

La reforma energética y la neutralización de lo político

Edgar Belmont*

El sector energético se encuentra en un proceso de reorganización que se ve influenciado tanto por la crisis financiera del Estado y el rezago tecnológico, como por la presión de sectores externos e internos que buscan participar en el financiamiento o en la operación de la actividad energética; sin lugar a dudas, en un gran negocio. Lamentablemente, la dificultad para reconstruir consensos alrededor de la modernización de los servicios públicos en México responde no sólo al conflicto de intereses que se ha creado alrededor del sector eléctrico y de la telecomunicación, sino también por incapacidad de los actores políticos para reconstruir un terreno de negociación alrededor de los objetivos de la empresa y de las misiones del servicio público.

Nuestro argumento es que el conflicto entre el gobierno federal y el Sindicato Mexicano de Electricistas se inscribe no sólo en el debate sobre el deterioro de la prestación del servicio público de energía eléctrica, como consecuencia de las restricciones presupuestales y de la disputa por precisar los contenidos de la restructuración de la empresa; esto a pesar de las estrategias mediáticas empleadas por el gobierno federal para justificar la extinción de Luz y Fuerza del Centro al descontextualizar la producción del servicio y al enmarcar la prestación del servicio en la evaluación y la comparación de indicadores de desempeño o en el binomio calidad/precio; sino también,

en la disputa por definir los contenidos de las reformas de segunda generación anunciadas por el Poder Ejecutivo en su Tercer Informe de Gobierno; es decir, en el interés del gobierno por apuntalar el actual régimen político-económico, aun cuando ello signifique un retroceso importante en nuestras aspiraciones por una sociedad democrática al violentar derechos individuales y colectivos y al poner a prueba nuestro endeble marco institucional. Detrás del juego mediático que se construyó sobre el cierre de la empresa, el Poder Ejecutivo busca mostrar la imagen de una *mano dura* frente las reformas que se enmarcan en la *agenda de la competitividad* con el propósito, también, de posicionarse frente a la pérdida de legitimidad que enfrenta en el contexto electoral 2010-2012. La consigna del gobierno federal de “dejar atrás los mitos y los tabúes” se

traduce en la idea de que algunos preceptos constitucionales, por ejemplo, el monopolio estatal sobre actividades estratégicas, en los cuales se movilizan conceptos como soberanía o seguridad energética, representan un obstáculo para la modernización del país; categoría polisémicas que se enmarcan en el discurso oficial en la idea de evolución, pero también de ruptura con el pasado. Ahora bien, nuestro argumento es que en este proceso se despliega una estrategia político-mediática que busca neutralizar lo político y coartar el derecho a disentir y a discutir el contenido de las “reformas” que permitan alcanzar una sociedad más equilibrada.

El conflicto que existe alrededor de Luz y Fuerza del Centro nos interroga, sin embargo, sobre las condiciones que existen en México para abrir espacios de deliberación y para

* Doctor en Sociología por la Université d'Evry-Val d'Essonne, y en Estudios Sociales por la UAM-Iztapalapa.

construir los consensos y los acuerdos que repercuten en el espacio sociopolítico y socioproductivo. La indisposición mostrada por el Poder Ejecutivo y por el Poder Legislativo para deliberar la pertinencia o no de cerrar Luz y Fuerza del Centro o de iniciar un proceso contencioso con el Sindicato Mexicano de Electricistas, se expresa en que la ocupación de la empresa había sido consensada presumiblemente entre la clase política y la cúpula empresarial con anterioridad; pero también, en el hecho de que la decisión se apoya en la crítica social a las organizaciones sindicales y en la promesa de que el servicio se seguiría prestando con *normalidad* y que la decisión se traduciría -en lo inmediato- en un incremento en la calidad del servicio y en un *mejor trato* al usuario/cliente.

Ahora bien, la descontextualización de la producción del servicio de energía eléctrica y el uso del *prejuicio* y de la descalificación como palanca o como herramienta se combinan en las estrategias mediáticas empleadas por el Poder Ejecutivo; la cuales se reproducen en la idea de que la empresa y el cliente son víctimas de los *malos trabajadores* y de los *malos sindicalistas*; pero también, de un marco jurídico (laboral o sectorial) que limita la competencia y un mejor servicio en términos de la calidad/precio/variedad. En este contexto discursivo, la “ruptura con el pasado” se inscribe en un juego en el que el perfil laboral y político de los trabajadores se pone a prueba, al igual que su competencia y disposición para integrar pasivamente los *cambios* de la empresa. En el conflicto entre el gobierno federal y el Sindicato Mexicano de Electricistas y en la justificación del cierre de la fuente de trabajo de 44 asalariados entran en escena elementos irracionales y dispositivos ideológicos como mecanismos de control y de disciplina social; este juego ideológico puede apreciarse en la controversia que se ha generado a partir de que el gobierno federal ha señalado que sería “inmoral” la contratación colectiva de los trabajadores afiliados al SME y en resistencia ante la propuesta o la posibilidad de crear la División Centro-Sur de CFE y de que la figura de patrón sustituto sea reconocida; pues en el fondo, la descalificación como estrategia se expresa en el terreno político al poner a prueba el *consentimiento* a la política energética y a la *forma* como procedió el Poder Ejecutivo en el cierre de Luz y Fuerza del Centro; la cual, sobra decir, es objeto de litigio al debatir si el Poder Ejecutivo se excedió en sus atribuciones, si el cierre de la empresa o el decreto de extinción de LyFC es constitucional o no, y si sigue vigente el CCT en tanto que persiste la materia de trabajo.

