

¿Democracia o tecnocracia? El caso de la reforma energética en México

Por José del Tronco* y Mara Hernández Estrada**

Resumen

Este artículo analiza el proceso político que hizo posible la reforma energética 2013-2014 a la luz de los criterios estratégicos que aporta el campo de la negociación y de los estándares normativos que dicta la teoría de la deliberación. Sobre la base de 18 entrevistas en profundidad con actores clave del proceso, el trabajo concluye que se trató de un proceso político paradójico donde (a) una coalición *mercado-céntrica* de centroderecha negoció y deliberó con rigor técnico y generó valor para un subconjunto de actores políticos y económicos; y, a la vez, (b) esa coalición impuso su frente a una amplia facción nacionalista que se quedó al margen y enfocó sus esfuerzos en vetar este proyecto por la vía de la consulta popular. Entre estas dos partes, se impuso la lógica del todo o nada, en medio de la cual fue difícil tanto la negociación generadora de valor como la deliberación basada en la fuerza del mejor argumento. El resultado fue una negociación encapsulada, la cual produjo una reforma que, por un lado, abrió múltiples oportunidades de inversión privada en el sector energético y fortaleció la autonomía de las instancias de planeación y de regulación, pero, por otro lado, marginó las propuestas nacionalista, ambiental y social, lo que generó importantes déficits de legitimidad democrática.

* Profesor e investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede México. Correo electrónico: <jdeltronco@flacso.edu.mx>.

** Profesora del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Correo electrónico: <maraher75@gmail.com>.

Palabras clave

Democracia – tecnocracia – políticas públicas – energía – México.

Abstract

The article analyzes the political process of the Energy Reform in Mexico (2013-2014). The main goal of the research is to evaluate the democratic legitimacy of the process from a bidimensional perspective: a normative approach to address the quality of deliberation, and a strategic one, to analyze the ability of negotiators to create public value beyond the satisfaction of their preferences. Based on 18 interviews conducted with key actors from different sectors, the article concludes that majoritarian *market-centered* coalition was more capable to set the agenda and to frame the issues to be discussed. Nevertheless, that coalition failed to engage the opposition (*the state-centered* coalition) whose members were alienated from the deliberation process, affecting its legitimacy. As a conclusion, we may state that rational and technocratic arguments prevailed at the expense of a more inclusive -i.e. democratic- legislative discussion.

Key word

Democracy – technocracy – public politic – energy – Mexico.

1. Introducción

La reforma constitucional en materia energética que ha permitido, entre otras cosas, la inversión privada y extranjera en exploración y producción de hidrocarburos en México es el cambio institucional más radical que ha vivido el país desde la ya legendaria expropiación instrumentada por el presidente Lázaro Cárdenas en 1938.

¿En qué condiciones fue posible dicho cambio institucional? Responder esta pregunta implica, en primer lugar, analizar teóricamente los factores que aumentan la probabilidad de un cambio político de tal magnitud. Tsebelis (2005) plantea que el cambio en el *status quo* de una política pública es posible solo si se forma una coalición mayoritaria de *jugadores con veto* —con capacidad

de decisión— favorable a dicho cambio. En el caso de la reforma energética, como necesitaba un cambio constitucional, requería el voto de las dos terceras partes de los legisladores de ambas cámaras del Congreso. El 12 de diciembre de 2013 —Día de la Virgen de Guadalupe, Santa Patrona de México—, la reforma fue aprobada por un 77% de los senadores¹, 173 días después de haber sido presentada la iniciativa de ley por parte del Poder Ejecutivo.

Este trabajo tiene por objetivo principal analizar cómo se construyó dicha mayoría. En otras palabras, determinar cuáles son los factores que explican la construcción de la mayoría legislativa más relevante de los últimos setenta años de historia parlamentaria en México. La intriga en torno a esta reforma, llamada por el actual gobierno como *la madre de todas las reformas*, surge a raíz de tres elementos paradójicos. En primer lugar, el hecho de que, durante el pasado sexenio, fuera el Partido Revolucionario Institucional (en adelante, PRI) —actual partido en el poder y promotor de este cambio— quien se opusiera a una iniciativa similar, propuesta por el gobierno del *panista* Felipe Calderón. En segundo lugar, porque, si bien, en las últimas décadas, algunos países *han abierto* su sector energético a la iniciativa privada, la tendencia actual en la Región es opuesta a la perseguida por México; es decir, los gobiernos han intentado recuperar el control de las empresas nacionales². Esta recuperación³ fue total en los casos de la Argentina (YPF) y Bolivia (YPFB) y parcial en el Brasil (Petrobras). Y, finalmente, en tercer lugar, porque la opinión pública mexicana se expresaba mayoritariamente en contra de la reforma (<http://www.parametria.com.mx/>)⁴.

¹ Un día antes, había sido aprobada por la Cámara de Diputados con 354 votos a favor, un 71% del total.

² Si bien, a partir de la promulgación de la Constitución bolivariana de 1999, la pertenencia de la totalidad de las acciones de PDVSA —Petróleos de Venezuela— en manos de la Nación venezolana adquiere rango constitucional como estrategia para consolidar la soberanía económica y política, y asegurar su ejercicio por el pueblo venezolano, la empresa no ha dejado nunca de ser estatal.

³ Es decir, el Estado renacionalizó o aumentó su participación en el paquete accionario de las compañías energéticas nacionales.

⁴ De acuerdo con datos de la Consultora Parametría, en julio de 2013, antes de la presentación de la iniciativa de reforma, solo un 18% de la población estaba a favor de ampliar la participación del capital privado en la industria eléctrica, y un 16% apoyaba esto mismo en el

Esta paradójica situación, sumada a la sensibilidad de una reforma que —de acuerdo con el testimonio de las fuerzas opositoras— ponía «en peligro la soberanía energética de la nación», ha llevado a diversos actores a cuestionar su legitimidad democrática. Mientras sus defensores sostienen que la reforma representaba la solución más adecuada en términos técnicos para la modernización del sector energético mexicano, la crítica apunta a dos rasgos que caracterizaron el proceso político que le dio origen. Por un lado, la baja representatividad de las ideas y los argumentos esgrimidos por los actores políticos de la coalición mayoritaria, y por el otro lado, y relacionado con ello, la exclusión de voces relevantes que caracterizó el debate previo a la decisión. Quienes defienden la reforma postulan que el consenso fue generalizado y basado en la fuerza de la razón.

¿Cómo fue posible construir una mayoría tan amplia a favor de una reforma ideológicamente tan impopular? ¿Fue la fortaleza de los argumentos técnicos lo que convenció tanto a la oposición como a la opinión pública de que abrir la industria energética al capital privado transnacional era la mejor estrategia para recuperar el sector energético —petrolero y eléctrico— mexicano del deterioro que diversos informes habían evidenciado? ¿O fueron, más bien, las estrategias de la mayoría legislativa para neutralizar una discusión abierta, franca y basada en la razón, en el que los diversos argumentos fueran hechos públicos y sopesados a la luz de una serie de criterios y objetivos comunes? Dicho de otro modo, ¿fue el poder de los argumentos técnicos presentados por la coalición mayoritaria o fue la capacidad para cercenar el debate —o un poco de cada cosa— lo que, en un tiempo relativamente corto de 4 meses, permitió acabar con 70 años de desarrollo energético nacional?

El presente trabajo se propone analizar la legitimidad democrática de esta reforma. En términos teóricos, la investigación echa mano de diversos marcos analíticos, complementarios entre sí: la teoría de la representación política (Pitkin, 1985; Manin, 1998; Stokes *et al.*, 1999;

caso de los hidrocarburos, mientras que el 27% y el 25%, respectivamente, no se declaraban ni en contra ni a favor.

Reffheld, 2006; Mansbridge, 2011), la democracia deliberativa (Elster, 1998), la teoría de la negociación (Lewicki *et al.*, 2011) y el análisis político de las políticas públicas (Knoepfel *et al.*, 2007). Con respecto al análisis empírico, se realizaron 18 entrevistas en profundidad con funcionarios gubernamentales y legisladores de diversos orígenes partidarios y posturas ideológicas que participaron del proceso de discusión, así como también con representantes del sector empresarial, de asociaciones civiles y académicos, cuyos testimonios fueron analizados a partir de metodologías cuanti y cualitativas que producen la evidencia para dar respuesta a las preguntas del trabajo.

El documento se estructura de esta manera. En el segundo y en el tercer apartado, se desarrolla brevemente el contexto previo a la reforma y se hace hincapié en la construcción de la mayoría legislativa. En el cuarto apartado, se presentan los marcos analíticos que proponen la discusión teórica en torno a los aspectos que afectan la legitimidad democrática de una decisión política; en este caso, de la reforma energética. En el quinto apartado, se hace hincapié en los diversos diagnósticos que han llevado a las últimas legislaturas a debatir la necesidad y las posibles orientaciones de una reforma energética, así como las posturas de los actores políticos en torno a la propuesta de reforma aprobada a fines de 2013. En el sexto apartado, se analiza empíricamente la calidad del proceso de deliberación y negociación que dio lugar a la reforma, así como su impacto en términos de legitimidad democrática a partir del testimonio de los diversos actores involucrados. En el séptimo apartado, se arriban a algunas conclusiones y apuntes para el futuro.

