

Agradecimiento

Muy buenos días.

Señoras y señores legisladores, quiero agradecer en primer lugar la invitación que se me hizo por conducto de los Senadores Francisco Labastida y Alejandro Zapata, Presidentes de la Comisión de Energía y de Estudios Legislativos respectivamente, para participar, en mi calidad de Presidente de la Comisión Reguladora de Energía, en esta reunión previa a los foros de debate de la reforma energética.

Desde mi humilde punto de vista, tanto esta reunión como la realización de los foros de debate serán fundamentales para poder comprender de manera más profunda la problemática que enfrenta el sector energético mexicano, así como las distintas alternativas de solución que han sido planteadas, y de manera especial el día de hoy, la del Ejecutivo Federal.

Introducción

Uno de los temas que se debe considerar en la discusión de la reforma energética es el relativo al papel y las funciones que debe desempeñar el Estado en el sector. Aunque el debate se centra comúnmente en el papel del Estado como operador, y se habla poco de su función como diseñador de la política energética o regulador, celebro que desde el primer momento del análisis también se aborden estos dos últimos aspectos y se invite al regulador a que dé su opinión sobre el tema.

La regulación en un sector como el energético es de suma importancia y se justifica independientemente de la titularidad pública o privada del operador.

Como detallaré más adelante, la regulación beneficia al consumidor, así como a las empresas del gobierno (que requieren como cualquier otra empresa de reglas claras, estables y justas) y, por lo tanto, a la sociedad en su conjunto.

Funciones del Estado en el sector energético

En el sector energético, existen básicamente tres tipos de funciones que puede llevar a cabo el Estado. En primer lugar está la definición de la política energética. Ésta es una responsabilidad compartida entre el Congreso, a quien corresponde determinar el marco jurídico sobre el que se deberá basar dicha política, y el Poder Ejecutivo, a quien a través de la Secretaría de Energía corresponde planificar, reglamentar y aplicar dicho marco. En segundo lugar está la regulación, que en el caso mexicano recae en un órgano desconcentrado con autonomía técnica y operativa: la Comisión Reguladora de Energía (CRE). Finalmente, está la operación industrial que, aunque en muchos países no es responsabilidad del Estado, en México sí lo es derivado del marco constitucional que excluye la participación privada en ciertas actividades del sector.

Regulación y su clasificación

Para poder analizar las reformas planteadas en materia de regulación y participación de terceros en actividades de transporte, distribución y almacenamiento de productos refinados y petroquímicos básicos, es importante comenzar por entender en que consiste la regulación.

Ésta es un tipo de intervención del Estado a través de un conjunto 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, como la ausencia de competencia, las externalidades, la información incompleta y la presencia de bienes públicos, o bien lograr la consecución de ciertos fines sociales, como lo puede ser por ejemplo, la administración de un recurso natural.

Se puede hablar de distintos tipos de regulación dependiendo de las características de dichas disposiciones: económica, técnica, de salud, de seguridad, ambiental, etc., aunque para efectos de clasificación normalmente se separa la regulación económica del resto, que se agrupa bajo la denominación de regulación social. En algunas ocasiones también se habla de regulación procesal o administrativa como la que se deriva de los trámites que se originan por la administración pública.

En México la regulación en el sector energía está a cargo de distintos organismos. La CRE es responsable de la regulación económica vinculada a los sectores de gas natural, gas LP por ductos y electricidad aunque, en este último tema, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la que fija las tarifas eléctricas del servicio público, así como los precios de otros hidrocarburos (gasolinas, diesel, combustóleo, etc.). La regulación de la competencia es responsabilidad de la Comisión Federal de Competencia (CFC) mientras que la protección ex-post del consumidor le compete a la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO). Por último, la regulación técnica (normatividad) es una facultad de SENER, mientras que la regulación ambiental lo es de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

Regulación económica y monopolio

La regulación económica se justifica cuando la competencia no funciona como instrumento que permite maximizar el bienestar social. En condiciones de competencia perfecta, que ocurre en la medida en que hay una multiplicidad de oferentes y demandantes y el precio resultante en el mercado es igual al costo marginal de la última unidad demandada, se maximiza el “excedente al consumidor” y las empresas obtienen ingresos suficientes para mantener su operación. Como resultado final se alcanza la eficiencia en la asignación y en la producción, y por tanto el mayor bienestar social.