En el caso de Luz y Fuerza del Centro vemos el uso parcial de la información y de los *datos* con fines políticos,

pero también, un escenario mediático que llama la atención por su efectividad como dispositivo en la neutralización del conflicto y en la descalificación de los trabajadores afiliados al SME, al poner en juego las figuras del *buen trabajador* y del *buen servicio*. Mecanismos que, al descontextualizar la producción de bienes y servicios, neutralizan el debate, en el fondo, sobre las condiciones en los que éstos se producen.

Esto último se combina con el hecho de que las tensiones que se reflejan en el México contemporáneo se expresan también en el hartazgo de los ciudadanos de vivir permanentemente en la resistencia; frente a ello, existe, sin embargo, una dificultad para identificar las *causas* del malestar, una interiorización de la culpa o una subjetivación de la injusticia que se expresa en un repliegue sobre “uno mismo” en la búsqueda de una respuesta; ya sea en la trayectoria o en las “oportunidades” “para salir adelante” que apelan a la libertad y a la responsabilidad de cada uno; un repliegue sobre sí mismo que se expresa en la consigna de que hay que “aguantar” o qué le “hacemos”; en la idea de que sí el *otro* no se queja es quizás porque el “malestar” sea síntoma de debilidad. En este sentido, frente a la creciente desigualdad que se vive en México, la posibilidad de acciones o movilización colectiva exige un mayor análisis debido a que no basta que los sujetos experimenten un sentimiento de injusticia, sino que se requiere también que estén convencidos de que es posible intervenir en la búsqueda del equilibrio o en la negociación del orden.

Para situar el conflicto en su dimensión histórica y para explicar por qué entra en juego el derecho a disentir, realizaremos una síntesis del proceso en el que se discute la viabilidad de la empresa pública.

El marco fundador de la empresa pública bajo tensión

Nuestro punto de partida es la nacionalización de la industria eléctrica (1960) como un acto que *mitifica* el rol de la empresa pública en tres ejes: la contribución del sector eléctrico en el desarrollo social y económico del país; el aprovechamiento *colectivo* de los recursos naturales para la producción y el consumo del servicio eléctrico en beneficio de los mexicanos; y el supuesto de que siendo la energía eléctrica un servicio de primera necesidad, éste debe escapar a una lógica mercantil o al principio de escasez, no sólo por razones éticas o políticas, sino también por los imperativos técnicos y operativos que lo caracterizan¹.

¹ Véase Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario de los Debates*, 28 de octubre de 1960.

A partir de este acto fundador de la empresa pública nacionalizada, la integración del sistema eléctrico nacional se conduce en dos vías: la primera es técnica al concretarse la integración de frecuencias (1972-1976) y la interconexión de la red eléctrica a una escala nacional (1978), salvo el subsistema eléctrico de Baja California; la segunda es política, al poner a discusión la integración de las empresas eléctricas que operaban en el país y la integración de las organizaciones sindicales y contratos colectivos; sobre este último proceso existen distintas versiones –la oficial, la escrita y la no escrita–; en todo caso, la integración de las empresas no se concretiza por razones políticas y no por razones de carácter técnico u operativo.

La Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica de 1975 dispone, en consecuencia, la liquidación de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro y, como hemos visto mas arriba, la coloca en un estado de incertidumbre permanente, hasta que en 1989 la dirigencia sindical (Jorge Sánchez, 1987-1993) negocia con el candidato a la presidencia de la República (Lic. Carlos Salinas de Gortari) quitar “el apellido” a la empresa y “sentar las bases” para la creación de nuevo organismo: un juego político en el que la concertación con el Poder Ejecutivo y las expectativas de contar con una “nueva empresa” se confronta, sin embargo, al cambio de modelo y política energética².

