



EDITORIAL

El Presidente Ernesto Zedillo envió al Congreso una iniciativa de reforma que tiene por objeto establecer las bases para realizar un profundo cambio estructural en la industria eléctrica, a fin de asegurar para el largo plazo un suministro de energía eléctrica suficiente, confiable, de calidad y a precios competitivos.

La CRE considera esta iniciativa como parte importante de la apertura del sector energético emprendida por esta administración en 1995. En ese año, la industria del gas natural se abrió a la participación privada con el fin de promover la competitividad de la planta productiva, crear empleos permanentes y mejor remunerados y elevar la calidad de vida de los mexicanos.

La iniciativa, ahora en manos del Congreso para su estudio, será discutida durante el periodo ordinario de sesiones del Poder Legislativo y habrá de ser enriquecida con los puntos de vista de todos los interesados. La Secretaría de Energía, quien encabezará las acciones necesarias para la instrumentación de la reforma, ha puesto a disposición del público la documentación que sustenta la iniciativa de cambio estructural de la industria eléctrica para su análisis.

Los retos del sector eléctrico mexicano

Hoy enfrentamos un nuevo reto de proporciones enormes: expandir el sistema eléctrico nacional para garantizar, de la manera más eficiente posible, el abasto futuro de una demanda nacional de electricidad que en los próximos seis años crecerá a un ritmo no menor de seis por ciento anual.

El origen de este crecimiento acelerado se encuentra principalmente en el crecimiento económico del país concentrado en los sectores que utilizan más energía eléctrica, como la industria y el comercio, el crecimiento de la población y su estructura demográfica, y la mejora paulatina de los niveles de vida que suponen mayores consumos de electricidad.

Para responder a esta demanda, es necesario instalar en los próximos seis años una capacidad de generación adicional de aproximadamente 13 mil megawatts (MW), equivalente a más de la tercera parte de la capacidad disponible. Los sistemas de transmisión y distribución requieren también de fuertes inversiones para garantizar el abasto continuo, suficiente y de calidad de energía eléctrica.

El total de estas inversiones implican erogaciones del orden de 250 mil millones de pesos en dicho periodo. Este monto es aproximadamente una cuarta parte del total del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1999, y supera el total de recursos que destinará el Gobierno a educación y seguridad social durante este año.

Si estas inversiones se financiaran como hasta ahora, surgiría una presión insostenible sobre el presupuesto federal, en momentos en los que enfrentamos un importante rezago en la satisfacción de otras necesidades básicas. El Gobierno Federal tiene que cumplir con la responsabilidad de satisfacer las necesidades de energía eléctrica sin descuidar otras áreas fundamentales para el desarrollo del país.

CONTENIDO

- 1 Editorial
- 2 Los retos del sector eléctrico mexicano
- 3 Antecedentes de reforma en México
- 4 El cambio tecnológico
- 5 La situación actual de la industria eléctrica
- 6 Principales elementos del programa de reforma
- 7 Visión de la nueva industria eléctrica
- 8 Experiencias de reforma en otros países
- 9 Objetivos de la reforma
- 10 Proceso de reforma y transición

Antecedentes de reforma en México

Las reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica de 1992 abrieron un espacio limitado para la participación privada nacional y extranjera en el sector. En virtud de esas reformas, los particulares participan en la generación de energía eléctrica a través de esquemas de autoabastecimiento, cogeneración y producción independiente de energía eléctrica.

Sin embargo, debe reconocerse que el número de participantes privados es muy limitado, por las restricciones que impone la estructura legal e institucional a los autoabastecedores y cogeneradores. Además, en el caso de productores independientes, la realización de estos proyectos exige contratos de largo plazo respaldados por el Estado. En la práctica, estos contratos transfieren buena parte de los riesgos de las inversiones al sector público.

El cambio tecnológico

Durante los últimos años, los avances tecnológicos han cambiado las posibilidades de participación y competencia en el sector eléctrico. En generación, los avances en resistencia de materiales y métodos de fabricación de unidades generadoras turbogas y de ciclos combinados han permitido reducir el tamaño económico de las centrales de generación, aumentando al mismo tiempo el grado de eficiencia y disminuyendo los tiempos de construcción y costos de operación.

