

Repensar la planeación energética en México

Víctor Rodríguez-Padilla*

El mayor protagonismo que se ha reconocido al mercado y a la iniciativa privada en el mundo ha provocado cambios de intensidad variable, en un aparato público que fue construido para responder a otra concepción ideológica y estratégica. Han desaparecido o disminuido responsabilidades en ciertas esferas, pero han surgido obligaciones y tareas nuevas y de vital importancia, como la regulación, la lucha contra la pobreza y el avance de la democracia.

En esa perspectiva se asiste a un movimiento de renovación de la planeación, que tiene como propósito “disponer de un instrumento eficaz que contribuya a delimitar, ordenar, coordinar y optimizar diversos grados y formas de regulación e intervención del Estado” (ILPES, 1993). Se busca crear un instrumento que permita racionalizar la acción del Estado, para encarar los problemas del subdesarrollo en ámbitos donde el mercado presenta imperfecciones y necesita una intervención complementaria. Se trata, sin duda alguna, de una tarea compleja.

Ese proceso de modernización y reforma del Estado, que afecta a la totalidad de América Latina, se concreta, de diversos modos, con distintas celeridades y con variadas amplitudes y grados en lo que respecta al funcionamiento del sector. Ello ha provocado, junto con los desarrollos propios del sector, un cambio de paradigma energético. De

* División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ingeniería, UNAM, 04510, México, D.F. Tels. 5622-3019 y 5622-3039. E-mail: vrodrigu76@hotmail.com. Artículo recibido: 10/1998.

un modelo energético basado en la expansión permanente de sistemas centralizados a cargo del Estado, se está pasando a otro menos intensivo en la extracción y el transporte masivo de materiales y energía, donde el papel dominante es llevado a cabo por el sector privado.

Con el cambio de paradigma, la planeación energética centralizada y estatista, que por muchos años campeó en los países de la región, ha sido cuestionada y en algunos casos abandonada. En países donde las reformas han sido radicales, como Chile, Argentina, Colombia y El Salvador, la planeación indicativa ha pasado a ocupar el lugar de la planeación tradicional de corte normativo.

Ahora bien, el proceso de reestructuración sectorial en el que se ha embarcado México desde 1989, está cambiando los modos de organización y regulación de las industrias del petróleo, gas natural, carbón y electricidad. Si bien el Estado conserva, además de las tareas de regulación, un papel protagónico empresarial, la desmonopolización de actividades ha abierto las puertas a nuevos y cada vez más numerosos actores del sector privado, nacional y extranjero.

La multiplicación de objetivos y estrategias, así como la búsqueda de mayor eficiencia y desarrollo sectorial a través de mecanismos de mercado en algunas áreas, plantea la necesidad de examinar, evaluar y, si es el caso, reajustar el tipo de planeación llevado a cabo por el gobierno federal, que fue modelado por las especificidades sectoriales y las preferencias políticas.

El presente ensayo no tiene más pretensión que contribuir a una reflexión, que deberá ganar en continuidad y rigor, sobre esos procesos de cambio. La discusión se desarrolla en dos partes: la primera analiza la relación entre paradigma energético y planeación; la segunda aborda la práctica de la planeación energética en México, analizando los cuatro programas de energía que han sido publicados.

1. Paradigma energético y planeación

El sector energético es un sector productivo con características particulares, que exige, ante todo, una visión de largo plazo. Las industrias de la energía se caracterizan por ser intensivas en capital, utilizar conocimientos complejos y contar con sustanciales economías de escala, amplios periodos de realización de los proyectos y largos tiempos de maduración de los capitales invertidos.

A esa lista de especificidades comunes hay que agregar el riesgo

geológico y la existencia de colosales rentas económicas en el caso de las industrias extractivas, especialmente si se trata de hidrocarburos; las características de monopolio natural de las actividades de transporte y distribución en las industrias del gas natural y de la electricidad; las economías de gestión en la industria eléctrica, y la multiplicidad de productos de la industria petrolera, que son utilizados para satisfacer necesidades de tipo energético o como materia prima, dando origen a la rama de la petroquímica.

Por su parte, los sistemas energéticos observan una marcada rigidez en cuanto a las estructuras de consumo, la tecnología existente, el comportamiento de los actores y las características de la oferta nacional. Finalmente, siendo vital la energía para el desarrollo económico, las industrias relacionadas con ella se caracterizan por un carácter estratégico ausente en otras actividades productivas.