La paradoja de este proceso es que las expectativas para llevar a cabo la reestructuración de la empresa pública se topan con el hecho de que ésta no cuenta con autonomía financiera y operativa, y al escenario en el que el proyecto neoliberal y los ajustes a la esfera política y económica, acotan el papel del Estado en la organización del sector eléctrico a la figura de regulador, dejando de ser un “actor protagónico” en el desarrollo económico y enmarcando la modernización del sector público en las consignas de la eficiencia y de la eficacia. Precisamente, en el Plan Nacional de Desarrollo (Lic. Carlos Salinas de Gortari) se señalaba que lo que en otros tiempos fue exitoso “hoy es gravoso” o que la eficiencia del Estado se medía no por su tamaño sino por su capacidad para dar respuesta a las demandas de los ciudadanos³.

² Belmont, E. (2002), *Organización, identidad y acción colectiva: El Sindicato Mexicano de Electricistas frente a la iniciativa de privatización del sector eléctrico*. Tesis de Maestría en Sociología Política, Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora, México. Melgoza, J. y Ortega, C., “La industria eléctrica” en De la Garza (coord.), *La privatización en México: Consecuencias sociales y laborales*, México, Plaza y Valdés, 1998.

³ Véase Carlos Salinas de Gortari, *Plan Nacional de Desarrollo (1988-2004)*.

Las expectativas de crear un nuevo organismo se confronta a un proceso de desincorporación de las empresas públicas, a las restricciones presupuestarias, síntoma de la falta de autonomía financiera y operativa de la empresa, a la apertura comercial (Tratado de Libre Comercio, 1994), a la política de la despolitización del mercado energético y a la desmitificación de los servicios públicos. Situación que se explica porque antes de crear jurídicamente el nuevo organismo (Luz y Fuerza del Centro: LyFC) se llevaron a cabo reformas a Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (1992) para posibilitar la participación del sector privado en la generación eléctrica; poniendo en juego, por lo tanto, los referentes de la empresa pública integrada y el rol del Estado en la orientación y la organización del sector energético. Las expectativas que se crearon alrededor del nacimiento de LyFC como un organismo público descentralizado –con personalidad jurídica y financieramente sano– se confrontan a las dificultades, por lo tanto, de reconstruir un marco de negociación que permitiera re-articular compromisos sociopolíticos y socio-productivos⁴. En este sentido, aun cuando la creación del nuevo organismo LyFC se enmarca en el compromiso de mejorar la productividad y de sanear las finanzas del organismo, la indefinición del proyecto de la empresa en una perspectiva de largo plazo es uno de los factores que acota la posibilidad de precisar los criterios que orientarían la reestructuración de la empresa y la disponibilidad de recursos financieros y técnicos para alcanzar los indicadores de productividad convenidos en el acuerdo de productividad de 1994; además de considerar la crisis económica de 1995.

En este contexto político y económico se crea un *impasse* político y productivo no sólo por la falta de recursos financieros o por la indisposición de la Secretaría de Hacienda para absorber la deuda histórica de LyFC con Comisión Federal de Electricidad y de revisar, entre otros, el contrato de compra-venta de electricidad entre ambas empresas, el cual era un mecanismo de control político bastante importante, sino también porque habría de configurarse un *impasse* en el terreno político y productivo que limitaba la construcción de acuerdos en torno a la reestructuración de las distintas áreas administrativas y operativas; la regionalización de las áreas de trabajo y sistematización de los procesos de trabajo; entre otras razones, porque la

⁴ Belmont, E. *Réorientations et réorganisation du service public de l'énergie électrique: Les cas d'Électricité de France et de Luz y Fuerza del Centro*. Thèse en cotutelle Doctorat, Université d'EvryVal d'Essonne, Centre Pierre Naville, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 1 julio 2009.

reorganización del sector eléctrico nacional se enmarcaba abruptamente en la liberalización del sector como puede leerse en el Plan Nacional del Desarrollo de Ernesto Zedillo (1994-2000)⁵.

La controversia que existe alrededor de la *calidad* del servicio y de la *satisfacción* del cliente pone a discusión —en consecuencia— no sólo la disposición de los trabajadores para integrar los cambios de la empresa y los ajustes a los contenidos del trabajo; sino también, la reorientación de la política energética y sus repercusiones en la operatividad de la empresa; aspectos que no son tratados en el debate sobre la extinción de Luz y Fuerza del Centro y que es coherente con la decisión de Poder Ejecutivo de ocultar, por razones de Estado o de seguridad nacional, la información necesaria para hacer un juicio más objetivo sobre las razones que se enuncian en el decreto de extinción. La decisión de ocultar la información abona, en consecuencia, a los retrocesos que se viven en el país en términos de democracia.

