte de lo que podríamos denominar el núcleo duro de las políticas de bienestar social que permitieron la consolidación del Estado posrevolucionario, en particular las que refieren a la seguridad social y la dotación del servicio de energía eléctrica. Por ello, la iniciativa del Ejecutivo federal para modificar la estructura del sector eléctrico ha desatado una vasta polémica cuyos términos abarcan los aspectos económico-financieros, técnicos y organizativos del sector, así como las implicaciones de la iniciativa en torno a la soberanía nacional y el papel del Estado en la promoción del bienestar so-

¹ "Tercer Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo", anexo estadístico.

cial y la dotación de servicios públicos básicos. Es decir, en el debate sobre las privatizaciones no se discuten únicamente cuestiones de tipo económico.

La justificación inicial de las políticas privatizadoras enlazaba, desde los años ochenta, argumentos de diversa índole, tales como la crisis fiscal del Estado y sus efectos sobre la limitada capacidad de endeudamiento público, así como la constatación de un nuevo contexto internacional signado por la apertura de los mercados, la desregulación de las economías nacionales, la creciente competencia internacional y la redefinición del papel del Estado como actor económico. A la par, dicho debate también estuvo permeado por consideraciones metaeconómicas, como el reiterado alegato a favor del mercado como mecanismo idóneo para alentar el desarrollo y el reparto adecuado de los beneficios económicos. En consecuencia, los promotores del nuevo modelo de desarrollo —neoliberal— impulsaron la supresión de todo elemento que implicara restricciones al libre juego de las fuerzas del mercado —oferta y demanda—. Con base en este tipo de apreciaciones, se ofrecieron a capitales privados empresas que incluso no gravitaban sobre las finanzas públicas, que no estaban en situación deficitaria —como Teléfonos de México—. Se impuso así el supuesto metaeconómico que otorga a los capitales privados el protagonismo en la actividad económica. Este supuesto, que anidaba en el diseño de las políticas nacionales desde principios de los años ochenta, se plasmó explícitamente en el *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, mediante la crítica gubernamental al modelo de sustitución de importaciones y el intervencionismo del Estado en la economía.² En suma, el desarrollo y consolidación del modelo económico neoliberal, con su secuela de privatizaciones, es indisociable de la emergencia y predominio de supuestos ideológicos que estiman, a la vez, al mercado como mecanismo autosuficiente para regular las actividades económicas y a los capitales privados como sus actores protagónicos: “el Estado-productor y el Estado-benefactor han quedado atrás, como ineficaces y populistas reliquias del pasado”.³

Este *giro ideológico*, esta nueva concepción de la primacía de la iniciativa privada y el confinamiento de las actividades estatales, se refleja

² Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989.

³ Gustavo Emmerich (coord.), *Las políticas salinistas: balance a mitad del sexenio (1988-1991)*, p. 31, México, UAM-Iztapalapa, 1993.

claramente en el discurso gubernamental sobre el sector eléctrico. Al respecto, vale la pena recordar que al momento de su nacionalización, el Gobierno federal reconoció la necesidad de modificar sustancialmente la estructura y el régimen de propiedad de la industria eléctrica en tanto, según el enfoque gubernamental, ya era palmaria “la contradicción creciente entre el desarrollo económico y social del país y el funcionamiento de las empresas eléctricas privadas”. Así, en palabras del entonces secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena,

Los estudios realizados sobre el ritmo de crecimiento del país concluyen que, en los próximos ocho años (1960-1968), debe duplicarse la producción de la energía eléctrica actual, pero ante este hecho necesario e indudable, se observa que las empresas privadas tendían únicamente a ampliar sus zonas de distribución, esto es, a entrar en los lugares que les representaban mayor utilidad y menores costos de producción, sin preocuparse demasiado por realizar nuevas inversiones para generación y sí insistiendo constantemente en que la Comisión Federal de Electricidad produjera mayor fluido para ser revendido por ellos. Por otra parte, *en la naturaleza misma de la empresa privada llevaba a que en primer término tuviera a la vista sus particulares intereses*, sin estructurar sus inversiones y nuevas solicitudes de acuerdo con la fisonomía del país en pleno desarrollo.⁴

Cuatro décadas después, la naturaleza de la empresa privada es percibida de manera diametralmente opuesta a la concepción que propició la nacionalización de la industria eléctrica. Así, el texto de la iniciativa para reformar el sector eléctrico sostiene que:

La participación exclusiva del Estado en el servicio público de energía eléctrica ya no puede ser el sustento de la evolución que requiere nuestro sistema eléctrico. De hecho, *esa exclusividad puede llegar a convertirse en un obstáculo para su expansión y modernización*. Postergar la apertura a [...] la participación privada implicaría poner en riesgo la oferta de electricidad en el futuro cercano y con ello el potencial de progreso material y el bienestar de todos los mexicanos. Postergarla implicaría también poder en riesgo la capacidad del Estado para dar respuesta, con los mismos recursos globales, a las necesidades de inversión social y de expansión de los servicios.⁵

⁴ Al respecto, véase Enrique de la Garza *et. al.*, *Historia de la Industria Eléctrica en México, México*, t: 285 y ss., México, UAM-Iztapalapa, 1994.