Vistas sus características, la energía es un campo fértil para la planeación, la cual resulta indispensable para que los actores que ahí participan logren los objetivos que se han planteado en el corto y el largo plazos, entre otros la maximización del valor económico, el fortalecimiento de la soberanía y el apoyo al crecimiento económico y al bienestar de la población.

1.1. Un nuevo modelo de desarrollo energético

Ahora bien, desde hace algunos años se ha estado operando un cambio de paradigma energético en casi todos los países del planeta; este fenómeno ha tocado particularmente a América Latina. El modelo que está siendo sustituido, el cual surgió en una época donde existía un clima político sumamente propicio y proclive a una marcada intervención del Estado en la conducción y funcionamiento de los sistemas socioeconómicos, se sustenta en siete postulados fundamentales (OLADE, 1991):

- i) El desarrollo energético consiste fundamentalmente en la expansión de las capacidades de abastecimiento, y se realiza a través de sistemas centralizados y grandes obras que aseguren economías de escala.
- ii) El Estado es actor protagónico, al poseer y operar una parte sustancial o la totalidad de los medios de producción. La propiedad estatal de las empresas energéticas es suficiente para

garantizar, en el corto y el largo plazos, el abastecimiento de energía con la calidad y oportunidad requerida por los consumidores; por lo mismo, no es necesario regular estrictamente al sector.

- iii) Las políticas de autosuficiencia son prioritarias para no depender de otros países.
- iv) La fijación de precios de la energía responde, por regla general, a consideraciones de corto plazo y a criterios no siempre de índole económica.
- v) Los problemas sociales pueden resolverse en general mediante precios subsidiados.
- vi) La inversión para la expansión de los sistemas puede financiarse, en gran medida, con fondos públicos y créditos internacionales.
- vii) El medio ambiente es un elemento de menor relevancia para el desarrollo energético.

Ese viejo modelo, que respondía a las necesidades y condiciones posteriores a la segunda Guerra Mundial y que alcanzó su auge en la década de los setenta, está siendo abandonado con rapidez; las bases que le dieron sustento prácticamente se han agotado, lo que se explica al menos por cuatro razones fundamentales:

- i) La reducción de las fuentes tradicionales de financiamiento.
- ii) La ineficiencia energética.
- iii) La inviabilidad ambiental.
- iv) El cambio en las referencias ideológicas dominantes.

Por el contrario, el nuevo paradigma reposa en los postulados siguientes:

- i) El desarrollo energético se funda en la expansión de las capacidades de abastecimiento, pero a través de obras de pequeña y mediana envergadura, abordables financieramente por el sector privado; asimismo, se funda en tecnologías y enfoques adaptables, flexibles y descentralizados. El ahorro y la eficiencia energética son una línea de acción e inversión que tienen la más alta prioridad.
- ii) El sector privado es actor protagónico, y las fuerzas del mercado son capaces de garantizar el abastecimiento con la canti-

dad y calidad que requieran los consumidores, en el corto y el largo plazos. Al privatizarse buena parte de los medios de producción, el Estado deja sus actividades empresariales y se concentra, ante todo, en la regulación del sector.

- iii) La apertura y desregulación total de todas las actividades ligadas al abastecimiento energético: desde la exploración hasta la comercialización, pasando por el comercio internacional.
- iv) Los precios de la energía se fijan con criterios de índole económica (rentabilidad).
- v) Los problemas sociales se resuelven mediante el crecimiento económico y no mediante precios subsidiados.
- vi) La inversión para la expansión energética proviene fundamentalmente del sector privado, nacional e internacional.
- vii) El cuidado ambiental es un elemento de mayor relevancia para el desarrollo energético.

Ese paradigma surgió y se extendió en los países industrializados en la década de 1980, y ahora se está transfiriendo a las regiones subdesarrolladas y dependientes que por convicción o por necesidad lo han adoptado, vigiladas y en muchos casos supervisadas por las instituciones financieras internacionales, especialmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

1.2. Una planeación menos comprometida

Ese cambio de paradigma tiene fuertes efectos sobre la planificación sectorial; objeto, actores y estilo sufren ajustes; se eliminan, cambian y distribuyen funciones reconocidas como propias de la planeación del pasado. Las modalidades y estilos resultantes están directamente relacionados con el grado de cambio, adecuación y modernización de la intervención estatal, en el ámbito económico en general, y energético en particular. Las preguntas ¿para qué? ¿quién? y ¿cómo se planifica? encuentran nuevas respuestas.