Ahora bien, frente a este *impasse*, que se expresa en la ruptura de compromisos previos y en la indefinición de consensos (internos y externos) respecto a la viabilidad de la empresa en una perspectiva de largo plazo, en el sindicato se da un giro discursivo importante en 2005 con el cambio de dirección sindical al poner la disputa por la viabilidad técnica, operativa y financiera en el centro de la agenda sindical; en este contexto, el convenio de restructuración de la empresa con la mediación del Instituto Politécnico Nacional (2006) y el convenio de productividad (2008), son dos elementos que requieren lectura en el marco de la vida intrasindical y de las tensiones que existen alrededor de los criterios con los cuales se administran los recursos energéticos del país; pero también a partir de las tensiones que se configuran de “abajo hacia arriba” y que ponen en juego tanto las condiciones laborales como la imagen de la empresa frente al público usuario; es decir, de la distancia que entre el discurso sindical y las prácticas o situaciones sociales que se configuran en el espacio de trabajo. Todo ello, además, en el marco de la llamada *agenda* por la competitividad o de las reformas de segunda generación que

fueron anunciadas por el Poder Ejecutivo en su informe presidencial; esto en un contexto en el que la estrategia es neutralizar lo político, el disenso.

Neutralizar lo político

Nuestra tesis es que la oposición de la militancia sindical electricista a la privatización de la industria eléctrica se instituyó como un compromiso previo en el marco de la disputa por la viabilidad de la empresa pública nacionalizada y en el contexto de la apertura o la privatización (abierta o simulada) del sector eléctrico mexicano. Desde esta perspectiva, existe, entre el gobierno federal y la militancia sindical del SME, una confrontación política e ideológica bastante clara respecto a los criterios con los cuales se administra el sector eléctrico y a la disposición de recursos técnicos y financieros para la reorganización de la prestación del servicio público; en este contexto debemos tener muy presentes, como señalamos con anterioridad, que la proyección de Luz y Fuerza del Centro se enmarcaba en una perspectiva de corto plazo, es decir, en la asignación presupuestaria de cada año y en el Programa de Obras e Inversiones en el Sector Eléctrico (POISE), situación que se explica en el hecho de que en la empresa, principalmente en las áreas operativas, se trabaja en una lógica en la que imperan la emergencia y la reacción inmediata frente a los disturbios o las fallas eléctricas. La combinación de estas múltiples dimensiones nos permite comprender la complejidad del caso de Luz y Fuerza del Centro; en este apartado, sin embargo, hemos querido poner énfasis en la recomposición de los espacios de negociación a partir de que el rol del Estado y del poder público en la regulación del mercado se redefine.

En este sentido, nuestra tesis es que la decisión de cerrar Luz y Fuerza del Centro, más allá de la opacidad y del uso que se hace parcialmente del dato técnico-financiero para justificar el decreto de extinción, se inscribe en una estrategia para apuntalar al actual régimen económico y político frente a la agenda política del 2012 (cambio presidencial); esto a pesar de que la *forma* como se procedió en el cierre de la empresa nos interrogan también sobre las debilidades institucionales que existen en el país y nuestra endeble democracia, pues nos preguntamos lo siguiente: ¿A qué responde el interés de restringir la información y el debate energético a la figura de los expertos? ¿Por qué ocultar la información que motivó, en este caso, la extinción de LyFC? Acaso ello no atenta contra la deliberación de asuntos que son de interés público. En este sentido, nos

⁵ *La privatización silenciosa*: Las reformas de 1992, al distinguir absurdamente las actividades que son de interés público y las que no lo son, dieron origen a la creación de la Comisión Reguladora de Energía en 1995, la cual se ha encargado de otorgar permisos a productores independientes para la generación de energía eléctrica aun cuando la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que éstos contravienen el texto constitucional. Actualmente, poco más del 45% de la electricidad que circula en las redes de transmisión y de distribución es producida por empresas privadas, en su mayoría de capital español. El Estado mexicano ha perdido su soberanía energética y su capacidad para regular la tarifa eléctrica.

parece necesario abrir espacios de deliberación para que los ciudadanos identifiquemos con claridad las razones que están detrás del decreto de extinción de LyFC y con ello las posiciones que convergen y divergen en el este tema. Ello forma parte de nuestras aspiraciones por construir una sociedad más democrática, pues aun cuando existe desigualdad en la distribución y en el procesamiento de información, el acceso a la misma no debería limitarse a la población.

En este sentido, las controversias sobre el decreto de extinción rebasan el ámbito de la empresa y se sitúan también en el terreno político; no sólo porque en este conflicto se ponen a prueba los procedimientos para deliberar temas de interés colectivo, además del ejercicio de nuestros derechos fundamentales como son el derecho a disentir o a tener acceso a la información en cuanto al manejo de recursos públicos, sino porque la definición misma del *interés general* o del interés público entra en juego al igual que las facultades del poder público en la regulación de actividades estratégicas.