Además, los desarrollos tecnológicos en comunicaciones y en sistemas de información han permitido mejorar notablemente los estándares de calidad y confiabilidad de las redes de transmisión y distribución. Gracias a ello, distintos países han abierto el acceso a las redes de transmisión y distribución para que generadores y usuarios puedan elegir con quiénes establecer relaciones comerciales para la venta y adquisición de electricidad.

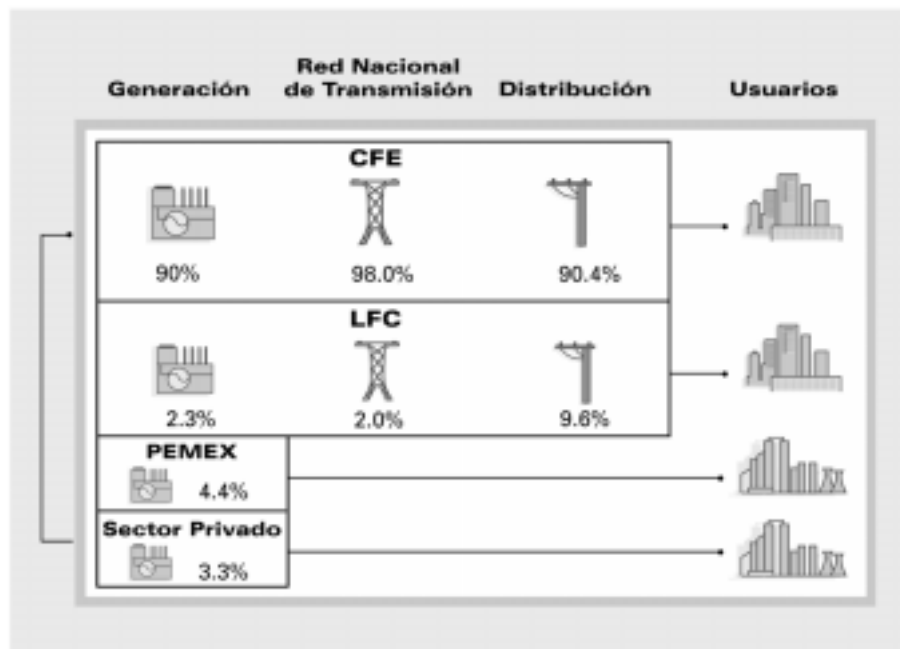
La situación actual de la industria eléctrica

Dos monopolios públicos integrados verticalmente caracterizan la industria eléctrica actual. La Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Luz y Fuerza del Centro (LFC) llevan a cabo, en forma exclusiva, la generación, transmisión, distribución y venta de energía eléctrica que tiene por objeto la prestación del servicio público, como lo marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. CFE tiene a su cargo la prestación del servicio público de energía eléctrica en todo el territorio nacional, salvo en el Distrito Federal y parte de los estados de México, Morelos, Hidalgo y Puebla, áreas atendidas por LFC.

Durante varias décadas este esquema de exclusividad estatal fue el apropiado para integrar el sistema eléctrico nacional y ampliar la cobertura a todo el territorio nacional. La tecnología disponible y la escala de los proyectos requeridos, así como las fuentes de inversión existentes, hicieron necesario que esta etapa del crecimiento ocurriera a partir de la centralización de los instrumentos de desarrollo de la industria eléctrica en el sector público. En estas condiciones, haber considerado a la electricidad como área estratégica a cargo del Estado en forma exclusiva fue el sustento natural para la consolidación de la infraestructura eléctrica nacional.

Hoy, las enormes necesidades de ampliación del sector eléctrico, los adelantos tecnológicos y la necesidad de contar con recursos adicionales para financiar otros requerimientos sociales, exigen transformar un esquema que limita la participación privada a otro que facilite una amplia concurrencia social, dentro de un marco de efectiva regulación estatal definida en las leyes que establezcan las condiciones de operación del sector.