2. Los antecedentes. El problema que dio origen a la reforma

La actual reforma energética fue antecedida por décadas de deliberación pública en las que se debatieron tanto el proyecto privatizador como la visión nacionalista de la industria. Ambos partían de una certeza: el crecimiento de la población mundial y el aumento de los niveles de vida habían profundizado la demanda de energía, y México necesitaba

modernizar y hacer más eficiente su producción de hidrocarburos. La presión sobre los gobiernos para asegurar un suministro regular y suficiente que garantizara tanto la satisfacción de necesidades básicas como el mantenimiento de las actividades productivas de bienes y servicios generó un primer consenso entre los actores políticos: el debate en torno a una reforma no podía seguir postergándose.

Por consiguiente, durante las últimas dos décadas, en México, tuvieron lugar estudios y debates acerca de la necesidad de una reforma significativa del sector energético. En el gobierno del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), se dieron las primeras reuniones de especialistas en la materia para discutir acerca de la posibilidad de una amplia reforma orientada a mejorar la operación de la empresa estatal Petróleos Mexicanos (en adelante, PEMEX)⁵, que operaba en condiciones monopólicas en las actividades de exploración y producción. De hecho, a fines de los años noventa, las tendencias políticas en América Latina iban en esa línea, como lo muestran los casos de la Argentina, Bolivia, el Brasil e incluso Venezuela. Sin embargo, las condiciones políticas del momento, caracterizadas por la transición hacia un sistema político crecientemente competitivo, así como la *sensibilidad* del tema, hacían poco factible que la propuesta —por demás impopular— fuera bien recibida⁶.

Una década después, el tema fue retomado por el gobierno del Presidente Felipe Calderón (2006-2012), del Partido Acción Nacional (en adelante, PAN). La caída de las reservas de petróleo, la presión fiscal y las deficiencias operativas de PEMEX eran las razones esgrimidas por el Poder Ejecutivo para avanzar hacia una reforma privatizadora que aumentara la capacidad productiva, por un lado, y redujera la dependencia de las finanzas públicas de los impuestos pagados por empresa petrolera, por el otro. Para ello, sostenía el Gobierno, la apertura del mercado energético a la inversión privada —y a condiciones de competencia— era un mecanismo impostergable.

⁵ Es la empresa paraestatal responsable exclusiva de la producción de hidrocarburos.

⁶ Cuando Zedillo (PRI) intentó impulsar la reforma, fue el PAN quien se opuso a participar del debate. Cuando, en 2008, fue el PAN quien lo impulsó, el PRI se desligó de la propuesta.

La reforma energética promulgada en 2008, sin embargo, no se plasmó en esos términos. La oposición de la bancada priísta hizo posible un cambio institucional de un alcance muy menor. El costo político es mejor asumirlo cuando se está en el poder, y el PRI era el principal partido opositor en ese momento. Haber apoyado dicha reforma pudo haber afectado seriamente su desempeño electoral, tanto en las elecciones intermedias de 2009 como en las presidenciales de 2012, en las que, de hecho, fue el partido que obtuvo mejores resultados —incluyendo la presidencia—.

Una vez en el gobierno, el PRI se encargó de promover la reforma presentando la gravedad de la situación energética del país. De acuerdo con datos de PEMEX, desde 2002, la empresa ha funcionado con números rojos. Pese a ser la segunda petrolera del mundo en términos de sus *utilidades antes de impuestos*, las presiones financieras y las ineficiencias administrativas han transformado PEMEX en una empresa deficitaria. Como consecuencia de un régimen fiscal opresivo, de una plantilla laboral excesiva y de la puesta en marcha de proyectos improductivos, las pérdidas de la empresa se calculan en miles de millones de pesos cada año. Sus informes financieros indican que, desde el 2000, se han registrado pérdidas anuales que suman, en más de dos sexenios, unos 50 000 millones de dólares.

Al impacto fiscal, se agregan las ineficiencias administrativas. Según el testimonio de especialistas, la plantilla laboral de PEMEX es excesiva para su producción de acuerdo con los estándares internacionales. Mientras que, en 2012, PEMEX contaba con más de 150 000 empleados —de los cuales un 80% eran sindicalizados—, Petrobras contaba con poco más de la mitad y garantizaba la operación de 15 termoeléctricas, 16 refinerías, 5 plantas de producción de biodiesel y 10 fábricas en diferentes partes del mundo.

Así, el problema parecía claro. La segunda petrolera del mundo en términos de utilidades antes de impuestos vivía —vive aún— un estado de deterioro progresivo producto tanto del régimen fiscal como de los problemas de operación. Una reforma era necesaria, y el gobierno del presidente Peña Nieto fue quien, finalmente, envió un proyecto de

reforma al Congreso. Los debates, la negociación y la decisión final se analizan en los siguientes apartados.

3. Las posturas de los actores y la construcción de la mayoría legislativa

Sin embargo, los proyectos de solución eran divergentes. Para la coalición *mercado-céntrica* —de la que formaban parte el PRI, el partido gobernante, y el PAN—, era necesaria una reforma constitucional que hiciera posible la participación de agentes privados en la exploración, la producción y la comercialización de hidrocarburos. La hipótesis detrás de esta propuesta era que la apertura a la inversión privada y la promoción de la competencia en las distintas fases del ciclo productivo aumentarían la producción y disminuirían los costos de los servicios, lo que garantizaría la sustentabilidad energética del país, y una mayor eficiencia y competitividad de sus industrias. Por su parte, para la coalición *Estado-céntrica* —liderada por los partidos de centroizquierda—, la reforma del sector energético debía centrarse, fundamentalmente, en la modernización de PEMEX, la empresa monopólica estatal, caracterizada por el dispendio, la corrupción y la *explotación fiscal* a la que era sometida por los gobiernos. De acuerdo con la mirada más *conservadora*, la salida no estaba en ceder el control de bienes estratégicos de la Nación a manos privadas o, mucho menos, extranjeras. Por el contrario, la estrategia más adecuada —tanto desde el punto de vista técnico como político— consistía en dotar a PEMEX del marco jurídico —autonomía fiscal— y de las herramientas de gestión idóneas para convertirla —sin modificar el régimen de propiedad estatal— en una palanca del crecimiento económico y no en una fuente de ingresos públicos, como lo había sido hasta el momento.

En su ya famoso trabajo sobre *veto players*, Tsebelis (2005) propone que los cambios políticos requieren de coaliciones ganadoras. Y las coaliciones son más probables cuanto menor es la distancia ideológica entre los actores con veto, ya sean partidarios o institucionales. En el contexto de la LXII Legislatura (2012-2015), los jugadores partidarios con

veto eran, básicamente, tres: el PRI, partido gobernante y promotor de la reforma; el PAN, partido de centroderecha que, históricamente —y, sin éxito, debido a la oposición del PRI y del Partido de la Revolución (en adelante, PRD)— defendió la apertura del mercado energético mexicano a la participación de agentes privados; y por último, el PRD, partido que se había conformado para las elecciones de 1988 como un desprendimiento izquierdista —nacionalista y antiliberal— del PRI, que gobernó México durante setenta años hasta el 2000.

Al inicio de la Legislatura, estas fuerzas políticas firmaron el Pacto por México, un acuerdo interpartidario para aumentar la legitimidad de las reformas legislativas del período. El Pacto se dio en torno a dos grandes dimensiones: por un lado, en relación con los temas prioritarios para ser atendidos por las reformas legislativas, y por otro, con los procedimientos de deliberación y negociación para que dichos acuerdos se hicieran efectivos.

No obstante, y pese al consenso de los actores en torno a la necesidad de una reforma energética, este tema no formó parte de los 100 puntos componentes del Pacto. Las distintas fuerzas políticas mexicanas no estaban de acuerdo en las soluciones. De un lado, la propuesta oficialista, apoyada por el PAN, promovía la reforma de los emblemáticos artículos 25, 27 y 28 del texto constitucional para permitir la participación de actores privados —nacionales y extranjeros— en el control y el aprovechamiento de recursos estratégicos, como los hidrocarburos. Del otro lado, los sectores opositores a la reforma, más cercanos al sentir de la opinión pública, se encontraban en una posición minoritaria. Entre ellos, podemos identificar a los partidos de centroizquierda —PRD, PT y Movimiento Ciudadano—, a los dos líderes políticos más connotados de este espectro ideológico, Cuauhtemoc Cárdenas y Andrés Manuel López Obrador, así como a algunos académicos y organizaciones sociales. La polarización en torno a ambas propuestas era evidente.

La reforma constitucional necesaria para poner en marcha la nueva política energética requería las dos terceras partes de ambas cámaras del Congreso mexicano. La conformación partidaria para el período 2012-2015 era la siguiente:

Tabla 1. Representación partidaria en ambas cámaras del Congreso

	Partidos de centroizquierda			Partidos de centroderecha					
								Total	Votos para la reforma
Diputados	15	16	104	212	29	10	114	500	334
Senadores	6	0	22	52	9	1	38	128	86

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Cámara de Diputados y Senado de la Nación

En principio, el Gobierno contaba con el apoyo legislativo de sus partidos más cercanos, el Partido Verde y Nueva Alianza —sombreados en la Tabla 1—. Sin embargo, la suma de los votos de ambos era insuficiente para obtener la mayoría calificada requerida —dos tercios—, que permitiría reformar los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución.