Por el contrario, en condiciones de monopolio, el monopolista ejerce poder de mercado, obtiene un ingreso extraordinario o renta monopólica y se observan problemas tales como oferta insuficiente, baja productividad, precios por encima del óptimo social, calidad y servicio deficientes, innovación tecnológica limitada, entre otros.

Naturalmente, la magnitud de algunos de estos problemas, fundamentalmente los relativos a los precios, inversión y productividad, puede variar si el monopolista es del Estado o es un particular. Así, por ejemplo, las empresas paraestatales son usadas con frecuencia como instrumentos de políticas tan diversas como la política social, política recaudatoria o política industrial, lo que puede afectar el nivel de inversión e ingresos en distintas direcciones.

No obstante los inconvenientes de un monopolio, existen condiciones en las que éstos son inevitables. Ello se debe a la naturaleza propia de la actividad (monopolio

natural) o porque así lo disponen las leyes de un país (monopolio legal). El primer caso ocurre en condiciones de economías de escala considerables con relación a la demanda existente. A menos de que haya cambios importantes en el crecimiento de la demanda o en la tecnología disponible, el monopolio es un resultado natural e 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, así como la transmisión y distribución de la electricidad, son ejemplo de actividades del sector energético que se desarrollan en condición de monopolios naturales.

A diferencia de un monopolio natural, el monopolio legal no es inevitable desde un punto de vista económico. Es más bien a partir de consideraciones históricas, culturales, ideológicas o políticas que algunos países consideran conveniente mantener determinados sectores de la actividad económica bajo el carácter de monopolios legales operados por el Estado.

Debido a la existencia de estas condiciones de monopolio en el sector energético, tanto la teoría como la experiencia sugieren la necesidad de regulación especializada en dicho sector cuyo objetivo sea propiciar la eficiencia productiva y la eficiencia de asignación a que se habría llegado en condiciones de competencia. A través de reglas e incentivos adecuados, la regulación debe propiciar mercados eficientes, poner en evidencia las ventajas comparativas de un país y mejorar la productividad de la industria, contribuyendo con ello a la competitividad.

En el caso específico de los servicios públicos con características de monopolio natural, la regulación se justifica también porque dichos servicios presentan una fragilidad que los separa del resto de la economía por tres razones:

- (i) costos hundidos con altos capitales invertidos que no pueden ser desmontados una vez instalados;
- (ii) la tecnología de desarrollo y la existencia de importantes economías de escala y alcance que permiten o hacen conveniente en algunos casos sólo una empresa, y
- (iii) los consumidores como población votante que atrae el interés de los políticos, especialmente en los países en vías de desarrollo.

El papel de la CRE

Debido a lo anterior, es de suma conveniencia que el sector energético cuente con un órgano regulador como la CRE que tenga atribuciones suficientes para garantizar que:

- (i) en la relación usuario – inversionista, este último no ejerza su poder de monopolista reduciendo la oferta y/o la calidad y/o aumentando el precio en detrimento del consumidor;
- (ii) en la relación gobierno – inversionista, no se expropien de facto las inversiones; y
- (iii) en la relación gobierno – usuario, se proteja al consumidor futuro de la tentación de fijar precios que pongan en riesgo la viabilidad del suministro

en el mediano y largo plazo, y al consumidor actual de la tentación de usar las tarifas o precios como un instrumento recaudatorio.

Es importante señalar que un regulador autónomo es la garantía que no habrá trato discriminatorio para los usuarios cuando se trata de actividades en las que los servicios se deben prestar en condiciones de acceso abierto. También es la garantía del inversionista frente a controles de precios que no permitan la recuperación de costos eficientes o no reconozcan las condiciones del mercado. De hecho, en ausencia de éste, cualquier reforma que busque atraer inversión, o hacer más eficiente un determinado sector, será un fracaso.

