

LA REFORMA ENERGÉTICA

Jorge FERNÁNDEZ RUIZ

SUMARIO: I. *Introducción*; II. *El petróleo*; III. *La electricidad*;
IV. *La privatización*; V. *El debate sobre la reforma energética*.

I. INTRODUCCIÓN

En las tinieblas de la prehistoria, el troglodita se encaminó hacia la civilización cuando empleó la energía del fuego para generar luz y calor; en ese momento inició un proceso incesante dirigido a lograr el bienestar material del género humano, basado en el aprovechamiento de las diferentes formas y fuentes de energía.

Derivada de igual voz latina, la palabra española energía proviene del vocablo griego *energeia*, traducible como capacidad de trabajo o de producir un efecto; eficacia, poder, virtud para obrar; fuerza de voluntad, vigor y tesón en la actividad. La *energeia* fue un concepto básico de Aristóteles, quien lo empleó para designar la realidad en cuanto acto o ejercicio de la potencia, en oposición a la simple potencia o *dinamis*, y se aplicaba a toda actividad causal, física o psicológica.

Cuando alguien, con la ayuda de una cuerda, flexiona una vara hasta formar una curva, ésta tiende a recuperar su forma primitiva, de suerte que cuando cesa la tensión, el movimiento transforma la capacidad de trabajo en fuerza viva (como le llamara Gottfried Wilhelm von Leibniz, en su obra publicada en 1866 bajo el rótulo *Demonstratio erroris memorabilis*), o sea en energía cinética capaz de impulsar una flecha; por ello, la energía, en términos físicos, se puede explicar como la causa susceptible de transformarse en trabajo mecánico.

La energía ha sido objeto de estudio de grandes pensadores: Aristóteles de Estagira, Galileo Galilei, René Descartes, Isaac Newton, Gottfried

Wilhelm von Leibniz, Christian Huygens, y Thomas Young, entre otros, cuyas investigaciones han permitido descubrir muchos de los secretos de la energía, respecto de la cual se han propuesto diversas clasificaciones que, por ejemplo, permiten hablar de energía mecánica —cinética y potencial—, calorífica, luminosa, química, eléctrica y nuclear; y de sus fuentes: sol, petróleo, carbón, gas natural, fuerza hidráulica, fuerza eólica, óxidos de uranio o torio.

II. EL PETRÓLEO

Conocido como oro negro, el petróleo tiene un aprovechamiento muy versátil, siendo uno de los energéticos más preciados de la actualidad. Edwin L. Drake perforó en Titusville, Pennsylvania, el primer pozo comercial de petróleo, producto que empezó a extraerse el 27 de agosto de 1859, a razón de nueve galones diarios. Hoy en día, los magnates petroleros se convierten en presidentes y vicepresidentes del país más poderoso de la Tierra, que emprende guerras sin otro motivo que el de apoderarse de ricos yacimientos del preciado energético.

La explotación del petróleo permitió la instauración de la más grande industria mundial que, a mediados del siglo XX, quedó, en su mayor parte, en manos de las “siete hermanas”, como se conoció al cártel que controló esta actividad a nivel planetario y que adquirió un poder tal que le permitió quitar y poner gobiernos a su antojo, en muchos países; los del Medio Oriente dan testimonio de ello.

El petróleo, en su forma natural, fue conocido en el México precortesiano en lugares donde rezumaba a la superficie, en tierras veracruzanas los nativos le llamaban *chapopotli* (*tzauc-popochtli: tzauctli*, metátesis de *tzacutli*, engrudo, pegamento; y *popochtli*, perfume) y lo mismo lo usaban como medicina, que como perfume, dentífrico, iluminante, goma de mascar, colorante, pegamento o, incluso, como incienso en ceremonias religiosas.

En el México colonial, el petróleo no atrajo el interés de los conquistadores, quienes sólo lo emplearon como sucedáneo de la pez, el alquitrán o la brea, para calafatear sus embarcaciones. Empero, en las Ordenanzas Reales sobre Minería de la Nueva España, promulgadas en Aranjuez por Carlos III, el 22 de mayo de 1783, se le reconoce como bitúmenes o jugos de la tierra, cuyos yacimientos, al igual que las minas de oro, plata, piedras preciosas, cobre, plomo, estaño, azogue, antimonio, piedra calaminar, bis-

muto y sal gema, quedaron sujetos al dominio eminente, incluido en el *jus eminens* del monarca, acuñado en el derecho feudal, adoptado por el absolutismo iusnaturalista, ratificado en las referidas Ordenanzas Reales sobre Minería de 1783, sobreviviente en el liberalismo constitucional y, con nuevas características, actualizado en el derecho contemporáneo.

Al consumarse la independencia de México, las citadas Ordenanzas Reales de Minería mantuvieron su vigencia sin más cambio que la sustitución del Real Tribunal de Minería, por las Diputaciones de minería instaladas en cada entidad federativa, y la del rey, del real patrimonio y de la real corona, por la nación, que asumió los derechos, propiedades y obligaciones que se habían conferido a sí mismos los reyes de España en razón del principio jurídico conforme al cual, la propiedad de lo descubierto correspondía al monarca; sustituciones implícitamente reconocidas en el Tratado de Paz y Amistad celebrado en Madrid el 22 de diciembre de 1836 entre México y España, en cuya virtud los derechos correspondientes a la Corona de España fueron traspasados a la nación mexicana.

