

EL RÉGIMEN DE PRECIOS Y TARIFAS EN EL SECTOR PÚBLICO DE LA ENERGÍA

Ismael GÓMEZ GORDILLO

Se me solicitó que platicara con ustedes de un tema que —aquí entre nos— no da mucho qué hablar. Es el régimen de los precios y las tarifas en el sector público de la energía, y para tratar de abordarlo junto con ustedes, se me ocurrió hacer una revisión de las diversas leyes que, de alguna manera u otra, inciden sobre esta atribución que el sector público mexicano tiene, fundamentalmente a través de la Secretaría de Hacienda, de establecer los precios y tarifas del sector público, responsabilidad que comparten con las secretarías de Estado que fungen como coordinadoras sectoriales de aquella entidad de la administración pública paraestatal que ofrecen al público en general sus servicios o sus bienes que son precisamente los que se sujetan a un control de precios y tarifas. Valdría la pena hacer alguna reflexión, primero, sobre la naturaleza jurídica de los precios y las tarifas, pues, conforme a la doctrina clásica, se había considerado que los productos que el Estado ofrecía a la población debían ser resultado de la prestación de un servicio público —en cuyo caso la contraprestación se consideraba como un derecho— o bien, cuando se trataba de servicios de derecho privado o bienes de derecho privado, se hablaba de productos y, en algunos casos, de aprovechamientos.

Hemos de reconocer que no ha habido, ni en la legislación ni en la práctica mexicanas, un manejo estricto de estos conceptos, de la contraprestación que los particulares han de pagar al Estado por los bienes y servicios que pueden recibir de él.

Sin embargo, ante la dificultad que representaba el considerarlos en todos los casos como derecho, o por la posibilidad de impugnación jurídica que daba esta caracterización, se cambió hacia el final de la administración del presidente De la Madrid el concepto de derecho, para establecer que serían tarifas y precios los que establecería el sector público; inclusive, en algunos casos se llegó a modificar el concepto de operación

de las entidades, para que fueran éstas las que pagaran un derecho por utilizar un bien del servicio público o usufructuar una concesión, como por ejemplo en el caso de Caminos y Puentes Federales. Si ustedes recuerdan, años atrás lo que pagaba uno en una caseta de peaje de una carretera se consideraba como un derecho, sin embargo, daba lugar a impugnaciones, y entonces se transformó este concepto, para que el derecho se lo pagara a la Federación el organismo público descentralizado Caminos y Puentes Federales, y lo que éste cobrara a los particulares fuera una cuota por la utilización de un bien.

En ese concepto, que no está reconocido de manera expresa en ningún lado, sino que obedece a la práctica fiscal de nuestro país, debemos reconocer que muchas veces esta situación se rige más por la costumbre que por el derecho, sobre todo en este ámbito ajeno a lo estrictamente tributario. Así, por ejemplo, vemos la actividad presupuestaria del gobierno federal, que tiene un andamiaje jurídico limitado y una gran facultad discrecional para las autoridades, pues luego resulta que las prácticas de los señores economistas no respetan las disposiciones jurídicas de manera estricta y van generando nuevos fenómenos que exceden a la regulación jurídica.

Sin embargo, ya ubicados en el tema, podemos señalar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 31 —en que se establece el catálogo de atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público— señala, en particular en la fracción X, que es competencia de esta Secretaría establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las dependencias que corresponden. Obviamente, la participación de la Secretaría de Comercio es en razón del impacto que en el mercado habrán de tener las decisiones que en materia de precios y servicios establezca la Secretaría de Hacienda.

Ustedes tienen conocimiento, y lo viven y lo sufren todos los días, que una de las variables macroeconómicas más importantes son los precios de los bienes que el sector público produce y comercializa, y muchas veces el mensaje que el gobierno federal envíe respecto de esos bienes y servicios es tomado por el sector privado como una señal para manejar el comportamiento de sus propios precios. Por eso se prevé la intervención de la Secretaría de Comercio, preocupada siempre por que el impacto inflacionario de esas medidas sea el mínimo posible, y señala la propia Ley

Orgánica que la Secretaría de Hacienda deberá considerar la participación de las dependencias que corresponda.