Como se recordará, la planeación de los sistemas económicos y sociales, dentro de los que se encuentra el sector energético, tiene por objeto formular e instrumentar un programa nacional de desarrollo, por los agentes políticos y sociales con mayor influencia en el proceso de toma de decisiones; el modo como se insertan y la intensidad con que participan esos actores protagónicos determinan el estilo de planeación.

Un estudio realizado por el ILPES (1980) a comienzos de la década de 1980 concluyó que en América Latina podían observarse cuatro modalidades de planeación del desarrollo económico y social:¹

- i)* Subsidiaria, comprensiva y normativa (SCN).
- ii)* Reguladora de proyectos y programas y normativa (RPN).
- iii)* Reguladora, comprensiva y adaptativa (RCA).
- iv)* Reguladora, comprensiva y normativa (RCN).

De dicho estudio también se concluye que los estilos de planificar no son rígidos; pueden evolucionar y hasta cambiar sustancialmente, en función del devenir político, social y económico, de la sociedad en que se desarrollan. Esto último es precisamente lo que ha ocurrido en los últimos años.

En el caso del sector energético, es conveniente retener tres categorías de análisis con el propósito de evaluar cambios en el estilo de planificación. Esas categorías son:

- i)* El papel adjudicado al Estado.
- ii)* La manera como se conciben e inscriben los objetivos sociales y los esquemas implícitos y explícitos de participación social.
- iii)* Los valores y las relaciones de poder que determinan esos esquemas.

La acción del Estado se plantea en el contexto conflictivo y dinámico de los distintos actores, grupos y clases sociales, con valores, intereses y poder de manifestación y presión diversos, relacionados y vinculados por una compleja y cambiante trama de alianzas, compromisos y conflictos que determinan distintas constelaciones de poder.

Sin entrar en detalles sobre las reformas emprendidas, se observa que los sistemas de planeación energética de los países de América Latina han comenzado a transitar de una modalidad tipo RCN, mayoritaria hasta hace algunos años, a las modalidades RCA (Venezuela), RPN (Colombia) y SNC (Chile y Argentina).

¹ Los detalles de cada modalidad se presentan en el Anexo.

2. La planeación energética en México

En consonancia con la primera parte de este ensayo, conviene comentar primero el modelo que ha adoptado México para cumplir con los objetivos de su política energética, para después abordar la cuestión de la planeación sectorial.

2.1. Lenta transformación del modelo energético tradicional

Las características específicas que definen el proceso de desarrollo del sector energético son particulares de cada sociedad y corresponden a un tiempo histórico. El *modelo* que ha prevalecido en México para el funcionamiento de la industria de la energía ha sido el monopolio público nacional integrado verticalmente. La adopción de ese modo de organización y regulación industrial se explica por:

- i)* Razones históricas, por la contribución de las industrias energéticas a la consolidación de México como país. Además, en el caso de la industria petrolera, por jugar un importante papel en la defensa de la soberanía e independencia nacionales frente al extranjero.
- ii)* Las características técnicas y económicas de las industrias energéticas, mencionadas con anterioridad.
- iii)* Las condiciones de base de esa industria en el país, en particular un consumo energético en rápida expansión, e infraestructura con elevado potencial de crecimiento y modernización.
- iv)* Las especificidades culturales e institucionales, ya que México ha tenido una larga historia de centralismo político y administrativo, debilidad de los gobiernos estatales frente al gobierno federal, propiedad pública en muchas actividades económicas, exclusividad del Estado en el desarrollo de sectores estratégicos, poca tradición regulatoria y fuerte intervencionismo de los organismos de tutela sobre las empresas públicas.

A pesar de la reforma energética que ha intervenido en el último lustro, el grado de desmonopolización y liberalización de las industrias energéticas ha sido relativamente bajo, al menos si se compara con los procesos ocurridos en otros países de la región (Rodríguez-Padilla y Vargas, 1996).

Si bien ahora se permite la participación de la inversión privada en la generación de electricidad, se han mantenido los tres principios fundamentales de organización de la industria eléctrica (coordinación de los equipos de producción, planificación de la expansión de los sistemas y administración regulada), quizá por haberlos considerado los más eficaces y eficientes para cumplir los objetivos de la política energética en materia de electricidad.