⁵ Presidencia de la República, “Iniciativa para la reforma estructural del sector eléctrico”, febrero de 1999, p. 9, cursivas nuestras.

Si bien el argumento central a favor de la privatización del sector eléctrico alude las restricciones presupuestales del Estado y a la necesidad de dirigir los pocos recursos públicos a diversos requerimientos sociales (como la educación pública, salud y vivienda), el mismo texto del Ejecutivo federal no deja dudas en cuanto a la definición estratégica de conformar un mercado eléctrico, independientemente de la disponibilidad de los recursos respectivos. En efecto, el documento citado indica:

La evolución de la estructura organizacional del sector a nivel mundial atiende a la necesidad de aumentar la eficiencia en la operación y propiciar el desarrollo de la industria eléctrica. Los desarrollos tecnológicos... (del sector) permiten la creación de sistemas competitivos que tendrán como efecto una mayor eficiencia en el suministro de energía eléctrica y la reducción de costos para la economía nacional en su conjunto. Es por este motivo, que *aun contando con los recursos públicos necesarios para la expansión del sector*, la apertura del mismo ofrecería importantes beneficios para los mexicanos.⁶

En otras palabras, desde la óptica gubernamental, la apertura del sector a las inversiones privadas es condición sine qua non para su modernización organizativa y tecnológica, así como para la mejoría de su eficiencia productiva y la reducción de costos de operación. De esta manera, el texto del Ejecutivo federal reedita la convicción prevaleciente en diversas instancias gubernamentales que sostiene que la participación del capital privado en áreas económicas anteriormente consideradas exclusivas del Estado es la única vía para:

1. Elevar la eficiencia general del sector público en términos productivos, financieros y administrativos, de asignación de recursos y de competitividad;
2. mejorar las formas de gestión, control y planeación de las actividades públicas, concentrando las actividades estatales en áreas estratégicas;
3. apoyar los programas de saneamiento y fortalecimiento de las finanzas públicas por medios directos e indirectos, tales como la venta de activos productivos o fiscalmente, y;
4. disminuir las presiones sobre el Estado de los grupos sociales corporativos (proveedores, contratistas, burócratas y sindicatos).⁷

⁶ *Ibidem.*

⁷ A. Martín, "Evaluación de la privatización en América Latina", mimeo, México, INAP-ILPES, 1988.

Aunque con indudables matices, las diferentes concepciones que han impulsado la privatización de las industrias eléctricas en varios países comparten, palabras más o menos, las cuatro consideraciones precedentes. Ello da pie para emprender un análisis, así sea por el momento somero, de algunos elementos comunes en los afanes privatizadores, atendiendo en particular la propia estrategia de cambio estructural y sus implicaciones para la confección de los modelos de empresas derivadas de la –para utilizar un eufemismo multisocorrido– “transferencia de recursos a la iniciativa privada”.

Temas básicos de discusión en las propuestas de reforma de la industria eléctrica

a) La estructura industrial. De conformidad con los estudiosos de la estructura industrial, las principales opciones para la organización de la industria eléctrica son:

- Verticalmente integrada, tanto en un alcance nacional como por región;
- verticalmente separada según las tres funciones principales del sector, esto es: generación, transmisión y distribución;
- verticalmente separada y separación horizontal de la generación y distribución, con un enfoque en la competencia por el mercado en el nivel de la generación, prevaleciendo el monopolio de un comprador (comprador sencillo); y,
- vertical y horizontalmente separada, para introducir una competencia de producto-mercado en la generación (a través de un “pool”) y en el abasto al consumidor.

Figura 1. Grados de competencia en el sector eléctrico

Verticalmente integrada. Propiedad pública o privada	Verticalmente integrada, pero organizada como centros de utilidad	Verticalmente y horizontalmente separada, con monopolio de un comprador	Vertical y horizontalmente separada, con alta competencia en generación (“pool”) y en el abasto al consumidor
---	---	---	---

La figura 1 ilustra el rango de opciones, e identifica algunos de los modelos particulares que han sido implementados en las industrias eléctricas alrededor del mundo. Moviéndose de izquierda a derecha se incrementa la extensión hasta donde las fuerzas competitivas, y particularmente la de producto-mercado, son usadas por la nueva industria. Claro que hay muchas otras opciones, las cuales son, sin embargo, variantes de los modelos referidos en esta figura.