En lo que respecta al sector eléctrico, resulta claro que el juego entre interés público y privado se refleja en las imprecisiones que existen alrededor del rol económico y social de la empresa pública nacionalizada, así como en los objetivos de la política energética en el corto, mediano y largo plazo, y en lo crudo que nos resulta escuchar y leer la afirmación de que las *misiones* del servicio público han llegado a su fin. Frente a esta ambigüedad y frente al juego que existe entre el interés público y privado, la *forma* como procedió el gobierno en el cierre de Luz y Fuerza del Centro, refleja el interés de acabar con los antagonismos y de neutralizar al contrincante incluso fuera de lo contencioso, negando la dualidad de las relaciones sociales (consensual y conflictiva), la dinámica del *espacio político*⁶, la disputa por el poder y la hegemonía, el *conflicto* de intereses como negociación del orden y de *ajustes* consensuados. Por el contrario, la *forma* que se procedió en el cierre de Luz y Fuerza del Centro refleja una indisposición al diálogo, pero también, la intención de imponer por la fuerza la agenda de la “competitividad” consensuada entre el Consejo Coordinador Empresarial, el Poder Ejecutivo y actores de los diferentes partidos políticos. La *forma* como procedió el Poder Ejecutivo es un reflejo de que la deliberación pasa a un segundo orden, ante la idea de que la información sobre la situación técnica y financiera de la empresa debe ocultarse por razones de interés nacional y de seguridad

⁶ Mouffe, Ch., *El retorno de lo político*, Buenos Aires, Paidós, 1999.

pública. En un tema controvertido como éste, es deseable que los ciudadanos identifiquemos con claridad el conflicto de intereses que existe detrás del decreto de extinción de LyFC, con el propósito de que la política y el interés público recobren *sentido*. Al respecto conviene preguntarnos sobre el papel de los medios de comunicación y la propaganda oficial en el proceso de descalificación de los trabajadores afiliados al Sindicato Mexicano de Electricistas.

Reconocer que el *orden* se negocia a partir del conflicto, que la democracia es una aspiración⁷, y que entre sus condiciones de posibilidad se encuentra el ejercicio de las libertades políticas, entre éstas el derecho a *disentir*⁸, sin que ello represente un costo para quien lo ejerce; significa la posibilidad de legitimar la toma de decisiones en la medida que los actores reconozcan los distintos intereses que convergen. A partir de lo anterior, la disputa política e ideológica en torno a la definición del proyecto de la empresa pública es inherente también a la definición de las actividades de servicio público; por lo que la disputa por enmarcar el proyecto de la empresa pública nacionalizada se expresa también en espacio *socioproductivo* donde, en situación de trabajo, se combinan recursos humanos, técnicos, organizacionales e ideológicos.

En el debate energético está en juego, por lo tanto, además del destino de la renta petrolera o el proyecto de la empresa pública nacionalizada, en este caso, de Comisión Federal de Electricidad, Luz y Fuerza del Centro y Petróleos Mexicanos, los preceptos constitucionales que enmarcan la política energética y referentes políticos como es la soberanía o seguridad energética; dimensiones que aparecen constantemente en el discurso de los trabajadores afiliados al SME al enmarcar la “resistencia” o la oposición al cierre de su fuente de trabajo en la defensa de un orden social que consideran es justo, que nos remite incluso al pacto o contrato social que emana de la Revolución Mexicana. Es por ello que insisto en la disputa por precisar el rol social y económico de la empresa frente a la política de la despolitización del sector eléctrico y la desmitificación del servicio público.

En la reorganización del sector eléctrico y de la empresa pública se aprecia, por lo tanto, la recomposición del Estado y del capitalismo, la reorientación de la política pública y la reorganización de la prestación del servicio. En este sentido, el debate energético es un proceso deliberati-

⁷ Derrida, J. *Spectres de Marx*, Galilée, Paris, 1993.

⁸ Cohen, J. y Arato, A. *Sociedad civil y teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

vo transversal con implicaciones importantes en el espacio de trabajo y en la relación de servicio. En el caso de México, hemos visto, las controversias se sitúan en diferentes niveles, en el terreno legislativo, político, administrativo, técnico y operativo. La disputa por precisar el rol social y económico de la empresa pública se expresa, por lo tanto, en distintos escenarios: en el Congreso de la Unión, en la Junta de Gobierno de la empresa; en la negociación contractual, en la Comisión de Trabajo del Sindicato de Electricistas, y en el espacio de trabajo. Escenarios en los que entran en juego, insistimos, las mediaciones políticas que legitiman la redefinición del proyecto de la empresa y de los contenidos del trabajo; incluyendo, el trabajo relacional o el vínculo de la empresa con el usuario/cliente.