Por estas dependencias habremos de entender, fundamentalmente, las secretarías de Estado que fungen como coordinadoras sectoriales de aquellas entidades que directamente prestan los bienes y los servicios de que estamos hablando. Y si nos ubicamos en particular en el sector de la energía, que es el que nos convoca el día de hoy, habremos de decir que el artículo 33 de la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala, en su fracción VIII, dentro de las atribuciones de la Secretaría de Energía, la de “realizar y promover estudios e investigaciones sobre ahorro de energía, estructuras, proyectos, mercados, precios, tarifas, activos, procedimientos, reglas, normas y demás aspectos relacionados con el sector energético y proponer, en su caso, las acciones conducentes”, y es la parte medular de este artículo lo inherente al costo en la prestación del servicio y al costo de la infraestructura necesaria para hacerlo, lo que, lógica y obligadamente, se traduce en precios y tarifas, pues las acciones conducentes serán precisamente proponer a la Secretaría de Hacienda la forma técnica o más adecuada de determinar estos precios y tarifas que las entidades coordinadas por la Secretaría de Energía habrán de ofrecer al público.

Tenemos, pues, ahí, la parte adjetiva ¿quién tiene atribuciones dentro del esquema jurídico de la administración pública mexicana para determinar los precios y las tarifas?

Después habremos de señalar algunas disposiciones administrativas que aterrizan estos conceptos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pero sería conveniente —si ustedes no le ven problema— que analicemos ahora la parte sustantiva de la fundamentación legal del régimen jurídico de los precios y tarifas del sector público en materia de energía.

La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, en el Ramo de Petróleo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de noviembre de 1958, en su artículo 14 señala que la regulación de las actividades a que se refiere el artículo 4º, segundo párrafo, es precisamente que el manejo del petróleo y de las ventas de primera mano de gas tendrá por objeto asegurar su suministro eficiente, y comprenderá (fracción II de este artículo 14) la determinación de los precios y tarifas aplicables, y cuando no existan condiciones de competencia efectiva, a juicio de la Comisión Federal de Competencia, los sectores social y privado podrán soli-

citar a la mencionada Comisión que se declare la existencia de condiciones competitivas.

Ustedes seguramente recuerdan que el artículo 28 constitucional fue objeto de una reforma para plantear de una manera más moderna el régimen de la libre competencia, a efecto de que, no en aras de la misma, se vulneren los intereses de la población, sino que se ofrezcan alternativas eficientes de consumo a la ciudadanía.

Sin embargo, el propio artículo 28 —de la mano del artículo 25 constitucional— prevé la existencia de áreas estratégicas para el desarrollo nacional, en donde de manera exclusiva —y pudiéramos decir que excluyente— habrá de participar el sector público, entre los que se encuentran los hidrocarburos, fundamentalmente la petroquímica básica. Esto coloca a la prestación de determinados bienes y servicios en una situación que gramaticalmente pudiéramos considerar como un estanco, si bien el propio artículo 28 constitucional —que prohíbe los monopolios, las prácticas monopólicas y los estancos— en su párrafo cuarto, manifiesta que no se considerarán como monopolios las actividades que el Estado desarrolla de manera exclusiva, por considerarlas estratégicas.

No obstante, económicamente estamos frente a un monopolio de Estado, aunque nuestra Constitución, que no se contradice, simplemente (dicen los estudiosos que se interpreta de manera integral) señale otra cosa, pero económicamente estamos frente a un estanco: prestación exclusiva de cierto tipo de servicios o la venta exclusiva de cierto tipo de bienes, que obviamente puede generar un perjuicio desde un punto de vista del consumo para el público en general. Por eso la ley fue reformada para proveer esta nueva figura, que es la Ley Federal de Competencia, la cual prevé un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comercio, que sería el encargado de dirimir los problemas que en materia de competencia se presenten.

Así, pues, expresamente señala la Ley que en esta materia de precios y tarifas, que obviamente son la expresión última de un mercado monopolístico u oligopolístico, se tendrá que tener cuidado con el aspecto de competencia, y si éste no existe, pues cuando menos habrá de buscarse de una manera racional (eso plantea la Ley) la determinación de los precios para que no se vulnere con ello al consumidor.

Si vamos ahora al ramo de la energía, la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de octubre de 1995, señala en su artículo 3º que, para el cumplimiento de

su objeto, la Comisión tendrá, entre otras atribuciones, la de participar en la determinación de las tarifas para el suministro y venta de energía eléctrica.

