

**DISCURSO DEL COMISIONADO PRESIDENTE FRANCISCO XAVIER SALAZAR DIEZ DE SOLLANO, EN
LOS FOROS SOBRE INICIATIVAS EN MATERIA ENERGÉTICA EN EL SENADO.**

MÉXICO, D. F., A 23 DE OCTUBRE DE 2013.

Muy buenas tardes.

Señoras y señores legisladores, quiero agradecer la convocatoria que se me hizo por parte de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Energía y de Estudios Legislativos Primera, para participar, en mi calidad de Presidente de la Comisión Reguladora de Energía, en esta comparecencia para conocer mi opinión y posición sobre la reforma energética, algo que haré con mucho gusto a partir de las siguientes consideraciones.

Importancia del Sector Energético

La primer reflexión que quiero hacer es acerca de la importancia que tiene el sector energético para un país. Más allá de los numerosos empleos que genera, se trata del corazón de su economía. Ni más ni menos. Es imposible pensar en desarrollo económico sin provisión confiable y accesible de energía. ¿Qué industria o comercio puede prosperar sin suministro de electricidad y combustibles?

Por si fuera poco, se trata de un sector vital para garantizar el desarrollo pleno de la persona. No en balde, una medida de la pobreza es la pobreza energética. Sin energía eléctrica para iluminar, o gas para cocinar y calentar ¿cómo se puede hablar de vida digna?

Por otro lado, cuando se cuenta con hidrocarburos abundantes, éstos pueden ser una magnífica fuente de ingresos para el Estado, lo que facilita inversión en desarrollo humano e infraestructura.

A la luz de lo anterior, cabe preguntarse si nuestro sector energético funciona adecuadamente; o si, por el contrario, requiere de una reforma.

Cuando nuestras tarifas eléctricas son de las más caras de la OCDE; cuando alrededor de una tercera parte de la energía consumida en los hogares viene de la leña; cuando la producción de petróleo ha caído 15% en los últimos diez años, a pesar de que la inversión en exploración y producción se ha triplicado, y cuando el consumo de un combustible sucio como el combustóleo ha crecido 10% en la generación eléctrica durante los últimos 5 años, es porque el sector no está funcionando adecuadamente y necesita de una reforma profunda.

Los objetivos de la reforma

En su confección, la reforma no puede perder de vista los grandes objetivos que debe alcanzar el sector: seguridad de suministro, competitividad y sostenibilidad en tres dimensiones: ambiental, social y fiscal.

Sin garantía de suministro las actividades económicas no funcionan adecuadamente y las personas enfrentan inconveniencias y costos de oportunidad de varios tipos.

¿Y cómo garantizar el suministro? A través de señales económicas sobre escasez y abundancia; certidumbre jurídica para las inversiones y una adecuada planificación que considere redundancias en los sistemas.

Por su parte, la competitividad de los servicios energéticos es fundamental para que el país pueda participar en un mercado cada vez más globalizado.

¿Y cómo lograr que el sector sea competitivo? A través de una organización industrial que favorezca la competencia donde ésta sea posible y deseable, y la regulación donde no lo sea. Solo en la medida que el sector garantice un suministro de energía a precios competitivos es que se convertirá en un motor de desarrollo y crecimiento económico con las implicaciones que ello tiene en la creación de empleos.

Pero el sector energético además tiene que ser sostenible. Desde el punto de vista ambiental porque tiene que contribuir a reducir la emisión de gases de efecto invernadero, y porque más allá del imperativo ético la transición energética hacia fuentes más limpias es inevitable.

Tiene que ser sostenible también desde un punto de vista social. La industria puede generar externalidades sociales negativas. Es importante que haya reglas claras para su convivencia con las comunidades donde se asienta.

Finalmente, necesita ser sostenible desde el punto de vista fiscal. En el caso del petróleo, que es el recurso que aporta renta económica, se debe maximizar el ingreso del Estado sin desincentivar las inversiones. Por lo que toca a los subsidios, éstos tienen que dejar de ser generalizados y focalizarse en aquellas personas que verdaderamente los requieren.

Obviamente, algunos de estos principios compiten entre sí y la función primordial de la política energética es definir el equilibrio que se busca entre ellos.

