

EL COLEGIO DE MÉXICO, A. C.

Centro de Estudios Internacionales

EL SECTOR ELÉCTRICO MEXICANO:

DE LA ENTRADA A LA AGENDA A LA CAPACIDAD DE REFORMA

Tesis para obtener el título de licenciatura en Administración Pública

Myrna del Rosario Varela Salazar

Febrero 2004



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

PARTE I. EL SECTOR ELÉCTRICO

PARTE II. LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA ELÉCTRICA

SECCIÓN 1. EL ENFOQUE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SECCIÓN 2. EL CASO DE LA NACIONALIZACIÓN ELÉCTRICA

PARTE III. LA CAPACIDAD DE REFORMA DEL SECTOR ELÉCTRICO

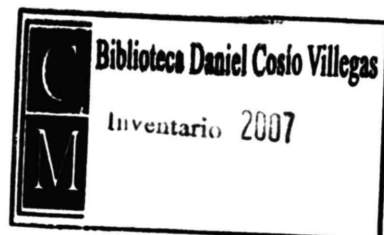
MEXICANO

SECCIÓN 1. UN MODELO TEÓRICO

SECCIÓN 2. EL CASO DE LA NACIONALIZACIÓN ELÉCTRICA

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA



INTRODUCCIÓN

La electricidad ha ocupado desde su descubrimiento un lugar crecientemente importante en la promoción del desarrollo económico y social. Por la electricidad, muchos de los procesos económicos, sociales, tecnológicos, e incluso, políticos de la sociedad del siglo XXI son posible. Por ejemplo, por la electricidad existen, en última instancia, los procesos de manufactura típicos de una sociedad industrializada, se dan las transacciones bancarias como las conocemos, se han inventado máquinas médicas que mejoran los tratamientos para salvar vidas, se ha hecho más rápida la comunicación y se ha mejorado la manera de contabilizar votos. De tal manera, la electricidad se ha convertido en un tema de política desde principios del siglo XX y cada vez más el Estado ha intervenido directa o indirectamente en asegurar su producción adecuada.

En este sentido, México no ha sido la excepción. El Estado mexicano ha ido entendiendo esa importancia. Poco a poco ha instrumentado políticas que no sólo favorecen la producción de este fluido, sino que la regulan para garantizar la promoción del desarrollo económico y social. Sin embargo, el proceso de política pública ha sido un tanto accidentado. La electricidad ha tenido que ganarse la atención pública y gubernamental y a partir se han implementado distintas soluciones para la promoción de este bien.

En este trabajo documento este proceso. Sin embargo, mi objetivo no es sólo explicar el proceso, sino proponer otros enfoques teóricos para entender este tema. Los estudios sobre el tema eléctrico han girado en torno a muchos temas, incluyendo la manera en que se ve afectado por diferentes contextos. Sin embargo, no se ha estudiado, dentro de la perspectiva del enfoque de las políticas públicas, cómo entró el tema a la agenda gubernamental y cómo se han ido moldeando las acciones estatales. Asimismo, pocas veces se ha ligado explícitamente la capacidad general de reformar un sistema político específico con la capacidad de reformar al sector eléctrico.¹ Mi investigación se ha dirigido hacia esos vacíos para ayudar a entender más sistemáticamente tanto la construcción de la política eléctrica como los elementos sistémicos que promueven o limitan reformas comprehensivas dentro del sector.

En este trabajo busco contestar dos preguntas: ¿Cómo entró el tema eléctrico a la agenda gubernamental? Y ¿Qué elementos institucionales permitieron a Adolfo López Mateos reformar de manera comprehensiva el sector? Para darles respuesta utilizo dos modelos teóricos.

Para la primera pregunta retomo los modelos desarrollados por Cobb y Elder y por Cobb, Ross y Ross para explicar la entrada de diversos temas públicos a la agenda gubernamental. Esto me permitió retomar la reconstrucción histórica realizada por estudiosos del tema y explicar la manera en que la electricidad llamó la atención de las

¹.- Como ejemplos de estudios cercanos, pero que no tienen el objeto de esta tesis están: V. Rodríguez-Padilla y R. Vargas, "Energy Reform in Mexico. A New Development model or modernization of statism?", *Energy Policy*, 24 (1996), pp. 265-274. V. Rodríguez-Padilla y R. Vargas, "La reorganización de la industria eléctrica en México", *Transiciones energéticas en México, Centro y Sudamérica*, Segundo Congreso Nacional para la Economía Energética, UNAM-AMEE, 1996. V: Rodríguez-Padilla, *Synopsis of the Mexico Energy Roundtable*, conferencia organizada por The Institute of The Americas of the University of California, San Diego realizada 13-14 de marzo, 2001, mimeo. P. Joskow, "¿Por qué reformar el sector eléctrico en México?", en Ramiro Tovar (comp.), *Reforma estructural del sector eléctrico*, México, ITAM-Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 19-29.

autoridades y requirió de la toma de acciones concretas por parte del Estado. En esta parte del texto mi intención es identificar las problemáticas, los actores, las presiones y los condicionantes que hicieron que el gobierno de Adolfo López Mateos formulara políticas públicas concretas para la industria eléctrica.

Para la segunda pregunta utilizo el modelo desarrollado por Christoph Knill para estudiar la capacidad de reforma administrativa en distintos sistemas y países. Adapto este modelo a las condicionantes particulares del sector eléctrico, lo cual me permite generar una suerte de un modelo de capacidad de reforma eléctrica. Esto me ayudó a identificar las variables jurídicas, tecnológicas, políticas y sistémicas que influyen en la capacidad que tiene el poder Ejecutivo para promover una reforma comprehensiva dentro del sector eléctrico. Así, tengo elementos para explicar qué elementos facilitaron que Adolfo López Mateos promoviera no sólo la nacionalización, sino también la integración vertical y horizontal de la industria en todo el país.

Mi análisis es, sobre todo, cualitativo. De hecho, retomo lo que ya historiadores del sector han investigado para construir mi caso. De tal manera, en este documento hice un esfuerzo de deconstrucción de lo realizado por los historiadores para acomodar los hechos a la manera de estudiar un fenómeno político de acuerdo con el enfoque de políticas públicas. Con esta información daré respuestas a las preguntas que hace unas líneas planteo.

Para hacer esto me remonto al inicio de esta industria en el Porfiriato y voy viendo tanto su desarrollo histórico como institucional. El estudio se detiene en 1964 cuando se define concretamente la organización del sector como monopolio público integrado, ya que con esa decisión el sector toma un rumbo distinto que no es posible explicar en el marco de esta tesis.

¿Cómo entró el tema eléctrico a la agenda gubernamental? La electricidad no era un tema que realmente tuviera mucha atención por parte del gobierno. De hecho, pasaron muchos años antes de que en el gobierno considerara la necesidad de regular esta industria. El tema comenzó a ganar espacios en la agenda pública primero y luego en la gubernamental. Aunque la nacionalización era deseada por grupos privados como el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) y los industriales no sucedió hasta que estos grupos presionaron al Estado y que las empresas eléctricas decidieron vender. De tal manera, el tema eléctrico entró por medio de un proceso de iniciación externa. Sin embargo, cuando el Estado tomó el control total del sector negoció e impuso su visión sobre el mismo a los demás actores.

¿Qué elementos permitieron a Adolfo López Mateos reformar comprehensiva la organización de la industria eléctrica una vez que ya se había nacionalizado? No sólo fue el carácter autoritario del Estado mexicano en la década de 1960. Esta capacidad fue una combinación de elementos que incluyen la centralización y concentración del poder en el Ejecutivo, pero también la existencia de una opción tecnológica superior al resto, un marco jurídico que permitía este tipo de reformas y un acuerdo general entre los actores participantes.

En las siguientes partes desarrollaré las respuestas a estas dos preguntas centrales. En la primera parte de este trabajo, hago una revisión muy breve sobre algunos aspectos técnicos del sector eléctrico dado que es un tema altamente técnico. Esta parte tiene la intención de introducir de manera general a los conceptos más comunes dentro del sector. Asimismo, relato el desarrollo general del sector eléctrico en el ámbito mundial.

En la segunda parte abordo la primera pregunta que planteo líneas arriba: ¿Cómo entró el tema eléctrico a la agenda gubernamental? Para darle respuesta analizo cómo se fue construyendo la problemática eléctrica que llevó a la eventual entrada del gobierno en el sector. En la primera sección, reviso el enfoque de políticas públicas, en especial, el desarrollo teórico entorno al proceso de agenda. Estos elementos me permiten analizar cómo entró el tema eléctrico a la agenda del gobierno mexicano. Asimismo, me permite analizar cómo el tema fue variando de importancia hasta convertirse en un asunto prioritario. En la segunda sección, me remonto a los inicios de esta industria a finales del siglo XIX y veo con cierto detalle cuáles han sido las problemáticas hasta la década de 1960.

En la tercera parte busco responder cuáles son los elementos que facilitan o impiden al Poder Ejecutivo reformar al sector eléctrico mexicano. De esta manera, me interesa investigar sobre los condicionantes fuera y dentro del sector eléctrico que hicieron que la reforma de 1960 propuesta por el Ejecutivo se lograra. En la primera sección analizo el modelo de Christoph Knill y lo adapto al sector eléctrico. En la segunda me concentro en el caso del sector eléctrico tras nacionalización.

Antes de continuar con la redacción de este texto es imprescindible que agradezca a aquellas personas que me ayudaron a que este esfuerzo tuviera buen fin. En principio, agradezco a mi familia: a mis padres, Néstor y Mirna, y a mi hermano, Néstor Emilio, por su incondicional cariño y apoyo. También reconozco el apoyo de otros miembros de mi familia como mi tía Vilma y mi prima Miriam que me apoyaron mucho en este tramo y de las familias Varela y Salazar por tenerme una inmenable paciencia.

Quiero hacer patente mi agradecimiento a El Colegio de México como institución y a cada uno de sus integrantes con los que estuve ligada por apoyarme a desarrollar mis habilidades dentro de las ciencias sociales. Asimismo, agradezco a algunas personas en especial por apoyarme en la redacción de este documento. Doy las gracias a María del Carmen Pardo por su apoyo en todo momento; a Carlos Alba, Alberto Arnaut, Ilán Bizberg y Ana Covarrubias por su interés y palabras de aliento; a José Luis Méndez por su orientación; a Isabelle Rousseau por su interés en este tema; a José Sosa por sus comentarios. Especialmente agradezco a Fernanda Somuano por sus acertados comentarios, su comprensión y su paciencia.

Además, quiero reconocer en estas líneas el apoyo de muchos de mis amigos que me acompañaron en este proceso. Agradezco a Georgina Arteaga, Rosa Díaz, Aceneth Iniestra y Oscar Pastrana por estar siempre conmigo y ser los mejores amigos. Agradezco también la preocupación de Marco Antonio para que terminara este proyecto. Doy las gracias a mis amigas Víctor Manuel Álvarez, Natalia Del Cid, Ivania De la Cruz, Yazmín García, Quetzalli Padilla, Alexandra Sánchez-Guerra, Roselí Venegas y Andrea Zomosa por escucharme tantas veces para ayudarme a aclarar mis pensamientos. Reconozco la ayuda que me brindo Héctor Guzmán al comentar la redacción de este texto.

Y agradezco a todos aquellos que estuvieron ahí, pero que por mi dilatada memoria se me escapan.

PARTE I

EL SECTOR ELÉCTRICO

La comprensión política e institucional del sector eléctrico no puede separarse de los aspectos técnicos, que en gran medida determinan el desarrollo de una industria de este tipo. De tal manera, cualquier intento de análisis del sector debe comenzar con una breve reseña de los aspectos técnicos más importantes. Así, mi primer objetivo es destacar algunos de los elementos relevantes para entender de una forma más completa los debates en torno al tema eléctrico y cómo se moldearon los diagnósticos, las estrategias y las alternativas en la política eléctrica. Entre estos se encuentran: 1) las características del fluido eléctrico y las razones para la intervención estatal en el sector; 2) las características de la industria y los modelos de organización del sector; y 3) el desarrollo del sector eléctrico en términos generales. Estos elementos permiten detectar las relaciones que se dan en el sector, lo cual es fundamental para entender cómo entró el tema a la agenda gubernamental y cómo el gobierno pudo reformar el sector de manera tan comprehensiva.

I. 1 LAS CARACTERÍSTICAS DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA Y LAS RAZONES DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL

Hay una correlación positiva entre el consumo de energía y el crecimiento económico, por lo cual se puede considerar al uso de la energía como el insumo necesario para el desarrollo.² Las sociedades industriales modernas hacen uso intensivo de la energía eléctrica. La electricidad, de hecho, figura como una de las energías más comunes en parte por las conveniencias que presenta: a) puede producirse en casi cualquier lugar; b) tiene una alta flexibilidad de insumos para su generación; y c) puede distribuirse a zonas alejadas. Esto elimina la rigidez de otros mercados energéticos como del carbón, ya que se pueden utilizar distintos dispositivos para la generación, la transmisión y la distribución de la electricidad, dependiendo de su rentabilidad económica.

La electricidad se cataloga como una tecnología de propósito general (por sus siglas en inglés GPT, *General Purpose Technology*). Este tipo de tecnología se caracteriza por: a) el potencial de uso extendido en muchos sectores de la economía; b) su alto grado de dinamismo tecnológico y c) la complementariedad de innovación --la productividad de la investigación en esta área se derrama a otras fácilmente--.³ Así, el fluido eléctrico afecta a otras áreas de la actividad económica y social, lo que ha justificado distintos tipos de política desde la nacionalización y regulación hasta la privatización y desregulación e incluso la re-regulación.

²- Nazli Choucri, "Energía y desarrollo tecnológico en América Latina", en M. Wionzeck, Capacidad tecnológica internacional y sector energético en los países en desarrollo, El Colegio de México, México, 1982, pp. 9-10.

³- Nathan Rosenberg, "The Role of Electricity in Industrial Development", The Energy Journal, vol. 19, núm. 2, 1998, p. 7.

La teoría económica del bienestar da los fundamentos para la intervención gubernamental en la industria eléctrica basada en la existencia de fallas de mercado.⁴ Esta industria tiene particularidades técnicas y económicas. Por principio, la electricidad es un bien 'distinto'. Es decir, es un bien normal básico e indispensable para el funcionamiento de otras ramas de la economía. Asimismo, la electricidad es un bien que eleva el nivel de vida de aquellos hogares que tienen acceso a éste, por lo cual su producción y distribución a cuotas accesibles para la mayoría (o todos) los hogares se convierte en parte de la política social. Además, el fluido eléctrico no es un bien que pueda almacenarse, por lo que la demanda y la oferta deben coincidir en todo momento. De tal manera, la operación del sistema es muy importante para mantener su abasto adecuado y confiable. Esto ha obligado a los gobiernos a emitir regulaciones para que se provea la electricidad en tiempo y forma (como lo demuestra la historia económica del siglo XX, por ejemplo en el caso de Gran Bretaña e incluso Estados Unidos), lo que es necesario para el bienestar social y el desarrollo económico.

Dada la baja elasticidad-precio y los altos costos de inversión y costos promedio decrecientes, la electricidad forma un mercado en el que se suele generar un comportamiento monopólico, sobre todo porque el fluido sólo puede transportarse en una red que enlaza al productor y al consumidor. La industria eléctrica presenta características de monopolio natural por la necesidad de tener una línea de transporte y distribución común. Si se utiliza sólo una para conectar a todos los generadores con los usuarios, se reducen los costos y se aumenta la eficiencia del sistema y permite coordinar los flujos de electricidad de manera que se aprovechen las economías de escalas. Debido a la

⁴- Véase David Weimar y Adan Vinning, Policy Analysis, Concepts and Practice, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1992.

interdependencia de los costos en las distintas ramas de la industria, es más eficiente que una sola empresa produzca, transmita y distribuya la electricidad a un menor costo que en un mercado competitivo. Sin embargo, los monopolios dan incentivos para que se busquen rentas económicas y se reduzca el beneficio social. Estas razones obligan al gobierno a tener cuidado con el funcionamiento de la industria. Así, desde principios de la misma, el Estado ha mantenido en vigilancia al sector, sobre todo desde la década de 1930.

1.2 LAS CARACTERÍSTICAS DE LA INDUSTRIA Y SUS MODELOS DE ORGANIZACIÓN

1.2.1 Generación, Transmisión y Distribución de la Electricidad

La generación es uno de los primeros pasos para llevar la electricidad a dónde se requiere. En el sector se transforma la energía eléctrica de la energía hidráulica, fósil (combustóleo, petróleo crudo, gas natural o diesel), térmica, expansión y contracción del aire o vapor, fisión de núcleos atómicos (uranio o plutonio). Se usan otro tipo de energías no convencionales como la geotermia, la solar, la eólica, incluso la basura orgánica e inorgánica.⁵ De tal manera, el sistema de generación se integra por un conjunto de centrales generadoras de diferentes tipos. La conveniencia de un tipo de planta generadora sobre otra depende tanto de la demanda como de las posibilidades económicas y ecológicas de una región.⁶ Por ejemplo, en un lugar donde existen minas de carbón puede ser menos costoso una carbonífera y una planta hidráulica sólo es posible donde hay posibilidad de construcción de presas.

⁵- Eduardo Arriola Valdés, "Recursos energéticos primarios y tecnologías de generación de electricidad", en Daniel Reséndiz Núñez, El sector eléctrico de México, CFE-FCE, México, 1994.

⁶- Ibíd., pp. 95-97.

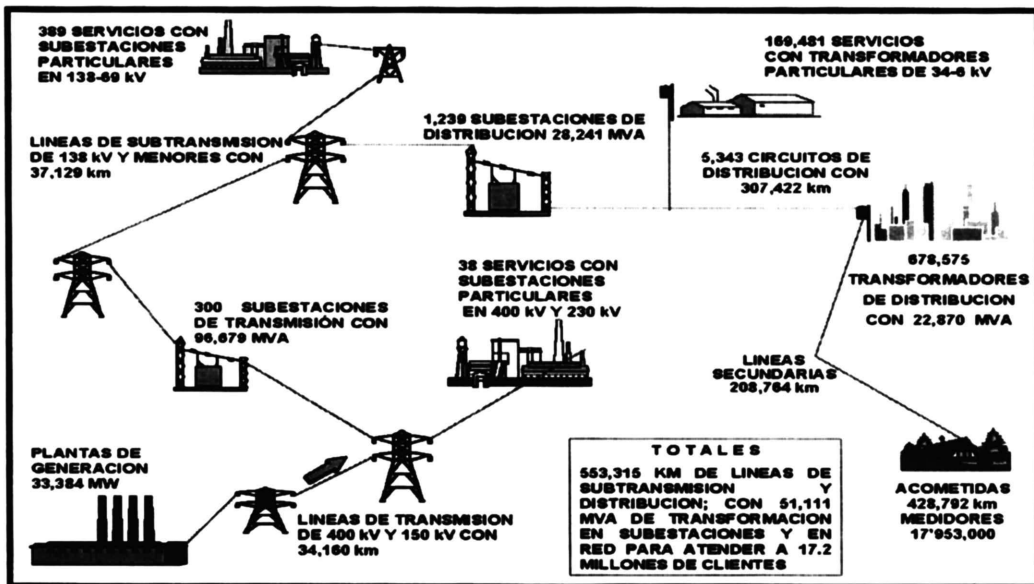
La transmisión de energía eléctrica se realiza a través de líneas y subestaciones que conducen la energía desde las centrales generadoras hasta los centros de consumo para su distribución a los usuarios finales. Las subestaciones tienen como función elevar o reducir la tensión de acuerdo con las necesidades y transmitirla a los centros de consumo. Las líneas de transmisión son los elementos de enlace entre las subestaciones y su objeto. El control, la operación y la administración del sistema eléctrico suelen estar a cargo de un solo operador que controla y opera la red eléctrica de acuerdo con las diversas fuentes de generación disponibles en cada momento, tomando en cuenta las condiciones del sistema de transmisión y transformación, así como la optimización en la calidad y economía del servicio.⁷

Este operador generalmente se divide en cuatro ramas. Una dirige, opera y supervisa la generación y la seguridad de la red troncal del sistema eléctrico. Después, se encuentran áreas que hacen lo propio en cada región en el que se divide el sistema. El tercer nivel se constituye de las sub-áreas de control que atienden la calidad del voltaje y las maniobras en las redes del sistema eléctrico en los sitios más cercanos al consumidor, dirigiendo, operando y supervisando su propia red. El último nivel lo constituyen los centros de control de distribución, que dirigen, operan y supervisan la seguridad de la red en un área geográfica determinada, coordinándose con los niveles superiores, según sea el caso, para el cumplimiento de los objetivos básicos de operación.⁸ La distribución es la parte donde la energía se conduce a los usuarios. La figura resume gráficamente este proceso.

⁷- Sistema Integral de Distribución, www.cfe.gob.mx/subdis/

⁸- Enrique Villanueva Landeros, "Producción de energía eléctrica", en D. Reséndiz Núñez (coord.), op. cit., pp. 115-118.

Figura I.1 Proceso de generación, transmisión y distribución de electricidad



Fuente: <http://www.cfe.gob.mx/subdis/instalaciones.gif>

La teoría económica ha señalado que los avances tecnológicos permiten la introducción de competencia en algunas de las ramas de la industria eléctrica; éstos se encuentran en las etapas de generación y distribución. Esto se debe a que es posible producir de manera eficiente en unidades de generación de menor tamaño, las cuales son también más flexibles y operan con menores costos. En el caso de la distribución también ahora es posible contar con subestaciones de menor kV tamaño, flexibles y eficientes. En el caso de la transmisión no es posible romper el monopolio natural, debido a que se requiere infraestructura en común para conectar a las unidades de generación con las de distribución y esto es más eficiente y menos costoso hacerlo con sólo una línea.

1.2.2 Modelos de Organización del Sector Eléctrico

La organización del sector eléctrico se puede ver en dos dimensiones: monopolio/competencia y el régimen de propiedad. Sally Hunt y Graham Shuttleworth han desarrollado un modelo para comprender la reestructuración del sector eléctrico en la década de 1990.⁹ el cual es útil para entender los modelos de organización del sector que ahora son posibles dados los avances tecnológicos. De tal manera, se podrán entender las relaciones que se dan entre los actores involucrados. Si bien, en esta tesis no se tratará el tema de la reestructuración en la que se encuentra en este momento el sector mexicano, este modelo ayuda a comprender cómo se ha organizado claramente el sector.

Según estos autores, en la primera dimensión, monopolio/competencia, se puede hablar de cuatro modelos básicos en la industria eléctrica, los cuales van de menor a mayor competencia. El *monopolio verticalmente integrado* es el primer modelo y es uno donde no existe competencia. En el segundo hay una sola agencia compradora del servicio y varios productores, lo cual promueve la competencia en la generación conocido como *monopolio con compra de generadores externos*. El tercero se caracteriza por la competencia también en la distribución, por lo que sólo se mantiene el monopolio en la red de transmisión y los distribuidores pueden elegir a su proveedor, el cual se suele denominar como *modelo de acceso abierto no discriminatorio a la red de transmisión con competencia al mayoreo*. El último modelo se refiere a la competencia en toda la industria, lo que implica que los consumidores pueden elegir directamente a su productor de electricidad. Este se conoce

⁹.- "The Difference between Restructuring and Privatization", en G. Shuttleworth, Competition and Choice in Electricity, John Wiley & Sons, Ltd., Londres, 1998, <http://www.mmc.com/views/97winter.hunt.shtml>.

como un *modelo de acceso abierto no discriminatorio en las redes de transmisión y distribución con competencia en mayoreo y menudeo*. (Véase tabla I.1)

El modelo número uno es bajo el cual se organizó al sector eléctrico desde mediados del siglo XX. Los esfuerzos de reforma de las últimas décadas se han concentrado en la desintegración vertical y horizontal del sector eléctrico por lo que tiende a acercarse más al modelo cuatro, aunque existen varias combinaciones dependiendo del grado de competencia.

Tabla I.1 Modelos de organización del sector eléctrico

Modelo	Nombre del Modelo	Características Básicas
<i>Modelo 1</i>	Monopolio integrado verticalmente	Una empresa tiene monopolio de la generación, transmisión, distribución y comercialización.
<i>Modelo 2</i>	Monopolio con compra de generadores externos	La empresa compra parte de su energía de generadores externos y mantiene su monopolio en la transmisión, distribución y comercialización.
<i>Modelo 3</i>	Acceso abierto no discriminatorio a la red de transmisión con competencia al mayoreo	La generación es competitiva (existen al menos cinco productores). Los distribuidores (y a veces los grandes consumidores) compran la energía a la red de transmisión que funciona en un mercado de energía o bien directamente a los generadores.
<i>Modelo 4</i>	Acceso abierto no discriminatorio en las redes de transmisión y distribución con competencia en mayoreo y menudeo.	La generación y la comercialización (separada de la distribución) son competitivas. Cualquiera puede comprar la electricidad del mercado de energía y escoger al suministrador.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de Hunt y Shuttleworth, *op. cit.*

En la dimensión de la propiedad existen tres modelos principales:

- 1) *Propiedad Estatal Directa:* La industria eléctrica puede ser parte de una entidad gubernamental, que no tiene autonomía, como se ve en que sus cuentas están controladas por el Ejecutivo. El gobierno es el dueño y tiene un control manifiesto

en la gestión de la industria. Así, las mismas personas funcionan como dueños, reguladores y gestores. La inversión se hace con los recursos del Estado, que no se separan de los de la industria, los precios son establecidos por la entidad gubernamental con autoridad y las ganancias se remiten a los ingresos del Estado. Suele existir una planeación centralizada, donde la visión del sector como infraestructura determina el grado de conjunción con otros sectores y los criterios de inversión y eficiencia. La operación de la empresa puede tener otros objetivos vinculados como el subsidio a ciertos grupos de población (por ejemplo, las zonas rurales) o a ciertos sectores económicos (como las empresas manufactureras o el campo).

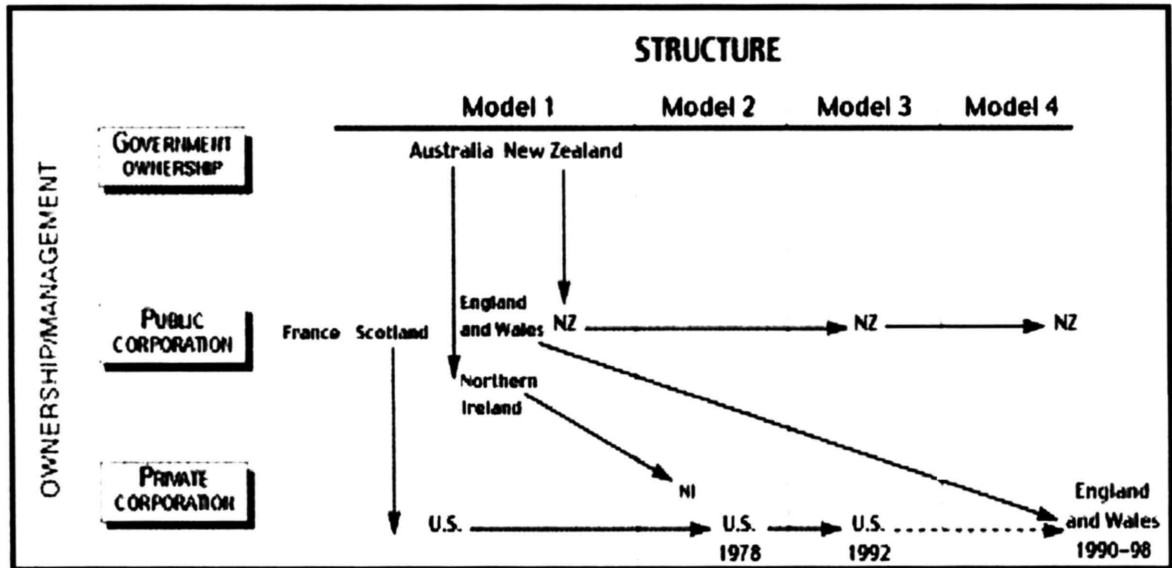
- 2) *Empresa pública*: El sector puede estar en manos del Estado, pero formarse en una *empresa pública*, lo que se conoce como una *industria nacionalizada*. En este modelo, el gobierno es dueño de la empresa, pero la junta de gobierno define su lógica de operación, sus objetivos y métodos de gestión. Sí se coordina con el gobierno y diferentes políticas y, en gran parte, responde a los intereses políticos y económicos del Estado. Sin embargo, la lógica de la eficiencia y la ganancia no se diluyen; por el contrario, se persiguen conjuntamente. Suele estar vigilada por una agencia reguladora y el gobierno suele influir en la asignación de tarifas e inversión.
- 3) *Empresas privadas*: La industria puede estar en manos de agentes económicos privados, pero el gobierno puede tener acciones de las empresas, aunque no en forma mayoritaria. Estas empresas tienen una lógica de

mercado y buscan hacer ganancias en primer lugar. Sin embargo, suelen encontrarse reguladas por una agencia independiente.

Estas dos dimensiones, el régimen de propiedad y el grado de competencia dentro del sector eléctrico, se pueden reducir en una matriz (véase figura I.2). Horizontalmente, se encuentran los modelos de estructura de la industria que se mueven entre menor y mayor competencia. Verticalmente, se puede ver a los regímenes de propiedad, que van de mayor a menor intervención gubernamental. Los sistemas eléctricos están en todo el panel y se puede encontrar la más variada clase de combinaciones. La intervención gubernamental en la industria depende de las intenciones y el comportamiento del gobierno más que de la organización del sector.

En esta gráfica, el sistema eléctrico mexicano en la década de 1960 se convirtió en un sistema cercano al modelo uno. El grado en el que CFE es una empresa pública o simplemente un instrumento gubernamental por el que el gobierno en turno administra al sector es polémico y no está dentro de los objetivos de análisis de la tesis (en los términos señalados líneas arriba). Desde la década de 1950, CFE es una empresa pública en términos legales, pero en su funcionamiento no estaría tan separado de lo que el Presidente en turno deseaba. Poco a poco, CFE ha ido ganando autonomía y ha logrado actuar como una empresa pública en los términos definidos por Hunt y Shuttleworth. Dejando a un lado esta discusión, México se encuentra en el modelo I con un ligero movimiento hacia el segundo (la compra a generadores externos no es mayoritaria). Sin embargo, en este tema no me adentraré demasiado por estar fuera del objeto de estudio de esta tesis.

Figura I. 2 Dimensiones de estructura y propiedad del sector eléctrico



Fuente: Matriz diseñada por Sally Hunt y Graham Shuttleworth, art. cit., p. 30.

I.3 VISIÓN GENERAL DEL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA: CUESTIÓN DE IDEAS Y TECNOLOGÍA

Aunque hay toda una gama de opciones para organizar al sector, han existido tendencias que favorecen un tipo de organización sobre otro. Esto se ha debido a las opciones técnicas y las ideas económicas y sobre el gobierno que existen en un momento histórico determinado.

Por casi un siglo se ha considerado al sector eléctrico como un monopolio natural. Por lo tanto, la producción eficiente del fluido requería de la operación de un productor público o privado sujeto a la regulación gubernamental. A finales del siglo XIX, se dejaba que el sector funcionara conforme a los dictados del mercado. De tal manera, existían monopolios privados con poca regulación estatal. Esto sucedía en gran parte, porque era una industria relativamente nueva que no se sabía cómo regular adecuadamente, no parecía

necesitar regularse para no impedir su crecimiento y no se consideraba adecuado dado que lo mejor' era dejar a las fuerzas del mercado actuar.¹⁰

Sin embargo, la crisis de la década de 1930, la guerra y un giro en el cambio de las ideas hizo que se revisaran las nociones sobre la economía, el mercado, la planeación y la energía. Al ser la energía un elemento fundamental para el crecimiento económico se vio que el Estado debía dirigir su desarrollo. Esto se dio debido a la lectura que se hizo de los recursos naturales y energéticos, que, al ser bienes públicos, debían estar en manos del, o al menos vigilado por el, gobierno. Además, los avances tecnológicos de la época permitieron incrementar la capacidad de las plantas generadoras (por medio, en especial, de mayor eficiencia y tamaño de éstas), la posibilidad de conectar un sistema de transmisión más amplio, etc. De tal manera, la estructura de la industria eléctrica se realizó con la idea de crear y aprovechar las complementariedades de inversión y operación entre la generación y la transmisión de electricidad. Asimismo, se trataron de aprovechar los avances tecnológicos que incrementaron el área geográfica de las redes que pueden controlarse de manera confiable para explotar las oportunidades de bajos costos de generación y aumentar los márgenes de confianza en la prestación del servicio.