Aún si el único objetivo de una reforma consistiera en permitir que las empresas paraestatales funcionen como verdaderas empresas y que gocen, como así debería de ser, de mayor autonomía de gestión, el regulador es fundamental de manera complementaria a los controles internos derivados de un buen gobierno. Es decir, sólo con una institución de esta naturaleza se pueden enviar las señales que se requiere dar a los potenciales inversionistas, sean estos **públicos** o privados, para un desarrollo eficiente del sector.

La iniciativa del Ejecutivo

La iniciativa que envió el Ejecutivo al Senado el pasado 8 de abril de 2008 propone modificar la Ley de la Comisión Reguladora de Energía con el fin de otorgarle nuevas atribuciones para regular económicamente aquellas actividades que, encontrándose en condiciones de monopolio natural o legal en el sector energético, aún no están dentro de su ámbito regulatorio.

La CRE, que nació como órgano consultivo de la Secretaría de Energía en 1992 y que se convirtió posteriormente en un órgano desconcentrado con autonomía técnica y operativa, tiene por objeto promover el desarrollo eficiente de las actividades siguientes:

- I. El suministro y venta de energía eléctrica a los usuarios del servicio público;
- II. La generación, exportación e importación de energía eléctrica, que realicen los particulares;
- III. La adquisición de energía eléctrica que se destine al servicio público;
- IV. Los servicios de conducción, transformación y entrega de energía eléctrica, entre las entidades que tengan a su cargo la prestación del servicio público de energía eléctrica y entre éstas y los titulares de permisos para la generación, exportación e importación de energía eléctrica;
- V. Las ventas de primera mano de gas natural y gas licuado de petróleo;
- VI. El transporte y el almacenamiento de gas natural que no sean indispensables y necesarios para interconectar su explotación y elaboración;
- VII. La distribución de gas natural, y
- VIII. El transporte y la distribución de gas licuado de petróleo por medio de ductos.

Las nuevas facultades de la CRE

En términos generales, la iniciativa propone modificar los artículos 2 y 3 de la Ley de la CRE con el fin de otorgarle, derivado fundamentalmente de modificaciones a

varios artículos a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, dos tipos de atribuciones adicionales.

Determinación de Precios de Venta de Primera Mano

La primera tiene que ver con la regulación del precio de venta de primera mano de los productos que se obtengan de la refinación del petróleo, de gas y de los petroquímicos básicos. Es decir, con la primera enajenación de estos productos que lleven a cabo en territorio nacional PEMEX, sus subsidiarias o las empresas que éstos controlen.

Esta medida tiene varios efectos sumamente positivos. Para comenzar, se genera certidumbre sobre las condiciones en las que se llevarán a cabo las ventas de estos hidrocarburos. Esto es importantísimo para los consumidores, quienes se beneficiarán de la intervención del regulador evitando la extracción de una renta monopólica. Pero no sólo ello, PEMEX también se beneficia con certidumbre respecto de los ingresos que le permitirán recuperar costos, proporcionar una adecuada operación y mantenimiento a sus sistemas, obtener una rentabilidad justa y seguir invirtiendo en la actividad.

Otro efecto no menor consiste en que, al complementarse la regulación vigente de gas natural, se contaría con un marco regulatorio consistente en el tema de precios a lo largo de todo el sector, lo que evita distorsiones, induce a la eficiencia y a la competitividad como se ha señalado anteriormente, en beneficio de los consumidores y de PEMEX.

Transporte y distribución por ductos

La otra medida que se propone en la iniciativa consiste en permitir, bajo un esquema regulado y de manera análoga a lo que ya ocurre en gas, la participación de diversos actores en las actividades de transporte y distribución por ductos, así como en el almacenamiento, en términos generales, de los productos derivados de la refinación, los petroquímicos básicos y los biocombustibles.

Para poder hacer un análisis del alcance de esta medida son necesarias algunas aclaraciones de carácter jurídico y económico.

En primer lugar, es importante señalar que, a diferencia del tema de precios de venta de primera mano, que se podría establecer solo en la Ley de la CRE, este segundo cambio regulatorio requiere de modificaciones a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo.

