El papel del Regulador Económico y la Iniciativa de Reforma Energética del Ejecutivo Federal

Reunión de Trabajo
Senado de la República
8 de mayo de 2008

M. C. Francisco Xavier Salazar Diez de Sollano
Comisionado Presidente, CRE

CRE

Introducción

- La discusión de una reforma energética pasa necesariamente por el papel que debe desempeñar el Estado en el sector;
- En México, la discusión normalmente se centra en el papel del Estado como operador; poco se habla de su función como diseñador de la política energética y menos de su función como regulador;
- La regulación en el sector energético es necesaria independientemente de la titularidad pública o privada del operador.

Regulación y política energética

- En el sector energético, existen tres funciones a desempeñar:
  - Elaboración de política pública
  - Regulación
  - Operación
- El marco de la política energética está dado por las leyes que el Congreso aprueba;
- La definición específica de la política energética es una función de SENER;
- La regulación económica corresponde fundamentalmente a la CRE

La regulación y su justificación

- La regulación es una forma de intervención del Estado a través de restricciones legales expedidas por órganos administrativos del mismo y que buscan alcanzar resultados que difícilmente se alcanzarían sin la misma;
- En términos generales, la regulación busca corregir diversas fallas de mercado (fallas en la competencia, externalidades, información incompleta, bienes públicos) o lograr la consecución de ciertos fines sociales;

Tipos de regulación

- Con frecuencia, los distintos tipos de regulación se agrupan en dos grandes grupos:
  - **regulación económica**, que normalmente es sectorial (agua, gas natural, telecomunicaciones, electricidad, bancaria, etc.), y
  - **regulación social**, que abarca el resto de las regulaciones.
- Ocasionalmente se habla de un tercer grupo: regulación procesal o administrativa.

Regulación en el sector energía

- En México existen diversos organismos gubernamentales con diferentes funciones regulatorias relacionadas con el sector energía: competencia, protección al consumidor, medio ambiente, normalización y aspectos económicos.

	Regulación económica			Regulación social	
	Precios y tarifas	Competencia	Protección al consumidor	Normatividad	Protección ambiental
CRE					
SHCP					
CFC					
PROFECO					
SENER					
SEMARNAT					

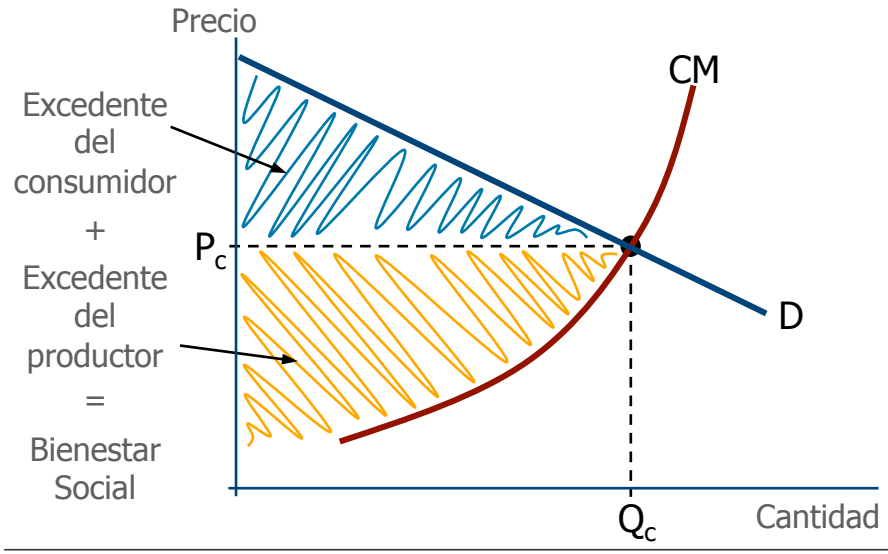
Competencia y Monopolio

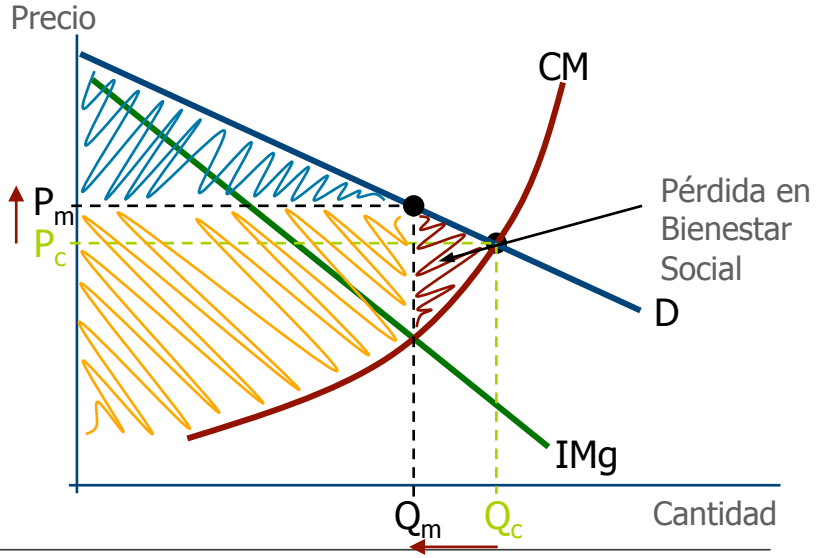
Competencia Perfecta:

- Multiplicidad de oferentes y demandantes
- Precio igual al costo marginal
- Se maximiza el "excedente al consumidor" y el "bienestar social"
- Las empresas sólo obtienen ingresos suficientes para mantener su operación

Monopolio:

- Monopolista ejerce poder de mercado
- Obtiene una renta monopólica a través de una menor oferta y un mayor precio
- Ocurre una pérdida en "bienestar social"



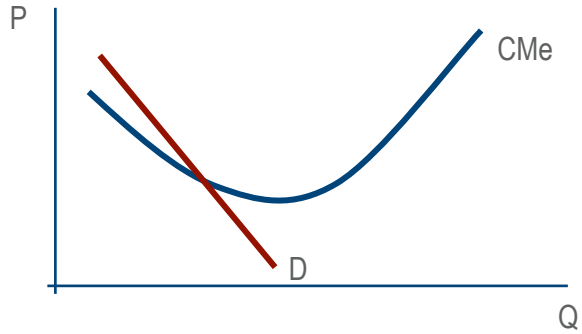


CRE

Monopolio natural y legal

Monopolio Natural:

- Existe cuando se tienen economías de escala
- Ante economías de escala el monopolio natural es un resultado "inevitable".

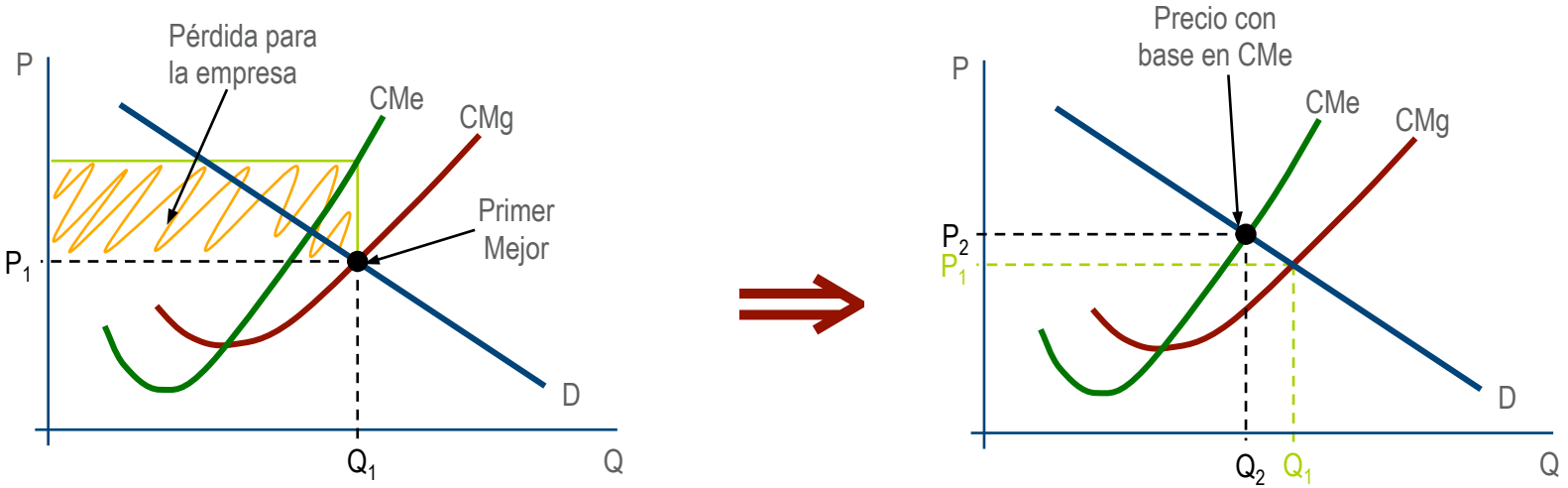


Monopolio Legal:

- En ocasiones, los Gobiernos consideran conveniente mantener determinados sectores de la actividad económica bajo el carácter de "monopolios legales" operados por el Estado, ya sea por:
  - Utilidad pública
  - Soberanía nacional

El regulador y el monopolio

- La regulación económica tiene por objeto corregir las ineficiencias que resultan de las actividades monopolísticas. Los órganos reguladores inducen al monopolista a alcanzar resultados eficientes.