En ese contexto, la decisión quedaba en manos del PAN. En términos ideológicos, era el más radical en sus pretensiones aperturistas. Por lo tanto, conseguir los votos de este partido le significó al Gobierno ceder algunos puntos de la reforma, pero no hacia una postura más conciliadora con los sectores opositores. Esto es lo que ocurre cuando el lugar del votante mediano es ocupado por un partido no centrista del espectro ideológico.

La Tabla 2 muestra, en primer lugar, que efectivamente, la propuesta del Poder Ejecutivo, enmendada y apoyada por el PAN, fue aprobada por una mayoría de los dos tercios de ambas cámaras —71% en Diputados y 76% en el Senado—. En segundo lugar, da cuenta de que, en ciertos temas de gran relevancia —donde la intensidad de las preferencias es muy alta—, la disciplina partidaria es un predictor eficaz del voto en el Congreso mexicano. Apenas 4 diputados —1 del PRI y 3 del PAN— de 500, y 2 senadores de 128 —ambos del PAN— emitieron un voto contrario a lo propuesto por sus respectivos grupos parlamentarios. Si descontamos a los ausentes, tenemos que el 99% de los diputados y los senadores

votaron de acuerdo con lo indicado por sus jefes parlamentarios —602 de 608—. Ello demuestra que —más allá de la mayor o menor disposición a un diálogo constructivo que modere las posiciones de los partidos— las votaciones reflejan el peso de las jerarquías partidistas —y gubernamentales— sobre sus legisladores.

Tabla 2. Votación final. Modificación de los artículos 15, 27 y 28 de la CPEUM⁷

Cámara	Votos	Partidos de centroizquierda			Partidos de centroderecha				
									Total
Diputados	A favor				209	28	107	10	354
	En contra	13	19	95	1		3		131
	No votó	1	1	6	3		4		15
Senadores	A favor				54	7	36		97
	En contra	6		20			2		28
	No votó			2	1		1	1	5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Cámara de Diputados y del Senado de la Nación

En términos jurídicos, estos resultados permitieron la aprobación del cambio constitucional más importante desde las reformas políticas de 1977 y 1996. En términos políticos, por su parte, afianzó la coalición de centroderecha PRI-PAN y acabó definitivamente con el amplio consenso partidario reflejado en el Pacto por México⁸.

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸ El PRD decidió abandonar el Pacto por México durante el proceso de negociación de la reforma energética al darse cuenta de que no estaban dadas las condiciones para discutir una propuesta alternativa a la presentada por el Poder Ejecutivo. Dicho de otra forma, más allá de los foros públicos y de la deliberación en comisiones, la reforma de los artículos 25, 27 y 28 era un contenido *pétreo* de la propuesta y no sería materia de negociación.

Como resultado de ello, muchas voces se alzaron cuestionando la legitimidad de esta reforma. La oposición social —no movilizada, por cierto, de forma masiva en las calles ni avenidas, como otras veces—⁹, la falta de debate en torno a proyectos verdaderamente alternativos y la posible *privatización y extranjerización* de recursos y sectores estratégicos para la soberanía energética y económica del país fueron los argumentos expresados con mayor frecuencia por los opositores a la reforma. Es decir, argumentos de fondo y de forma que, en buena medida, están vinculados. Si un debate abierto, como en 2008, pudiera echar por tierra la reforma, habría que reducir su amplitud —la cantidad de actores—, su alcance —la cantidad de temas— y los términos en que dicho debate se pudiera dar —argumentos plagados de términos técnicos, no siempre rebatibles desde una retórica no especializada—. Esa es la crítica más fuerte sobre la *legitimidad* del proceso reformista. Los siguientes apartados tienen por objetivo definir, desde los testimonios de los actores, qué tan válida puede ser.

4. La legitimidad democrática de las decisiones políticas. La importancia de los procesos deliberativos y de las negociaciones efectivas

Una de las principales críticas que ha recibido la reforma energética consiste en que sus propuestas, lejos de representar las preferencias de la mayoría, satisficieron los intereses de poderosos grupos de presión, algunos locales, pero, en su mayor parte, extranjeros¹⁰. Asimismo, se sostiene que esto fue posible, porque el proceso político de la formulación de esta reforma estuvo caracterizado por la clausura del debate público, la exclusión de los argumentos de los sectores opositores, cuyas

⁹ Un alto funcionario que participó directamente del proceso de diseño de la reforma planteaba lo siguiente: «Nosotros esperábamos manifestaciones, marchas que nos bloquearan las oficinas... Estábamos preparados psicológicamente para enfrentar una gran oposición, y no pasó».

¹⁰ Los senadores del PT y del PRD, así como los representantes de la sociedad civil, remarcaron la participación de estos actores en el diseño jurídico de las 21 leyes secundarias, derivadas del cambio constitucional.

propuestas, técnicamente sustentadas, nunca han sido consideradas. En pocas palabras, se trató de una reforma con sesgo representativo, dada la clausura de la deliberación.

En contraste, los impulsores de la reforma argumentan que factores de corte ideológico y posicionamientos *radicales* —no dispuestos al diálogo— han impedido durante décadas que se aprobara una serie de reformas necesarias para darle viabilidad al sector energético en términos de inversión y también de generación eficiente —y a bajo costo— de insumos energéticos necesarios para la competitividad económica del país. Para estos actores, la oposición no estuvo dispuesta a razonar y escuchar argumentos basados en evidencia y utilizó el carácter simbólico del petróleo como emblema nacional para buscar imponer un veto a reformas enfocadas a dar certidumbre y atraer inversión del sector privado.

Evaluar qué tan plausibles son estas dos narrativas implica considerar conceptos y debates propios de la teoría de la representación, la negociación, la deliberación y la formulación de políticas en contextos legislativos.

La *representación política* es un proceso a través del cual voces, opiniones, perspectivas e intereses de ciudadanos y actores sociales «se hacen nuevamente presentes» —se *re-presentan*— en las decisiones de autoridades, legitimadas electoralmente. A través del ejercicio representativo, determinados *agentes* hablan, abogan y actúan en nombre de otros —sus representados o *principales*— en la arena política (Pitkin, 1985; Mansbreidge, 2011).

En términos de los rasgos que adquiere el ejercicio mismo de la representación, el contrato representativo puede ser de dos tipos: como *mandato*, que implica un vínculo de delegación funcional a partir de ciertas instrucciones del *mandante* que el *mandatario* debe seguir (*delegate*) o como *autorización*, que refleja un *voto de confianza* (*trustee*) del representado en el juicio *más elevado* del representante (Pitkin, 1985; Manin, 1998; Stokes *et al.*, 1999).

Si bien toda actividad representativa implica una separación y, por tanto, una distancia entre el portador de las opiniones y el encargado de enunciarlas, la consideración de esta distancia —entre *agente* y *principal*— varía si hablamos de un *mandato* o de un *voto de confianza*. En este último caso, de acuerdo con la tradición *elitista* (Pitkin, 1985) o *aristocrática* (Mansbridge, 2011), la separación es percibida como un fenómeno positivo, basado en el principio de distinción (Manin, 1998). El representante tiene mayores cualidades que su representado para satisfacer las preferencias de este último y, por tanto, le brinda un *voto de confianza* para juzgar y decidir de acuerdo con su propio criterio, porque este último es *superior*. Y es esta superioridad —y no solo independencia de juicio—, lo que lo autoriza para hablar en nombre de sus representados. Por el contrario, cuando la relación entre *principal* y *agente* es puramente utilitaria —por razones de asimetría de información, el mandante debe delegar en alguien más la defensa de sus intereses, pero este último puede aprovechar su posición privilegiada para perseguir los propios—, la representación efectiva requiere precauciones adicionales. El representante se convierte así en un mandatario. Deja de ser un hombre de confianza (*trustee*), en cuyo criterio descansan las expectativas de los representados, y se transforma en un delegado (*delegate*): alguien que fue designado para cumplir al pie de la letra las instrucciones de sus mandantes.

Los trabajos más recientes sobre la representación agregan una tercera alternativa: la representación giroscópica¹¹. En este caso, el mandatario no responde a las instrucciones de los representantes ni utiliza su voto de confianza para promover —a través de su criterio— los intereses de sus representados. Por el contrario, la evidencia parece mostrar que

¹¹ El *giroscopio* o *giróscopo* es un dispositivo mecánico formado, esencialmente, por un cuerpo con simetría de rotación que gira alrededor de su eje. Cuando se somete el giróscopo a un momento de fuerza —cuando se lo estimula a través de un impulso que busca cambiar la orientación de su eje—, su comportamiento es paradójico, ya que el eje de rotación, en lugar de cambiar de orientación, como lo haría un cuerpo que no gira, adopta una dirección perpendicular —y, por tanto, diferente— a la orientación *intuitiva* que se le ha querido imprimir. Se mantiene relativamente independiente a las influencias o fuerzas ejercidas sobre él.

los representantes adoptan decisiones basadas en su propio juicio de *lo adecuado* y son relativamente inmunes a las instrucciones —que sí las reciben— de sus mandantes como a la influencia de los grupos de presión (Reffheld, 2006; Mansbridge, 2011). Con esta modalidad, los giróscopos se caracterizan por tres rasgos: 1) Tienen un juicio propio sobre los problemas para resolver; 2) no guían sus acciones —de manera prioritaria— por la amenaza de sanción *ex post* sus representados; y 3) buscan el bienestar de la mayoría —de acuerdo con su propia concepción del bien— por sobre el de un grupo en particular. Si la representación como autorización tiene espíritu aristocrático, y la representación como mandato, connotación democrática; la giroscópica está muy emparentada con la *superioridad* de los argumentos tecnocráticos.