La elección de alguna de las modalidades de estructura referidas pueden desplegarse en el marco de esquemas de propiedad tanto estatal como privada. Empero, la principal diferencia entre ellas, está relacionada con su enfoque en sí, y con la forma en que se desea propiciar la competencia en el sector. Sin embargo, cabe mencionar que no siempre es posible diseñar una estructura industrial totalmente competitiva. Existen numerosos ejemplos de sistemas que, debido a su inherente capacidad de generación de mercados de energía y donde podría ser difícil una competencia efectiva. Además, hay otros sistemas en los cuales, aunque sea técnicamente factible la introducción de una fuerte competencia de producto-mercado inmediatamente, ello podría no ser deseable porque —como señala Michael G. Webb— “... podría no direccionar los principales factores de la industria a ser considerados. Un buen ejemplo de esto es la reforma de la industria eléctrica de Ucrania y la introducción de un grupo competidor. El principal problema allí fue la falta de una disciplina comercial y la falta de pago por parte de los consumidores; en este caso la reforma no consideró este aspecto. El sistema ha continuado en operación, con una alta proporción de cuentas que debieron ser pagadas en especie, no en efectivo, y las cuentas se han ido incrementando. De ahí que, en retrospectiva, consideremos inapropiado el enfoque inicial de las propias reformas”.⁸

b) El tema de la regulación. De manera generalizada, antes de la reforma, la regulación es tarea específica de un departamento del gobierno en cuestión, típicamente el Ministerio-Despacho-Secretaría de Energía. La reforma en muchos países se ha visto acompañada del establecimiento de nuevos sistemas regulatorios independientes. Éstos han sido diseñados para terminar con una interferencia política en las decisiones de precios y tarifas, lo que, según los afanes privatizadores, reduciría sustancialmente riesgos a los inversionistas y haría factible la inversión privada en el sector, con la consecuente disminución de costos. No obstante, estudiosos del sector consideran que es necesario considerar si debe ser sólo un ente regulador o bien una comisión reguladora; además, se vuelve ineludible la definición de mecanismos encaminados a la solución de disputas entre las empresas, así como un sistema eficaz para

⁸ Michael G. Webb, “Reform and Regulation in Electric Sector”, mimeo, London Economics, agosto de 1999.

proteger los intereses de los consumidores y un sistema adicional para la regulación de los precios.

c) **Estructuras de mercado y arreglos comerciales.** Los modelos de reforma que involucran diferentes grados de separación vertical y horizontal de la industria, requieren la introducción de nuevas estructuras de mercado y sistemas de precios. Por ejemplo, bajo el modelo de monopolio vertical integrado, generalmente no hay una transferencia de precios entre las diferentes funciones de generación, transmisión y distribución. "Esto significa que el sistema de precios no puede ser usado como indicador de los costos de proveeduría en estas diferentes funciones. Cuando una industria está horizontal y verticalmente separada, pueden ser introducidos nuevos mercados primarios, secundarios y futuros. Se requerirán así nuevos contratos con nuevos generadores, junto con los precios para el uso de los sistemas de transmisión y distribución, así como tarifas al mayoreo y menudeo. Estos diferentes tipos de contratos y tarifas deben ser diseñados a efecto de lograr los objetivos acordados, específicamente para elevar la eficiencia, la viabilidad financiera y la calidad-confiabilidad del servicio."⁹ Así por ejemplo, de conformidad con estas consideraciones, los contratos con generadores, deben ser diseñados para asegurar que los incentivos sean otorgados para maximizar la disponibilidad de las diferentes unidades de generación, que sean consistentes con el menor costo del despacho de la planta de generación.

Un asunto de no menor importancia en el diseño de estrategias de reforma estructural de la industria eléctrica remite a los arreglos comerciales que cumplan, además de lo señalado arriba, con objetivos sociales, incluyendo la asistencia a consumidores de bajo ingreso. Sobre este aspecto, cabe mencionar que muchos países han tomado la decisión de que la reforma debe ir acompañada de una reestructuración de precios que asegure que éstos están relacionados con los costos para todos los grupos de consumidores, y que ahí no hay —o no debe haber— subsidios cruzados, encaminados a mejorar la eficiencia asignada. En todo caso, se señala que cualquier soporte requerido para grupos particulares de consumidores debe ser proporcionado directamente por el gobierno local o central federal. Por lo demás, las circunstancias particulares del caso mexicano obligan a un tratamiento pormenorizado de esta cuestión, más aún si se

⁹ *Ibidem.*

considera la aguda caída en los niveles del ingreso que ha experimentado en años recientes la mayoría de la población.¹⁰

d) Régimen de propiedad. En términos generales, los procesos de privatización han iniciado tomando como base 100% de participación del sector público en la industria; a continuación se procede con la introducción del sector privado para ofrecer servicios específicos, como la construcción de nuevas instalaciones, medición y facturación, entre otras; después, en el corto plazo, se despliega el manejo de contratos, arrendamientos, concesiones totales y privatizaciones absolutas, las cuales pueden realizarse mediante licitaciones, ofertas públicas, venta comercial u otras variantes. En muchos casos, seleccionar la opción de dar la posesión de las empresas, está ligada a las diferentes estrategias encaminadas a introducir la competencia en el ámbito de la industria. Empero, algunas de las opciones de “transferencia de recursos” limitan el desarrollo de la propia competencia. Por ejemplo, la privatización a través del otorgamiento de concesiones a largo plazo, el cual crea, típicamente, un monopolio legal sobre la base de la exclusividad por un periodo definido. Argentina ha tratado de manejar la transformación del sector de esta manera, otorgando la administración de concesiones a 10 años, renovables en todos los casos hasta 95. De manera análoga, los acuerdos de compra de energía también crean monopolios contractuales por el periodo de vida del contrato.

