Apuntes para la reforma del sector eléctrico mexicano

Josefina Cortés Campos*

*Profesora del Departamento de Derecho del itam e investigadora de la Fundación Humanismo Político.

El debate generado por los diversos actores políticos, económicos y sociales interesados en el tema de la reforma eléctrica mexicana parece estar caracterizado por las posturas irreconciliables, por la ausencia de compromiso político, y la presencia de protagonismos partidistas. Hoy, el Senado de la República cuenta con diversas propuestas para reestructurar al sector eléctrico mexicano, mismas que sólo a primera vista parecen pronunciarse por alternativas difícilmente convergentes.

Ante este escenario bien vale preguntarse por las condiciones reales que caracterizan al sector eléctrico mexicano a fin generar los puntos de acuerdo que podrían ser la base de los consensos de que requiere esta trascendente reforma y que en apariencia son inexistentes. Es con tales propósitos que ha de responderse a las preguntas básicas ¿por qué reestructurar al sector eléctrico mexicano?, y ¿cuáles son las alternativas de su reestructuración?
En el contexto actual, y aun bajo el enfoque de diversas posturas partidistas, existe acuerdo en que la modernización del sector eléctrico constituye una pieza clave para la estrategia de desarrollo nacional. En México, como en el resto del mundo, la generación, el transporte y la distribución de la energía eléctrica se ha constituido como el más importante de los servicios energéticos; de acuerdo con los informes de la propia Secretaría de Energía, 90% de los sectores globales dependen de este sector.

Según se advierte, el desarrollo social, el crecimiento económico y la competitividad internacional del aparato productivo nacional dependen en gran medida de una adecuada capacidad de generación, y de un sistema eléctrico confiable que proporcione un servicio con precio y calidad similares a las observadas a nivel mundial y con el menor impacto ambiental; de ahí el interés de los distintos gobiernos, y al margen de su visión ideológica que los caracteriza, por dirigir a la industria eléctrica mexicana en el sentido de garantizar:

a) La productividad: es necesario aprovechar al máximo la capacidad instalada de generación de energía eléctrica, manteniendo el abasto en la cantidad y calidad requeridas; y optimando el mantenimiento, recuperación, y modernización de los equipos y maquinarias existentes. Asimismo, ha de generarse y suministrarse energía al menor costo posible dando respuesta a los requerimientos de una demanda creciente.

b) El ahorro y uso eficiente de la energía: a través de la modificación de los hábitos de consumo orientados hacia una mayor racionalidad.

c) La diversificación de las fuentes de energía: en la medida en que los hidrocarburos constituyen la principal fuente de energía del país, es necesario reducir la dependencia de los mismos considerando otros recursos energéticos tales como el carbón, uranio, geotermia e hidráulicos, así como fuentes no convencionales, tales como la energía solar, eolítica y biomasa.

d) La protección ambiental y el desarrollo regional: a través de la promoción del uso de combustibles menos contaminantes, la modernización de la maquinaria y equipos en las plantas generadoras; estimulando la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías para el uso eficiente de la energía, promoviendo la utilización de fuentes alternas como la microhidráulica y las no convencionales como la eolítica y biomasa; y
e) La prestación universal del servicio: en tanto que el suministro de energía eléctrica cumple una función social ineludible, como un bien determinante de la calidad de vida, ha de garantizarse el acceso

indiscriminado al servicio, su funcionamiento regular y continuo, en condiciones adecuadas de seguridad.

Si bien es cierto que los gobiernos precedentes (en particular los comprendidos entre1988-94 y 1994-2000), incorporaron estrategias concretas de modernización sectorial, a fin de responder a los condicionantes y la relevancia del sector eléctrico mexicano, es claro que ahora la viabilidad del sector eléctrico está comprometida debido a una demanda creciente de energía, un estancamiento en la infraestructura productiva, una compleja organización industrial, la necesidad de inversión y la manifiesta insuficiencia de recursos públicos, haciendo indispensable su reorganización industrial. Según apreciaciones del Banco Mundial y la cepal, a fin de garantizar la eficiente operación del sector se requieren aproximadamente 40 mil millones de dólares de inversión para los próximos diez años.

