

Economía: hechos y tendencias, Reformas estructurales: por principio

Arturo Damm Arnal

El análisis de las reformas estructurales puede llevarse a cabo desde dos puntos de vista: el de los resultados y el de los principios. Por lo general, las reformas estructurales se han propuesto, no porque desde el punto de vista de los principios sean lo correcto, sino porque desde el punto de vista de los resultados es lo más eficaz. Este argumento, válido sin duda alguna, no es suficiente, razón por la cual, a la hora de proponer y defender las reformas estructurales hay que apelar, también, a los principios. Dicho de otra manera: el que no se lleven a cabo las reformas estructurales pendientes implica, no solamente limitar las posibilidades de progreso económico del país, sino mantener la violación de los derechos fundamentales de los agentes económicos, de la libertad para emprender y consumir, y de la propiedad privada sobre los medios de producción, los ingresos y el patrimonio.

¿Por qué se propone, una entre muchas otras, una reforma de la industria eléctrica centrada en la apertura del sector al capital privado? Por la necesidad que esa industria tiene de esos capitales, mismos que, calculados en 40 mil millones de dólares para los próximos diez años, el gobierno no puede aportar, porque simple y sencillamente no los tiene, ni los tendrá. Si el gobierno tuviera los recursos suficientes para invertirlos en la industria eléctrica, ¿se estaría proponiendo su apertura al capital privado? Dicho de otra manera: la apertura de la industria eléctrica al capital privado, ¿se propone, porque desde el punto de vista de los principios es lo correcto, o porque desde el punto de vista de los resultados es lo eficaz?

El problema

El principal obstáculo para la apertura de la industria eléctrica al capital privado lo encontramos, nada más ni nada menos, que en la Constitución, en cuyo artículo 28 leemos que "en los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios (y) las prácticas monopólicas", y qué bueno que así sea, ya que allí donde no hay competencia lo que existe, por definición, es la incompetencia, y la competencia entre empresas da como resultado la competitividad en las empresas (menores costos, mayor calidad y mejor servicio), todo lo cual beneficia al consumidor. Sin embargo, en el mismo artículo se señala que "no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las [...] áreas estratégicas", entre las cuales se

encuentra la electricidad.

¿Qué quiere decir lo anterior? Que el sector eléctrico, todo (en la Constitución no se hace ninguna distinción), desde la generación hasta la venta de electricidad, está reservado de manera exclusiva al Estado, que para todo efecto práctico es el gobierno. Estando la Constitución redactada en tales términos, ¿es legalmente posible alguna, ¡cualquiera que sea!, participación del capital privado en la industria eléctrica? Si se ha de respetar la Constitución, no, y no nos engañemos: mientras siga vigente el artículo 28 constitucional, cualquier participación del capital privado en la industria eléctrica será anticonstitucional.

La propuesta

Sin embargo, el poder Ejecutivo insiste, y hace algunos meses mandó al Legislativo una propuesta de apertura de la industria eléctrica al sector privado, el cual, de aceptarse lo propuesto podría, o generar electricidad para uso propio y para venta a usuarios calificados y el gobierno (productores independientes); o generar electricidad solamente para la Comisión Federal de Electricidad y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (productores externos); o generarla sólo para ventas externas (exportadores); o generarla para autoconsumo y usuarios calificados (productores en cogeneración) o, por último, para atender interrupciones del servicio público (productores emergentes). ¿Qué tenemos? Un conjunto de posibilidades de participación del capital privado en la industria eléctrica, cada una de las cuales viola lo establecido en la Constitución.

¿Cuál es el fundamento de la propuesta de reforma eléctrica presentada por el Ejecutivo? Cito el artículo 16 de la mentada propuesta, preparada por la Secretaría de Energía, en donde se afirma que "... la prestación del servicio público de energía eléctrica comprende las actividades de generación, conducción, transmisión, suministro, distribución y venta de energía eléctrica a nivel nacional, y de exportación e importación de electricidad [...] para los usuarios que decidan permanecer dentro del ámbito del servicio público", lo cual supone, y éste es el meollo de la cuestión, que el consumidor tiene derecho a más opciones que la ofrecida por el monopolio gubernamental, derecho que deberá traducirse en la posibilidad de salirse "del ámbito del servicio público" y entrar al ámbito del servicio privado.

En pocas palabras: el fundamento de la propuesta de reforma eléctrica presentada por el Ejecutivo es la libertad para consumir, la cual supone

distintas opciones, mismas que, en el caso de los monopolios estatales, se eliminan, restándole al consumidor una sola opción.