La propuesta mexicana

Los temas básicos de discusión en torno a las propuestas de privatización de la industria eléctrica que se han planteado en la polémica internacional aparecen, con mayor o menor nitidez, en la iniciativa del Ejecutivo Federal mexicano. En este apartado sintetizaremos, primero, los argumentos centrales que apuntalan dicha iniciativa y, posteriormente, reseñaremos la estrategia operativa que al respecto se ha promovido. En ambas tareas nos circunscribiremos, en la medida de lo posible, a los términos precisos de los documentos oficiales.

¹⁰ Al respecto, no está por demás referir que, según la opinión de especialistas de la Academia Mexicana de Ingeniería, “[...] la energía eléctrica no es una mercancía de la que alguien pueda prescindir sino un servicio público fundamental para el desarrollo económico y social” (*Comentarios de la Academia Mexicana de Ingeniería a la Propuesta de Modificación de los Artículos 27 y 28 Constitucionales*, México, 12 de abril de 1999).

La argumentación. De conformidad con diversos estudios prospectivos sobre la demanda futura, el gobierno federal estimaba –hacia febrero de 1999– la necesidad de instalar en los próximos seis años una capacidad de generación adicional de aproximadamente 13 mil megawatts (Mw), equivalentes a más de la tercera parte de la capacidad actualmente disponible. Los sistemas de transmisión y distribución, por su parte, requerirían también de fuertes inversiones para garantizar el abasto continuo, suficiente y de calidad del fluido eléctrico. Por otra parte, las instancias gubernamentales calcularon esas inversiones en el orden de los 250 mil millones de pesos para el periodo 1999-2005, cifra que gravitaría desfavorablemente en torno del presupuesto federal “en momentos en los que se enfrenta un importante rezago en la satisfacción de otras necesidades básicas y fuertes restricciones de disponibilidad de recursos”.

La apertura al capital privado de las tareas de generación se sustenta en la disponibilidad de un nuevo patrón tecnológico –las llamadas centrales de “ciclo combinado”– que posibilita la instalación y operación de equipo altamente eficiente y rentable, pese a su menor tamaño, con lo cual se rompe, aunque parcialmente, con la lógica de las economías de escala en esta actividad. Asimismo, estas centrales se instalan en menor tiempo y pueden localizarse cerca de los sitios de consumo, con lo cual se reducen las pérdidas de energía como consecuencia de la transmisión. Desde la perspectiva gubernamental, “estas circunstancias permiten que pequeñas empresas financien y construyen nuevas instalaciones de generación [...] y compitan libremente por la oportunidad de vender su energía”.

Por lo que toca a la transmisión del fluido, se precisa que el objetivo es modernizar la red y elevar su confiabilidad, su seguridad, así como la calidad del servicio, ya que en años recientes los niveles de inversión han estado limitados por la escasez de recursos públicos. Esto “ha provocado restricciones en enlaces del sistema interconectado nacional, que no permiten aprovechar a plenitud la capacidad de generación, lo cual incrementa el costo de producción de la energía eléctrica y reduce la eficiencia y confiabilidad del sistema”.

De manera semejante, el gobierno federal estima que en la distribución, la inversión ha sido insuficiente, lo que implica severas trabas en la calidad y confiabilidad del servicio, “sobre todo en la zona centro del país”, donde los indicadores de operación se encuentran por debajo de los requeridos por la planta productiva y las necesidades de los consumidores en general.

Aunque no se ha mencionado explícitamente, también forma parte del discurso gubernamental la necesidad de romper con ataduras de corte laboral, sindical y contractual que entorpecen el desarrollo del sector y encarece el servicio.¹¹

La estrategia de cambio estructural. Para llevar a buen término la transformación deseada, el gobierno federal identifica, en primer lugar, la necesidad de modificar “significativamente el marco jurídico vigente. Será necesario reformar los artículos 27 y 28 de la Constitución... y la legislación secundaria, así como expedir una nueva Ley de la Industria Eléctrica y nuevas disposiciones reglamentarias y de regulación...”¹² A continuación, se esbozan las características de lo que, en el discurso oficial, se denomina una *transición ordenada mediante la reforma en tres etapas*, de las cuales se esperaba –hacia inicios de este año– concluir las primeras dos al finalizar la presente administración (diciembre del año 2000).

En la *primera etapa*, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Luz y Fuerza del Centro (LFC) se transformarán en diversas empresas de participación estatal especializadas: varias empresas de generación y distribución y una empresas de transmisión. En esta etapa también “se establecería el marco de regulación básico, el diseño del mercado eléctrico, se creará el organismo público encargado de la operación de la red nacional de transmisión y del mercado (despacho eléctrico), y el organismo descentralizado responsable de la generación nucleoelectrica”.

