
LA MODERNIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO Y LOS AJUSTES
EN LOS COMPROMISOS PRODUCTIVOS.
UN BALANCE EN EL SECTOR ELÉCTRICO MEXICANO



Edgar Belmont Cortés

Introducción

La instrumentalización de la política neoliberal encontró soportes importantes en la década de 1980 en la crisis financiera del Estado, la estanflación y el agotamiento del modelo económico centrado en la protección del mercado interno. El rediseño del Estado mexicano se encuadró desde entonces en el discurso modernizador con el propósito de enmarcar una ruptura con los referentes del pasado que obstaculizaban su reconfiguración, pero también en el uso de los indicadores de competitividad con el objetivo de neutralizar el debate político y orientar la gestión pública en la evaluación de resultados. Desde esta perspectiva, la reorganización del sector público se ha apoyado con mayor énfasis en herramientas que provienen de la empresa privada (política de calidad, mejora continua, gestión por competencias) para justificar la instrumentalización de la política neoliberal y la reestructuración del aparato productivo. Desde esta perspectiva, el rediseño del Estado mexicano ha sido un proceso complejo en el que convergen diferentes dimensiones como la redefinición de las reglas del juego económico, la apertura de los mercados de bienes y de servicios, la integración económica regional, la apertura del sector público a la participación de actores privados, la privatización de empresas públicas no estratégicas, la redefinición de la política social, de empleo y de trabajo, y la recomposición de los arreglos corporativos que sustentaron el régimen de partido hegemónico.

En la disputa por enmarcar la modernización del sector público se pusieron en juego las reglas, convenciones y representaciones sociales construidas alrededor del modelo corporativo y de las aspiraciones de justicia social redistributiva, los cuales se habrían articulado con un modelo de regulación laboral heredado de la Revolución mexicana. Por ello, analizar la política de la modernización implica comprender el campo de disputa que se construye en el desmantelamiento de las estructuras

y los arreglos, sin las mediaciones políticas y productivas que permitan consensuar un marco de acción más allá de la imposición de directrices que se construyen de arriba hacia abajo. A partir de ello, los objetivos de este capítulo son identificar tanto los componentes de la política de la modernización como las polémicas alrededor de la reorganización del sector de la energía eléctrica.

Algunos componentes de la política de la modernización

La política de la modernización se presenta como un paradigma que sustenta el rediseño de la administración pública y de los mecanismos que intervienen en la regulación del mercado. La política de la modernización no sólo responde a una crisis de legitimidad del Estado burocrático, sino también a cambios en los modelos productivos, por lo que ésta se inscribe en la transformación de las reglas del juego económico y de la regulación del trabajo y del empleo.

La modernización se inscribe en diversos campos discursivos que conducen hacia ideales de bienestar común. Por ejemplo, apoyándonos en el marco analítico de Boltanski y Thevenot (1991), en el mundo cívico el discurso de la modernización moviliza algunos ideales a alcanzar, como son el respeto a la libertad y legalidad para atacar el monopolio de la representación y presentar la transparencia y la rendición de cuentas como expresiones que favorecen la construcción del bien común; en este sentido, la recomposición de las reglas del juego político y la redistribución de poder se apoya en el ideal de favorecer los instrumentos de la democracia y la representación de intereses colectivos, mientras que en el mundo industrial la modernización se encuadra en la búsqueda de la eficiencia, la productividad y la mejora continua para justificar, por ejemplo, cambios organizacionales y convocar a la movilización del personal en aras de asegurar la perennidad del empleo. En este plano el discurso modernizador descalifica a quienes no logran mostrar sus competencias ante las exigencias requeridas, y en última instancia se recurre al cliente como quien evalúa la calidad del producto (bien o servicio) consumido.

En la modernización entran en juego la regulación del mercado, además de los objetivos de las empresas y servicios públicos, la cualificación del trabajo y la regulación de las actividades productivas en el sector público; por lo tanto, ésta conjuga ajustes en el modelo de

sociedad y, como señala Linhart (1997) en los modelos productivos. Al apoyarse en el ideal de la mejora continua y del cambio perpetuo e irreversible, la política de la modernización reorienta y reorganiza las actividades productivas con el apoyo de la nueva gerencia pública. Desde esta perspectiva, la búsqueda de la eficiencia de los servicios públicos y de la satisfacción cliente va más allá de una búsqueda de legitimidad por parte del Estado frente a la crisis del modelo burocrático, pues este proceso combina cambios en regulación del mercado y ajustes en las dinámicas productivas. Así, la búsqueda de la eficiencia y de la eficacia recompone la relación Estado-sociedad, pero también los procesos productivos y los mecanismos de evaluación del trabajo frente a los cambios tecnológicos y los ajustes en las políticas de empleo.