El sedicente emperador Maximiliano de Habsburgo, mediante decreto expedido el 6 de julio de 1865, condicionó la explotación del petróleo por parte de particulares, a la obtención previa de concesión expresa y formal de las autoridades competentes y con la aprobación del Ministerio de Fomento, habiendo otorgado algunas concesiones que, en la práctica, no reportaron mayores utilidades a sus concesionarios.

El porfiriato realizó la primera privatización masiva en México al cancelar el dominio eminente de la nación, en su afán de atraer capital extranjero, a través del Código de Minería expedido durante su interregno por Manuel González, el 22 de noviembre de 1884, en cuyo artículo 1o. se dispuso:

Son de la exclusiva propiedad del dueño del suelo, quien por lo mismo, sin necesidad de denuncia o adjudicación especial, podrá explotar y aprovechar: I. Los criaderos de las diversas variedades de carbón de piedra... IV. Las sales que existan en la superficie, las aguas puras y saladas, superficiales o subterráneas; el petróleo y los manantiales gaseosos o de aguas termales o medicinales.

Semejante atraco a la nación, en perjuicio de su soberanía y en beneficio de intereses extranjeros no requiere comentario. Se hizo necesaria una revolución para que la nación reivindicase a través de la labor del Congreso

de Querétaro, su dominio eminente, su propiedad originaria, y con ello, su soberanía en el ámbito interno.

Al amparo del entreguista Código de Minería de 1884, empezaron los extranjeros a incursionar en la explotación del petróleo mexicano, entre ellos destacaron Cecil Rodees, Edward L. Doheny y, desde luego, el súbdito británico Weetman Dickinson Pearson, posteriormente Lord Cowdray, identificado por su coterránea, la historiadora Priscilla Connolly, como el “contratista de Don Porfirio”, quien acaparó contratos públicos y concesiones del gobierno de México:

Para dar una idea del grado de concentración de estos contrato en manos de la Pearson, basta señalar que por lo menos la tercera parte de la deuda pública destinada a la inversión pública, equivalente a dos terceras partes de la inversión no ferrocarrilera, se gastó en obras contratadas con esta constructora.¹

La generosidad del gobierno de Porfirio Díaz en los contratos celebrados con extranjeros permitió a Pearson amasar una colosal fortuna que le facilitó su vertiginoso ascenso en la escala sociopolítica inglesa, hasta convertirse en Lord Cowdray, quien, como tantos otros extranjeros, se llevó sus cuantiosas utilidades obtenidas en México, para invertir las en su patria y en diversos proyectos en otras partes del mundo; en nuestro país, no sólo explotó el petróleo sino también al pueblo de México, sin siquiera pagar impuesto por ello; en cambio, dejó vastos campos yermos como resultado de la contaminación, producto de la explotación irracional de ese energético. Como hace notar Priscilla Connolly: “en lugar de invertir en México, Pearson encausó de nuevo a Inglaterra el dinero prestado por los bancos ingleses al gobierno mexicano”.²

La inversión extranjera en México en materia de petróleo se intensifica en los albores del siglo XX, a promoción del porfiriato, y se caracteriza por su voracidad, violencia, injusticia, inequidad, inmoralidad, ilegalidad, atropello y deterioro del medio ambiente; algunas de las zonas de mayor potencial petrolero se arruinaron y numerosos pozos se incendiaron sin provecho y con gran daño ecológico; el denominado Dos Bocas ardió durante dos meses hasta agotarse, en 1906, a un ritmo de 200,000 barriles dia-

¹ Connolly, Priscilla, *El contratista de Don Porfirio, México*, El Colegio de Michoacán-Universidad Autónoma Metropolitana-Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 26.

² *Ibidem*, p. 17.

rios; la producción petrolera durante ese periodo no pagó impuesto alguno, se exportó sin refinar, y todo el gas asociado al petróleo se quemó o derramó a la atmósfera; situación que motivó a Ramón López Velarde a atribuir al diablo la escrituración de los veneros del petróleo, y que Humberto Zarazúa resume en el siguiente párrafo:

Es así como empieza una era de terror y miseria para el pueblo mexicano, pues las compañías se valían de toda clase de artimañas para adueñarse de los terrenos en los cuales había el codiciado “oro negro” y ¡ay! de aquellos que se querían oponer a sus deseos pues con esto firmaban su sentencia de muerte; asesinaban, destruían o quemaban escrituras legítimas, cohechaban a las autoridades, sembraban la cizaña entre los miembros de una misma familia, a los pobres campesinos les compraban sus tierras en miserables sumas, engañándolos vilmente, pues los terrenos en los cuales había petróleo, como es natural no eran buenos para la siembra y de esto se aprovechaban las compañías para adquirir terrenos que valían una fortuna, en un puñado de pesos.³