Entonces vemos ya los dos ámbitos: la energía derivada de los hidrocarburos, y la energía eléctrica, y en ambos casos se dan los elementos para que las autoridades encargadas de la regulación sustantiva o de la adjetiva, puedan participar en esta determinación de precios y tarifas.

El propio artículo 3° de esta Ley, en su fracción VII, faculta a la Comisión para aprobar los términos y condiciones a que deberán sujetarse las ventas de primera mano de gas natural y gas licuado de petróleo, y expedir las metodologías para la determinación de los precios, salvo que existan condiciones de competencia efectiva, a juicio de la Comisión Federal de Competencia.

Así, pues, el principio de competencia sigue siendo elemento básico para determinar los precios, cuando existan estas condiciones, pues deberá ser el libre juego de la oferta y la demanda el que determine el punto en que consumidores y productores habrán de ponerse de acuerdo.

Si es tan importante, entonces, este concepto de la competencia económica, vale la pena que veamos qué dice la Ley Federal de Competencia Económica, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 1992, y que entró en vigor en junio de 1993.

Al señalar las atribuciones de la Comisión Federal de Competencia Económica, dice la Ley, en su fracción IV, que tendrá la de opinar sobre los ajustes a los programas y políticas de la administración pública federal, cuando éstos resulten efectos que puedan ser contrarios a la competencia y a la libre concurrencia. Así las cosas, en la determinación de precios, la competencia o la ausencia de la misma son elementos determinantes.

Continuando con esta revisión de disposiciones jurídicas que tratan el tema, vamos ahora a considerar lo que señala la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 1975, y que ha sido objeto de varias modificaciones.

En su artículo 31, dice que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la participación de las Secretarías de Energía y de Comercio y Fomento Industrial, y a propuesta de la Comisión Federal de Electricidad, fijará las tarifas, su ajuste o reestructuración, de manera que tienda a cubrir las necesidades financieras y las ampliaciones del servicio público y el racional consumo de energía. Asimismo, señala la Ley que, a través del

procedimiento indicado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá fijar tarifas especiales en horas de demanda máxima, demanda mínima o una combinación de ambas.

En materia de energía eléctrica tenemos un problema que trasciende lo legal, y es el problema económico. Si bien señala la forma en que habrán de coordinarse las autoridades para definir las tarifas —pues resulta conocido para todos ustedes que el servicio de energía eléctrica en nuestro país se encuentra subsidiado, fundamentalmente en algunas de sus tarifas que atienden a determinados tipos de población— aquí surge un problema adicional al estrictamente jurídico, pues se suscita una severa discusión en el seno de la Comisión Intersecretarial de Gasto y Financiamiento, cada vez que se trata el tema, porque es esta Comisión la que debe decir cuánto es lo que podrá ofrecerse como subsidio.

La gente del sector central dice que el subsidio se otorga a la Comisión Federal de Electricidad, pero los de la Comisión Federal de Electricidad aclaran que no, que es al público consumidor a quien se subsidia, pues la Comisión Federal no tiene un subsidio en su operación, y que si a la Comisión Federal de Electricidad le dejaran cobrar lo adecuado podría ser económicamente eficiente y no dar la imagen de que opera con déficit.

Sin embargo, la importancia económica y social de las tarifas de energía eléctrica han hecho necesario o conveniente, durante las últimas décadas, que sean subsidiadas, que una parte de ellas sea cubierta con recursos del erario, que al fin y al cabo, vienen de la misma bolsa, salen de donde mismo; de los impuestos del contribuyente, pero permiten equilibrar las condiciones de los consumidores.

Con esto terminaríamos la revisión de las leyes que rigen esta función de determinación de precios y tarifas del sector público; sin embargo, el hecho simple de hacer referencia a disposiciones constitucionales y las legales no nos ubica en la problemática que existe sobre este tema; por ello, habremos de abordar los reglamentos de estas leyes.

El Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de mayo de 1993, en su capítulo sexto, que se titula “De las disposiciones tarifarias” y en particular en su artículo 47, señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta del suministrador, con la participación de esta Secretaría (que para tales efectos se debe entender la de Energía) y la de Comercio y Fomento Industrial fijarán las tarifas para la venta de energía eléctrica, su ajuste, modificación o reestructuración, con las modalidades

que dicte el interés público y los requerimientos del servicio público. Aquí, pues, encontramos la fundamentación jurídica expresa para poder operar el subsidio. El subsidio debe estar fincado en el interés público, en el interés social y en los requerimientos del propio servicio.