En este proceso la evaluación del trabajo suele enmarcarse en la consecución de resultados o de indicadores de desempeño, creándose una fuerte conflictividad no sólo alrededor de la negociación colectiva, sino también de la producción de los servicios públicos, porque el dominio de dicha lógica pone en tensión el sentido social que se asigna a la prestación del servicio público. La nueva gerencia pública, aun cuando adolece de una definición precisa, se ha apoyado en la crítica al modelo de organización burocrática y en las herramientas organizacionales que provienen de la empresa privada para encuadrar, por ejemplo, la reconversión productiva de los servicios al modelo de mercado (Warin, 1997) y la cientificidad de las acciones de gobiernos en la búsqueda de la eficiencia, la productividad y los resultados (Ramírez y Ramírez, 2010).

Dicha cientificidad contribuye a despolitizar el debate sobre la reorganización del sector público con el empleo de indicadores de desempeño que descontextualizan el debate sobre la producción de los servicios y que ejercen una fuerte presión para integrar los ajustes productivos. La promesa de elevar la calidad de los servicios y la satisfacción cliente constituye una palanca de cambio en la composición del sector público. Un ejemplo tangible fue la convocatoria emitida por el Gobierno Federal de México en septiembre de 2008, solicitando a los ciudadanos que describieran su experiencia en el uso o el consumo de servicios ofrecidos por instancias gubernamentales o empresas estatales. La invitación consistió en que describieran el “trámite más inútil” de la administración pública federal, estatal o municipal. Dicho concurso se traducía en la descripción de un conjunto de situaciones conflictivas creadas en la relación de servicio o en la barra de atención al público y,

por lo tanto, se inscribían en una dinámica política.¹ En este sentido, los cambios que se promueven en la composición del trabajo (regulación de la relación salarial, de la continuidad del empleo y de la movilidad interna de las empresas) habrían de vehicular normas que corresponden a la representación de una sociedad meritocrática (Boltanski y Chiapello, 1999); así, la recomposición de los servicios públicos se acompaña de ajustes en la cualificación del trabajo y en los marcos que regulan la relación salarial. En este proceso, los referentes de la nueva gerencia pública corresponden a los de la cultura comercial, cada vez más impregnada en la producción de servicios públicos, pues la conversión al modelo de mercado encuentra soporte ideológico en la promesa de la calidad y de la satisfacción cliente, además de la reducción de costos y tarifas (Belmont, 2011b). Así, otro componente de la política de la modernización lo constituyen los imperativos de la competitividad y las presiones que recaen sobre los territorios para atraer inversión. Si bien ello implica considerar múltiples factores como son el tipo de entramado institucional, la estabilidad y cohesión social, la sustentabilidad de las dinámicas productivas, la cooperación entre los actores sociales y productivos, entre otros elementos como la disponibilidad de infraestructura y de servicios públicos (Cabrero, 2009, 2010). Lo cierto es que la definición que domina en México es de carácter económico y que ésta ejerce fuertes presiones para asegurar la estabilidad social (paz laboral), la flexibilidad del mercado de trabajo, la reproducción del capital y la apertura de “oportunidades de inversión” para el sector privado mediante la apertura de actividades estratégicas y la privatización de servicios públicos.

En ese sentido los contenidos del “pacto” por la competitividad son compatibles con los cambios que se introducen con las reformas estructurales y con la conversión del sector público al modelo de mercado. El esquema argumentativo que se emplea es bastante simple: la participación del sector privado en las actividades que estarían reservadas al Estado atraerán inversión, crearán empleo, permitirán reducir los costos de producción (incluyendo los costos laborales) y, por tanto, las tarifas de los bienes y servicios, creando un escenario propicio para la competitividad. En este contexto discursivo, la iniciativa del presidente

¹ Secretaría de la Función Pública, “Bases de la convocatoria: el trámite más inútil”. Convocatoria emitida en 2008 y retirada del sitio web de la Secretaría.

de la República, Enrique Peña Nieto, de reforma energética (petróleo y energía), aprobada a finales de 2013, refleja la puesta en juego del carácter social y simbólico que se atribuye al servicio público de energía eléctrica (Presidencia de República, 2013). Para entender la envergadura de dicha reforma conviene señalar que ésta contempla eliminar el carácter estratégico que se asigna, en el texto constitucional, al sector petrolero y eléctrico; es decir, eliminar la exclusividad del Estado en la producción de ambas actividades.