Tras la Segunda Guerra Mundial estaba extendida la visión de que la energía era un caso para la utilización de la planeación, ya que las fuerzas de mercado se consideraban como un 'estorbo' para el desarrollo óptimo del sector. La idea de que la electricidad era un monopolio natural se tradujo en propiedad estatal. De tal manera, la industria se integró verticalmente en todas las ramas desde la generación hasta la distribución para aprovechar las economías de escala. También se integró horizontalmente en las redes de transmisión

¹⁰.- Enrique De la Garza, *et. al.*, Historia de la Industria Eléctrica en México, tomo I, UAM-Iztapalapa, México, 1994, p. 18

por la necesidad de coordinación de las cargas de voltaje, lo cual implica tener una entidad reguladora. Se pensaba que se requería de una intervención gubernamental extensa, porque el fluido eléctrico era demasiado importante como para dejarse al mercado, así como, por ser un bien público y presentar externalidades positivas (bienestar social) y negativas (daño ambiental).¹¹ Las ideas que favorecían la intervención y la planeación estatal permitían el establecimiento de tarifas, la promoción de la inversión, la garantía de la calidad del servicio y otros aspectos del comportamiento empresarial del proveedor, que de otra manera el poder de mercado no necesariamente garantizaría.¹²

La integración vertical de la industria permitió reducir los costos de operación al aumentar las fuentes de generación, reducir los márgenes de reserva, equilibrar las cargas y los recursos operacionales en tiempo real y permitir la planeación de largo plazo en la proyección de la demanda futura y de la inversión requerida. En muchos casos, la electricidad se nacionalizó sin importar el partido en el poder, como se ilustra en el caso de Gran Bretaña y se crearon industrias integradas de manera regional más que nacional, aun en países más o menos pequeños como Escocia e Inglaterra.¹³ En el caso de Estados Unidos, se mantuvo el monopolio privado de manera preponderante, pero la *Tennessee Valley Authority* controlaba más de la mitad de la generación y distribución en el ámbito local.¹⁴ En este esquema, los monopolios, ya fueran públicos o privados, tuvieron una constante interferencia y regulación en cuestión de tarifas que podría ir de la mano de programas sociales y redistribución del ingreso (por ejemplo apoyo en reducción de tarifas

¹¹.- Colin Robinson, "Energy Economics and Economic Liberalism", *The Energy Journal*, vol. 21, núm. 2, 2000, pp. 2-3.

¹².- Paul L. Joskow, "Electricity Sectors in Transition", *The Energy Journal*, vol. 19, núm. 2., 1998, p. 25.

¹³.- C. Robinson, art. cit., p. 3.

¹⁴.- IEA, *Electricity Reform Aboard and US Investment*, EIA, Washington, septiembre 1997, www.iea.doe.gov/emeu/pgem/electric/06/697.pdf

para las zonas rurales); de inversión que aumentaban o disminuían por razones macroeconómicas (la capacidad de inversión general del Estado, la inflación, etc.).¹⁵

En los países desarrollados, el sector proveyó de electricidad con altas tasas de confiabilidad; existió la inversión congruente con las necesidades de la demanda; la eficiencia de los sistemas fue alta (bajas pérdidas de energía, disposición del fluido, accesibilidad al servicio, productividad, etc.); el precio nominal de la electricidad se fue reduciendo a lo largo del tiempo. Incluso, la demanda de electricidad se redujo en respuesta a las menores tasas de crecimiento de los últimos veinte años, el aumento del precio real de la electricidad (hasta mediados de la década de 1980 en gran medida por los choques petroleros) y las mejoras en el uso de la energía.¹⁶

Sin embargo, el sector eléctrico no seguía una lógica propia, sino que se incluían otros objetivos. Entre éstos estaban: la protección de ciertas industrias como la del acero y carbón, la industria de manufacturas eléctricas; la promoción de ciertos tipos de energía como las renovables; subsidios cruzados para distintos grupos sociales; demandas de trabajadores. Este tipo de estructura también ha causado parte de las ineficiencias en el sector.¹⁷

En los países en desarrollo no se obtuvieron los suficientes recursos para financiar al sector, especialmente el ritmo de las inversiones no se dio en los tiempos necesarios para satisfacer la demanda. El sector eléctrico en estas naciones presentó graves ineficiencias como la poca capacidad de las instalaciones, los altos niveles de pérdidas, poca confiabilidad, difícil accesibilidad al servicio, racionamiento, exceso de trabajadores, baja

¹⁵.- P. Joskow, "Electricity sectors...", art. cit.

¹⁶.- *Ibid.*, p. 7.

¹⁷.-Colin Robinson, art. cit.

productividad, etc. Los precios fueron bajos, porque tuvieron una lógica de subsidiar a ciertos sectores como la industria y fueron un método de redistribución. Esto evitó que se cubrieran los costos de operación, lo que limitó aún más la capacidad de inversión.¹⁸ Esto lo demuestra, en el caso mexicano, la pesada carga económica que representan los empleados en las empresas eléctricas, que no sólo son demasiados, sino que también tienen prestaciones superiores a trabajadores homólogos en la economía.

Como lo define Colin Robinson, esta estructura dio algunos premios a los actores interesados y mantuvo el equilibrio entre los actores.¹⁹ Asimismo, las sugerencias de que el mercado podía mejorar las condiciones del sector se consideraban extremas, incluso excéntricas. Aunque se veía que el sector eléctrico presentaba problemas, no se pensaba que la competencia fuera posible; aún si así fuera, no sería deseable. De tal manera, las soluciones se enfocaban a mejorar los pronósticos del gobierno, articular mejor los planes energéticos (que se volvieron comunes) entre otras soluciones políticas y administrativas. En pocas palabras, “los mecanismos de mercado se consideraban políticamente imposibles”.²⁰ Como la solución no estaba en el mercado, se debieron mejorar los instrumentos gubernamentales para el manejo del sector. Estas ideas cambiaron con el tiempo, especialmente, debido a los cambios tecnológicos que hicieron posible la producción de electricidad en unidades más pequeñas y más eficientes. Esto abrió la posibilidad de competencia en algunas áreas de la industria como la generación.

¹⁸- P. Joskow, “Electricity sectors...”, art. cit., p. 10.

¹⁹- Loc. cit.

²⁰- C. Robinson, art. cit., p. 4.

CONCLUSIONES

Este capítulo me ha permitido introducir algunos de los aspectos técnicos del sector que es importante tener en mente en el momento de analizar la entrada en la agenda del tema eléctrico. Es necesario destacar que la importancia de la energía eléctrica radica en que ha sido un insumo fundamental para el desarrollo económico y social. Sencillamente, por medio de la electricidad tenemos acceso a mejores niveles de vida. Si se medita sobre esto, se podría decir que gran parte de nuestras vidas se determinan por el acceso que se tiene a la electricidad desde el simple hecho de poder tener un foco que alumbre las calles por las noches hasta que la electricidad que se requiere para mantener en funcionamiento aparatos clínicos que pueden determinar si una persona vive o muere.

Quizás su impacto en la vida económica y social sea una de las razones más importantes que han determinado la intervención gubernamental en el sector, incluso más que las características de la demanda y producción del fluido. De hecho, la presencia del Estado en este sector es fundamental para garantizar su funcionamiento adecuado. El tipo y grado de competencia que exista dentro del sector sólo ha determinado el tipo de intervención gubernamental.

Se debe destacar que el sector creció en gran parte por la intervención del gobierno y que, de hecho, por varias décadas se consideró al monopolio público como la manera más eficiente de organizarlo. Es más, a mediados del siglo XX, se inició todo un proceso de reforma hacia la integración vertical del sector. Este fenómeno tuvo impacto mundial y en distintos países se crearon empresas públicas integradas vertical y horizontalmente. Fue bajo este esquema que el sector eléctrico creció y fue el cambio tecnológico lo que promovió nuevos cambios en aras de mejorar la eficiencia y la calidad del servicio.

En las siguientes partes de este trabajo, analizaré cómo el tema eléctrico fue convirtiéndose en importante para la sociedad y el gobierno mexicanos de manera que entró a la agenda gubernamental y se llevó a cabo el giro hacia la creación y desarrollo de una empresa pública y un sector vertical y horizontalmente integrado (segunda parte). Esto también me dará pauta para, en la tercera parte, analizar qué elementos sistémicos permitieron al Ejecutivo promover una reforma de tal envergadura.

PARTE II. LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA ELÉCTRICA

SECCIÓN 1. EL ENFOQUE DE POLÍTICAS

Conforme ordenaba la información sobre la nacionalización eléctrica y la reforma del sector que ésta suscitó me di cuenta que al final la reforma eléctrica plantea la misma pregunta que otros asuntos de política pública: “¿Por qué una ‘situación’ se convierte en un ‘problema’ público, entra a la agenda inmediata de un gobierno y lleva a la puesta en marcha de acciones gubernamentales coordinadas y con recursos suficientes para lograrse?”²¹ En los términos de mi investigación: ¿Por qué en un país y en un momento histórico determinados el tema eléctrico se convirtió en un problema público, entró en la agenda inmediata de un gobierno y llevó a la puesta en marcha de una política pública?

El enfoque de políticas públicas surgió como una respuesta a la necesidad de encontrar un espacio para estudiar a la decisión y la elaboración de políticas públicas (PP's) tanto en sus fenómenos de poder, como administrativos. Este enfoque implica no separar la esfera política de la administrativa y la social, ya que una política pública involucra tanto la resolución de un problema, como el mantenimiento de una situación y sistema político dados. Asimismo, ha sido un enfoque orientado a explicar y no sólo a describir, ya que se

²¹.- J. L. Méndez, “Federalismo, regiones y política industrial en Nuevo León, México y Westfalia del Rin del Norte, Alemania”, en Carlos Alba (comp.), México y Alemania. Dos países en transición, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 1996, p. 54.

busca el conocimiento del proceso de política tal como sucede; y así entenderlo, clasificarlo y explicarlo.²² Dado esto, los estudios de política pública presentan una gama de opciones; existen analistas que están interesados en entender a las políticas públicas (análisis de políticas) mientras otros se encuentran atraídos por mejorar la calidad de las políticas (análisis para las políticas) y otros tantos buscan ambos conocimientos.²³

En esta parte del documento, mi interés se encuentra en analizar cómo el tema eléctrico entró en la agenda gubernamental, se formuló y se negoció la nacionalización eléctrica. Esto mismo me dará elementos para entender algunos de los factores que inciden en la capacidad que tuvo el Ejecutivo para reformar al sector en la década de 1960.

II.1.1 ¿QUÉ ES UNA POLÍTICA PÚBLICA?

El término política pública tiene variadas connotaciones. En principio, encontramos que política pública hace referencia a un área de actividad del Estado. Asimismo, se refiere a la expresión de un propósito general de un gobierno o una situación social deseada. De la misma manera, alude a acciones específicas como programas de gobierno. Además, se entiende como una decisión gubernamental o una autorización legal. Igualmente, apunta hacia los productos de la política (la prestación de algún servicio) y a los resultados de las acciones gubernamentales.²⁴

22.- Cfr. H. Laswell, "La concepción emergente de las ciencias de políticas", en L. Aguilar, El estudio de las políticas públicas, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992, pp. 105-118.

23.- M. Hill, The Policy Process in the Modern State, Prentice Hall-Harvester Wheatsheaf, Londres, 3a. ed., 1997, pp. 3-5.

24.- Hogwood y Gunn, op. cit., pp.13-17. Algunas definiciones de política pública alternativas que se pueden consultar son: Dye, Understanding Public Policy, Englewood Cliffs-Prentice Hall, Nueva Jersey, 1972, p. 2; Hecló, "Review Article: Policy Analysis", British Journal of Political Science, 2, p. 85; Easton, The Political System, Nueva York, Knopf, p. 130; Jenkins, Policy Analysis, Martin Robertson, Londres, p. 15; Smith, Policy Making in British Government, Martin Robertson, Londres, p. 13

“Éstas [definiciones] suelen estar de acuerdo en que las políticas públicas resultan de decisiones hechas por los gobiernos para hacer algo o no hacerlo.”²⁵ Luis Aguilar resume claramente los componentes comunes de una política pública:

- a) *Institucional*, la política es elaborada por una autoridad formal legalmente constituida en el marco de su competencia y es colectivamente vinculante;
- b) *Decisorio*, la política es un conjunto-secuencia de decisiones, relativas a la elección de fines y/o medios, de largo o corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades;
- c) *Conductual*, implica la acción o la inacción, hacer o no hacer; pero una política es, sobretodo, un curso de acción y no sólo una decisión singular;
- d) *Causal*, son productos de acciones que tienen efectos en el sistema político.²⁶

Las políticas públicas implican decisiones de acción y no-acción y también aquello que resultó aunque no haya sido planeado. Una política es un proceso, ya que entraña una serie de decisiones, definiciones y redefiniciones y de interacciones entre diferentes actores. De tal manera, un problema de política y su solución depende de los lentes con que se ve, así como, de quiénes están involucrados. Por lo tanto, una política pública es el resultado de las interacciones subjetivas de distintos actores, porque ninguna política es sólo producto de la acción gubernamental (aunque ésta última sea decisiva e, incluso, predominante). Así, el

²⁵.- Howlett y Ramesh, *op. cit.*, p. 17.

²⁶.- “Estudio Introdutorio”, en L. Aguilar, *La hechura... op. cit.*, pp. 23-24.

estudio de las políticas públicas involucra: “a) los procesos de definición de los objetivos públicos del Estado, b) el desarrollo de organizaciones y programas dirigidos a alcanzar dichos objetivos, y c) el impacto de estos programas”.²⁷

De tal manera, el concepto política pública hace referencia a distintas actividades, lo cual puede llegar a complicar el análisis de estos fenómenos. Además, las diferentes connotaciones del término dificultan la elaboración de un lenguaje en común dentro de la academia, ya que el término puede resultar demasiado vago y, por lo tanto, de poca utilidad. Como señala José Luis Méndez, la manera más clara de lograr hacer este concepto operativo, de forma que sirva para construir explicaciones, es desmenuzarlo en variables independientes y dependientes. Es decir, tener, por un lado, un objeto de estudio que se vea como un efecto y, por otro lado, una teoría explicativa que brinde las causas.²⁸

Siguiendo a este autor, una política pública tiene seis elementos básicos: el problema, el diagnóstico, la solución, la estrategia, los recursos y la ejecución. Una política pública surge de un problema que se considera público. A partir de ahí se elabora un diagnóstico sobre la problemática identificando causas y condicionando la solución (objetivos generales) y estrategia (programa dirigido a alcanzar esos objetivos). El paquete de acciones se llevará a cabo de acuerdo con los recursos con los que se cuentan. Por lo tanto, una política pública es un complejo proceso de decisiones y acciones.

Estos elementos se componen de otros aspectos. Por ejemplo, en un problema se debe considerar la legitimidad y la claridad de su definición y su legitimidad frente a otros problemas. En el caso del diagnóstico es importante tomar en cuenta la claridad y legitimidad de los supuestos en los que se basa, las soluciones encontradas y la estrategia

²⁷.- “La política pública como variable dependiente: Hacia un análisis más integral de las políticas públicas”, *Foro Internacional*, XXXIII(1993), p. 111.

²⁸.- *Ibid.*, p. 113-115.

presentada. La claridad y legitimidad de la solución son importantes al igual que el conocimiento que tienen los involucrados. En cuanto a los recursos es necesario saber la cantidad y el tipo para poder establecer estrategias adecuadas. En la ejecución se debe analizar hasta qué punto se realizaron las actividades programadas y si se evaluaron.²⁹

Esta descomposición de la política pública en elementos distinguibles permite la construcción de escalas y la contrastación de casos semejantes y diferentes que son los que ayudan a construir generalizaciones históricas limitadas. Sin embargo, no es algo que suceda necesariamente así en la realidad. Algunas fases se pueden presentar varias veces o no suceder o bien pueden darse en distinto orden.

II.1.2 EL PROCESO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La complejidad del estudio de las políticas llevó a la separación en etapas que ayudan a hacer más manejable el análisis. Sin embargo, “las etapas del proceso denotan sólo los componentes lógicamente necesarios [según el autor] e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso, y de ninguna manera eventos sucesivos y realmente separables”:³⁰ Dada su importancia metodológica, distintos estudiosos han propuesto una serie de etapas para el análisis.³¹ En este estudio, utilizo las etapas que considera José Luis Méndez.

- a) ***Problematización y agenda***, que consiste en el surgimiento de una situación como problema público.

²⁹.- Ibíd., p. 122-123.

³⁰.- L. Aguilar, “Estudio introductorio”, Problemas públicos y agenda de gobierno, Miguel Ángel Porrúa, México, 2ª ed., 1996, p. 15.

³¹.- El lector puede consultar las posiciones de autores como: Harold Laswell, A Pre-View of Policy Sciences, American Elsevier, Nueva York, 1971; Peter DeLeon y Gaarry D. Brewer, Advice and Consent, Russell Sage Foundation, Nueva York, 1988; Jenkins, Policy Analysis, Martin Robertson, Londres, 1978; Hogwood y Gunn, The Policy Cycle, Londres, 1977; J. E. Anderson, “Policy Formation: Problems, Agendas and Formulation”, Public Policymaking. An Introduction, Princeton, Nueva Jersey, 2ª ed., 1994.

- b) **Estructuración**, etapa en la cual se decide qué organización o actor atacará el problema que se ha identificado;
- c) **Diagnóstico**, que se refiere, a la identificación de las causas de una problemática y a la generación de alternativas de solución;
- d) **Formulación**, que consiste en la selección de la solución;
- e) **Implementación**, que es la ejecución de la solución y de la estrategia que se hayan formulado con base en el diagnóstico que previamente se realizó para atacar el problema;
- f) **Evaluación**, que sirve para saber en qué medida una política alcanzó sus objetivos, y finalmente
- g) **Terminación o sucesión** de la política pública según sea el caso; las políticas públicas terminan cuando el problema se solucionó (aunque a veces de manera parcial) o el problema público dejó de ser considerado como tal. Las PP's se suceden cuando se transforman en una política distinta para seguir atacando el mismo problema.³²

Las políticas públicas son procesos mucho más contingentes de lo que quisiéramos aceptar, ya que dependen del entorno político e institucional en el que se desarrollan. Es más, son parte fundamental de ese proceso; son una forma en las que el gobierno articula sus respuestas a la ciudadanía, la escucha, dialoga, etc. De tal manera, utilizo los elementos teóricos de este enfoque para analizar cómo entró el tema eléctrico a la agenda gubernamental.

La nacionalización promovió cambios, algunos radicales, en el sector eléctrico como se verá en las siguientes páginas. De tal suerte que el sector eléctrico sufrió una transformación de 180 grados, por lo que considero que la nacionalización condujo a una reforma del sector. Asimismo, en esta investigación prefiero caracterizar a la reforma eléctrica como una política pública, ya que también ayuda a eliminar las implicaciones que

³².- Ibid.

tiene la palabra reforma. Por ejemplo, a veces se relaciona esta palabra con: la convergencia de un fenómeno en el ámbito mundial; se juzga como bueno *per se*, porque se piensa promueve la modernización, etc.; genera oposición sin un análisis concienzudo, porque se juzga como malo *per se*. Así, la referencia a la reforma eléctrica como una política pública permite eliminar estos problemas, potenciar la capacidad explicativa del análisis y mejorar el entendimiento de este fenómeno.

En este sentido, la política eléctrica se puede considerar una política pública, porque se refiere a una acción del gobierno que incide en la manera que opera este sector, lo que abarca desde la entrada en la agenda de un tema y su proceso de decisión hasta la implementación y evaluación de sus resultados. De hecho, en los términos en que se ha venido planteando en esta sección, la problemática eléctrica generó políticas públicas, porque entró en la agenda gubernamental y se tomaron medidas para solucionar los problemas identificados.

En esta investigación se analiza la manera en que el problema surgió, se convirtió en público y entró en la agenda, así como, la manera en que se tomaron las decisiones para transformar la organización del sector. Esto permitirá entender cuáles fueron los factores que promovieron o limitaron el alcance de la reforma que inició con la nacionalización de la industria eléctrica en 1960.

II.1.2.1 DE LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA A LA ENTRADA A LA AGENDA

II.1.2.1.1 Problematización

La problematización es la primera etapa del proceso de políticas públicas, la cual también se conoce como agendación. Es en este momento que un problema se percibe

como público y entra dentro de las prioridades gubernamentales, lo cual lleva al despliegue de los recursos necesarios para el diseño y la implementación de una política pública que intente resolver el problema. De hecho, la construcción de un problema público y la formación de la agenda son componentes claves dentro del desarrollo de una política pública.

*II.1.2.1.1.1 ¿Cómo surge un problema público?*³³

El estudio de la estructuración de la agenda no sólo se pregunta cómo obtienen los grupos acceso a los encargados de tomar decisiones, sino que el tema de investigación es cómo los puntos a tratar obtienen el acceso a la agenda del gobierno. La pregunta principal es: ¿Cómo se convierten los conflictos de grupo en problemas públicos y llegan a colocarse en el orden del día para la toma de decisiones autorizadas?

En esta sección abordaré la manera en que un problema se convierte en público. Se debe tener en cuenta que un problema surge cuando un grupo o más consideran que existe un conflicto en los asuntos de procedimiento o substantivos en relación con la distribución de posiciones y/o recursos en la sociedad.³⁴

Los problemas públicos no son dados, por el contrario, son construcciones políticas de los actores dentro y fuera del gobierno. En principio, un problema es público, porque, en

³³.- Dentro de esta investigación se hablará sólo de conflictos no violentos que ocurren dentro del marco de las reglas explícitas definidas dentro del sistema social. Así, se hablará de un problema que se caracteriza por una o más partes contendientes intentando controlar la asignación o distribución de algún bien valuado y escaso. En el fondo un problema público trata sobre quién se queda con qué y puede surgir por cuestiones materiales o simbólicas. La solución del conflicto suele surgir por una negociación o acomodo o la simple renuncia de un grupo a sus aspiraciones o la imposición no violenta de un grupo.

³⁴.- Robert W. Cobb y Charles D. Elder, Participación en la política americana. La dinámica de la construcción de la agenda, trad. de la 2ª edición Elisa Moreno, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p. 111.

teoría, afecta a gran cantidad de personas y su impacto es amplio.³⁵ Además, se define como una condición o situación que produce insatisfacción entre la gente, por lo que se busca alivio para ese problema. Así que es necesario que la gente perciba su situación como problemática y considere que el gobierno puede dar una solución. Conjuntamente, debe ser articulado por alguien y que llame la atención del gobierno sobre el tema.

Existen algunas características comunes a los problemas públicos: interdependencia, oscuridad, subjetividad, inestabilidad y resistencia.³⁶ En principio, un problema público difícilmente está aislado, más bien se conforma un sistema de problemas. Es decir, un problema se compone de diferentes situaciones y no sólo de un fenómeno. Por ejemplo, la búsqueda de aumentar los ingresos del Estado se vincula con problemas como el incremento de la base tributaria, el aumento de impuestos, la disminución de la evasión y la eficiencia de la administración tributaria, por citar algunos elementos que intervienen. Cada uno de estos es un problema en sí, pero también influye en el resto; no se puede disminuir la evasión fiscal sin mejorar la administración tributaria.

Asimismo, es complicado conocer inequívocamente las causas, ya que una problemática es una construcción subjetiva que depende de la percepción de los actores involucrados y de las interacciones entre estos. Es decir, una situación es problemática si una sociedad y/o el gobierno así lo consideran. Por ejemplo, la inflación es un problema, sólo si la comunidad donde se presenta así lo piensa. En la década de 1960, la inflación no era necesariamente mala ni debía ser evitada a toda costa, porque se consideraba “normal” si se estaba impulsando la demanda agregada. Ahora, la inflación de más 5 por ciento se

³⁵.- Muchos de los problemas que atiende el gobierno no son públicos como tal, pero los actores sociales son capaces de presionar al gobierno para que actúe para solucionar sus problemas. Para que un problema se convierta en público no necesita ser compartido por toda la sociedad, pero sí debe ser un inconveniente para un grupo importante y/o numeroso de personas.

³⁶.- J. L. Méndez, Políticas públicas... op. cit., pp. 61-64.

considera un problema que el gobierno debe evitar y se debe reducir lo menos posible, porque se cree que tiene efectos negativos en el crecimiento de la economía.

Las causas de un problema y, por lo tanto, su solución dependen, hasta cierto punto, del cristal con que se miren. Los problemas públicos se dan en un ambiente cambiante y contingente, por lo que suelen ser inestables. Es decir, las causas de un problema suelen ser muchas, por lo que su importancia relativa depende de quien define el problema. Por ejemplo, en la lucha contra el narcotráfico se puede considerar que la causa del problema está en la oferta de drogas (posición que ha tomado Estados Unidos) o bien en la demanda de éstas (posición de los llamados países productores). Cómo se defina el problema influirá en cómo se conciba una solución y se construya una política pública.

Un problema público es resistente en el sentido que es difícil resolver de manera definitiva y, por el contrario, tiende a reaparecer, quizás con otras causas. Esto se debe a que las situaciones son cambiantes y que la política pública deberá adaptarse. Por ejemplo, la política de combate a la pobreza se ha venido redefiniendo conforme cambian los problemas o se perciben nuevos asuntos relevantes. Por ejemplo, en la década de 1970, la política social tenía un enfoque global y atendía por igual a toda la población. En la década de 1990, esta política se volvió más focalizada de manera que los recursos disponibles se distribuyeran entre quienes lo necesitaban más como en las zonas rurales. Esta redefinición de la política tuvo que ver con el hecho de tener menores recursos humanos y monetarios, pero también porque se consideró que una política de impacto global suele ser regresiva (es decir tiende a favorecer a los que de por sí tienen más recursos).

Cobb y Elder consideran que existen cuatro tipos de actores que crean los problemas públicos:

- 1) *Reajustadores*: Un grupo considera que existe una tendencia desfavorable en la distribución de posiciones y recursos. La reforma del Servicio Civil buscada por algunos funcionarios públicos puede considerarse un ejemplo.
- 2) *Explotadores*: Un grupo busca sacar provecho de una situación. Algunos grupos consideran que el rescate bancario tras la crisis de 1994-1995 fue utilizado por los banqueros, por medio de su cercanía al gobierno y su capacidad de presión e influencia en distintas entidades gubernamentales, como una manera de salir de sus problemas a costa de los recursos públicos.
- 3) *Reactores circunstanciales*: Frente a un acontecimiento inesperado, un grupo reacciona para pedir ayuda. Un ejemplo clásico son los desastres naturales, en los cuales la población afectada pide ayuda al gobierno para salir de la crisis.
- 4) *Benefactores*: Un grupo busca la solución de una situación sin tener posiciones o recursos que ganar. Un ejemplo puede ser la búsqueda por grupos ecologistas de la defensa de una reserva natural.³⁷

Los mecanismos de disparo que hacen que una situación dada se convierta en un problema para algún grupo dentro de la sociedad son tanto internos como externos al país. Dentro de los internos se encuentran cuestiones como: catástrofes naturales, acontecimientos humanos inesperados, cambios tecnológicos; desequilibrios en la distribución de recursos (como lo que ocasiona la alta inflación) o cambios ecológicos. Entre los externos se pueden mencionar cuestiones como: violencia militar o guerra, innovación tecnológica en el armamentismo, conflicto internacional indirecto, cambio en el

³⁷.- Para una explicación más detallada véase Cobb y Elder, *op. cit.*, pp. 111-114.

modelo de aliados mundiales, globalización y regionalización, cambios en la situación de países socios o competidores comerciales.

Un problema surge de la interacción entre el iniciador y los mecanismos de disparo. De alguna manera, se debe establecer un vínculo entre ambos que haga clara la relación y que ayude a identificar las causas del problema y, por lo tanto, ayude a definir las soluciones posibles.³⁸ El iniciador es el actor que se encarga de definir las causas del problema, articular las demandas y presionar por alguna solución. Es el actor que crea el problema en última instancia y trata de “venderlo” a otros grupos. Por ejemplo, Martín Luther King se convirtió en uno de los iniciadores del movimiento de los derechos civiles, que buscaba que los derechos políticos de los negros (y en general de las minorías) fueran respetados por la totalidad de la comunidad estadounidense.

Un problema suele convertirse en público dependiendo de la conflictividad del asunto en la comunidad política. “El trayecto culmina cuando la definición de una cuestión, después de inevitables ajustes y depuraciones a lo largo de su polémico camino, se coloca en el orden del día de la comunidad política. En este momento, la cuestión puede ser llamada pública y se coloca como reclamo ciudadano frente al gobierno, exigiendo un lugar en la agenda formal de sus organizaciones y programas”.³⁹ La comunidad política discute de una manera u otra qué asuntos son de interés público. Esto simula una “confrontación de decisiones y el resultado en que remata el recorrido suele ser la aceptación de que existe un problema insoportable”.⁴⁰

Dentro del gobierno, para que se tome una acción por un problema, los tomadores de decisiones y/o los funcionarios deben clasificar este tipo de problemas como parte de las

³⁸-*Ibid.*, p. 14.

³⁹- L. Aguilar, *Problemas públicos... op. cit.*, pp. 35-36.

⁴⁰- *Ibid.*, p. 36.

acciones estatales para las cuales el gobierno tiene una solución. Un problema se considerará dentro del ámbito gubernamental si entra dentro de las prioridades y capacidades del gobierno.⁴¹ Como señala Luis Aguilar, “los gobiernos no suelen comportarse pasiva y reactivamente, dejando que las cuestiones se configuren y definan dentro del juego de las fuerzas sociales. [Por el contrario], intervienen estratégicamente en la vida pública tratando de dar forma a las cuestiones a la luz de las posibilidades reales de intervención.”⁴²

De tal manera, el problema surge desde que se considera que algo no está bien. Luego pasa por la discusión entre los actores sociales como la pertinencia de que se defina esta situación problemática como un problema público en el que debe actuar el gobierno y luego se adopte como tal.⁴³ En un país existen infinidad de problemas que buscan la atención pública y gubernamental, pero no todos llaman la suficiente atención para entrar dentro del debate. La naturaleza de los problemas es sumamente variable, al igual que los temas y la capacidad de solución que tiene el gobierno. Asimismo, el interés en un tema que pueden tener las autoridades es cambiante, por lo que la prioridad que se le pueda dar al problema también es mutable. Como resume Luis Aguilar:

[L]as relaciones cotidianas entre sociedad y Estado toman la forma de problemas y soluciones, demandas y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfactores. El Estado es concebido en su origen y función como el encargado de resolver los problemas que las relaciones entre los privados ocasionan o que son incapaces de resolver. Por ello mismo, el ámbito del interés y responsabilidad de los privados y el ámbito del interés y responsabilidad del Estado –lo que es de la propia libertad y utilidad

⁴¹.- Sólo en casos en que el problema sea muy grave o logre una notoriedad pública importante entrará a la agenda gubernamental, aunque no esté dentro de las prioridades originales del gobierno.

⁴².- Problemas públicos... op. cit., p. 37

⁴³.- J. L. Méndez, Políticas públicas... op. cit., mimeo, pp. 57-60.

y lo que es del César- están en exploración y ajuste permanente, extendiéndose y angostándose.⁴⁴

II.1.2.1.1.2 El proceso de introducción a la agenda

Se puede decir que una de las decisiones más importantes de un gobierno es la elección de los temas o prioridades de su mandato, su agenda. Agenda es un conjunto general de controversias políticas que en cualquier punto del tiempo se contemplarán como aptas para quedar dentro del rango de asuntos legítimos que ameritan la atención del sistema político. Sólo están en la agenda los asuntos que se consideran seriamente, las demás son pseudo-agendas. El contenido de la agenda política está necesariamente inclinado en ventaja de algunos y en desventaja de otros.⁴⁵ Existen, al menos, dos tipos de agenda: la del gobierno y la de la sociedad. La relación entre ambas indica los temas que son relevantes para estos grupos y que tan lejanos o cercanos pueden estar el uno de los otros.

Por un lado, está la *agenda pública* que es “el conjunto de problemas que apelan a un debate público”.⁴⁶ Es todo aquello que interesa o preocupa a la población de una comunidad política. Entre los problemas que caen dentro de la agenda pública se encuentran cuestiones globales y genéricas como la pobreza, la seguridad pública o la contaminación.

Los prerequisites para que un asunto obtenga el acceso a la agenda pública son: 1) atención amplia o al menos conciencia por parte de una parte importante de la sociedad; 2) un interés compartido de una considerable parte del público en cuanto a que se requiere algún tipo de acción; 3) una percepción compartida de que el asunto es un interés adecuado

⁴⁴.- Problemas públicos... op. cit., p. 23.

⁴⁵.- Ibid., p. 26.

⁴⁶.- J. E. Anderson, op. cit., p. 25.

para alguna unidad gubernamental y queda dentro de los límites de su autoridad. La problemática necesita llegar a una parte importante de la ciudadanía y suele hacerse por medio de recursos monetarios y humanos y la acción retórica es fundamental. La acción no sólo debe considerarse como posible, sino como necesaria y deseable.⁴⁷

Por otro lado, se encuentra la *agenda gubernamental* se entiende como “el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar”.⁴⁸ Ésta “reúne los problemas que dependen funcionalmente o por consenso de la competencia de una autoridad pública específica”.⁴⁹ Se compone de temas concretos como la manera de combatir la pobreza, la contaminación, la promoción de la investigación científica o el aumento de la seguridad pública.