Características de la reforma

La reforma energética debe ser de gran alcance. Esto quiere decir que tiene que considerar todas las fuentes primarias de energía y sus productos de transformación: desde energías renovables hasta el petróleo. Además, tiene que abarcar las distintas actividades de la industria: desde la exploración y producción de hidrocarburos hasta la comercialización de electricidad. En otras palabras, tiene que ser integral.

En segundo lugar, de gran alcance también quiere decir profunda. Y eso solo se logra quitando las ataduras que nos hemos autoimpuesto en la Constitución. El Estado debe tener margen de maniobra para responder a un sector tan dinámico como el energético. Sin cambio constitucional nos quedamos sin la versatilidad de instrumentos y de actores que requerimos, sujetos a estructuras monopólicas que disminuyen el bienestar social.

En ese sentido, la reforma tiene una secuencia lógica: primero hay que cambiar la Constitución y luego ajustar la legislación secundaria. La reforma apenas comienza, pero necesita empezar bien.

En cuanto a su contenido, la reforma debe contemplar modificar dos aspectos que son los que garantizan el cumplimiento de los objetivos antes mencionados: la arquitectura de mercado y el marco institucional.

La arquitectura de mercado

Como mencioné anteriormente, una organización industrial abierta es fundamental para la competitividad del sector y del país.

La competencia es el mejor instrumento para lograr la eficiencia productiva y distributiva. En ausencia de competencia no nos debe asombrar porque las inversiones de Pemex son ineficientes en exploración y producción, o porque perdemos millones y millones de pesos en refinación; tampoco nos debe extrañar porque no podemos escoger a nuestro proveedor de electricidad o la marca de gasolina para nuestro auto.

La competencia también es fundamental para la transparencia de los costos y el combate a la corrupción. ¿Con que otro operador contrastamos si el costo de los servicios que adquiere Pemex es adecuado o, como se rumora en la industria, es más elevado? Solo en la medida en que Pemex y CFE enfrenten competencia en el mercado podrán tener incentivos adecuados para reducir el costo de la corrupción.

Cuando se permite la concurrencia de varios actores en el sector, la variedad y la disponibilidad de información para el Estado aumenta, lo que le permite también tomar mejores decisiones de política pública. Con un solo operador, el Estado se encuentra a su merced. Por ello no es raro que los monopolios terminen haciendo política pública y auto-regulándose.

Además, la competencia ayuda a la diversificación de los riesgos que asume el Estado y por tanto los contribuyentes. Pensemos en que cada peso que Pemex o CFE invierten en proyectos fallidos nos cuesta a todos los mexicanos. En la medida que otros operadores participan, los riesgos financieros y operativos son asumidos más por los inversionistas privados y menos por los contribuyentes.

Obviamente los mercados pueden fallar y el Estado no debe asumir una actitud de indiferencia. Necesita intervenir, aunque su intervención tiene que ser adecuada en naturaleza y magnitud.

Y el primer tipo de falla de mercado en el sector es la existencia de monopolios naturales. Estos ocurren cuando hay economías de escala considerables en relación a la demanda existente. A menos que haya cambios importantes en el crecimiento de la demanda o en la tecnología disponible, el monopolio es un resultado inevitable; no es eficiente ni sostenible en el tiempo la presencia de más de un oferente en dichas condiciones.

El transporte y la distribución por ductos; la transmisión y distribución de la electricidad, así como el almacenamiento a gran escala, son actividades que se desarrollan en esta condición.

Considerando lo anterior, es posible delinear las características básicas que debe tener la organización industrial óptima en el sector hidrocarburos y en el sector eléctrico.

En el primero se requiere comenzar por abrir la exploración y la explotación de los hidrocarburos. Además de los beneficios de la competencia, el tamaño del mercado es muy grande como para un solo operador. Ciertamente, necesitamos de un campeón nacional, y ese es Pemex. Pero no podemos tener un campeón sin competencia y sin fogueo. Y no podemos mandarlo a todas las batallas porque solamente lo desgastamos; el que mucho abarca poco aprieta. Para eso habrá otras empresas interesadas en esas oportunidades. ¿Qué sentido tiene que Pemex se dedique al gas de lutitas, por ejemplo, donde no hay prácticamente renta petrolera? Como empresa, es más conveniente que se enfoque en aquellos yacimientos que son más rentables, en los que tiene amplia experiencia y sobre los que debería tener prioridad antes que otros jugadores.