La industria petroquímica fue desregulada, pero las plantas existentes fueron privatizadas parcialmente. Se desreguló el transporte, almacenamiento y distribución de gas natural, pero Pemex mantiene la exclusividad en la producción y procesamiento de ese energético. La industria del carbón fue liberalizada y privatizada, pero el Estado se reserva la exclusividad en exploración, producción y refinación de petróleo, así como en almacenamiento, transporte y distribución de petrolíferos.

En resumen, el Estado conserva un papel protagónico en el sector; y dada la elevada sensibilidad política en torno a las cuestiones energéticas, es poco probable que esa situación cambie en un futuro cercano. De ahí se deriva, *ceteris paribus*, que todavía existen amplias posibilidades para una planeación centralista, pero que necesita ser repensada.

2.2. Características de la planeación energética nacional

Hasta ahora han sido publicados cuatro programas de energía, que corresponden a las administraciones de José López Portillo (1976-1982), Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000).

Como proceso de aprendizaje, esos planes han dejado enseñanzas y aportes en aspectos tan diversos como: la interpretación de problemas sectoriales y su relación con los problemas nacionales; la capacitación de funcionarios públicos, la elevación del debate nacional, y la promoción de una mejor organización y coordinación en el aparato público.

Sin embargo, existen deficiencias y sesgos que es conveniente analizar, en aras de hacer más eficaz y eficiente el accionar del Estado en materia de planeación.

Criticar un plan emanado del gobierno es tarea delicada que despierta susceptibilidades. Sin embargo, si lo que se busca es la objetividad y un planteamiento constructivo para mejorar lo que se tiene, es conveniente reconocer que:

- i) La planeación es una herramienta del poder, que sirve para conservarlo y para precisar y ejecutar un proyecto político. Sus métodos e instrumentos no son inocentes; detrás subyace un paradigma o una ideología que, de una u otra forma, confiere a la planeación una racionalidad particular y que acota su potencialidad y utilidad.
- ii) El planificador no es un técnico neutro desprovisto de preferencias, valores y sesgos ideológicos; él mismo conforma o integra una fuerza social que lucha para mantener vigente o imponer un proyecto.
- iii) El plan emerge de un aparato cuya misión principal es instrumentar, según un cierto estilo de administración, los objetivos políticos y las estrategias de un gobierno dado. La eficacia y eficiencia de dicho plan están determinadas por el grado en que se ajusta o responde al proyecto que diseña, instrumenta, controla y evalúa.

Siendo congruentes con ese planteamiento, analizaremos los planes mencionados a partir de tres niveles, los cuales responden, a final de cuentas, a las preguntas básicas: ¿para qué se planifica? ¿quién planifica? y ¿cómo se planifica?

2.2.1. Legalizar el proyecto político energético

Ante todo, los planes sirven para dar *legalidad* al manejo del sector energético por parte del gobierno, dentro del proyecto político del grupo en el poder: nacionalismo revolucionario en el sexenio de JLP; el nacionalismo petrolero con fondo de administración de la crisis en el periodo de MMH; maximización del valor económico asociada al liberalismo económico y social de CSG y EZPL.

La participación amplia y orgánica de todos los agentes institucionales y sociales involucrados, así como de los usuarios de energía y sus diversas formas de organización, no ha sido considerada por los planificadores como un requisito necesario del proceso de planeación, ni en la etapa de análisis, formulación de propuestas, opciones y programas, ni en la fase de aplicación, control y evaluación.

Y si bien desde Miguel de la Madrid se promueve la realización de audiencias públicas dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, en la práctica se toman muy poco en cuenta las opiniones de

otras fuerzas sociales que también planifican desde perspectivas e intereses diferentes a los del grupo en el poder. De ninguna manera el plan es la expresión del resultado de la negociación entre fuerzas sociales.

Los planes propuestos por el Ejecutivo al Congreso, de acuerdo con la Ley de Planeación (1982), se han aprobado porque tienen el aval del partido en el poder, pero carecen de bases sociales y de consensos nacionales.

De igual modo, los planes no consideran el problema de dependencia y vulnerabilidad del país con Estados Unidos. Se reconoce que el sector energético es un sector estratégico, pero se omiten sus implicaciones geopolíticas y las presiones externas para un manejo de los recursos que responda prioritariamente a los intereses del vecino del norte. La integración acelerada y silenciosa entre los sectores energéticos de ambos países es omitida en todos los planes.

