

Autonomía Institucional en México: la Comisión Reguladora de Energía

Guillermo García Alcocer¹

La Comisión Reguladora de Energía (CRE) nació como parte de una ola de instituciones que apuntalaron su mandato autónomo en la década de los noventa. Dicha ola incluía al Banco de México, al entonces denominado Instituto Federal Electoral - IFE (hoy el Instituto Nacional Electoral - INE), a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos - CNDH, a las entonces denominadas Comisión Federal de Competencia - COFECO (hoy la Comisión Federal de Competencia Económica - COFECE) y Comisión Federal de Telecomunicaciones - COFETEL (hoy el Instituto Federal de Telecomunicaciones - IFT), entre otros.

Los ámbitos abarcados por estas organizaciones eran diversos, sin embargo, la lógica detrás del nuevo arreglo institucional era el mismo: consolidar agencias públicas de corte técnico, con personal altamente especializado, y cuyas decisiones fueran imparciales, aisladas de toda influencia política o interés económico particular.

Así, el Estado mexicano dio un paso hacia adelante, e inició el siglo 21 haciendo una clara distinción entre sus facultades de política pública y sus atribuciones regulatorias. Desde entonces, se adoptó y se desarrolló un arreglo institucional reconocido como una mejor práctica internacional. En este contexto, la CRE maduró como órgano regulador y fortaleció su autonomía, al grado que ésta fue inscrita en la Constitución a finales de 2013.

La CRE, junto con la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), la cual nació en una primera Reforma Energética en 2008, fueron refundadas entre 2013 y 2014 en el marco de las llamadas “reformas estructurales”. Las dos comisiones no alcanzaron la autonomía institucional plena con que sí contaban las instituciones independientes a cargo de la política monetaria, electoral, de derechos humanos, de competencia y de telecomunicaciones. En la negociación de la Reforma Energética había preocupación por generar un conflicto

¹ Profesor de tiempo completo del Departamento de Economía del Instituto Tecnológico Autónomo de México y ex Comisionado Presidente de la Comisión Reguladora de Energía (abril 2016 – junio 2019). Agradezco los comentarios de Alejandro Chanona a la versión inicial de este documento.

permanente con el hacedor de política energética, como se había vivido entre la COFETEL y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en los noventa y parte de los años 2000.

En el caso de la CRE y la CNH se decidió dar continuidad al nombramiento de sus comisionados al momento del cambio constitucional refundacional, lo cual no ocurrió en las autoridades en materia electoral, de competencia y de telecomunicaciones, para los cuales se nombraron nuevas autoridades.

Al mismo tiempo, dichas instituciones fueron ascendidas en la organización gubernamental, al pasar de ser órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Energía a dependencias de la Administración Pública Federal, nivel que tienen las distintas Secretarías.

La Constitución estableció la autonomía técnica y de gestión de la CRE y de la CNH. Por su parte, la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética describió el alcance y el marco de actuación de dichas dependencias, además de “garantizar” un presupuesto suficiente para realizar sus actividades a través de un fideicomiso alimentado con los derechos y aprovechamientos que se cobraran, esto es, un fin específico.

No obstante, el marco de actuación de las comisiones del sector energía se acotó en el nuevo arreglo legal, que mantenía subordinadas a las comisiones reguladoras de energía a las reglas presupuestales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esto constituyó desde mi punto de vista, el principal obstáculo a la autonomía, al limitar el ejercicio de los recursos propios para desarrollar proyectos de modernización tecnológica y formación de capital humano.

En adición a la obligación de cumplir las reglas hacendarias, los límites a la autonomía se daban de manera correcta en la obligación de “coordinarse”, como pares, con la Secretaría de Energía. La coordinación se debía dar con base en la “política energética” que esa fijara, como una guía de los grandes objetivos nacionales para la regulación (la Ley fue muy limitada en definir el alcance de la “política energética”). Nació el Consejo de Coordinación del Sector Energético, en el cual se reúne el titular de la Secretaría de Energía con los titulares

de las dos comisiones reguladoras, los titulares del Centro Nacional de Control del Gas Natural y del Centro Nacional de Control de Energía, así como los Subsecretarios de la Secretaría, todos ellos con derecho de voz y voto. Asimismo, asisten otros funcionarios del sector como invitados con voz, pero sin voto. En los hechos, la coordinación se da cotidianamente, sin formalizarse en ese instrumento que hasta ahora se ha dedicado a analizar en reuniones esporádicas, las tendencias nacionales e internacionales en el sector.