La agenda gubernamental se forma de asuntos nuevos y viejos, relevantes y no tan relevantes. La agenda gubernamental formal se encuentra en el calendario de las instituciones como el Congreso, las dependencias del ejecutivo y las cortes. Si un tema no figura dentro de la lista de asuntos a tratar por alguna institución, no forma parte más que de una pseudo-agenda.⁵⁰ El contenido de la agenda formal tenderá a reflejar las inclinaciones institucionales del gobierno.

La formación de la agenda gubernamental suele ser un proceso de decisiones fundamentales sobre qué temas quiere y puede atender la autoridad. En general, se trata de un proceso contingente en el que intervienen gran cantidad de factores desde los actores

⁴⁷.- Cobb y Elder, *op. cit.*, p. 115.

⁴⁸.- L. Aguilar, *Problemas públicos... op. cit.*, p. 29.

⁴⁹.- Anderson, *op. cit.*, p. 47

⁵⁰.- Por pseudo-agenda me refiero a todos aquellos temas que pareciera que están dentro de las preocupaciones gubernamentales, pero, en realidad no es así. Es decir, son temas sobre los cuales no se tomarán decisiones ni se iniciarán acciones concretas por parte del gobierno en el corto o mediano plazos.

hasta los tipos de soluciones existentes que buscan un problema y las ideologías. Sin embargo, la confluencia de factores no es del todo casual y se presentan cuatro corrientes que interactúan: los problemas, las soluciones, los actores participantes y las oportunidades de elección. Todo se presenta al gobierno sin orden definido siendo un conjunto amorfo de asuntos donde distintos actores buscan llamar la atención.

La pregunta que se busca responder en el estudio de la agenda es: ¿Por qué un tema entra en la agenda pública y por qué ese mismo tema puede entrar en la agenda de gobierno?⁵¹ El estudio de la formación de la agenda se ocupa de la identificación y especificación de los tipos de conflicto que reciben la atención y acción de los encargados de la toma de decisiones gubernamentales. Conduce a preguntar lo siguiente:

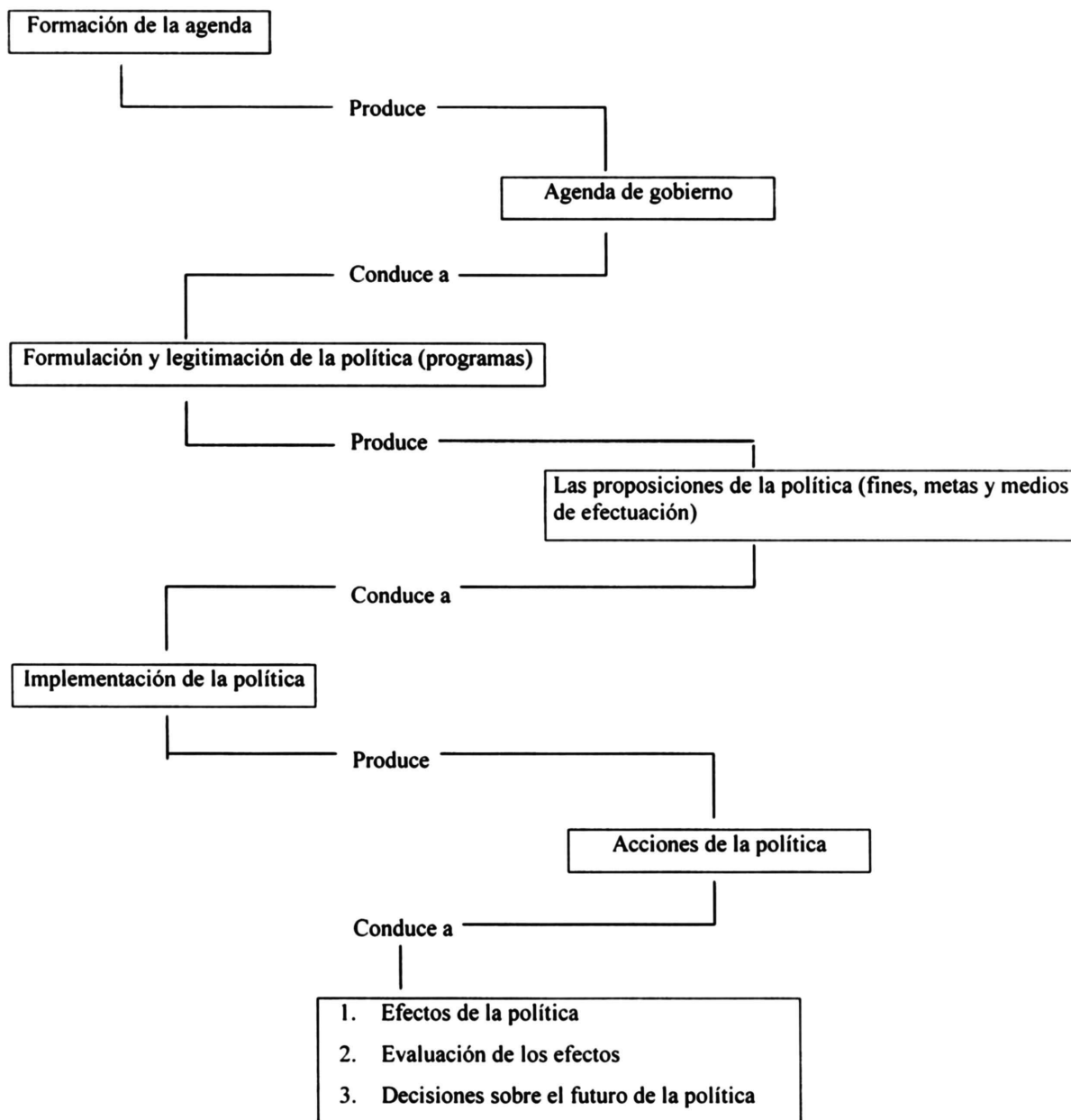
- 1) ¿Cómo definieron los disputadores originales cada uno de estos conflictos?
- 2) ¿Cómo se extendieron los conflictos a diferentes subgrupos dentro de la población?
- 3) ¿Qué tipo de símbolos se usaron para añadir connotaciones emotivas al asunto en cuestión?
- 4) ¿En qué forma ayudó a conducir a la resolución del conflicto el escenario en que se libró la batalla por el asunto?
- 5) ¿Qué características de asuntos son las más sobresalientes para predecir en qué forma se resolverán finalmente?⁵²

Como se puede ver en el siguiente cuadro la formación de la agenda es el primer elemento que determina los asuntos y los programas de gobierno y de ahí se generan las estrategias, los recursos y la implementación de una política.

⁵¹.- Cobb y Elder, *op. cit.*, p. 50.

⁵².- *Ibid.*, pp. 100-101.

Cuadro II.1.1 Una mirada al Proceso de las Políticas



Fuente: Patterson, Davidson y Ripley, A More Perfect Union: Introduction to American Government, 3ª ed., Dorsey Press, Chicago, 1985, p. 465, citado por L. Aguilar, “Estudio introductorio”, Problemas públicos... op. cit., p. 22.

Como resume Luis Aguilar:

En suma, la decisión gubernamental de introducir en su agenda asuntos públicos específicos va a depender de si el gobierno se encuentra o no en una oportunidad de

elección favorable (pocos asuntos, obligaciones básicas desahogadas, tiempo, recursos, ausencia de demandas contradictorias...), si las cuestiones y demandas son o no tratables (hay experiencia, analogías, información, teorías, recursos, personal competente), si los participantes en la toma de decisiones están o no interesados en intervenir en la cuestión (por diversas razones como políticas, morales, económicas, de ámbito de jurisdicción). Esto obliga a un diagnóstico fino de las “corrientes” que corren dentro de las organizaciones políticas y gubernamentales con intencionalidades y dinámicas relativamente autónomas.⁵³

La formación de la agenda es un proceso competitivo que se ve afectado por varios actores como: los grupos de interés, las distintas organizaciones del poder ejecutivo, el poder legislativo, los funcionarios públicos, los medios de comunicación, algunas personalidades públicas a título individual, gobiernos extranjeros y organizaciones internacionales, entre otros. La formación de la agenda también es un proceso en el que intervienen una multiplicidad de factores como: el liderazgo político, la percepción de crisis, el sentimiento de protesta, el cambio de percepción de los problemas, el cambio en las circunstancias de un país y los cambios políticos.

Se debe resaltar el papel de los políticos y funcionarios en el establecimiento de la agenda. Estos no son entes pasivos que reaccionan ante lo que la sociedad pide; más bien son proactivos y buscan también llevar sus propias demandas. Además, filtran las demandas sociales a los temas que les interesan y convienen. Los políticos suelen tener una posición estratégica y privilegiada. De hecho, el acceso a funcionarios clave en la búsqueda de expansión de un tema puede llegar a ser fundamental para que el tema se introduzca dentro de la agenda gubernamental.

⁵³.- Ibíd., p. 40.

Algunos grupos tienen mayor posibilidad de que sus demandas sean atendidas, ya sea por su capacidad o por sus recursos. Los grupos sociales tienen capacidades y legitimidades diferenciadas para hacer llegar sus demandas a la esfera gubernamental. Es decir, existirán grupos que tengan gran cantidad de recursos cognitivos, financieros, humanos, políticos para hacer que sus demandas sean visibles para la autoridad. En cambio, existirán grupos para quienes articular sus demandas de manera que sean atractivas para otros grupos sociales y las autoridades será en extremo difícil. En el primer caso, se puede considerar que los empresarios tienen elementos que los ayudan a organizarse rápidamente para luchar por sus causas y tienen mucho más canales de acceso a los líderes políticos. En cambio, en el segundo caso, están los indígenas quienes muchas veces no dominan el español y mucho menos pueden acercarse a los tomadores de decisiones de manera que entiendan su problemática. Así, existe una receptividad diferencial por parte de las autoridades, la que depende de una variedad de factores:

- 1) La relación del tomador de decisiones con el grupo (por ejemplo sentirse en deuda);
- 2) La capacidad de movilización de recursos de los grupos demandantes;
- 3) La localización de los grupos dentro de la sociedad;
- 4) La “estima” de la sociedad a los grupos demandantes.⁵⁴

Los grupos encontrarán diferentes respuestas. Existirán poderes y niveles de gobierno donde obtengan mayor atención. En otros casos, los partidos políticos serán la fuente para poder llegar a formar parte de la agenda gubernamental. O bien, los grupos ejercerán presión por medio de los medios informativos y los líderes de opinión.

⁵⁴.- Cobb y Elder, *op. cit.*, pp. 120-121.

La entrada en la agenda de una problemática también depende del tipo de asunto del que se trate. En principio, se inicia una reflexión y debate acerca de si el tema cae dentro del área de acción gubernamental. Si lo hace, la pregunta gira entonces hasta qué punto el gobierno debe actuar y si éste tiene los elementos para hacerlo. Existen algunos elementos que ayudan a definir el alcance que puede tener un tema en el debate público y gubernamental:

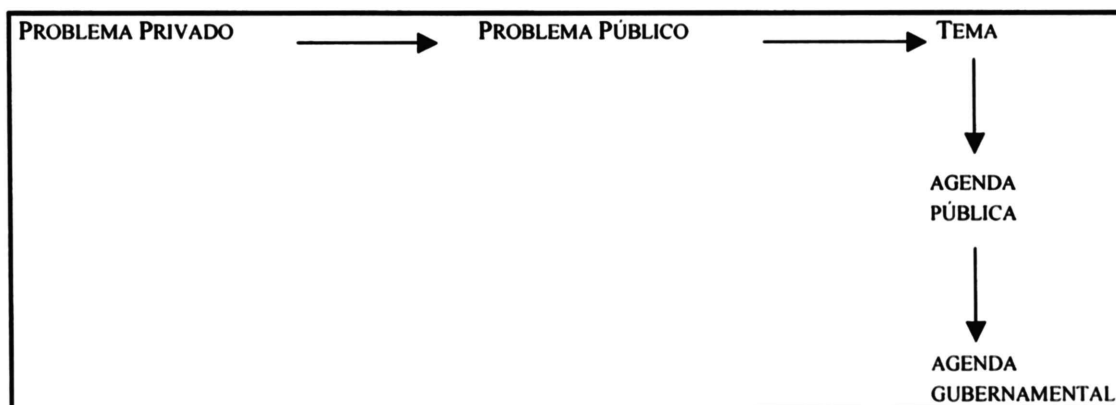
- 1) **Concreción:** Es probable que los asuntos en disputa se extiendan a un público numeroso si pueden definirse ampliamente para atraer a más subgrupos. Cuanto más ambiguamente se defina un asunto, mayor será la probabilidad de que alcance a un público en expansión.
- 2) **Significado social:** Cuanto más se defina un asunto como significativo socialmente, mayor será la posibilidad de su expansión a un público numeroso. Esta condición es necesaria mas pero no suficiente, ya que muchos asuntos significativos no aparecen en la agenda.
- 3) **Relevancia temporal:** Si un asunto tiene implicaciones en el largo plazo, existe mayor posibilidad de que obtenga visibilidad adicional.
- 4) **Complejidad:** Si un asunto se define de la manera menos técnica posible, tendrá mayor posibilidad de extenderse a un público más numeroso.
- 5) **Precedencia categórica:** Se refiere como se ha definido el asunto en el pasado. Cuanto más se defina un asunto como carente de un claro precedente, mayor será la probabilidad de que se extienda a una población más numerosa.
- 6) **La relevancia del tiempo:** En general, los asuntos que obtienen la atención del público masivo deben desarrollarse rápidamente.⁵⁵

En este estudio, me interesa resaltar la manera en que entró en la agenda pública el problema eléctrico y, así, destacar cómo llamó la atención de las autoridades federales, lo que lo introdujo en la agenda de gobierno y, a partir de ahí, se generaron una serie de

⁵⁵.- Ibid., pp. 146-160.

decisiones que llevaron a plantear una reforma eléctrica como la que implicó la nacionalización en 1960. La caracterización de la manera en que se fueron dando las decisiones del sector ayuda a entender la forma en que diversos factores impactaron la capacidad de reforma dentro del sector por parte del Ejecutivo. En el cuadro que presento a continuación se resume de manera general el proceso por el que un tema pasa a la agenda gubernamental. Es decir, una problemática de un grupo (o sea un problema privado de alguna manera) alcanza visibilidad pública y se convierte en un asunto que afecta a varios grupos, que toman como propio. Así, se articula una demanda y entra a la agenda pública donde es discutida por varios grupos. Si los tomadores de decisiones consideran o son convencidos de la relevancia del tema y de la capacidad y necesidad de que el gobierno lo resuelva entonces entra a la agenda gubernamental.

Cuadro II.1.2 Proceso de Establecimiento de Agenda Pública



Fuente: J. E. Anderson, “Policy Formation: Problems, Agendas and Formulation”, Public Policymaking. An Introduction, Princeton, Nueva Jersey, 2a ed., 1994, p. 90.

El acceso a la agenda se ordena de acuerdo al contexto; entre los factores que inciden en la ordenación de alternativas están: el sistema político (que provee de los canales

de comunicación entre los distintos actores y las reglas del juego) y los actores que intervienen (que pueden moldear estos canales y estas reglas).

En el proceso de agendación, diferentes grupos participan en los debates políticos y tratan de buscar que su visión de la realidad se imponga sobre la de otros grupos de manera que entre en los temas que requieren de decisiones gubernamentales. Generalmente, los temas públicos surgen en pequeños grupos, que se encuentran motivados por introducir el tema en la agenda gubernamental, cambiar su orientación o bien evitar que un tema se lleve al debate público. Otros grupos reaccionarán ante estos intentos. Algunos grupos buscarán mantener el *status quo*. Otros intentarán desviar el debate para plantear sus propias demandas. Algunos otros se desilusionarán al ver que el conflicto se redefine fuera de su área de interés. Sin embargo, cómo entra un tema a la agenda gubernamental puede darse de varias maneras.

II.1.2.1.1.3 Modelos para la formación de la agenda

Los temas entran de diversas maneras a la agenda gubernamental. A pesar de las variaciones que pueden existir en el proceso de construcción de la agenda dependiendo del tema y del país que se trate, Roger Cobb, Jennie-Keith Ross y Marc Howard Ross consideran se puede resumir a cuatro etapas: iniciación, especificación, expansión y entrada.⁵⁶

La iniciación se refiere a la manera en que surge una situación y se convierte en algo problemático para una parte de la sociedad. La especificación alude a cómo esta situación se articula en demandas concretas. En la etapa de expansión, se trata de llamar la atención

⁵⁶.- "Agenda Building as a Comparative Political Process", American Political Science Review, 70(1976), p. 127.

de otros grupos y a la sociedad en general. Se trata de “vender” las ideas y demandas de manera que llame la suficiente atención de las autoridades. La entrada se refiere a la etapa cuando el tema es considerado dentro de los temas que debe solucionar el gobierno.

El primer grupo al que suele expandirse el tema es el grupo de identificación, es decir, todas aquellas personas que se relacionan directamente con el problema que se plantea y con las personas que lo hacen. Después, suele irse a los grupos de atención que se componen de personas seguramente estarán conscientes del problema rápidamente. Su participación se relaciona más con el tema de que se trate que de las personas que estén involucradas. El grupo atento es el siguiente en darse cuenta del problema y se trata de las personas que suelen estar informadas y atentas de los problemas públicos. Finalmente se encuentra el público en general que se refiere al resto de la población.⁵⁷

De acuerdo a la manera en que el tema entre a la agenda gubernamental, estos autores identifican tres modelos: iniciación externa, movilización e iniciación interna.

A. ***Modelo de iniciación externa:*** Se aplica a una situación en la que un grupo fuera del gobierno: 1) identifica una problemática, 2) trata de expandir el interés en este tema a otros grupos en la población de manera que se entre en la agenda pública, 3) intenta crear suficiente presión en los tomadores de decisiones para forzar que el tema entre en la agenda gubernamental y sea formalmente considerado. Una vez que entró en la agenda nada asegura que la demanda se atienda como el grupo originario pensaba que debería ser atendido, ya que depende cómo negocien otros grupos que estén interesados o sean afectados o cómo el gobierno haya diagnosticado la problemática (lo cual depende de los intereses de los líderes políticos, las capacidades que tenga el gobierno, los recursos, entre otras cosas).

⁵⁷ - R. W. Cobb y Ch. Elder, Participación en la política americana. La dinámica de la estructuración de la agenda, trad. Elisa Moreno, Noema, México, 1986, pp. 194-203.

- B. **Modelo de movilización:** Describe situaciones en las que los líderes políticos inician una política, pero requieren el apoyo masivo para a su implementación. El anuncio de un programa inmediatamente coloca al tema en la agenda gubernamental. El problema está en colocar el tema en la agenda pública.
- C. **Modelo de iniciación interna:** Se trata de problemáticas que surgen dentro del gobierno y se resuelven también en el ámbito gubernamental sin tanta necesidad del apoyo público. El tema se expande a los grupos de identificación y atención para lograr suficiente apoyo y, así, presionar a los tomadores de decisiones. Se trata, incluso, de mantener el tema alejado de la sociedad en general.

En el cuadro que se presenta a continuación se hace un resumen de las características de cada modelo.

CUADRO II.1.3. MODELOS DE FORMACIÓN DE AGENDA

	<i>Iniciación externa</i>	<i>Movilización</i>	<i>Iniciación interna</i>
<i>Iniciación</i>	Articulación de un problema por un grupo externo al gobierno	Una vez que se anuncia una política o programa por un político o funcionario de alto nivel entró a la agenda gubernamental.	Un grupo dentro del gobierno o cercano identifica un problema y articula una demanda.
<i>Especificación</i>	El problema se traduce en demandas de maneras muy variadas. La articulación de demandas puede venir de fuentes diversas. Los grupos pueden no tener experiencia en la articulación de demandas y, por lo tanto, puede serles difíciles hacer claras sus demandas para el resto de la sociedad y para el gobierno. Los problemas pueden ser nuevos para la sociedad en general y el gobierno.	Se aterriza la política y se define cuáles serán los alcances, los recursos, lo que se necesita de la sociedad. Se trata de hacer el programa más claro para el público y lograr su apoyo.	Se proponen soluciones concretas, incluso se articulan más demandas de las que el gobierno puede atender con el afán de lograr la atención de los superiores dentro del gobierno.

Expansión	Para entrar a la agenda gubernamental, estos grupos deben ejercer suficiente presión para atraer la atención de los tomadores de decisiones. Se relaciona el tema a otros similares y así atraer la atención de otros grupos. Esta expansión es necesaria, pero puede hacer que el grupo original pierda el control del tema.	Se trata de lograr el apoyo de nuevos grupos sociales y detener a quienes están en contra. El objetivo es lograr el mayor número de personas a favor de la implementación del programa. Primero se busca el apoyo de los grupos de atención y grupos informados y luego a la sociedad en general.	Es limitada. Sólo se incluyen a los grupos interesados y/o afectados dentro del gobierno.
Entrada	El éxito de la expansión coloca el tema en la agenda pública. La entrada a la agenda gubernamental no es inmediata y depende del sistema político del que se trate. En general, no es un proceso automático.	Lograr que el público entienda la importancia del tema que surgió dentro del gobierno.	El éxito está en que logre llegar a la agenda formal y que no necesariamente entrará en la agenda pública.
Estrategias	1) Estrategias de expansión: mover el debate hacia mayor público. 2) Estrategias de entrada presionar lo suficiente para que el gobierno considere que necesita tomar el tema y plantear alguna solución.	1) Relación del nuevo programa con temas ya en la agenda pública y/o gubernamental, así como a símbolos conocidos. 2) Planeación adecuada. 3) Estructura organizacional que vincule a los tomadores de decisiones con los implementadores.	1) Atraer la atención de los grupos de identificación y de atención. 2) Evitar la atención de los grupos atentos y la sociedad en general.

Fuente: R. Cobb, J. K. Ross y M. H. Ross, "Agenda Building as a Comparative Political Process", *American Political Science Review*, 70(1976).

La entrada de un tema en la agenda puede darse según dice un modelo, sin embargo, las políticas públicas se van redefiniendo con el paso del tiempo. De tal manera, éstas redefiniciones o distintos aspectos en un tema pueden darse por medio de otros modelos. De hecho, el primer modelo sólo se aplica a aquellos temas que no hayan estado en la agenda gubernamental. El segundo para temas que no estén en la agenda pública. Así, puede ser difícil encontrar situaciones en las que se aplique un solo modelo de manera unívoca. Por lo general, se encontrarán combinaciones. Así, estos modelos se deben considerar como modelos que ayudan a entender a clasificar los fenómenos de introducción a la agenda pública y gubernamental de ciertos temas en aras de explicar el proceso.

CONCLUSIONES

El enfoque de políticas públicas ha desarrollado elementos teóricos que ayudan a explicar la manera en que el gobierno actúa para responder a las demandas ciudadanas. Asimismo, nos permite entender cómo se relaciona el gobierno con su ciudadanía. Este enfoque permite la construcción de generalizaciones históricas limitadas, donde claramente se puede identificar entre causa y efecto. Además, este enfoque ayuda a descomponer “la caja negra” del gobierno para entender los procesos que ocurren dentro de ese conjunto diferenciado de instituciones que conocemos como Estado. Junto con esto, permite entender cómo se relaciona la ciudadanía con las autoridades y cómo éstas interactúan para proveer de bienes y servicios a la población. Este enfoque nos permite estudiar tanto gobiernos democráticos como no democráticos sin juzgar los tipos de regímenes *a priori*.

Éstas son las razones por las que elegí este enfoque para estudiar el tema del sector eléctrico. En la siguiente sección, utilizaré estos elementos teóricos para explicar cómo el tema eléctrico entró a la agenda gubernamental y cómo fue cambiando el tema hasta que se llegó a la decisión de nacionalizar. Esto también permitirá estudiar la manera en que el gobierno se convirtió en el actor predominante del sector.

PARTE II. LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA ELÉCTRICA

SECCIÓN 2. LA NACIONALIZACIÓN ELÉCTRICA

En 1960 Adolfo López Mateos tomó la decisión de nacionalizar el sector eléctrico. Los elementos teóricos desarrollados en la sección anterior permitirán entender cómo se llegó a esta decisión y, en especial, cómo entró el tema eléctrico a la agenda gubernamental. Mi intención es hacer una reconstrucción de los hechos relevantes para entender este fenómeno; por lo cual, mi narración, en algunos momentos, puede hacer saltos históricos con el objetivo de entender claramente el fenómeno. Este texto se concentra en el análisis de la construcción del problema eléctrico y el proceso de entrada en la agenda gubernamental hasta el punto en que el gobierno se convirtió en el actor predominante. De tal manera, mi análisis va desde la última década del Porfiriato (cuando surgió este sector en la economía) hasta 1964 (cuando el Estado decidió la estructura del sector y se colocó como el actor dominante). Por lo tanto, el resto del análisis del proceso de política pública queda fuera del ámbito de este estudio.

Mi investigación parte del hecho de que la nacionalización eléctrica inauguró un periodo en la industria al transformar radicalmente su modelo de organización. Esta reforma representó un momento de afianzamiento del intervencionismo estatal. De hecho,

se argumentó que los recursos eléctricos eran propiedad estatal por ser un sector fundamental para el desarrollo económico y social.

Esta acción se justificó en la creencia en el ámbito internacional sobre el sector eléctrico. Desde este punto de vista, sectores tan estratégicos como el eléctrico sólo podían manejarse adecuadamente por medio de la planificación estatal que, como en otros países (Inglaterra o Francia por citar algunos ejemplos), en México se tradujo en la necesidad de la propiedad estatal en todo el sector. La estructura obsoleta que se encontraba en las empresas privadas justificaba aún más la nacionalización. De tal manera, el objetivo era diseñar una política de planeación eléctrica nacional para aumentar la eficiencia, la calidad y extender el servicio al medio rural y las colonias populares.⁵⁸ El 23 de diciembre de 1960 se adicionó el párrafo VI del artículo 27 constitucional:

Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Así, se sustituyó el régimen de concesiones a particulares por el de prestación del servicio público exclusivamente por el Estado. A mediados del siglo XX, la tecnología para la generación de energía eléctrica promovía la construcción de grandes centrales para aprovechar las economías de escala (véase parte I). Esto colocaba al Estado encabezado por Adolfo López Mateos en la disyuntiva de decidir entre tener un monopolio privado o estatal y cómo se organizaría el sector (integración o desintegración). Las circunstancias y los objetivos gubernamentales llevaron al Estado a encargarse exclusivamente del sistema

⁵⁸.- Véase Presidencia de la República, “Decreto de nacionalización de la industria eléctrica”, Diario Oficial, 23 de diciembre de 1960.

eléctrico nacional. Para lograrlo, se integraron los distintos sistemas eléctricos regionales existentes y de ahí se partió para el crecimiento del sector.

A primera vista, pareciera que la nacionalización eléctrica y la integración vertical y horizontal de la industria en todo el territorio nacional fue producto de un plan. Sin embargo, no fue así. El sector eléctrico que resultó fue producto de una serie de decisiones incrementales dentro de la industria. Al final, el Ejecutivo fue el actor predominante, el cual impuso su agenda al resto de los actores; no obstante, tuvo que negociar con actores como los empresarios eléctricos y los sindicatos. De hecho, el decreto de nacionalización no tuvo un efecto concreto de manera inmediata. Aún así, para inicios de la década de 1980, la nacionalización y las decisiones que se tomaron después permitieron incrementar la capacidad instalada, construir plantas generadoras e interconectar los sistemas eléctricos. Así, se mejoró la calidad del servicio y se orientó a una función social.

El objetivo de este trabajo no es analizar el resultado que tuvo la nacionalización eléctrica, sino más bien cómo se introdujo el tema en la agenda gubernamental y el Estado terminó siendo el actor predominante en el sector. En principio, el tema eléctrico provocó una política pública, ya que el gobierno buscó dar soluciones a un problema que se catalogó como público. Para esto, el gobierno elaboró un diagnóstico de la situación e identificó las causas del problema. De tal manera, planteó una solución y una estrategia que en su momento instrumentó.

Como se verá en las siguientes páginas, el tema eléctrico planteó un problema público al considerarse un insumo fundamental para el crecimiento económico. Al reducirse la oferta privada de tal bien, el gobierno (en específico el gobierno de Adolfo López Mateos) tuvo que tomar las “riendas” del sector y promover una organización del mismo que fuera más eficiente y eficaz en aumentar y extender la oferta del fluido

eléctrico. Esto lo hizo en parte por la demanda ciudadana (sobre todo del SME, Sindicato Mexicano de Electricista sindicato de *Mex-Light*, y los industriales organizados, por ejemplo, en la Canacintra), pero también porque las empresas eléctricas simplemente dejaron de interesarse en el sector (en 1960 *American Foreign* decidió vender al Estado sus acciones). Y como lo mencionaba la Constitución de 1917, el Estado debía ser el promotor y facilitador de los intercambios económicos.

El estudio de la introducción a la agenda gubernamental de un problema implica varias preguntas: ¿Cómo se construyó el problema público de la electricidad? ¿Cómo un problema que era privado alcanzó la esfera pública y de ahí dio un “salto” a la gubernamental? ¿Era realmente el problema eléctrico un problema público; es decir, se caracterizó por ser interdependiente a otros problemas, oscuro, subjetivo, inestable y resistente? ¿Quiénes y cómo hicieron de la electricidad un tema público? ¿Cuáles fueron los mecanismos de disparo y quiénes fueron los iniciadores? ¿Cómo los tomadores de decisiones consideraron que el tema eléctrico caía dentro de las responsabilidades gubernamentales?

II.2.1 EL NACIMIENTO DEL SECTOR ELÉCTRICO: LA INEXISTENCIA DE UN PROBLEMA

Cuando la industria eléctrica surgió a finales del siglo XIX, la electricidad no era parte de la vida de la mayoría de los mexicanos, por lo cual, no causaba cuestionamientos sociales la falta del fluido; los que existían provenían de los empresarios. Además, los problemas se entendían como algo que debía ser resuelto por el mercado y no por el

gobierno. Por lo tanto, a pesar de las deficiencias en el sector, la sociedad en general no percibía un problema.⁵⁹ Esto se debió a las razones que menciono a continuación.

Primero, el inicio de la industria eléctrica en México estuvo marcado por la construcción de las primeras generadoras durante el Porfiriato orientadas a abastecer del fluido a la industria y a la minería, lo que se extendió al alumbrado y transporte públicos.⁶⁰ El sector creció bajo una lógica comercial que sólo proveía servicio a localidades rentables. Por lo tanto, el sector estaba en la esfera de lo privado y sus problemas se consideraban que debían resolverse por los actores privados.

Segundo, la consolidación de monopolios privados generó incentivos para el crecimiento del mercado eléctrico. Aunque al principio las empresas eléctricas, todas de propiedad privada, eran pequeñas y dispersas creadas en función de las necesidades locales, poco a poco, se concentraron la generación y la transmisión en sus regiones. Así, la estructura de la industria quedó dominada por tres monopolios: *Mexican Light and Power* (*Mex-Light*, futura Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. C., CLFC, y posteriormente Luz y Fuerza del Centro, LFC), *American Foreign Power Company* y la Compañía Nacional Eléctrica de Chapala. La *Mex-Light* controlaba el interconectado del centro que comprendía: la Ciudad de México, Texcoco, Toluca, Pachuca, Cuernavaca, Taxco, Iguala y Cuautla. La *American Foreign* estaba en el norte del país sobre todo en Torreón y Chihuahua, además de Puebla, Guanajuato, Aguascalientes, Durango, Zacatecas, Tampico y Mazatlán. La Compañía Nacional de Chapala daba servicio a Jalisco, Michoacán y

⁵⁹- No existen referencias hemerográficas que hagan pensar que en la sociedad porfiriana existiera un debate en torno al sector eléctrico.

⁶⁰.- Se introdujo la electricidad en 1879 en la fábrica de hilados y tejidos "La Americana" en León, Guanajuato. En 1880 se colocaron dos focos en la esquina de la Plaza de la Constitución en la Ciudad de México (E. de la Garza, et. al., Historia de la industria eléctrica en México, tomo I, UAM, 1994, p. 17).

Nayarit.⁶¹ *Mex-Light* era el monopolio más importante, porque controlaba el sector en la región primordial económica, política y socialmente del país.⁶²

Aun cuando existían estos grandes monopolios no controlaban toda la red de generación, transmisión y distribución de electricidad. En realidad, existían varios sistemas eléctricos: centro; Puebla-Veracruz; Torreón-Chihuahua; Guanajuato; Chapala; Falcón-Monterrey; Sonora-Sinaloa; Michoacán; Colotlipa-Acapulco y Mérida; junto con otros más pequeños.⁶³ Asimismo, estos sistemas eléctricos eran monopolios privados, gran parte de capital extranjero, en su región. Los tres monopolios grandes dominaban la industria, porque tenían zonas de comercialización mayores o más importantes en términos económicos. Además, su capacidad de generar electricidad era mucho más grande. Por ejemplo, la producción de *Mex-Light* representaba 80 por ciento del total del país.⁶⁴ De hecho, para la década de 1920, esta empresa había instalado alrededor de 50 mil kilowatts (kW), lo que la hacía una de las compañías eléctricas más importantes de América Latina.⁶⁵

Tercero, desde su nacimiento, el sistema eléctrico en México se dividió en monopolios privados concentrados en regiones. Los monopolios no se consideraban ‘malos’ *per se*, ya que de esta forma se brindaba el servicio y dado que la lógica de desarrollo del sector era meramente comercial. Estas empresas eléctricas habían nacido por la industrialización. De hecho, su objetivo principal era atender las necesidades de las

⁶¹.- *Ibíd.*, p. 56.