La materia de los subsidios en nuestro país tiene un contenido o una regulación constitucional. Están permitidos en determinadas condiciones, y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público prevé expresamente la posibilidad de subsidios en forma transitoria. No contamos desafortunadamente en nuestro país con un régimen legal estricto sobre subsidios y transferencias. Ha sido en los presupuestos de egresos de la Federación, en los que se establecen condiciones anuales para el otorgamiento de los subsidios. Se plantea, por ejemplo, en el presupuesto de egresos para 1996, que éstos serán mínimos y tenderán a disminuir. Se prevén particularmente y se enuncia así en materia de energía eléctrica, indicando que deberán dirigirse al consumidor, que deberán ser temporales, que deberán ser racionales; sin embargo, la historia hasta la inercia de lo que ha sucedido en nuestro país, provocan que se mantenga la figura año con año, porque el impacto que generan —repito— en la economía nacional, es muy importante.

En el caso del Reglamento de Gas Natural, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de diciembre de 1995, en el capítulo sexto, que se denomina “De las tarifas” y en particular en el artículo 81, se establece una metodología para el cálculo de tarifas, y señala que la Comisión expedirá, mediante directivas, la metodología para el cálculo de las tarifas iniciales y para su ajuste. La metodología —reza el reglamento— deberá permitir a los permisionarios que utilicen racionalmente los recursos, en el caso de las tarifas iniciales, y a los permisionarios eficientes, en el caso de su ajuste, obtener ingresos suficientes para cubrir los costos adecuados de operación y mantenimiento aplicables al servicio, los impuestos, la depreciación, y una rentabilidad razonable; es decir, la fórmula para determinar este tipo de precios está considerando los insumos directos e indirectos que el bien pueda tener.

Ya que vimos la reglamentación de la legislación sustantiva, veamos ahora la de la legislación adjetiva, para saber, dentro de las dependencias de la administración pública federal, a quién le corresponde de manera concreta, a qué unidad administrativa de las secretarías involucradas le toca manejar estos aspectos relativos a la política de precios y tarifas del sector público.

Y siguiendo el orden de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, empezaremos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda acaba de ser modificado el 11 de septiembre pasado. Dice el artículo 19 del Reglamento anterior, que compete a la Dirección General de Planeación Hacendaria —que se encuentra ubicada en la Subsecretaría del Ramo, en la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público— proponer, para la aprobación superior, los lineamientos de política del gobierno federal en las materias financiera, fiscal, crediticia, bancaria, monetaria, de divisas y de precios y tarifas de bienes y servicios del sector público, en coordinación con las unidades competentes de la Secretaría, a fin de aportar elementos para la participación de esta última y de las entidades coordinadas por ella en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo. ¿Cuáles son las otras unidades de la Secretaría de Hacienda involucradas con este tema? Bueno, señala el artículo 20 del anterior Reglamento que compete a la Dirección General de Crédito Público (y lo que sí puedo garantizarles es que en el contenido de las disposiciones no hubo modificación en estos casos) participar con las unidades administrativas competentes de la Secretaría en la formulación de lineamientos de la política del gobierno federal en las materias financiera, fiscal, crediticia, bancaria, monetaria, de divisas y de precios y tarifas de bienes y servicios, a fin de asegurar su congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales y regionales en las materias de su competencia.

En el antiguo artículo 45 se señala que compete a la Dirección General de Política de Ingresos (y rezaba el Reglamento anterior) y Asuntos Fiscales Internacionales (ahora uno de los objetivos de la modificación reglamentaria es para volver a separar las unidades encargadas de la Política de Ingresos de la de Asuntos Fiscales Internacionales, ahora le corresponderá a la Dirección General de Política de Ingresos, exclusivamente) proponer para su aprobación superior la política fiscal nacional e internacional, incluyendo la aduanera, la de estímulos fiscales para el desarrollo de la economía nacional, la referente a productos, aprovechamientos, precios y tarifas de la Federación, en congruencia con la política hacendaria y la política económica y social del país en coordinación con otras unidades administrativas competentes de la Secretaría y otras entidades públicas.