La aprobación de las reformas constitucionales (Art. 27 y 28) representa un cambio de paradigma en la composición del modelo energético mexicano. Desde esta perspectiva, la reforma energética constituye no sólo una reorganización del mercado y una segmentación de la cadena productiva, sino también un ajuste cuyo significado histórico refleja la recomposición de fuerzas sociales y políticas y la redefinición de la acción del Estado en la regulación del mercado energético, pero también la desmitificación de la empresa pública nacionalizada en tanto que el marco discursivo que legitimó el control del Estado sobre el sector energético, en el periodo conocido como sustitución de importaciones (soberanía, seguridad energética, desarrollo del mercado nacional), se agotó como principal contraargumento ante los intereses privatizadores dada la incapacidad de ofrecer “respuestas” a los cambios productivos y tecnológicos que operan en el sector.

Desde esta perspectiva, las estrategias discursivas empleadas en México para sustentar la liberalización del mercado recurrían a las tesis de que el marco constitucional representaba un obstáculo para la modernización del sector y que la empresa pública era deficiente y costosa. En este sentido, la mercantilización del servicio público y la ampliación de capital privado en la composición del sector energético se presentan como la solución a tales problemas. Por ejemplo, dicha reforma, en el caso de la electricidad, se traduce en una separación de las diferentes actividades que convergen en la prestación del servicio: producción, transmisión, distribución y comercialización de energía, para ampliar la participación de empresas privadas en la producción del fluido energético y en la apertura del mercado de consumidores, pues aun cuando la operación de la red eléctrica y las actividades de transmisión y de distribución quedan reservadas para el Estado, la reforma contempla contratación de servicios en estas dos últimas actividades, tanto para expansión como para mantenimiento.

La configuración del modelo de empresa pública nacionalizada de energía eléctrica

La nacionalización de la industria eléctrica (septiembre de 1960) instituyó la regulación monopólica estatal sobre el sector eléctrico en tanto que los costos de la expansión de la infraestructura eléctrica recaían en la colectividad y que la integración del sistema eléctrico constituía una condición técnica necesaria para asegurar el acceso de la mayoría de la población al servicio eléctrico. Así, la integración del sistema eléctrico se condujo por dos vías: la primera más de carácter técnico al concretarse, en la década de 1970, la interconexión de la red eléctrica y la unificación de frecuencias a una escala nacional (salvo el subsistema eléctrico de Baja California); la segunda vía, aunque no se concretó, fue de carácter político-laboral, pues la nacionalización del sector pondría a discusión la integración administrativa y organizacional de las empresas y, por tanto, de sus respectivas organizaciones sindicales y contratos colectivos (De la Garza, Melgoza *et al.*, 1994). Para finales del decenio de 1970 se contaba con un sistema eléctrico integrado, pero con dos empresas: la zona centro del país a cargo de Luz y Fuerza del Centro (1905) y el resto del país a cargo de Comisión Federal de Electricidad (1938); dicha división se pactó incluso en un convenio en 1985 para evitar disputas por el control de determinada zona de trabajo entre ambas organizaciones sindicales: Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) y Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM). Cabe señalar que aunque los contratos colectivos mantenían similitudes existían diferencias en cuanto a los procesos de trabajo y la estructura administrativa y organizacional de ambas empresas, aunque también respecto a la dinámicas intrasindicales, control sobre los procesos de negociación colectiva y margen de “autonomía” respecto a las instancias gubernamentales.

Ahora bien, la nacionalización de la industria eléctrica mitificó el rol de la empresa pública en tres ejes: primero, al ponderar la contribución del sector eléctrico al desarrollo social y económico del país; segundo, al enmarcar el control y el aprovechamiento de la nación sobre los recursos naturales y energéticos del territorio; y tercero, al sostener la convicción de que la energía eléctrica, siendo un servicio de primera necesidad, debía escapar a una lógica mercantil o al principio de escasez (Cámara de Senadores, 1960). Desde esta lógica se configura un modelo de empresa pública que tendría los siguientes componentes:

1. La regulación monopólica estatal: la expansión de la empresa pública, particularmente de Comisión Federal de Electricidad, ocurrió en un momento histórico en el que el Estado se asume promotor del desarrollo social y económico. Por lo tanto, el control sobre el sector y las actividades que se articulan alrededor de la prestación del servicio justificaron la regulación monopólica estatal al combinar, además, referentes éticos y políticos y razones técnicas y operativas. Así, los ideales de soberanía y seguridad energética constituían dos elementos que se articulaban coherentemente con la orientación de la política energética y la definición del carácter estratégico del sector.
2. La integración de la red y sistema eléctrico nacional: la creación de la red eléctrica nacional constituyó otro elemento importante en la configuración del modelo de la empresa pública nacional integrada. La integración y extensión de las redes eléctricas combinó compromisos sociopolíticos como las consignas de asegurar el acceso al servicio público y compromisos socioproductivos en tanto la continuidad del mismo implicaba la atención de imperativos técnicos.
3. El estatus protegido del trabajador electricista: éste se apoyó en la puesta en valor del oficio de electricista y de la contribución de este saber técnico al desarrollo económico y social. La defensa del estatus del trabajador electricista se expresa en la retribución al saber hacer y a los riesgos del oficio. Así el esquema de negociación que impera retribuye los riesgos del oficio, la antigüedad y la cualificación, es decir, la posición de los trabajadores en el sistema escalafonario y en una división del trabajo propia del modelo fordista.
4. La definición de las misiones del servicio público articulan elementos claves que darían sentido a la regulación monopólica y la prestación del servicio público. Las consignas de garantizar el acceso y la continuidad del servicio público de energía eléctrica a la población mexicana, independientemente de su posición social o geográfica, en condiciones de calidad, adaptado al desarrollo tecnológico y a un precio justo, son consignas que encuadraban compromisos sociopolíticos y socioproductivos.

Las misiones del servicio público y las razones técnicas y operativas asociadas a la prestación del servicio configuraron compromisos produc-

tivos que entrarían en tensión con la emergencia de nuevos imperativos productivos y con cambios en la orientación de la política energética. El desmantelamiento de la empresa pública integrada, los cambios en el modelo de regulación del sector eléctrico y la desmitificación del servicio público de energía eléctrica fragilizaron dichos compromisos. En el siguiente apartado daremos cuenta de este proceso a partir de un balance sobre la reorganización del servicio eléctrico en el centro del país.

La fragilidad de compromisos productivos y el desmantelamiento de la empresa pública integrada

La nacionalización de la industria eléctrica, al plantear la integración del sistema eléctrico, dio paso a la promulgación de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (1975, LSPEE), la cual coloca en “estado de liquidación” a Luz y Fuerza del Centro (LyFC), con el propósito de integrarla a la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Dicho estado de incertidumbre sobre la empresa duró hasta 1989, cuando la dirigencia sindical (Jorge Sánchez, 1987-1993) negoció con el entonces candidato presidencial, Carlos Salinas de Gortari, ajustes jurídicos para la creación de un nuevo organismo.

El estado de liquidación se tradujo en una pérdida de capacidad operativa de la empresa al limitarse los proyectos de generación de energía eléctrica y depender fuertemente de la compra de energía en bloque para su distribución y comercialización en la zona centro del país. Ahora bien, como resultado de ese proceso de negociación se creó en 1994 la empresa Luz y Fuerza del Centro, la cual “emergió” en un contexto de negociación conflictiva con la organización sindical (SME) al imperar la privatización de las empresas estatales y las restricciones presupuestarias. Un primer elemento de esta conflictividad fue la apertura del mercado de generación eléctrica, pues la reforma de 1992 a la LSPEE posibilitó la participación del sector privado en la generación de electricidad y sentó las bases para la reconfiguración energética.

En el periodo 1992-2001 se presentaron diversas iniciativas de reforma constitucional para permitir la participación de empresas privadas en las diversas actividades que componen el sector eléctrico.²

² En noviembre y diciembre del mismo año (2001), los Partidos Políticos Acción Nacional y Verde Ecologista presentaron por separado, sus iniciativas de reforma constitucional, en las

Entre éstas destaca la iniciativa de reforma constitucional representada en el Gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) en 1999, la cual se apoyó en el argumento de que las misiones del servicio público llegaron a su fin, sosteniendo que la mayoría de la población mexicana tenía acceso al servicio (98%) y que las razones que justificaron el control del Estado sobre el sector eléctrico se habían agotado. Ahora bien el interés de abrir el mercado energético provocó un intenso debate político sobre el rol social y económico de la empresa pública y la definición de las misiones del servicio público, el cual se refleja en el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República donde se contrargumentó la renuncia del Estado a la obligación de prestar el servicio público de electricidad al considerar que ello tendría un impacto negativo en las ramas productivas del país y en los sectores de la población; someter a la electricidad a las leyes del mercado contravenía el carácter estratégico que se le asignaba a este servicio en el texto Constitucional (véase Congreso de la Unión, 2002).