⁶².- En 1903, se asienta en México tras su creación en Toronto, Canadá el 10 de septiembre de 1902 con un capital de 12 millones de dólares divididos en 120 mil acciones. Esta empresa logró en treinta años monopolizar la producción del fluido eléctrico en su zona de atención. Esto lo realizó por medio de la compra de concesiones para el aprovechamiento de aguas de propiedad de la nación, plantas e instalaciones de compañías eléctricas en el centro del país junto con la instalación de plantas, principalmente, hidroeléctricas (Silvia Gómez Tagle, *Insurgencia y democracia en los sindicatos electricistas*, Serie Jornadas, núm. 93, México, El Colegio de México, 1980, pp. 51-53).

⁶³.- *Ibíd.*, p. 57.

⁶⁴.- E. de la Garza, *et. al.*, *op. cit.*, p. 19.

⁶⁵.- *Ibíd.*, p. 49.

minas y fábricas;⁶⁶ por lo cual, se construían en su cercanía, sobre todo, si existía accesibilidad a las fuentes generadoras (principalmente energía hidráulica). Se proveía de servicio a las ciudades y hogares, si estaban cerca de estos centros económicos y si tenían ingresos suficientes para pagarlo. El gobierno no consideraba parte de sus obligaciones proveer el servicio, porque aún no se identificaba a la electricidad con mejoras en el nivel de vida ni con las actividades estatales.⁶⁷

Cuarto, el gobierno de Díaz adoptó como filosofía oficial al positivismo bajo la fórmula de ‘orden y progreso’; pero buscó el mantenimiento del ‘orden’ ante todo y no buscó construir un Estado regulador. En general, se retomó del positivismo, en su versión de darwinismo social, la supervivencia y el predominio de los más aptos.⁶⁸ Por acción u omisión, la lógica de desarrollo del sector era la de los privados. El gobierno no interfirió en el desarrollo de la industria ni de las empresas, lo que hizo que el mercado fuera el instrumento de asignación de los recursos.⁶⁹ El resultado fue el crecimiento de la industria sin una regulación estatal consistente.

Quinto, el sector eléctrico era una industria en nacimiento, por lo que los mecanismos de regulación no eran claros. De hecho, la regulación estatal era muy limitada por falta de una legislación adecuada, ya que la poca que existía estaba dispersa y se encontraba en la de materia de aguas, inversión extranjera y concesiones. El control era un tanto anárquico, porque recaía en las Secretarías de Comunicaciones y Obras Públicas y la

⁶⁶.- Enrique De la Garza, et. al., Historia de la industria eléctrica en México, tomo I, México, UAM-Iztapalapa, 1994, pp. 15-19.

⁶⁷.- Enrique Cárdenas muestra en su reconstrucción de la historia económica de México que el sector eléctrico brilla por su ausencia en las consideraciones del gobierno Porfirista. (, Cuándo se originó el atraso económico de México. La economía mexicana en el largo siglo XIX, 1780-1920, Madrid, Biblioteca Nueva-Fundación José Ortega y Gasset. 2003).

⁶⁸.- Ibid., pp.15-16.

⁶⁹.- En realidad, las inversiones del Estado porfirista se concentraron en obras de comunicaciones, en especial, ferroviarias y el resto de los sectores no presentaron inversión (Véase, Ibid., pp. 11-19).

de Agricultura y Fomento, así como los departamentos de Industria y Comercio y de Colonización y Agricultura.⁷⁰ El gobierno actuó poco para limitar los excesos en las rentas económicas, la mala calidad del servicio y la falta de seguridad en su provisión; así como, no buscó promover el crecimiento de la distribución a gran parte de la población.⁷¹ Al fin y al cabo, lo importante es que el servicio se proveyera y que la industria estaba creciendo.

Sexto, en esos momentos la población mexicana era en su mayoría rural y dispersa, por lo que gran parte carecía de electricidad. Económicamente las poblaciones alejadas y rurales no eran suficientemente rentables, ya que consumían poco y muchas veces no tenían un ingreso suficiente para pagar el costo del servicio. Técnicamente era altamente costoso integrar al sistema a muchas y pequeñas poblaciones dispersas por todo el país. Los sistemas no eran tan amplios y la seguridad de operación de las redes se comprometía.⁷²

Finalmente, la electricidad aún no se consideraba como un bien que mejoraría las condiciones de vida de las familias y de las poblaciones. Las mejoras en la industria se relacionaban más con el crecimiento industrial. Es más, muy escasamente, se pueden encontrar posiciones oficiales al respecto.⁷³

El panorama en el sector durante la Revolución Mexicana no cambió mucho. Durante la lucha armada existían otros problemas más importantes como la reconstrucción del Estado y la búsqueda del orden público que la regulación de sectores como el eléctrico. De hecho, las empresas eléctricas siguieron su crecimiento, el cual se vio afectado por la

⁷⁰.- Ibíd., pp. 17-18.

⁷¹.- Guillermo Rodríguez y Rodríguez, "Evolución de la industria eléctrica en México", en D. Reséndiz Núñez, El sector eléctrico mexicano, CFE-FCE, México, 1994, p. 15-17.

⁷².- E. De la Garza, op. cit., pp.20-23.

⁷³.- Revisé gran parte de los documentos oficiales (leyes, decretos, periódicos, archivos del SME donde existe una recopilación hemerográfica del sector, etc.) y encontré pocas referencias directas a la industria por parte del gobierno. Entre los documentos históricos de este sindicato se encuentran algunas referencias como notas periodísticas, opiniones de personas que estuvieron en contacto con miembros del sindicato en esa época, fotos, etc. Véase Enrique Cárdenas, op. cit.

disrupción económica y el estancamiento debido a la lucha armada. Una vez que el orden regresó, las empresas eléctricas comenzaron de nueva cuenta su crecimiento.

II.2.2 LA CREACIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO: DE LA ENTRADA A LA AGENDA PÚBLICA A LA AGENDA GUBERNAMENTAL

¿Cómo siendo un problema que se resolvía por los privados mediante mecanismos de mercado, el sector eléctrico adquirió notabilidad pública? ¿Cómo surgió el problema eléctrico y entró a la agenda gubernamental? Siguiendo los conceptos desarrollados anteriormente, considero que el tema eléctrico entró a la agenda gubernamental por medio del modelo de iniciación externa. Es decir, fueron los privados quienes hicieron públicos los problemas dentro del sector y presionaron al gobierno para que tomara cartas en el asunto. De hecho tomó casi 40 años para que el Estado asumiera el tema eléctrico no sólo como parte de su agenda sino que considerara que era éste el que debía actuar exclusivamente en el sector.

El proceso de institucionalización, que inició con la Constitución de 1917 y que continuó en la década de 1920, no llevó a que el Estado tomara un papel más activo en el sector eléctrico. Aunque la Constitución de 1917 abrió la posibilidad de intervención y regulación estatal en la economía, la regulación en este sector fue muy limitada. El gobierno decidió dejar las cosas como estaban. La estructura de la industria se mantuvo más o menos igual. Es decir, funcionaba por monopolios regionales, que no compartían los sistemas; por lo que cada sistema tenía su propia lógica de funcionamiento. Los

monopolios más importantes tenían este lugar por el tamaño e importancia de las regiones que controlaban.⁷⁴

¿Cómo se puede explicar el salto de la inexistencia del tema eléctrico en la agenda gubernamental a la propiedad estatal de la industria eléctrica? Como explico a continuación, el proceso fue lento. En principio, el Estado no tenía mucho interés en el sector, porque no era un sector que presentara problemas; funcionaba relativamente bien y no se veía como primordial el proyecto estatal. Segundo, para la sociedad no existían problemas en el sector eléctrico.

Tercero, para los reajustadores fue más complicado articular demandas de manera que surgiera un problema. Por reajustadores me refiero a los grupos de consumidores que se comenzaron a organizar como la Confederación Nacional Defensora de los Servicios Públicos (CNDSP), a grupos de empresarios como la Canacintra, a sindicatos como el SME y a intelectuales y académicos como el Círculo de Estudios Mexicanos, Miguel Wionczek y Jacinto Viqueira y en 1959 partidos políticos de oposición como el Partido Comunista Mexicano y el Partido Popular.⁷⁵ La fuerza de estos grupos no se podía comparar a la que tuvieron las empresas eléctricas *Mex-Light* y *American Foreign* que tenían el apoyo de sus gobiernos (en especial del estadounidense), recursos económicos y un poder de mercado en el sector eléctrico que les hacía más fácil la negociación con el gobierno. Esto sin contar que esta articulación de demandas se realizaba en un juego político controlado basado en el autoritarismo y los mecanismos de representación corporativos. Además, estos grupos se fueron aglutinando en distintos momentos y por distintas razones. Por ejemplo, los

⁷⁴.- Enrique De la Garza, "Industria Eléctrica y SME: vidas paralelas", El Cotidiano, núm. 22, marzo-abril, 1988.

⁷⁵.- La importancia de los partidos políticos de oposición es simbólica, ya que no tenían un poder político real. Sin embargo, la mención del tema eléctrico dentro de sus campañas políticas muestra que el tema era parte del debate público. (M. Wionczek, El nacionalismo mexicano y la inversión extranjera, México, Siglo XXI, 1973, pp. 132-133).

consumidores organizados en CNDSP no tuvieron gran presencia después de mediados de los 1930s, aunque sus manifestaciones hicieron llamativo el problema. El SME se vinculaba al sector eléctrico por su cercanía con Cárdenas y “su lucha obrera”. Quienes estuvieron presentes durante todo el proceso fueron los grandes consumidores, las empresas industriales, que estaban en la búsqueda de energía barata.

Para la década de 1920, los empresarios eléctricos comenzaron a ver que había algunos problemas en el sector que el Estado debía solucionar. El problema en el sector en ese momento era la falta de marco jurídico que regulara su actividad. Irónicamente, quienes empezaron a presionar al Estado para que actuara sobre el sector fueron las empresas eléctricas que buscaban mecanismos que garantizaran sus inversiones. En esta percepción, el Estado debía concentrarse en proveer las reglas que permitieran interactuar adecuadamente a los distintos actores. No se buscó alterar los equilibrios, sino más bien formalizarlos. El poder de los monopolios continuó y estos funcionaban bajo una lógica comercial. De hecho, algunos estudios señalan que las autoridades públicas encargadas de la regulación del sector estaban coludidas con las empresas eléctricas, lo que hacía la implementación de la regulación muy laxa.⁷⁶

El primer intento integral de regulación⁷⁷ y coordinación fue la creación, en 1923, de la Comisión para el Fomento y Control de la Industria de Generación de Fuerza – después llamada la Comisión Nacional de Fuerza Motriz---. En 1926, se promulgó el Código Nacional Eléctrico,⁷⁸ que federalizó e hizo de utilidad pública esta actividad otorgándole un marco más claro de regulación. La centralización de la regulación de la

⁷⁶.- Óscar Enríquez, Cuatro conferencias sobre la industria eléctrica mexicana, s. e., México, 1960.

⁷⁷.- Uno de los primeros intentos de regulación fue la iniciativa de Carranza en 1917 para controlar, por medio del Departamento de Pesas y Medidas, la falta de precisión de los medidores eléctricos.

⁷⁸.- G. Rodríguez, art. cit., pp. 17-18.

industria fue algo que el gobierno de Álvaro Obregón prefirió por dos razones principales: 1) la (re)construcción del Estado central; 2) la necesidad de definir claramente los derechos de propiedad (una de las demandas de Estados Unidos para restablecer el crédito);⁷⁹ 3) presión de los empresarios eléctricos para tener mayor claridad del ordenamiento jurídico del sector.⁸⁰

Esto último se hizo por dos razones: 1) tener mayor control sobre las empresas (mejorar la capacidad de extraerles recursos) y 2) para *Mex-Light* y *American Foreign* era más fácil negociar con un actor como el gobierno federal que con distintos actores en las autoridades locales. Estos monopolios estaban en más de un estado, por lo que, se podían encontrar sujetos a distintos tipos de disposiciones legales que complicaban su operación.

Sin embargo, la centralización también se dio por la presión de los consumidores industriales. Las altas tarifas al consumo de electricidad provocaron la organización de los consumidores desde la década de 1920. Se iniciaron protestas en San Luis Potosí y Puebla, las cuales no fueron de larga duración, pero ya eran un indicador del malestar de algunos sectores de la población.⁸¹ Estos consumidores eran principalmente industriales, quienes acusaban a las autoridades locales de coludirse con las empresas eléctricas en el establecimiento de altas tarifas.

Asimismo, la construcción de los grandes sistemas de riego en el norte del país involucró la construcción de presas que servirían para la generación eléctrica.⁸² Así, la centralización dio poder al Ejecutivo para vigilar el desarrollo del sector y de alguna manera dirigir su desarrollo. El desarrollo de este marco jurídico sirvió, por un lado, una

⁷⁹.- E. Cárdenas, op. cit.

⁸⁰.- Óscar Enríquez, op. cit., p. 12-21.

⁸¹.- José María Serna Maciel, La Comisión Federal de electricidad y la nacionalización eléctrica, UNAM-ENE, México, 1961, p. 74.

⁸².- O. Enríquez, op. cit., p. 45-47.

salida a las demandas de ciertos grupos y, por otro, un pretexto para continuar con la centralización del Estado.

Como se puede ver, los problemas del sector eléctrico estaban fuera del debate gubernamental y se atendía al sector en la medida que afectaba a otros aspectos más importantes para el gobierno, ya fuera la búsqueda de credibilidad frente a gobiernos extranjeros como con Álvaro Obregón (garantizar la propiedad privada en el sector, dado el impacto negativo que había causado el artículo 27 constitucional)⁸³ o la construcción de presas y distritos de irrigación con Calles (que tenía el objetivo de promover un tipo específico de desarrollo agrícola: los pequeños empresarios). De paso, se resolvían malestares de las empresas eléctricas y los consumidores industriales.

Fue hasta la década de 1930 que comenzó a verse a la electricidad como un problema público a cabalidad. Con el paso del tiempo, el gobierno se dio cuenta de que la electricidad era fundamental para su proyecto de país, ya que una nación industrializada necesitaba energía barata. Se empezó a pensar en la electricidad como un bien “distinto” y primordial para el crecimiento económico y la mejora del nivel de vida de la sociedad. Así, el Estado comenzó a considerar que debía instrumentar algunas acciones para complementar la actividad de los agentes privados. Estos tenían una lógica comercial y no una social, por lo que el gobierno debía tener instrumentos para llevar también esta lógica.⁸⁴

Para principios de la década de 1930, el gobierno de Calles comenzó a tener más presión para tomar en cuenta el tema eléctrico en su agenda. Para 1932, aparece otro grupo de reajustadores, los pequeños consumidores. Anteriormente, se habían manifestado los grandes industriales de algunas zonas del país. En este año, una organización de

⁸³.- Jan Bazant, Historia de la deuda exterior de México, El Colegio de México, México, 1981.

⁸⁴.- Véase Plan Sexenal.

consumidores formó la Confederación Nacional Defensora de los Servicios Públicos (CNDSP), que tenía presencia nacional. Ésta reunió a técnicos, intelectuales, industriales y pequeños consumidores. Esta confederación solicitó el apoyo a Calles para que se diseñara un programa dirigido a la solución de los problemas de la industria eléctrica.⁸⁵ La importancia de este hecho está en que el tema eléctrico se comenzó a expandir a otros grupos sociales y que estos comenzaron a organizarse y hacer notar, lo cual tiene mayor relevancia si se considera que el gobierno no era democrático.

Asimismo, el inicio de un movimiento contra los grandes monopolios privados promovido por el *New Deal*, dio un ataque frontal contra el poder de estos monopolios eléctricos (tras los escándalos de corrupción de algunos monopolios). Josephus Daniels, embajador estadounidense en México, hizo pública la posición del gobierno de Roosevelt sobre las empresas eléctricas, lo que causó descréditos a los monopolios mexicanos.⁸⁶ Sin embargo, esta influencia fue ambigua, ya que uno de los principales monopolios, *American Foreign*, era de capital estadounidense y ese mismo embajador también luchaba por la protección del capital de sus conacionales.

Plutarco Elías Calles reaccionó ante estas presiones y para el primer plan sexenal (ya en el gobierno de Cárdenas), la industria eléctrica estaba presente. Las orientaciones básicas fueron: i) la reducción de tarifas para la promoción del campo y la industria; ii) la planeación del crecimiento de la distribución del fluido eléctrico de manera que promoviera el desarrollo de núcleos regionales de desarrollo agrícola y empresarial; iii) la introducción de concesiones para privilegiar los intereses de la nación.

⁸⁵.- *Ibid.*, p. 172.

⁸⁶.- E. De la Garza, *et. al.*, *op. cit.*, pp. 84-85.

Las respuestas concretas fueron: a) un impuesto sobre la generación eléctrica (que permitió el establecimiento de Comisión Federal de Electricidad un poco después), b) se formalizó en el artículo 73 constitucional la federalización (centralización en el Ejecutivo Federal) de la industria en las fracciones X y XXIX apartado quinto inciso a); y c) el 20 de noviembre de 1933 el Presidente obtuvo del Congreso las facultades para crear la Comisión Federal de Electricidad para ser la entidad con capacidad de organización y dirección del sistema nacional de electricidad, la creación de la empresa pública⁸⁷ Con esto se colocaron las piedras angulares sobre las cuales se iba a construir la estructura del sector.

Aun cuando el tema eléctrico entró en la agenda gubernamental desde la década de 1930, no estaba dentro de las prioridades gubernamentales como se ve en el hecho de que apareció en el primer plan sexenal, pero no se instrumentaron acciones. La promoción de la electrificación, en especial, en las comunidades rurales fue por algunos años más bien letra muerta. Asimismo, CFE existía en papel desde 1933, pero hasta 1938 se dio edificio, estructura y personal a la empresa pública y hasta la década de los 1940s se le otorgaron mayores capacidades para dirigir el sistema eléctrico nacional. Este hecho fue importante, porque es el primer documento oficial en el que se relaciona a la electricidad con el desarrollo económico y social del país. Este argumento sería utilizado para fortalecer a CFE en los años por venir y después justificó la nacionalización eléctrica.

El Cardenismo profundizó esta tendencia, ya que el proyecto corporativo y la intervención más directa del Estado en la economía colocaron a la acción estatal como eje de la acumulación de capital. La industria eléctrica tomó un papel central en el proyecto de

⁸⁷.- Ibid., p. 86-87.

desarrollo nacional. Esto se concretó con la Ley de la Industria Eléctrica de 1938 que regulaba los procedimientos del sector.⁸⁸

La cercanía que Cárdenas desarrolló con el movimiento obrero se reflejó en el sector surgiendo un nuevo grupo entre los reajustadores: el SME, que anteriormente había estado más ligado a la lucha obrera, pero fuera del sector eléctrico. Desde principios del siglo XX, el SME surgió como un sindicato, el cual tuvo gran capacidad de organización entre sus filas, lo que le brindaba capacidad de negociación. El SME es uno de los sindicatos que ha “conquistado” mayores beneficios para sus trabajadores aun antes de que fuera un sindicato estatal y aun antes que otros sindicatos.⁸⁹

El SME al ponerse del lado de Cárdenas en la pugna con Calles ayudó a la cristalización de la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) y el Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Esto le brindó cercanía al presidente y cierto poder de negociación en la toma de decisiones. De hecho, la Ley Eléctrica de 1938 fue consultada y negociada con los sindicatos antes que con los empresarios, quienes pudieron intervenir hasta que la ley estaba redactada y se discutía en el Congreso. Esto se puede ver en las protestas que realizaron los empresarios eléctricos por el hecho de que no pudieron intervenir en la redacción de la mencionada ley, las cuales fueron constantes y se convirtieron en un instrumento de negociación de las empresas eléctricas con el gobierno para flexibilizar la implementación de la regulación.⁹⁰

Como mencioné, con respecto a acciones concretas en el sector eléctrico no se avanzó inmediatamente. La escasez de oferta de energía eléctrica era común, sobre todo en

⁸⁸.- Nora Lina Montes y Jaime Navarro, “Desarrollo y planeación de la industria eléctrica mexicana”, en M. Wionczek, Óscar M. Guzmán y Roberto Gutiérrez (coords.), Posibilidades y limitaciones de la planeación energética en México, El Colegio de México, México, pp.88-90

⁸⁹.- Julián Díaz Arias, La industria eléctrica y su importancia en la industrialización del país, tesis, UNAM, México, 1946, pp. 55.

⁹⁰.- José María Serna Maciel, op. cit., p. 95.

el centro del país, la región más poblada e industrializada del país. En la década de 1930, la oferta aumentó en 43 por ciento, lo que sólo cubría el crecimiento industrial y poblacional del momento. El mayor avance en la construcción del problema eléctrico se registró en la lectura de la electricidad como fundamental para el desarrollo económico y social del país, por lo que se interpretó que se requería de apoyo programado del Estado y no sólo medidas reguladoras, ya que no se había tenido el éxito esperado. Por esta razón se comenzó, en 1937, la organización real de CFE y se promulgó la Ley de la Industria Eléctrica de 1938.⁹¹

El primer objetivo de la ley fue la regulación de las concesiones por medio de la Secretaría de Economía Nacional, que sólo se darían a sociedades mexicanas o con socios mayoritariamente mexicanos. Las concesiones que se otorgaban podían ser reversibles. Esto generó incertidumbre y rechazo en los empresarios eléctricos, sobre todo, porque estaba muy cercana la expropiación petrolera. Así, estos interpretaron que la expropiación de la industria eléctrica podría darse en cualquier momento. No obstante, esto no estaba dentro de los objetivos del Estado, debido al desgaste político hacia el exterior con la expropiación petrolera y por el cabildeo del embajador norteamericano que buscaba proteger los intereses de inversores norteamericanos, sobre todo de la *American Foreign*. Asimismo, no existía una consideración de que la expropiación eléctrica fuera una solución a los problemas que empezaban a verse en el sector: la falta de crecimiento de la oferta del fluido.

La expropiación petrolera tuvo un efecto negativo en la inversión de la industria eléctrica, ya que los empresarios eléctricos tenían dudas sobre la certidumbre de los acuerdos tomados con la promulgación de la Ley de 1938, al menos eso parece leerse en

⁹¹.- www.cfe.org.mx

algunas de las declaraciones de los empresarios.⁹² La Ley no modificó la estructura de la industria y no la nacionalizó. Pero, no tuvo efectos inmediatos en la promoción de la inversión.

El segundo objetivo de la ley era la regulación de las tarifas y utilidades de las empresas eléctricas. Así, se establecieron límites en las utilidades creando la Comisión Nacional de Tarifas Eléctricas. Los empresarios eléctricos se sintieron dañados, ya que se limitaba el aumento de las tarifas y también las ganancias que podían obtener.

Esto generó oposición de parte de los empresarios hacia el proyecto eléctrico. De tal manera, las nuevas reglas no funcionaron adecuadamente por la necesidad de flexibilizar la legislación en aras de negociar con los empresarios eléctricos.⁹³ De hecho, se logró retrasar la aprobación del reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica que se promulgó hasta principios de la década de 1940.

Con el Cardenismo se inició claramente una nueva lectura de la electricidad, la cual no implicó que se rechazara la idea de que el bien puede ser producido por entidades privadas bajo una lógica comercial. Todo lo contrario, la electricidad se consideró un insumo fundamental para el crecimiento industrial. Así, se mantuvieron los monopolios privados que proveían electricidad.⁹⁴ Se mejoró el marco legal y regulatorio al intentar construir instituciones para que regulara el funcionamiento de estas empresas. Sin embargo, el sector también tenía una lógica social; es decir, también existía una necesidad de promover que los hogares tuvieran acceso a este servicio, lo cual era parte de la industrialización. Así, se emprendieron campañas de electrificación, que pretendían hacer

⁹²- E. De la Garza, et. al., *op. cit.*, p. 145-148.

⁹³- Julián Díaz Arias, *Op. cit.*, pp. 60-67.

⁹⁴- Ésta es la percepción que se tiene al leer el decreto de creación de Comisión Federal de Electricidad, Presidencia de la República, "Decreto de creación de la Comisión Federal de Electricidad", *Diario Oficial*, 14 de agosto de 1937.

más accesible el servicio a la mayoría de la población siendo, además, un elemento legitimador del sistema.⁹⁵

La participación estatal en la economía se encaminaba a estimular la industrialización. La política de energéticos tendería a desarrollar la economía por medio de la transferencia de recursos a la industria privada; por lo que el Estado tomaba un papel mucho más activo en la economía y dirigía directamente los recursos del país hacia las inversiones que consideraba más valiosas.

Esta fase tiene su clímax en la organización de Comisión Federal de Electricidad en 1937 para la prestación del servicio público de energía eléctrica, lo cual no implicó la desaparición de las empresas privadas. CFE se creó con objeto de generar energía para abastecer a un mercado en crecimiento, satisfacer la demanda de los consumidores de bajos ingresos, planear e integrar el servicio eléctrico en México y preparar un esquema que diera a la nación el control sobre sus recursos energéticos.⁹⁶

Aun así para principios de la década de 1940, se perfilaba que las concesiones no darían suficientes estímulos para promover el crecimiento de las empresas privadas, ya que sabían de antemano que al terminar sus concesiones pasarían a manos del Estado. De hecho, existía siempre la posibilidad de que se nacionalizara la industria (sobre todo, cuando se vio lo que sucedió en el sector petrolero). El resultado inmediato fue el estancamiento de la inversión y la concentración en la búsqueda de rentas económicas, las cuales el gobierno no tenía la capacidad de extraer.

La Comisión Nacional de Tarifas terminó capturada por las empresas más importantes. Además, éstas desarrollaron un mecanismo de “chantaje” al gobierno. En cada

⁹⁵.- Presidencia de la República, “Plan Sexenal”, Diario Oficial, 18 de enero de 1937.

⁹⁶.- CFE, www.cfe.org.mx

revisión tarifaria las empresas eléctricas solicitaban un aumento de las mismas con el argumento de la necesidad de inversión y la mejora del servicio y de la seguridad de la red. Sin embargo, esto no ocurría. En realidad, la política tarifaria estaba orientada a la capitalización de las empresas privadas, por lo que autorizaba tarifas con altos rendimientos. Por ejemplo, en 1953 se dio un aumento de 16 por ciento a las tarifas cuando para ese año el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) proponía que el aumento debería de ser de alrededor de 8 por ciento.⁹⁷ El convenio tarifario implicaba que las tarifas se incrementarían conforme a los costos de producción. Esto evitó que los precios de la electricidad se igualaran en las distintas regiones del país y que fueran demasiado altos y la calidad del servicio muy baja.⁹⁸ El gobierno (tanto el de Ávila Camacho, Miguel Alemán, Ruíz Cortines y López Mateos, es decir todos los que están bajo análisis) autorizaba mayores tarifas para promover la inversión, lo cual no ocurría como estaba planeado.⁹⁹ Así, se fue creando un sistema de intercambios donde las empresas privadas mantenían el *status quo*, pero permitían el crecimiento de CFE, la empresa pública. No obstante, la estructura tarifaria no promovió la eficiencia y la mejora en los sistemas eléctricos privados. Por ejemplo, en la década de 1950, *Mex-Light* prácticamente no creció.¹⁰⁰

A inicios de la década de 1940, en el sector eléctrico eran claros dos grupos: los empresarios eléctricos (*Mex-Light* y *American Foreign*) y los consumidores (en especial, los industriales). Sin embargo, los primeros tenían más fuerza que los segundos; al grado que la Comisión de Tarifas Eléctricas cedía a las peticiones de aumento en los precios de la

⁹⁷- E. De la Garza, *et. al.*, *op. cit.*, p. 302.

⁹⁸- Existían alrededor de 150 tipos de tarifas distintos.

⁹⁹- E. De la Garza, *et. al.*, *op. cit.*, p. 115.

¹⁰⁰- *Ibíd.*, p. 118.

electricidad que hacían *Mex-Light* y *American Foreign* y los consumidores no lograron contener estos aumentos.

II.2.3 DE LA ENTRADA A LA AGENDA GUBERNAMENTAL A LA INTERVENCIÓN ESTATAL: REDEFINICIÓN DEL PROBLEMA Y CAMBIO DE PRIORIDADES

II.2.3.1 *Las condiciones*

En la década de 1940 existía una nueva estructura dentro del sector. Por un lado, se encontraban las empresas eléctricas privadas que debían funcionar con una lógica de mercado para proveer el servicio. Éstas debían concentrarse en el crecimiento del sector eléctrico enfocado a la industria. Por otro lado, la empresa pública debía darse a la tarea de proveer el servicio público de energía eléctrica. El objetivo era llevar la electricidad a todos los hogares y las poblaciones alejadas. Asimismo, la empresa pública debía promover el crecimiento industrial en aquellas regiones que no eran rentables para la inversión privada.

Esta estructura pretendía buscar la complementariedad de actividades entre el sector público y privado para proveer de este servicio. De hecho, la actuación gubernamental se orientó a complementar la lógica comercial con una lógica social basada en la transferencia de recursos a la industria y a la población en general por medio de la estructura tarifaria.¹⁰¹

La capacidad instalada de la industria se estancó entre 1939 y 1943 en 680 mil KW; es más la aportación del sector eléctrico nacional al Producto Interno Bruto (PIB) del país decreció de casi 1 a 0.264 por ciento.¹⁰² La modernización del sector se detuvo, incluso sus

¹⁰¹.- Julián Díaz Arias, La industria eléctrica y su importancia en la industrialización del país, tesis, UNAM, México, 1946, pp. 34-60.

¹⁰².- Íbid., p. 128.

inversiones se realizaron con préstamos o respaldos del Estado. La seguridad de la red se cuestionaba cada vez más. El servicio se hacía cada vez más caro y de menor calidad.¹⁰³

Esto provocó que Miguel Alemán decidiera realizar inversión estatal directa en el sector. Entre 1943 y 1945 aumentó en 40 mil kW la capacidad instalada, de los cuales 35 mil provinieron de CFE. Para 1946, tenía una capacidad instalada de 45,594 KW e importantes perspectivas de crecimiento.¹⁰⁴ Esta empresa compró a las pequeñas, instaló nuevas plantas y comenzó a vender energía; incluso a *Mex-Light*, el monopolio más importante del país.¹⁰⁵

De tal manera, CFE tuvo que comenzar a invertir en el sector en mayor medida para suplir las faltas de las empresas privadas. CFE creció y se especializó en la construcción de grandes obras, lo que le ayudó a consolidarse como una de las empresas más fuertes del ramo. Sus primeros proyectos se emprendieron en Teloloapan, Guerrero; Pátzcuaro, Michoacán; Suchiate y Xía en Oaxaca, y Ures y Altar en Sinaloa. En 1938, CFE emprendió su primer proyecto de gran envergadura, Ixtapantongo. Para ese año, ya tenía una capacidad de 64 KW, y para 1942 llegaba a los 837 KW.

En 1942, se reformó la Ley Eléctrica debido a la presión de los empresarios eléctricos, que buscaban mayor seguridad para sus inversiones. La legislación otorgó concesiones de 50 años a estas empresas, de acuerdo a los intereses de desarrollo del sistema eléctrico y del país, con la posibilidad de renovación por 50 años más como

¹⁰³.- F. Carrillo., “La lucha del SME por sus zonas y materia de trabajo”, *El Cotidiano*, núm. 22, 1988.

¹⁰⁴.- CFE, www.cfe.org.mx

¹⁰⁵.- *Ibid.*, pp. 68-69.

máximo al término del periodo.¹⁰⁶ Sin embargo, con este cambio, la estructura del sector no se modificó; al contrario CFE era la empresa eléctrica que más crecía.

Así, en 1949, la empresa pública quedó constituida como un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.¹⁰⁷ Esto significó que CFE tenía la posibilidad de actuar en áreas como la planeación y ejecución de obras, adquisición de instalaciones, organización de cooperativas de consumidores y electrificación, entre otras. A partir de este momento, CFE tenía los instrumentos legales para ir “imponiendo” una lógica distinta en el sector. Con esto, CFE se convirtió en actores dentro del sector, los cuales tendrían mayor poder para dirigir el desarrollo de la industria.

