

El debate sobre la protección del consumo energético en México: Oportunidades Energético vs la *tarifa social doméstica*

Edgar Belmont Cortés*

En el actual contexto económico, social y político, el debate sobre la política energética del Gobierno Federal adquiere relevancia al ponerse a prueba la capacidad del Estado para asegurar la protección del consumo energético a los sectores sociales que viven en condiciones de precariedad. En este debate entran en tensión lógicas y posiciones divergentes, las cuales se enmarcan en el Programa Oportunidades Energético y en la iniciativa del Sindicato Mexicano de Electricistas sobre la *tarifa social doméstica*.

En las últimas semanas la política tarifaria en el sector energético ha generado descontentos y movilizaciones en diferentes partes del país, esto a raíz del alza gradual en los hidrocarburos, las tarifas eléctricas y el diesel, que afecta notablemente, por ejemplo, a actividades como la industria pesquera, el transporte público o la distribución de bienes y mercancías a lo largo y ancho de la República Mexicana. Si bien estas manifestaciones se inscriben en un plano económico, dan cuenta además de la “sensibilidad” que tiene el tema energético también en el plano político y social.

* Candidato al doctorado por la Université d'Evry (Centre Pierre Naville) y la Universidad Autónoma Metropolitana (Iztapalapa). Imparte el taller “La disputa por el rol social de la empresa pública” en la Escuela de Cuadros Sindicales del SME.

El objetivo de este artículo es mostrar, brevemente, que el debate energético adquiere, en el contexto actual, una mayor relevancia no sólo porque este sector sigue siendo importante para el desarrollo y expansión del mercado interno, es decir, porque la industria petrolera y eléctrica son dos piezas claves y estratégicas en el desarrollo económico del país, y de ahí que sea indispensable re-articular desde una perspectiva nacional la política energética y la política industrial; sino además porque el consumo energético adquiere una centralidad en el contexto vital de cualquier persona al vincularse tanto al tema del medio ambiente y el desarrollo sustentable, como a la esperanza y calidad de vida de la población.

A partir de este aspecto nos parece importante discutir someramente

el debate que existe en México en torno al *derecho social a la energía*, esto porque en diferentes iniciativas de privatización del sector eléctrico y aun hoy en día, la posición del Ejecutivo Federal se enmarca en el supuesto de que las *misiones* del servicio público habrían llegado a su fin con el interés de justificar la apertura y liberalización del sector.

En este sentido, al señalar que el Estado mexicano habría cumplido con su tarea de hacer *accesible* la electricidad a la población, se busca justificar la mal llamada “desregulación” del mercado eléctrico. Este argumento resulta, sin embargo, bastante endeble si consideramos que las *misiones* del servicio público se inscriben en la consigna de hacer *accesible* el servicio a toda persona, en cualquier parte del territorio nacional (electrificación), en

cualquier momento (continuidad del servicio), e independientemente de su posición económica, social y geográfica; y en condiciones de calidad (adaptabilidad) y a un precio accesible (justo) y estable.

Precisamente, en el debate sobre la reforma energética, la discusión en torno a las *misiones* del servicio público de energía eléctrica, es fundamental para resaltar el sentido de la prestación de dicho servicio. Este debate adquiere además una mayor centralidad en el contexto de la crisis económica, porque pone a prueba la capacidad del Estado no sólo para regular el mercado financiero, sino para definir los mecanismos que aseguren la protección de los sectores sociales más vulnerables de la población; de ahí que la “iniciativa” para que se reconozca el derecho social a la energía adquiera una mayor relevancia ante la pérdida del poder adquisitivo, el control que se ejerce “desde arriba” a los proceso de negociación salarial, y la orientación (bastante nebulosa) de la política tarifaria que se define desde el Gobierno Federal.

Así, el llamado a definir y aplicar mecanismos de protección al consumo energético, forma parte de una crítica mucho más amplia que se dirige a la política energética neoliberal, poniendo en juego, entre otros, el rol social de la empresa pública y la responsabilidad del Estado como promotor del desarrollo social; por ello estos referentes son importantes como “contrapeso” a los criterios que orientan al sector eléctrico y los cuales se inscriben en una perspectiva de corto plazo.

En este tenor, la dirigencia del Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) anunció (enero 2009) diversas acciones que en el fondo ponen a debate diversos mecanismos o dispositivos que buscan asegurar la protección del consumo energético de las familias mexicanas más vulnerables, incluyendo a la clase media, al solicitar, por ejemplo, que se derogue la Tarifa de Alto Consumo Doméstico que se mantiene desde febrero del 2002, cuando fue decretada por el expresidente Vicente Fox¹.