La *segunda etapa* estaría marcada por el inicio de operaciones del mercado eléctrico mayorista, por lo que la generación y la comercialización se abrirían a la inversión privada, nacional y extranjera. Las empresas de generación públicas y privadas competirían unas con otras en el mercado eléctrico. Los generadores podrían establecer contratos bilaterales con las nuevas empresas de distribución y con los usuarios calificados, con o sin la intervención de comercializadores. Asimismo, “se otorgarán concesiones a empresas de transmisión interesadas en desarrollar redes no interconectadas al sistema nacional de transmisión”.

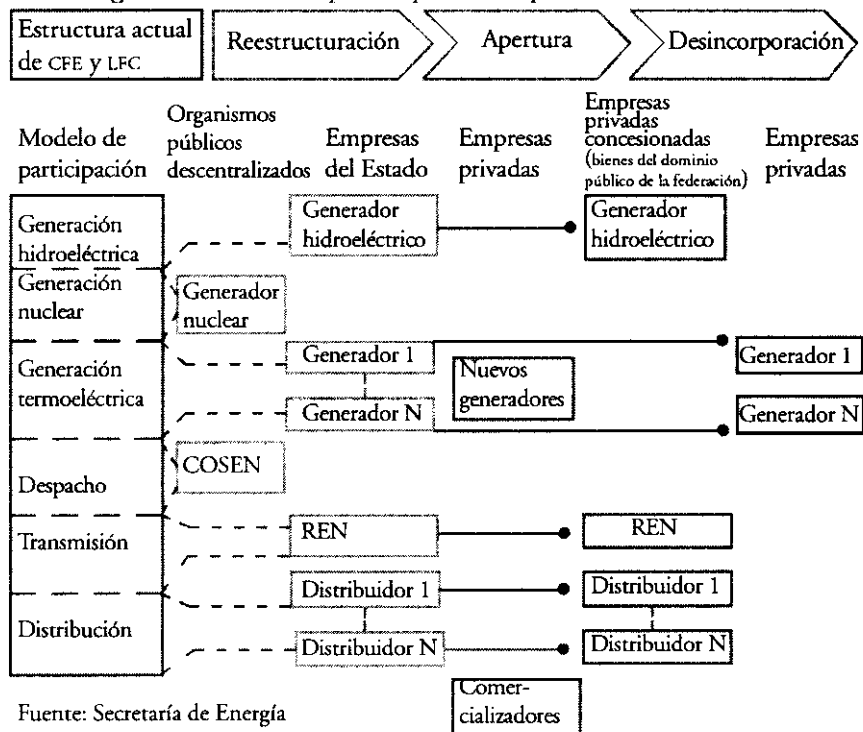
¹¹ En este caso, el destinatario de tales aseveraciones es por demás evidente: el Sindicato Mexicano de Electricistas y su contrato colectivo, el cual fue calificado por un alto funcionario de la Secretaría de Energía como “monstruoso”.

¹² Paradojas del neoliberalismo: el afán privatizador, que tiene tan en alta estima la deregulación de la economía, se encuentra en este caso con la necesidad de ampliar el terreno de la regulación. Ya lo precisaron los miembros de la Academia Mexicana de Ingeniería: “A más mercado, más regulación. De adoptarse el esquema propuesto, habría necesidad de regular aspectos nuevos, como adquisiciones y fusiones, concesiones, precios, tope, no discriminación entre consumidores, etc [...]” (*loc. cit.*).

Por último, en la *tercera etapa* las empresas públicas de generación y distribución y la empresa de transmisión serán desincorporadas progresivamente. Este proceso “será crucial para que la transformación del sector eléctrico sea completa y exitosa, y permitirá obtener recursos para el desarrollo de la infraestructura del agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, y para constituir los fondos que sustenten los pasivos laborales con los trabajadores y los jubilados del sector. El gobierno estará en condiciones (sic) de llevar a cabo la desincorporación de empresas públicas a partir del año 2000; en ella podrá preverse la participación de capital de los gobiernos locales atendiendo a los objetivos de federalización, así como participación social con recursos de los trabajadores y fondos de pensiones”.

La siguiente gráfica presenta, de manera esquemática, la lógica y características generales de esta estrategia de reforma del sector eléctrico, conforme las tres etapas enunciadas: reestructuración, apertura y desincorporación, y atendiendo a las fases del proceso de trabajo fundamentales: generación, despacho, transmisión y distribución.