Hasta 1950, la inversión estatal fue complementaria y no modificó la estructura de la industria. Sin embargo, a lo largo de la década de 1950, las empresas privadas sufrieron importantes transformaciones, fusiones y reestructuraciones, y el gobierno adquirió total o parcialmente varias de estas empresas con la justificación de mantener un sector eléctrico capaz de sostener el crecimiento industrial.¹⁰⁸ Es a partir de este momento que se acentuó la tendencia de CFE de comprar empresas eléctricas, instalar nuevas plantas y a vender cada vez más energía a las empresas privadas –llegó el momento en que algunas de éstas se convirtieron prácticamente en distribuidoras de la electricidad producida por CFE--.

Para estos años, CFE ya era la empresa más fuerte del ramo, ya que los más cercanos en capacidad instalada y áreas de distribución cada vez se retiraban más de sus mercados, *American Foreign* y *Mex-Light*. La Nacional Eléctrica de Chapala era ya casi de

¹⁰⁶.- *Ibid.*, pp. 149-154.

¹⁰⁷.- Silvia Gómez-Tagle, *op. cit.*, p. 64.

¹⁰⁸.- Se puede pensar que esto fue un resultado un tanto deseado por parte del gobierno. En mis investigaciones, incluso llegué a pensar que fue algo explícitamente planeado. No obstante, no encontré evidencia de que así fuera. Se puede pensar que fue un efecto colateral de la política sectorial, el cual fue positivo para los objetivos del gobierno. Éste supo aprovechar las oportunidades que se presentaron y CFE creció bajo una lógica de gestión propia.

propiedad pública, ya que el gobierno tenía el control de sus decisiones por el control de la mayoría de sus acciones. La *American Foreign* estaba prácticamente rezagada. *Mex-Light* había crecido, pero estaba en lucha contra la regulación estatal y las condiciones de contratación conseguidas por el SME. Además, las empresas eléctricas sobre-utilizaban su capacidad instalada, operaban con equipos obsoletos e improductivos (a excepción de *Mex-Light*) y existía heterogeneidad tecnológica (el equipo de generación no era uniforme; se realizaba con plantas que operaban a 25, 42, 45, 48, 50, 57, 58 ó 60 ciclos de frecuencia, lo que impedían la interconexión de sistemas).¹⁰⁹

II.2.3.1 Las posiciones

Para 1960, fue evidente que la estructura mixta, que pretendía la complementariedad del sector público y privado, no logró su objetivo. Por el contrario, se crearon dos estructuras: una industria nacional y moderna, representada por CFE y otra regionalizada e ineficiente en el ámbito privado. La actividad de CFE se orientó a normalizar el servicio de electricidad y satisfacer la demanda que crecía exponencialmente; objetivos que el sector privado no parecía cumplir adecuadamente.

La falta de crecimiento del sector comprometería los proyectos de desarrollo industrial del país en el mediano y largo plazos. Por ejemplo, los apagones y la necesidad de reducir el consumo de energía en ciertas épocas del año interferían con el crecimiento industrial. Sin un crecimiento suficiente de la oferta, esta situación sólo se agravaría.

Nuevamente se inició una discusión sobre estos problemas en el sector y sobre la manera en que debía ser atendido por el Estado y los demás actores que participaban en la industria. En 1953, se organizó un congreso en los que se discutieron estos temas en el

¹⁰⁹.- E. De la Garza, *et. al., op. cit.*, p. 286.

Colegio Nacional de Ingenieros Electricistas. Como muestra la memoria del congreso, el problema del sector era la necesidad de modernización de las plantas generadoras y las redes de transmisión, así como, el crecimiento de la oferta de fluido eléctrico.¹¹⁰ Al final, las preguntas que se hicieron eran: ¿Cuánta intervención estatal? Y ¿De qué tipo se requería para promover el crecimiento del sector?

Con el hecho de que existía una empresa paraestatal que tenía el control del sistema eléctrico nacional y que el Estado tenía la facultad constitucional de vigilar el funcionamiento del sector, no se cuestionó el hecho de que el gobierno debía buscar una solución. De hecho en ese congreso de 1953, se consideraba que el Estado debía buscar alguna solución para este problema. Yo considero que existieron varias razones que fundamentan esa visión. Uno, el fortalecimiento de CFE en 1949 como organismo paraestatal y su posición en todo el mercado eléctrico nacional. Dos, la posición del Estado posrevolucionario como principal promotor económico y social del país. Tres, la justificación de la Ley de la Industria Eléctrica hacía muy claro que correspondía al Estado garantizar la provisión del fluido eléctrico, ya que se veía como un insumo necesario para el desarrollo económico y social.¹¹¹ Esto tenía un componente retórico, pero es, de alguna manera, una aceptación por parte del gobierno de Cárdenas que al Estado le corresponde vigilar el funcionamiento del sector. Finalmente, la sociedad demandaba que se solucionaran los problemas de la mala calidad del servicio, los altos costos y la extensión de la provisión del fluido.¹¹²

¹¹⁰.- *Ibíd.*, p. 156.

¹¹¹.- Véase la justificación de la Ley sobre la Energía Eléctrica”, *Diario Oficial*, 11 de febrero de 1939.

¹¹².- E. De la Garza, *et. al.*, narra varias protestas entre las que están las ya mencionadas de San Luis Potosí. Además, están las protestas de los empresarios, por medio de sus cámaras, para la mejora del servicio y la reducción de las tarifas como se verá más adelante en este texto.

¿Cómo se podía hacer para que el sector eléctrico fuera una palanca de desarrollo en el corto, mediano y largo plazos? ¿Cómo lograr que fuera eficiente, aumentara al ritmo del crecimiento industrial y se extendiera a todas las poblaciones del país? Éstas fueron las preguntas que estaban en el aire desde la década de 1950 y, así, se institucionalizó y entró en la agenda gubernamental de México y de la agenda institucional de CFE. De hecho, estas fueron las justificaciones que se daban continuamente en la actuación directa del Estado en la industria como en la compra de pequeñas fábricas, en la extensión de la red y en la búsqueda de aumentar la electrificación.¹¹³

En general, en la sociedad no había duda de que el Estado debía intervenir en la situación, pero no estaba claro cómo, ni el grado en el que debía hacerlo. Tanto los empresarios eléctricos e industriales, como el SME parecían estar de acuerdo con la idea que el Estado debía actuar dentro del sector. Otra vez, vemos la aparición de reajustadores que se dividen en dos grupos: los empresarios eléctricos (*American Foreign* y una mayor presencia en el debate público por parte de *Mex-Light*) y por otro lado los industriales (la Canacintra) y el SME.

Cada uno de estos grupos consideraba que el gobierno debía de actuar en el sector, pero no estaban de acuerdo en el tipo de actuación que se consideraba la más conveniente. Así, los reajustadores se dividieron en dos grupos principales. Por un lado, estaban aquéllos que pensaban que lo que se debía hacer era mejorar la regulación estatal de manera que proveyera de los incentivos para el crecimiento del sector. El actor predominante en este grupo era *Mex-Light*. Esta posición promovía los monopolios privados sujetos a la regulación estatal. Por otro lado, se encontraban aquéllos que pensaban se debía nacionalizar el sector. En esta posición estaban una diversidad de actores, desde el SME y

¹¹³.- E. De la Garza, et. al., op. cit.,

el Colegio de Ingenieros Mecánicos y Electricistas hasta CFE. Sin embargo, dentro de cada uno de estos actores no había una solución clara y se proponían diferentes grados de propiedad pública.

Mex-Light consideraba que la inversión privada podría sostener el crecimiento del sector. De hecho, en un folleto que publicó en 1950 menciona su cartera de proyectos y los mecanismos de financiamiento.¹¹⁴ Los dueños de esta empresa consideraban que la regulación estatal no daba los incentivos necesarios para su crecimiento por “la falta de confianza y de seguridad de que el rendimiento, aunque limitado, fuese suficientemente atractivo”.¹¹⁵ A decir de los dueños, la empresa enfrentaba dos problemas principales: una situación financiera difícil y mayor necesidad de financiamiento externo. Los préstamos otorgados en el extranjero (principalmente Estados Unidos) habían sido necesarios para las obras de ampliación del sistema centro. Junto con esto, *Mex-Light* se oponía a la integración de los sistemas de la zona centro, ya que consideraba que no redundaría en mejoras significativas del servicio y sí sería un proceso altamente costoso.¹¹⁶

Dentro del otro grupo existían dos posiciones principales. La burocracia de CFE estaba de acuerdo con la nacionalización. De hecho, se consideraba que “a partir de la creación de CFE se tiende, aunque a largo plazo, a la nacionalización de esta industria”.¹¹⁷ Además, los hechos parecían corroborarlo, ya que la presencia de CFE era cada vez más importante en el ramo por las compras de otras empresas en el país y las construcciones de

¹¹⁴.- Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S. A. y subsidiarias, El por qué de las restricciones en el consumo de energía eléctrica, citado por E. De la Garza, *et. al.*, *op. cit.*, p. 289.

¹¹⁵.- Gustavo Maryssael, “Importancia económica y problemas de la industria eléctrica de capital privado”, Energética, notas y estudios para su planeación en México, CNIT, 1953, pp. 93-95.

¹¹⁶.- Ibid., pp. 96-117.

¹¹⁷.- Rulfo Ortega Mateos, “Importancia económica y problemas de la industria eléctrica de capital público”, Energética, notas y estudios para su planeación en México, CNIT, 1953, pp. 143.

plantas y redes de transmisión.¹¹⁸ En este grupo, la nacionalización debía llegar lentamente y ser el resultado de la “descomposición” de la industria eléctrica de capital privado.

En el Colegio de Ingenieros Mecánicos Electricistas se pensaba que no se debía alterar tanto la propiedad de las empresas, sino que éstas se vincularan con el mercado interno. De tal manera, proponían que se buscara producir los insumos para la construcción y operación de plantas generadoras y redes de transmisión. El argumento giraba en torno a la idea de que esto abarataría la inversión y generaría empleos en otras áreas de la economía, así como, afianzaría a las empresas eléctricas con el resto de la economía mexicana.¹¹⁹

Nuevamente, estas opiniones llamaron la atención de las autoridades gubernamentales. El tema eléctrico estaba en la agenda, poco a poco, empezaban a instrumentar políticas más activas y directas dentro del sector. El principal problema era cómo hacer para que el sector creciera lo suficiente para garantizar el crecimiento económico del país.

De hecho, los debates públicos llevaron a que el Presidente Ruiz Cortines constituyera, en 1953, un comité encargado de estudiar el desarrollo eléctrico del país. El objetivo era asesorar al gobierno sobre los mejores métodos de financiamiento para el sector. El comité se integró por el director de CFE, Ing. Carlos Ramírez Ulloa, un miembro del consejo directivo de la comisión de tarifas eléctricas y de gas, Manuel Garrido y por el subdirector de Nacional Financiera, Raúl Martínez. Este comité concluyó acerca de la “inoperatividad de la nacionalización y de dar un apoyo irrestricto a la iniciativa

¹¹⁸.- Ibid., pp. 144-148.

¹¹⁹.- Héctor Cassaigne, “Problemas de la industria eléctrica”, Energética, notas y estudios para su planeación en México, CNIT, 1953, pp. 18-25.

privada”.¹²⁰ Este estudio planteaba la necesidad de reestructurar a las autoridades reguladoras de manera que no fueran capturadas por las empresas y que se atendiera al sector de manera integral (desde concesiones hasta tarifas) por un solo organismo. Además, se debía aumentar la producción eléctrica en tres veces de lo que se hacía en ese momento, pero se debía promover al capital privado. Este comité consideraba que las tarifas eran adecuadas para el consumidor promedio, por lo que la reducción del costo de la electricidad no lo consideraban necesario. Sin embargo, Ramírez Ulloa no estuvo de acuerdo, ya que él concluyó que el financiamiento de la industria se realizaba con recursos del Estado en última instancia y que el sector debía tener una lógica social, que el sector privado no tenía.¹²¹

La discusión creció conforme avanzaba la década de 1950 debido a los distintos problemas que afectaron al sector, sobre todo en torno al aumento de las tarifas. Las posiciones se polarizaban y se fueron identificando aliados para cada una de las propuestas

Una discusión importante fue la que se generó en agosto de 1953 por el alza de las tarifas eléctricas que aprobó la Comisión de Tarifas y que era alrededor de 16 por ciento. La Concamin estuvo de acuerdo con el aumento de tarifas; la CTM decidió no opinar al respecto. Sin embargo, la Canacindra, el SME y el Círculo de Estudios Mexicanos se manifestaron en los diarios en contra de este aumento. En un principio, las declaraciones de estos grupos llevaron a que propusieran la nacionalización.

Frente a estas declaraciones, las empresas eléctricas, en especial *Mex-Light*, fortalecieron a la Cámara Nacional de Electricidad para hacer una campaña a su favor. Se trató de mostrar la identidad de intereses entre las grandes compañías y los pequeños

¹²⁰.- E. De la Garza, *et. al.*, *op. cit.*, p. 295.

¹²¹.- Estos recursos eran directos por medio de las inversiones de CFE o indirectos por medio del respaldo del Estado a los créditos que obtenían las empresas eléctricas privadas.

empresarios. Sin embargo, la mayoría de estos últimos estaban dispuestos a vender a CFE. De hecho, durante la década CFE fue comprando gran parte de estas pequeñas empresas.¹²²

La discusión siguió en estos términos y cada problema que surgía, principalmente con las tarifas, terminaba en un debate sobre la nacionalización de la industria. Sin embargo, para el gobierno aún dos años antes de la nacionalización, esto no era posible. En palabras de Ruiz Cortines: “La política del gobierno es de estimular a las empresas privadas y orientarlas, no de sustituirlas, sino solamente complementarlas”.¹²³

Sin embargo, a partir de 1958, el escenario cambió. En principio, el BIRF ya no haría más préstamos para ampliación de la red eléctrica mexicana a CFE, a menos que se realizara una revisión completa de la estructura tarifaria. La falta de capital para la inversión privada en el sector se puede considerar un mecanismo de disparo que llevó a plantear la intervención estatal directa en toda la industria.

Hasta finales de la década de 1950 el tema eléctrico obtuvo calidad prioritaria en la agenda gubernamental. En 1959, *American Foreign* decidió vender sus acciones. Las razones no son claras, pero parece ser que la regulación estatal y la falta de préstamos eran cada vez más abrumadoras para la empresa y prefirió mover sus inversiones. La compra se realizó el 20 de abril de 1960.¹²⁴ Con esto, CFE adquiría uno de los monopolios más importantes del país, por lo cual su presencia en el sector era contundentemente la más importante.¹²⁵

¹²².- G. Martínez Domínguez, *La nacionalización de la industria eléctrica*, México, 1960, pp. 18-23.

¹²³.- E. De la Garza, *et. al., op. cit.*, p. 302.

¹²⁴.- El pago de la empresa se pactó en 15 años con intereses de 6.5% anual sobre saldos insolutos y se convino que las cantidades pagadas fueran invertidas en el país. El costo fue 82.1 millones de dólares (G. Rodríguez y R., art. cit, p. 28).

¹²⁵.- El gobierno federal adquirió 95% de las acciones comunes y 74% de las preferentes de *Mex-Light* y se transformó en Compañía de Luz y Fuerza del Centro (CLFC). El importe total de la operación fue de 51.5 millones de dólares (*Ibid.*, p.29).

El 27 de septiembre de 1960 se compraron la mayoría de las acciones de *Mex-Light*. Esta última fecha es la que se considera como el día de la nacionalización del sector, aunque el decreto que eliminó la concurrencia de los actores privados en el sector se dio hasta diciembre.

De manera preliminar, las empresas eléctricas funcionaron más o menos como lo venían haciendo. *American-Foreign* se fue integrando poco a poco a CFE. *Mex-Light* se convirtió en Compañía de Luz y Fuerza del Centro y mantuvo su estructura inicial.

II.2.4 DE LA NACIONALIZACIÓN A AL CONTROL ESTATAL DEL SECTOR

De tal manera, el gobierno de Adolfo López Mateos se vio de alguna manera forzado a tomar las riendas del sector. Sin embargo, el decreto de nacionalización no llevó inmediatamente a la decisión de integrar a la industria. Por el contrario, el decreto de nacionalización tuvo el efecto de formalizar una situación que ya ocurría en la realidad: CFE era la dueña de la mayor parte del sector eléctrico, a excepción de algunas acciones de CLFC. Esto hizo que el Estado tuviera que tomar medidas para aumentar la producción y la productividad de la industria.

Probablemente, como menciona Wionczek, la decisión de nacionalizar no fue parte de un plan muy bien trazado, sino las circunstancias llevaron al gobierno a esta decisión en el momento en que las empresas privadas decidieron vender.¹²⁶ Además, el sector eléctrico a finales de la década de 1950 apenas podía cumplir con la demanda y la oferta estaba creciendo lentamente. Se necesitaba utilizar un modelo de organización y gestión del sector que lo hiciera más eficiente y eficaz en la prestación del servicio.¹²⁷

¹²⁶.- *Op. cit.*, p. 24

¹²⁷.- G. Martínez, art. cit.

Así, se iniciaron una serie de discusiones sobre cómo organizar a la industria, si se interconectaban los sistemas y cómo hacerlo, cómo pagar la deuda, cómo diseñar una estrategia estatal para la operación del sector. El Estado debía hacer algo, porque la industria eléctrica estaba en sus manos.

A lo largo de los años, se habían ido creando los recursos legales e institucionales para solucionar algunos problemas, sobre todo con la creación de CFE como “directora” del sistema eléctrico nacional. El Estado contaba con los recursos financieros para promover una reforma, en realidad, parecía ser que era el único actor que estaba dispuesto a invertir en el crecimiento del sector. De hecho, el gobierno asumió la deuda de todo el sector que ascendía a alrededor tres mil millones de pesos.¹²⁸

En el gobierno de Adolfo López Mateos se decidió definir el rumbo que tendría el sector. Al final, esta decisión fue acertada en términos políticos, porque generó apoyo popular a López Mateos en un momento en el que el gobierno estaba un tanto cuestionado (recordar los conflictos con los maestros y los ferrocarrileros de unos años antes). La nacionalización se hizo con la cercanía y el visto bueno de los sindicatos de electricistas, lo que lo acercó nuevamente al movimiento obrero, al menos por unos momentos.¹²⁹

Ahora bien, ¿Cómo fue que el gobierno de Adolfo López Mateos pasó de una posición pasiva en el sector a una más activa? ¿Cómo fue que el Estado se logró imponer al resto de los actores?

Ya no había duda, el sector eléctrico era de propiedad estatal y debía serlo, porque la electricidad se consideraba como una palanca de desarrollo. Sin embargo, la propiedad

¹²⁸.- E. De la Garza, et. al., op. cit., p. 307.

¹²⁹.- Loc. cit.

estatal no llevaba necesariamente a organizar al sector como un monopolio público integrado en todas sus partes y de alcance nacional.

La primer razón que llevó a la integración vertical y horizontal fue tecnológica. Este tipo de organización probó ser un modelo eficiente, mucho más eficiente que la desintegración vertical y horizontal que se dio en los sectores eléctricos a principios del siglo XX. Se reconoció que la electricidad era una industria que funcionaba mejor en un monopolio natural regulado por el gobierno. Además, el desarrollo tecnológico permitió que se construyeran cada vez más grandes plantas generadoras, lo que resultaba en una mayor producción a menor costo. Asimismo, se lograron avances para conectar sistemas cada vez más extensos y esto era más eficiente.¹³⁰ Por ejemplo, en el caso británico, este tipo de modelo de organización permitió crecer el doble en diez años.¹³¹ Sin embargo, esto no implicaba que hubiera una única empresa nacional en un país tan extenso.

Es aquí donde comenzaron los debates sobre el sector. El sector eléctrico mexicano debía organizarse bajo el modelo de integración vertical y horizontal, pero existieron dos posiciones principales en torno a la manera de organizarlo: ¿sería mejor que existieran varias empresas paraestatales regionalizadas? ¿O tenía que ser a escala nacional? De un lado, se encontraban aquellos que proponían el mantenimiento de la descentralización de la industria. De otro, se encontraban aquellos que proponían la centralización en el territorio nacional. La primera posición era apoyada por la mayoría de los actores dentro de la industria: sindicatos, CFE, CLFC, académicos. La segunda estaba representada por el gobierno, en específico por Raúl Salinas Lozano, Secretario de Industria y Comercio (SIC).

¹³⁰.- Véase P. Joskow, "Electricity Sectors", art. cit. y E. De la Garza, *et. al.*, *op. cit.*, pp. 154-179.

¹³¹.- P. Joskow, "Electricity sectors...", art. cit., p. 9.

Después de la compra-venta de las empresas eléctricas, se inició un proceso de discusión sobre cómo se organizaría la industria. Apenas tres días después de la compra de *Mex-Light*, el 30 de septiembre de 1960, se realizó una mesa redonda. Desde este momento se distinguieron las posiciones apenas mencionadas. Se debe recordar que aún no se decretaba la nacionalización eléctrica, por lo que la situación estaba aún por definirse.

El subsecretario de SIC, Julián Díaz Arias, propugnó por la centralización de la industria. Guillermo Martínez Domínguez, funcionario de CFE, estaba en contra de la centralización y se pronunciaba a favor de la regionalización de la industria. Estas mismas posiciones se dieron en el coloquio organizado en el Colegio de Ingenieros Mecánicos Eléctricos dos meses después.

El debate continuó por varios años. En 1962, Jacinto Viqueira¹³² se pronunciaba a favor de una organización más flexible de la industria que partiera de los seis principales sistemas interconectados y de ahí se debería coordinar el sistema sin centralizarlo a escala nacional. En cada sistema se centralizaría a las empresas, las cuales se integrarían vertical y horizontalmente. Las seis empresas públicas se coordinarían por medio de un organismo central encargado de dirigir la política sectorial, que para Viqueira sería CFE. Esta propuesta eliminaba el problema de integración sindical que causaría muchos problemas, sobre todo con el SME. Éste sindicato estaba a favor de esta propuesta.¹³³

En 1964, se formó el Comité de Estudios para la Reestructuración de la Industria Eléctrica con la participación de Alfonso Sotomayor, Fernando Hiriart, Felipe Ramón y Castañeda. La propuesta de este comité fue la integración de la industria en un solo

¹³².- Viqueira se ha dedicado a analizar el sector eléctrico por muchos años y forma parte del Programa de Energía de la Facultad de Ingeniería de la UNAM

¹³³.- Jacinto Viqueira, "La centralización, camino equivocado", *El Cotidiano*, núm. 22, 1988, marzo-abril, pp. 17-23. (Este artículo se publicó por primera vez en 1962 en la revista *Lux*, revista del SME).

organismo público con el nombre de Electricidad de México, empresa que integraría vertical y horizontalmente la zona de atención bajo el control de CFE, mientras CLFC se mantendría como un organismo separado.

Ésta fue la propuesta que aceptó Raúl Salinas Lozano, secretario de SIC. Las negociaciones entre las empresas y los sindicatos se redujeron a esta propuesta. Así, CFE aceptó ser la empresa con la que se integraría al sector en todo el país, excepto por la región centro que seguiría controlada por CLFC. Con estas negociaciones, se logró el apoyo de los actores y se pudo proseguir a la integración vertical.

Una vez tomada esta decisión de cómo organizar al sector siguieron una serie de decisiones para hacerla operativa. Los principales problemas que enfrentaba la industria eléctrica eran de naturaleza técnica: 1) la modernización del equipo obsoleto que se encontraba en casi todas las antiguas empresas privadas; 2) la homologación tecnológica de los diferentes sistemas, ya que operaban con equipo de generación poco uniforme aunque predominaban los de 50 ciclos en el centro del país y de 60 ciclos en el resto; 3) el financiamiento de la industria, ya que se debía crecer rápidamente para empatar con la demanda del fluido.¹³⁴

No todo se hizo de manera sencilla o rápida, como la integración del todo el sistema eléctrico nacional que llevó alrededor de veinte años.¹³⁵ La conversión de los sistemas de 50 Hz a 60 Hz y la modernización de todo el sistema se logró con bastante éxito. Se puede decir que, en términos generales, los aspectos más técnicos de la reforma se realizaron con

¹³⁴.- Véase G. De la Garza, et. al., *op. cit.*, pp. 270-320.

¹³⁵.- Esto se debió en parte a los desarrollos en cada una de las regiones del país. Por ejemplo, Baja California no era una región con un mercado muy consolidado y era más fácil mantenerla fuera del sistema. Aunque esto cambió con el paso de los años, esta región se maneja más en una lógica regional con California, Estados Unidos que una lógica nacional (G. Martínez, art. cit., SEMIP, "La planificación de la ampliación de sistemas eléctricos", *Energéticos*, boletín informativo del sector energético, año 4, núm. 4, abril, 1980, pp. 1-2).

relativa facilidad, mas no los que tuvieron un componente político mayor. La ineficiencia de tener dos estructuras administrativas con distintas capacidades y cuotas de poder, que, en algunos casos, han causado problemas políticos (confrontación entre los sindicatos), administrativos (algunos problemas de competencia entre las dos empresas) y económicos (no se presta el servicio eléctrico con la mayor eficiencia en la región centro controlada por CFLC, ya que no puede actuar con una lógica separada, lo cual la ha convertido en la práctica en una filial de CFE, pero no le permite a CFE controlar el desarrollo de la zona centro).

II.2.4 DE LA REALIDAD AL MODELO: UNA RECAPITULACIÓN

Los problemas de la industria eléctrica iniciaron en el ámbito privado y se fueron expandiendo a la esfera pública. En principio, el sector eléctrico, como otros sectores económicos, necesitó que el Estado estableciera algunas reglas que hicieran funcionar adecuadamente los acuerdos dentro de la industria. Finalmente, se requirió de su apoyo financiero para promover el crecimiento del sector (el gobierno se convirtió en el prestamista de última instancia para las principales empresas eléctricas).

Así, se puede decir que los actores relevantes (*Mex-Light*, *American Foreign*, CFE, SME, intelectuales como Wionczek y Jacinto Viqueira) presionaron al gobierno (presidentes como Cárdenas, Ávila Camacho, López Mateos, Ruíz Cortines y funcionarios como Raúl Salinas) tomaran acciones concretas para solucionar los problemas del sector. El gobierno debió establecer el marco jurídico (Código Nacional Eléctrico, Ley de la Industria Eléctrica, por ejemplo); crear instancias de negociación entre las partes (Comisión Nacional de Tarifas Eléctricas para que productores de electricidad negociaran con el gobierno los precios de la electricidad); promover con intervención directa el crecimiento y

fortalecimiento del sector (motivo por el cual se creó y creció CFE); finalmente debió tomar las riendas del sector tras el abandono de la industria por *American Foreign* y después por *Mex-Light* (lo que llevó a la reorganización conocida como nacionalización).

El problema de la electricidad se convirtió en un problema público, porque afectaba aspectos como el crecimiento industrial del país (al ser un insumo fundamental de la industrialización) y el bienestar social (al proveer de un servicio básico a la población); es decir, fue un problema que se hizo interdependiente con el tema del desarrollo económico y social. Fue un problema oscuro, porque no era evidente cuáles eran sus causas. Para algunos, como los consumidores, el problema de la falta de una oferta de fluido adecuada era resultado de la búsqueda de rentas por parte de las empresas eléctricas. Para otros, como *Mex-Light* y *American Foreign*, esta falta de oferta era debido al clima de incertidumbre por la posibilidad que tenía el gobierno de quitarles sus concesiones y por la falta de estímulos para la inversión. El problema eléctrico fue subjetivo, porque fue el resultado de la construcción de los actores, de lo que estos pudieron negociar con o imponer a otros actores como la causa del problema.

La electricidad no representaba un campo de acción estatal a principios del siglo XIX y poco a poco, el Estado tuvo que ir tomando un papel más activo. Sin embargo, fue algo que hizo lentamente y bajo la presión de las circunstancias. Aún así, el tema de la electricidad se convirtió en un problema público, porque existieron reajustadores que consideraron que la distribución de los recursos en el sector era injusta y desfavorable para ellos. Los consumidores, en especial los industriales (organizados por ejemplo en cámaras como la Canacindra), consideraban que la energía eléctrica era demasiado cara y su calidad era demasiado baja, lo cual, impedía el crecimiento de sus empresas por la falta de energía barata y de buena calidad. Estos grupos supieron contagiar sus preocupaciones a otros en el

sistema como los pequeños consumidores y los sindicatos haciendo del tema de los altos costos de la energía y su mala calidad una cuestión de discusión pública.

El problema eléctrico pudo extenderse del ámbito privado al público y luego al gubernamental, porque los reajustadores lograron definirlo:

- 1) Fue un asunto que se trató públicamente de manera ambigua: la falta de fluido eléctrico y la mala calidad del servicio requerían de la intervención estatal, ya que las empresas eléctricas no eran capaces de realizar esto. Pero, no discutía en términos técnicos si la integración vertical era lo más eficiente y por qué lo era.
- 2) El significado social del problema estuvo en el hecho de que se definió como un asunto primordial para promover el desarrollo económico y social del país.
- 3) Asimismo, se consideró que la solución del problema en el sector era un asunto fundamental para el crecimiento en el largo plazo; para evitar constantes apagones que redundarían en pérdidas económicas a las empresas y de bienestar para la población en general.
- 4) En el debate público, el tema se definió de manera sencilla: el sector eléctrico requería de inversión (que parecía que sólo el Estado podía aportar) y mejor organización (capacidad que parecía tener únicamente el Estado) para ser un motor de la economía.
- 5) El tema en sí era nuevo para la sociedad, ya que el sector eléctrico apenas contaba con unas décadas de existencia, tres de las cuales, realmente no fue un asunto público (durante el Porfiriato y la Revolución Mexicana).
- 6) El proceso de entrada a la agenda gubernamental fue lento en el sector. En la década de 1920, el tema apenas fue relevante y se limitó a la construcción de un marco jurídico. Aun cuando, el tema eléctrico se encontraba dentro de la agenda

desde la década de 1920, fue hasta 1960 que entró dentro de las prioridades gubernamentales. Sin embargo, una vez que el Estado lo asumió un tema dentro de su competencia, las decisiones se tomaron relativamente rápido

Los reajustadores utilizaron como mecanismo de disparo el cambio tecnológico que estaba ocurriendo (plantas generadoras más grandes que tenían economías de escala y la posibilidad de ampliar las redes de transmisión y distribución también con economías de escala) y, por lo tanto, que las empresas eléctricas eran cada vez más obsoletas. Esto hacía que el sector no creciera lo suficiente para sostener la demanda del fluido y que su precio fuera alto. Otro mecanismo de disparo fue la falta de crédito que comenzaron a enfrentar las empresas eléctricas, que las llevó incluso a vender al gobierno sus acciones.

El gobierno de Cárdenas consideró que la regulación del sector eléctrico estaba dentro de las actividades estatales, por sus implicaciones en el crecimiento económico y, porque, al fin y al cabo, es parte del papel del Estado establecer un marco jurídico para el intercambio económico. Ávila Camacho decidió dar recursos económicos para el crecimiento del sector para mantenerlo a flote, dado que las empresas privadas dejaron de invertir y lo mismo hizo Miguel Alemán. Cuando *American-Foreign* decide vender sus acciones, el Estado aún con resistencias tuvo que asumir la propiedad casi mayoritaria en la industria y lo mismo cuando *Mex-Light* vendió 95 por ciento de sus acciones. CFE de por sí ya era la empresa más fuerte del ramo y parecía que el gobierno era el que tenía los recursos suficientes para modernizar al sector. A partir de ahí se discutió qué tipo de intervención debería hacer el Estado y no se cuestionó que el sector fuera de propiedad estatal.

Según los modelos de agenda desarrollados por Cobb, Ross y Ross, la entrada de agenda del tema eléctrico se dio de manera más cercana al modelo de iniciación externa como demostré. El problema eléctrico se construyó fuera del ámbito gubernamental. Fueron los conflictos entre empresas eléctricas y los consumidores lo que provocó que ambos presionaran para que el Estado garantizara reglas del juego adecuadas a cada uno de los intereses de los grupos. Las empresas eléctricas buscaban que el gobierno protegiera su posición dentro del mercado eléctrico. Los consumidores buscaban que el Estado presionara a las empresas eléctricas para que extendieran sus zonas de atención y proveyeran de la electricidad a un precio más accesible. El Estado retomó estas demandas, porque caían en el área de su interés, al permitirle crear mecanismos de control y orden en el sector. Así, el tema entró en la agenda pública y gubernamental, pero, poco a poco, el Estado impuso sus prioridades al resto de los actores, convirtiéndose en el actor predominante del sector.

El Estado no tomó las riendas del sector por decisión propia. De hecho, como mencione Wionczek, los gobiernos anteriores a Adolfo López Mateos y el mismo López Mateos hasta principios de 1960 no tenían ninguna intención de expropiar el sector para que fuera de propiedad estatal. Por el contrario, trataron de fortalecer a las empresas eléctricas (aumentando mucho más de lo que se hacía en el mundo las tarifas, por ejemplo). Como aceptaban los reclamos de los industriales de la necesidad de energía barata y en todo el territorio, decidió actuar en las áreas en que la lógica de mercado no favorecía el crecimiento del sector.