Por ello, resulta importante la iniciativa anunciada por la dirección del SME para organizar en México en el mes de julio pasado, un “foro” internacional sobre el derecho social a la energía, esto incluso con el apoyo de la organización internacional *Droit a l’Energie S.O.S Futur*;

¹ Acuerdo que autoriza el ajuste, modificación y reestructuración a las tarifas para el suministro y venta de energía eléctrica, y reduce el subsidio a las tarifas domésticas. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de febrero del 2002.

dicha propuesta es oportuna para ampliar la discusión a partir de la experiencia internacional sobre este tema, porque rompe, además, con la idea de que la organización sindical se encuentra “encerrada” en demandas de carácter gremialista, pues esta iniciativa bien puede inscribirse en la lógica de la ciudadanía social², es decir, al poner a discusión, en este caso, algunos dispositivos que contribuyen a la integración social.

Precisamente, aunque no constituye un tema para este espacio, es importante resaltar que la experiencia francesa es un referente importante en el debate sobre el derecho a la energía, pues si bien esta iniciativa emerge como una *crítica social* a la liberalización del mercado de consumidores (1999-2007), la clase política, incluyendo los legisladores, y la propia dirección de la empresa Electricidad de Francia, se dan a la “tarea” de enmarcar el rol social de la empresa pública, con el objetivo de hacer frente a las contradicciones del libre mercado y “administrar” las paradojas de dicho proceso dentro y fuera de la empresa; mientras que en el caso mexicano, como hemos señalado, la posición del Poder Ejecutivo Federal se enmarca en el *falso* supuesto de que las *misiones* del servicio público habrían llegado a su fin.

Ahora bien, esta iniciativa (derecho social a la energía) adquiere mayor relevancia con la crisis económica actual al inscribirse en la crítica social que exige una mayor regulación sobre el mercado internacional. En este sentido, el argumento que desarrollaremos es que en el debate sobre este tema se ponen en juego dos orientaciones divergentes a partir de que ambas difieren en torno a los dispositivos institucionales y jurídicos que aseguren la protección de un consumo energético a los sectores sociales en situación de pobreza, cuyo poder adquisitivo se ha visto reducido drásticamente en los últimos años.

En este sentido, el Programa Oportunidades Energético se inscribe más bien en una política asistencialista del actual Gobierno Federal, la cual consiste básicamente en “apoyar” con recursos económicos (50 pesos bimestrales) a las familias consideradas como las más pobres del país, para el pago de su consumo energético; política asistencial que se suscribe, por otra parte, fuera del marco del servicio público.

En contraposición, la propuesta del Sindicato de Electricistas para que se reconozca jurídicamente el derecho

² Cfr. Robert Castel, *L’Insécurité Sociale*, Paris, Seuil, 2003.

social a la electricidad, se enmarca en los referentes del servicio público, ya que propone la *tarifa social doméstica* con el objetivo de asegurar un consumo mínimo de kilowatts a la población en condiciones de marginalidad, incluyendo a los sectores urbano-populares y a la clase media, al solicitar que se “revise”, desde el Congreso de la Unión, la orientación de la política tarifaria que impone el Poder Ejecutivo.

La política energética neoliberal y Oportunidades Energético

Aunque no contamos con el espacio para explicar aquí los rasgos que definen la política energética neoliberal, podemos sostener en términos generales que existe una continuidad en la política sectorial desde 1992, cuando en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se reforma la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, enmarcándose en el absurdo de distinguir las actividades del sector que son de *interés general* y aquellas que no lo son; lo cual representaba, por otra parte, una forma de “dar vuelta” a los preceptos constitucionales (arts. 27 y 28) que reservan al Estado la orientación y organización del sector eléctrico. Precisamente, en el Plan de Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa se considera que es “estratégico”, en nombre de la “competitividad” y de la creación de empleos, el impulsar los “proyectos” de inversión en el sector bajo las modalidades que no constituyen *servicio público*. Así, en el Primer Informe de Gobierno de Calderón se reflejan las contradicciones de una política energética que parece ajustarse más bien a los compromisos adquiridos con el capital transnacional, o bien a las presiones de organismos financieros internacionales o de gobiernos extranjeros³; pues de acuerdo con los datos oficiales, en julio del 2007⁴ el país contaba con un margen de reserva cercano al 50%, lo que reflejaba no sólo la falta de planeación del sector eléctrico, sino el juego que existe entre el interés privado y la política energética que se define desde el Poder Ejecutivo.