Así, la autoridad sustantiva de la materia financiera, que es Hacienda, requiere de la participación de tres de sus direcciones generales, para proponer una política integral de precios y tarifas de bienes y servicios del sector público.

Vamos a pasar ahora al Reglamento Interior de la Secretaría de Energía, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 1º de junio de 1995, que en su artículo 13 (en su fracción IV) señala que compete a la Dirección General de Política Energética, examinar y opinar sobre la idoneidad de las políticas de precios y energéticos y su compatibilidad con los programas de desarrollo del sector y de las entidades que lo integran. Así, es a través de esta unidad administrativa que se propone la política que en su momento habrá de confrontarse con las que en materia financiera y comercial se establezcan, para poder determinar los precios y las tarifas del sector público.

Vamos a ver ahora —si ustedes lo permiten y toda vez que se ha hecho repetida mención, al Plan Nacional de Desarrollo— que se señala sobre esta materia, particularmente en el Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía, 1995-2000, que aterriza lo que se ha planteado, al efecto, en el Plan Nacional de Desarrollo.

Este Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de febrero de 1996, establece como objetivo prioritario del gobierno federal, que los bienes y servicios producidos por el sector energético alcancen progresivamente niveles de calidad comparables a las internacionales y cumplan con la normatividad ecológica, además de que su distribución sea oportuna y suficiente, y sus precios y tarifas, fijados de manera transparente y predecible, que propicie el uso racional y la conservación de los recursos, así como la asignación óptima de las inversiones.

En materia de precios y tarifas encontramos dos principios que empiezan a ser una preocupación severa de la autoridad: primero, su transparencia. Una de las críticas que se hacen al manejo financiero en nuestro país es que no son conocidas por todo el mundo: que emanan a veces de atribuciones de carácter discrecional; que se resuelven en el oscuro seno de una mesa en una Comisión que tiene como fundamento principal recortar el gasto, y que esto da lugar a problemas operativos.

Esta lucha —que ustedes seguramente no viven, pero de la cual son testigos— entre los que quieren reducir el presupuesto y los que requieren nuevas inversiones para garantizar la calidad de los bienes y de los servicios que se producen, es obviamente la política de precios, que es la forma en que se generan ingresos para estas entidades productoras de bienes y servicios es determinante.

El Plan Nacional de Desarrollo dice que deberá ser transparente, es decir, conocida por todos, de fácil acceso —y si es transparente, debe

orientarse a que sea predecible—, porque el costo de la energía es un insumo determinante y condicionante de los precios de otros bienes y servicios que el propio sector público, el sector privado y el sector social, ofrecen a la economía nacional.

Nada hay más interesante que presenciar la discusión entre los representantes de la Comisión Federal de Electricidad y los de Petróleos Mexicanos, para establecer el precio al que le van a vender y la forma en cómo le van a cobrar el energético que requiera, por ejemplo, para alguna de sus plantas, la Comisión Federal de Electricidad; el momento en que se presentan las facturas mutuas, de lo que se deben y no se pagan. Son algunas discusiones interesantes, que a don Roberto y a mí nos ha tocado testimoniar, en el seno de la Comisión Intersecretarial de Gasto y Financiamiento. Así, uno de los objetivos del programa sectorial correspondiente, es que sean predecibles los precios en materia energética.

Vamos a ver ahora algunas normas administrativas de rango inferior, pero que van aterrizando esta política de precios y tarifas del sector público.

Tenemos obviamente el acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Precios y Tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal. Ustedes recuerdan que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevé la posibilidad de que las dependencias del Ejecutivo ejerzan sus funciones de manera colegiada, a través de comisiones intersecretariales, que no habrán de requerir forzosamente una infraestructura administrativa; que son simplemente el foro de coordinación de dependencias que tienen atribuciones que deben ejercerse, en ocasiones de manera simultánea, respecto de un tema en particular. Este tema de los precios y servicios del sector público involucra a la Secretaría de Hacienda, a la de Comercio y a las coordinadoras sectoriales, pues consideró el presidente de la República —en 1983—, conveniente, constituir esta Comisión, cuyo acuerdo generador se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de diciembre de 1983. Señala el acuerdo presidencial que esta Comisión tiene por objeto estudiar y analizar las necesidades y los diversos factores que deberán tomarse en cuenta, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para la revisión y el establecimiento de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien —como reza la Ley Orgánica de la Administración— de dar bases para fijarlos.