Fueron los privados los que constantemente debatían sobre la posibilidad o la necesidad de la nacionalización eléctrica. Sin embargo, el Estado (tanto en el gobierno de Cárdenas, Ávila Camacho, Miguel Alemán, Ruiz Cortines y Adolfo López Mateos) no

consideró que esa fuera su función en el sector; tanto que buscó otro tipo de acciones. Fue hasta la renuncia de las empresas eléctricas privadas a seguir en el sector y posiblemente dada a ausencia de capital privado para invertir en la modernización de la industria que el gobierno aceptó la casi total propiedad estatal del sector (a excepción de 5 por ciento de las acciones de *Mex-Light*).

Una vez que López Mateos decidió la nacionalización se buscó fortalecer la presencia del Estado en el sector. De hecho, en 1964, Raúl Salinas, secretario de SIC, decidió integrar vertical y horizontalmente el sector en todo el territorio nacional. Desde mi perspectiva, se tomó esta decisión, ya que de esta manera se fortalecía al Estado central. Realizar una modernización como la que se realizó en esos años requería tener los recursos financieros y políticos suficientes para imponer los cambios como el uso de la misma frecuencia en todos los sistemas eléctricos y promover subsidios cruzados regionales y entre consumidores. Es decir, en el sector era necesario crear un centro político (un centro de poder) para planear políticas públicas e implementarlas.

Además, el sector eléctrico se convirtió en un generador de subsidios a la sociedad por medio de la energía barata. Esto se convirtió en un elemento que promovió el desarrollo económico y social del país. De esta manera, era parte importante del proyecto del gobierno, lo cual reclamaba aún más que se tomaran decisiones centralizadas, sobre todo, en un régimen político autoritario. Los elementos que permitieron al gobierno de Adolfo López Mateos construir esta capacidad de decisión en el sector es un asunto que analizaré en las siguientes páginas.

CONCLUSIONES

El enfoque de políticas públicas permite analizar cómo el tema eléctrico ha alcanzado un espacio primordial en la agenda gubernamental, en especial, cómo la electricidad pasó de un ser un tema que el gobierno consideraba como del ámbito privado a un aspecto fundamental de la actividad estatal. Asimismo, los conceptos desarrollados por Cobb y Elder para explicar el proceso de agenda ayudan a catalogar los hechos que están alrededor, identificar actores, sus posiciones y, en general, a “desmenuzar” este proceso. Además, los modelos de introducción de la agenda permiten identificar y entender el mecanismo por medio del cual llegó un tema a la agenda gubernamental prioritaria.

Junto con esto, el análisis de la entrada a la agenda del tema eléctrico permite hacer algunas reflexiones sobre el sistema político mexicano. Al catalogar al Estado mexicano de mediados del siglo XX como un estado autoritario, tendemos a pensar que en todas las esferas de la política el gobierno era el actor predominante. Quizás, en muchos casos fue así. Sin embargo, en el sector eléctrico, el gobierno fue al final el actor relevante, pero no fue el actor que colocó el tema de la electricidad en la mesa. Fueron los actores privados los que discutieron este tema, lo hicieron público y los que buscaron el apoyo estatal. Una vez dentro de la agenda gubernamental, el Estado fue aumentando su capacidad de dictar el camino que seguiría el sector eléctrico; análisis que seguirá en la siguiente parte de este documento. Visto desde esta perspectiva, el gobierno fue un actor menos dominante de lo que solemos pensar. Sin embargo, también podemos ver que cuando el gobierno de Adolfo López Mateos decidió imponer su autoridad en el sector y dictar su camino de desarrollo tuvo los elementos para hacerlo.

PARTE III. LA CAPACIDAD DE REFORMA DEL SECTOR ELÉCTRICO

SECCIÓN 1. UN MODELO TEÓRICO

La utilización del enfoque de políticas públicas me ha permitido analizar la manera en que el tema eléctrico entró en la agenda gubernamental y llevó a acciones concretas por parte de las autoridades. Sin embargo, esta tesis también tiene el objetivo de hacer un análisis de la capacidad que tuvo el Ejecutivo para hacer una reforma comprehensiva del sector en 1960 tras la nacionalización. Para la identificación de los factores que intervienen en la capacidad de reforma del sector eléctrico por parte del Poder Ejecutivo adapto el modelo desarrollado por Christoph Knill que identifica algunas variables que intervienen en esta capacidad de reforma para el caso de la reforma administrativa.¹³⁶ Este modelo permite la conjunción de los elementos dentro y fuera de la industria que explican la capacidad de reforma. Por un lado, se pueden reconocer las variables del sistema político del país. Por otro, se pueden observar las características del sector eléctrico que influyen en esa capacidad.

Esta sección se divide en dos partes. En la primera, narro de manera breve el modelo que desarrolló Knill. En la segunda, presento un modelo adaptado para el estudio del sector eléctrico.

¹³⁶.- "Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous versus Instrumental Bureaucracies", Journal of Public Policy, 19 (1999), pp. 113-139.

III.1.1 MODELO DE CAPACIDAD DE REFORMA ADMINISTRATIVA

¿Qué es lo que permite explicar los diferentes alcances de las reformas? El modelo desarrollado por Knill da una respuesta basada en las características institucionales del sistema político-administrativo de cada país. “El concepto de capacidad de reforma administrativa permite capturar el potencial estructural para las reformas administrativas entre países. El nivel de capacidad de reforma administrativa permite la explicación de distintos patrones de desarrollo administrativo.”¹³⁷ De tal manera, el potencial de reforma depende del número de puntos de veto institucionales en un sistema político-administrativo. Estos obstáculos permiten a los actores influir, oponerse y resistir a las reformas.

El potencial se puede apreciar evaluando la capacidad de reforma general de un sistema. Este potencial se resume en tres variables principales: la fuerza del liderazgo político, la protección institucional de los acuerdos y la influencia de los actores que participan en el sector.

Por *liderazgo político* se entiende la capacidad que tiene el Ejecutivo de convencer e imponer sus decisiones al resto de los actores en el sistema. La fuerza del liderazgo político tiende a aumentar con la centralización y concentración del poder. De hecho, son estas variables en las que se concentra el análisis de Knill. Sin embargo, otros factores influyen en trazar el nivel de capacidad de reforma de un sector como los principios constitucionales, la tradición política, la estructura estatal, el sistema de partidos, y los patrones de intermediación de intereses. Dependiendo de cuántos puntos de veto estén contenidos en el sistema, se tendrá mayor o menor capacidad de liderazgo ejecutivo. Por

¹³⁷.- Ch. Knill, art. cit., p. 114. En las siguientes líneas explico el modelo desarrollado en el mismo artículo, por lo que sólo cuando se trate de citas textuales lo citaré. En los demás casos, asumo que el lector sabe que explico este modelo.

ejemplo, una constitución escrita constriñe más el área de acción ejecutiva al señalarse explícitamente los límites del poder. Para cambiarlos, se requiere de una reforma constitucional, lo cual suele ser complicado en la mayoría de los casos. Asimismo, un sistema electoral que permita representación proporcional tenderá a provocar gobiernos de coalición que pueden limitar la capacidad de reforma al requerir la construcción de consensos con actores fuera del propio partido.

Existen otras dos características que limitan la reforma. Éstas hacen referencia a la capacidad de los actores involucrados para limitarlos y a la dificultad de promover cambios. La primera se refiere a la capacidad de influencia política de los actores involucrados, que indican la intensidad con la que pueden moldear en torno a sus intereses el resultado de las políticas; o bien, la capacidad que tienen para reaccionar ante una propuesta de cambio del ejecutivo. La otra categoría está en la protección institucional de los arreglos del sector, es decir, se relaciona con el grado en el que las estructuras y procedimientos del sector se encuentran resguardados por el marco institucional. Un ejemplo serían los requerimientos legales o constitucionales para la reorganización de un sector. Asimismo, la fragmentación o concentración de la administración o de un sector indican el grado de dificultad para realizar una reforma. Cuando estos existen, suele ser complicado reformar a un sistema. En este caso se trataría de una alta protección institucional.

De estas dimensiones surgen dos tipos-ideales. Por un lado, se encuentra una *administración autónoma* que se identifica con bajo potencial de reforma restringiéndose fundamentalmente a los cambios incrementales producto de la propia adaptación de las organizaciones. Por otro lado, está una *administración instrumental* en la que el ejecutivo tiene una alta capacidad para transformar los arreglos administrativos, si el gobierno está

decidido. Por alta o baja capacidad de transformar los arreglos administrativos podemos entender qué tan comprensivamente se pueda reformar a la administración o si sólo se pueden hacer cambios incrementales.

Una *administración autónoma* se caracteriza por un liderazgo político limitado o débil con una alta protección de las instituciones y grandes posibilidades para que los actores afecten la formulación e implementación de políticas. El potencial de reforma es bajo, sobre todo si se piensa en un cambio que provenga de fuera del sector, ya que los actores tienen la capacidad de reaccionar a los cambios independientemente. De tal manera, éstos últimos suelen venir del interior de las instituciones; por lo tanto, las transformaciones suelen ser incrementales y limitadas en su ámbito más que radicales y/o comprensivas.

En una *administración instrumental* suele existir un liderazgo político fuerte, una débil protección de las instituciones y un bajo nivel de influencia en las políticas públicas por parte de los actores involucrados o bien no existen los elementos que permiten la coordinación y cooperación entre éstos. Los arreglos dependen en mayor medida de las preferencias de los líderes políticos. Así, existe un alto potencial de reforma externa al sector. Los políticos son los que tienen la decisión y la capacidad de promover un cambio en la forma, ámbito y alcance que lo quieran. En este tipo de sector, los actores tienen limitada capacidad de acción.

Estos tipos-ideales se entienden como arreglos institucionales que presionan hacia un tipo de administración. Así, una *administración autónoma* también sería aquella donde es difícil que los arreglos, que determinan la estructura y funcionamiento del sector, cambien rápidamente siendo más bien producto adaptación incremental de las instituciones. Knill da como ejemplo de administración autónoma a la administración pública alemana,

en la que el federalismo, el servicio civil, las complicadas redes intergubernamentales y la falta de gobiernos con claras mayorías¹³⁸ evitan que las decisiones tomadas por el Ejecutivo se puedan imponer fácilmente.

Una *administración instrumental* sería entonces aquella donde estos arreglos pueden transformarse más fácilmente por un actor relativamente externo al Ejecutivo como lo es el Poder Ejecutivo. Knill brinda como ejemplo de este tipo a la administración pública inglesa, la cual depende para su organización del Parlamento. El hecho de que existan gobiernos fuertes y un Primer Ministro con una clara mayoría ayuda a que el gobierno tenga la capacidad de imponer sus decisiones. Esto se facilita con la existencia de un gobierno centralizado. La existencia del servicio civil, sin embargo, limita un tanto esta capacidad.

El elemento que me interesa destacar en esta investigación es hasta qué punto un liderazgo político puede influir en los arreglos dentro de un tipo de administración como un ente externo que promueve una reforma y pretende cambiar las negociaciones ya establecidas. Así, en una *administración autónoma*, el liderazgo ejecutivo tiene más dificultades para imponerse y promover un cambio. En este tipo de arreglo, el sistema funciona de manera independiente al liderazgo ejecutivo, más bien lo hace en una esfera donde tiene cierta libertad de acción y reacción. En una *administración instrumental*, el arreglo puede transformarse a la conveniencia del liderazgo ejecutivo sin muchos problemas. Los demás actores tienen menos elementos institucionales para oponerse a la

¹³⁸.- La representación proporcional ha hecho que para formar gobiernos de mayoría para integrar al Parlamento se tengan que hacer coaliciones, por lo que difícilmente el Primer Ministro tiene la fuerza para imponer sus decisiones en el Parlamento.

reforma, ya que, en realidad, su existencia está determinada fundamentalmente por el liderazgo ejecutivo.

Tabla III.1

Comparación de la Administración Autónoma y la Administración Instrumental

	Administración Autónoma	Administración Instrumental
Capacidad de reforma del sector	Baja	Alta
Fuerza del Liderazgo Ejecutivo	Fragmentado	Integrado
Protección de los arreglos en el sector	Alto	Bajo
Influencia política de los actores	Alto	Bajo
Patrones de cambio	Incremental; auto-adaptación	Reforma deliberada desde afuera

Fuente: Ch. Knill, art. cit., p. 117.

El cuadro anterior resume los elementos principales del modelo. La hipótesis que plantea Knill es: entre mayor sea la fuerza del liderazgo ejecutivo, menor la protección institucional de los arreglos y menor la influencia de los actores involucrados, mayor será la capacidad de reforma de un sector, cuando ésta proviene de un agente relativamente externo a la administración. Es decir, entre más centralizado y concentrado este el poder del Ejecutivo, menor sea la protección de los arreglos y menos instrumentos de reacción tengan los actores, mayor será la capacidad de reformar a la administración por parte del Ejecutivo.

III.1.2 UN MODELO DE CAPACIDAD DE REFORMA ELÉCTRICA

En esta sección adaptaré el modelo de análisis realizado por Christoph Knill para la reforma administrativa de manera que sirva para entender cuáles fueron los elementos que permitieron al Ejecutivo realizar una reforma comprehensiva del sector eléctrico en la

década de 1960. Este modelo se puede adaptar al sector eléctrico, porque en prácticamente en todo el mundo, el Estado tiene un papel importante en este sector ya sea por medio de la regulación o de la intervención directa. Así, la reforma del sector eléctrico depende en gran medida de la capacidad general de reforma del sistema político. Del modelo de Knill retomaré casi íntegramente la clasificación que realiza del sistema político, sobre todo en lo que se refiere al liderazgo ejecutivo. En las otras dos variables, protección institucional de los arreglos e influencia de los actores, lo adaptaré al sector. Para diferenciarlo y hacerlo más adecuado a lo que se estudia, la administración autónoma será caracterizada como organización autónoma y la administración instrumental como organización instrumental.

III.1.2.1 El liderazgo político

El liderazgo ejecutivo se refiere a la capacidad que tiene el poder ejecutivo de promover una reforma en el sistema político. El sistema político establece las reglas del funcionamiento de una sociedad, las cuales permiten la constitución de un orden social, económico y político. Así, se crea un espacio donde los intereses sociales se organizan en grupos de presión, partidos, organizaciones civiles para resolver los conflictos de manera institucional. En este arreglo, el Estado tiene un papel primordial, ya que vigila que los acuerdos se realicen.¹³⁹ Esta capacidad depende según Knill de la concentración y centralización del poder. Los factores que componen esta variable indican cuáles son los elementos sistémicos que tiene el Ejecutivo para promover cambios en el sector eléctrico. Se refiere en concreto a las facultades que tiene dentro del sistema político para transformar los acuerdos en el sector.

¹³⁹.- Ilán Bizberg, Estado y sindicalismo en México, México, El Colegio de México, 1990, pp. 69-70.

La centralización del poder en el sistema político nos remite a estudiar cuántos puntos de veto pone éste al Ejecutivo. Esta variable nos indica qué elementos tienen los demás actores en el sistema para reaccionar frente una decisión del Presidente. La centralización de poder se refiere específicamente a si existe o no una división de poderes o si es una federación, lo que suele “dividir” a los actores.

En el caso del sector eléctrico mexicano, la existencia del federalismo no es relevante. Desde la década de 1920, fue un tema del ámbito del gobierno federal y, por lo tanto, los gobiernos estatales han tenido poco que decir sobre el tema. Tampoco ha sido un tema sobre el que hayan actuado realmente los gobiernos estatales ni municipales.¹⁴⁰ Dado esto, el análisis de la centralización del sistema se concentrará en la división de poderes en el gobierno federal. En realidad, en el sector eléctrico los *actores gubernamentales* que han tenido algo que decir han sido el Ejecutivo y el Congreso. De hecho, me concentraré en el análisis del Partido Revolucionario Institucional y el Congreso. Estos actores explican de manera suficiente y adecuada lo que sucedió en la aprobación de la nacionalización y el cambio de modelo de organización del sector. En otra sección se analizará el papel que desempeñaron los demás actores en el sistema como los sindicatos y los empresarios eléctricos.

Entiendo la concentración del poder en torno a la figura del Presidente como la capacidad de éste de ser el decisor fundamental dentro de la administración pública y de los sectores donde el Estado tiene una presencia mayoritaria. De tal manera, la Presidencia de la República también se convertía en el vértice del poder y en el principal tomador de

¹⁴⁰.- No he encontrado realmente declaraciones de actores regionales sobre el tema. Ni siquiera se planteó la posibilidad de que los estados y/o municipios participaran como parte del diseño institucional tras la nacionalización. Me parece que es obvia la razón: esto implicaba fortalecer a estos poderes frente a la federación.

decisiones. De entrada, esto es así, porque en el diseño institucional de un sistema presidencial el Presidente es el jefe de la administración pública. Sin embargo, en un sistema presidencial existen limitaciones a este poder, ya que la administración pública suele ser una responsabilidad compartida con el Congreso. Éste último aprueba la organización y funcionamiento de la administración pública y vigila su cumplimiento. En el caso del Presidente, su poder frente a la administración pública es directo. Aún así, como lo demuestran algunos estudios, la política burocrática obliga al Presidente a tener en cuenta las posiciones de los distintos grupos.¹⁴¹

Estos dos elementos permiten analizar cuán fragmentado se encuentra el poder por medio de la división de poderes y la capacidad de decisión del Ejecutivo en la administración pública. Entre más fragmentado esté, más complicado será para el Ejecutivo “imponer” su voluntad sobre la dirección de un sector. Esto se debe a que tiene que negociar con más actores y estos tienen la posibilidad de impedir que una decisión del Ejecutivo se pueda implementar.¹⁴²

III.1.2.2 La influencia política de los actores dentro del sector eléctrico

La influencia política de los actores se refiere a la capacidad que tienen los diferentes participantes que intervienen en el sector para negociar entre sí y con el gobierno. Este concepto incluye especialmente a la capacidad que estos actores tienen para

¹⁴¹.- Véase, B. G: Peters, La política de la burocracia, FCE, México, 1998.

¹⁴².- De tal manera, los sistemas políticos unitarios y sin división de poderes con representación mayoritaria en el Congreso suelen ser más sencillos de reformar para el Ejecutivo. Esto se debe a que el Ejecutivo tiene que negociar con menos actores y a que es más sencillo que sus “órdenes” lleguen directamente a los actores y que éstos no tengan mucha capacidad de oponerse. Los sistemas federales y con división de poderes y representación proporcional suelen ser complicados de reformar para el Ejecutivo. En estos sistemas es difícil (relativamente hablando) tomar decisiones comprensivas, porque existen más actores con poder de reacción con los cuales el Ejecutivo debe ponerse de acuerdo. Éstos suelen tener elementos legales e informales para reaccionar frente a las decisiones del Ejecutivo.

oponerse y reaccionar frente a las decisiones del Ejecutivo. Entre mayor sea la cantidad de actores con poder para limitar las decisiones del Ejecutivo, mayor será la dificultad para reformar.

En el sector eléctrico participan actores como: funcionarios y operarios de las empresas, sindicatos, reguladores, funcionarios de otras dependencias públicas (como las recaudadoras de impuestos), partidos políticos, legisladores en lo individual, bancadas en el Congreso, el Congreso en sí, activistas ambientalistas, diversas organizaciones no gubernamentales, investigadores, instituciones académicas, inversionistas, instituciones extranjeras con distintos intereses, la industria (importadores, inversionistas, acuerdos de liberalización, gobiernos extranjeros, mercado de petróleo y otros combustibles), consultoras, el gobierno y el Ejecutivo (no como un ente unitario, sino como todas las entidades que puedan involucradas), instituciones económicas en su conjunto, empresas, consumidores finales desde los hogares hasta las más grandes fábricas y, por su puesto, la sociedad en general.

Así, es un sector donde convergen gran cantidad de actores que tienen distinto poder de acuerdo al lugar que ocupen de la industria. Este lugar está íntimamente relacionado con el tipo de modelo de organización del sector. La capacidad de influir en el sector por parte de actores privados aumenta conforme se desintegra la industria tanto vertical como horizontalmente y la propiedad privada es mayor a la pública. Así, en el modelo cuatro existirá mayor número de actores y muy probablemente la mayoría sean privados (véase parte I). Entre mayor sea la intervención estatal directa mayor será el poder de los actores gubernamentales (especialmente los que no son reguladores) para influir en las decisiones de la industria. En el caso de los actores políticos su capacidad de influencia depende del

sistema general. Es decir, depende de las relaciones entre partidos y legisladores; las del Congreso y el Ejecutivo; los sindicatos y los partidos; los sindicatos y los legisladores; los sindicatos y el Ejecutivo, etc.

En este estudio, se considera que los actores que tienen más influencia en el sector y, por lo tanto, son aquellos que se deben considerar, son los que tienen capacidad de negociación en el Congreso, ya sea por medio de partidos políticos o legisladores específicos. Por el hecho de que la carrera política de un legislador se vincula más con las decisiones dentro del partido que con la decisión de la población a la que atiende el legislador considero las relaciones que establecen los grupos de presión con los partidos como el objeto de estudio.¹⁴³ Asimismo, se consideran aquellos grupos que están directamente vinculados con el sector como los sindicatos y los funcionarios de las empresas paraestatales. Esto reduce el universo de actores a aquellos que son relevantes en la toma de decisiones y en la formación de la “opinión pública”. De tal manera, se tomarán como actores a: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, los partidos políticos, los sindicatos (en particular el SME, que ha tomado una posición más combativa), las cámaras industriales y los funcionarios de CFE. Esto ayuda a entender quiénes y cómo reaccionan ante las decisiones de transformación de la organización del sector. Asimismo, ayuda a considerar el peso que cada uno de estos grupos tiene para afectar la decisión tomada desde el Ejecutivo.

III.1.2.3 La protección institucional en la industria eléctrica

La protección institucional de los arreglos dentro de la industria eléctrica se refiere al grado en el que el marco jurídico y los acuerdos informales protegen o aseguran a ciertos

¹⁴³.- Esto debido a la falta de reelección.

arreglos. En el caso de la industria eléctrica me parece que existen tres elementos que intervienen en el grado de protección institucional del sector: marco jurídico, opciones tecnológicas y preferencias de política pública. La conjunción de estas variables permite entender cómo se aseguran ciertos arreglos en el sector (régimen de propiedad y estructura de la industria) y cuáles son los obstáculos que crean los acuerdos tomados anteriormente.

La protección legal y constitucional se refiere a si existen reglas formales como una constitución escrita o leyes promulgadas que dificulten o faciliten las reformas a la organización del sector. La manera en que se defina el sector dentro del marco jurídico promueve o limita las reformas. Por ejemplo, si existe alguna mención constitucional, los arreglos tienden a ser más perdurables, porque se requiere acordar con distintas fuerzas político-económicas para hacer reformas. Esto sucede en menor medida si sólo existen leyes acerca del sector. Si no existiera un marco jurídico claro para el sector, sería más sencillo reformarlo. Asimismo, la tradición de hacer las cosas de alguna manera puede tener inercias difíciles de romper. Es decir, en un sistema político y un sector eléctrico pueden existir ciertos acuerdos informales sobre la manera en que debe organizarse el sector. Esta variable permite analizar como las decisiones formales sobre el sector y la práctica cotidiana condicionan la facilidad con la que el Poder Ejecutivo puede transformar la estructura del sector.

Las condiciones tecnológicas se refieren a si se puede promover la integración o la desintegración vertical y/o horizontal. En el caso del sector eléctrico esta variable es importante, porque simplemente no se puede optar por una organización del sector que no es posible técnicamente. De tal manera, la tecnología abre y cierra oportunidades de modelos de sector. El avance tecnológico promueve que ciertas opciones se conviertan en

más eficientes que otras. Por ejemplo, el desarrollo tecnológico que permitió la construcción de plantas generadoras más grandes y redes de transmisión más extensas ayudó a mejorar la eficiencia y reducir los costos de la generación y transmisión de electricidad. En ese momento, la opción técnica más eficiente fue la construcción de grandes plantas y la integración de regiones de abastecimiento mayores. Esta variable permite entender cuáles son las opciones existentes y cuáles se juzgan como más eficientes para la organización del sector, por lo cual limita la gama de posibilidades.

Las ideas sobre la intervención estatal también representan un acuerdo informal y formal sobre el grado en que puede y debe hacerlo el Estado. Las preferencias de política pública se refiere a aquellos problemas que se consideran públicos y que, por lo tanto, el Estado debe buscar soluciones. Estas preferencias giran en torno a los instrumentos de política (como subsidios, intervención directa, impuestos, competencia, etc.) que se consideran como mejores o más eficientes en la solución de problemas. Por ejemplo, en la posguerra se consideraba que la planeación y la intervención directa en ciertos sectores fundamentales de la economía, como el eléctrico, eran mejores soluciones para promover la eficiencia en el sector. En la década de 1990, se considera que la competencia y la mínima intervención directa del Estado son lo más eficiente. Esta variable nos indica los instrumentos de política que se consideran más eficientes para alcanzar ciertos objetivos.

En conjunto, los factores que componen a la variable de protección institucional permiten entender cómo el sector está condicionado por las decisiones tomadas, las opciones técnicas existentes y las ideas sobre la manera más eficiente de solucionar los problemas públicos. De una u otra forma, cada uno de estos factores indican los principales

acuerdos formales e informales del sector, así como la facilidad para que estos se puedan cambiar.

III.1.3 LIDERAZGO POLÍTICO, INFLUENCIA DE LOS ACTORES Y PROTECCIÓN INSTITUCIONAL: UN MODELO DE CAPACIDAD DE REFORMA PARA EL SECTOR ELÉCTRICO MEXICANO

La siguiente tabla indica las variables y sus componentes que se emplearán en el estudio de caso en la siguiente sección. ¿Cómo se combinan estas variables? Me parece que la forma más sencilla de hacerlo es construir tipos-ideales. Estos casos van desde uno donde el sistema político y el sector eléctrico sean muy difíciles de reformar hasta uno donde sean fáciles de hacerlo.

Tabla III.2

Variables y factores del modelo de capacidad de reforma administrativa

Liderazgo Político en el sistema	Protección Institucional de los arreglos del sector	Influencia de los actores en la toma de decisiones en el sector
Concentración del Poder (Capacidad del Ejecutivo de tomar decisiones acerca del sector).	Flexibilidad del marco jurídico (facilidad de cambiarlo)	Número de actores
Centralización del Poder (División de poderes)	Número y tipo de opciones técnicas para el sector Orientación de las preferencias de política (planeación o competencia)	Capacidad de reacción de los actores Nivel de acuerdo sobre la decisión del Ejecutivo

Fuente: Elaboración propia

III.1.3.1 Reforma en una Organización Autónoma

El primer tipo-ideal, una organización autónoma el sector eléctrico, lleva este nombre, porque el Ejecutivo no tiene la capacidad de imponer sus decisiones en el sector.

Así, el sistema político debe tener muchos vetos institucionales al igual que el sector eléctrico. Esto se traduciría en que existen principios constitucionales generales que protegen al sistema y específicos del sector que limitan la reforma.

De tal manera, una organización autónoma sería aquella donde el sistema político se caracteriza por la descentralización y desconcentración del poder; por la poca flexibilidad para cambiar los acuerdos formales e informales del sector; tenderán a existir una variedad de opciones de organización para el sector; no existirá una inclinación marcada hacia una preferencia de política; y los actores tienen la capacidad de reaccionar y oponerse a las decisiones del Ejecutivo. En pocas palabras, el Estado tendrá muchos puntos donde se “diluye” el poder, lo cual limita la capacidad de ponerse de acuerdo o de promover (incluso imponer) una decisión desde arriba.

Así, estaremos frente a un sistema político con una alta división de poderes, la cual obligará a negociar con el Congreso acerca de los arreglos institucionales básicos del país y de la economía; sobre todo si hay una constitución escrita que hace rígidos estos arreglos. Además el Ejecutivo, aunque será quien tome las decisiones más importantes en la administración pública, tendrá que enfrentarse a una política burocrática que se opondrá a sus decisiones. Es decir, los actores gubernamentales tienen cierta autonomía (que les otorga la ley y su peso político) frente al Ejecutivo.

Los actores que están involucrados en el sector tienen poder de negociación. Asimismo, estos tienen la capacidad de oponerse a las decisiones que toma el Ejecutivo. Estos tienden a tener posiciones encontradas sobre la manera que debe organizarse el sector.

El sistema eléctrico también debe tener vetos como principios legales que dificultan su reforma. El marco jurídico es difícil de reformar dado que se menciona en la Constitución escrita y se tiene un marco legal claro y que asegura los acuerdos del sector. Las opciones técnicas que existen para la organización del sector tienden a ser variadas, por lo que no es claro qué tipo es más eficiente y conveniente que otro. Asimismo, las preferencias de política para el sector no son unánimes.

III.1.3.1 Reforma en una Organización Instrumental

En la organización instrumental el Ejecutivo decide es que hace el gobierno de acuerdo a las preferencias económicas y políticas de quienes están en el poder.

El sistema político presenta menos vetos institucionales y, por el contrario, el Ejecutivo tiene la oportunidad de realizar reformas comprehensivas en cualquier sector de manera relativamente sencilla. Así, el liderazgo ejecutivo debe ser fuerte, centralizado y concentrado. Es decir, el Ejecutivo tiene elementos para decidir el rumbo del sector y los grupos afectados deben tener poca capacidad de reacción. Por lo tanto, no hay división de poderes y los funcionarios tienen poco peso político y/o pueden ser removidos con facilidad.

El sector eléctrico se encuentra protegido muy poco por el marco jurídico y los acuerdos institucionales deben ser fáciles de cambiar. Es claro cuáles son las opciones técnicas para el sector y cuáles son superiores. Asimismo, existe un consenso sobre las preferencias de política para la transformación del sector.

CONCLUSIONES

La capacidad de reforma que tenga el Ejecutivo en un sector con actividad pública es variable. Ésta depende de una serie de condicionantes que se resumen en cuántos puntos de veto tiene en el sistema político y sectorial que evitan que el Ejecutivo pueda imponer sus decisiones. En el caso del sector eléctrico identifiqué variables basadas en el modelo desarrollado por Knill. La variable dependiente es la capacidad de reformar al sector eléctrico. Ésta se condiciona por el juego de tres variables: el liderazgo ejecutivo (centralización y concentración del poder), la influencia de los actores y la protección institucional de los acuerdos del sector (opciones tecnológicas, marco jurídico y preferencias sobre la intervención estatal en la economía).

Del juego de estas variables podemos encontrar dos tipos-ideales para definir la capacidad de reforma del sector eléctrico por parte del Ejecutivo. Por un lado, se encuentran los sectores donde es muy difícil para el Ejecutivo promover cambios. Estos se caracterizan por tener el poder disperso; es decir un sistema donde el poder está descentralizado (gobiernos federales o relaciones intergubernamentales complejas) y poco concentrado (el Ejecutivo se divide en ramas -el legislativo, ejecutivo y judicial-). Asimismo, los actores sociales y políticos tienen canales para resistir al Ejecutivo, ya sea por medio de las ONG's, el cabildeo, la presión de los medios, o mecanismos de participación política no convencionales como marchas. Finalmente, es un tipo de sector donde los acuerdos están protegidos, porque existen un número considerable de opciones tecnológicas para organizar al sector que pueden ser igualmente eficaces técnicamente (como en este momento que existen varios tipos de organización del sector). También, el marco jurídico del sector se encuentra altamente regulado e, incluso, protegido constitucionalmente (o reglas más difíciles de cambiar). Finalmente, influyen en las

preferencias de política pública que tenderán a favorecer opciones con poca intervención del gobierno y, sobre todo, del gobierno central.

Por otro lado, está un sector en el que es relativamente sencillo ser reformado por el Ejecutivo. En éste, el Ejecutivo tiene el poder más concentrado y centralizado (como en los gobiernos centralistas y parlamentarios al estilo británico). Los actores políticos y sociales tienen menores canales de negociación o tienen menor capacidad de influir en las decisiones del Ejecutivo. Asimismo, los acuerdos del sector son flexibles, ya sea porque la ley es fácilmente reformable, el número de opciones técnicamente viables para la organización del sector son reducidas (como a mediados del siglo XX) y se tienen preferencias de política que favorecen ciertas opciones de política.

PARTE III LA CAPACIDAD DE REFORMA ELÉCTRICA

SECCIÓN 2. EL CASO DE LA NACIONALIZACIÓN ELÉCTRICA

En la parte anterior de este trabajo expliqué desde la perspectiva de los modelos de agenda cómo entró el tema eléctrico a los asuntos del gobierno. Asimismo, narré cómo el gobierno de López Mateos no sólo nacionalizó el sector, sino que tomó un papel preponderante en éste. En esta sección mi objetivo está en analizar cuáles fueron los elementos que permitieron a Adolfo López Mateos tomar las riendas del sector y promover una reforma comprehensiva del mismo. La sección anterior introduje el modelo de capacidad de reforma que plantea Christoph Knill, el cual me permitirá analizar algunas de las variables sistémicas para entender este cambio. De tal manera, la pregunta que se busca responder en estas páginas será: ¿Cuáles fueron los elementos que potenciaron la capacidad de reformar al sector eléctrico en 1960 por parte del Presidente mexicano?