En el procesamiento del gas y en la producción de petroquímicos también es necesaria la apertura. En esta materia hay además urgencia. Si no podemos explotar en el corto plazo el gas de lutitas y sus líquidos asociados, México perderá frente a Estados Unidos la oportunidad para desarrollar la industria petroquímica y

agroquímica por una parte, y la industria manufacturera intensiva en energía térmica por la otra.

En refinación tampoco tiene sentido la exclusividad del Estado. No hay renta económica, es un negocio de margen. El monopolista tiene grandes ineficiencias productivas, y aunque no fija los precios igual afecta al consumidor con la mala calidad de los productos y el servicio.

Naturalmente, hay que liberar los precios controlados. Además de que esto significaría grandes ahorros para el gobierno y la eliminación de subsidios regresivos, es la condición para que haya inversiones de terceros y del mismo Pemex.

Por lo que se refiere al transporte, distribución y almacenamiento, hay que profundizar lo que se empezó a mediados de los noventa. Además de regular los monopolios naturales, debe de haber una separación legal o de propiedad que garantice la eliminación de barreras de entrada, conflictos de interés y subsidios cruzados. En los casos en los que se requiera de un gestor de redes, éste debe ser independiente de los jugadores.

En el sector eléctrico la organización industrial también requiere de ajustes de fondo. Esta reorganización es fundamental para los sectores industrial y comercial que no tienen acceso a tarifas competitivas. Desde este punto de vista, esta reforma

tiene un mayor impacto que la de hidrocarburos. No toda la industria y el comercio consumen hidrocarburos, pero todas consumen electricidad.

En generación y comercialización, CFE debe poder competir plenamente con otros jugadores. Es necesario separar las obligaciones de servicio universal que corresponden al Estado a través de un Fondo Común, de la obligación que tiene CFE de ser eficiente.

Por lo que concierne a la transmisión y la distribución, deben ser de acceso abierto y reguladas. En la expansión de la primera, para promover la competencia por el mercado, los privados deberían poder participar mano a mano con la paraestatal. Por su parte, la distribución tiene que separarse horizontalmente por regiones debido a que las estructuras de costos de CFE son distintas en función de la zona donde se presta el servicio.

El control del sistema y la operación del mercado deben recaer en manos de un ente del Estado con autonomía operativa, lo que garantizaría que no hay trato discriminatorio para los diversos agentes del sector. Este ente además debe estar a cargo de la planificación indicativa de la red, misma que sería aprobada por la Secretaría.

Funciones del Estado en el sector energético

Pasando de la arquitectura de mercado al diseño institucional, es necesario señalar que, en el sector energético, el Estado puede llevar a cabo cuatro funciones. En

primer lugar está la definición de la política energética. Esta es una responsabilidad compartida entre el Congreso, a quien corresponde determinar el marco jurídico sobre el que se deberá basar dicha política, y el Ejecutivo, a quien a través de la Sener corresponde planificar, reglamentar y aplicar dicho marco.

Tal y como lo ha señalado el Comisionado Presidente de la CNH, la segunda función, la administración del patrimonio, también corresponde a la Secretaría de Energía y puede verse como una faceta de la política energética.

En tercer lugar está la operación industrial que, aunque en muchos países no es responsabilidad del Estado, en México actualmente lo es y lo debería seguir siendo con la reforma, aunque no en condiciones de exclusividad.

En cuarto lugar, jugando un papel fundamental, está la regulación, que en el caso mexicano recae en tres órganos desconcentrados de la Secretaría de Energía: la CRE, la CNH y la Conasenus.

Dada la magnitud de la reforma que se busca impulsar, es claro que este diseño institucional requiere ser fortalecido, especialmente por lo que toca a la Secretaría y los reguladores, que son los que ejercen las funciones de autoridad en el sector. Al mismo tiempo que se necesita de más mercado, es indispensable una mayor participación del Estado. De otra manera, sin duda alguna, la reforma no conseguirá los fines que se propone.

El papel de la regulación

¿Cómo fortalecer a los reguladores? Lo primero es comenzar por entender exactamente en que consiste la regulación y cuál es su papel.

La regulación es un tipo de intervención del Estado a través de disposiciones legales expedidas por órganos administrativos del mismo que buscan alcanzar ciertos resultados que, en ausencia de ellas, no se lograrían. En términos generales, la regulación busca corregir diversas fallas de mercado, o bien lograr la consecución de ciertos fines sociales, como lo puede ser por ejemplo, el mejor aprovechamiento de un recurso natural.