Ahora bien, el rechazo a las iniciativas de privatización presentadas entre 1999 y 2001, estuvo secundado de un debate sobre las reformas a la LSPEE de 1992 toda vez que éstas favorecieron la participación de particulares en la producción del fluido energético y contribuyeron a la creación de un callejón sin salida, dado que la participación de productores privados en la generación de energía eléctrica (productores independientes) no se consideraba en la legislación como una actividad de servicio público.

Este problema se traducía en una simulación de la apertura energética y también en una controversia entre los poderes de la Unión dado que el Poder Ejecutivo reclamaba su autonomía para administrar “en nombre de la nación” los recursos energéticos del país y que los poderes Legislativo y Judicial se pronunciaron, en distintos momentos, para precisar la obligación del Ejecutivo de ajustar la política energética a los preceptos constitucionales (véase Cámara de Diputados, 2004). Así, aun cuando la privatización encontró una fuerza opositora alrededor de dicho dictamen y que existió el interés de modificar la legislación secundaria, los tiempos para interponer una controversia de inconstitucionalidad se habían agotado en la época. En este sentido, el interés de abrir el mercado energético se mantuvo en suspenso en tanto que la

cuales se proponían reservar al Estado la operación y mantenimiento de la Red de transmisión, liberalizando el mercado de consumidores al convertirlos en clientes elegibles.

LSPEE permitía la participación privada por lo menos en las actividades de generación. Precisamente, para el año de 2013 (enero-junio), la iniciativa de privatización, productores independientes, controlaban por lo menos el 32% de la energía consumida en el país: la generación de energía eléctrica para el servicio público, al primer semestre de 2013, fue de 127 502.6 gigawatts-hora, de los cuales 86 437 gigawatts-hora fueron producidos por CFE (67.8%), mientras que 41 065.1 gigawatts-hora correspondieron al productor independiente (32.2%) (Presidencia de la República, 2012).

Ahora bien, hemos desarrollado la tesis de que las controversias que surgieron con la reforma a la legislación secundaria se expresaron no sólo en un desorden jurídico entre el texto constitucional y la ley reglamentaria y en una controversia entre los Poderes de la Unión, también en problemas con implicaciones claras en la coherencia en la empresa pública nacionalizada ante la fragilidad de compromisos socioprodutivos.

Desde esta perspectiva, el giro en la política energética neoliberal y el interés constante por liberalizar el mercado energético, se expresaron en la disputa por dar contenido a la reestructuración de la empresa pública. El ejemplo más tangible sería el de la empresa pública Luz y Fuerza del Centro, encargada de la distribución de energía en la zona centro del país, hasta que el Poder Ejecutivo decretó su cierre en octubre de 2009, toda vez que la falta de autonomía financiera y operativa se combinaba con la oposición de la organización sindical a la apertura del mercado, y a la dificultad de consensuar la reforma energética y la reestructuración productiva de la empresa.

En este escenario, la pérdida de coherencia productiva en la empresa pública se combinaría con un cambio en la correlación de fuerzas políticas y con un discurso modernizador cuyos referentes ideológicos se apoyaba en la política de la calidad. Así, la aprobación de la reforma energética (2013) precede a una fuerte conflictividad alrededor del sentido de la prestación del servicio público y del cierre de Luz y Fuerza del Centro. Analizar el contexto en el que se desarrolla su cierre es relevante para clarificar la instrumentalización de una lógica de reestructuración productiva que se apoya en los imperativos de la competitividad y la combinatoria calidad/costo/satisfacción cliente (Belmont, 2011a).

En este sentido, si bien se consideraba necesario elevar la calidad del servicio (evitar variaciones de voltaje, asegurar la continuidad del fluido eléctrico) y mejorar los indicadores de desempeño (Martínez,

2009), el cierre de la empresa omitió el debate sobre las condiciones en las que éste se produce y las consecuencias creadas por las restricciones presupuestarias y por la dificultad de crear mediaciones productivas.

A partir de lo anterior, consideramos relevante dar cuenta de la fragilidad de los compromisos productivos (convenios de productividad de 1994 y 2008) en la extinta LyFC y la dificultad que se habría creado para reconstruir un marco de negociación que sustentara la viabilidad misma de la empresa. Aspectos que analizaremos a continuación.