La política de la despolitización

La reforma a la legislación secundaria del sector eléctrico ha sido un método empleado por el Poder Ejecutivo para evadir la deliberación y el conflicto, ejemplo de ello son las reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (1992), que distinguen las actividades que son y que no son de interés público; método que puede encontrarse también en las iniciativas presentadas por el Presidente de la República (Lic. Felipe Calderón) en julio del 2008 para reformar el marco jurídico de Petróleos Mexicanos, discutidas al distinguir *lo que es* y *lo que no es* estratégico para el Estado mexicano. Ahora bien, al hacer un llamado a dejar atrás los mitos y los tabúes y al argumentar que el debate energético debe concentrarse en sus aspectos técnicos y jurídicos, el Poder Ejecutivo omite de la discusión los *intereses políticos* y *económicos* que se integran en las reformas energéticas de segunda generación.

Ahora bien, con el objeto de precisar el vacío del poder público en la regulación del sector eléctrico es importante subrayar que las reformas a la LSPEE de 1992 permitirían no sólo la participación privada en la generación eléctrica, sino que con ellas se desarticula, al distinguir lo que es y no es público, el modelo fundador de la empresa pública nacionalizada, el marco de la regulación monopolista (Artículos 25, 27 y 28), el marco jurídico del servicio público y la política energética. En este sentido, el *giro* en la política energética y las restricciones presupuestarias entran en tensión con los preceptos que enmarcan la prestación del servicio público como una obligación del Estado para garantizar la continuidad del servicio en condiciones de calidad, precios justos y adaptado a los avances tecnológicos.

A partir de estas reformas, el conflicto entre interés público y privado se expresa en las funciones de la Co-

misión Reguladora de Energía (1995), pues a diferencia de otros países donde la regulación supone, en principio, hacer cumplir a los actores privados, públicos o sociales, el respeto a las *misiones* y a las obligaciones que se enmarcan en la definición del servicio público, en México, la CRE se concibe como una entidad encargada de promover y de regular los permisos otorgados a la iniciativa privada en la modalidades que “no constituyen” servicio público.

El poder público como facultad del Estado para imponer el respeto a las actividades consideradas de interés general se acota desde el Poder Ejecutivo, no sólo porque se promovía la participación privada en la generación de electricidad, violentando los preceptos constitucionales, poniendo a prueba, además los preceptos de soberanía y seguridad energética; sino porque la *viabilidad* de la empresa pública nacionalizada entra en juego frente a la consigna de despolitizar la política energética y de redefinir los compromisos sociopolíticos que se enmarcan en la Constitución Política del país.

Esto explica la disputa que en el terreno de la negociación contractual se lleva a cabo a raíz de que el proyecto de la empresa pública nacionalizada se desmitifica y se enmarca desde el Poder Ejecutivo en una perspectiva de corto plazo; es decir, la pérdida de coherencia en el modelo de regulación monopolista frente al giro en la política energética.

En este sentido, abierta la participación privada en el sector eléctrico, el entonces Presidente de la República Ernesto Zedillo propone acabar con la “incertidumbre” jurídica de las inversiones privadas y promueve una iniciativa de reforma constitucional (febrero 1999) para liberalizar el mercado de consumidores y las demás actividades del sector. En la *justificación* de esta iniciativa se señala que las *misiones* de la empresa pública nacionalizada habían llegado a su fin al considerar que los mexicanos, en su mayoría (97%), tienen acceso al servicio de electricidad. Lo que es más, la liberalización del mercado eléctrico —puede leerse en su iniciativa— no es un “asunto” de recursos financieros, sino más bien una “oportunidad” para insertar a México al mundo globalizado y para estar al ritmo de la economía mundial. El supuesto de que las *misiones* del servicio público habían llegado a su fin representaba, en nuestra opinión, una ruptura innecesaria y abrupta con el marco fundador de la empresa pública nacionalizada; acentuando con ello la desconfianza entre los actores involucrados, y una parálisis en el debate energético que a la larga obstaculizaría el debate sobre la autonomía operativa y financiera de la empresa pública.

El rechazo generalizado de la iniciativa de privatización de Ernesto Zedillo, incluyendo las iniciativas del Partido

de Acción Nacional y del Verde Ecologista, recomponen el debate energético, y el expresidente Vicente Fox Quezada propone una iniciativa de reforma constitucional en la que se subraya que la empresa pública no se privatizara y que el servicio público continuara siendo estratégico para el Estado y para promover el desarrollo regional y la integración social. En esta iniciativa, sin embargo, el servicio público se entiende como el consumo que se orienta por su valor de uso; básicamente el servicio doméstico. Por lo que se buscaba abrir el mercado de consumidores de alta y media tensión, quienes consumen cerca del 70% de la electricidad distribuida en el país, a los generadores privados.