³ Al respecto, resalta esta nota informativa del gobierno español sobre México, en el marco del Foro Económico de Davos, Suiza, 2007: “Las perspectivas apuntan a un importante progreso de la inversión española en los próximos años, debido al interés de las empresas españolas en los procesos de privatización y liberalización” (Ministerio de la Presidencia Española), *Reforma*, 26 enero de 2007.

⁴ Cf. Primer Informe de Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, consultable en la página electrónica: <<http://www.informe.gob.mx>>.

Ahora bien, una tesis es que siendo endeble dicha política ante la crítica social, el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa a pocos días de haber dado inicio su sexenio, reinaugura el *debate* energético al anunciar el Programa Oportunidades Energético; así, de enero de 2007 a abril de 2008, el Gobierno Federal ha destinado en conjunto poco más de 3,770 millones de pesos para dicho programa, a través de la Secretaría de Desarrollo Social⁵.

Sin embargo, esta decisión sería cuestionada, primero, por su carácter asistencialista y por la falta de voluntad política para hacer frente a los rezagos estructurales del país y con ello al *régimen de privilegios* que favorece, por mucho, la concentración de la riqueza en México; y segundo, porque el Programa Oportunidades Energético se encuentra, desde su origen, desarticulado de la política energética y del marco del servicio público. La decisión de apoyar económicamente el gasto de las familias más “pobres” en energéticos representa, sin embargo, un gesto simbólico que tiene repercusiones importantes en el debate energético, pues inaugura quizás como un efecto no deseado, la discusión sobre la *protección al consumo* de las familias marginadas del país.

En el marco de las Cien Acciones para los Primeros Cien Días de Gobierno, y gracias al trabajo responsable del Congreso, he instruido a la Secretaría de Desarrollo Social y a su titular, aquí presente, así como al secretario de Hacienda y Crédito Público, para que incrementen en tres mil millones de pesos el presupuesto del Programa de Oportunidades, lo que significa un crecimiento de más del 10 por ciento de la inversión total de este programa. Vamos a entregar, con ello, un apoyo adicional a los cinco millones de familias beneficiarias, con lo cual el programa tendrá un alcance para 25 millones de mexicanos. Este nuevo componente energético del programa representa un 25 por ciento de lo que en promedio hoy gastan las familias beneficiarias de Oportunidades en consumo de energía; es un 30 por ciento que se adiciona a lo que ahora se recibe de apoyo alimentario, y con esta decisión Oportunidades crece y se fortalece en beneficio de los mexicanos que más lo necesitan⁶.

⁵ Datos obtenidos a través del Programa de Acceso a la Información y a pregunta expresa del autor sobre el gasto bimestral del Programa Oportunidades Energético.

⁶ Felipe Calderón Hinojosa, “El Presidente Calderón en el evento Oportunidades Energético”, Sala de Prensa, Presidencia de la República, 24 de enero 2007, sitio: <www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=28733>.

En este sentido, la señal enviada por el Poder Ejecutivo abría la discusión sobre la reforma energética al entrar en juego, primero, la decisión de “apoyar” financieramente el consumo energético de las familias más pobres del país; y segundo, con la iniciativa de la organización sindical de electricistas (SME) para promover en la negociación contractual 2006-2008, el reconocimiento al *derecho a la electricidad*, e impulsar en el Congreso de la Unión una iniciativa donde se reconozca la *tarifa social doméstica* para los sectores marginados del país.

Ahora bien, considerando que el acceso al servicio público de electricidad es un derecho de los mexicanos reconocido en la Constitución Política, y que su consumo es vital para el desarrollo integral de toda familia mexicana, es importante fortalecer las misiones que enmarcan la prestación del servicio público de energía eléctrica, y definir, por lo tanto, los mecanismos que garanticen no sólo el acceso al servicio en condiciones de equidad, calidad, seguridad, continuidad y adaptabilidad, sino la protección del consumo en los sectores más desfavorecidos del país.