En el sector energético se puede hablar de al menos cuatro tipos de regulación: económica, técnica, de seguridad y ambiental. La regulación económica, de la que se ocupa la CRE, surge cuando no hay competencia por la naturaleza propia de la actividad o cuando ésta está en riesgo por la presencia de subsidios cruzados y barreras de entrada.

En estas condiciones, la teoría y la experiencia aconsejan regulación especializada cuyo objetivo sea eliminar barreras de entrada y propiciar la eficiencia productiva y distributiva a que se habría llegado en condiciones de competencia.

La regulación económica es por tanto un sustituto de la competencia. Bajo esta perspectiva, debe quedar claro que la competencia es siempre el estado óptimo, o en términos económicos, el primer mejor. La regulación es la siguiente alternativa, el segundo mejor.

El regulador económico busca asegurar que existe un balance adecuado entre los intereses de los consumidores y los inversionistas. Este balance es dictado por el interés público y debe ser ajeno a consideraciones de índole político-electoral. Por ello los reguladores cuentan con autonomía técnica y operativa.

Elementos para el fortalecimiento de los reguladores

Una vez definido el alcance y propósitos de la regulación económica, y asumiendo que su autonomía técnica y operativa ya está contemplada en el marco legal, como es el caso con la CRE, es necesario analizar los tres elementos clave para fortalecer a los reguladores.

En primer lugar están sus facultades legales. De nada sirve una institución con objetivos claros pero sin instrumentos específicos para alcanzarlos.

En segundo lugar están los recursos humanos y materiales. Sin autosuficiencia financiera no se puede enfrentar a agentes con mucho poder económico. Un regulador sin recursos está inerme frente la asimetría de información y es presa potencial de captura o presión política.

En tercer lugar está su conformación. El regulador debe estar integrado por personas con experiencia técnica en la materia y sin conflictos de interés. La temporalidad de los nombramientos requiere ser ajena a los ciclos electorales y garantizar un escalonamiento ordenado, nunca súbito.

La reforma energética, por tanto, debe fortalecer a los reguladores del sector dándoles más atribuciones, garantizándoles su autosuficiencia financiera y ratificando que su conformación se da con criterios técnicos y de manera escalonada.

El papel de la CRE en el nuevo sector energético

Tomando en cuenta todas las anteriores consideraciones ¿cuáles deberían ser las nuevas atribuciones de la CRE en el contexto de la reforma energética?

En materia de hidrocarburos fundamentalmente cuatro: (i) autorizar al gestor independiente de la red de transporte; (ii) vigilar y supervisar la competencia en la comercialización del gas; (iii) ordenar la separación de actividades cuando éstas pongan en riesgo la competencia, y (iv) opinar sobre la expansión de las redes de transporte.

En el sector eléctrico, el catálogo es análogo pero más amplio: (i) regular al operador independiente del sistema; (ii) vigilar y supervisar la competencia en el mercado; (iii) determinar las tarifas; (iv) regular la calidad y las condiciones generales para la prestación de los servicios; (v) establecer reglas para el acceso abierto y la separación efectiva en las redes de transmisión y distribución; (vi) opinar sobre su expansión; (vii) aprobar los costos asociados a las redes inteligentes, y (viii) regular la confiabilidad del sistema.

Conclusiones

Señoras y señores legisladores. Estoy convencido de la urgente necesidad de una reforma energética de fondo. Como lo sostuve, esto solo es posible a partir de una reforma constitucional, tal y como lo han planteado el Presidente Enrique Peña Nieto y el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional. No obstante, como también lo he explicado, éste es tan solo el primer paso de la reforma y habrá que trabajar extensivamente en todo el marco legislativo secundario, momento en el cual la tercer iniciativa que se ha presentado en la materia, la del Partido de la Revolución Democrática será muy útil.

Una reforma energética profunda e integral, que establezca una organización industrial competitiva y un marco institucional donde el Estado y sus instituciones se fortalezcan, es la gran oportunidad, quizás la única, para potenciar el crecimiento económico del país. Estoy convencido que la utilidad esperada de aprobar esta reforma es positiva por mucho; es la gran oportunidad para sacar de la pobreza a muchos mexicanos, darle empleo bien pagado a millares de jóvenes y garantizarle a mis hijos y a los hijos de todos Ustedes, energía competitiva y sostenible en todos los sentidos.

Gracias

-00-