La nacionalización eléctrica se concentró en la reorganización del sector, que tuvo como objeto la integración vertical y horizontal de la industria y su transformación en un monopolio público centralizado. El sector se componía anteriormente de varias regiones; tras la nacionalización se integró prácticamente todo el sistema, a excepción de las penínsulas de Baja California y Yucatán, en un principio. La política de reforma de 1960 fue un éxito, ya que se consiguieron los objetivos que se habían planteado, en especial, se cambió el modelo de organización del sector.

El Ejecutivo mexicano en 1960, Adolfo López Mateos, tenía suficiente fuerza para impulsar cambios de transformación radical en un sector; es decir, tenía la centralización y concentración del poder suficiente para “imponer” su agenda a otros actores. El Presidente mexicano tenía, en ese momento, una centralización del poder, ya que en el Legislativo contaba con la mayoría absoluta de su partido y los acuerdos se dirimían dentro del mismo, donde el Presidente era la cabeza. Asimismo, el Presidente era el “jefe máximo” de la administración pública; ésta era una jerarquía y parecía acomodarse en una suerte de pirámide, en la que el Presidente era la cúspide.

El sector tenía una relativa debilidad en la protección de sus acuerdos fundamentales, debido a que la Constitución no lo protegía totalmente y el marco legal era un tanto desordenado. Asimismo, surgieron opciones técnicas para el sector, que habían tenido éxito en otros países en el aumento de la eficiencia con la que se prestaba el servicio. Junto con esto, las preferencias de política pública giraban en torno a las ideas de que el Estado desempeñara un papel relevante en la economía en general, pero, especialmente, en aquellos sectores fundamentales para el crecimiento económico del país.

Finalmente, los actores lograron un acuerdo con el Ejecutivo, pero no sólo eso. El Ejecutivo impuso su agenda a los actores, a pesar de que el tema había sido al principio un interés de los privados.

En las siguientes líneas, ampliaré estas primeras ideas de lo que explica que Adolfo López Mateos haya podido colocado al Estado como rector del sector eléctrico y haya promovido una reforma comprehensiva en el sentido que le era más conveniente.

III.2.1. LIDERAZGO POLÍTICO

El sistema político mexicano moderno no puede entenderse sin hacer referencia a la Revolución Mexicana. El Estado revolucionario nació como la bisagra de la articulación social, intentando armonizar los intereses de una colectividad diversa. Por tanto, abrió ciertos espacios a la participación social y, finalmente, de control político. La Revolución Mexicana se convirtió, así, en el mito catalizador que permitió esa construcción. Se transformó en la revolución de todos, por lo que era al mismo tiempo agraria, obrera y burguesa.¹⁴⁴ Esto se refleja en la Constitución de 1917 que tiene como aspectos cohesionadores a la reforma agraria, el derecho laboral y la intervención estatal en la economía.¹⁴⁵

El movimiento obrero y campesino se incorporaron al sistema para que sus demandas se expresaran sin que desbordaran la capacidad de respuesta. Así, se consolidó un pacto social donde la propiedad privada y el capital se comprometieron con el interés nacional y las clases populares, pero donde el gobierno era el actor predominante. En este acuerdo, el Estado se convirtió en el principal promotor del desarrollo dada la inexistencia de una clase empresarial consolidada e interesada en ser el agente económico primordial respetando las luchas y alianzas logradas en el pacto revolucionario.

Este tipo de gobierno imprimió las características básicas al sistema político, ya que mediaba entre los distintos actores para instaurar un proyecto nacional en torno al crecimiento económico. Se formó un sistema corporativista en donde los grupos se relacionaron con el Estado por medio de una estructura que los organizó e identificó por sectores sociales. Sin embargo, en este tipo de representación, las corporaciones se

¹⁴⁴.- Smith, Peter, Los laberintos del poder. El reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971, trad. Soledad Loaeza y Joaquín Urquidí, El Colegio de México, México, 1979.

¹⁴⁵.- Felipe Tena Ramírez, Derecho constitucional mexicano, Porrúa, México, 32ª ed., 1998.

definieron por su relación con el Estado. En este momento del sistema político mexicano se permitió la expresión de las distintas organizaciones, pero dentro de un proyecto nacional, por lo que se convirtió en un sistema de coerción y movilización controlada y no en un espacio de expresión y resolución de los conflictos sociales.

Si bien en este apartado me interesa resaltar las características de la institución presidencial, es importante hacer algunas referencias específicas sobre la centralización del poder en 1960, en el gobierno de Adolfo López Mateos. Aún así, el énfasis principal de esta variable está en el poder institucional de la Presidencia de la República, lo cual le brindó un lugar predominante a López Mateos junto con la capacidad de influir en todo el sistema.

III.2.1.1 Centralización del Sistema

La Presidencia de la República ha sido el vértice del poder en el sistema político mexicano, sobre todo en los años de estudio que me ocupan. Los amplios poderes formales y reales de la Presidencia han repercutido en la debilidad del Congreso y del Poder Judicial.

Las principales funciones que hacen tan poderoso al Presidente de México son: ejercer sus poderes constitucionales; ser el jefe de la clase política; ser árbitro de las pugnas mayores de casi todas las fuerzas que participan en la contienda política; ser el vértice de la transmisión de poder y, finalmente, tener un amplio dominio sobre el proceso de distribución de los recursos públicos.¹⁴⁶

“El partido de Estado [PRI] (como ha sido calificado casi unánimemente) ha sido una herramienta extraordinaria de control y regulación de conflictos”.¹⁴⁷ Esto es lo que lo

¹⁴⁶.- Manuel Camacho Solís, “Los nudos históricos del sistema político mexicano”, Foro Internacional, XVII(1977), pp. 588.

¹⁴⁷.- Rogelio Hernández, “La historia moderna del PRI. Entre la autonomía y el sometimiento”, Foro Internacional, XL(2000), p. 278

hace un actor indispensable de analizar, ya que es también uno de los elementos fundamentales que ha permitido tal centralización del poder en la Presidencia de la República. Sin embargo, no asumo que el PRI haya sido un instrumento del gobierno en turno al que se le daban órdenes y obedecía ciegamente. Por el contrario, el PRI tuvo como objetivo trasladar el conflicto y la negociación del sistema hacia sus filas. El objetivo era evitar que la negociación, necesaria en todo sistema, fuera un elemento desestabilizador.

El PRI nació como un instrumento para controlar a los diferentes grupos y líderes que se disputaban el poder y que, sin reglas, ponían en riesgo la estabilidad revolucionaria. A lo largo del tiempo, el partido se fue transformando para ratificar su papel de regulador del conflicto político. Con el Cardenismo, se fueron involucrando paulatinamente las organizaciones sociales, especialmente las obreras y campesinas. Sin embargo, se reformularon las reglas de manera que estas organizaciones actuaran conforme al interés y al proyecto presidencial y no autónomamente para constituirse en una opción política. En el gobierno de Cárdenas, las organizaciones obreras lograron tener bastante influencia y eran capaces de imponer condiciones. En 1942, con el nacimiento de la CNOP (Confederación Nacional de Organizaciones Populares), el gobierno de Ávila Camacho había logrado equilibrar el peso de las organizaciones obreras y campesinas, a tal grado que hacia el final del periodo la nueva central controlaba la mayor cantidad de puestos de elección popular.¹⁴⁸

Aún así, como menciona Manuel Camacho Solís, estas organizaciones forman parte del partido y son coincidentes con éste; no obstante, no siempre fue así y llegaron a prescindir del partido en sus principales acciones y decisiones.¹⁴⁹ Este poder empezó a ser importante, al grado de tener cierta capacidad de obstaculizar las acciones gubernamentales

¹⁴⁸.- *Ibid.*, pp. 278-306.

¹⁴⁹.- *Art. cit.*, pp. 595-597.

y presidenciales. En este sistema, cada sector tenía sus cuotas de poder que se traducían en escaños en el Congreso, gubernaturas, lugares en los espacios de poder estatales, y en la administración pública federal. Dependiendo de cuanto poder tenían cada uno de estos sectores, tenían acceso a estos espacios. Esto les permitía tener mayor o menor poder de negociación con el Presidente. De tal manera, vemos que el poder del Presidente estaba centralizado más no era monolítico. Es decir, que el Presidente tenía la última palabra sobre las decisiones del sistema, pero no era una autoridad que se podía imponer sin negociación con los distintos actores.

Con la entrada de Miguel Alemán a la presidencia, se transformó al partido. La reforma del partido cambió radicalmente su estructura con el objeto centralizar el poder en el partido en torno al Presidente.¹⁵⁰ Sin embargo, se reconoció el poder de las corporaciones y por ello les concedía cuotas (como en las bancadas del Congreso). De tal manera, la presencia mayoritaria del PRI tenía un carácter fundamentalmente legitimador del proceso electoral y canalizador de demandas de la población. Esto le dio la posibilidad de ser un elemento fundamental en el sistema político y para el Presidente. Por medio del partido, se distribuía el poder en los estados y en el Congreso y se controlaba a quienes ostentaban este poder. Sin embargo, quien decidía quien entraba o no, era el Presidente.

El primer paso para centralizar el poder en el sector eléctrico fue la promulgación del Código Eléctrico en la década de 1920, que hizo del sector eléctrico un asunto federal. Como ya lo mencioné en la parte anterior de este trabajo, la industria eléctrica emergió

¹⁵⁰.- Estas reformas consistieron en: 1) El partido estaría compuesto por todo tipo de trabajador o empleado que aceptara los principios de la Revolución; 2) Se evadía a las organizaciones al integrar la Asamblea Nacional por los delegados representantes de los asociados; 3) El Consejo Nacional se compondría de un representante por cada sector de todas las entidades del país más os miembros del Comité Central Ejecutivo y los representantes juveniles y de la mujer; 4) El CCE, el centro directivo del partido, se integraba por el Presidente, el secretario general y siete secretarios representantes de cada sector (acción obrera, agraria, popular, femenil, juvenil y dos de acción política –uno de la bancada de diputados y otro del Senado) (R. Hernández, art. cit., p. 282).

compuesta de monopolios regionales, que eran “regulados” por las autoridades locales. Éstas eran las que autorizaban la construcción de plantas y los precios del fluido eléctrico. Las autoridades locales solían no tener la capacidad técnica para tomar estas decisiones, que terminaban determinadas por la capacidad de cabildeo de las empresas eléctricas y los consumidores con las autoridades locales.

De entrada, esto hacía al mercado altamente incierto, porque dependía del gobierno en turno. Por ejemplo, los consumidores se quejaban que las altas tarifas de la electricidad existían debido a la capacidad de las empresas eléctricas de negociar con las autoridades locales, lo que llevó a la presión al gobierno federal a que pusiera manos en el asunto.¹⁵¹

Sin embargo, el problema no quedaba ahí. Aún para las empresas eléctricas este tipo de sistema no era muy adecuado. Como he mencionado, estas empresas eran monopolios regionales; sin embargo, las fronteras de estos monopolios no estaban definidas por las fronteras de los estados. *American Foreign* tenía presencia en la parte norte y occidente del país; mientras que *Mex-Light* prestaba el servicio a la Ciudad de México, el estado de Morelos, Hidalgo y el estado de México, por mencionar algunas de sus zonas de atención. Por lo cual, la regulación por las autoridades locales se podía complicar. Para un estado, un precio *x* del fluido eléctrico podía ser el adecuado (o el que se había llegado por la capacidad de presión de las empresas), mientras en otro el precio podía ser *y*. O bien, las condiciones del servicio podía variar de estado a estado.¹⁵² Esto complicaba la operación de las empresas eléctricas, por lo que para éstas también era más conveniente que existiera sólo una entidad reguladora con quien se podría negociar de manera más eficaz y rápida.

¹⁵¹.- Óscar Enriquez, *op. cit.*, pp. 145-167.

¹⁵².- *Loc. cit.*

Asimismo, al ser el Congreso una institución más bien legitimadora del sistema, las negociaciones entre los actores del sistema se daban en otros contextos. Como se vio en el capítulo anterior, las negociaciones de las leyes del sector se dieron directamente con el presidente en turno (ya fuera Calles o Cárdenas). De hecho, la ley de la Energía Eléctrica se negoció entre los sindicatos (en especial el SME) y Lázaro Cárdenas dejando un tanto fuera a los empresarios eléctricos. Se debe destacar que estas negociaciones no se realizaban en el seno del Congreso, por el contrario, se hacían en el Ejecutivo. En la narración de estos eventos que hacen historiadores como Enrique de la Garza, el Congreso prácticamente no se menciona, lo que hace notar su poca influencia en la toma de decisiones.

Aún cuando el PRI no era un instrumento en sentido estricto del Presidente, éste tenía mucha influencia sobre el partido. El proceso de nacionalización lo demuestra. Para finales de la década, el tema de la nacionalización había alcanzado las plataformas de algunos partidos políticos como el Partido Comunista Mexicano y el Partido Popular; mientras el PRI reaccionaba con una negativa frente a esta acción. En 1960, el panorama cambió y el Ejecutivo se vio en la necesidad de nacionalizar y entonces no hubo ningún problema para aceptar el decreto de nacionalización y posteriormente las reformas legales que requirió el sector.¹⁵³

En el caso del sector eléctrico parecía que el PRI apoyaba las decisiones gubernamentales y cambiaba sus posiciones conforme lo hacía el Ejecutivo, en este caso, López Mateos. No encontré referencias a disputas entre actores dentro del PRI o entre el PRI y López Mateos sobre el tema; es más nunca se ha cuestionado el apoyo del PRI a las decisiones del presidente en este sector (ni de López Mateos ni Cárdenas, ni López Portillo por mencionar algunos).

¹⁵³.- M. Wionczek, El nacionalismo op. cit., pp. 132-133

De tal manera, se puede decir que en el caso del sector eléctrico el poder de López Mateos para imponer sus decisiones a otras ramas del gobierno era completo. No hay referencias de cuestionamientos. En la reconstrucción histórica de la nacionalización eléctrica tampoco se encuentran debates entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Es más, ni siquiera parece que hubo debates dentro del PRI. Para 1960, me parece que queda claro que el centro del poder del sector eléctrico estaba en el Ejecutivo federal.

III.2.1.2 Concentración del Poder

En un sistema donde el Presidente era el encargado de distribuir el poder, tenía entonces la capacidad de imponer sus decisiones, ya que quien llegaba a ostentar un lugar en el sistema era gracias al Presidente. La administración pública y los sectores controlados por el gobierno debían responder al proyecto de gobierno. Poco a poco, se fueron construyendo los instrumentos formales e informales para que el Presidente impusiera sus decisiones de desarrollo sobre el resto de los actores. Sin embargo, no era una imposición tal cual, ya que involucraba las visiones del resto de los actores involucrados. Aún así, la posición del presidente en turno era la determinante.

De tal manera, la AP centralizada y descentralizada no sólo coordinaban sus esfuerzos con los del Presidente en turno; era algo que iba más allá. Se puede decir que los grupos burocráticos, que formaban un aparato en cierto sentido profesionalizado,¹⁵⁴ tenían poder técnico para dar algunas líneas para la toma de decisiones. Las secretarías de Estado y las principales entidades del sector público tenían importancia propia, llegando incluso a

¹⁵⁴.- Como menciona Rogelio Hernández, no existía un servicio civil de carrera; sin embargo, de manera informal existían cierto entrenamiento y cierta experiencia necesaria para ocupar ciertos puestos. Así, se procuraba que las decisiones y acciones fueran correctas. Al final, el objetivo del Estado, como se mencionó, era promover el crecimiento económico, lo cual implicaba tener un personal capaz de cumplir con sus funciones (Formación y trayectoria de los secretarios de Estado en México, 1946-1982, FLACSO, México, 1985).

actuar de acuerdo con los intereses de su organización (dados por la dimensión, profesionalización y funciones específicas). Estos frecuentemente tenían comunicación y nexos con distintos grupos de interés que no ejercían su influencia por medio de la presión en el Congreso o los partidos, sino por su contacto con los funcionarios de gobierno y su acceso a los medios de difusión.¹⁵⁵

Las secretarías y dependencias encargadas del desarrollo tenían un peso político considerable. Este poder se derivaba del monto de los recursos que manejaban, las funciones que realizaban, el área en la que actuaban, el contacto con algunos de los principales grupos de presión y control que tenían sobre estos. Entre mayor era este poder, tenían mayor capacidad de negociar ciertas líneas de acción con el Presidente, aunque no podían imponerlas. El poder de los funcionarios de esa entidad al final dependía de mantener su lugar en ésta, lugar que le da la cabeza del Ejecutivo.¹⁵⁶ Se puede decir que “exist[ió] un juego político desarrollado que lleva[ba] a que, dependiendo de la institución a la que se represent[ara], se llegu[aran] a defender esos intereses, e incluso variaran las ‘posiciones ideológicas’ y los estilos de comportamiento. La importancia de este tipo de lucha se manifestaba cada vez que el gobierno [el Presidente] pretende tomar una nueva decisión”.¹⁵⁷

Sin embargo, el poder seguía estando concentrado, porque la capacidad de decidir y de imponer líneas de acción estaba en el Presidente. Una secretaría o cualquier otra dependencia estatal no podía decidir qué proyecto seguir de manera independiente. Éste debía estar en concordancia con el proyecto presidencial y aprobado por el Presidente. Al final, el Presidente mexicano, como en cualquier otro sistema presidencial, puede cambiar

¹⁵⁵.- Manuel Camacho Solís, art. cit., p. 596.

¹⁵⁶.- *Ibid.*, pp. 596-597.

¹⁵⁷.- *Ibid.*, p. 598.

al secretario en turno y al resto de sus subordinados. Sin embargo, la inexistencia de un servicio civil colocaba a la AP y a sus funcionarios en una posición débil frente al Presidente, ya que estos podían ir o venir según la conveniencia coyuntural.

Este mismo argumento se puede utilizar para explicar la organización de la AP y todo el sector público. El Presidente tenía la capacidad formal e informal de decidir la manera en que se organizara. Esto debía negociarlo con los actores para mantener los equilibrios de poder y cambiarlos conforme a su proyecto. Sin embargo, los actores, dentro y fuera del sector, no tenían una capacidad de presión para promover que el Presidente cambiara de decisión. El Ejecutivo podía incluso utilizar la violencia, aunque fuera un desgaste de legitimidad. No se puede negar que el Presidente mexicano a mediados del siglo XX tenía enorme capacidad y muchos elementos para impulsar sus propios proyectos. Estos debían ser negociados, pero el Presidente siempre tenía la última palabra.

En el sector eléctrico a partir de 1920 el poder se fue concentrando no sólo en el Ejecutivo Federal, sino también en el Presidente. De hecho, las decisiones sobre el sector se tomaban en la administración pública federal, donde las decisiones estaba controladas jerárquicamente por el Presidente.

Por ejemplo, la negociación de las tarifas en la Comisión Nacional de Tarifas era una clara muestra de las relaciones entre los actores. En un principio, el poder de mercado de las empresas eléctricas les permitía imponer tarifas más altas. Asimismo, el chantaje que estas hacían con su constante búsqueda de demostraciones del gobierno de que no expropiaría la industria eléctrica (como el caso del petróleo) les permitió tener influencia.

De hecho, las tarifas se convirtieron en un “estire y afloje” constante entre el gobierno, las empresas eléctricas y los consumidores.¹⁵⁸

Sin embargo, el Estado no estaba “atado de manos” frente a las empresas eléctricas. Desde principios de la década de 1930 les colocó impuestos que permitieron financiar en un principio el crecimiento de CFE. Aunque el Estado era el prestador de recursos financieros en última instancia de las empresas eléctricas privadas en la década de 1940 y 1950, a finales de la década de 1950 retiró su decisión de respaldar enteramente los préstamos que contraían empresas como *American-Foreign* y *Mex-Light*, en parte para promover un mayor crecimiento de CFE. Todo esto lo hizo sin que las empresas pudieran resistirse.¹⁵⁹

El Presidente (por medio del secretario de la SIC) fue incrementando su poder dentro del proceso de toma de decisiones. No sólo CFE creció para ser la empresa más importante del ramo, sino que también ésta no gozó de poder de decisión independiente. El órgano de gobierno de esta entidad continuó siendo en los años de estudio un apéndice del Ejecutivo. El presidente de este órgano era el secretario de la SIC, nada más ni nada menos.¹⁶⁰

Sin embargo, no es hasta la década de 1960 con la decisión de López Mateos de nacionalizar que la institución presidencial se impone a las decisiones de todo el sector. Los debates en torno a la nacionalización y la manera en que debería de organizarse el sector tras el decreto de diciembre de 1960 se dieron en foros como la SIC o en foros privados con la participación de los actores predominantes como el SME, los funcionarios de CFE, los funcionarios de la SIC, antiguo personal de *Mex-Light* y *American Foreign*..

¹⁵⁸.- Julian Díaz, *op. cit.*

¹⁵⁹.- E. De la Garza, *et. al., op. cit.*

¹⁶⁰.- *Ibid.*

El Congreso no era la arena de negociaciones, lo era el Ejecutivo. Como lo muestra la reconstrucción detallada de los hechos que han realizado autores como Enrique de la Garza, Wionczek y Jacinto Viqueira, el Congreso nunca se suele mencionar más que como la institución que aprobó la creación de CFE, promulgó la Ley de la Energía Eléctrica y el decreto de nacionalización.¹⁶¹

Asimismo, el debate en torno a la organización del sector (si debía ser un monopolio integrado vertical y horizontal con alcance nacional o regional) se dio dentro de la SIC. Fue el Ejecutivo el que delimitó los temas del debate: se integraría vertical y horizontalmente el sector en una o varias entidades públicas. Frente a esto, los actores propusieron dos posiciones claramente distinguibles. Para Compañía de Luz y Fuerza del Centro (CLFC anterior *Mex-Light*) el sector debía integrarse pero en monopolios públicos regionales conservando hasta cierto punto la estructura que ya tenía la industria, posición que compartía el SME. Para CFE, se debía crear un monopolio público en todas las regiones del país y sería esta empresa quien lo gestionaría.¹⁶²

El debate duró cuatro años, de 1960 a 1964, pero al final, el gobierno de López Mateos, por medio del secretario de la SIC (Raúl Salinas) se decidió por integrar en un monopolio público a la industria eléctrica, el cual tendría alcance nacional a excepción de CLFC. Una vez tomada la decisión, se inició un programa de modernización e integración de la industria al que nadie se opuso.¹⁶³

III.2.2 INFLUENCIA DE LOS ACTORES

¹⁶¹.- Véase obras citadas en la sección anterior.

¹⁶².- Jacinto Viqueira, art. cit.

¹⁶³.- Véase Jacinto Viqueira, art. cit y E. De la Garza, *et. al., op. cit.*

En esta sección me interesa destacar las negociaciones que se dieron tras la nacionalización, ya que mi interés está en cómo el Ejecutivo se fue imponiendo a otros actores en la toma de decisiones en el sector. *American Foreign* y *Mex-Light* decidieron vender sus empresas al gobierno. Frente a esto, López Mateos no tuvo mucho que hacer más que tomar las riendas” en el sector. Sin embargo, después de esta decisión los sindicatos, funcionarios de CFE, CLFC, etc. perdieron relevancia. Desde ese momento fue el presidente en turno el que definió el rumbo del sector.

La primera decisión en este sentido la tomó López Mateos, por medio de su secretario de SIC Raúl Salinas, integrando vertical y horizontalmente el sector en una empresa de alcance nacional en manos de CFE y una regional en el centro del país en manos de CLFC. En este apartado veremos cómo fueron las negociaciones y cómo, finalmente, el gobierno tomó la decisión.

Como se vio anteriormente, se dio una negociación dentro del sector que tenía como objetivo definir la manera en la que se iba a organizar el sector. En el momento en que el gobierno compra *American Foreign* y la mayoría de las acciones de *Mex-Light* inició una discusión entre los actores involucrados sobre qué hacer en el sector.

No voy a repetir lo que ya relaté líneas arriba. Mi interés es destacar que la reforma del modelo de organización del sector fue un proceso negociado entre todas las partes, donde el gobierno de López Mateos se erigió como el regulador del debate y fue, en última instancia, quien tomó la decisión. Aún así, fue al final el Ejecutivo el actor que tomó la decisión de cómo hacerlo. La oposición hacia esta decisión era compartida por la mayoría de los actores en el sistema (desde CFE hasta los académicos, pasando por los sindicatos). Sin embargo, fue una decisión del secretario de industria y comercio y, por ende, del Presidente lo que definió la manera en que se organizaría el sector. La toma de decisión fue

un proceso lento, pero una vez tomada se iniciaron una serie de acciones que llevaron a la transformación del sector.

De hecho, estaban todos los actores que intervenían en la industria a favor de un modelo integrado verticalmente y horizontalmente, lo que estaba en el debate era el alcance nacional o regional del monopolio público.

El SME y CLFC estaban a favor de una integración vertical y horizontal de alcance nacional, donde se reorganizaran los monopolios privados regionales como monopolios públicos. Esto les permitiría mantener su área de atención. Al final, el poder de estos actores estaría en su control de la provisión del servicio en el área más importante económica, política y socialmente hablando del país.

El argumento de esta posición era que así se aprovecharían las ventajas técnicas de este modelo de organización y se limitarían los problemas de una integración en un territorio extenso. La integración de escala nacional se complicaría por las diferencias en los sistemas regionales que se habían estado desarrollando en el sector. Cada uno de estos sistemas tenía sus propias características técnicas y tenía su propia organización sindical. Si se respetaban estas regiones no tendría que emprenderse una homologación técnica de tanta envergadura y, sobre todo, se podría hacer poco a poco. Además, se limitarían los problemas de integración sindical que significa tener una sola empresa pública.¹⁶⁴

CFE buscaba la integración de un monopolio integrado de alcance nacional en todas sus zonas de atención y siendo esta empresa la rectora del sistema. Esto implicaría el inicio de un proceso de modernización de gran envergadura, ya que las condiciones técnicas de

¹⁶⁴.- Jacinto Viquería, art. cit.

los diferentes sistemas del país eran muy dispares y en muchos casos eran obsoletos. Sin embargo, esto fortalecería su posición en el sector eléctrico.¹⁶⁵

El gobierno federal reconoció estos problemas, pero aún así consideró que la manera de tener control sobre el desarrollo del sector era con una integración a escala nacional. De hecho, se pensó en deshacer a CFE e integrar una nueva empresa. Sin embargo, CFE reaccionó a esto junto con el SME y CLFC, ya que esto los eliminaba.

De tal manera, el gobierno federal decidió respetar las zonas de atención de CFE y CLFC como separadas y así no tener problemas sindicales. Sin embargo, CLFC quedó en un proceso de liquidación hasta la década de 1990 y, poco a poco, se fueron restringiendo sus áreas de operación. La centralización a escala nacional dio el control al gobierno federal sobre el sector por encima de CFE. Esto limitó que CFE se convirtiera en una empresa pública con capacidad de decisión real en el sector. Por el contrario, incluso las finanzas de CFE estaban integradas a las del Estado y no hay una autonomía real.¹⁶⁶

Como se puede ver, el proceso de decisión no fue complicado en el sentido que había acuerdos básicos para la reorganización del sector que trajo la nacionalización. Sin embargo, el debate ya se había tornado muy largo y el sector continuaba operando con los problemas de antaño, sobre todo la oferta no estaba creciendo. Frente a esto, López Mateos tomó una decisión sobre el sector lo que permitiría promover el desarrollo de la industria y fortalecer el poder de la Presidencia de la República.

III.2.3 PROTECCIÓN INSTITUCIONAL DE LOS ARREGLOS

¹⁶⁵.- E. De la Garza, et. al., op. cit.

¹⁶⁶.- Ibíd.

III.2.3.1 Protección constitucional y legal

La protección legal y constitucional se refiere a si existen reglas formales como una constitución escrita o leyes promulgadas que dificulten o faciliten las reformas a la organización del sector. En el caso de la reforma de nacionalización de la industria eléctrica, el gobierno fue construyendo los elementos formales e informales que le dieron control sobre la industria, los cuales facilitaron su reforma. Cabe mencionar que la construcción de estos elementos no se hizo con esta intención, pero al final fueron los que permitieron reformar al sector de la manera en que fue decidida por Adolfo López Mateos.

El marco jurídico específico para el sector eléctrico mexicano se comenzó a construir hasta la década de 1920. En este periodo fue cuando se introdujo en el artículo 73 constitucional que la electricidad era un tema en el que el gobierno federal, por medio del Congreso de la Unión, debía legislar por ser de utilidad pública. Con esto se reconocía el hecho de que era un bien que tenía implicaciones en el desarrollo económico y social; un bien que su existencia beneficia a la población que tiene acceso a éste y que la falta del fluido limita a quién no lo tiene. Bajo este criterio, el gobierno debía actuar para solucionar los problemas de los bienes públicos (que se producen menos de lo que la sociedad desea) y se buscaba fomentar las externalidades positivas (mejoras en la calidad de vida la población y crecimiento económico por ser un insumo que toda la industria demandaba).

La legislación que atañe a esta reforma se promulgó a finales de la década de 1930. En 1938, se aprobó la Ley de la Industria Eléctrica con el visto bueno de los sindicatos eléctricos, en especial el SME. Sin embargo, la necesidad de contar con el apoyo de los empresarios eléctricos promovió que algunos aspectos se solucionaran de manera *ad hoc*. Un ejemplo es la Comisión de Tarifas, que no era un organismo especializado de análisis

financiero del sector, sino más bien se trataba de un “lugar” para negociar, bajo criterios “oscuros”, cuál sería el precio adecuado de la electricidad.

Siendo ya la prestación del servicio eléctrico de utilidad pública, era fácil construir una argumentación que justificara la creación de CFE. En realidad, fue un proceso lento, ya que, aunque el decreto de creación se hizo a principios de 1930's, fue hasta 1938 que se dio domicilio y estructura a esta entidad pública. Además, su estatus legal estaba un tanto provisional y se puede decir que era un instrumento de intervención en el sector dirigido por el gobierno, lo que se denomina como propiedad estatal directa. Esto implicó que CFE actuara si y sólo si lo hacía conforme los objetivos gubernamentales.

Es hasta 1949 que CFE se constituye como una empresa paraestatal, lo que da mayores elementos para tener una lógica propia dentro del sector. Sin embargo, CFE actuó desde sus inicios si y solo si lo hacía conforme lo decía el gobierno en turno. Es decir, esta entidad era un instrumento directo del gobierno y no una entidad pública. De hecho, el presidente de la junta de gobierno de CFE era el Secretario de Comercio e Industria y no su director general. Por lo tanto, no pudo imponer su lógica propia en el sector, como debería ser el caso de una empresas pública. Con esto quiero decir que CFE actuaba en conjunción con los objetivos que tenía el gobierno en turno y no con una planeación organizada y ejecutada por su junta de gobierno. Ésta última estuvo subordinada al Presidente de la República en turno.

Por supuesto, esto no significa que CFE se subyugara absolutamente a los deseos del Presidente y que la planeación nacional no existiera. No, no fue así. Los funcionarios, el sindicato y la junta directiva negociaban con el gobierno en turno los planes para el sector. Sin embargo, CFE no era autónoma en sus decisiones de crecimiento del sector, las cuales se tenían que sumar a la construcción nacional en una visión de conjunto y no sólo en el

funcionamiento del sector. De tal manera, se privilegiaba la construcción de plantas generadoras y redes de transmisión en las zonas en las que el gobierno apoyaba su crecimiento como en el centro del país.

Además, la estructura tarifaria respondía a una serie de subsidios cruzados, en lo absoluto claros en su diseño y asignación, que favorecían a ciertos grupos, los cuales eran parte de la clientela o de las decisiones corporativas del gobierno: la clase media, los empresarios, Petróleos Mexicanos, agricultores de las zonas de riego, ciertas poblaciones, el mismo sector público y algunos de sus empleados, etc.¹⁶⁷ Por ejemplo, previo a la nacionalización existían 150 niveles diferentes de tarifas con diferencias regionales en las tarifas por un mismo servicio de hasta 300%, siendo más baratas en el centro del país.¹⁶⁸

Con el decreto de nacionalización eléctrica de 1960, el Estado ya obtuvo todos los instrumentos legales para dirigir el sistema eléctrico nacional. Para esas fechas, CFE era la empresa más importante del ramo; los sistemas que controlaba estaban modernizándose y

¹⁶⁷. - Un contraste que me ayudará a explicar mi argumento es la electricidad sumamente barata para el sector agrícola. Los subsidios al campo en parte fueron con energía muy barata (entre las más baratas en el país, casi 80 por ciento de su precio, www.cfe.gob.mx). Sin embargo, esto favorecía a las zonas de riego (que son las que en realidad utilizan la electricidad) que se componen de los agricultores menos favorecidos. En las zonas de temporal o de agricultura menos productiva, muchas poblaciones ni siquiera cuentan con electricidad (pensar en Oaxaca o Chiapas). Por supuesto, que este tipo de agricultura se concentra en zonas de poblaciones dispersa y de difícil acceso, pero la lógica discursiva justificaría un gasto de este tipo en beneficio de la calidad de vida de esos habitantes. Asimismo, la construcción de presas se utilizó para estimular ciertas zonas del país y el criterio también era hasta qué punto contribuían con el proyecto nacional y no tanto con el desarrollo regional integral de algunas zonas del país. El caso más llamativo es Chicoasén que es una de las presas que generan parte importante de la electricidad del país que sirve para llevar servicio a otras regiones industrializadas del país, mientras Chiapas es uno de los estados con mayor déficit de redes de transmisión y distribución. Estos casos están fuera del periodo de análisis, pero son ejemplos claros de la lógica de funcionamiento de CFE que fue la misma desde su nacimiento (Véase Luis Aburto y Raúl Hudle, "Algunas consideraciones sobre la estructura del balance energético, la participación del sector energético en la economía y la política nacional de energéticos", en M. Bauer y García Colin (coords.), Energía en México: El arranque del siglo XXI. Realidades y opciones., El Colegio Nacional-UNAM, 1989, pp. 57-70) (El siguiente estudio también da un ejemplo claro de la estructura de subsidios en la industria S. Guy, y S. Marvin, "Reestructuración de servicios esenciales: La energía en la ciudad", Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, núm. 26, 1998, www.uab.es) (L. Aburto y R. Hudle, "Examen del crecimiento y la inversión en la industria eléctrica", en Comisión Energéticos, Foro de Análisis del sector eléctrico, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 1998, pp.157-166).