Los convenios de productividad: compromisos inestables

Las expectativas creadas entre los trabajadores alrededor de Luz y Fuerza del Centro (1994), como un organismo público descentralizado se confrontó a la dificultad para crear un marco de acción compartido en torno a la reestructuración de la empresa. Dicho asunto impactó significativamente en el espacio productivo y en la viabilidad de la empresa. La indefinición del proyecto de la empresa pública (al ser una empresa de gobierno), ante el fuerte control del Poder Ejecutivo sobre la definición de la política energética se expresó en el hecho de que la disponibilidad de recursos financieros para reestructurar la empresa en su conjunto, se sujetaba a la voluntad del Poder Ejecutivo y del Congreso de la Unión. Desde esta perspectiva, la consecución de los indicadores de productividad convenidos en 1994 (56 indicadores) implicó invertir en infraestructura y renegociar el contrato de compraventa de energía con CFE y consensuar entre los diferentes departamentos de la empresa la reorganización productiva. Dinámica que se hizo más compleja ante las tensiones intrasindicales para mantener el control sobre el proceso de trabajo.

En esta tesitura, el Gobierno Federal argumentó con insistencia que el incumplimiento de los indicadores de productividad limitaba el acceso a recursos financieros, mientras que en oposición la representación sindical sostenía que la viabilidad de la empresa pasaba por reorientar la política energética y por revertir el endeudamiento adquirido con CFE. La batalla se situó en el terreno de la política energética, por lo que el tema productivo pasó a un segundo plano: la confrontación de ambas posiciones se tradujo en una pérdida de coherencia productiva. En este contexto, la reestructuración de las áreas administrativas y operativas, la regionalización de las zonas de trabajo y la sistematización de los pro-

cesos de trabajo (incorporación de las tecnologías de información en el área comercial, principalmente) se verían obstaculizados por la dificultad de consensuar los contenidos de la modernización. El SME se habría opuesto abiertamente a las iniciativas de privatización del sector y cambios en el modelo contractual; por ejemplo, al rechazar las prácticas de subcontratación o la externalización de actividades como ocurría en la Comisión Federal de Electricidad: Cláusula 10 del Contrato Colectivo de Trabajo SME-LyFC. Pues en el caso del CFE y el SUTERM éstos habrían convenido la posibilidad de “[realizar] obras, trabajos de construcción, puesta en servicio, mantenimiento y rehabilitación de instalaciones que se ejecuten por administración directa o a través de contratistas o proveedores” mediante la firma de un Contrato Colectivo de Trabajo para obra determinada, en el que se estipula el pago de 2% del salario del trabajador al Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato por concepto de la cuota sindical.³

La pérdida de coherencia productiva forzó una redefinición de las estrategias sindicales, pues la disputa por la viabilidad técnica, operativa y financiera de la empresa implicó la búsqueda de consensos al interior y exterior de la empresa y del sindicato. En este proceso, en 2006 se firmó un convenio macro entre la empresa, el sindicato y el Instituto Politécnico Nacional (IPN) que enmarcó la colaboración del IPN en la reingeniería de los procesos de trabajo en el área comercial. Tales compromisos forzaron la renegociación del acuerdo de productividad en 2008 y la preocupación se centró en las áreas de atención al usuario y de cobranza, donde la reingeniería implicaba incorporar nuevas tecnologías, integrar procesos de trabajo y reasignar personal. Parecía que se sentaban las bases para reconstruir consensos, pero los acuerdos se sujetaron a la voluntad del Poder Ejecutivo, a la disponibilidad de recursos financieros y a un modelo contractual, celosamente resguardado por la organización sindical, al contener derechos colectivos, esquemas organizacionales y prerrogativas económicas que desde la perspectiva gubernamental resultaban insostenibles. El diagnóstico entre ambas posiciones resultaba ilustrativo; por ejemplo, respecto a la planta laboral la posición del Gobierno sostenía que la empresa podría ocuparse básicamente de la distribución y comercialización de energía con menos de un tercio de la mano de obra disponible, la cual ascendía a finales de 2008 a 44 167 trabajadores (43 381 sindicalizados y 786 de confianza;

³ Véase Modelo de Contrato Colectivo para Obra Determinada (disponible en web.compranet.gob.mx).

del total de sindicalizados se estima que cerca de 36 mil contaban con contrato por tiempo indeterminado) (véase LyFC, 2008).