Estructura actual de la industria



COMITÉ EDITORIAL

PEDRO ORTEGA, EFRÉN GARCÍA, JILLAIN KASSEM Y EFRAÍN TÉLLEZ

InfoCRE es una publicación electrónica bimestral de distribución gratuita. Cualquier comentario deberá dirigirse a: jkassem@cre.gob.mx. Comisión Reguladora de Energía, Horacio 1750, Col. Polanco, 11510 México, D.F., Tel: 283-1515, Fax: 280-3625, <http://www.cre.gob.mx>

Principales elementos del programa de reforma

1. La transformación de los actuales organismos públicos del sector eléctrico en distintas empresas especializadas de generación y de distribución y una empresa de transmisión;
2. La creación de un organismo público descentralizado encargado del despacho eléctrico y otro que tenga por objeto la generación de energía nucleoelectrica;
3. La apertura de las actividades de la industria eléctrica a la inversión privada, tanto nacional como extranjera;
4. El establecimiento de un mercado eléctrico mayorista de corto plazo a través del cual los generadores vendan su energía en condiciones de competencia;
5. El libre acceso a la red nacional de transmisión y la posibilidad de que los grandes usuarios participen en el mercado eléctrico mayorista;
6. El desarrollo de un mercado de contratos bilaterales de largo plazo, cuyos términos serán pactados libremente entre los generadores y los distribuidores, comercializadores y usuarios calificados;
7. El establecimiento de disposiciones que permitan a los sistemas eléctricos que no estén interconectados a la red nacional de transmisión operar bajo condiciones especiales;
8. La aplicación de una política de subsidios transparente y eficaz, con objetivos explícitos de beneficio social;
9. La planeación por parte de la SE de las inversiones en la red nacional de transmisión y, en su caso, el establecimiento de incentivos para el desarrollo eficiente y competitivo del sector eléctrico; y
10. El desarrollo de un marco jurídico claro, transparente y predecible que permita a la CRE, como autoridad independiente, regular la transmisión y la distribución en beneficio de los usuarios finales.

Visión de la nueva industria eléctrica

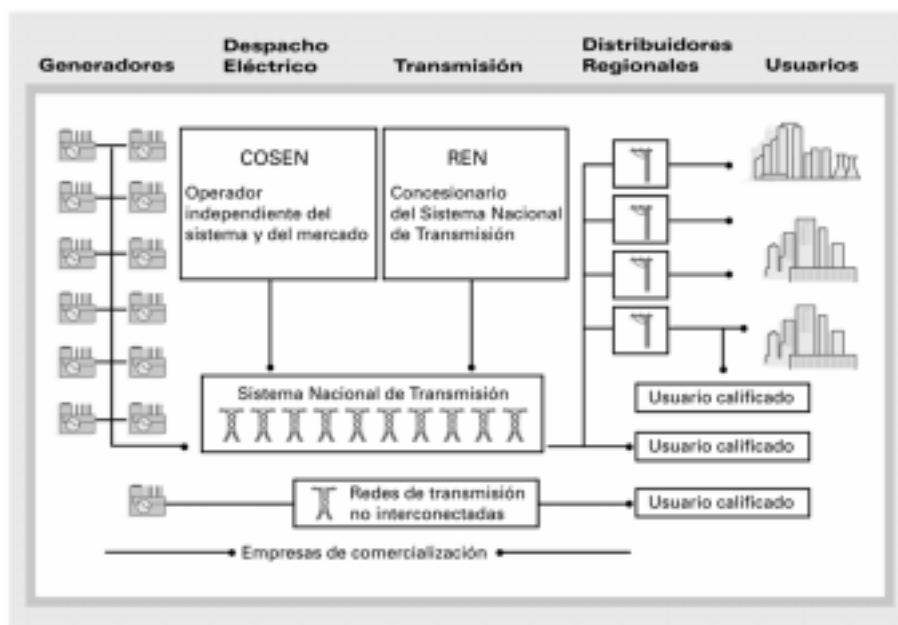
La reforma estructural planteada por el el Presidente de la República busca establecer un sector eléctrico capaz de cubrir la creciente demanda de energía eléctrica. La reforma permitirá atraer capital privado para reducir el impacto presupuestal y los riesgos que asume el Gobierno, así como fortalecer la rectoría del Estado en el sector.

La generación de energía nuclear y el control operativo de la red nacional de transmisión (despacho eléctrico) continuarán a cargo del sector público de manera exclusiva. Las demás actividades de la industria eléctrica serán consideradas actividades de carácter prioritario y en ellas podrán concurrir los sectores social y privado.

Se introducirá competencia en las actividades de la industria eléctrica que lo permiten, especialmente en la generación y la comercialización las cuales estarán sujetas a un régimen de permisos. Las actividades que aún constituyen monopolios naturales, como la transmisión y la distribución, serán objeto de una regulación económica que simulará condiciones de competencia. Los activos que se destinen a estas últimas actividades serán considerados como bienes del dominio público de la Federación, por lo que se requerirá de concesión para llevar a cabo su explotación. La distribución de energía eléctrica será un servicio público.