El marco jurídico vigente, combinado con la obligación de suministro que tiene PEMEX como monopolista, resulta sumamente oneroso para la misma empresa y para los mexicanos. En un escenario de crecimiento en la demanda, con pocos recursos para poder hacer las fuertes inversiones que se necesitan para tener una red de ductos como la que se requiere, PEMEX termina moviendo cantidades importantes de estos productos en vehículos automotores. Aunque esto representa desembolsos menores en el corto plazo, el resultado económico en el largo y mediano plazo puede ser varias veces más costoso, aparte de ser más riesgoso.

Al permitir la participación de nuevos actores de manera complementaria a lo que PEMEX ha hecho, y seguirá haciendo en la materia, se beneficiaría a la misma empresa, a los usuarios, al gobierno y a la sociedad en su conjunto.

PEMEX se beneficiaría porque se le da la flexibilidad para que pueda enfocar sus recursos en aquellas inversiones que le son estratégicas, delegando aquellas que no lo son.

Los usuarios se beneficiarían porque el nuevo modelo apunta a la competitividad, a la eficiencia y a la seguridad de suministro. La demanda justificaría nuevas inversiones en infraestructura que pueden ser realizadas por PEMEX o por otros. La regulación por su parte induciría la eficiencia asignativa y productiva además de proteger al usuario.

El gobierno también se beneficiaría porque sus empresas se orientarían a la eficiencia y la generación de valor económico y, por lo tanto, contaría con más recursos para invertir en aquello que le es estratégico dentro de la industria o fuera de ella.

La reforma de 1995

Es importante señalar que lo que la iniciativa propone en materia de ductos no implica ni un proceso de privatización, como el que se efectuó en telecomunicaciones en 1990, ni uno de desregulación. Se trata por el contrario de un proceso regulado, como el que se llevó a cabo en gas natural y cuyos resultados vale la pena analizar para inferir lo que podría ocurrir, si se aprueba lo que en la materia propone el Ejecutivo.

En 1995, el Gobierno Federal emprendió un proceso de reforma estructural en la industria del gas mediante cambios legales e institucionales que buscaban:

- (i) mejorar el aprovechamiento del potencial gasífero de México;

- (ii) impulsar la inversión de los sectores privado y social en transporte, almacenamiento y distribución de gas, concentrando los recursos públicos en el segmento estratégico de la industria, y
- (iii) fomentar el desarrollo de un mercado más eficiente y competitivo en beneficio de los usuarios.

Para poder evaluar los resultados de dicha reforma hay que recordar cómo era el sector antes de la misma.

En materia de distribución:

- (i) la infraestructura era obsoleta, carecía de Normas Oficiales Mexicanas en la materia y presentaba fugas;
- (ii) la estructura comercial constituida por comisionistas era ineficiente, tenía importantes adeudos y basaba su expansión en aportaciones que hacían los usuarios;
- (iii) las reparaciones y el mantenimiento de los sistemas eran claramente insuficientes, y
- (iv) el usuario era sumamente vulnerable y se enfrentaba a condiciones de incertidumbre.

En transporte:

- (i) sólo existía el Sistema Nacional de Gasoductos;
- (ii) el desarrollo de la industria era insuficiente, y
- (iii) no existían instalaciones de almacenamiento de gas natural.

Resultados

Los resultados de la reforma en distribución han sido los siguientes:

- (i) el número de usuarios aumentó espectacularmente de 575,630 que había en 1996 triplicándose a 1'888,229 en el 2007, lo cual implica una tasa media de crecimiento del 10.41% anual;
- (ii) la longitud de las redes primarias creció de 8,108 km en 1995 a 39,417 km en 2007; una tasa media de crecimiento de 14.09% anual y,
- (iii) la inversión acumulada alcanzó los 20,254 millones de pesos al año 2007.