2.2.2. Estilo de administración desfasado

Cada estilo de planeación implica un estilo de administración o dirección cuya responsabilidad es definir los objetivos, las estrategias y las políticas que orienten y modulen las acciones y aseguren el apoyo logístico de la operación. La tarea de planeación del sector energético es competencia de la actual Secretaría de Energía (SE), antes SEPAFIN y posteriormente SEMIP.

Sin embargo, existen al menos dos estilos de dirección: por un lado el de Pemex y la CFE, y por el otro el del organismo de tutela, es decir, la SE. Esta última es la encargada de formular el plan nacional de energía, fundamentalmente a partir de las proposiciones de las dos primeras. En el fondo, el plan-libro resultante es una mezcla de los programas de esas empresas, ya que la Secretaría no tiene ni la capacidad, ni los medios técnicos para refutar las conclusiones y propuestas que le envían los cuasimonopolios públicos, ni mucho menos para plantear escenarios alternativos detallados.

Más aún, en la actualidad se observa una planeación *à deux vitesses* (con dos ritmos diferentes). Al comenzar a actuar Pemex y la CFE como empresas reales, han abandonado la planeación normativa para adoptar una de corte estratégico. Por el contrario, el último plan elaborado por la SE ha conservado el estilo tradicional. Ello no debería causar asombro: la planeación estratégica no tiene sentido sin una administración del tipo estratégico que instrumente sus propuestas. El libro-plan es un trámite ritualista.

La debilidad de la SE en términos de eficiencia, coordinación, seguimiento y control de decisiones y resultados no ha logrado revertirse como habría sido deseable. Al contrario, se ha ido acentuando, al grado de que dicha Secretaría fue candidata a la desaparición en 1995. El titular de la dependencia ha cambiado cuatro veces en los últimos cuatro años.

Lo malo es que esos nuevos secretarios y muchos de los funcionarios que los acompañan en su nueva tarea desconocen las condiciones de base, la estructura, el comportamiento, el desempeño de las industrias energéticas, así como las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades del sector. Esa situación se agrava porque no existe un sólido cuerpo de profesionales permanente en la dependencia.

Por el contrario, el ritmo sexenal tiene repercusiones menos marcadas en las empresas públicas del sector, las cuales sí tienen una larga historia y mucha experiencia acumulada; disponen de cuantiosos datos sobre el pasado institucional y han acumulado muchas tradiciones y precedentes. Por lo mismo, la planeación efectuada por la SE ha sido eminentemente de intenciones, casi siempre divorciada del proceso real de toma de decisiones que ha tenido su propio curso en la SHCP, Pemex y la CFE, y que seguido responde a intereses fuera del sector energético.

La SE no controla el presupuesto sectorial, ni tiene capacidad de definir precios y tarifas; y si bien dispone legalmente de mecanismos para controlar a las paraestatales de la energía, no tiene fuerza política para hacerlo, pues seguido los directores de esas empresas acuden y negocian directamente con el presidente. La conclusión es obligada: desde el punto de vista de la planeación, la SE podría desaparecer y no pasaría nada. Sin embargo, su principal papel no es la planeación, sino servir de contrapeso al poder real de Pemex y la CFE.

2.2.3. Una planeación basada en la planeación normativa

En términos generales, los planes se caracterizan por un gran voluntarismo que se concreta en un recetario de lo que se debe hacer y de la dirección del cambio. Y si bien en los dos primeros planes (JLP y MMH) se establecieron compromisos concretos sobre hasta dónde y en cuánto tiempo, así como sobre los montos financieros involucrados, en los últimos dos planes (CSG y EZPL) se eliminan las metas y los compromisos.

Las variables clave, especialmente los costos, nunca son explicitadas

porque se consideran estratégicas y por lo tanto confidenciales; algunas veces, secreto de Estado. Tampoco se discuten cuestiones importantes como el reparto de beneficios y sacrificios entre los diferentes actores.

Los planes recogen sus principales rasgos de la planeación normativa. Sin embargo, no se apegan estrictamente a ella. Más aún, faltan etapas cruciales; por ejemplo, el plan de JLP carece de diagnóstico y de control de resultados; esto último tampoco está contemplado en los planes de CSG y EZPL. El único que sigue una metodología con cierto grado de rigor es el plan de MMH, ya que distingue claramente el diagnóstico, los objetivos, la estrategia, las acciones, las metas, las estimaciones presupuestales, la instrumentación, el control y la evaluación.