El proyecto de reestructuración estuvo supervisado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante el Programa de Obras e Inversiones del Sector Eléctrico (POISE), sin embargo, el recorte presupuestal de 2009 (derivado de la crisis de 2008) a la empresa y el conflicto intrasindical entre dos grupos políticos que se disputaban el control de organización sindical en el proceso electoral de 2009 en el SME, creó una coyuntura favorable para el Gobierno Federal y para los grupos de interés que buscaban profundizar en las reformas estructurales mediante la llamada agenda de la competitividad. Las mediaciones del IPN apuntaban hacia la construcción de acuerdos en la revisión de convenios departamentales y la reorganización productiva en el área comercial con la reingeniería del sistema comercial: cajeros automáticos, portal informativo (pantalla táctil), reorganización de la contratación de servicios, la facturación, la cobranza, la atención de reclamaciones y la identificación geográfica de servicios (véase LyFC, 2009). Sin embargo, en esta coyuntura el gobierno de Felipe Calderón insistió en los costos laborales de la empresa y en la necesidad de hacer ajustes al modelo contractual, aspecto que no constituía objeto de negociaciones para la organización sindical. Así, la situación financiera de la empresa se convertía, junto con los indicadores de desempeño, en una palanca, empleada por el Gobierno Federal, para ejercer presión sobre la organización sindical que resistió, en apego al marco contractual, en mantener el control sobre los cambios organizacionales.

A partir de lo anterior, diversos elementos se combinaron en el desmantelamiento la empresa pública y en la pérdida de su coherencia productiva. El Gobierno Federal, para justificar el cierre de LyFC en octubre de 2009, esgrimió razones económicas aunque habían otras de carácter político dado el interés gubernamental en impulsar las reformas estructurales. Apoyándose en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales,⁴ el cierre de la empresa se desarrolló en medio de un fuerte operativo policiaco y de una estrategia mediática de descalificación laboral y política del trabajador electricista.

La zona de trabajo de la extinta empresa LyFC quedó a cargo de Comisión Federal de Electricidad bajo un convenio de comodato cele-

⁴ Véase Artículo 16 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/110.pdf>).

brado con el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (organismo liquidador). Dicha zona de trabajo habría de integrarse a la región centro y dividirse en distintas áreas de distribución (Divisiones Valle de México: Norte, Centro y sur; así como las zonas de distribución de Tulancingo, Pachuca, Tula y Cuernavaca); cabe señalar que en la zona centro se recurrió a empresas subcontratadas para mantener en operación la red de distribución e intervenir técnicamente en caso de fallas en el suministro. La siguiente tabla muestra la recomposición de la fuerza de trabajo en CFE antes y después de 2009, año en que ocurre el cierre de la empresa.

Fuerza de trabajo en Comisión Federal de Electricidad
(cada año, equivale al 31 de diciembre)

Trabajadores	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total	78 510	79 661	80 484	93 329	97 363	97 367
Permanentes	57 568	58 574	58 957	64 353	68 507	69 371
Temporales	16 260	16 225	16 951	23 343	23 233	23 193
Eventuales	4 682	4 862	4 576	5 633	5 623	4 803

Fuente: Comisión Federal de Electricidad. Informe anual-2012
(disponible en: <http://bit.ly/1833zFY>).

En este escenario persiste la resistencia de poco más de 16 mil trabajadores que decidieron no optar por la liquidación ofrecida por el Gobierno Federal, así como las paradojas creadas alrededor de la promesa del servicio de calidad; CFE reportó la realización entre 2011 y 2012 de diferentes obras entre las que destacaron diez subestaciones y siete líneas de transmisión para resarcir los rezagos en las zonas críticas de la zona centro (CFE, 2012). Pero se mantienen los problemas de facturación, las variaciones de voltaje en las zonas críticas, y los rezagos en el mantenimiento de la red eléctrica exigen fuertes inversiones. En otras palabras, la reorganización del sector energético sigue siendo un tema pendiente en la agenda política en tanto que está a debate nuevamente en el Congreso de la Unión no sólo en lo presupuestal para obras de inversión, sino también con la reforma constitucional que reorganiza el sector energético en su conjunto.

Conclusiones

La reorientación de la política energética, en el marco de la política neoliberal, constituye un tema complejo. Un cambio de paradigma en la composición del sector energético en el sentido que Kuhn (2006) asigna a las revoluciones científicas. A lo largo de los últimos cuatro sexenios presidenciales (Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa), se han realizado cambios en la política energética y en el marco jurídico para favorecer la participación del sector privado en el sector eléctrico en su conjunto. Dichos cambios se prolongan con los ajustes en la administración de la empresa pública, mediante los criterios de la nueva gerencia pública y el esquema de evaluación del trabajo centrado en la consecución de resultados e indicadores de desempeño, así como con la reforma constitucional propuesta por el actual presidente Enrique Peña Nieto, la cual contempla cambios constitucionales.