Adicionalmente, se puede decir que:

- (i) la distribución de gas se profesionalizó, se hizo eficiente donde ya existía y apareció en nuevas;
- (ii) las redes no sólo se expandieron, están en condiciones superiores de mantenimiento y son más seguras y,
- (iii) la regulación del sector trajo transparencia en precios, tarifas y condiciones de servicio.

Por lo que toca a transporte:

- (i) adicionalmente al Sistema Nacional de Gasoductos, a la fecha se han construido 1,744 km de ductos de acceso abierto y 276 km de ductos para usos propios, y

(ii) la inversión acumulada en este ramo supera los 2,020 millones de dólares, que a un tipo de cambio de 11.0 pesos/USD representa 22,220 millones de pesos.

En materia de almacenamiento a través de terminales de Gas Natural Licuado (GNL) México ya cuenta con dos. Una con una capacidad de regasificación de 0.5 bpcd ($14.160 \times 10^6 \text{ m}^3/\text{d}$) en Altamira y otra a punto de entrar en operación comercial en Ensenada con una capacidad de regasificación de 1.0 bpcd ($28.320 \times 10^6 \text{ m}^3/\text{d}$) pero con posibilidad de expandirse hasta 2.6 bpcd ($73.63 \times 10^6 \text{ m}^3/\text{d}$). Las inversiones en estas terminales superan los 1,275 millones de dólares, que a un tipo de cambio de 11.0 pesos/USD equivale a 14,025 millones de pesos.

Es evidente pues que, con los cambios legales y regulatorios:

- (i) se atrajeron inversiones que complementaron de manera fundamental las efectuadas por PEMEX;
- (ii) se generó un beneficio social a través de la generación de empleos temporales y permanentes;
- (iii) hubo un crecimiento importante en los sistemas de transporte y distribución;
- (iv) se estableció una industria que opera junto con PEMEX el sector, y
- (v) la diversidad y la seguridad en el suministro se han fortalecido considerablemente a partir de las terminales de GNL.

El fortalecimiento de PEMEX

Por otra parte, además de seguir siendo con mucho el operador más importante del sector, PEMEX se fortaleció con la reforma. Esto se puede afirmar con hechos como los siguientes:

- (i) Pemex Gas y Petroquímica Básica (PGPB), la subsidiaria a cargo de las actividades reguladas en el sector gas natural, es la más rentable después de Pemex Exploración y Producción (PEP);
- (ii) el sistema de ductos mejor mantenido y operado de todo PEMEX es, claramente, el de la subdirección de ductos de PGPB; los únicos accidentes importantes que ha experimentado fueron resultado de sabotaje, no de descuido ni de malas prácticas operativas;
- (iii) a raíz de la apertura, se desarrolló en PGPB y su subsidiaria MGI un equipo de expertos a nivel internacional dedicados a la comercialización del gas y servicios accesorios;
- (iv) debido a la flexibilidad que le otorgó la apertura, PGPB tiene una asociación estratégica en ductos con El Paso Energy; dicha asociación ha sido sumamente exitosa y benéfica en términos de retorno económico para PEMEX;
- (v) con excepciones temporales, PGPB ha podido tener la certidumbre de que la venta del gas refleja las condiciones del mercado, y
- (vi) en estas circunstancias, y a pesar de las limitantes presupuestales, PEMEX, ha podido focalizar exitosamente sus esfuerzos en la producción nacional de gas que, a diferencia de lo que ha ocurrido con el crudo, ha aumentado en los últimos años

Los beneficios para los usuarios

Por lo que toca a los usuarios, es importante señalar también los beneficios que trajo la reforma:

- (i) en primer lugar está el acceso mismo al gas natural pues, de no haber sido por la reforma, muchos mexicanos y sus empresas no contarían con el suministro del hidrocarburo en cuestión, con las implicaciones económicas y ambientales que ello conlleva;
- (ii) para los que ya contaban con el gas, la reforma significó una mayor diversidad de fuentes de suministro y la posibilidad de una mayor seguridad energética, y
- (iii) por lo que toca al costo del servicio, la regulación ha logrado que las tarifas de distribución y transporte se comparen competitivamente con las existentes en otras partes del mundo.