¹⁶⁸. - M. Wionczek, op. cit., p. 158.

cada vez atendía mayores zonas. En cambio, las grandes empresas eléctricas eran obsoletas y estaban en franca retirada, tanto que decidieron vender, como otras tantas pequeñas empresas lo hicieron en las décadas anteriores.

Asimismo, el gobierno de López Mateos no sólo compró las empresas eléctricas, sino que aseguró por medio de las modificaciones al artículo 27 que sería el Estado el dueño exclusivo de la industria eléctrica. Esto sería el cimiento para la legislación posterior que buscó fortalecer la posición del gobierno.

III.2.3.2 Condiciones tecnológicas

Las condiciones tecnológicas se refieren a si se puede promover la integración vertical y horizontal, o bien, si se puede desintegrar el sector con eficiencia técnica. De tal manera, la tecnología abre y cierra oportunidades de modelos de sector. En el caso de la nacionalización eléctrica, las condiciones tecnológicas dejaban claro cuáles eran las más eficientes. Asimismo, hubo un consenso sobre las soluciones que debía seguir el sector.

En la década de 1950, el sector estaba organizado en monopolios privados y públicos regionales. Estos estaban, en general, integrados vertical y horizontalmente; es decir, una misma empresa generaba, transmitía, distribuía y comercializaba la electricidad en su zona de atención. Si existía algún grado de desintegración horizontal, se debía, sobre todo, a que había fábricas, que por sus procesos, decidieron producir una parte o toda su electricidad y vendían el resto a la empresa local.

La reforma del modelo de organización del sector eléctrico debe entenderse en el contexto general de las reformas a las empresas nacionalizadas, que implicó la integración de la formulación de políticas, regulación y actividades comerciales. De hecho, no había demasiadas opciones, porque existía un acuerdo teórico tanto en el terreno económico

como en el tecnológico sobre cuál era el modelo más adecuado. Había algunas variaciones, pero más o menos todas privilegiaban algunos aspectos:

- Integración vertical, sobre todo en transmisión y distribución.
- Integración de sistemas cada vez de mayor amplitud, construcción de plantas generadoras mayores (con más capacidad).
- Bien distinto y fundamental para el desarrollo económico.
- Fuerte presencia del Estado, lo que va desde la gran cantidad de regulación hasta la intervención directa, pero siempre aceptando un fuerte papel del gobierno en el sector.¹⁶⁹

De tal manera, a mediados del siglo XX, se generó un consenso en el que la competencia no era parte del diseño institucional del sector. En realidad, la industria se integraba verticalmente, ya que permitía aprovechar las relaciones entre la operación y la inversión en la generación, transmisión y distribución, sobre todo ante los problemas que presenta la electricidad al ser un bien público y provocar externalidades positivas (pieza fundamental para el crecimiento económico) y negativas. Además, había integración horizontal en la transmisión por la necesidad de coordinación de las cargas de voltaje. Los avances tecnológicos permitieron aumentar el tamaño de las plantas de generación, lo que hizo más eficiente la producción del fluido. Asimismo, existieron avances que ayudaron a extender las redes de transmisión, lo que facilitó la distribución del fluido a regiones más alejadas de las zonas de generación. Estos avances hicieron que se lograra un consenso en un modelo del sector similar al modelo número uno que explique en el marco conceptual.¹⁷⁰

¹⁶⁹.- Véase P. Joskow, "Electricity Sectors", art. cit..

¹⁷⁰.- Véase el primer capítulo y E: de la Garza, et. al., op. cit., pp.154-178.

Básicamente, este modelo se refiere a que el sector se integró vertical y horizontalmente. Asimismo, hubo un acuerdo en que el gobierno debía desempeñar un papel importante, por lo que las variantes iban desde la intervención pública directa hasta la propiedad privada altamente regulada, pasando por la empresa pública.

El punto a destacar es que se generó un acuerdo sobre las opciones tecnológicas del sector y aquellas que eran “mejores” para el desarrollo del mismo en términos de eficiencia en el mediano y largo plazos. Esto ayudó a encontrar soluciones y justificarlas. De hecho, como ya mencioné, en el caso mexicano, no hubo gran discusión sobre la integración vertical y horizontal, sino más bien, sobre la extensión de estos monopolios públicos integrados.

III.2.3.3 Preferencias de política

La variable que engloba las ideas económicas y sobre el Estado y las preferencias de política económica atañe a cómo los diseñadores de políticas y tomadores de decisiones consideran es la mejor forma de llevar la política de un sector y resolver sus problemas. Esta variable ayuda a entender la manera en que se concebían los problemas, las ideas en boga para justificar una acción de política sobre otra. La solución de un problema implica que existe una manera en particular de entenderlo. Si esta manera de concebirlo se cambiara, también lo haría la solución.

A mediados del siglo XX, el lente por el que se veían los problemas públicos resaltaba a la capacidad del Estado para solucionarlos. Las políticas públicas en general tendían hacia una mayor presencia del Estado en la economía, en gran variedad de formas.

El Keynesianismo y la economía del bienestar estaban en boga. En estas ideas, el Estado es un actor relevante en la vida social y además el único que tiene como interés el

bienestar de la sociedad en su conjunto. El Estado busca maximizar la ganancia o el bienestar de toda la sociedad (en analogía con la empresa, que sólo lo hace para sus socios). Fuera del Estado, los individuos se relacionan por medio del mercado, generando y actuando por señales de precios.¹⁷¹

Como herederas de los supuestos microeconómicos, estas corrientes consideran a un *homo economicus*, que actúa en un mercado competitivo con información perfecta y que, por lo tanto, suele producir soluciones eficientes en términos de Pareto. Al final, son perspectivas teóricas que buscan encontrar el papel adecuado del gobierno en la economía. En este sentido, se encuentra la teoría de las fallas del mercado, donde el Estado interviene para garantizar los resultados que los mercados privados darían, si funcionaran satisfactoriamente (eliminando los problemas de competencia, información, riesgo, etc.). Entre las fallas comunes del mercado están: barreras a la entrada (monopolio y oligopolio), información asimétrica, exclusión de costos/ beneficios (externalidades) de las transacciones de mercado, lo que lleva a soluciones ineficientes. Este enfoque tiene una visión normativa del Estado y de su actuación, aunque pocos argumentarían que la actuación del Estado siempre es benéfica y pertinente.

Al ser la energía un elemento fundamental para el crecimiento económico y un monopolio natural, se consideró que el Estado debía dirigir su desarrollo por ser un bien público. Aunque no en todos los casos, se nacionalizó el sector, el Estado tuvo una presencia predominante en todos ya fuera por regulación o intervención directa en parte o todo el sistema eléctrico de un país. En sí, había dos modelos básicos: un modelo más

¹⁷¹.- Véase primer capítulo, I. Shapiro, "Problems, Methods, and Theories in the Study of Politics, or What's Wrong with Political Science and What to do about it?", Political Theory, vol. 30, núm. 4, 2002, pp. 596-619 y D. V. Bobrow y J. S. Dryzek, Policy Analysis by Design, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.

descentralizado y menos integrado y otro más centralizado e integrado.¹⁷² Como ejemplos, se pueden dar Estados Unidos en el primer caso y Gran Bretaña en el segundo.¹⁷³

III.2.4 EL SECTOR ELÉCTRICO MEXICANO: LA REFORMA DE UNA ADMINISTRACIÓN INSTRUMENTAL

¿Cómo pudo imponer el Ejecutivo Federal su decisión frente a otros actores que no estaban de acuerdo con ella? En principio, cabe señalar que el grado de desacuerdo entre el resto de los actores en el sector y el del Ejecutivo Federal no era demasiado. La solución óptima para el desarrollo del sector estaba dada por los avances técnicos, los ejemplos internacionales, las preferencias de política eléctrica en el ámbito mundial. Dentro de esta solución había una variedad de extensión de la integración del sector y era ahí donde estaba el desacuerdo.

Además, todos los actores buscaban solucionar los mismos problemas: modernización del sector y financiamiento del crecimiento. De tal manera, se entendía el problema de manera similar y se daban opciones distintas para un mismo problema. Es decir, había un acuerdo fundamental sobre cuáles eran los problemas de organización del sector eléctrico.

Frente a esto, Adolfo López Mateos hizo inclinar la balanza a su favor, ya que era de por sí el actor fundamental en la economía y la política en el México de la década de

¹⁷².- Note el lector que se trata de cuestión de grado. En general, la presencia del Estado era predominante. (D. Weimer y A. Vining, Policy Analysis. Concepts and Practice, Prentice Hall, Nueva Jersey, 2a ed., 1992).

¹⁷³.- En el caso de Estados Unidos predominaron los monopolios privados que eran regionales y muchos de ellos municipales. Sin embargo, la Tennessee Valley Authority, controlada por el gobierno, gestionaba gran parte de la generación eléctrica (EIA, Electricity Reform Aboard and US Investment, EIA, Washington, septiembre 1997, www.iea.doe.gov/emeu/pgem/electric/06/697.pdf y D. A. Houston, "Federal Power: The Case for Privatizing Electricity", Public Policy for the Private Sector, estudio núm. 201, marzo 1996, <http://worldbank.org>).

1960. El Estado posrevolucionario estaba consolidado como el promotor del desarrollo y tenía los instrumentos legales e informales para imponer ese poder. Desde la década de 1930, el Estado había ido creando las instituciones que le permitía tener mayor responsabilidad en el sector e intervenir en mayor medida. Además, en el país existía un acuerdo sobre la responsabilidad de acción del Estado en este sector en aras de mantener el desarrollo económico.

Así, el Estado tenía el liderazgo político, ya que en el Estado posrevolucionario, el Ejecutivo Federal se había construido como la pieza fundamental de la política y la economía mexicana. La protección institucional de los acuerdos anteriores del sector era débil, dado que los actores en el sector buscaban un cambio en el que el Ejecutivo Federal tuviera mayores responsabilidades en el sector que antes. Además, existía un acuerdo entre los distintos actores en el sector sobre la necesidad de intervención estatal, sobre la necesidad de modificar la organización sectorial y la manera en que se debía de reformar esa organización. Finalmente, el sector eléctrico se había convertido en un insumo de la industrialización y siendo el Ejecutivo Federal el principal promotor económico había un acuerdo tácito de que el sector eléctrico debía ser instrumental al proyecto de nación del Presidente mexicano.

La siguiente tabla tiene por objetivo ordenar la información que ha sido detallada en a lo largo del capítulo. Así, se puede ver claramente cómo se relacionan los elementos que desarrolló Knill y de los cuales hice una variación para explicar el alcance de la reforma del sector eléctrico en la década de 1960. De tal manera, se puede observar que se cumple lo que pronostica Knill. Cuando existe un liderazgo político centralizado y concentrado; la influencia de los actores no es suficiente para reaccionar a las decisiones del Ejecutivo; y la

protección institucional de los acuerdos es baja, entonces es relativamente sencillo para el Poder Ejecutivo promover una reforma comprehensiva del sector.

Tabla III.1 Características de una Administración Instrumental

Factores que promueven/ limitan la capacidad de reforma	Sector Instrumental
Capacidad de reforma del sector por parte del Ejecutivo	Alta
Fuerza del Liderazgo Ejecutivo	Integrada
Centralización del poder	
Concentración del poder	Limitada división de poderes: Congreso con mayoría del partido del presidente y Presidente cabeza del PRI.
Protección de los arreglos del sector	Poder Ejecutivo con amplias facultades para imponer decisiones al sector: Principal distribuidor de los recursos del sistema
Marco Jurídico	Baja: Se estaba construyendo el marco jurídico del sector y el gobierno estaba tomando las decisiones
Número y tipo de opciones	Flexible. La rectoría del Estado en la industria se garantizó con la reforma del artículo 27 constitucional.
Orientación de políticas	Integración vertical y horizontal se consideraba la mejor opción. De ahí se podría hacer al sector regionalizado o de escala nacional
Influencia política de los actores	Consenso en los actores: Dos posiciones. CFE, CFLC, sindicatos y académicos importantes (Viqueira y Wionczek) estaban a favor de la regionalización. El gobierno federal prefirió la centralización.
Número de actores	Baja
Capacidad de reacción	Pocos actores y con posiciones similares
Nivel de acuerdo	Pequeña, porque estaba en el Presidente decidir cómo se organizaría el sector, ya que la propiedad estatal de la industria ya estaba garantizada por la Constitución
Patrones de cambio	Alto sobre la integración, diferencias sobre el alcance de la centralización
	Reforma deliberada: Transformación del sector decidida por la federación.

CONCLUSIONES

Aunque el tema eléctrico entró en la agenda gubernamental por presión de actores externos al gobierno como lo mostré en la segunda parte de este documento, una vez

nacionalizado el gobierno de Adolfo López Mateos buscó centralizar el poder en el Ejecutivo Federal, en especial, la Presidencia de la República.

Esto lo pudo realizar porque contaba:

1) ***Liderazgo político:***

- a. ***Centralización del poder:*** El sistema político mexicano giraba alrededor del Ejecutivo Federal.
- b. ***Concentración del poder:*** La administración pública no era monolítica, sin embargo era una estructura jerárquica. Del vértice de esta estructura, el Presidente de la República en turno, emanaba su poder y su autoridad.

2) ***Influencia de los actores:*** Los empresarios eléctricos, los sindicatos y los grandes consumidores industriales tuvieron poder para presionar al gobierno para lograr sus demandas. Sin embargo, cuando Adolfo López Mateos decidió nacionalizar y reorganizar el sector, pudo imponerse al resto de los actores de manera que el balance del poder quedara del lado de la institución presidencial.

3) ***Protección institucional de los acuerdos del sector:***

- a. ***Marco jurídico:*** La legislación del sector estaba en plena construcción. De hecho, el liderazgo político de Adolfo López Mateos permitió que se aprobara el decreto presidencial que hizo de propiedad exclusiva del Estado al sector eléctrico. Éste sería la pieza angular del poder predominante del gobierno en el sector
- b. ***Condiciones tecnológicas:*** Los avances técnicos y las experiencias favorables a nivel mundial, permitieron generar un consenso en torno a la necesidad de integrar vertical y horizontalmente la industria.

c. *Preferencias de política:* El Keynesianismo y las ideas de la economía del bienestar orientaban a que el Estado tuviera gran peso en la economía, sobre todo con intervención directa. Asimismo, la construcción del Estado posrevolucionario había colocado al gobierno como una pieza clave en la promoción del desarrollo económico y social. De tal manera, la participación estatal en la industria no se cuestionaba e incluso se promovía.

De tal manera, el sector eléctrico tenderá a ser más fácil de reformar por parte del Ejecutivo en la medida que sea éste el que concentre mayor poder en el sistema político y administrativo. Sin embargo, también será mayor en la medida que se sepa generar un acuerdo mínimo con los actores que participan en la industria en temas como: las maneras tecnológicas más eficaces y el grado de intervención estatal en la industria.

En este caso, Adolfo López Mateos contó con los recursos institucionales que le permitieron reorganizar al sector de manera que la presencia estatal fuera predominante. Esto no implica que aún no teniendo el control de todas estas variables institucionales, el Ejecutivo no pueda promover reformas. Sin embargo, el proceso de reforma podría ser mucho más complicado.

CONCLUSIONES

En este trabajo se buscó responder dos preguntas: ¿Por qué la organización del sector eléctrico anterior a la década de 1960 se convirtió en un problema público, entró en la agenda institucional inmediata y llevó a la puesta en marcha de acciones gubernamentales coordinadas y con recursos suficientes para lograrse? Y ¿Cuáles fueron los elementos que potenciaron la capacidad de reformar al sector eléctrico en 1960 por parte del Presidente mexicano? La primera pregunta se responde en la segunda parte del texto. En la tercera se reordenan los elementos de manera que sea claro qué estuvo a favor de que la propuesta de nacionalización y de transformación del modelo de sector eléctrico se hiciera en los términos definidos por el Ejecutivo.

El análisis de la problemática eléctrica me ha permitido entender a mayor cabalidad la manera en que el gobierno y la sociedad (el Presidente en turno y las empresas eléctricas y los grandes consumidores) interactuaban. Si bien, solemos pensar al Estado Mexicano posrevolucionario como autoritario y corporativista, esta afirmación se puede matizar con un análisis concreto de la relación entre gobierno y sociedad en un tema específico como el eléctrico. Así, podemos ver que el gobierno no siempre tenía la capacidad ni el interés de ser el actor predominante en ciertas áreas de la vida pública. A veces, la falta conocimientos técnicos impedían al personal gubernamental regular adecuadamente. En

otras ocasiones, simplemente, el Presidente en turno permitía mayor juego a los actores debido a que el sector no formaba parte fundamental de su proyecto nacional.

Esto sucedió en el sector eléctrico hasta la década de 1960. Incluso, la decisión de nacionalizar estuvo en parte en manos de los privados al decidir vender las grandes empresas eléctricas (como lo habían hecho tantas otras desde la creación de CFE). Esto hizo que el Estado a que interviniera más directamente en el sector.

Una vez que el sector eléctrico no sólo era parte de la agenda gubernamental, sino que era también un tema prioritario para garantizar el adecuado crecimiento económico del país, el gobierno supo imponer sus decisiones a los demás actores. En gran parte, estas decisiones las pudo promover por ser un gobierno autoritario, lo que se refleja en la centralización y concentración del poder en la figura del Presidente. Sin embargo, no fue sólo por eso.

La intervención directa del Estado era la más eficaz por varias razones económicas y técnicas. En principio, los avances tecnológicos hicieron más rentables las grandes generadoras eléctricas y la integración vertical y horizontal de los sistemas. Esto era realizado mejor por un monopolio. Segundo, un monopolio público, en muchos casos, era la opción. El gobierno era de los pocos actores económicos que tenía los recursos financieros para promover la inversión en el sector. Los monopolios públicos permitían hacer subsidios cruzados para promover el desarrollo del sector en áreas no tan rentables económicamente. Finalmente, el acuerdo entre los actores acerca de que el monopolio debía ser público ayudó a promover la intervención estatal directa.

Así, podemos ver que en el sector eléctrico el Estado mexicano no fue tan autoritario como solemos pensar; al menos al principio. Y cuando lo fue, no lo fue sólo por las razones que tenemos en mente (la centralización y concentración del poder). Es más, la

entrada del tema eléctrico en la agenda gubernamental refleja en cierta medida los debates que tenían actores dentro y fuera del gobierno sobre el desarrollo del país y sobre el papel que debería tener el Estado en la vida pública. Aún después, el Estado nunca ha logrado controlar totalmente al sector, ya que en éste existen gran cantidad de intereses cruzados y grupos poderosos como los sindicatos de electricistas.

El objetivo de este trabajo era adoptar el enfoque de políticas públicas y el modelo desarrollado por Knill para entender la política eléctrica hasta mediados de la década de 1960. De tal manera, concentré mis esfuerzos en el desarrollo de los modelos y su adaptación al sector eléctrico y al caso mexicano. Esto tuvo el efecto secundario de no realizar una investigación histórica más profunda. Por lo que retomé los trabajos realizados por historiadores del tema.

Aunque este trabajo no tiene mayores pretensiones más allá de ser demostrativo, contribuye al estudio de la política eléctrica por dos razones. Metodológicamente, introduzco un modelo desarrollado para entender la reforma administrativa y lo adapto a las variables específicas del sector. Este modelo permite entender cómo se relacionan distintas variables institucionales como las reglas de funcionamiento del sistema político, los determinantes técnicos e ideológicos y la interacción de los actores dentro y fuera del gobierno. De tal manera, es más claro entender y explicar qué permite al Poder Ejecutivo promover reformas comprensivas dentro del sector.

Asimismo, hago una contribución al análisis concreto de la política eléctrica mexicana al dedicarme a “desmenuzar” desde la perspectiva de políticas públicas cómo el gobierno terminó siendo el actor fundamental en el sector eléctrico. A veces, pareciera que el Estado siempre ha sido el principal promotor de este sector económico en México. Sin

embargo, esto no fue así del todo en el sector eléctrico. En este sector el Estado actuó sobre el sector por presión de los actores privados como las empresas eléctricas y los sindicatos; y no sólo por la intención de tener más elementos de poder y de capacidad para dirigir el desarrollo del país.

El entendimiento de estos dos aspectos, considero que haría más sencillo el análisis de lo que sucede en el sector a principios del siglo XXI. Es decir, ahora en el sector eléctrico se experimenta el fenómeno contrario: el sector debería estar en manos privadas y desintegrado vertical y horizontalmente para algunos. Ahora, el Estado mexicano es el que ha puesto sobre la mesa la problemática del sector y debe “vender” a la sociedad la necesidad de una reforma. Asimismo, el gobierno no puede promover una reforma comprehensiva del sector por razones institucionales. El poder, ahora en un sistema democrático, no está centralizado ni concentrado en la figura presidencial. Tampoco existe un consenso técnico de cómo se debería organizar el sector de la manera más eficiente; hay muchas opciones técnicas igualmente “buenas”. Ahora, se considera que la intervención gubernamental en la economía debe ser focalizada a sólo los aspectos que el gobierno puede realizar mejor que los privados. El marco jurídico en este momento refuerza el papel del Estado del sector, porque es producto de la construcción de mecanismos legales para que el Estado desde la década de 1960 fuera el principal actor del sector. Finalmente, no hay un consenso en la sociedad ni entre los actores políticos más relevantes sobre qué es lo mejor y cuál debe ser el grado de intervención estatal en la economía.

Así, Vicente Fox no puede promover fácilmente una reforma comprehensiva del sector que afecte los acuerdos construidos a lo largo de cuarenta años, porque existen elementos institucionales que se lo dificultan. Se ha avanzado en colocar este tema (que

está dentro de la agenda gubernamental, principalmente) en la agenda pública. Ahora, los mexicanos comunes y corrientes consideran que se debe reformar el sector; pero es claro cómo.

Estas frases son opiniones informadas en lo que podemos ver desde la perspectiva que propongo que sucede en el sector actualmente. Son simplemente supuestos que pueden parte de una investigación que por cuestiones de tiempo y espacio deben quedar fuera de este documento.

BIBLIOGRAFÍA

- Aburto, L. y Raúl Hudle, "Algunas consideraciones sobre la estructura del balance energético, la participación del sector energético en la economía y la política nacional de energéticos", en M. Bauer y García Colín (coords.), Energía en México: El arranque del siglo XXI. Realidades y opciones., El Colegio Nacional-UNAM, 1989, pp. 57-70.
- , "Examen del crecimiento y la inversión en la industria eléctrica", en Comisión Energéticos, Foro de Análisis del sector eléctrico, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 1998, pp.157-166.
- Aguilar, L., "Estudio introductorio", Problemas públicos y agenda de gobierno, Miguel Ángel Porrúa, México, 2ª ed., 1996.
- Anderson, J. E., "Policy Formation: Problems, Agendas and Formulation", Public Policymaking. An Introduction, Princeton, Nueva Jersey, 2a ed., 1994.
- Arriola Valdés, E., "Recursos energéticos primarios y tecnologías de generación de electricidad", en Daniel Reséndiz Núñez, El sector eléctrico de México, CFE-FCE, México, 1994.
- Bazant, J., Historia de la deuda exterior de México, El Colegio de México, México, 1981.
- Bizberg, Ilán, Estado y sindicalismo en México, México, El Colegio de México, 1990.

- Bobrow, D. y J. S. Dryzek, Policy Analysis by Design, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1990.
- Camacho Solís, Manuel “Los nudos históricos del sistema político mexicano”, Foro Internacional, XVII(1977).
- Cárdenas, Enrique, Cuándo se originó el atraso económico de México. La economía mexicana en el largo siglo XIX, 1780-1920, Madrid, Biblioteca Nueva-Fundación José Ortega y Gasset. 2003.
- Carrillo, F., “La lucha del SME por sus zonas y materia de trabajo”, El Cotidiano, núm. 22, 1988.
- Cassaigne, Héctor, “Problemas de la industria eléctrica”, Energética, notas y estudios para su planeación en México, CNIT, 1953.
- CFE, www.cfe.org.mx.
- Cobb, Roger W. y Charles D. Elder, Participación en la política americana. La dinámica de la construcción de la agenda, trad. de la 2ª edición Elisa Moreno, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- Cobb, Roger, Jennie-Keith Ross y Marc Howard Ross “Agenda Building as a Comparative Political Process”, American Political Science Review, 70(1976).
- Choucri, Nazli, “Energía y desarrollo tecnológico en América Latina”, en M. Wionzeck, Capacidad tecnológica internacional y sector energético en los países en desarrollo, El Colegio de México, México, 1982.
- De la Garza, Enriquez, “Industria Eléctrica y SME: vidas paralelas”, El Cotidiano, núm. 22, marzo-abril, 1988.
- De la Garza, Enrique, et. al., Historia de la industria eléctrica en México, tomo I, UAM, 1994.

- DeLeon, Peter y Gaarry D. Brewer, Advice and Consent, Russell Sage Foundation, Nueva York, 1988.
- Díaz Arias, Julián, La industria eléctrica y su importancia en la industrialización del país, tesis, UNAM, México, 1946.
- Dye, Understanding Public Policy, Englewood Cliffs-Pretence Hall, Nueva Jersey, 1972.
- Easton, D., The Political System, Nueva York, Knopf, 1942.
- Enríquez, Óscar, Cuatro conferencias sobre la industria eléctrica mexicana, s. e., México, 1960.
- Gómez Tagle, Silvia, Insurgencia y democracia en los sindicatos electricistas, Serie Jornadas, núm. 93, México, El Colegio de México, 1980.
- Guy, S. y S. Marvin, “Reestructuración de servicios esenciales: La energía en la ciudad”, Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, núm. 26, 1998, www.uab.es.
- Heclo, “Review Article: Policy Analysis”, British Journal of Political Science, 2, 1973.
- Hernández, Rogelio, “La historia moderna del PRI. Entre la autonomía y el sometimiento”, Foro Internacional, XL(2000).
- , Formación y trayectoria de los secretarios de Estado en México, 1946-1982, FLACSO, México, 1985.
- Hill, M., The Policy Process in the Modern State, Prentice Hall-Harvester Wheatsheaf, Londres, 3a. ed., 1997.
- Hogwood y Gunn, The Policy Cycle, Londres, 1977.
- Houston, D. A., “Federal Power: The Case for Privatizing Electricity”, Public Policy for the Private Sector, estudio núm. 201, marzo 1996, <http://worldbank.org>.

Hunt, Sally y Graham Shuttleworth , “The Difference between Restructuring and Privatization”, en G. Shuttleworth, Competition and Choice in Electricity, John Wiley & Sons, Ltd., Londres, 1998, <http://www.mmc.com/views/97winter.hunt.shtml>.

IEA, Electricity Reform Aboard and US Investment, EIA, Washington, septiembre 1997, www.iea.doe.gov/emeu/pgem/electric/06/697.pdf.

Jenkins, Policy Analysis, Martín Robertson, Londres, 1978.

Joskow, P., “¿Por qué reformar el sector eléctrico en México?”, en Ramiro Tovar (comp.), Reforma estructural del sector eléctrico, México, ITAM-Miguel Ángel Porrúa, 2000.

-----, “Electricity Sectors in Transition”, The Energy Journal, vol. 19, núm. 2, 1998.

Joskow, Paul y Richard Schmalensee, Markets for Power: An Analysis of Electric Utility Deregulation, Cambridge, MIT Press, 1983.

Knill, Christoph, @Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous versus Instrumental Bureaucracies”, Journal of Public Policy, 19 (1999), pp. 113-139.

Laswell, Harold, “La concepción emergente de las ciencias de políticas”, en L. Aguilar, El estudio de las políticas públicas, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992.

-----, A Pre-View of Policy Sciences, American Elsevier, Nueva York, 1971.

Maryssael, Gustavo “Importancia económica y problemas de la industria eléctrica de capital privado”, Energética, notas y estudios para su planeación en México, CNIT, 1953.

Méndez, J. L., “Federalismo, regiones y política industrial en Nuevo León, México y Westfalia del Rin del Norte, Alemania”, en Carlos Alba (comp.), México y

- Alemania. Dos países en transición, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 1996.
- , “La política pública como variable dependiente: Hacia un análisis más integral de las políticas públicas”, Foro Internacional, XXXIII(1993),
- Montes, Nora y Jaime Navarro, “Desarrollo y planeación de la industria eléctrica mexicana”, en M. Wionczek, Óscar M. Guzmán y Roberto Gutiérrez (coords.), Posibilidades y limitaciones de la planeación energética en México, El Colegio de México, México, 1976.
- Ortega Mateos, Rulfo, “Importancia económica y problemas de la industria eléctrica de capital público”, Energética. notas y estudios para su planeación en México, CNIT, 1953.
- Peters, B. G., La política de la burocracia, FCE, México, 1998.
- Presidencia de la República, “Decreto de nacionalización de la industria eléctrica”, Diario Oficial, 23 de diciembre de 1960.
- , “Decreto de creación de la Comisión Federal de Electricidad”, Diario Oficial, 14 de agosto de 1937.
- , “Plan Sexenal”, Diario Oficial, 18 de enero de 1937.
- , “Ley sobre la Energía Eléctrica”, Diario Oficial, 11 de febrero de 1939.
- Robinson, Colin, “Energy Economics and Economic Liberalism”, The Energy Journal, vol. 21, núm. 2, 2000.
- Rodríguez-Padilla, V. Synopsis of the Mexico Energy Roundtable, conferencia organizada por The Institute of The Americas of the University of California, San Diego realizada 13-14 de marzo, 2001, mimeo.

- Rodríguez-Padilla, V. y R. Vargas, "Energy Reform in Mexico. A New Development model or modernization of statism?", Energy Policy, 24 (1996), pp. 265-274.
- , "La reorganización de la industria eléctrica en México", Transiciones energéticas en México, Centro y Sudamérica, Segundo Congreso Nacional para la Economía Energética, UNAM-AMEE, 1996.
- Rodríguez y Rodríguez, Guillermo, "Evolución de la industria eléctrica en México", en D. Reséndiz Núñez, El sector eléctrico mexicano, CFE-FCE, México, 1994.
- Rosenberg, Nathan, "The Role of Electricity in Industrial Development", The Energy Journal, vol. 19, núm. 2, 1998.
- Serna Maciel, J. M., La Comisión Federal de electricidad y la nacionalización eléctrica, UNAM-ENE, México, 1961.
- SEMIP, "La planificación de la ampliación de sistemas eléctricos", Energéticos, boletín informativo del sector energético, año 4, núm. 4, abril, 1980.
- Shapiro, I., "Problems, Methods, and Theories in the Study of Politics, or What's Wrong with Political Science and What to do about it?", Political Theory, vol. 30, núm. 4, 2002, pp. 596-619.
- Smith, Policy Making in British Government, Martin Robertson, Londres.
- Smith, Peter, Los laberintos del poder. El reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971, trad. Soledad Loaeza y Joaquín Urquidi, El Colegio de México, México, 1979.
- Tena Ramírez, Felipe, Derecho constitucional mexicano, Porrúa, México, 32ª ed., 1998.
- Villanueva L., Enrique, "Producción de energía eléctrica", en D. Reséndiz Núñez (coord.), El sector eléctrico de México, CFE-FCE, México, 1994, pp. 115-118.

Viqueira, J. "La centralización, camino equivocado", El Cotidiano, núm. 22, 1988, marzo-abril, pp. 17-23. (Este artículo se publicó por primera vez en 1962 en la revista Lux, revista del SME).

Weimar, David y Adan Vinning, Policy Analysis, Concepts and Practice, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1992.

Wionczek, M., El nacionalismo mexicano y la inversión extranjera, México, Siglo XXI, 1973, pp. 132-133.