



## COMISIÓN ESPECIAL PARA LA COMPETITIVIDAD PRESENTACIÓN DEL LIBRO

### *“FORTALECIMIENTO DE LOS ÓRGANOS REGULADORES PARA UN MÉXICO COMPETITIVO”*

26 DE ABRIL DE 2011

#### **PALABRAS DEL MTRO. FRANCISCO JAVIER SALAZAR DIEZ DE SOLLANO PRESIDENTE DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA**

Comienzo por agradecer, como lo han hecho mis colegas Alfonso y Mony, a la Comisión Especial para la Competitividad, al Centro de Estudios Espinosa Yglesias, al CIDAC y a la Red Mexicana de Competencia y Regulación, por el esfuerzo que se ha hecho no sólo con la publicación de este libro, sino también con un estudio previo que hizo el Centro Espinosa Yglesias y que han culminado en una iniciativa que fue presentada en marzo por el diputado Cinta y a la cual también me referiré.

Creo que lo más importante que han hecho tanto estos estudios como la iniciativa, que es bastante rica en la exposición de motivos, es poner sobre la mesa que el problema que tenemos en México cuando hablamos de regulación, no es tanto de una deficiente regulación, sino de un deficiente marco regulatorio.

No es lo mismo hablar de regulación que es ineficiente a hablar de una arquitectura institucional que da como resultado que la regulación no sea eficiente.

Dice una inscripción en la Universidad de Salamanca *“Quod natura non dat, Salmantica non praestat”*, que en pocas palabras quiere decir “no le pidas peras al olmo”, es decir, no se le puede pedir al regulador que haga lo que en el diseño institucional no le permite hacer.

Y es importante tomar en cuenta esto porque nos lleva a la reflexión de la necesidad de modificar el diseño regulatorio.

En el caso del sector energético yo iría más allá. El problema no está solamente en el diseño regulatorio, está en la misma organización industrial.



**COMISIÓN ESPECIAL PARA LA COMPETITIVIDAD  
PRESENTACIÓN DEL LIBRO**

***“FORTALECIMIENTO DE LOS ÓRGANOS REGULADORES PARA UN  
MÉXICO COMPETITIVO”***

**26 DE ABRIL DE 2011**

No nos equivoquemos. Tampoco pensemos en el caso específico del sector energético que todo se va resolver con regulación y un diseño regulatorio adecuado. Si no permitimos mayor competencia en ciertos sectores en donde la competencia es posible, la regulación no hace maravillas. De qué nos sirve un diseño regulatorio con una institución fortalecida, si la organización industrial no permite la competencia, si la competencia se limita.

Recordemos que la regulación, sobre todo la regulación sectorial, tiene su justificación por una falla de mercado importante y que es la ausencia de competencia.

Un regulador como la CRE, existe y tiene razón de ser porque existen los monopolios naturales y los monopolios legales en el sector energético. Y cuando existen los monopolios legales, el regulador energético es solamente un segundo mejor, no es el primer mejor; el primer mejor claramente sería la introducción de la competencia, pero si el marco legal no lo permite, ya estamos en una situación ineficiente, incluso antes de entrar al diseño institucional regulatorio.

Esto es muy importante y desafortunadamente me parece que no se apreció lo suficiente, cuando el Centro Espinosa Yglesias hizo el estudio y cuando se hicieron algunos comentarios sobre éste.

Yo señalaría esto porque creo que sería un error que no encontráramos esto como parte de las conclusiones del libro y como parte de las conclusiones del estudio y pensáramos que el problema es de instituciones o de personas, peor aún.

El problema es, insisto, de diseño institucional y de marco legal que nos ciña a una organización industrial ineficiente.



## COMISIÓN ESPECIAL PARA LA COMPETITIVIDAD PRESENTACIÓN DEL LIBRO

### *“FORTALECIMIENTO DE LOS ÓRGANOS REGULADORES PARA UN MÉXICO COMPETITIVO”*

**26 DE ABRIL DE 2011**

Estos son mis primeros comentarios y creo que es importante tomarlos en cuenta para referirme a algunas cuestiones específicas que fueron abordadas tanto por Miriam Grunstein como por Roberto Newell y por Raúl Necedal, que se tocan de manera específica en el libro.

Se refieren ellos a varios problemas que tiene el regulador energético y que coincido que existen. El primer problema al que se refieren es el problema presupuestal, que no es un problema exclusivo de la Comisión y ahí yo lo que diría es que es importante irnos a la práctica internacional, a las cuotas regulatorias.

Se refieren también ellos al problema de la asimetría entre el regulador y las entidades paraestatales que regula, pues sí, esto es un hecho, pero insisto, también esto tiene su origen en una organización industrial que hace sumamente fuerte a las entidades paraestatales.