La instrumentación de la nueva industria eléctrica requerirá de cambios significativos en el marco jurídico vigente. Será necesario reformar los Artículos 27 y 28 de la Constitución General de la República y la legislación secundaria, así como expedir una nueva Ley de la Industria Eléctrica y nuevas disposiciones reglamentarias y de regulación. El nuevo marco jurídico establecerá las responsabilidades de los participantes en el sector eléctrico y definirá las atribuciones de la Secretaría de Energía (SE) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE).

Nueva estructura de la industria eléctrica



Experiencias de reforma en otros países

Muchos países han enfrentado retos en el desarrollo de su industria eléctrica. La solución más frecuente ha sido la de promover un cambio estructural en la organización del sector. De este modo, una industria eléctrica monopólica y verticalmente integrada pasa a ser una industria segmentada, con condiciones de competencia efectiva en la generación y venta de energía eléctrica, y regulada en la transmisión y distribución. Tres ejemplos de países que han realizado cambios estructurales se detallan a continuación.

Inglaterra y Gales reestructuraron su industria eléctrica en 1990. En este caso, existía un elevado número de centrales eléctricas obsoletas de muy alto costo que requerían reemplazo. El Gobierno optó por crear el marco institucional para el desarrollo de un mercado en el que las nuevas empresas generadoras compitieran con tecnologías de punta.

Argentina enfrentaba una carencia de inversiones, un elevado crecimiento de la demanda y frecuentes interrupciones en el servicio eléctrico. En respuesta a esta situación, en 1992 el Gobierno introdujo un mercado competitivo de energía. A partir de entonces, el sector privado ha financiado exitosamente las inversiones en generación, transmisión y distribución y ha roto el cuello de botella en el suministro.

En 1996, Guatemala inició un proceso de reforma estructural en el que generadores estatales y privados conviven en un mercado eléctrico que es operado por un organismo privado. Todos los participantes de la industria están representados en dicho organismo para garantizar su operación imparcial. La red de transmisión está concesionada a una empresa estatal y los sistemas de distribución a empresas regionales.

Los países que han introducido reformas parciales han fracasado en sus objetivos de atraer inversión privada y aumentar la capacidad en el sector.

Objetivos de la reforma

- Garantizar el suministro de electricidad para cubrir las crecientes necesidades de todos los mexicanos.
- Proporcionar un servicio eléctrico confiable, de alta calidad y a precios competitivos para impulsar un mayor crecimiento de nuestro país.
- Atraer más inversión de todos los sectores para fortalecer el desarrollo de nuestra industria eléctrica.
- Ampliar la cobertura del servicio eléctrico y apoyar con subsidios a quienes más lo necesitan.
- Crear nuevos y mejores empleos para los trabajadores de la industria eléctrica y de todo el país.
- Contar con más recursos públicos para programas de educación, salud, agua y combate a la pobreza.
- Reafirmar la rectoría del Estado en un sector eléctrico fortalecido.

Proceso de reforma y transición

Para garantizar una transición ordenada y gradual hacia la nueva industria eléctrica, el Gobierno tiene prevista la instrumentación del proceso de reforma en tres etapas.

En la primera etapa, CFE y LFC se transformarán en diversas empresas de participación estatal especializadas: varias empresas de generación y de distribución y una empresa de transmisión. En esta etapa también se establecerá el marco de regulación básico, se diseñará el mercado eléctrico y se crearán el organismo público encargado del despacho eléctrico y el organismo descentralizado responsable de la generación nucleoelectrica.

La segunda etapa estará marcada por el inicio de operaciones del mercado eléctrico mayorista por lo que la generación y la comercialización se abrirán a la inversión privada. Las empresas de generación, públicas y privadas, competirán unas con otras en el mercado eléctrico. Los generadores podrán establecer contratos bilaterales con las nuevas empresas de distribución y con los usuarios calificados. Asimismo, se otorgarán concesiones a empresas de transmisión interesadas en desarrollar redes no interconectadas al sistema nacional de transmisión.

Por último, 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. El Gobierno estará en condiciones de llevar a cabo la desincorporación de empresas públicas a partir de diciembre del año 2000.

Proceso de reforma