En el seno de esta Comisión, que sesiona periódicamente, se discuten particularmente los temas de los precios en materia energética. Los de Pe-

tróleos Mexicanos son, tal vez, los de más álgida discusión. En alguna ocasión —función de algún cargo que tuve en la Secretaría de Hacienda— tuve oportunidad de presidir, en el nivel operativo, esta Comisión, que se ubica en el rango de la Subsecretaría de Ingresos. Ustedes mejor que nadie saben la importancia que Petróleos Mexicanos tiene para la economía de nuestro país; que el producto que vende es de cotización internacional y permite muchas veces equilibrar las finanzas públicas de este país.

Habría que seguir el régimen fiscal de Petróleos Mexicanos, seguramente ya lo habrán visto, pues es un régimen fiscal complejo; se corta un traje no a la medida de PEMEX, sino a la medida de las necesidades del gobierno federal, lo cual genera el enojo de los administradores de Petróleos Mexicanos y de la coordinadora sectorial. Pero, hay que reconocer que ha sido y seguirá siendo, durante algún tiempo, el mecanismo regulador de los ingresos públicos; entonces, la determinación de los precios y de las tarifas, que incide en todos los ámbitos de la economía nacional, es un tema particularmente álgido. Lo que nos salva es lo que se exporta, pero la discusión que se da en el seno de esa Comisión se vuelve grave, cuando se trata de los precios de los hidrocarburos de la gasolina, o del gas, que obviamente impactan en los costos de la totalidad de los bienes y servicios que en este país se ofrecen.

Hay otro acuerdo, que es el que autoriza la reestructuración, ajuste y modificación de las tarifas para suministro y venta de energía eléctrica. Éste fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1995, y en sus considerandos —en el séptimo en particular— señala este acuerdo, que es propósito del gobierno federal que los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos correspondan a su costo real, y que los subsidios que se otorguen, se dirijan a los sectores de la población de menores consumos e ingresos.

Este tema de los subsidios en materia de energía eléctrica cobra una importancia determinante. El Presupuesto de Egresos de la Federación para 1996 enuncia, por su nombre, dos subsidios: el subsidio a la producción de tortilla de maíz para consumo humano y el subsidio a la energía eléctrica. Tal vez sean los dos subsidios, no predeterminables, de mayor monto en el ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación, y el principio, entonces, que debe informarlo es buscar acercar el costo, o costo de la prestación del servicio, al precio que se ofrezca el público; sin embargo, esto ha sido —de muchos años— un ideal financiero que no ha

podido cumplirse, ante el impacto que el precio de la energía tiene, particularmente, para algunas zonas del país y para algunas actividades económicas específicas.

Ustedes conocen, por ejemplo, el problema —el cual adquiere tintes políticos en algunas regiones del noreste del país— que surge en la temporada de calor cuando hay que utilizar, a todo lo que dan, los aparatos acondicionadores del clima, y que en consecuencia el consumo de energía en las casas, en las oficinas e inclusive en las fábricas, se dispara, y la gente reclama —en un trato de igualdad— que se le otorgue, en un término equilibrador, un subsidio que le permita gozar de un clima que le haga habitable su hogar, y esto genera obviamente distorsiones económicas y financieras; el ideal de la política de esta materia sería que, algún día, costos y precios tengan la misma base.

También plantea este Acuerdo, en su considerando octavo, que, por la especial trascendencia que reviste la prestación del servicio doméstico de energía eléctrica, se estima pertinente simplificar, con fines de transparencia y para mejor comprensión de la facturación por la prestación del servicio, la estructuración de las tarifas aplicables, tanto en localidades templadas, como en las localidades de clima cálido.

Una de las discusiones que se han tenido en esta materia, es sobre si en los recibos de luz (como acostumbra la gente decirles) se haga evidente el contenido de un subsidio. Hasta ahora se ha considerado inconveniente, por el impacto político que esto pudiera tener, porque pareciera que el subsidio es un regalo gubernamental y, al fin y al cabo, no es sino una canalización, con fines equilibradores del ingreso público, el cual se basa en los impuestos y demás tributos que la gente paga. Prevé, también, este Acuerdo, la división de la prestación del servicio doméstico, de acuerdo con diferentes grados centígrados de temperatura que puedan darse durante el verano; el servicio de bombeo para agua de riego, de acuerdo con la atención que tenga que prestarse, y el servicio general, atendiendo a los kilovatios de demanda, alumbrado público y otros elementos determinantes.