En relación con la Secretaría de Energía, yo ahí señalaría que no existe una subordinación jerárquica en el ámbito de las facultades; claramente la Comisión tiene autonomía técnica y operativa. El problema es que sí hay una dependencia administrativa y esto es muy claro, por ejemplo cuando se toca el tema de la negociación presupuestal y en otros temas como en los trámites ante Cofemer. El trámite ante Cofemer de la nueva regulación se tiene que hacer a través de la Secretaría, lo cual eventualmente podrá constituirse en un control político o en una subordinación del órgano regulador al ministerio.

También es importante pensar —y esto se señala en el libro— en que la solución no está en convertir a los órganos reguladores en órganos descentralizados. Yo creo que esto sería un gravísimo error por varias razones. En primer lugar porque se piensa que con esto se les van a resolver sus problemas financieros y sus problemas de autonomía. La verdad es que eso no es cierto. Pregúntenle a un órgano descentralizado como Comisión Federal de Electricidad o como Petróleos Mexicanos si tienen resueltos sus problemas financieros, claro que no los tienen.



## COMISIÓN ESPECIAL PARA LA COMPETITIVIDAD PRESENTACIÓN DEL LIBRO

### *“FORTALECIMIENTO DE LOS ÓRGANOS REGULADORES PARA UN MÉXICO COMPETITIVO”*

26 DE ABRIL DE 2011

Por otra parte, se ha cuestionado el hecho de que pudieran tener validez legal las decisiones de autoridad de un órgano descentralizado, y peor aún, se podría interpretar que al ser órganos descentralizados tendrían como presidente de su junta de gobierno en términos de la ley de las entidades paraestatales al secretario del ramo en el que están inscritos. Obviamente eso sería un retroceso incluso.

Otro punto que se menciona en los comentarios es la implementación de política de cambio climático, que es un tema muy específico del regular energético. Creo que sí es importante que el regulador cuente con un mandato específico, pero no se trata de sustituir a la regulación ambiental. Lo que podría tener más sentido es lo que se hace en otros países y es que el regulador económico funciona como una ventanilla única de los trámites que tiene que hacer el desarrollador de un proyecto, pero no tendría sentido sustituir al regulador ambiental con el regulador energético.

Otro tema que es abordado con frecuencia y que además ha sido objeto de numerosas iniciativas en el Congreso de la Unión es la necesidad de que el regulador energético sea el responsable de fijar las tarifas eléctricas. Paradójicamente, la Comisión Reguladora de Energía nace como un regulador del sector eléctrico en 1992. Hoy, a casi 19 años de esta ley, la Comisión no tiene la facultad para fijar las tarifas eléctricas; solamente participa en una facultad que le corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, éste es un punto muy importante porque representaría un avance en materia de eficiencia económica. Se daría, por una parte, mayor certidumbre a los consumidores de que no hay una extracción de una renta fiscal a través de los precios. Por otra parte, se le daría una certidumbre a la Comisión Federal de Electricidad en cuanto a que las tarifas estarían determinadas con criterios técnicos- económicos, no con criterios que al parecer no tienen mucho sustento.

Por otra parte, esto ayudaría a repensar la política de subsidios en relación con las tarifas eléctricas. Pocas políticas son tan fallidas como las políticas de subsidios en los energéticos.



## COMISIÓN ESPECIAL PARA LA COMPETITIVIDAD PRESENTACIÓN DEL LIBRO

### *“FORTALECIMIENTO DE LOS ÓRGANOS REGULADORES PARA UN MÉXICO COMPETITIVO”*

**26 DE ABRIL DE 2011**

Claramente los subsidios generalizados en el sector eléctrico son regresivos, son ineficientes y distorsionan las decisiones de todos los agentes que participan en el mercado.

Finalmente quisiera hacer algunos comentarios a la iniciativa, porque es producto del libro y del estudio, ya que me parece que comentar solamente el libro sería incompleto. Comienzo por decir que en lo personal la considero sumamente concreta y muy bien estructurada.

De hecho creo que habría que aprovechar en este momento el que se haya ya aprobado o que se vaya a aprobar en los próximos días la reforma política en el Senado de la República, porque en esa reforma se toca uno de los puntos que habría sido de los más controvertidos: el tema de la ratificación de los miembros de los reguladores por parte del Senado.