III. LA ELECTRICIDAD

Desde las postrimerías del siglo XIX se empezaron a instalar en México plantas generadoras de electricidad, primero para autoconsumo de plantas industriales, y poco después para servicio público de suministro de energía eléctrica, las que en suma, al iniciar el siglo XX, tenían una capacidad instalada de 20,000 kw distribuida en once ciudades principales; siendo nacionales, en su mayoría, las empresas prestadoras de dicho servicio, mas pronto fueron desplazadas por empresas extranjeras, principalmente de capital anglo-canadiense y estadounidense, como la Mexican Light & Power Company, y la American & Foreign Power Company, cuyas denominaciones cambiaron después a Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S. A. y a Impulsora de Empresas Eléctricas, S. A., respectivamente, las que al término de la tercera década del pasado siglo detentaban el 80% de la capacidad instalada de las plantas generadoras destinadas al servicio público de suministro de energía eléctrica en el país que operaba arbitraria e irresponsablemente, ante la ausencia de una política de Estado en materia de electrificación y de una regulación jurídica acorde con la importancia del servicio, con los consiguientes vicios inherentes como las características

³ Zarazúa M. Humberto, *Datos históricos del Petróleo en México*, México, Petróleos Mexicanos, 1968, p. 21.

técnicas diferentes, riesgos y peligros para la integridad física de los usuarios, trabajadores de las propias empresas prestadoras del servicio y público en general, y graves daños al medio ambiente, entre los que se cuenta la deforestación de amplias zonas del país cuyos bosques fueron arrasados para utilizar su madera como combustible en la generación de energía eléctrica, situación que empezó a cambiar a raíz de la creación de la Comisión Federal de Electricidad, mediante decreto del 14 de agosto de 1937, que encomendó a este ente estatal la tarea de organizar, dirigir y coordinar un sistema nacional de generación de energía eléctrica, orientado por el interés nacional.

El régimen jurídico de la industria eléctrica tuvo una aparición tardía, el Código Nacional Eléctrico fue expedido en 1926 y se reducía a preceptos que regulaban de manera muy general la operación de las empresas, impidiendo la competencia y estableciendo tarifas muy rudimentarias, cuya vigencia se prolongó hasta que fue abrogado por la Ley de la Industria Eléctrica, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1938, que diseñó un nuevo esquema tarifario y sujetó a las empresas del ramo a un régimen de servicio público, sujeto a la obtención de concesión la prestación del mismo, ordenamiento legal que, a su vez, fue abrogado por la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, la que expedida el 8 de diciembre de 1975, determinó en su artículo tercero transitorio que la Comisión Federal de Electricidad continuaría prestando el servicio público de Energía Eléctrica; además, en los términos de su artículo cuarto transitorio, dejó sin efecto todas las concesiones otorgadas para la prestación del servicio público de energía eléctrica y dispuso la creación de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios —Luz y Fuerza del Centro—. Para hacerse cargo de la prestación del servicio público que, en el centro del país, prestaban las empresas de participación estatal Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A., Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S. A., Compañía Mexicana Meridional de Luz y Fuerza, S. A. y Compañía de Luz y Fuerza de Toluca, S. A.

La participación de la Comisión Federal de Electricidad fue determinante para la expansión de la capacidad generadora de energía eléctrica en el país, como lo demuestra el hecho de que de 1942 a 1956, su crecimiento —atribuible sólo a la inversión de dicho ente público— fue de 8.4%, muy superior a la tasa de crecimiento poblacional, empero, esa expansión benefició más a la industria que a la población, y desde luego, más al interés par-

ticular de las dos grandes empresas privadas prestadoras del servicio público de suministro de energía eléctrica que al interés público.

En efecto, de acuerdo al esquema vigente al mediar el siglo XX, la energía eléctrica generada por la Comisión Federal de Electricidad debía proporcionarse preferentemente a la Compañía de Luz y Fuerza Motriz y la Impulsora de Empresas Eléctricas, S. A., las que la distribuían a sus usuarios a precios que llegaron a quintuplicar el que pagaban a la Comisión. Al respecto, Víctor Manuel Sánchez apunta:

El apoyo dado a las dos empresas extranjeras fue inmenso, considerando, sobre todo, que la industria eléctrica sostiene rendimientos crecientes, pues el carácter dinámico del mercado de energía eléctrica permite una mayor productividad, independientemente de mejores técnicas, renovación y modernización del equipo. Además, cosa que no hay que dejar a un lado, se obtienen grandes ahorros de capital al interconectar sistemas eléctricos, lo cual hacían con la CFE las dos empresas extranjeras.

Otro elemento más para considerar es el bajo precio a que compraban las compañías extranjeras la energía de la CFE y los altos precios de reventa al consumidor efectuado por aquéllas. Por ejemplo, en 1952 la Mexican Light and Power pagó a 3.54 centavos el kwh y en 1954 a 3.23 centavos. Es claro que en esos dos años hubo una baja en el precio del 8.8%; sin embargo, los precios al consumidor de la energía vendida por la Mexican subieron en un 25.2% en el mismo periodo, pues era de 14.04% en 1952 y de 16.33 centavos el kwh en 1954.⁴

En abril de 1960, y mediante el pago de noventa y nueve millones de dólares, el gobierno federal adquirió los activos de la Impulsora de Empresas Eléctricas y sus filiales, en tanto que en septiembre del mismo año adquirió el control de la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz y de sus filiales, acciones que, para consumir la estatización de la industria eléctrica se complementaron con la siguiente adición al artículo 27 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de diciembre de 1960:

Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la na-

⁴ Sánchez, Víctor Manuel, “La solidaridad electricista y la insurgencia obrera”, *Memoirs del Encuentro sobre Historia del Movimiento Obrero*, Puebla, Universidad Autónoma de Puebla, 1984, t. II, p. 491.

ción aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Como en el caso del petróleo, la actuación del capital extranjero en la industria eléctrica y el servicio público de suministro de energía eléctrica se caracterizó por su voracidad, la especulación, la explotación irracional de los recursos naturales y el desprecio por el interés nacional.