Con esto se pretende haber dado, de una manera general, un repaso sobre las disposiciones jurídicas, legislativas, constitucionales legislativas, reglamentarias y administrativas, que rigen este tema de la determinación de precios y tarifas del sector público. Sin embargo, el tema, de por sí árido, quedaría trunco si no viéramos cómo se ha aterrizado en la práctica este régimen jurídico. Entonces, si ustedes lo permiten, vamos a

hacer algunos comentarios de lo que ha sido la política tarifaria en nuestro país durante 1995, y luego se verá qué ha sucedido en 1996.

En materia de política tarifaria, el año pasado se basaron las medidas en lo establecido en el Acuerdo de la Unidad para Superar la Emergencia Económica, que es conocido por sus siglas como el AUSEE, y luego la modificación que hubo que hacer, que se conoce como el PARAUSEE, así como el Acuerdo de Recuperación Económica, el ARE, en los cuales se consideró necesario realizar ajustes graduales, mediante deslizamientos mensuales, así como ajustes parciales, de tal forma que el impacto sobre los sectores productivos y sociales fuera el menor posible. Este lenguaje críptico de los señores economistas, a quienes luego no les gusta llamar las cosas por su nombre y que provoca ofensa entre la población, pues lo único que están diciendo es un incremento constante, periódico en los precios y tarifas del sector público, pero suena más bonito hablar de deslizamientos, que de incrementos de precio o de ajustes mensuales. Se señala, entonces, que en el caso de las gasolinas Magna Sin y Nova y Diesel Sin, durante 1995, se aplicó un desliz mensual acumulativo del 0.797%, es decir, arriba ligeramente de tres cuartos de punto porcentual, con excepción de los meses de marzo y diciembre, y se establecieron incrementos súbitos del 35% y del 7%, respectivamente.

En el caso de los precios del gas licuado propano, se estuvo sujeto a un desliz mensual acumulativo del mismo porcentaje del 0.797% de enero a diciembre, con excepción del mes de abril, en el cual también se aplicó un incremento abrupto del 20%.

Para otros productos petrolíferos y petroquímicos, se continuó con la política de precios conforme a las fórmulas ligadas a las referencias internacionales; fórmulas que realizan en Petróleos Mexicanos, que revisan y discuten en Hacienda, en Comercio y en Energía, y que yo, que no llegué más que a abogado, generalmente no entiendo.

Cabe resaltar que durante 1995 se establecieron dos políticas ligadas a las de tipo de cambio, porque toda vez que el petróleo tiene una cotización internacional, la paridad cambiaria se vuelve un elemento determinante para el precio.

En enero y febrero, con base en el acuerdo del AUSEE, se fijó un tipo de cambio de 4 pesos y 50 centavos por dólar. Recuerdan ustedes que la devaluación de diciembre de 1994 alcanzó una magnitud mayor; sin embargo, para equilibrar las finanzas públicas y no afectar de una manera mayor a la población, se fijó una paridad arbitraria para estos efectos de 4

pesos y 50 centavos por dólar, considerando un 95% para aquellos productos ligados a referencias internacionales.

A partir de marzo, se estableció un tipo de cambio de seis pesos por dólar, cuando ya la paridad en el mercado andaba del orden de 7.40. La política tarifaria del servicio público de energía eléctrica, por su parte, estuvo enmarcada también en el concepto de ajustes graduales y súbitos. Para las tarifas residenciales, comerciales, de servicios y agrícola, se estableció un factor de ajuste mensual acumulativo que fue del mismo porcentaje, ya señalado, del 0.797% para el periodo de enero a diciembre, con excepción del mes de abril, en que se aplicó un incremento súbito del 20%, excepto en la tarifa para uso agrícola, la cual mantuvo el desliz del 0.797%, como una medida de apoyo adicional al campo.