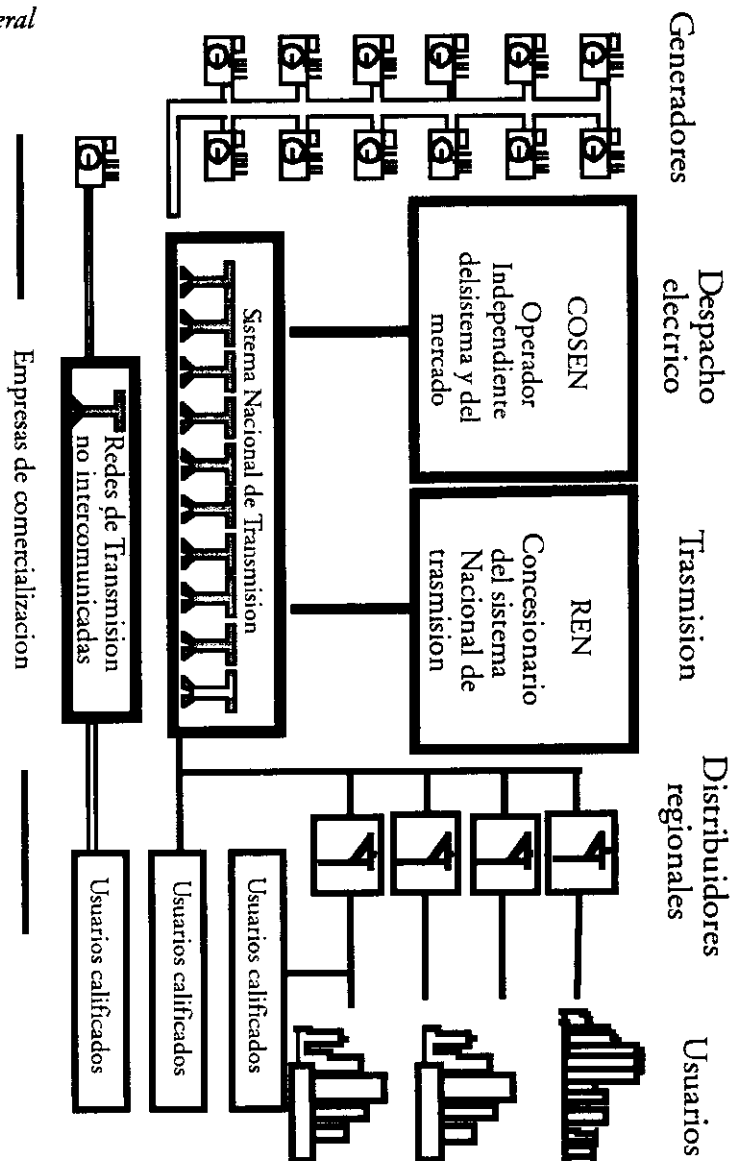
Figura 2. México: etapas del proceso de privatización



La estructura propuesta. Los principales elementos que constituirán –según la iniciativa federal– la nueva estructura del sector eléctrico se presentan en la gráfica 3, en la cual destacan los siguientes elementos:

- La transformación de los actuales organismos del sector público del sector en distintas empresas especializadas de generación y distribución, y una empresa encargada del sistema nacional de transmisión, denominada Red Eléctrica Nacional (REN);
- la creación de un organismo público descentralizado (Centro de Operación del Sistema Eléctrico Nacional, COSEN), encargado de la operación de la red nacional de transmisión y del mercado eléctrico mayorista (despacho eléctrico) y la creación de otro organismo que tenga por objeto la generación de energía nucleoelectrica;
- la apertura de las actividades de la industria eléctrica a la inversión privada nacional y extranjera;
- el establecimiento de un mercado eléctrico mayorista de corto plazo, a través del cual los generadores vendan su energía en condiciones de competencia y el precio sea determinado libremente;
- el libre acceso a la red nacional de transmisión y la posibilidad de que los usuarios calificados participen, directamente o a través de comercializadores, en el mercado eléctrico mayorista;
- el desarrollo de contratos bilaterales de largo plazo, cuyos términos serán pactados libremente por los compradores y vendedores de energía eléctrica;
- el establecimiento de disposiciones que permitan a los sistemas eléctricos del país que no estén interconectados a la red nacional de transmisión operar bajo condiciones especiales;
- la aplicación de una política de subsidios “transparente y eficaz”, con objetivos explícitos de beneficio social;

Figura 3. Estructura de la industria eléctrica propuesta por el Gobierno Federal



Fuente: Secretaría de Energía

- la planeación, a cargo de la Secretaría de Energía, de las inversiones de la red nacional de transmisión y, en su caso, “el establecimiento de incentivos para el desarrollo eficiente y competitivo del sector”, y;

- El desarrollo de “un marco jurídico claro, transparente y predecible que brinde seguridad jurídica a la inversión privada y permita a la Comisión Reguladora de Energía, como autoridad independiente, regular los monopolios naturales de transmisión y de distribución en cuanto a precio, inversiones y calidad del servicio, así como las demás actividades que formen parte de la industria eléctrica”.

Esta estructura propuesta por el gobierno federal para el sector eléctrico, así como las principales características de las etapas de su reforma, guardan múltiples similitudes con la experiencia análoga de Gran Bretaña. Y no por mera coincidencia. No estamos descubriendo el hilo negro. Un grupo de reconocidos ingenieros mexicanos así lo expresa: “El modelo del mercado eléctrico que se presenta en el proyecto [del Ejecutivo Federal] fue tomado, aparentemente, del modelo establecido en Inglaterra y Gales, un modelo que es poco representativo del caso mexicano”.¹³ Por su parte, Steve Thomas, analista internacional de la industria eléctrica comenta sin ambages: “Se ha hablado mucho del modelo británico, y los consultores han estado muy activos en todo el mundo vendiéndoselo a las naciones en desarrollo. Éste es un negocio mezquino[...]”.¹⁴ Conviene pues entresacar algunos elementos significativos del así llamado modelo británico para evaluar su desarrollo y, por parentesco, reflexionar en torno al caso mexicano.