IV. LA PRIVATIZACIÓN

En la interpretación del neoliberalismo rampante de nuestro días, se entiende por privatización la acción de atribuir o de asignar a los particulares la facultad de realizar cotidianamente determinadas actividades, ya sean éstas inéditas —por derivar de nuevas tecnologías—, o bien, se trate de actividades que anteriormente estaban atribuidas o asignadas al Estado o a la administración pública; en resumen, privatizar es transferir atribuciones, actividades, bienes, o derechos, del sector público al privado, o asignar a este último las atribuciones y actividades emergentes.

En opinión del jurista argentino Rodolfo Carlos Barra: “Privatizar es transmitir la titularidad de los medios o de la competencia para ejercer una determinada actividad, del sector público al privado”.⁵

Diversas modalidades admite la privatización, ya que puede ser a nivel macro o general, en cuyo caso se refiere a todo un sector de la actividad socioeconómica, por ejemplo la privatización de la banca o de la industria siderúrgica; o también puede ser a nivel micro o concreto, como ocurrió en el caso de Mexicana de Autobuses, S. A. en el de Dina Nacional, S. A., y en el de Motores Perkins, S. A.

Otra modalidad de la privatización consiste en liberar del régimen de servicio público “propio” o propiamente dicho, a actividades específicas hasta entonces sometidas a él, mediante un procedimiento legislativo de reforma de la norma jurídica a fin de que ésta deje de considerar servicio público “propio” a tales actividades que, por tanto, ya no quedan atribuidas al Estado; mediante el procedimiento anterior se privatizó, en 1992, el servicio público de banca en México, al convertirse en servicio de banca, sin

⁵ Barra, Rodolfo C., “Prólogo”, en Mertchiklan, Eduardo, *La iniciativa privada en la concesión de obra y servicios públicos*, Buenos Aires, Ábaco, 1992, p. 35.

calificativo alguno, como resultado de la reforma del artículo 28 constitucional.

En consecuencia, actualmente, el servicio de banca en México ya no se concesiona sino que se “autoriza”, quedando su prestación a una regulación jurídica específica distinta a la ordinaria, lo cual acredita su carácter de servicio público impropio, virtual o de interés público, como se le llama en la doctrina a la actividad técnica no reconocida por la ley como servicio público, a pesar de estar destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, bajo un régimen exorbitante del derecho privado.

Otra forma de privatizar consiste en vender a particulares las acciones de una empresa de participación estatal mayoritaria, por lo menos, en cantidad suficiente para que éstos asuman su administración. Tal fue el caso de Teléfonos de México, S. A., que dejó de ser una empresa de participación estatal mayoritaria, y por tanto en mano pública, al pasar a particulares la mayoría de las acciones comunes y la administración de tal empresa prestadora del tradicional servicio público telefónico.

El caso de la Compañía Industrial de Atenquique, S. A., es otro ejemplo de privatización mediante la transmisión de propiedad de sus acciones y de su administración, de una empresa en mano pública, no dedicada a la prestación de un servicio público, sino a una actividad económica no atribuida ni reservada al Estado.

Una tercera forma de privatizar consiste en vender a particulares una empresa en mano pública, ya sea como un todo o en partes; de esta última forma fue como se privatizó a Tabamex, Fertimex y el Instituto Mexicano del Café.

De conformidad con el principio de paralelismo, toda privatización de entidades paraestatales requiere, en México, de un acuerdo previo del Ejecutivo, de desincorporación de la administración pública de la entidad paraestatal de que se trate y, en el caso de las creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto o acuerdo presidencial, habrán de observarse formalidades iguales a las atendidas para su creación.

En razón de la participación de los particulares en el desempeño de actividades atribuidas o realizadas por la administración pública, se reconocen doctrinalmente algunas formas adicionales de privatización, como pueden ser, entre otras, la concesión de un servicio público hasta ese momento prestado bajo gestión directa de la administración pública; la subrogación o concierto, total o parcial, de un servicio público directamente prestado

por la administración pública; y la locación o arrendamiento a particulares, con o sin opción de compra, de una empresa en mano pública.