El entendimiento de la cuestión energética. Globalmente, el entendimiento del sector energético es incompleto. Se reconoce la *historicidad*, plasmada en el candado constitucional representado en los artículos 27 y 28 constitucionales, así como la *complejidad* inherente al abasto y consumo de energía, pero no se plantean acciones para reducir ese obstáculo. El proceso productivo y social ligado a la energía se considera continuo y predecible, no se anticipan crisis, choques, rupturas, ni dentro ni fuera del sector; es decir, la *incertidumbre* desempeña un papel muy pobre.

Ninguno de los planes ha anticipado ni se ha preparado para afrontar eventos clave que han afectado seriamente al sector, como son:

- la crisis económica de 1982
- la venta de petróleo para la reserva estratégica de los Estados Unidos
- la caída brutal de los precios del petróleo en 1986
- la reforma económica de orientación liberal
- el cambio del paradigma energético en el mundo
- la reestructuración de las relaciones económicas y políticas de México con sus vecinos de América del Norte
- la importación masiva de gas natural de los Estados Unidos y Canadá en 1992
- la crisis del sistema político mexicano
- la crisis económica de 1995
- el embargo precautorio sobre las facturas de Pemex
- la integración energética acelerada con los Estados Unidos
- la desregulación y privatización parcial de la petroquímica

De igual forma, se desconoce el *conflicto*, por ejemplo, entre grupos sociales con intereses contrapuestos, o entre objetivos contrapuestos de la política energética, como es el caso del cuidado ambiental y la maximización del valor económico. El concepto *dependencia* se limita a la subordinación del plan a la política general de desarrollo, plasmada en el Plan Nacional o Global de Desarrollo, pero no se discuten aspectos críticos como la dependencia de Pemex y la CFE respecto a las decisiones de la Secretaría de Hacienda, la falta de autonomía económica, financiera y estratégica de esas empresas, precisamente uno de los problemas centrales del sector energético.

El objeto de la planeación. Los planes se limitan por regla general a los espacios acotados del balance energético. Por un lado, la planeación arranca a partir de la producción y no se considera como objeto de ella la reproducción y administración de los recursos naturales *in situ*, privilegio de Pemex en el caso del petróleo y gas natural; por el otro, la planeación no llega hasta la energía útil; las necesidades humanas y productivas en términos de calor, iluminación, confort y movimiento, por citar algunos ejemplos, se consideran un factor exógeno. La planeación es vertical y de arriba hacia abajo, de la oferta a la demanda. Los enfoques *bottom-up* (de la demanda a la oferta) están excluidos.

Si bien el cuidado ambiental se considera un objetivo prioritario, las externalidades ambientales no se contabilizan dentro de los costos de las opciones energéticas. La planeación integral de los recursos (*Integrated Energy Planning*), aparecida hace más de una década en los países industrializados, no se ha tomado en cuenta. Los métodos de gestión de la demanda (*Demand Side Management*) apenas comienzan a ser considerados.

Los planes trabajan con categorías muy gruesas; por ejemplo sector industrial, transporte, agricultura y residencial-comercial-público, que contienen heterogeneidades muy marcadas y que son tratadas como modelos de caja negra. Siempre que se han querido definir categorías más homogéneas, la disponibilidad de información ha limitado seriamente el intento y no se han liberado recursos suficientes para poner en práctica programas permanentes de recolección y construcción de estadísticas socioeconómicas y energéticas completas, con adecuado nivel de desagregación y confiabilidad, por los costos y los tiempos involucrados, que se yerguen como obstáculos infranqueables. Además, ¿por qué hacer un esfuerzo que rendirá sus frutos más allá del periodo sexenal? En vez de fortalecerse, la práctica de la modelización energética dentro de la SE se ha debilitado.

El proceso de planeación. Si bien se definen *objetivos*, no se establece un punto de equilibrio entre aquellos que se contraponen, porque no se establecen prioridades. Tampoco se considera que los objetivos sectoriales pueden entrar en conflicto con los objetivos establecidos en los planes de otros sectores, o con intereses de actores sociales al margen de la planeación.