La decisión de apoyar con 50 pesos bimestrales el pago de la factura energética (gas, electricidad u otra fuente) responde, en todo caso, a la crítica hecha a gobiernos federales anteriores, pues las diversas iniciativas de privatización que han sido presentadas en el Congreso desde 1999, no definen los mecanismos que garantizarían la protección de los sectores sociales marginados del país, en el supuesto de que el mercado de consumidores se abriera al juego de la “libre competencia”.

Si bien el Programa Oportunidades abriría sin querer un vértice importante en el debate energético, al poner en discusión la protección del consumo de las familias “pobres” del país, no existen hasta ahora señales favorables para suponer que el Ejecutivo promueva una reforma energética donde se profundice en temas como la tarifa social. Por el contrario, el presidente Felipe Calderón y el propio director de la Comisión Federal de Electricidad han señalado, cada uno por su parte, al igual que Ernesto Zedillo y Vicente Fox, que las misiones de la empresa pública nacionalizada de energía eléctrica han sido cubiertas satisfactoriamente, debido a que el país alcanza índices de electrificación comparables internacionalmente, cercanos al 97.33% de la población, esto de acuerdo con el Informe Presidencial del 2007⁷.

⁷ Primer Informe Presidencial, en el rubro de Economía Competitiva, Energía, Hidrocarburos y Electricidad, sitio: <<http://www.informe.gob.mx>>.

Ahora bien, suponer que las misiones de la empresa han sido alcanzadas, significa que existe una visión parcial de las obligaciones que se tienen en la prestación del servicio público, pues dichas misiones del servicio público de energía eléctrica implican no sólo el derecho de acceder al servicio en cualquier parte del territorio y en cualquier momento, independientemente de la posición social que se ocupe, sino, además, asegurar la continuidad del servicio en condiciones de calidad y bajo costo, garantizando incluso la seguridad en la infraestructura eléctrica y la adaptación del servicio al desarrollo tecnológico.

A 70 años de la creación de la Comisión Federal de Electricidad, podemos afirmar hoy con satisfacción que ha cumplido con la *misión histórica* que soñaron sus fundadores y que las leyes de nuestro país le encomendaron: electrificar a México⁸.

El derecho social a la energía y la protección del consumo energético

Como hemos señalado, la iniciativa de la organización sindical para “relanzar” el debate sobre el derecho a la energía, es relevante no sólo al cabildear en el Congreso de la Unión el voto favorable a la iniciativa que en marzo del 2007 fue presentada en torno a la *tarifa social doméstica*⁹, sino porque se inscribe en la crítica que se ejerce al modelo de mercado y a la política energética neoliberal, la cual se orienta en el ideal del libre mercado, en la (mal) llamada “desregulación” del sector eléctrico nacionalizado, y en la “apertura” del mercado de consumidores, al concebir que la electricidad, como cualquier otra mercancía, se sujeta a los designios del libre intercambio.

En este sentido, la crítica que se hace a la política energética y a la política tarifaria del Gobierno Federal, se aviva ante la vulnerabilidad que viven millones de mexicanos y que se extiende a diversos sectores de la población; es decir, más allá de los “límites” o las fronteras que definen a

⁸ Alfredo Elías Ayub, director general de la Comisión Federal de Electricidad. Diversas intervenciones en la Conmemoración del 70 Aniversario de la Comisión Federal de Electricidad, 14 de agosto de 2007, Sala de Prensa, Presidencia de la República, sitio: <www.presidencia.gob.mx/buscador/index.php?contenido=31378#b1>.

⁹ Cfr. Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, PRD, <http://prdleg.diputados.gob.mx/diputado/ramon_pacheco/intervenciones/ver2325.html>.

la población en “pobreza extrema”; de ahí que en el debate para definir los mecanismos que garanticen la protección del consumo energético, se articule, también, a la demanda de derogar la Tarifa de Alto Consumo, debido a que ésta repercute negativamente en el poder adquisitivo de los sectores populares y de la clase media.

Precisamente, más allá de que los recursos energéticos sean la base para el desarrollo de la economía nacional y de los sectores productivos, la crítica que se hace a la orientación de la política energética se enmarca en la consigna de que el consumo energético se articula además al contexto vital y a la calidad de vida de los mexicanos. En este sentido, la energía eléctrica es sin lugar a dudas un bien fundamental para asegurar también el desarrollo social de cualquier país; por ello el servicio público de energía eléctrica no sólo es estratégico, sino vital en el contexto social de cualquier persona y de toda familia.