Tales son las condiciones que, en conjunto, llevan al actual gobierno a manifestar que la propuesta de reforma de la industria eléctrica en México tiene como fin: 1) garantizar el suministro de electricidad para cubrir las crecientes necesidades de todos los mexicanos; 2) continuar propiciando un servicio eléctrico confiable, de alta calidad y a precios competitivos; 3) atraer más inversión de todos los sectores para fortalecer el desarrollo de nuestra industria eléctrica; 4) ampliar la cobertura del servicio eléctrico y apoyar con subsidios a quienes más lo necesitan; 5) crear nuevos y mejores empleos para los trabajadores de la industria eléctrica y de todo el país; y 6) contar con más recursos públicos para programas de educación, salud, agua y combate a la pobreza.

La reforma al sector eléctrico mexicano plantea no sólo una nueva configuración del sector, también una concreta visión de la función que corresponde al Estado respecto de la ordenación económica. En este sentido el actual gobierno se pronuncia por la necesidad de reafirmar la rectoría del Estado en un sector eléctrico fortalecido con más participación y competencia; escenario que requiere, desde luego, de la redefinición del papel que corresponderá al Estado, al sector privado y a los diversos agentes políticos, económicos y sociales ante las exigencias del pluralismo abrigado por el nuevo escenario democrático.

Las alternativas de reestructuración del sector

Las propuestas presentadas al Senado de la República por los diversos partidos políticos (pan, pvem, prd y pri) muestran que aún desde distintas perspectivas y estrategias se coincide en la necesidad de revisar las condiciones estructurales e institucionales bajo las que opera actualmente el sector eléctrico mexicano para garantizar su viabilidad como una industria moderna, amplia, diversa, financieramente sólida y rentable, ecológicamente responsable y tecnológicamente avanzada. Lo anterior, según destacan las diversas propuestas, mediante la reorientación de las relaciones entre el Estado y sus organismos descentralizados, preservando el papel de servicio esencial que cumple el suministro eléctrico de cara a los usuarios, pero sin renunciar a su cometido macroeconómico y sin fragmentar ni vender al sector.

Sin embargo, es precisamente ante la pregunta de cómo reestructurar al sector eléctrico mexicano en donde tienen lugar los verdaderos aspectos a debatir. El límite al consenso parece marcarse en la respuesta a la pregunta de si la reestructuración del sector energético requiere para su modernización de la reforma constitucional o, por el contrario, si la vía adecuada de reforma opera sólo mediante la modificación de los ordenamientos infraconstitucionales.

Tales cuestionamientos obligan a repasar, brevemente, el ordenamiento constitucional mexicano. En particular, el capítulo conocido bajo el título de "Capítulo económico constitucional" y que constituye el punto de referencia obligado para cualquier estrategia de reordenación de los sectores económicos relevantes.

De acuerdo con el ordenamiento constitucional mexicano, la intervención del Estado en el sector eléctrico, como sector clave de la economía nacional, aparece delimitada a partir de las nociones de "rectoría del desarrollo nacional", "economía mixta", "planeación democrática", "áreas estratégicas", "áreas prioritarias" y "servicio público".

El artículo 25 del texto constitucional, dispone que es facultad del Estado (Federación, estados y municipios), planear, conducir, coordinar y orientar a la actividad económica nacional; así como llevar a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general, en el marco de las libertades que otorga la propia Constitución. El objetivo de la rectoría del desarrollo nacional, de acuerdo con el ordenamiento jurídico mexicano, será pues, "el desarrollo integral y sustentable, que fortalezca la soberanía y el régimen democrático, la justa distribución de la riqueza, a fin de garantizar el pleno ejercicio de la libertad y dignidad del individuo". Al desarrollo económico nacional, según dispone el precepto citado, concurrirán con responsabilidad social, y mediante un sistema de planeación democrática, el sector público, el sector social y el sector privado. De ahí que resulte evidente el pronunciamiento constitucional por un sistema de economía mixta.