El ejercicio de la autonomía técnica constitucional de la CRE tenía por objetivo brindar confianza a los participantes en los mercados a través de la solvencia (también técnica) de las resoluciones que constituyen las llamadas “reglas del juego”. También se expresaba en la garantía de permanencia del marco regulatorio al trascender los nombramientos de los integrantes de sus órganos de gobierno a los procesos electorales (espíritu de la Ley).

En los hechos nadie estudia para regulador. Se aprende a partir de la experiencia. De la vivencia en la CRE, considero que la labor más importante del regulador con autonomía técnica es el proceso mediante el cual se para en la “cancha” y ejecuta el papel de “árbitro”, con el fin de dar certeza y confianza a los distintos agentes.

El regulador debe primero identificar cuál es el bien común, qué principio debe ser aspiracional para el proceso regulatorio (la política energética ayuda a orientar en la definición de este objetivo). En mi caso siempre fue el empoderar al consumidor final para que tuviera la posibilidad de contar con servicios energéticos suficientes, de calidad y al menor costo posible. Las herramientas para alcanzar ese fin desde la CRE son permitir que el sistema de precios de mercado funcione, que no haya barreras a la entrada de nuevos participantes y que, en el caso de monopolios naturales (que es conveniente aprovecharlos para reducir costos, dada la economía de escala), se cobre tarifas eficientes y no más.

Ya con la función objetivo, se debe escuchar a las diversas partes e identificar cada uno de sus argumentos legítimos. La política de puertas abiertas debe aplicarse, con un estricto control del espacio para la discusión (en la oficina del regulador y con un registro de las discusiones).

En mi opinión los distintos actores en el sector tienen argumentos legítimos (argumentos de otra naturaleza se descartan solos). En primer lugar, el consumidor, que quisiera que sus servicios no costaran y tener una gran cantidad disponible (principio de no saciedad). En segundo lugar, el productor, quisiera tener precios altos que le permitan maximizar sus utilidades o, en el caso de monopolios naturales regulados, un retorno a la inversión atractivo para sus accionistas. En tercer lugar, la autoridad fiscal quisiera maximizar la recaudación, a costa de las distorsiones que pudiesen generarse (todos los impuestos distorsionan). En cuarto lugar, la autoridad que fija la política energética, que quisiera direccionar al mercado para perseguir objetivos generales (que también son loables).

Una vez que se tiene identificado el bien común y se conocen los argumentos legítimos de las distintas partes, se puede diseñar la regulación. Y ahí está la clave. Una alta funcionaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público me decía que si alguien sale contento de una reunión (en ese entonces veíamos temas fiscales), no se estaba haciendo bien el trabajo. Todos deben quedar razonablemente enojados con una resolución, pero nadie debe pensar que sus argumentos (legítimos) fueron desestimados. En la serie de HBO, *Game of Thrones*, se habla de eso en uno de los capítulos de la temporada final: “Nadie estaba muy contento, eso querrá decir que es un buen acuerdo”.²

Los reguladores también pueden tener una función social que haga que el sistema político funcione. Pueden (y deben) ser “culpados” de decisiones técnicas con costos de corto plazo y beneficios (mayores) de largo plazo, que no serían transitables en el marco de la política electoral y sus tiempos. En otras palabras, los actores políticos pueden descansar en organizaciones técnicas autónomas que no persiguen fines electorales para que éstas tomen decisiones correctas técnicamente, en las que coinciden, pero que serían difíciles de instrumentar desde una esfera política, por su poca popularidad. Por ejemplo, la disminución de subsidios regresivos en los mercados de gasolinas y de electricidad, tema en que participé desde la CRE.

²*Game of Thrones*. Capítulo 6 de la octava temporada.

El camino de la Comisión después de su refundación no fue fácil y no estuvo exento de obstáculos. Sin embargo, la institución se ganó el derecho a su autonomía técnica a pulso, con base en un desempeño profesional, solvente y honrado, siempre manteniendo una relación de respeto y plena coordinación con el resto de las dependencias de la administración pública federal y sus regulados.

La autonomía no se debe entender como una prerrogativa; por el contrario, se trata de la más alta responsabilidad pública. La autonomía no es un fin en sí mismo, sino un medio para cumplir con la misión fundamental de la Comisión, que como mencioné, debe ser: garantizar las condiciones para que la disponibilidad de energéticos en México sea la requerida, con calidad y precios competitivos.