En el caso de la reforma energética, que implica un cambio radical en la gestión y apropiaciones de las utilidades de la industria energética en México, es relevante preguntarse qué rasgos adquirió la representación de cara a dos principales retos. Un reto epistémico o normativo, para dilucidar qué significa *la mejor decisión para el país*; y otro estratégico, para determinar las condiciones de construcción de una coalición política efectiva en el impulso de esa perspectiva.

En cuanto al primer reto, los teóricos de la democracia deliberativa postulan que las decisiones que son resultado de procesos de deliberación abiertos, incluyentes y basados en la fuerza del mejor argumento son más eficientes para resolver problemas públicos y más sostenibles en el tiempo (Habermas, 1996; Elster, 1998; Mansbridge, 1980). Por su parte, la teoría de la negociación se concentra en la capacidad de los representantes para alejarse de una visión distributiva, en la que lo que una coalición gana representa una pérdida neta para el resto. Crear nuevo valor, inexistente al principio de las negociaciones, puede ser la clave para alcanzar la mayoría y conciliar así los retos normativo y estratégico de una negociación política (Fisher *et al.*, 1981; Lewicki *et al.*, 2011).

Derivado de ello, las dos dimensiones centrales para el análisis del proceso político que da origen al cambio institucional son la *calidad del proceso deliberativo* y la *efectividad del proceso de negociación*. Se

reconoce una vez más que la distinción entre ambos suele ser analítica y conceptual, ya que, por lo general, son fenómenos que forman parte de un mismo proceso interactivo entre actores políticos.

Acorde con la mayoría de los teóricos de la deliberación (Habermas, 1996; Elster, 1998; Avritzer, 2002), la calidad de los procesos deliberativos es una dimensión constitutiva de la legitimidad democrática de las decisiones. Esta última implica que la probabilidad de que los ciudadanos acepten de manera voluntaria la autoridad del gobierno es mayor cuando 1) estos, ya sea directamente o a través de la exposición de sus argumentos por parte de sus representantes, están presentes en el proceso de debate previo a la decisión; o 2) cuando tales argumentos son rebatidos por otros más sólidos desde el punto de vista técnico o, incluso —aunque es menos probable—, desde el plano de las ideas y de los valores. La deliberación democrática implica, entonces, ya no necesariamente que se tomen decisiones que reflejen las opiniones ciudadanas, sino que estos últimos puedan participar del debate y hasta ser convencidos a través de los mejores argumentos.

La segunda dimensión de la legitimidad democrática de un proceso de toma de decisiones es la *efectividad de la negociación*. En términos estrictos, la efectividad hace referencia a las condiciones que permiten que un proceso de negociación acabe en un acuerdo entre los actores participantes. Dicho de otra forma, la negociación es, en esencia, una acción estratégica, orientada al logro de ciertas metas específicas, en ocasiones incompatibles (Carnevale y Pruitt, 1992). Sin embargo, ello no implica que toda negociación deba ser vista como un proceso distributivo, en el que lo que gana una parte lo pierde la contraparte. Es posible que, como resultado de la negociación, los distintos actores involucrados creen más valor del ya existente. Esto significa que se reemplaza la visión distributiva —de suma cero— por una *productiva* —de suma positiva—, donde todos tengan algo por ganar, o ninguno por perder (Susskind & Cruikshank, 1987); incluso, si aceptamos que la negociación, en contraste con la deliberación, es un asunto de estrategia en el que el propósito de los jugadores es maximizar su beneficio (Pruitt, 1983)¹².

¹² Como requisito mínimo, una negociación efectiva es aquella que termina con un «resultado mutuamente aceptable».

Por ello, en términos analíticos, la teoría de negociación (Walton y McKersie, 1965; Lewicki *et al.*, 2011) ha distinguido tradicionalmente dos dimensiones comunes a casi cualquier negociación. Por un lado, la *reclamación de valor* de cada parte, es decir, la proporción del valor total que cada parte se apropia como resultado del acuerdo logrado. El subproceso de reclamar el valor —o el tipo de negociación que se enfoca en esta dimensión— es denominado *negociación distributiva* o *negociación basada en el poder*. Por su parte, la teoría y práctica contemporánea de la negociación enfatiza una segunda dimensión, relacionada con el valor total creado por el acuerdo final que resulta de la negociación. El subproceso de enfocarse en la creación de valor es negociación integradora, y el estilo negociador es denominado *enfoque basado en interés* o *de ganancias mutuas* (Walton y McKersie, 1965; Susskind & Cruikshank, 1987).

La mayoría de los analistas (Fisher *et al.*, 1981; Lewicki *et al.*, 2011) reconoce que los negociadores efectivos logran puntajes altos en las primeras dos dimensiones, porque se esfuerzan en entender y satisfacer su propio interés y los intereses de sus contrapartes. En negociaciones sobre asuntos públicos, que involucran a múltiples actores, la conciliación de los distintos intereses en juego también se destaca como central para la efectividad de una política pública. Si bien es cierto que la construcción de coaliciones mínimas posibilita la aprobación formal de políticas públicas, se ha documentado que la exclusión de actores relevantes del proceso de toma de decisiones tiende a generar acuerdos que luego resisten o vetan a aquellos actores cuyos intereses no fueron tomados en cuenta.

En términos de similitudes, las negociaciones y las deliberaciones comparten dos características esenciales: a) son procesos comunicativos que requieren el intercambio recíproco de información entre dos o más partes, y b) las partes comparten el objetivo de alcanzar decisiones que sean de mutuo acuerdo para, al menos, una coalición ganadora de las partes. Las negociaciones requieren, además, c), al menos, cierto grado de diferencias, percibidas u objetivas, en los intereses entre las partes, mientras que las deliberaciones d) resuelven en torno a preocupaciones comunes. Estas dos características no son incompatibles.

Integrando estas cuatro características dentro de una sola definición, Hernández Estrada (2013) argumenta que cualquier proceso de toma de decisiones sobre temas de preocupación común a dos o más actores y que esté basado en un intercambio recíproco de información para generar el acuerdo cuando los intereses son diferentes —y por tanto, no están *ex ante* alineados en una coalición ganadora— podría localizarse en algún punto en la matriz de la Tabla 3, tras caracterizar la calidad de las deliberaciones y el nivel de efectividad en la negociación.

Tabla 3. Propuesta teórica para clasificar el cambio institucional según las características del proceso legislativo

	Deliberación de baja calidad	Deliberación de alta calidad
Negociación efectiva	Cambio institucional con baja legitimidad	Cambio institucional con legitimidad democrática
Negociación inefectiva	Deliberación cerrada sin cambio institucional	Deliberación democrática sin cambio institucional

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Hernández Estrada (2013)

De esta manera, las dos dimensiones centrales para el análisis del proceso político que da origen al cambio institucional son la *calidad del proceso deliberativo* y la *efectividad del proceso de negociación*. Es importante recordar que la distinción entre ambas suele ser analítica y conceptual, ya que son fenómenos que forman parte de un mismo proceso de interacción entre actores políticos. La propuesta aquí esbozada consiste en que una mayor calidad del proceso deliberativo y una mayor efectividad del proceso de deliberación aumentan de manera significativa la legitimidad democrática del cambio. Si bien esta última no es imprescindible para que los cambios institucionales sean posibles, al menos, sí es deseable para que estos se mantengan en el tiempo, porque

un consenso democrático más amplio deja más satisfechos a los actores y, por tanto, puede durar más.

5. La legitimidad democrática de la reforma energética. Las voces de los actores

A pesar de la delgada línea que distingue la deliberación de la negociación en la práctica, la teoría democrática ha contrastado tradicionalmente estos conceptos y los ha considerado opuestos en los procedimientos de toma de decisiones (Habermas, 1996; Elster, 1998). Las negociaciones entran en lo que Habermas denomina *acción estratégica*. Como contrapartida, la deliberación requiere que los participantes se comprometan en la acción comunicativa (Habermas, 1996); una acción prototípica que satisface ciertas precondiciones normativas y es caracterizada por el compromiso de buscar un entendimiento compartido y no una ventaja personal.

En lo que refiere a la *calidad de la deliberación*, las opiniones son diversas. Un primer grupo de funcionarios gubernamentales y legisladores promotores de la reforma enfatizan la racionalidad en el gran impacto de los foros sobre la decisión final. En ellos —señalan—, las posturas de los actores fueron expresadas con libertad, y esto incrementó el conocimiento del problema energético tanto como el de las mejores soluciones de política pública.

Yo creo que fue un proceso muy interesante donde había dos niveles de diálogo. Un diálogo que se pudiera dar de una manera de intercambiar puntos de vista sobre temas específicos, y otro donde se discutían posturas políticas. Y pues todo el proceso de negociación que se da en el seno del Congreso donde se dan muchas discusiones, y en donde, por un lado, se organizan los foros, y recordara que, como que se divide en dos foros, estaban los foros que organizó el PRI, con el PAN, con el Verde y que fue invitado el PRD, pero el PRD decidió armar sus propios foros. Y eran foros de expertos, de

académicos, de representantes de la sociedad civil, que fueron enriqueciendo la discusión, y ahí nuestro papel, el de los funcionarios, era básicamente dar un apoyo técnico (Funcionaria pública, SENER, 2015).