Frecuentemente se confunden objetivos y medios. Por ejemplo, el ahorro y uso eficiente de la energía, el mejor conocimiento de los recursos energéticos, la rectoría del Estado, la reestructuración del sector, el fomento al federalismo, la participación privada, la modernización del marco regulatorio, la seguridad operativa y el desarrollo de la infraestructura, han sido considerados, en uno u otro momento, como objetivos cuando en realidad son *medios*, ciertamente útiles pero al fin y al cabo medios, que pueden contribuir al logro de cinco objetivos básicos: garantía de suministro, mínimo costo, ingreso neto de divisas, equidad social y cuidado ambiental.

Los planes definen un conjunto prolijo de *políticas* que deben ser seguidas porque son, por definición, racionales y coherentes. Dichos planes son, a fin de cuentas, un conjunto de líneas de acción de política energética que no consienten ningún grado de creatividad o improvisación.

La *racionalidad* es, ante todo, de carácter técnico y económico; lo político es dato externo. No se considera que la planeación sea un acto político, y que lo político, lo técnico y lo administrativos son racionalidades que pueden estar en conflicto, el cual puede ser resuelto a través de un proceso de análisis y negociación. Si el plan debe definir el “por dónde”, normalmente se acepta un camino, uno solo, por ser el más racional. Se tienen dificultades para visualizar escenarios futuros. En el fondo, no se acepta la existencia de una racionalidad ideológica inherente a la planeación, ni la existencia de otras.

Los planes se fijan ciertos objetivos y adecuan los medios para su consecución, pero no prevén mecanismos para corregir la estrategia y las metas del plan durante la fase de ejecución, de acuerdo con los eventos de *coyuntura* que puedan afectar negativa o positivamente la magnitud, la dirección, el sentido y la viabilidad de las propuestas. Los planes no son objeto de revisión constante, pese a que siempre plantean la flexibilidad y la revisión continua como formas de asimilar contingencias.

El *análisis y viabilidad* de las propuestas desde una perspectiva política, técnica y administrativa no constituyen una preocupación de los planes, toda vez que implícitamente se considera que planificar es

establecer líneas de acción racionales y coherentes acerca de un futuro previsible; los actores del teatro energético son considerados como agentes económicos y sociales sujetos a leyes descifrables.

La *negociación*, indispensable para conferir viabilidad y realismo a las opciones propuestas, no se considera en casi ningún nivel inter o intrasectorial. A lo más, se recomienda una mejor coordinación entre la CFE y Pemex, cuyas relaciones son sensiblemente conflictivas. En el mejor de los casos, la negociación se visualiza como un asunto restringido a la conciliación de objetivos y a la asignación de recursos del gobierno: por ejemplo, la negociación entre la SHCP y Pemex respecto al régimen fiscal, y entre la primera y la CFE respecto a las tarifas. En términos generales, la negociación es relegada al plano político, el cual se considera externo a la planeación.

Los planes se cristalizan en un *plan-libro*, que constituye la guía pública para la orientación de las acciones necesarias para su cumplimiento. Una vez formulado, el plan permanece inmutable hasta el momento de su culminación; en la práctica, es reformulado cada seis años, a la llegada de una nueva administración. Lo grave es que la *discontinuidad* es casi total: ningún plan toma en consideración el plan o los planes anteriores; éstos ni siquiera son mencionados. Se prefiere partir de cero, tal como si fuera el primero. Además, como la nueva administración se empeña en marcar distancias respecto a la precedente, el plan cambia de nombre, formato, estilo y color.

Métodos e instrumentos de planificación. Como no se reconoce el conflicto ni la incertidumbre, se privilegian los instrumentos cuantitativos no probabilísticos, el análisis de las tendencias y las extrapolaciones correspondientes. No se incorporan instrumentos adecuados ni para anticipar, extrapolar y crear situaciones futuras probables y deseadas, ni para reconocer y tratar el conflicto y la incertidumbre.

Conclusión

Las deficiencias y sesgos de la experiencia en materia de planeación sectorial, la complejidad e incertidumbre de la cuestión energética y la necesidad de hacer más eficiente el accionar del Estado, plantean una tarea impostergable: repensar la planeación. Esa reconceptualización y una adecuada selección de sus funciones permitirá encarar, desde una mejor posición, los problemas actuales del sector energético y los que se vislumbran.