En estrecha relación con los conceptos antes apuntados se encuentra el régimen del servicio público que opera en áreas estratégicas o bien áreas prioritarias pero, en todo caso, constituye un régimen específico de consecuencias diversas.

La afirmación precedente, se explica en los términos siguientes: tratándose de áreas estratégicas los servicios públicos serán inconcesionables y de prestación exclusiva y obligatoria del Estado, excluyendo en su totalidad a la inversión privada nacional y extranjera. El gobierno federal mantendrá en todo tiempo no sólo el control, sino también la propiedad sobre los organismos que se establezcan para atender dichas áreas estratégicas. Por disposición constitucional, las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas, no constituirán monopolios. En cuanto a las áreas prioritarias, los servicios públicos podrán ser concesionables mediante ley, otorgando a los particulares los incentivos y subsidios aplicables en tales ámbitos, y en condiciones que aseguren la eficacia y eviten fenómenos de concentración contrarios al interés público.

A partir de los conceptos señalados, y respecto de la materia que nos ocupa, el artículo 28 constitucional, párrafo cuarto, señala como áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear y electricidad.

En congruencia con el precepto anterior, el artículo 27 establece que "corresponde exclusivamente a la Nación, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines".

En suma, según el esquema constitucional vigente, se deriva una reserva de exclusividad en favor del Estado que, a través de organismos descentralizados (cfe y lfc), se encargará de las actividades de generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público; excluyendo, en consecuencia, la participación de los particulares en las áreas así calificadas.

De los preceptos constitucionales señalados, puede concluirse que el ordenamiento constitucional prohíbe tajantemente la participación de agentes privados tanto nacionales como extranjeros, en aquellos segmentos del ciclo de suministro eléctrico que tengan por objeto la prestación de un servicio público. Así, de pretender lograr la modernización del sector eléctrico mediante la inversión privada y la corresponsabilización de los sectores público, social y privado, se presentan las siguientes alternativas:

1. Proceder a la modificación integral del capítulo económico de la Constitución (artículos 25, 26, 27 y 28), con el propósito de redefinir los conceptos centrales de la ordenación del Estado en la economía - servicio público, áreas estratégicas y áreas prioritarias- y, al paralelo, los espacios públicos y privados de intervención económica. Esta alternativa requiere, desde luego, de la modificación de la legislación secundaria (Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, Ley Orgánica de la Administración Pública

Federal, Ley de la Comisión Reguladora de Energía, Estatutos de cfe y lfc, y disposiciones conexas) en congruencia con el texto constitucional.

2. Modificación parcial del texto constitucional (a partir de los artículos 27 y 28 constitucionales) con el propósito de dar apertura a la participación privada en diversos segmentos del ciclo de suministro eléctrico que se liberarían de la calificación de área estratégica. La reestructuración del sector en el sentido señalado requiere, también, de la reforma a la legislación secundaria (Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de la Comisión Reguladora de Energía, Estatutos de cfe y lfc, y disposiciones conexas) para redefinir la participación subsidiaria del Estado en el sector eléctrico y la participación de la inversión privada en un espacio caracterizado por el mercado y la libre competencia; y
3. Operar, exclusivamente, por la vía de la legislación secundaria (Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de la Comisión Reguladora de Energía, Estatutos de cfe y lfc, y disposiciones conexas) y mediante la delimitación precisa de aquellas partes del ciclo de suministro eléctrico que constituyan servicio público.

La primera de las alternativas señaladas, aún no propuesta por los partidos políticos en cuestión, consiste en considerar que todas las actividades económicas, a nivel micro y macro, redundan en el interés público; el Estado, en consecuencia, estará llamado a regular sin excepción cada una de las actividades económicas.