V. EL DEBATE SOBRE LA REFORMA ENERGÉTICA

En la agenda del debate nacional sobre los grandes problemas de México, hoy por hoy se encuentra en primera línea el tema relativo a los energéticos. Desde el sexenio anterior, el Poder Ejecutivo federal ha promovido una reforma energética que incluye cambios y modificaciones sustanciales al capítulo económico de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en especial a sus artículos 25, 27 y 28, encaminados a cancelar la exclusividad del sector público, respecto de algunas de las áreas estratégicas, como petróleo y electricidad, lo que remitiría a engrosar las páginas de la historia del derecho mexicano —junto al *calpulli* y al ejido—, entre otros preceptos constitucionales, el contenido en el párrafo sexto *in fine*, del artículo 27 constitucional que a la letra dice:

Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esa materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

La reforma energética que hoy en día insiste en promover el Ejecutivo federal se inscribe en el contexto de la confrontación de lo público con lo privado, en el que, en un extremo del espectro ideológico se sitúa la tesis individualista, que sacraliza a lo privado, conforme a la cual el todo debe subordinarse a la parte, o sea: el Estado al servicio del individuo; en el extremo contrario, que consagra a lo público, se ubica la pretensión de someter la parte al todo, es decir, la teoría totalitaria del hombre al servicio del Estado.

Se puede explicar lo público como un acento que adjetiva, en sentido contrario al de privado, a muchos conceptos usuales en el ámbito jurídico: administración, bien, cargo, derecho, dominio, función, funcionario, gasto,

hacienda, interés, libertad, obra, orden, poder, seguridad, servicio, servidor, utilidad, son algunos de ellos.

Martín Alonso, en su monumental *Enciclopedia del Idioma*, explica el significado de público, como notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos; vulgar, común y notado de todos; concerniente o relativo a todo el pueblo; común del pueblo o ciudad; conjunto de las personas que participan de unas mismas aficiones o con preferencia concurren a determinado lugar. Conjunto de las personas reunidas en determinado lugar para asistir a un espectáculo o con otro fin semejante. Aplícase a la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, como contrapuesto a privado.⁶

En el último tramo del siglo XIX, el *Diccionario Universal de la Lengua Castellana*, desarrollado bajo el plan de don Nicolás María Serrano, explicaba el significado del adjetivo *privado*, en los siguientes términos:

Dícese de todo lo que se ejecuta en familia, en el seno del hogar doméstico, a vista de pocos, sin formalidad, ni etiqueta, ni cumplimiento, como que no es para correr la contingencia del juicio u opinión pública, etc.- Reservado, ignorado, oculto, secreto, etc.- Aplícase a lo que es particular, peculiar y personal de cada uno.⁷

En este último sentido, se contraponen a lo público, en cuanto éste se entiende como potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa.

Así pues, lo público y lo privado integran una pareja contrapuesta de voces provenientes del latín: *publicus-publica-publicum* y *privatus-privata-privatum*, que en el derecho romano ya conformaban un par de palabras antónimas en razón de su respectiva liga con el poder y la propiedad, con lo general y lo individual, con lo plural y lo singular; así, el derecho público se refería a la *res publica*, a lo que es de todos, a lo que no es propiedad privada, o sea, al poder; en cambio, el derecho privado era el relativo a la *singularum utilitatem pertinent*, de cada individuo, a lo propio, o sea, a la propiedad.

De acuerdo con el esquema individualista que preconiza la libertad y la igualdad, el mejor Estado es el menor Estado, pues su papel se reduce al de

⁶ Alonso, Martín, *Enciclopedia del Idioma*, Madrid, Aguilar, 1982, t. III, p. 3434.

⁷ *Diccionario universal de la lengua castellana, ciencias y artes*, bajo el plan de D. Nicolás María Serrano, Madrid, Astort Hermanos, Editores, 1881, p. 1081.

gendarme y se concreta a cumplir la fórmula liberal *laissez faire, laissez passer*.

El esquema liberal, en su versión extrema, provoca la anarquía, en la cual, en aras de la libertad, de la libre empresa y del libre cambio, el hombre pierde su fin en sí mismo y pasa a ser un bien equiparable a cualquier otro de los que están en el mercado, en un proceso en que los individuos económicamente poderosos aplastan o, en el mejor de los casos, utilizan a los débiles o desamparados.

En cambio, el esquema totalitario, tanto fascista como comunista, deifica al Estado, por lo que, en ese esquema, el hombre pasa a ser un elemento a su servicio. La planificación y la actividad del ente estatal sustituyen a la iniciativa y al quehacer individuales y sociales; el ámbito de libertad humana se reduce a una mínima e insignificante expresión, como se resume en la conocida frase de Benito Mussolini: “Nada fuera del Estado, nada contra el Estado, todo en el Estado”.

Por su parte, las teorías eclécticas, ubicadas entre ambos extremos ideológicos, proponen, en mayor o menor medida, la intervención del Estado en el ámbito socioeconómico, entre ellas destaca la basada en la solidaridad. De conformidad con las ideas del solidarismo, cuya esencia podría resumirse en la expresión “todos vamos en el mismo barco”, la parte tiende a unirse a sus semejantes para constituir un todo al servicio del bien común, en beneficio potencial de todas las partes. En consecuencia, el Estado no puede ni debe concretarse a ser simple policía, reducido a vigilar que el quehacer de los agentes sociales no dañe la libertad o los derechos de otros, ni perjudique o altere el orden público, como lo postula el pensamiento liberal.

Conforme a la propuesta del solidarismo, de vigilante y guardián, el Estado deviene interventor y se convierte en promotor de la justicia, en un afán de corregir la justicia distributiva ocasionada por la libertad, a cuyo efecto regula, redistribuye, rectifica, orienta y planifica los fines de la actividad social.