Anexo

Planeación subsidiaria, comprensiva y normativa (SCN)

Esta concepción de la planificación parte de la base de que son los agentes económicos los que en forma individual seleccionan y ejecutan las acciones que permitirán alcanzar los objetivos de la estrategia de desarrollo; la tarea de la planeación es la de racionalizar, pero en ningún caso la de coordinar o controlar el comportamiento de los agentes, ya que el peso central en la puesta en práctica de dicha estrategia recae en las fuerzas del mercado. Este tipo de planeación es subsidiaria porque al órgano central de planeación se le asigna la tarea de suministrar información a los agentes económicos, fundamentalmente privados, para que tomen decisiones que conduzcan a soluciones óptimas. La suma de esas decisiones individuales permitirá que el sistema en su conjunto funcione eficientemente. Asimismo, es normativa porque solamente plantea los objetivos globales, los cuales permanecen invariables durante el plan, dejando en manos del mercado la selección de la modalidad más apropiada para lograrlos, o incluso la decisión de descartarlos. Finalmente, es comprensiva porque el Estado no establece proyectos o programas específicos para el sector público.

Planeación reguladora de proyectos y programas y normativa (RPN)

La planeación es pensada como un instrumento de proposición, puesta en práctica y control de proyectos y programas específicos para el sector público, que además deben ser coordinados para darles coherencia. Esta modalidad regula directamente el comportamiento del sector público, al tiempo que procura buscar medios para estimular la realización de proyectos considerados necesarios en el sector privado. De ahí que la efectividad que se tenga en racionalizar y coordinar la estrategia de desarrollo dependerá, a final de cuentas, de la importancia de la participación del Estado en la economía y de la capacidad de éste para promover y apoyar proyectos del sector privado. La planificación es reguladora y normativa porque concentra su actividad en la tarea de dirigir el comportamiento del sector público, y de solucionar ciertos problemas mediante la puesta en práctica de proyectos y programas definidos en un plan global de mediano y largo plazos.

Anexo (conclusión)

Planeación reguladora, comprensiva y adaptativa (RCA)

La planificación se concibe como el proceso mediante el cual se genera, coordina e implementa una alternativa de desarrollo. Presupone una intervención del Estado muy importante, al menos igual que la del sector privado. Se formulan planes prospectivos de carácter global, regional y sectorial y se prevé su implementación a través de planes operativos. Es adaptativa porque adecua los objetivos e instrumentos propuestos por el plan respectivo de acuerdo con las cambiantes condiciones económicas, políticas y ambientales que surgen de la negociación, y la participación de los distintos agentes sociales.

Planeación reguladora, comprensiva y normativa (RCN)

El Estado es preponderante; el sector privado nacional o extranjero tiene muy poca o nula injerencia en la formulación y aplicación de la estrategia de desarrollo. Se producen planes globales que establecen principios y objetivos de desarrollo, y las líneas generales de acción y promoción del desarrollo que se ha asignado al Estado, teniendo como campo de acción el conjunto de la estructura económica y social. Es normativa porque la fase operativa del plan no está prevista o al menos razonablemente bien definida, y no prevé mecanismos para adaptarse a cambios en el contexto.

Fuente: ILPES/CEPAL (1980), "El estado de la planificación en América Latina y el Caribe", ILPES, Venezuela.

Referencias bibliográficas

- Barrenechea, J.J., E. Trujillo y A. Chorny (1990), *Salud para todos en el año 2000; implicaciones para la planificación de los sistemas de salud*, Universidad de Antioquia, Colombia.
- Fuentes, Zenón A. y G. Sánchez Guerrero (1990), "Metodología de la planeación normativa", *Cuadernos de Planeación y Sistemas*, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Ingeniería, UNAM, México.
- Instituto de Economía Energética (IDEE) (1992), "Planeamiento energético integral para satisfacer el acceso a los servicios energéticos básicos; el caso de Argentina", Bariloche.
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (1993), "Repensando la planeación", CEPAL Chile, documento LC/IP/R. 139, noviembre.

- Rodríguez-Padilla, V. y R. Vargas (1996), "Energy Reform in Mexico: A New Development Model or Modernization of Statism?", *Energy Policy*, vol. 24, núm. 3.
- Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN) (1980), *Programa de energía; metas a 1990 y proyecciones al año 2000*, México.
- Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP) (1985), *Programa nacional de Energéticos, 1984-1988*, México.
- (1990), *Programa Nacional de Modernización Energética, 1990-1994*, México.
- Secretaría de Energía (1995), *Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía, 1995-2000*, México.