Desde el Congreso, específicamente, desde el Senado, las opiniones más favorables sobre la deliberación provienen de legisladores del PAN, quienes fueron —junto con los legisladores del partido gobernante— organizadores y participantes de buena parte de los foros realizados. Uno de ellos nos decía lo siguiente:

... fue muy importante el debate que tuvimos en comisiones unidas, como lo fueron, definitivamente, las experiencias que nos compartieron de otros países, (...) también el *haber escuchado a todos los sectores* [las cursivas son nuestras] que tienen que ver con el sector energético nacional. Hicimos foros regionales, hicimos foros en el Senado, invitamos a catedráticos, invitamos a especialistas, invitamos a investigadores, pues escuchamos realmente... invitamos a los sectores... al sector gobierno energético, invitamos a los reguladores. Entonces, el haber escuchado la visión que tenían de la reforma energética, que habíamos presentado los tres partidos políticos desde un inicio, nos llevó también, definitivamente, a la *construcción de este gran acuerdo* [las cursivas son nuestras], que es el que se tradujo en la reforma constitucional y en las leyes secundarias.

Asimismo, estos actores están convencidos de que la deliberación no solo se basó en los mejores argumentos, sino que fue abierta e incluyente.

Bueno, actores estuvieron muchos. Estuvieron legisladores del Partido Revolucionario Institucional, estuvieron legisladores del Partido Acción Nacional, se tomaron, obviamente, algunas propuestas de

instituciones, de cámaras; en este caso, el Consejo Coordinador Empresarial jugó un papel importante, la COPARMEX de igual manera dio sus puntos de vista y necesidades, que se requerían de esta reforma. Fue un conjunto de actores que jugaron un papel fundamental para que esto fuera posible. Siempre hubo, obviamente, quienes se oponían con sus argumentos a esta reforma, [pero] íbamos a ser el único país democrático en el mundo que no permitiera la inversión privada en el tema energético de manera directa, como ahora lo prevé la misma Constitución (Senador, PAN, 2015).

Un segundo senador de la bancada del PAN confirma esta perspectiva:

Tuvimos desde el principal representante de la izquierda en materia energética, que es el Ingeniero Cárdenas, hasta representantes del sector gobierno, como el Secretario de Energía. Tuvimos a representantes muy importantes de la parte reguladora, como son los dos reguladores, tanto el de la CRE como el de la CNH; tuvimos a representantes de grandes catedráticos, desde el rector de la UNAM, como investigadores y especialistas del sector, muy reconocidos; tuvimos a bueno, en los foros regionales también tuvimos la oportunidad de escuchar a los pequeños empresarios y a... los actores que forman parte de manera regional del sector, como fue a los gaseros, a los *gasolineros*, a trabajadores del mismo sector energético. Entonces, eso nos permitió escuchar todas las versiones y todas las visiones que hay sobre el sector.

El criterio con el que los defensores de la reforma evalúan el proceso deliberativo es que primó una evidente e innegable superioridad de sus argumentos de acuerdo con su enfoque —promercado— del problema. Para estos sectores, la racionalidad técnica de su propuesta hacía

innecesaria la discusión ideológica —en torno a lo deseable— y dio paso a las propuestas sobre modos, mecanismos y procedimientos para ponerla en práctica. En ese sentido, la racionalidad justifica la decisión adoptada, más allá de sus implicaciones políticas¹³.

Fue un modelo [de deliberación], la verdad, bastante abierto; hicimos cualquier cantidad de foros, tuvimos viajes al extranjero en la cual, una de las grandes áreas de oportunidad que tuvimos de ser los últimos o de entrar tan tarde a la aprobación de este modelo energético fue aprender de las buenas experiencias y de las malas de otros países. Entonces tuvimos la oportunidad de aprender de otros países, de otras implementaciones, de otros modelos energéticos, y eso nos llevó a construir nuestro propio modelo mexicano. Logramos eliminar los errores de otros países y replicar, digamos, los casos de éxito adecuados a las necesidades de nuestro país (Senador, PAN).

Un segundo grupo de académicos y consultores privados —al igual que los funcionarios— defienden la propuesta de la reforma, pero sostienen que la deliberación fue, más que nada, un instrumento legitimador del proceso. Según sus testimonios, los acuerdos en torno a la reforma ya existían, y los foros fueron un espacio que permitió escuchar otras voces, pero, sobre todo, darle maquillaje de deliberación pública a un proceso ya definido.

... a lo mejor, de los foros salió alguna idea interesante, pero me parece que, como se construyó el concepto de la reforma y sus contenidos, fue, básicamente, a partir de estudiar las experiencias internacionales. La idea

¹³ En este caso, el adjetivo *político* refiere tanto al conflicto ideológico como a los impactos distributivos de la decisión. El argumento técnico supone el beneficio de toda la sociedad —la decisión óptima es posible—, mientras que el enfoque político hace hincapié en el análisis de ganadores y perdedores. Para este argumento, no hay decisiones óptimas. Todas las decisiones son del tipo *second best options*.

de la reforma estaba planteada y era una decisión del Presidente. Sus contenidos precisos no, y se fueron desarrollando a partir de la experiencia que tuvieron los legisladores en diferentes países y a partir de asesores especializados que los apoyaron durante el proceso. Los foros fueron para legitimar, nada más (Experto, SIGEA)¹⁴.

Esta visión es confirmada por un académico especialista en la economía política de la reforma energética:

O sea, son foros... pues, hay que darle voz a la gente, hay que oír qué opinan, nada más. O sea, las reformas se estaban discutiendo en otro lugar. Al que yo fui, pues, había pocos senadores, no creas que había muchos. Dijimos lo que quisimos decir, y nunca nos preguntaron más. Entonces, yo no creo que tengan más que un rol simbólico. En algunos temas, invitaron a expertos más *en corto*¹⁵, pero ya no en el marco de los foros. En algunos casos, creo que en Telecomunicaciones, creo que los foros sí sirvieron para que hubiera una presión adicional del grueso de los expertos en contra de ciertas expectativas de legisladores cercanos (...) de matizar algunas de las reformas constitucionales. Pero yo creo que su papel no es demasiado importante (Académico TEC, de Monterrey).

Este testimonio es muy relevante, porque indica otro factor importante. Cuando la mayoría legislativa y el grueso de los expertos no están de acuerdo, las propuestas de la clase política pueden sufrir cambios. La

¹⁴ Sin embargo, cabe apuntar que, más allá de la pluralidad, la inclusión y los posibles aportes tomados de los foros para la redacción de la reforma aprobada y, a pesar de tratarse de una decisión que —sostiene— ya estaba tomada desde el Ejecutivo; el actor enfatiza con insistencia que el éxito de la reforma se debe, básicamente, a su «rotunda racionalidad» y «abrumadora lógica», tanto que en ello se vio diluida la oposición.

¹⁵ Término coloquial utilizado en México que refiere a espacios más secretos. En este caso, se supone que habla de espacios de diseño jurídico de las leyes secundarias, donde participan solo expertos reconocidos en los temas que se están tratando.

clave, sin embargo, son los momentos cercanos a la aprobación. Los cambios de última hora pueden ocurrir.

Desde la sociedad civil, hay una visión similar. Así lo expresa una coordinadora de proyectos, CCC:

Yo no creo que [los foros] hayan abonado mucho a la reforma como tal, yo creo que abonó a ponerle el nivel de legitimidad de la misma, pero nada más. Y, además, un nivel de legitimidad muy basado en posiciones generales de una reforma súper compleja, que además hubiera sido interesante ver en dónde específicamente estaban y por qué esas posiciones, y poder trabajar sobre los puntos de acuerdo, lo que para nada se hizo.

Hay un tercer grupo de actores para quienes el impacto real y la influencia de los argumentos expuestos en la discusión pública también fue menor, pero que, a diferencia de los consultores —favorables a la reforma—, se oponían a esta última. Dado su papel de representantes de intereses políticos y sociales vinculados con la reforma, su sensación es que la deliberación fue poco abierta, y cuando lo fue, no tuvo ningún impacto sobre la decisión final. En este grupo, encontramos no solo a legisladores y asesores de partidos opositores a la reforma, sino también a algunos expertos, representantes de asociaciones civiles y algún funcionario público. Todos ellos, ya como participantes de los foros o como observadores externos de todo el proceso, coinciden en que el debate no fue abierto ni incluyente, en especial, porque el debate que pretendían dar ya había sido superado.

Mira, yo, sinceramente, creo que a esta reforma le faltó esa discusión pública. Creo que la oposición se enfrascó mucho en el tema este... en el único tema... relativo a que los mexicanos íbamos a dejar de ser los propietarios de los recursos del subsuelo. Y, por el otro lado, quienes defendían la reforma —el ejecutivo y los

partidos políticos que la apoyaban [se concentraron en] defender sobre todo ese punto, a lanzar una campaña muy fuerte en ese sentido, en lugar de promover mayores consultas, mayores foros, mayores reuniones sobre los diversos alcances de la reforma; sobre todo la parte de la electricidad (Funcionaria pública, INECC).