La experiencia de Gran Bretaña¹⁵

En Inglaterra, con la privatización de su industria eléctrica, por primera vez un país intentó reformar la estructura de la generación y suministro

¹³ *Loc. cit.* y agregan: “En Inglaterra se tenía un sistema basado casi en su totalidad en generación termoelectrónica, con una red de distribución muy densa, en un territorio del tamaño del estado de Chihuahua. Acá se tiene un territorio 10 veces mayor, con un porcentaje significativo (27%) de generación hidroeléctrica, y con una red débil con varios ‘cuellos de botella’. En este sistema no será posible operar, en realidad, un verdadero ‘mercado de electricidad’, dada la imposibilidad de transmitir en todos los casos la energía generada a cualquier punto de la red que la requiera”.

¹⁴ En “Futuro de los mercados de electricidad”, en: *Seminario Internacional Impactos de la Privatización Eléctrica a Nivel Mundial*, México, D.F., agosto de 1999.

¹⁵ En este apartado retomamos buena parte de los planteamientos e incluso la letra de Steve Thomas según aparece en su artículo “Futuro de los mercados de la electricidad: ¿una economía de mercado que realmente funciona o una oligarquía en ciernes? Cft. www.geocities.com/CapitolHill/Parliament/1461/Seminario/StthomasEsp.htm

del fluido en el marco de una política explícita de incentivar la competitividad. Todo ello ocurre al calor del predominio de las políticas económicas impulsadas por la administración de M. Thatcher. En su momento, según lo expresa Steve Thomas, “la mayoría de la gente, incluidos varios especialistas, apenas si tenían idea de lo que estaba sucediendo”. Y añade: “Ahora los conceptos son mucho más conocidos y, en perspectiva, lo que se intentó está bastante claro: privatizar, reestructurar, desintegrar, introducir la competencia y establecer una nueva regulación”.¹⁶

El principal motivo de las reformas de la industria eléctrica inglesa, así como para del resto de las políticas privatizadoras emprendidas por el gobierno conservador de la *Dama de Hierro*, fue transferir a accionistas privados los activos propiedad del gobierno. Sin embargo, una peculiaridad de esta reforma refiere el hecho de que en el programa de privatización británico una gran proporción de las acciones se vendió al público en general. Ello implicó, al decir de varios analistas, que para que la medida fuera popular, las acciones deberían tener un precio menor al real y con un riesgo mínimo de fracaso de las nuevas empresas.

Por múltiples razones, especialmente por los efectos de distorsión que hubiera provocado en la bolsa de valores la canalización de tantos recursos en una nueva actividad, no fue viable la venta inmediata de las compañías eléctricas. Las doce empresas distribuidoras y minoristas, anteriormente conocidas como Consejos de Área (Area Boards), cambiaron su nombre por el de compañías regionales de electricidad (REC) y se privatizaron en el curso de un año. National Power y PowerGen, las compañías generadoras que se separaron del Consejo Central para la Generación de Electricidad (CEGB) fueron vendidas en dos partes, en 1991 y 1994. El sector nuclear, que también pertenecía al CEGB, no fue privatizado inicialmente, sino que sus plantas fueron ubicadas en una nueva compañía del gobierno, llamada Nuclear Electric. Sin embargo, en 1996, Nuclear Electric se combinó con su homóloga escocesa, Scottish Nuclear, y a su vez se fraccionó en una compañía más grande que para entonces fue privatizada (British Energy) y el resto en una compañía estatal que no puede ser privatizada (Magnox Electric). La Empresa Nacional en Red (National Grid Company, NGC), que había sido parte de la CEGB fue inicialmente una propiedad conjunta de las REC, pero fueron obligadas a vender sus acciones en 1995.

¹⁶ *Loc. cit.*

El cambio estructural en la industria eléctrica británica, considerando el periodo que va de 1990 al año 2001, y desglosando las condiciones en las cuales se desarrollan las tareas de generación, transmisión, distribución y venta minorista, se muestra en los cuadros 1 a 4. Allí se aprecia la estructura del sector antes de la privatización, después de la privatización, la estructura actual y la esperada, hacia inicios del próximo siglo. De ahí se desprenden algunas consideraciones preliminares:

- Por lo que toca a la generación, se transita de una situación de monopolio, ejercido por el CEBG, hacia la coexistencia paulatina de varias empresas generadoras;
- la venta al menudeo, que antes de la privatización realizaban doce monopolios regionales, se espera que hacia el 2001 la realicen 4 o 5 empresas que serán, a su vez, propiedad de las compañías generadoras, las cuales comercian también gas y mantienen alianzas estratégicas con instituciones bancarias y otras grandes corporaciones;
- la distribución, que también se realizaba hasta los años ochenta mediante 12 monopolios regionales, se espera transite un proceso de creciente monopolización (únicamente 3 ó 4 empresas de distribución), y;
- Por último, la transmisión, se mantendrá como monopolio nacional, aunque independiente de las compañías regionales de electricidad.