En los términos de la tesis solidaria, la incapacidad del hombre para valerse por sí mismo en algunas etapas de su vida, le conduce a una permanente convivencia social, la cual le impone un deber de solidaridad que vincula al individuo y a la sociedad hasta llegar a la organización política para dar paso al Estado solidario, sin duda un Estado intervencionista que debe ser, por antonomasia, el Estado social de derecho.

Los promotores del solidarismo afirman que el Estado, lejos de ser un simple gendarme, garante del “*dejar hacer y dejar pasar*”, se debe preocupar por satisfacer las necesidades de carácter general o colectivo de la mayoría de la población, mediante la prestación de los correspondientes servicios públicos, ya sea directamente por la administración pública, o bien por particulares bajo un régimen de delegación de desarrollo de las actividades respectivas como puede ser la concesión, solución, esta última, que evita la marginación de la iniciativa privada en el proceso socioeconómico. Uno de los expositores del solidarismo, Oswald von Nell Breuning, explica:

Solidarismo es aquel sistema de ordenación social que, frente a las doctrinas unilaterales del individualismo y del colectivismo, hace justicia al doble aspecto de la relación entre individuo y sociedad; así como el individuo está ordenado a la comunidad en virtud de las disposiciones para la vida social ínsita en su naturaleza, la comunidad se halla ordenada a los individuos que le dan el ser, en los cuales y por los cuales exclusivamente existe... Cada cual ha de responder por el todo cuya parte es; el todo ha de responder por cada uno de sus miembros. Característico del solidarismo es su concepto del bien común y la posición dominante que le asigna.⁸

Encabezada por León Duguit, otra corriente de este cauce, demanda la intervención del Estado, con apoyo en la solidaridad social, y busca mantener la convivencia humana, mediante la asignación de obligaciones tanto a los gobernantes como a los gobernados. Según esta versión del solidarismo, las obligaciones o deberes de los gobernantes vienen a ser los servicios públicos, de suerte que conforme crece la solidaridad social aumentan los deberes de los gobernantes y, por ende, los servicios públicos, cuyo aseguramiento, organización y control queda a cargo del Estado que, según León Duguit, “es una cooperación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes”.⁹

El Estado social de derecho, identificado con el Estado de bienestar o *Welfare State*, representa la manifestación del solidarismo social, empero, llevado al extremo, produjo un obeso Estado empresario, cuyas múltiples empresas en mano pública —con lamentable frecuencia ineficaces, inefi-

⁸ Nell-Breuning, Oswald von, “Solidarismo”, en Brugger, Walter, *Diccionario de filosofía*, trad. José María Vélez Cantorell, 7a. ed. Barcelona, Herder, 1972, pp. 487 y 488.

⁹ Duguit, León, *Manual de derecho constitucional*, trad. José G. Acuña, Madrid, Librería Española y Extranjera, 1926, p. 71.

cientes e improductivas— no sólo inhibieron la actuación de la iniciativa privada, sino que, en muchos casos, se convirtieron en un lastre de las finanzas públicas, en razón de los injustificados números rojos con que operaron.

En el globalizado mundo de nuestros días se actualiza con renovado ímpetu la confrontación de lo privado con lo público, en la que ambos procuran su propio crecimiento a costa de su mutuo desmedro.

Obviamente, promueven e impulsan la privatización o reprivatización los dueños de la riqueza y del capital, para quienes sus afanes de lucro ilimitado, aunados a la libre competencia, constituyen las fuerzas básicas de una economía sana, que exige el libre juego de las fuerzas económicas y la menor intervención posible del Estado en el quehacer económico. Promovida por los partidarios del totalitarismo, la corriente contraria postula la magnificación de lo público, en obvio detrimento de lo privado, lo que llevado a su extremo entraña el absoluto sometimiento del individuo al Estado, propósito que trata de alcanzarse mediante dos modelos diferentes: el socialista-comunista y el fascista, uno y otro reprobables.

Una corriente intermedia, que mantiene una posición ecléctica, trata de conciliar las corrientes contrapuestas con la finalidad de lograr un equilibrio estable, entre lo público y lo privado; entre la potestad y la soberanía del Estado, por un lado, y la dignidad, la libertad y los derechos y garantías individuales, por otro, que permita el desarrollo sustentable, tanto en lo técnico, como en lo social, en lo político, en lo económico y en lo cultural.

En la era de la globalización, los países desarrollados impulsan la privatización no sólo en el ámbito interno de sus respectivas economías, sino que, con el apoyo incondicional de los organismos internacionales, tratan de imponer a los países en desarrollo la privatización del mayor número de actividades a cargo del Estado, incluidas las esenciales, a efecto de expandir el mercado de capitales y de abrir a la inversión extranjera una amplia gama de oportunidades en apoyo de la economía interna de esos países industrializados, por ser éstos exportadores de capital y de tecnología.

Empero, no sólo nuestra historia de la primera mitad del siglo XX, sino también los desastrosos resultados de los procesos de privatización indiscriminada realizados en diversos países, incluso en los Estados Unidos (recuérdese el colapso eléctrico en el estado de California, que causó un quebranto al erario californiano de miles de millones de dólares, que tendrán que pagar lo contribuyentes) y en Gran Bretaña (donde el fracaso de la pri-

vativación del sistema de transporte ferroviario Railtrack produjo un quebranto al fisco británico por más de doce mil millones de libras esterlinas) predicando lo pernicioso que resulta para las economías, en especial las de los países en desarrollo, caracterizadas por su falta de ahorro y capital internos, la privatización sin límites, porque ello conlleva la entrega de los intereses nacionales al capital extranjero.