Las distintas propuestas de reforma constitucional señalan, por lo tanto, la importancia de dotar de certeza jurídica a la inversión privada, pues aun cuando la legislación secundaria dispone de mecanismos para simular la comercialización del servicio, al permitir, por ejemplo, la libre asociación de clientes de alta y media tensión para contratar el suministro de electricidad con un tercero; los permisos otorgados por la Comisión Reguladora de Energía han sido denunciados con insistencia como inconstitucionales.

En este contexto el expresidente Vicente Fox reforma, en mayo del 2001, el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en sus artículos 126 y 135 al señalar que los excedentes generados por particulares, en las modalidades de autogeneración y de cogeneración, podrán participar en la convocatoria que emita la Comisión Federal de Electricidad para satisfacer la capacidad de generación requerida en el país. Los excesos del Poder Ejecutivo agravaron, sin embargo, la tensión entre los Poderes de la Unión al poner en juego los criterios con los cuales se orientan la política energética y las empresas del sector.

El conflicto entre los Poderes de la Unión se expresa, primero, con la “resolución” de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la Controversia Constitucional interpuesta por el Senado de la República sobre las reformas decretadas por el Ejecutivo a la Ley Reglamentaria del SPEE en 2001, en la cual se resaltan las inconsistencias en el marco jurídico que regula la prestación del servicio público de energía eléctrica a partir de que las reformas a la legislación secundaria representaban, para el Poder Ejecutivo, la *vía corta* para “pasar de largo” o “dar vuelta” a los preceptos que en materia energética se enmarcan en la Constitución: “A mayor abundamiento, debe establecerse que no pasa inadvertido para este Tribunal Constitucional, por una parte, que no sólo la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y otras leyes relacionadas, pudieran contener disposicio-

nes contrarias a la Constitución, pero ello es ajeno a la presente controversia y, de ser así, el propio Congreso de la Unión, que es la parte accionante en ella, estará en aptitud de realizar las reformas pertinentes; y, por otra, que podrían darse necesidades de carácter económico o político que, desde esas perspectivas, cuestionaran la última parte del párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución y las otras normas que con él se vinculan (según se ha explicado), pero es claro que la decisión al respecto resulta ajena a las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y corresponde, con toda claridad, al órgano previsto en el artículo 135 de la misma y al que podrá acudir con la iniciativa correspondiente que demuestre la necesidad referida”⁹.

El segundo conflicto entre los Poderes de la Unión ocurre en 2003, cuando las Comisiones Permanentes de la Cámara de Diputados y de Senadores interpusieron ante la Auditoría Superior de la Federación una “denuncia de hechos” en contra del Poder Ejecutivo; del Presidente de la Comisión Reguladora de Energía, del Director de la Comisión Federal de Electricidad, y del Secretario de Energía –cargo que ocupara pocos meses más tarde el Lic. Felipe Calderón Hinojosa– por actos que violan el “texto expreso de la Constitución Política” y “lo dispuesto en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica”¹⁰. Pues se consideraba que los permisos otorgados por el Gobierno Federal y la Comisión Reguladora de Energía violentan “la Constitución al expandir el Servicio Público de Energía Eléctrica, casi exclusivamente con base en permisos de Producción Independiente” y “atentan contra el Servicio Público” impidiendo que la Comisión Federal de Electricidad “ocupe sus propios recursos en la construcción de centrales de electricidad”; situación que pone en riesgo la obligación de ofrecer el servicio público de energía eléctrica de forma continua.

La denuncia de hechos considera que los permisos que se han otorgado a particulares en la generación de electricidad perjudican el patrimonio de la empresa pública nacionalizada, pues como sugiere el fallo de la SCJN, algunos de los permisos de *autoabastecimiento* y de *cogeneración* representan una simulación de negocio, además de que las

⁹ Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Sentencia a la Controversia Constitucional promovida por el Congreso de la Unión en contra del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, del Secretario de Energía, de la Comisión Reguladora de Energía y del Secretario de Gobernación”, 22 abril 2002.

¹⁰ H. Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, *Controversia en materia eléctrica*, “Denuncia de hechos presentada ante la Auditoría Superior de la Federación en Materia de Energía Eléctrica por las Comisiones de Puntos Constitucionales del Senado de la República y la Cámara de Diputados”, 25 de junio de 2003, Porrúa, México, 2004.

tarifas por “porteo” y de “respaldo”, en caso de fallas en el suministro, se encuentran subsidiadas dañando las finanzas públicas. En este contexto quedaba claro que los permisos otorgados al capital privado se consideran inconstitucionales e injustificables desde un punto de vista técnico, debido a que los márgenes de reserva se incrementaban, mas no la demanda de consumo, hasta llegar a alcanzar en junio de 2009 la cifra del 47%¹¹.