Bajo tal perspectiva, el hecho de que hasta ahora no se hayan definido adecuadamente los conceptos jurídicos relativos a la regulación económica (rectoría económica, áreas estratégicas, áreas prioritarias y servicios públicos) ha propiciado también que se adopten de forma irreflexiva posturas extremas que consideran que las únicas soluciones viables para la reestructuración de sectores económicos relevantes son, o un escenario caracterizado por la irrestricta libertad de empresa, o la titularidad exclusiva del Estado. Como es evidente, ambos extremos presentan puntos críticos que, sin embargo, pueden transformarse mayoritariamente en ventajas si se elige una solución que podemos llamar intermedia; es decir, en la consideración de que toda la actividad económica redunda en el interés público y está sujeta a regulación, proceder al establecimiento de distintas intensidades de regulación en el marco de equilibrios precisos: por un lado, ha de garantizarse el ejercicio de libertades fundamentales básicas (libertad de empresa) y, por otro, han de garantizarse también espacios propicios de intervención pública económica.

En consecuencia, se propone que todas las actividades económicas, así señaladas por la Constitución y por las leyes, sean consideradas estratégicas y así, sujetas a un marco normativo que proteja el interés público a ellas asociado. En todo caso, corresponderá al legislador elegir la regulación de tales actividades por la vía de los servicios públicos (que presuponen la titularidad pública del Estado y admiten concesiones) o bien, mediante el establecimiento de servicios esenciales (admiten la participación del sector privado pero sujeta a una serie de condiciones que inciden en la prestación del servicio).

Por lo que se refiere a la segunda alternativa, que coincide con la propuesta preliminar del pri, abanderada por Ernesto Zedillo, y también con la propuesta del pan, postulada por el senador Juan José Rodríguez Prats, debe señalarse que, al menos para los potenciales inversionistas, se convierte en la mejor garantía de sus derechos de propiedad, al colocar al Estado bajo un esquema jurídico que lo obligaría a respetar a toda costa la libre empresa, los derechos de propiedad a ella asociados y la dinámica propia del mercado.

Sin embargo, bajo esta opción tendrían que superarse, en primer lugar, argumentos ideológicos de corte nacionalista para los que la reforma constitucional supone una pérdida de soberanía y la venta de uno de los activos nacionales más preciados; en segundo lugar, habría que traspasar el dique sindical que a lo largo del debate sobre la reforma del sector parece no dar tregua y, finalmente, quedaría en manos de la

regulación secundaria la difícil tarea de garantizar que los particulares, aún en régimen de libre empresa y mercado, cumplan con el servicio de interés público asociado al suministro eléctrico.

Para la iniciativa de reforma del pan, y ante las fuertes críticas que la potencial privatización del sector ha generado, queda como promesa la conservación de la cfe bajo la titularidad del Estado; no obstante, toda vez que bajo este proyecto se elimina de la norma fundamental el concepto de área estratégica -salvo tratándose de la transmisión de energía eléctrica y la operación del Sistema Nacional de Transmisión- nada impide que, tal y como fue presentado por la iniciativa de Ernesto Zedillo, por la vía de la legislación secundaria: a) se propicie la desregulación y liberalización del sector, permitiendo la participación de los particulares en diversas áreas del ciclo de suministro eléctrico; b) se reestructure orgánica y funcionalmente a la cfe y lfc procediendo, por ejemplo, a su división regional con el propósito de someterlas a indicadores de gestión y calidad, o bien, a su desintegración vertical dando lugar a diversas compañías de generación, transmisión y distribución; c) se establezca un mercado abierto que propicie la generación de energía eléctrica en términos de eficacia y eficiencia, al permitir que compañías privadas de generación compitan con cfe; d) se configure un organismo subsidiario de cfe con el propósito de operar la transmisión del sistema bajo una estructura de acceso indiscriminado; y e) se otorguen mayores facultades a la Comisión Reguladora de Energía para garantizar su independencia y control de los sujetos regulados.