La privatización del manejo de los recursos energéticos y de otras áreas estratégicas ha sido acompañada en muchos casos del menoscabo de la economía nacional, el caso del petróleo de México en el primer tercio del siglo XX no fue un caso aislado; en época reciente lo corroboran dramáticamente las privatizaciones eléctricas de Bolivia, Haití, la India y Santo Domingo, donde la calidad de la prestación del correspondiente servicio público de suministro de energía eléctrica ha descendido a niveles sin precedente, al tiempo que las tarifas se incrementaron sin freno ni justificación, socavando la competitividad de los respectivos países.

El estudio de la CEPAL desarrollado bajo el rótulo “Evaluación de diez años de reforma en la industria eléctrica del istmo centroamericano” (www.cepal.org), pone de manifiesto el fracaso de la reforma privatizadora de la industria eléctrica centroamericana, habida cuenta del notorio deterioro del servicio y de su desorbitado incremento tarifario, lamentable situación que se agrava por la degradación ambiental derivada del incremento en el uso de hidrocarburos para la producción de energía eléctrica, lo que ha originado un alarmante crecimiento de la importación de hidrocarburos, decuplicada en el periodo de 1990 a 2002, porque creció de 47 millones de dólares en 1990 a 444 millones de dólares en 2003.

Es de pensarse que, en la encrucijada del inicio del tercer milenio, a los países en desarrollo les conviene cuando menos considerar la alternativa de retomar el modelo del Estado de bienestar, del *Welfare State*, para conjugar y armonizar los intereses diversos de una sociedad plural en un esquema que redistribuya los bienes y servicios con miras a la justicia social, sin incurrir en los excesos que dieron lugar a su ruina, cuales fueron la injustificada proliferación de empresas en mano pública y la corrupción.

Para los fines antes señalados, sería preciso determinar en los países en desarrollo, a la luz de sus características y peculiaridades, los linderos de lo público y lo privado, a cuyo efecto se haría necesario reservar al Estado la realización indelegable de una serie de actividades estratégicas que garantizaran su independencia y soberanía. El resto de actividades debiera dejar-

se en la parcela de lo privado, sin perjuicio de la vigilancia que el Estado ejerciera sobre las de carácter prioritario, en cuyo desempeño debiera preferirse a los particulares, lo que no debería ser obstáculo para que el Estado pudiera incursionar en ellas, ante la deficiencia, ineficiencia o insuficiencia de la iniciativa privada.

Se haría necesario, pues, revalorizar la economía mixta, mediante sistemas que permitieran la convivencia de la planificación y la libertad de empresa, así como la coexistencia de la empresa en mano pública y la empresa privada. De igual manera habrían de rediseñarse los esquemas de gestión y de control de la empresa en mano pública para asegurar de manera efectiva su correcta actuación y erradicar la corrupción.

Es impostergable para los países que aspiran a salir del subdesarrollo diseñar sus estrategias y tácticas, en consonancia con sus propios intereses, lo que implica el rechazo de algunas de las fórmulas y recetas que tratan de imponer los países industrializados por medio del Fondo Monetario Internacional y demás mecanismos internacionales a su servicio, lo que implica tener como principio no abrir las entrañas de sus recursos naturales no renovables que son fuentes de energía, a la explotación extranjera irrestricta e indiscriminada, so pena de cancelar sus posibilidades de desarrollo sustentable y con ello su soberanía.

No se deben soslayar los enormes obstáculos que representaría la rehabilitación y restauración plena del Estado de bienestar en los países en desarrollo, porque a pesar de entrañar una fórmula de equilibrada convivencia de lo público y lo privado, contraría los intereses del gran capital; mas la sindéresis más elemental predica que la modernización no debe estar reñida con la justicia, la equidad, el derecho y el beneficio de la humanidad; porque la modernidad no debe ser sinónimo de hambruna, de desempleo, de injusticia, de avasallamiento y explotación de los seres humanos; en fin, porque la prosperidad de los países industrializados no debe fincarse sobre la ruina y destrucción de los subdesarrollados.

Empero, al margen de las determinaciones que el Estado adopte respecto de la explotación de sus recursos energéticos y de la participación o exclusión de la inversión extranjera en tales actividades, es importante el estricto respecto a la normativa jurídica que se establezca, pues peor que una política pública inadecuada al interés de los mexicanos sería la inobservancia de la ley fundamental de la nación y, en general, de nuestro orden jurídico, por lo que no debe recurrirse a torcer su interpretación, para solapar lo que ésta prohíbe.