El fundamento es correcto, por una razón muy sencilla: va más allá de cuestiones meramente prácticas (¿cuántos millones de dólares se necesitan para garantizar, en tiempo, cantidad y precio el suministro de energía eléctrica, y cuáles serían las consecuencias de no invertir esos recursos en los montos, maneras y tiempos correctos?), y llega a cuestiones de principio, relacionadas, en este caso, con la libertad del consumidor para elegir entre dos o más oferentes de bienes y servicios, libertad que en el caso de las ofertas monopólicas se reduce a una decisión: consumir o no consumir.

Sí, todo ello es correcto, pero el espíritu y la letra del párrafo cuarto del artículo 28 constitucional son muy claros: corresponde al Estado, y solamente al Estado, a través de los organismos y empresas creados para "el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo" (en este caso cfe y clfc), la generación, conducción, transmisión, suministro, distribución, venta, exportación e importación de electricidad. El espíritu y la letra del mentado párrafo eliminan, ¡conscientemente!, la libertad del consumidor para elegir entre varios oferentes de electricidad.

El que constitucionalmente se reserven los sectores estratégicos de la economía, entre los cuales se encuentra la industria eléctrica, exclusivamente para el Estado, que en la práctica siempre acaba siendo el gobierno, implica un triple error. En primer lugar porque, por tratarse precisamente de sectores estratégicos (que son los que tienen que ver con el resto de la economía, tal y como es el caso de la electricidad y el petróleo), deberían estar sujetos a la competencia. En segundo término porque, al estar reservados exclusivamente para el Estado, violan la libertad para emprender: ningún particular puede invertir, por poner dos ejemplos, ni en la industria eléctrica, ni en la petrolera.

Por último, porque cualquier oferta monopólica viola la libertad del consumidor para elegir, lo cual se agrava por tratarse (tal y como es el caso de la Comisión Federal de Electricidad, de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, o de Pemex), de monopolios gubernamentales, producto, no de haber triunfado sobre la competencia en el mercado, sino de la expropiación gubernamental de lo que alguna vez fue (o pudo haber sido), una empresa privada, y que, como actor único en determinados sectores de la economía, sintetiza lo peor de tres mundos: el mundo de la empresa monopólica, al margen de la competencia; el mundo de la empresa monopólica

gubernamental, que adolece de la falta de definición puntual del derecho de propiedad (¿de quién es realmente la cfe?); de la empresa monopólica gubernamental en los sectores estratégicos de la economía que, precisamente por serlo, deberían estar sujetos a la disciplina de la competencia.

El artículo 28 constitucional implica, en primer lugar, un exceso: el gobierno monopolizando los sectores estratégicos de la economía, lo cual no forma parte de sus legítimas funciones: garantizar la seguridad e impartir justicia. En segundo término, producto de ese exceso (de hecho se trata de las dos caras de la misma moneda), un defecto: la violación del derecho a la libertad para emprender (los capitalistas privados no pueden invertir en los sectores estratégicos de la economía) y para consumir (los demandantes no tienen de dónde elegir, limitándose su libertad a decidir si consumen o no).

El artículo 28 constitucional es un buen ejemplo de una ley injusta que, además, es muy clara: no a cualquier tipo de participación del capital privado en los sectores estratégicos de la economía, lo cual hace que cualquier apertura de esos sectores resulte anticonstitucional, por más que se afirme, tal y como se hace en el ya citado párrafo 16 de la propuesta de la Secretaría de Energía, que "la prestación del servicio público de energía eléctrica comprende las actividades de generación, conducción, transmisión, suministro, distribución y venta de energía eléctrica a nivel nacional, y de exportación e importación de electricidad [...] para los usuarios que decidan permanecer dentro del ámbito del servicio público". Como está redactada la Constitución, los usuarios de electricidad (que, dicho sea de paso, somos todos los mexicanos), no pueden abandonar el ámbito del servicio público, porque solamente el gobierno puede generar, conducir, transmitir, suministrar, distribuir, vender, exportar o importar de electricidad. Tal es el espíritu y la letra del párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución, ley injusta que, mientras no se elimine, hay que respetar. Sí: respetar.

Las reformas estructurales deben plantearse, además de por motivos estrictamente prácticos, por razones de principio, que por lo general tienen que ver con garantizar jurídicamente los derechos de los agentes económicos a la libertad para emprender y consumir, y a la propiedad privada sobre los medios de producción, los ingresos y el patrimonio. Este debe ser el objetivo de la eliminación de los monopolios gubernamentales, única manera de garantizar la libertad de los capitalistas para emprender y de los consumidores para consumir.