Por último, la tercera opción de reestructuración del sector eléctrico, abanderada por el pri y por el prd, consiste en delimitar, sin modificación constitucional, el marco jurídico aplicable al ciclo de suministro eléctrico bajo la consideración de que todas las actividades constituyen servicio público. Esta iniciativa opera en el plano institucional para rediseñar la estructura jurídica aplicable a los organismos descentralizados que funcionan en el sector (cfe y lfc) a los efectos de transformarlos, en lo posible, en empresas públicas productivas -con personalidad jurídica y patrimonio propio-, capaces de tomar con independencia las decisiones fundamentales de su administración y gobierno. Asimismo, y por lo que se refiere a la Comisión Reguladora de Energía, en el caso de la propuesta del pri, se configura como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y operativa; en este sentido, se le dota de facultades necesarias para que cumpla con sus responsabilidades (fijar compensaciones y tarifas, ajustarlas y reestructurarlas; fijar metodologías para el cálculo de prestaciones y contraprestaciones de todos los servicios de electricidad; participar en la formulación y seguimiento del programa sectorial en materia de energía; convocar a concursos, y desarrollar procedimientos e imponer sanciones).

Esta última opción se convierte, ante el escenario político actual, en la alternativa menos "costosa". Aquellos actores temerosos de una "venta de soberanía", o de un replanteamiento de los centros de poder, verían con buenos ojos la reforma por la vía legal. En todo caso, de operar en el ámbito infraconstitucional a los efectos de garantizar la modernización del sector, mediante la inversión privada, y la reordenación de la industria eléctrica nacional, supone una verdadera labor de ingeniería jurídica, política, económica y social que difícilmente es satisfecha en los términos de la propuesta del pri. Sirvan de ejemplo las siguientes reflexiones:

1. Cuando se alude a las características que logran situar a cfe como una empresa modelo a nivel internacional, es llamativo que no se indiquen cuáles son las condiciones estructurales que aseguran que tan "destacado" desarrollo puede continuar a futuro.

2. De acuerdo con la propuesta, la cfe continuará operando en monopsonio (única empresa facultada para vender y comprar energía). En consecuencia, los esquemas de inversión de particulares al quedar prácticamente iguales que en la legislación vigente, resultan insuficientes para garantizar el abasto de energía eléctrica para los próximos años. Señalan los especialistas que los esquemas para venta exclusiva a cfe saturan la capacidad de endeudamiento del gobierno federal de la misma forma que lo hace la inversión directa, además de que los esquemas de autoconsumo tienen un alcance limitado. En definitiva, procede analizar los instrumentos financieros con los que opera el sector privado y que se

caracterizan, hasta la fecha por la transferencia del riesgo al gobierno federal.

3. A pesar de que se sujete a la cfe a criterios de eficacia y eficiencia, nada garantiza que de facto opere bajo tales criterios. De ahí que se aconseje pensar en la división regional de la cfe para crear indicadores de gestión de calidad y productividad.

4. Respecto de la integración de la Junta de Gobierno, sería preferible que el regulador (Comisión Reguladora de Energía) no participara directamente como parte del sujeto regulado.

En definitiva, no puede desconocerse el hecho de que la iniciativa del pri presenta soluciones parciales a un problema de amplias dimensiones; pareciera que no se ha establecido una estrategia global capaz de integrar y potenciar las ventajas de la convivencia entre los intereses públicos y privados en el sector, y se ha preferido neutralizar a éstos últimos bajo argumentos de bienestar social, empleo popular, patriotismo excluyente, soberanía gubernamental y el afán de lucro de las transnacionales frente a las supuestas empresas sociales del Estado. Así, nada garantiza que la modificación orgánica y funcional de la cfe traiga por sí sola la eficiencia en el sector. Quedará por ver si, de proceder este proyecto, las cifras que en su momento presentó la Secretaría de Energía son satisfechas en su totalidad con la inversión pública y la marginal inversión privada.

Conclusiones

Si bien es cierto que la reestructuración del sector eléctrico parece inminente, ante la necesidad de configurar una industria energética moderna, amplia, diversa, financieramente sólida y rentable, ecológicamente responsable y tecnológicamente avanzada, no por ello podrán emplearse para justificar la racionalidad de la reforma viejos tópicos o paradigmas que sólo transparentan una deficiente gobernabilidad.