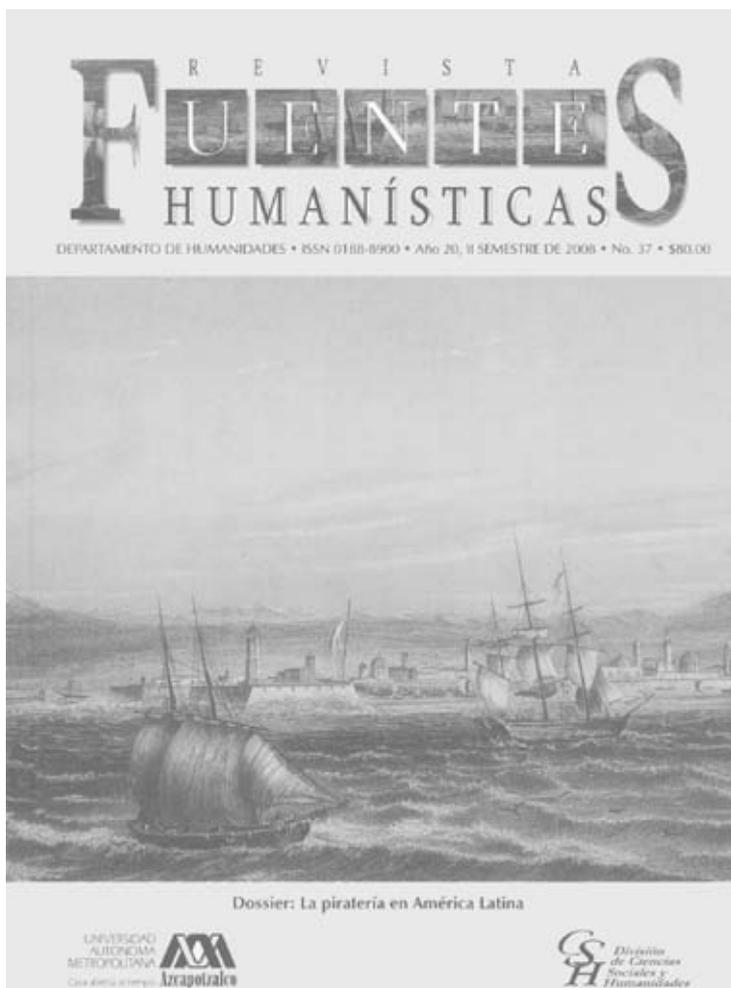
En este sentido, el debate sobre el *derecho a la energía* tiene una aportación importante porque señala, fundamentalmente, las implicaciones del consumo de energía eléctrica en el contexto vital de toda familia mexicana; es decir, lo esencial que es para los sectores sociales en condiciones de precariedad, acceder y tener garantizado el consumo de energía.

Por tal razón el debate energético no sólo implica una disputa por orientar la política energética y la empresa pública, sino que integra además problemas claves de la sociedad contemporánea a los que se asocian el desarrollo sustentable, la producción y el consumo de energía, y nuestras aspiraciones a una vida digna. En este sentido, dicha iniciativa plantea en el fondo una articulación entre la política energética y el contexto vital de los mexicanos. Así, en el debate que lanza el Sindicato de Electricistas sobre el derecho a la energía y la protección del consumo energético, se pondera, sobre todo, el *valor de uso* de la electricidad, contraponiéndose al ideal del libre mercado, en donde ésta se concebiría más bien como una mercancía.

La iniciativa de que se reconozca la *tarifa social doméstica* como un mecanismo de protección social, se inscribe, además, en un sentido de justicia social y también en una problemática que es mucho más compleja en Luz y Fuerza del Centro, donde las pérdidas no técnicas de energía eléctrica se deben, en parte, a una relación de intercambio irregular que se asocia al limitado poder adquisitivo de sectores urbano-populares. Así, algunos de los aspectos que se ponen a discusión con esta iniciativa son los siguientes:

- a) La protección del usuario en condiciones de precariedad al reconocer que el consumo de energía eléctrica se encuentra asociado a diversos indicadores de su calidad de vida y, en consecuencia, al desarrollo y la cohesión social.
- b) Se trata de una iniciativa que pondera el *valor de uso* de la energía eléctrica¹⁰, porque propone mecanismos de protección y solidaridad con los usuarios en condiciones de precariedad, lo que implica fortalecer el carácter social de la empresa pública con la aplicación de mecanismos técnicos, jurídicos y financieros que aseguren el consumo de energía a los sectores sociales de escaso poder adquisitivo, y exigir al mismo tiempo la inversión pública en el mantenimiento y la expansión de la infraestructura eléctrica.
- c) Busca refrendar el vínculo social de la empresa pública con el usuario que vive en una situación marginal y de pobreza, esto es, más allá de una relación meramente burocrática o mercantil, ya que pone a discusión los dispositivos que garanticen el acceso al servicio y el consumo energético.
- d) Al ponderar el *valor de uso* de la energía eléctrica y el carácter social de la empresa pública, la iniciativa de *derecho a la energía* en tanto derecho al consumo energético, se concibe además como un factor de equilibrio social, es decir, como un componente importante de la justicia social. En este sentido, reconocer el *derecho a la energía* implica fortalecer la noción de servicio público ahora que el neoliberalismo ha reducido en mucho la responsabilidad social del Estado. El *derecho a la energía* es un contrapeso al discurso de mercado y al modelo de gestión de la empresa pública, que se focaliza más en la eficacia económica que en las *misiones* y el rol social que se le ha asignado.
- e) El *derecho a la energía* es una respuesta política al neoliberalismo y a la supuesta despolitización del mercado; no es de extrañarse, entonces, que el reconocimiento de este derecho encuentre entre sus principales opositores a los mismos intereses que pretenden abrir el mercado y privatizar el sector eléctrico, sin otra protección social que la supuesta ética empresarial. En Brasil, por ejemplo, el *derecho a la energía* ha sido también un tema de debate, sin embargo este “dere-

¹⁰ Franchon, O. y Vakaloulis, M., *Le Droit à l'Énergie. Modernité d'une Exigence Démocratique*, Paris, Syllepse, 2002.



cho” no se constituyó como tal en la constitución o en la reglamentación secundaria de este país, sino que se trata más bien de una política de gobierno que busca llevar la energía a quien no la tiene y que, como tal, está sujeta a los vaivenes de las elecciones o de la composición de las fuerzas políticas. Sin embargo, el debate se encuentra abierto.

- f) Otro aspecto importante es que la iniciativa *tarifa social doméstica* ha sido sostenida no sólo por organizaciones sindicales sino por actores sociales diversos en los que destaca un acercamiento y diálogo con los usuarios. La protección social del consumo de los sectores más desfavorecidos implica, en consecuencia, abrir espacios de diálogo y participación social mucho más amplios, en los que tendrían que intervenir los usuarios del servicio público.

Lo anterior explica por qué la iniciativa “derecho a la energía” constituye para el Sindicato de Electricistas

una estrategia con la cual se busca entretejer una alianza con los usuarios urbano-populares, poniendo a debate el rol social de la empresa ante el incremento de las tarifas eléctricas y la afectación al “bolsillo” de los mexicanos, particularmente en el poder adquisitivo de la clase popular.

Así, la posibilidad de reconocer el *derecho a la energía* se inscribe, por otra parte, en los referentes que se enmarcan en las *misiones* del servicio público, lo cual es planteado como un problema ante la falta de mecanismos de protección social que aseguren la continuidad del servicio, particularmente en los sectores sociales que, por falta de pago del servicio doméstico, incurren, en la mayoría de los casos, en actos *ilícitos* o irregulares por el hecho de que la electricidad constituye un bien de primera necesidad.

Conclusión

La crisis estructural del capitalismo financiero y del modelo económico neoliberal pone a discusión la capacidad que tiene el Estado para regular el mercado y la economía ficticia, y también su capacidad de respuesta para asegurar el mínimo de garantías individuales y colectivas que garanticen el equilibrio y la cohesión social.

Tomando en cuenta esto, el complejo escenario económico, político y social que enfrentamos cotidianamente, pone a prueba en muchos sentidos el rol de la empresa pública no sólo desde el punto de vista económico —considerando, por ejemplo, que la *calidad* del servicio constituye también un tema de debate—, sino también en un plano social, a partir de que la política energética neoliberal recompone los espacios de conflictividad dentro y fuera de la empresa pública.

Precisamente aun cuando el debate sobre la protección del consumo energético a los sectores urbano-populares ha sido poco abordado en nuestro país, creemos que es tiempo de ampliar los espacios de deliberación, y de discutir los mecanismos o dispositivos que mejor se ajusten a nuestra realidad económica y social; esto es relevante además porque es importante resignificar y dar contenido a la solidaridad y la justicia social. Todo ello merece ser discutido ampliamente.