Dado que hay una aprobación por parte de todas las fuerzas políticas, se puede entender que hay una anuencia del Ejecutivo Federal, en este sentido y se puede hacer a un lado uno de los elementos más polémicos de este tema. Lo que habría que hacer es avanzar en los otros temas porque me parece que sí sería muy peligroso que solamente se diera esta parte, la ratificación por parte del Senado, pero no se fortaleciera a los reguladores porque entonces solamente tendríamos una politización de las decisiones en la constitución de los reguladores. Es fundamental que se complemente esto que se ha hecho en la reforma política con la iniciativa que ha presentado la Comisión Especial para la Competitividad. Creo que si tenemos solamente la reforma de allá y no aprovechamos además todos estos foros que se han hecho para fortalecer a los órganos reguladores, nos vamos a quedar a la mitad y quizá demos algunos pasos atrás. Entonces, insistiría en eso.

Por ejemplo, en el tema constitucional habría que completar lo que se ha hecho en los artículos 76, 78 y 79 con la propuesta que estaba para los artículos 90 y 92, que es en donde se constituye esta figura especial para los reguladores. Es importante completar esta parte y quizá repensar el mecanismo de ratificación como está planteado en este momento.



## COMISIÓN ESPECIAL PARA LA COMPETITIVIDAD PRESENTACIÓN DEL LIBRO

### *“FORTALECIMIENTO DE LOS ÓRGANOS REGULADORES PARA UN MÉXICO COMPETITIVO”*

**26 DE ABRIL DE 2011**

Otro tema que es muy importante, ya en el corazón de la reforma y que está constituido por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es lo que se refiere a que los reguladores formaran parte del gabinete. Ahí, desde mi punto de vista o como se entiende, creo que habría que cuidar esto porque podría confundirse la función de los reguladores con la función de los que hacen política sectorial y podría pensarse en que al final del día terminarían sujetos a las decisiones de la política sectorial y podría haber una captura gubernamental. Es importante replantear lo que se plantea en estos artículos.

Otro punto muy importante es que si bien es cierto que los reguladores deberían de ser sujetos de comparecencia frente al Congreso, creo que hay que sacarlos de los tiempos de la cuenta pública o de la glosa del Informe de gobierno porque si se pone que su comparecencia se dé en estas circunstancias se podría politizar la comparecencia de los reguladores, cuando lo que se busca es precisamente despolitizarlos. Es importante separar. Sí hacer que los reguladores sean objeto de comparecencia frente al Congreso, pero que no sea en los tiempos de la glosa o de la cuenta pública.

Por otra parte, un elemento que es fundamental y que no se toca en la iniciativa es la introducción de las cuotas regulatorias a las que ya me había referido. De poco sirve que un regulador tenga, en términos legales, mandato claro, solidez institucional, autonomía perfectamente definida si no cuenta con los recursos y por lo tanto sería importante que en la misma ley se estableciera esto. El artículo 44 Bis de la iniciativa abre la oportunidad para que esto quede claramente establecido.

Finalmente, dos o tres cuestiones menores y una importante. Habría que hacer una depuración de los requisitos; algunos de ellos son redundantes y habría que eliminar quizá un par de causas de remoción que me parece que son discriminatorias: la incapacidad física, por ejemplo. Creo que sería discriminatorio que no pudiera alguien, por cuestión de incapacidad física, ser miembro de un órgano regulador.



**COMISIÓN ESPECIAL PARA LA COMPETITIVIDAD  
PRESENTACIÓN DEL LIBRO**

***“FORTALECIMIENTO DE LOS ÓRGANOS REGULADORES PARA UN  
MÉXICO COMPETITIVO”***

**26 DE ABRIL DE 2011**

Es importante también pensar el hecho de que los instrumentos programáticos, en términos de la planeación nacional, no estén sujetos al Congreso, como no lo están los instrumentos programáticos del Ejecutivo Federal. Por otra parte, se puede ayudar a los reguladores si se hace una modificación en el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para que también ellos puedan delegar funciones y simplificar trámites. En la experiencia de la Comisión Reguladora de Energía, el otorgamiento de muchos permisos es un mero trámite que no tiene ninguna complicación y que ocupa mucho tiempo del pleno de la Comisión. Como en otras partes del mundo, este tipo de trámites se podrían delegar a direcciones generales.

Finalmente, un punto importante y que ya había mencionado. Hay que retomar la facultad de fijar tarifas por parte del regulador energético. Si la CRE fue concebida como un regulador de este sector, debería tener esta facultad.

Muchísimas gracias.



**COMISIÓN ESPECIAL PARA LA COMPETITIVIDAD  
PRESENTACIÓN DEL LIBRO**

***“FORTALECIMIENTO DE LOS ÓRGANOS REGULADORES PARA UN  
MÉXICO COMPETITIVO”***

**26 DE ABRIL DE 2011**