Por su parte, los legisladores de la oposición sostienen que la forma en que se dio la deliberación no permitió la discusión de proyectos alternativos de reforma, que —al igual que la propuesta del Gobierno— estaban técnicamente sustentados. A diferencia de las aseveraciones que sostienen que la izquierda no propuso y no tenía voluntad para el diálogo, nuestro entrevistado sostiene sobre Movimiento ciudadano, PT y PRD lo siguiente:

Señalaron que había que incluir voces diferentes, quería tomar un dictamen basado en la propuesta del ejecutivo pero susceptible de modificaciones, de acuerdo a lo deliberado en los foros y a las propuestas de los legisladores (Asesor en el Senado, PRD).

El PRD —afirma— quería un diálogo político donde se debatiera la propuesta, pero ante la ya citada manipulación de los foros organizados por el PRI, el PRD organiza sus propios foros. No obstante:

... nada de lo discutido en los foros, ni los organizados por el PRD ni los propios del PRI, fue incorporado a las propuestas ni al texto de la reforma (Asesor en el Senado, PRD).

La selección *ad hoc* también la señala el enlace legislativo —mejor conocido como *cabildero*— de una organización ambientalista:

Todos los demás grupos que participaron en esas... todos, o sea, el 98 % de los grupos que participaron, había dos que siempre se cuelan, eran grupos de ellos. O sea, el PRI les llamó a los de la CTM, a los... a sus grupos de base de todos

lados; y el PAN a los de CANACINTRA, CANACO, que tienen asociados, pero en donde sí hay relación porque hay otros donde están peleados; y son los que llenaron los auditorios [de los foros regionales] (Cabildero, Greenpeace, 2015).

Desde una visión más radical, una senadora opositora presenta su opinión sobre el proceso:

... podrías poner [en primer lugar] el pueblo de México, nadie, no dejaron participar a nadie... nadie que estuviera en contra podría participar en un programa de televisión, radio nada... como yo, como las gentes que están con nosotros..., nadie, nadie, una total sin razón en una imposición brutal... es una dictadura (Senador, PT, 2014).

Un consultor, defensor de la reforma, lo confirma y lo justifica:

Seguramente, mucha gente quiso ir y no la invitaron... Evidentemente, no puedes entrar a decir lo que se te dé la gana, a decir lo que quieras, para nada (Experto, SIGEA, 2015).

Una revisión rápida de los testimonios de los actores demuestra lo siguiente:

- En primer lugar, hay una variación significativa a la hora de describir el proceso deliberativo según el nivel de apoyo a la reforma. Quienes promovieron y defendieron la reforma constitucional sostienen que el proceso fue abierto y que se invitaron a los representantes de las diversas propuestas a exponer sus opiniones.
- En segundo lugar, y en el otro extremo, los críticos de la propuesta señalan que los foros estuvieron dominados por expositores favorables a la reforma, y que, por tanto, las opiniones en contra quedaron en minoría y no fueron tomadas en cuenta.

- Finalmente, en tercer lugar, hay un grupo de actores no partidarios, con una opinión intermedia, que combina parte de las otras dos. Para ellos, la deliberación fue incluyente pero no determinante. Dicho de otra forma, se invitó a muchos sectores a los foros, pero estos no tuvieron gran incidencia en la decisión final. Esta última ya se había tomado o se tomaba en otros ámbitos.

Por su parte, y derivado del proceso de deliberación, la *negociación* tuvo lugar en, más bien, técnicos, donde participaron, fundamentalmente, funcionarios del Poder Ejecutivo, en especial, la Secretaría de Energía y la de Hacienda. Aquí no había lugar ya para los disidentes y, en ocasiones, tampoco para los legisladores de la coalición.

6. Inferencia causal: las condiciones necesarias y suficientes para el cambio institucional

El proceso de deliberación y negociación de la reforma energética tuvo dos momentos: la discusión en torno a la reforma constitucional y el debate sobre el diseño de las leyes reglamentarias. Este artículo analiza solo el primero de ellos, puesto que el segundo —más técnico— involucra una serie de actores y de propuestas de una complejidad poco accesible para el ciudadano medio.

Como se aclaró anteriormente, las negociaciones y las deliberaciones comparten dos características esenciales: a) son procesos comunicativos que requieren el intercambio recíproco de información entre dos o más partes, y b) las partes comparten el objetivo de alcanzar decisiones que sean de mutuo acuerdo para, al menos, una coalición ganadora. Las negociaciones requieren, además, c) cierto grado de diferencias, percibidas u objetivas en los intereses de las partes, mientras que las deliberaciones d) resuelven en torno a preocupaciones comunes. Estas dos características no son incompatibles, por el contrario, pueden contribuir de manera coherente a una mayor legitimidad democrática del proceso de toma de decisiones.

Por ello, durante la investigación, se utilizó con los entrevistados un cuestionario cerrado con reactivos que midieran las dimensiones constitutivas tanto de una deliberación de calidad como de una negociación efectiva. La Tabla 4 condensa tales dimensiones.

Tabla 4. Dimensiones de la calidad de la deliberación y la efectividad de la negociación

Calidad de la deliberación	Dimensiones	Reactivos
	Razón	La fuerza del mejor argumento se impuso en todo momento. El uso de posiciones de fuerza impidió un diálogo franco, basado en la razón.
Libertad	El proceso se caracterizó por un <i>estira y afloja</i> , mucho regateo y poca flexibilidad.	
Equidad	Durante el proceso, todos los participantes fueron tratados como iguales. No todas las opiniones fueron igualmente valoradas.	
Buena fe	Las partes dialogaron de buena fe y buscaron la mejor solución al problema.	
Inclusión	Los participantes representaron adecuadamente a todos los grupos de interés y a los principales enfoques de los asuntos discutidos. No faltó nadie.	
Transformación	Los actores fueron creativos en la búsqueda de soluciones que integran los diversos intereses y generarán valor para todas las partes (creatividad).	
Alcance	Se logró llegar a un acuerdo, pero dada la magnitud del problema, lo acordado fue insuficiente.	
Confianza	La forma en la que se negoció contribuyó a construir confianza entre los actores. Se logró un acuerdo, pero a costa de la confianza entre actores.	

Fuente: Elaboración propia

Si bien un análisis profundo incluye la ponderación de todas las dimensiones, desde el punto de vista de la legitimidad democrática,

podemos concentrarnos en aquellos que han sido más relevantes para los actores involucrados. La calidad de la deliberación la medimos a través de la *inclusión* de todas las voces, la *equidad en el trato de las voces*, así como la disposición para que los *mejores argumentos sean considerados* como criterio esencial, más allá del apoyo mayoritario que reciban en un inicio del debate.

- *Argumentación basada en la razón*: Entendida como el intercambio recíproco y reflexivo de razones entre ciudadanos o sus representantes en la búsqueda de entendimientos compartidos respecto de objetivos de carácter público. Como precondiciones para un intercambio de esta naturaleza: *i)* los participantes en la deliberación deben gozar de *libertad* para expresarse sin coerción; *ii)* debe existir un piso de *igualdad* en el que se reconozcan como iguales o pares en dicho intercambio; y *iii)* se requiere un mínimo de confianza en la *buena fe* con la que los participantes intercambian argumentos.
- *Inclusión*: Refiere a la presencia, durante el debate, de la diversidad de perspectivas e intereses afectados por la decisión. Puede ser directa o por medio de sus representantes.
- *Equidad*: Para ser pública, la deliberación debe ser accesible. Esto es, no debe estar clausurada a ningún actor involucrado e interesado en el tema para que pueda dar su opinión y exponer sus argumentos en torno al problema que se quiere resolver. Por lo general, la deliberación legislativa que se da en las comisiones temáticas especializadas recupera las propuestas de los actores involucrados o afectados por el problema para resolver, pero no siempre se da igual trato a todas ellas. No solo se trata de incluir las diversas voces en la deliberación, sino de darles un trato equitativo para que ninguna se vea evaluada por otro criterio que no sea el grado de

significancia de su aporte a la mejor solución (Mansbridge, 2009). En el caso del proceso legislativo, la equidad, a su vez, fomenta la rendición de cuentas, ya que, en cada etapa del proceso, los legisladores están obligados a sustentar sus decisiones con argumentos que se ventilan en discusiones públicas. Sin embargo, en la práctica, es común que el proceso legislativo obvie etapas de discusión cuando una mayoría mecánica apoya la decisión. Desde el punto de vista del giro deliberativo, dicho aceleramiento del proceso legislativo atenta contra el trato equitativo de las opiniones y afecta negativamente la calidad de la deliberación.

Por su parte, la efectividad de la negociación se mide a través de su capacidad para crear nuevo valor durante el proceso de toma de decisiones. Es decir, que los actores no solo se concentren en distribuir el valor existente desde una lógica de suma cero —lo que uno gana el otro lo pierde—, sino que sean capaces de generar nuevas opciones y, de esa forma, transformar tanto la cantidad de bien disponible como las actitudes de los actores frente a este. Las dimensiones constitutivas de una negociación efectiva son las siguientes:

- La capacidad de transformar el proceso de negociación para generar nuevo valor a las alternativas disponibles y aprendizaje para todos los actores involucrados. En tal sentido, una negociación transformadora es *creativa*, pero también *productiva*. Es decir, aquella donde los actores son capaces —a través de un diálogo basado en el mejor argumento— de generar nuevas alternativas a las posturas iniciales. Esta característica está asociada con la capacidad de generar valor para todos los actores involucrados. Una negociación transformadora excede una perspectiva de *suma cero* —donde lo que unos ganan los otros pierden— y se transforma en uno de *suma positiva*. Esto es un proceso que crea valor inexistente y satisface de mejor manera a los distintos actores

involucrados, lo cual produce un aprendizaje compartido en torno al problema y a las soluciones en cuestión.