Ahora bien, si bien existe una continuidad en la política energética desde el periodo presidencial de Carlos Salinas hasta el actual sexenio, lo cierto es que los *problemas* de la empresa pública, en particular los de LyFC han trascendido el ámbito organizacional y financiero al ser también de carácter técnico y operativo debido al deterioro de la infraestructura eléctrica. Paradójicamente, en el currículum de Felipe Calderón se menciona que: “*En septiembre de 2003, fue nombrado por el entonces Presidente Vicente Fox como Secretario de Energía. [...] Al frente del sector energético mexicano impulsó la modernización de las empresas públicas, como presidente del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos (PEMEX), de la Junta de Gobierno de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y de la Junta de Gobierno de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (LyFC)*”¹².

Al analizar el suministro de electricidad en la zona centro del país podremos apreciar que los problemas que enfrenta la empresa pública para satisfacer la demanda de energía eléctrica en las zonas *críticas* se debe a la limitada capacidad de transformación, a la falta de equipo, al deterioro de las redes de distribución, al estado de transformadores o de las subestaciones. De ahí que la *promesa* de elevar la calidad de servicio se confronta a las condiciones en las que opera la red central, situación que nos permite suponer que, detrás del Decreto de extinción, se expresa un conflicto de intereses bastante fuerte con la convergencia del sector eléctrico y el sector de las telecomunicaciones; pues es sabido que inmediatamente después de haberse decretado el cierre de LyFC, la empresa WLCOM se hace cargo de la expansión de la red de fibra óptica en la zona centro con el objeto de alcanzar la interconexión de esta red con el resto del país.

Ahora bien, podemos suponer que el Ejecutivo llamará a discutir las reformas en materia eléctrica y a centrar el

debate en los aspectos técnicos, jurídicos y financieros de sus propuestas, esto con el propósito de evitar lo que considera un debate ideologizado o estéril. No es de extrañar esta actitud cuando se subraya que las posiciones que se enmarcan en el pasado y en el “nacionalismo revolucionario” son un obstáculo para fortalecer a PEMEX o para modernizar el sector energético. Sin embargo, conviene preguntarnos si reducir la reforma energética a los aspectos financieros, técnicos y jurídicos no forma parte también de una estrategia político-ideológica que busca neutralizar el debate y el espacio político. Enmarcar la política energética y el proyecto de la empresa en el esquema objetivos/resultados y en la evaluación y la comparación de indicadores de desempeño internacionales entra en tensión; sin embargo, con los referentes éticos y políticos de la empresa pública nacionalizada: las *misiones* del servicio público. Estas tensiones se expresan en la confrontación política e ideológica sobre los contenidos de la modernización del servicio público.

En este sentido, en lugar de adaptar los servicios públicos al desarrollo tecnológico y de consensuar cambios organizacionales, se ha optado desde el Poder Ejecutivo por transferir a la empresa privada actividades consideradas por la Constitución Política como estratégicas y exclusivas del Estado; todo ello en aras, se dice, de hacer de México un país competitivo y de ganar terreno en la “batalla” por el empleo. Un tanto absurdo, pues desde la propia economía se insiste en que un país competitivo es aquel que cuenta con servicios públicos eficientes, con la infraestructura y con los recursos humanos calificados para atraer inversiones y expandir el mercado interno. En este sentido, el sector energético se encuentra en un proceso de reorganización que se ve influenciado tanto por la crisis financiera del Estado y el rezago tecnológico, como por la presión de sectores externos e internos que buscan participar en el financiamiento o en la operación de la actividad energética; sin lugar a dudas, en un gran negocio.

Lamentablemente la dificultad para reconstruir consensos alrededor de la modernización de los servicios públicos en México responde no sólo al conflicto de intereses que se ha creado alrededor del sector eléctrico y de la telecomunicación, sino también por incapacidad de los actores políticos para reconstruir un terreno de negociación alrededor de los objetivos de la empresa y de las misiones del servicio público. Situación altamente riesgosa en un país donde su democracia es incipiente y donde las instituciones son endeble frente a las reglas del juego económico.

¹¹ Véase: Felipe Calderón, Tercer Informe de Gobierno, 2.12 Energía: Hidrocarburos y Electricidad, [en línea] disponible en el vínculo : <<http://www.informe.gob.mx/informe>>.

¹² Véase: *Curriculum Vitae*, Felipe Calderón Hinojosa. Presidente de la República Mexicana (2006-2012) [En línea] disponible en el vínculo : <<http://www.presidencia.gob.mx/felipecalderon/>>.