El desmantelamiento de la empresa pública y la adopción de “nuevos criterios” en la evaluación de las actividades productivas han creado diversas polémicas en el terreno laboral y contractual; por ejemplo al desestabilizar compromisos políticos y productivos, pero también, al combinarse con el retraimiento de los referentes que enmarcaron la estabilidad del empleo. A lo largo del capítulo hemos sostenido que alrededor de la reorganización del servicio público de energía eléctrica se expresa el rediseño del Estado y del capitalismo mexicano; pero también, la puesta en juego de la coherencia productiva y simbólica de la empresa pública. En este marco, la recomposición del servicio público se caracteriza por ser un proceso tenso en el que se combinan los imperativos, la competitividad económica y exigencias de un mejor servicio y de la calidad/costo y satisfacción cliente. La conflictividad que se observa alrededor de estos ajustes muestra la indisposición de los actores a crear las mediaciones políticas y productivas que legitimen la recomposición del sector público; dicha temática se encuentra en la agenda de investigación y requiere una mayor atención frente a los escenarios que se construyen con el rediseño del Estado en el marco de las nuevas exigencias productivas, como son la formación de recursos humanos y la disposición de recursos tecnológicos, la vuelta al discurso de la modernización, de la eficiencia y de la eficacia, que caracteriza al actual gobierno.

Referencias

- Belmont, E. 2011a. *Las batallas alrededor del servicio público de energía eléctrica. Convergencias y divergencias entre Electricidad de Francia y Luz y Fuerza del Centro*. México: Miguel Ángel Porrúa y Universidad Autónoma de Querétaro.
- . 2011b. “El buen servicio y el buen trato: las controversias sobre la reorganización del servicio público de energía eléctrica en la zona centro del país”. En Gálvez, A. y R. Báez, *Los retos de la energía y el futuro de México*. México: UAM-Xochimilco.
- Boltanski, L. y L. Thevenot. 1991. *De la justification. Les économies de la grandeur*. París: Gallimard.
- Boltanski, L. y E. Chiapello. 1999. *Le nouvel esprit du capitalisme*. París: Gallimard.
- Cabrero, E. 2009. *Competitividad de las ciudades en México. La nueva agenda urbana* México: CIDE-Secretaría de Economía.
- . 2010. “Del administrador al gerente público”. En Cabrero, E. (ed.), *Administración Pública*. México: Siglo XXI-BBAP/DF.
- Cámara de Diputados. 2004. “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 de la Cámara de Diputados” (25 de junio de 2003), en *Controversia en materia eléctrica*, H. Cámara de Diputados, LVIII Legislatura. México: Porrúa.
- Cámara de Senadores, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. 1960. *Diario de los Debates*, 28 de octubre.
- Comisión Federal de Electricidad. 2012. *Informe anual de labores* (disponible en <http://bit.ly/1833zfY>).
- Congreso de la Unión. 2002. “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Energía, de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; y de Estudios Legislativos”. *Gaceta Parlamentaria*, 24 de abril.
- De la Garza, E., J. Melgoza et al. 1994. *Historia de la industria eléctrica*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Kuhn, T. 2006. *Las estructuras de las revoluciones científicas*. México: FCE.
- Linhart, D. 1997. *La modernización de las empresas*. Buenos Aires: PIETTE del CONICET.
- Luz y Fuerza del Centro. 2008. Informe de Autoevaluación, 2º semestre.

- _____. 2009. Comité Técnico de Apoyo de la Junta de Gobierno, Segunda sesión ordinaria, 16 de julio.
- Martínez, E. 2009. “Fuentes de sobrecostos y distorsiones en las empresas eléctricas públicas en México”. México: Documento de Trabajo, Banco de México.
- Presidencia de la República. 2013. Iniciativa de Reforma Energética, 12 de agosto (texto disponible en <http://bit.ly/185bU0y>).
- _____. 2012. “México próspero”. 1 de diciembre, 1er. Informe de Gobierno (documento en línea, disponible en <http://www.presidencia.gob.mx/informe/>).
- Ramírez, E. y Ramírez, J. 2010. “Génesis y desarrollo del concepto de nueva gerencia pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma”. En Cabrero, E. (ed.), *Administración Pública*. México: Siglo XXI-BBAP/DF.
- Warin, Ph. 1997. “Les services publics: modernisation, découvert de l’usager et conversion libérale”. *Quelle modernisation des services publics? Les usagers au cœur des réformes*, París: La Découverte.