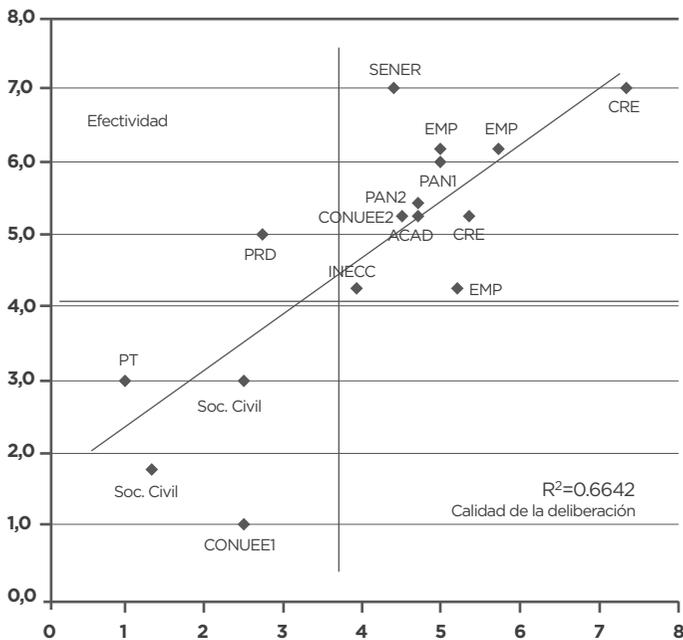
- Alcance del acuerdo. Esta dimensión es la más relacionada con el criterio de *efectividad*. Hace referencia a cuánto refleja la decisión final los intereses de los actores involucrados en la negociación. Para ello, entonces, la mayor creatividad y productividad aumenta la probabilidad de que el alcance del acuerdo sea mayor que cuando las posturas negociadoras se mantienen inflexibles, y la lógica de la negociación adquiere una lógica distributiva —de suma cero—.

En el caso de una reforma institucional de la magnitud de la reforma energética, una deliberación de calidad implicaría que todas las voces hubieran participado de la discusión, que hubieran sido ponderadas equitativamente, y que los jugadores con veto o poder de decisión —como los legisladores y el Poder Ejecutivo federal— hayan intercambiado argumentos basados en la razón acerca de las ventajas y las desventajas de la reforma. Asimismo, una negociación efectiva implicaría que los actores participantes hubieran tenido la capacidad de aprender de las propuestas de sus contrapartes, de crear valor de forma conjunta para evitar un juego de suma cero y, finalmente, que se ampliaran los alcances del acuerdo en función de las perspectivas de los participantes propiciando y tomando en cuenta no solo sus puntos de vista, sino también las de los expertos independientes.

De acuerdo con la Figura 1, las opiniones de los actores involucrados se dividen en dos grupos relativamente homogéneos. Aquellos que consideran que la calidad de la deliberación y la efectividad de la negociación son deficitarias y, en segundo lugar, el grupo de quienes califican positivamente ambas dimensiones. Un hallazgo derivado de esto último es que, al no haber demasiadas opiniones híbridas —o intermedias—, la relación entre la evaluación de una y otra dimensión es muy fuerte. Quienes consideran negativamente la calidad de deliberación tienden a evaluar de manera negativa la efectividad de la negociación y viceversa. Ello resume la polarización de los actores en torno ya no solo

al contenido de la reforma, sino a la calidad del proceso de toma de decisiones que le dio origen. Quienes están a favor de los resultados ponderan el proceso de forma positiva, mientras que los opositores consideran que fue, justamente, el carácter excluyente y no público de la deliberación lo que impidió que la negociación considerara todas las opciones de política disponibles.

Figura 1. Calidad de la deliberación y efectividad de la negociación de acuerdo con las percepciones de los actores involucrados



Fuente: Elaboración propia sobre la base de resultados del cuestionario aplicado a los entrevistados

Podría pensarse, derivado de este análisis, que el factor que discrimina el juicio de los entrevistados sobre la calidad del proceso deliberativo y la efectividad de la negociación es su grado de acuerdo con el contenido de la reforma finalmente aprobada. Sin embargo, dar esto por cierto implica una contradicción lógica. En primer lugar, porque difícilmente una sola

—grado de satisfacción con el resultado final— pueda explicar la variación en varios más —variables constitutivas de la calidad de la deliberación, por un lado, y de la efectividad de la negociación, por otro—. Y, en segundo lugar, porque, desde nuestra perspectiva, la satisfacción con el resultado final o la *representatividad de una decisión* es una función del proceso de toma de decisiones que la origina. Son la apertura del debate, la racionalidad de los argumentos o la productividad de la negociación, entre otros factores, los que explican tanto la decisión final como la satisfacción que esta genera en los actores involucrados (Mansbridge, 2009; Stein y Tomassi, 2006).

Entonces, la pregunta para responder es cuáles son los factores que explican —más allá del contenido u orientación de la reforma— los niveles de satisfacción con aquella y la percepción de representatividad de la decisión finalmente adoptada.

A partir del análisis de configuraciones causales que permite hacer inferencias del mismo tipo con muestras pequeñas de unidades de observación desde una perspectiva cualitativa (Ragin, 1998; Pérez-Liñán, 2010), se presentan aquí las condiciones que serían necesarias y suficientes para que un actor involucrado en la reforma energética esté a) satisfecho con su resultado (Tabla 5) y b) considere que las decisiones alcanzadas son representativas de los intereses participantes en el proceso de deliberación y negociación (Tabla 6)¹⁶.

Al igual que en el caso de la configuración causal que explica la representatividad de la reforma, los niveles de satisfacción con la decisión final parecen estar explicados por la *razón* —entendida como el hecho de que los mejores argumentos están sustentados en criterios de racionalidad técnica— y, en este caso, por la *productividad* de la negociación. Ambas son condiciones necesarias, puesto que están presentes en las opiniones de todos quienes dicen estar satisfechos con la decisión final. Sin embargo, solo la *razón* parece ser condición suficiente, puesto que hay actores que no están satisfechos con la decisión final que sí consideran productiva la negociación, mientras que ninguno de quienes no están de acuerdo considera que el debate siguió la lógica del mejor argumento.

¹⁶ En el anexo, se detalla el proceso de transformación de los datos que dan origen a la evidencia aquí presentada.

Tabla 5. Condiciones necesarias y suficientes de la satisfacción con la RE

Entrevistado	Calidad de la deliberación			Efectividad de la negociación			Satisfacción
	Razón	Inclusión	Equidad	Productividad	Creatividad	Alcance del acuerdo	
CONUEE1	0	0	0	0	0	1	0
CRE1	1	1	0	1	1	1	1
SENADOR PAN1	1	1	0	1	1	1	1
CONUEE2	1	1	1	1	1	1	1
SENER	1	1	1	1	1	0	1
SENADOR PRD	0	0	0	0	1	0	0
SENADOR PAN2	1	1	1	0	1	0	1
CONSULTOR	1	1	1	1	1	0	1
CONSULTOR	1	1	1	1	1	1	1
CCC	0	0	0	1	0	0	0
ACADEMIA	1	0	1	1	1	0	1
CRE2	1	0	1	1	1	1	1
GREENPEACE	0	0	0	0	0	1	0

SENADOR PT	0	0	0	0	0	1	0
CRE3	1	0	1	1	1	0	1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de resultados del cuestionario aplicado a los entrevistados

Tabla 6. Condiciones necesarias y suficientes de la representatividad de la RE

Organización	Calidad de la deliberación			Efectividad de la negociación			Resultado
	Razón	Inclusión	Equidad	Productividad	Creatividad	Alcance del acuerdo	Representatividad
CONUEE1	0	0	0	0	0	1	0
CRE1	1	1	0	1	1	1	1
SENADOR PAN1	1	1	1	1	1	0	1
CONUEE2	1	1	1	1	1	1	1
SENER	1	1	1	1	1	0	1
SENADOR PRD	0	0	0	0	1	0	0
SENADOR PAN2	1	1	1	0	1	0	0
CONSULTOR	1	1	1	1	1	0	1
CONSULTOR	1	1	1	1	1	1	1
CCC	0	0	0	1	0	0	0
ACADEMIA	1	0	1	1	1	0	1
CRE2	1	0	1	1	1	1	1

GREENPEACE	0	0	0	0	0	1	0
SENADOR PT	0	0	0	0	0	1	0
CRE3	1	0	1	1	1	0	1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de resultados del cuestionario aplicado a los entrevistados

De acuerdo con el testimonio de los entrevistados, las condiciones necesarias para explicar la representatividad de la reforma parecen ser tres: 1) la razón, 2) la creatividad, es decir, el hecho de que la negociación sea propicia para explorar soluciones más allá de los intereses o de las posiciones originales de los actores; y 3) la productividad. Sin embargo, ninguna de las tres puede ser considerada por sí misma una condición suficiente, ya que la razón está presente en uno de los casos que considera la reforma como no representativa, situación que se repite en dos ocasiones con la productividad y, en un caso más, con la creatividad.