Entonces, ¿cuáles han sido los beneficios concretos de la autonomía técnica? Por mencionar tan solo algunos ejemplos, gracias a la autonomía de la CRE se ha simplificado la instalación de paneles solares en México, se ha detonado la construcción de plantas renovables, se han ampliado las opciones de suministro de gas natural, gasolinas, diésel y turbosina, se ha mejorado la calidad de las gasolinas en territorio nacional, se han publicado los precios de gasolinas y gas LP para comparar y elegir al distribuidor que más convenga, al tiempo que se ha sancionado a las empresas públicas y privadas que han incumplido las reglas del juego. En suma, la autonomía de la CRE ha contribuido a que hoy tengamos un sector más limpio, confiable y transparente que hace 25 años.

Otra vertiente no menos importante de la autonomía es la gestión de los recursos financieros, tecnológicos y humanos que por Ley corresponden a cada organización. Pese a los límites hacendarios, a lo largo del tiempo la comisión invirtió y capacitó a un cuerpo de funcionarios altamente especializados y difícilmente reemplazables. Si la CRE se ha posicionado como una institución indispensable del sector energético, ha sido gracias al compromiso y talento de los cientos de hombres y mujeres que laboran hasta la fecha en la Comisión.

La Comisión Reguladora de Energía ha sido protagonista no solo de un sector en transformación, sino de un amplio debate sobre la necesidad (o no) de contar con

instituciones independientes fuertes y consolidadas. En un análisis simplista, se podría decir que los reguladores sectoriales son un costo para la sociedad mexicana, pero ello olvidaría la clave de todas las decisiones en el gobierno (y en la vida): contrastar el costo con el beneficio. Y eso se debe considerar por la sociedad y sus representantes en el Congreso frente a los usos alternos de los recursos fiscales (el costo de oportunidad).

Stan Lee creó un universo de personajes cuyas historias son reconocidas dentro del mundo del entretenimiento global en ya más de 22 películas bajo el sello de Marvel y más de 80 años de publicar cómics. La frase con que más se le recuerda a unos meses de su fallecimiento es: “Un gran poder conlleva una gran responsabilidad”.³ Esa debería ser la visión de cualquier profesionalista, más aún en el caso de un funcionario público que administra los recursos de la sociedad. La autonomía técnica (un gran poder en el sector público) debe ser acompañada de un ejercicio permanente de transparencia y rendición de cuentas (una gran responsabilidad), para que la sociedad pueda valorar su aportación.

Los reguladores técnicos y autónomos deben ser garantes de la transparencia, al tomar decisiones de cara al público. En ese sentido se debe plantear la evaluación de los reguladores, y su permanencia, bajo criterios objetivos. El costo del regulador, en términos de (i) los recursos materiales y humanos que se requieren en adición a una solución de gobierno integrado (por ejemplo, ahorrar en áreas administrativas) y (ii) el mayor tiempo en la resolución de asuntos al tratarse de cuerpos decisorios colegiados, frente a una decisión unipersonal, debe contrastarse frente a los resultados. En el sector energía los ejemplos de inversión detonada son múltiples. ¿Se habría detonado sin la confianza que generaron los reguladores independientes del sector? La evidencia indica que no.

Por citar un ejemplo, no fue hasta que se contó con un marco regulatorio que se detonaron las inversiones en transporte, almacenamiento y comercialización de gasolinas, diésel y turbosina. Recuérdese que el mercado mexicano se abrió a importaciones en abril de 2016 y no fue hasta febrero de 2017, que se liberó el precio y se estableció la regulación técnica, que empezaron a llegar inversiones en plantas de almacenamiento y gasolineras de marcas

³<https://www.excelsior.com.mx/funcion/stan-lee-palabra-de-superheroe-sus-diez-mejores-frases/1277847>

distintas a las de la empresa nacional. Lo mismo se puede decir del desarrollo de las rondas de exploración y extracción (esto a cargo de la CNH), las subastas eléctricas, el fomento al mercado de las energías renovables (de pequeña y gran escala) y del gas natural, etc.

Considero que existe un espacio importante para el análisis de los costos y beneficios de este tipo de comisiones. La academia puede y debe contribuir en gran medida al análisis de las instituciones autónomas con que cuenta el Estado en términos de su capacidad para promover el crecimiento y el desarrollo del país. Con esta reflexión inicial esperarí que se pudiera fomentar un debate técnico sobre la necesidad (o no) de contar con los órganos autónomos en general y en particular en el sector energía.