Esta reflexión viene a colación por la controvertida celebración de contratos que contraríen los preceptos constitucionales, por parte del organismo público descentralizado Petróleos Mexicanos, o de sus organismos subsidiarios, con empresas particulares extranjeras, a efecto de burlar sus prohibiciones, disfrazando una indebida concesión de explotación petrolera exclusiva por veinte años —prohibida por los artículos 27 y 28 constitucionales—, bajo la denominación de contrato de servicios múltiples, al que indebidamente se pretende encuadrar como un contrato administrativo conforme a un “Modelo Genérico de Contrato de Obra Pública sobre la Base de Precios Unitarios”, sujeto a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Por lo demás, urge hacer en México el deslinde preciso de lo público y lo privado, como base firme de nuestro desarrollo socioeconómico en el siglo que empieza, y reflejarlo en nuestro orden jurídico, en un ejercicio metódico, objetivo y desprejuiciado, que se sobreponga a la alharaca del *marketing* y a la vocinglería mediática carente de argumentos, pero machacona, repetitiva y con frecuencia pagada desde el extranjero, encaminada a lograr la explotación de nuestros energéticos en beneficio de empresas extranjeras, en lugar del beneficio de México y de los mexicanos.

En lo que va del siglo, numerosos voceros y columnistas —no todos de mala fe— deploran cotidianamente en los medios masivos de comunicación, el retraso de la reforma energética de México, reforma que entienden no sólo como privatización sino como supresión de barreras a la inversión extranjera, a la que subliminalmente erigen en la salvación de México.

De ahí la necesidad imperiosa de realizar un debate serio, analítico, fundado, que explique por qué y para qué reformar; en su caso, en qué sentido efectuarlo, y qué pasaría de no hacerlo; que tome en cuenta las experiencias del pasado y los ejemplos recientes de otros países; que tenga presente nuestro tiempo y nuestra circunstancia, nuestra idiosincrasia y nuestro futuro; a fin de encontrar la solución correcta, con respeto a la relación que sirve de gozne entre nuestro pasado y nuestro presente y entre éste y el futuro, sin tratar de nacer o de reinventarnos en cada generación, para asegurar nuestra identidad nacional.

En el ejercicio de deslinde de las parcelas de lo público y lo privado, y de su eventual modificación, resulta útil tener presente que privatizar es, en suma, transferir las fuentes productivas públicas estatales a empresas privadas y, en México, más que a cualesquiera empresas privadas, a empresas

extranjeras. Entre tales fuentes productivas públicas figuran los energéticos, el agua, el aire.

En el año 2000, del 17 al 22 de marzo, se reunió en Holanda el Segundo Foro Mundial del Agua en el que se propuso reconocer el acceso al agua potable como un derecho humano básico, pero la idea que más permeó en la mente de sus tres mil quinientos magnates financieros e industriales, altos funcionarios, abogados, ingenieros y economistas ahí reunidos fue la de poner al agua un precio en consonancia con las leyes del mercado para venderla a su verdadero precio, lo que nos lleva a recordar que en el mercado el precio de todo bien varía en razón de su escasez, la que se determina por su oferta y su demanda. La escasez del agua se incrementa día con día, lo mismo que la población y la demanda de agua; en cambio, la oferta no aumenta, más bien disminuye. Resultado: con la privatización del agua, el mercado aumentaría constantemente su precio.

En 1999, la ciudad de Cochabamba, en Bolivia, privatizó el servicio público de suministro de agua potable, al concesionarlo por el término de 40 años a la empresa estadounidense Bechtel, la que de entrada triplicó las tarifas del servicio, tal abuso provocó un tremendo estallido social que no pudo extinguirse ni con la ley marcial decretada por el presidente Hugo Banzer y finalmente la concesionaria tuvo que abandonar la prestación del servicio, por lo que reclama al gobierno boliviano una multimillonaria suma de indemnización.¹⁰

Es absurdo que cuando en California, y en general en los Estados Unidos, y en muchos otros países, la privatización eléctrica exponga su escandaloso fracaso con grave detrimento del erario público californiano y con el caos de apagones gigantescos y prolongados, como el iniciado la tarde del jueves 14 de agosto que dejó sin energía eléctrica durante una larga noche y parte del día siguiente a una vasta zona de del noreste estadounidense y del sureste de Canadá, siga insistiendo el gobierno de México en la privatización del sector eléctrico y en su apertura a la inversión extranjera, lo que conllevaría la transformación de un servicio público regulado en un mercado de electricidad cuyos resultados han sido nefastos en otros escenarios, lo que haría ilusoria la supuesta soberanía sobre los recursos energéticos y no impediría el disparo de las tarifas eléctricas.

¹⁰ Véase, Roy, Arhundhati, *El álgebra de la justicia infinita*, trad. Francesc Roca, Barcelona, Anagrama, 2002, p. 146.

Por tanto, considero que los energéticos, como los demás bienes estratégicos de México no deben ser privatizados y menos, confiarse a empresas extranjeras —apoderadas ya de la banca, de la industria automotriz, de la industria refresquera, de la industria hotelera, de la industria minera y de las grandes cadenas de tiendas— cuyos intereses obviamente no se identifican con el interés nacional. Si hoy les entregamos el petróleo y la electricidad, mañana vendrán a apoderarse del agua y del aire.

Lo que debemos diseñar es una reforma energética acorde con los intereses de México, que asegure la expansión y modernización de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad, lo que entraña su reestructuración orgánica y la modificación radical de su régimen fiscal que les permita reinvertir para dichos fines una parte razonable de sus ingresos.