7. Conclusiones

Tal como lo muestra la evidencia presentada, los testimonios de los actores son consistentes con los resultados del análisis causal. En primer lugar, la reforma energética fue un proceso en el que los actores representantes de las alternativas políticas en torno al problema no pudieron sentarse a debatir las ventajas y las desventajas de sus propuestas. El Poder Ejecutivo impuso una propuesta sobre la cual se estableció el debate y desconoció la existencia de proyectos que buscaban una reforma sin cambiar la Constitución. En segundo lugar, una vez establecido este *marco* para la deliberación, existieron diversos foros públicos en los cuales muchos actores fueron escuchados y pudieron expresar sus voces y propuestas en torno a la reforma *posible*. En tercer lugar, desde el punto de vista de los sectores opositores, estos foros fueron diseñados a modo, puesto que solo se invitaron a los actores que estaban de acuerdo con la reforma constitucional. Los testimonios de los entrevistados corroboran en buena medida esta realidad. Finalmente, en cuarto lugar, una vez establecidos los foros y las mesas de negociación, una amplia mayoría de quienes participaron allí coinciden en que aquellas fueron altamente

productivas en cuanto a la capacidad de establecer aprendizajes y, sobre todo, creadoras de nuevo valor a partir de la discusión entre los actores aliados a la coalición impulsora. La fuerza del mejor argumento prevaleció por sí misma, y los *estiras y aflojes*, prototípicos de la negociación política, no fueron necesarios. Tal como lo resumió un legislador del PAN, «con esta reforma, se benefició el país, no hubo intereses particulares oscuros ni ocultos. Ganó México». Pero ¿qué México ganó? *El México que estaba de acuerdo con su propuesta de reforma.*

Respecto de la calidad de la representación, una lectura posible es que el PAN la ha ejercido de forma *giroscópica*. Tanto desde el gobierno como desde la oposición, este partido ha buscado impulsar de forma consistente el modelo energético —de competencia y apertura al capital privado y extranjero—, el cual consideraba idóneo para el país. Por su parte, el PRD y el resto de los miembros de la coalición de izquierda se mostraron fieles a su mandato *nacionalista* y, en función de ello, se negaron a participar en un debate que implicara ir en una dirección diferente, incluso después de que se hubiera aprobado la reforma constitucional —que avalaba dichos cambios—. El PRI, por su parte, aparece como el fiel de la balanza. Un partido centrista que se atiene al *mandato* de la opinión pública cuando está en la oposición, pero asume la representación *voto de confianza* cuando se encuentra en el poder. Ello puede ser una estrategia efectiva desde el punto de vista político, pero dificulta la rendición de cuentas —y la legitimidad democrática de sus posturas— desde el punto de vista ciudadano.

En síntesis, la reforma energética tendrá, probablemente, muchos beneficios para el fortalecimiento del sector energético mexicano, dado que su contenido fue producto de análisis técnicos de alta complejidad. Es decir, quienes participaron del diseño de las leyes secundarias son, en su mayoría, especialistas probados en la materia que tuvieron como objetivo principal mejorar la eficiencia, la productividad y la sostenibilidad fiscal del sector energético mexicano. Sin embargo, dicha reforma no fue resultado de una participación de todos los actores relevantes ni de todas las propuestas —incluyendo la *nacionalista*—. Es probable que la representación permita que así sea cuando los votos de la coalición mayoritaria sean suficientes. La legitimidad democrática, sin embargo, puede verse erosionada. La tecnocracia y la democracia no siempre se llevan bien.

Anexo 1. Entrevistados

Núm.	Fecha	Nombre	Cargo/puesto	Institución
1	01/12/14	Sergio Segura	Director de Cooperación Internacional	CONUEE
2	10/12/14	Jorge Luis Lavalle	Senador	PAN
3	12/12/14	Ileana Villalobos	Coordinadora de Asesores	INECC
4	16/12/14	Odón de Buen	Director General	CONUEE
5	19/01/15	Manuel Bartlett	Senador	PT
6	24/02/15	Lourdes Melgar	Subsecretaría de Hidrocarburos	SENER
7	27/02/15	Noé Hernández	Asesor del senador Rabindranath Salazar	PRD
8	03/03/15	Francisco García Cabeza de Vaca	Senador	PAN
9	09/04/15	Javier Zenteno	Empresario y abogado	COPARMEX
10	13/04/15	Gabriel Valencia	Secretario Técnico Comisión de Energía del Senado	PRI
11	24/04/15	Carlos Elizondo	Académico	CIDE/ITESM
12	27/04/15	Nadjeli Babinet	Coordinadora de Proyectos	CCC
13	28/04/15	Gabriel Quadri	Experto	SIGEA
14	23/04/15	Edgar Alvarado	Director General Jurídico Adjunto de Regulación Eléctrica	CRE
15	29/04/15	Rubén Flores	Excomisionado (ahora Consejero Independiente)	CRE
16	18/06/15	Alberto Rojas	Cabildero en el Senado	Greenpeace

17	06/07/15	Layda Sansores	Senadora	PT
18	07/07/15	Francisco Salazar	Comisionado Presidente	CRE
19	03/02/16	Gabino Robledo	Exsecretario Técnico (ahora consultor)	Comité Ejecutivo del PRI
20	20/01/16	David Razú	Exconsejero Exdirector General de Gobierno (ahora consultor)	PRD

Anexo 2. Siglas

CCC: Centro de Colaboración Cívica (Organización No Gubernamental)

CIDE: Centro de Investigación y Docencia Económicas

CONUEE: Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía

COPARMEX: Consejo Coordinador Empresarial

CRE: Comisión Reguladora de Energía

INECC: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático

PAN: Partido Acción Nacional

PRD: Partido de la Revolución Democrática

PRI: Partido Revolucionario Institucional

PT: Partido del Trabajo

SENER: Secretaría de Energía

SIGEA: Sistemas Integrales de Gestión Ambiental (empresa privada)

ITESM: Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey

Referencias bibliográficas

Avritzer, L. (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*. NJ: Princeton University Press.

Carnevale, P. J. y D. G. Pruitt (1992). «Negotiation and Mediation». En *Annual Review of Psychology*, 43, pp. 531-582.

Elster, J. (1998). «Introduction». En Elster, J. (ed.). *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Fisher, R.; W. Ury y B. Patton (1981). *Getting to yes: Negotiating agreement without giving in*. Boston: Houghton Mifflin.
- Habermas, J. (1996). *Between facts and Norms*. Cambridge: The MIT Press.
- Hernández Estrada, M. (2013). *Negotiation and Deliberation in Mexico's Democratization Process: Six Cases of Legal Reform*. Tesis presentada para la obtención del título de Doctor en Administración, Instituto de Tecnología de Massachusetts Escuela de Administración y Dirección de Empresas Sloan, Massachusetts, EE.UU.
- Knoepfel, P., C. Larrue y M. Hinojosa Dieck (2007). «Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones». En *Revista Ciencia Política*, (3), pp. 125-149.
- Lewicki, R.; B. Barry, D. Saunders (2011). *Essentials of Negotiation*. Boston: Mc Graw-Hill.
- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza
- Mansbridge, J. (2011). «Clarifying the concept of representation». En *American Political Science Review*, 105, (3), pp 631-641.
- (2009). *Deliberative and Non-Deliberative Negotiations*. Documento de Trabajo de Investigación de la Facultad HKS, Serie RWP09-010, Universidad de Harvard, Escuela de Gobierno John F. Kennedy, Massachusetts, EE.UU.
- (1980). *Beyond adversarial democracy*. New York: Basic Books.
- Pérez-Liñan, A. (2010). «El método comparativo y el análisis de configuraciones causales». En *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, Issue 3.
- Pitkin, H. (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Pruitt, D.G. (1983). «Strategic Choice in Negotiation». En *The American Behavioral Scientist*, 27, (2), noviembre-diciembre, pp. 167-194.
- Ragin, C. (1998). «The logic of qualitative comparative analysis». En *International Review of Social History*, 43, pp. 105-124.

- Reffheld, A. (2006). «Trustees, Delegates and Gyroscopes: Democratic Justice and the Ethics of Political Representation». Ponencia presentada en el Encuentro Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, septiembre.
- «Reforma energética, las líneas del debate». En *Parametría. Investigación estratégica, análisis de opinión y mercado* [en línea]. Disponible en <http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4562> [Consulta: 1 de agosto de 2016].
- Stein, E. y M. Tommasi (2006). *La política de las políticas públicas*. Washington: BID.
- Stokes, S.; B. Manin y A. Przeworski (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Susskind, L. y J. Cruikshank (1987). *Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolve Public Disputes*. New York: Basic Books Inc.
- Tsebelis, G. (2005). *Actores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Walton, R. y R. Mckersie (1965). *A Behavioral Theory of Labor Negotiations*. Ithaca: Cornell University Press.

Bibliografía de consulta

- Pitkin, H. (2004). «Representation and democracy: Un uneasy alliance». En *Scandinavian Political Studies*, 27, (3), pp. 49-77.
- «Political Representation» (2006). En *Stanford Encyclopedia of Philosophy* [en línea]. Disponible en <<http://plato.stanford.edu/entries/political-representation>> [Consulta: 20 de marzo de 2015].
- Raiffa, H. (1982). *The art and science of negotiation*. Cambridge: Harvard University Press.
- Schedler, A. (2007). «¿Qué es la rendición de cuentas?». En *Cuadernos de Transparencia*, (3). México D.F., Instituto Federal de Acceso a la Información.