Estos cambios en la estructura han planteado interrogantes en varios aspectos del sector, particularmente en lo que refiere a los criterios de su regulación y en el régimen de propiedad.

El interés que ha suscitado el caso inglés se desprende, en gran medida, de una errónea apreciación, esto es, la que considera que la propuesta británica permitió un proceso muy simple de regulación del sector. Según Steve Thomas, es falso por tres razones. Primera, el principal cambio consistía en tratar de hacer que la generación del fluido y su venta fueran mercados competitivos; ello significaba que si se alcanzaban las metas planteadas no habría, en consecuencia, necesidad de una regulación de rutina sobre estas partes del sector. En la práctica, empero, ha sucedido que la entidad reguladora ha dedicado gran parte de sus esfuerzos regulando mercados aparentemente competitivos, y no se sabe

ni se tiene claridad sobre si esa carga de trabajo disminuirá cuando madure el mercado. En segundo lugar, la fórmula británica sugiere que la fórmula del “incentivo a la eficiencia” se convertirá rápidamente en una regulación basada en la tasa de ganancia pero con un formato diferente. No obstante, el proceso británico de regulación del monopolio se basa en la actualidad –y explícitamente– en la tasación de bienes, valuación de las necesidades de inversión y en la determinación de una tasa “apropiada” de ganancia para los bienes existentes y la nueva inversión. Y en tercer lugar, la entidad reguladora nunca ha sido realmente independiente del gobierno: “Aparte del hecho obvio de que el ministro [respectivo] puede designarlo y despedirlo, la legislación vigente establece que comparta todos sus poderes con el mencionado ministro. Recientemente, en la industria del agua, el ministro comenzó a explotar esos poderes conjuntos para forzar la baja de los precios. Si surgieran conflictos entre el regulador y el ministro, no se tienen muchas dudas sobre quién vencería”.¹⁷

Cuadro 1. Estructura antes de la privatización

	Objetivos	Antes de 1990
Generación	Varios competidores	CEGB
Venta minorista	Varios competidores	12 monopolios regionales (Area Boards) que aceptan precios pasivamente
Distribución	Monopolios regionales independientes	12 monopolios regionales

Fuente: www.geocities.com/CapitolHill/Parliament/1461/Seminario/StthomasEsp.htm

¹⁷ S. Thomas, *op. cit.*

Cuadro 2. Estructura después de la privatización

Objetivos		Para 1990
Generación	Varios competidores	Dos compañías dominantes
Venta minorista	Varios competidores	12 REC (exigencia de contabilidad separada para menudeo)
Distribución	Monopolios regionales independientes	12 monopolios regionales
Transmisión	Monopolio nacional independiente	Monopolio nacional (perteneciente a las REC, no subordinado)

Fuente: www.geocities.com/CapitolHill/Parliament/1461/Seminario/SthomasEsp.htm

Cuadro 3. Estructura actual

Objetivos		1999
Generación	Varios competidores	Cinco generadoras principales, prevalece temor al dominio del mercado de la planta que "establece precios"
Venta minorista	Varios Competidores	12 REC dominan todavía (las generadoras compran el negocio minorista)
Distribución	Monopolios regionales independientes	12 REC (Intentos de regular para obligar a la completa separación de venta minorista y distribución)
Transmisión	Monopolio nacional independiente	Monopolio nacional independiente

Fuente: www.geocities.com/CapitolHill/Parliament/1461/Seminario/SthomasEsp.htm

Cuadro 4. Estructura esperada

Objetivos		1999
Generación	Varios competidores	4 ó 5 generadoras principales
Venta minorista	Varios competidores	4 ó 5 compañías propiedad de las generadoras
Distribución	Monopolios regionales independientes	3 ó 4 monopolios
Transmisión	Monopolio nacional independiente	Monopolio nacional independiente

Fuente: www.geocities.com/CapitolHill/Parliament/1461/Seminario/StthomasEsp.htm

Por último, frente a la ola de fusiones y apropiaciones que se desató entre las nuevas empresas del ramo a partir de 1995, el gobierno inglés, atendiendo reclamos de la población, decidió preservar en manos inglesas lo que consideró bienes estratégicos nacionales, cuya eventual explotación por fuerzas exteriores podrían utilizarse en perjuicio del país. Así, importantes compañías fueron efectivamente privatizadas, pero el gobierno mantuvo la llamada “acción de oro” (Golden Share), mecanismo que limitó efectivamente las apropiaciones, aunque no las prohíbe totalmente.¹⁸

En suma, las evidencias de la experiencia inglesa permiten pensar que la integración y la venta de electricidad pueden ser indeseables desde el punto de vista de la competencia, pero un sistema desintegrado, con la suficiente cantidad de actores como para asegurar un mercado competitivo, también entraña suficientes riesgos como para ser sustentable.

¹⁸ En la actualidad se mantienen vigentes las “acciones de oro” de las compañías generadoras y de la NGC, y en 1966 se usaron para rechazar una oferta de la US Southern Co. Para apropiarse de la National Power.