Bajo la premisa de que no hay "recetas" de reestructuración que remedien la atrofia que experimentan los sectores públicos productivos, ha de considerarse que una postura política responsable lleva necesariamente a la selección estratégica y racionalizada de las actividades, los medios y los fines con los que el Estado ha de garantizar la viabilidad de aquellos sectores de los que depende el desarrollo nacional. Tal es el caso del sector eléctrico mexicano para el que parecen surgir, al menos, tres estrategias concretas de reordenación sectorial. Se trata de iniciativas que sugieren, en conjunto, que es necesario reflexionar al menos sobre los siguientes aspectos:

El concepto de servicio público y su redefinición de frente a la garantía de suministro. El presupuesto de eficacia y eficiencia que rige al sector eléctrico mexicano se traduce en la garantía de suministro de electricidad, que cubra la demanda, en condiciones de confiabilidad, calidad y precios competitivos. Bajo la actual legislación, se procedió a definir el concepto de servicio público por la vía de la exclusión ("No constituyen servicio público..."); sin embargo, podrían generarse espacios más amplios para la inversión privada mediante la delimitación legal del concepto de servicio público en sentido positivo, redefiniendo los límites precisos y el régimen jurídico aplicable a dicho concepto y fijando la posibilidad de que incluso los inversionistas privados tengan encomendadas diversas obligaciones de servicio público adicionales a las del Estado.

Las empresas públicas productivas y la revisión de sus esquemas organizativos. Para los casos de la cfe y la lfc deben buscarse incentivos estructurales y controles efectivos, pero también esquemas de organización y financiamiento basados en su autonomía de gestión. Actualmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público aplica a discreción políticas macroeconómicas y fiscales sobre la cfe afectando directamente los presupuestos de inversión. En consecuencia, resulta oportuno pensar en la posibilidad de dar autonomía presupuestal y de gestión a la cfe a fin de que pueda manejarse como cualquier industria de procesos productivos, en un marco de control y responsabilidad. Dicha alternativa no implica necesariamente la venta de los activos de la industria eléctrica nacional; así, pueden continuar en operación los organismos públicos actualmente existentes, mediante nuevos esquemas de

organización administrativa. Por ejemplo, podrían operar como paraestatales estableciendo indicadores de gestión de las empresas que operen en el sector, principios de contabilidad de negocios, metas de retorno sobre capital invertido, estados financieros y de resultados auditados anualmente, operación bajo régimen de derecho público y privado; condiciones que, en conjunto, garanticen su operación en el punto de equilibrio financiero, estimulando la competencia privada, fortaleciendo al mercado interno y sin comprometer la prestación pública del servicio.

Los esquemas de financiamiento e inversión. Bajo la premisa de la corresponsabilidad pública, social y privada en el sector eléctrico, se requiere ampliar la inversión privada en todo el sector bajo esquemas creativos, competitivos y transparentes. Así, han de idearse instrumentos equitativos de asignación del riesgo que eviten que el Estado continúe asumiendo en su totalidad el riesgo inherente a la inversión, y que le garanticen, a su vez, las mejores condiciones económicas en el mediano y largo plazo.23
La determinación de la tarifa. Los recursos disponibles para el sector eléctrico y los precios que pueden cobrarse por la electricidad están incluidos como parte de la política fiscal general del gobierno mexicano. La actual fijación tarifaria responde a reglas poco claras y estables, que han perseguido objetivos diversos a la verdadera asignación eficiente de recursos productivos, resultando alarmante el nivel de subsidios (60%) determinados unilateralmente por el Ejecutivo y absorbidos directamente por la cfe. Así, por ejemplo, se utilizan como instrumentos de promoción de la industrialización cubriendo, rara vez, los costos de producción; se les ha utilizado además como instrumentos para reducir la tasa de inflación y moderar el crecimiento de la demanda; incluso se utilizan como estrategia previa ante inminentes privatizaciones del sector. Tales elementos distorsionan los cálculos de rentabilidad de las inversiones en el sector eléctrico e inducen a distorsiones en los patrones de consumo de los usuarios. En definitiva, la manera en la que están entretejidas la política macroeconómica y fiscal del gobierno, con la disponibilidad de fondos para financiar el crecimiento del sector eléctrico, coloca a éste en una situación poco estable que amenaza el crecimiento del país, de ahí que se sugiera el cambio en el ente que actualmente fija la tarifa para que sea el regulador quien lo haga (Comisión Reguladora de Energía).