En el ARE se estableció para el mes de diciembre un incremento promedio del 7%, con excepción de las tarifas comerciales, las cuales recibieron un incremento del 1.2%. Las tarifas industriales no fueron objeto de modificación entre enero y noviembre de 1995; mantuvieron los mismos niveles que se habían observado en diciembre de 1994, y varió el costo del energético que el hidrocarburo habría de tener.

En diciembre de 1995 se estableció un incremento del 10%; esto va de la mano de otras políticas tarifarias. Simplemente para que lo ubiquemos en el contexto general de la política de precios y tarifas del sector público; aunque no venga a colación directa, del tema que estamos tratando, valdría la pena recordar que la tarifa de Ferrocarriles Nacionales, la de Aeropuertos y Servicios Auxiliares, la de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, tuvieron también ajustes graduales con un incremento promedio durante el año de un 30%. Para otros bienes y productos que ofrece el gobierno federal se mantuvo una política de precios y tarifas, consistente en evitar un mayor rezago en términos reales, es decir, sí aumentaron los precios de la totalidad.

En el sector eléctrico, la política tarifaria también estuvo basada —como ya dijimos— en el AUSEE y en el PARAUSEE.

La política tarifaria se basó en estos acuerdos, y en el caso de las tarifas residenciales, comerciales, de servicios y agrícolas se estableció el ajuste acumulativo de 0.797% de enero a diciembre de 1995. Después, en el marco del PARAUSEE, se acordó incrementar las tarifas en un 20% súbito, a partir de abril de 1995, excepto en la tarifa agrícola número 9, la cual mantuvo un desliz mensual promedio del porcentaje ya indicado, como apoyo al campo. Las tarifas industriales no se modificaron; mantu-

vieron los mismos niveles observados en diciembre de 1995, y varió su precio únicamente en función de los cargos de la energía.

Para 1996, en materia de sector eléctrico, las tarifas residenciales, de servicios y agrícolas, han tenido un incremento promedio del 7%. En diciembre de 1995, adicionalmente se estableció un desliz mensual acumulativo del 1.2% de enero a diciembre de 1996, con excepción del mes de abril, en que el ajuste fue del 6%. A las tarifas comerciales se les aplica a partir de diciembre de 1995 este desliz del 1.2%. Las industriales mantuvieron un incremento de 10% en diciembre de 1995 y un ajuste mensual acumulativo de 1.2% de enero a diciembre de 1996, con excepción también del fatídico mes de abril, en que hubo un incremento del 8.5%.

Las tarifas residenciales con objeto de un tratamiento, se puede decir preferencial, en razón del público al que están destinados. Responden a criterios generales, existiendo una tarifa aplicable a todo el país durante todo el año y tarifas de verano que se aplican de mayo a octubre, las cuales están en función de la temperatura media que se registra en cada localidad. Estas tarifas se aplican conforme a los siguientes criterios: la tarifa 1A se aplica a las localidades que registren temperaturas medias mínimas en verano de 25 grados centígrados; la tarifa 1B se aplica a las localidades que registran temperaturas medias mínimas en verano de 28 grados centígrados; la tarifa 1C se aplica a aquellas localidades que registran temperaturas medias mínimas en verano de 30 grados centígrados; la tarifa 1D corresponde a aquellas que en verano registran una temperatura media de 31 grados centígrados; y la tarifa 1E se aplica a localidades que registren temperaturas medias mínimas en verano de 32 grados centígrados. Quienes han estado en Mexicali o en Hermosillo, saben que hay temperaturas en ocasiones de 42 grados centígrados, pero allí no hay una tarifa específica.

En el caso de Petróleos Mexicanos, para 1996 la política de precios de los productos petrolíferos y petroquímicos y el gas natural que comercializa PEMEX se orienta a seguir implementando mecanismos referidos a las cotizaciones internacionales. Para las gasolinas y el diesel, se determinó un incremento del 7% a partir del 16 de diciembre de 1995, y del 6% para abril de 1996 con un incremento mensual acumulativo del 1.2%, con excepción del mes de abril.

En materia de energía eléctrica, en 1996 las tarifas residenciales, de servicios y agrícolas habrán de tener un incremento promedio de 7% res-

pecto de las de 1995, y este desliz que ya habíamos platicado del 1.2% con excepción del mes de abril, que es del 6%.

Pues con esto se termina esta revisión rápida y aburrida del régimen jurídico aplicable a la determinación de tarifas del sector público en materia energética.