Además, es claro que el principal beneficio que trajo la reforma fue certidumbre a través de reglas claras y transparentes, desde la Ley y el Reglamento, hasta directivas, resoluciones y normas expedidas por la CRE. Si bien la certidumbre es importante para el funcionamiento adecuado de cualquier mercado, lo es más cuando el mercado del que se trata implica la prestación de un servicio público por un monopolista.

Respuestas a algunas preocupaciones de la reforma en ductos

A la luz del contenido de la propuesta, y de los resultados de la reforma del 95 que han sido expuestos, es importante aclarar finalmente algunas dudas que han surgido en la discusión pública y que tienen que ver con dos temas.

Riesgos operativos para PEMEX

El primer tema consiste en la preocupación de que, con las modificaciones propuestas, PEMEX pudiera perder el control sobre el flujo y el transporte de los hidrocarburos que le son fundamentales en sus procesos productivos.

Cabe aclarar que el alcance de lo que se propone, en términos de las reformas propuestas a los artículos 3º y 4º de la Ley Reglamentaria, no abarca en ningún momento las actividades de transporte, distribución, almacenamiento y ventas de primera mano del petróleo, que es el principal insumo en los procesos que, al seguir siendo considerados como industria petrolera, PEMEX mantiene bajo su exclusividad.

La razón por la que se hace esta diferenciación, sin embargo, no puede obedecer a razones de orden estratégico; es decir, a una probable preocupación de que, siendo el petróleo un insumo fundamental para PEMEX, ésta pudiera perder el control sobre la entrega del mismo si en algunos casos ello estuviera a cargo de los particulares. De manera análoga al petróleo, el gas natural es un insumo fundamental para PEMEX y la reforma del 95 no conllevó ni ha conllevado en ningún momento riesgos operativos o de suministro para los procesos de la industria petrolera. Más aún, la mayor seguridad de suministro que ha significado, beneficia a PEMEX mismo.

El tratamiento diverso parece estar basado en la simple y sencilla razón que a diferencia del gas, de los productos refinados y de los petroquímicos básicos, el petróleo en México tiene un solo cliente: PEMEX, y por lo tanto parecería no tener sentido una apertura que garantice el acceso abierto, uno de los objetivos fundamentales de la regulación económica.

Monopolio público vs. monopolio privado

El segundo tema que naturalmente surge en la discusión es la preocupación de que un monopolio natural a cargo del Estado, pase a manos de los privados como ocurrió, por ejemplo, cuando se privatizaron las redes de Telmex.

Al respecto, hay que aclarar que esto **no** es lo que propone la iniciativa, pues no se trata en ningún momento de que PEMEX venda sus ductos o que los deje de operar. Se trata de que, de manera complementaria, otros puedan construir y operar ductos para el transporte y distribución de los productos refinados del petróleo y petroquímicos básicos.

Como ocurre actualmente en gas natural, la arquitectura industrial sería básicamente una de monopolios naturales regionales regulados por la CRE. PEMEX seguiría jugando un papel fundamental en la industria y, con varios jugadores llevando a cabo actividades similares en distintas regiones, el regulador podría comparar costos, prácticas gerenciales, operativas y de seguridad, desarrollo e innovación tecnológica, disminuyendo con ello la asimetría de información a la que normalmente se enfrenta y maximizando el bienestar social.

Mensaje final

Señoras y señores legisladores, a juicio de la Comisión Reguladora de Energía, las propuestas del Ejecutivo en materia de regulación del sector hidrocarburos pueden ayudar a un desarrollo más eficiente del sector energético, tal y como ocurrió con la reforma del 95. Estamos seguros que enriquecidas con el análisis que comienza a partir del día de hoy, pueden convertirse en una palanca para un crecimiento más acelerado de la economía mexicana. Si esta Soberanía considera dar más atribuciones y fortalecer al regulador del sector puede estar segura que, como lo ha hecho con anterioridad, la institución empeñará su compromiso en desarrollar y aplicar un marco regulatorio que genere beneficios para los usuarios, para las empresas públicas o privadas y, en términos generales, para todos los mexicanos.

Gracias