La garantía de los derechos laborales. En el supuesto de proceder a la desincorporación de activos estatales, sería conveniente operar en el marco de un proceso de transición en el que se prevea la participación de acciones a título personal, a efectos de impedir fenómenos de concentración. Este proceso podría partir de la oferta de acciones a los trabajadores del sector garantizando al máximo todos los derechos laborales que pudieran resultar afectados por la reestructuración del sector.

El papel del regulador. El presupuesto básico de toda reforma estructural está dado por el presupuesto institucional, en donde resulta clave el papel de la Comisión Reguladora de Energía. Es llamativo que a la fecha la ley que regula a este organismo aún carezca de reglamento. En todo caso, deberá analizarse si el ente regulador responde a las características de racionalidad y preparación técnica, firmeza política y legitimación democrática; características de las que debe gozar todo regulador a los efectos de no ser "capturado". En la materia se han formulado propuestas que sugieren desde otorgar autonomía a la Comisión Reguladora de Energía, o bien convertirla en un organismo descentralizado (con personalidad jurídica y patrimonio propio).

La diversificación de las fuentes de energía y los recursos renovables. De acuerdo con diversos estudios, México cuenta con las condiciones necesarias para desarrollar el campo de la generación de energía eléctrica por la vía de las denominadas "energías verdes"; de ahí que resulte urgente ampliar mediante esquemas de contratación, que garanticen la recuperación en la inversión, las oportunidades de aprovechamiento, la generación por la vía de los recursos renovables.

Obsérvese que el replanteamiento de los roles estatales en modo alguno implica la reducción del gobierno a su expresión mínima, sino su fortalecimiento en las funciones que le competen respecto de la sociedad en clave sí, de legalidad, eficacia y eficiencia.

Finalmente, y con el propósito de lograr una valoración adecuada del escenario en el que se

implementará la política de reestructuración del sector eléctrico, han de considerarse previamente los costos y los beneficios de la política pública en cuestión.

En términos generales los beneficios esperados de una reforma estructural aplicada al sector eléctrico son: una nueva organización industrial; la competencia (precios óptimos, diversidad de productos, capacidad de elección del usuario); la garantía de abasto suficiente de energía a precios razonables; la eficiencia en la asignación del capital; la eficiencia en la asignación del riesgo; el mayor crecimiento económico; la innovación tecnológica, y el fomento a la inversión.

Por su parte, los costos de no concretar la reforma supondrán, en términos generales: la disminución de la competitividad industrial debido a la estructura de precios actualmente vigente (los costos de producción serán mayores de los que serían con un mercado eléctrico competitivo); altas inversiones del gobierno para satisfacer la demanda (con la consecuente recanalización del gasto público), y pérdida de inversiones en el país por falta de calidad y confiabilidad en el suministro de energía eléctrica, y por las condiciones impuestas en el marco jurídico vigente.

En cada uno de estos sectores deberán proponerse políticas públicas de largo plazo y estratégicamente dirigidas. Así, por ejemplo, en el aspecto social se deberá diseñar una estrategia con mensajes favorables para cada uno de los grupos de interés involucrados (Congreso de la Unión; cfe; lfc; Pemex; trabajadores del sector y sus sindicatos; consumidores finales -residencial, agrícola, industria-; partidos políticos, y ambientalistas) mediante la formulación de políticas concretas de inversión, competencia, gasto social, tarifas, subsidios. En al ámbito de política exterior, han de salvarse los diques inherentes a los conceptos de soberanía, nacionalismo y responsabilidad del Estado; y, en el marco del mercado, deberán garantizarse la competencia y la integridad del sector combatiendo la tendencia al oligopolio y a la captura del regulador, fenómenos frecuentes en el proceso de reestructuración de estos sectores.