Regulación y servicios públicos

- La regulación se justifica también porque los servicios públicos presentan una fragilidad que los separa del resto de la economía por tres razones:
  - costos hundidos con altos capitales invertidos que no pueden ser desmontados una vez instalados;
  - la tecnología y las economías de escala y alcance justifican una empresa, y
  - los consumidores como población votante

Balance de intereses

CRE

Objeto de la CRE

- Regular:
  - El suministro y venta de energía eléctrica a los usuarios del servicio público;
  - La generación, exportación e importación de energía eléctrica, que realicen los particulares;
  - La adquisición de energía eléctrica que se destine al servicio público;
  - Los servicios de conducción, transformación y entrega de energía eléctrica, entre públicos y particulares;
  - Las ventas de primera mano de gas natural y gas licuado de petróleo;
  - El transporte, distribución y el almacenamiento de gas natural
  - El transporte y la distribución de gas lp por ductos.

La iniciativa del Ejecutivo

- La iniciativa propone otorgarle a la CRE dos tipos de facultades:
  - Regulación de precio de venta de primera mano (PVPM) de refinados y petroquímicos básicos
  - Regulación de transporte, distribución y almacenamiento de los productos anteriores y biocombustibles

Regulación PVPM

- La CRE determinaría el precio de la primera venta de PEMEX en el país
- Beneficios:
  - Certidumbre a PEMEX
  - Certidumbre a usuarios
  - Consistencia en precios del sector

Regulación de ductos

- Se permitiría la participación complementaria de terceros en un esquema regulado como en gas natural
- Beneficios
  - Ahorros y certidumbre para PEMEX
  - Eficiencia
  - Seguridad de suministro

La reforma de gas natural

- En 1995, se llevó a cabo una reforma que buscaba:
  - Mejorar el aprovechamiento del potencial gasífero de México;
  - 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
  - Fomentar el desarrollo de un mercado más eficiente y competitivo en beneficio de los usuarios.

El sector en 1995: distribución

- Infraestructura obsoleta con fugas
- Ineficiente estructura comercial
  - Comisionistas de Pemex
  - Importantes adeudos
- Expansión basada en aportaciones
- Insuficiencia en reparaciones y mantenimiento
- Vulnerabilidad del usuario

Transporte y almacenamiento

- Sólo existía el Sistema Nacional de Gasoductos.
- Insuficiente desarrollo de la industria
- No existía almacenamiento.

Resultados distribución

- 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**;
- 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,
- La inversión acumulada alcanzó los **20,254** millones de pesos al año 2007.

Transporte y almacenamiento

- 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;
- 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;
- Se han construido 2 terminales de GNL que representan inversiones por **14,025** millones de pesos.

Fortalecimiento de PEMEX (1)

(i) PGPB, la subsidiaria a cargo de las actividades reguladas en el sector gas natural, es la más rentable después PEP;

(ii) El sistema de ductos mejor mantenido y operado de todo PEMEX es, claramente, el de la subdirección de ductos de PGPB;

(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;

Fortalecimiento de PEMEX (2)

(iv) PGPB tiene una asociación estratégica en ductos con El Paso Energy sumamente exitosa; la inversión original bipartita de 35 millones de dólares cada uno, vale ahora alrededor de 600 millones de dólares

(v) PGPB ha podido tener la certidumbre de que la venta del gas refleja las condiciones del mercado, y

(vi) PEMEX, ha podido focalizar exitosamente sus esfuerzos en la producción nacional de gas

Beneficios para los usuarios

(i) Acceso mismo al gas natural con las implicaciones económicas y ambientales que ello conlleva;

(ii) Una mayor diversidad de fuentes de suministro y la posibilidad de una mayor seguridad energética, y

(iii) Tarifas de distribución y transporte competitivas.

¿Pierde el control PEMEX?

- La razón por la que los ductos de petróleo no caen en el esquema no es de orden estratégico;
- No ha habido problemas con gas natural;
- El esquema no aplica porque el petróleo en México tiene un solo cliente: PEMEX.

¿Monopolio privado?

- No es lo que propone el texto de la iniciativa;
- Se trata que de manera complementaria otros puedan construir y operar ductos;
- PEMEX seguirá siendo el principal actor;
- El regulador podrá hacer comparaciones e inducir la eficiencia.

Mensaje final

- Las propuestas del Ejecutivo en la materia pueden ayudar a un desarrollo más eficiente del sector, tal y como ocurrió en el gas natural;
- Los foros y el análisis ayudarán a enriquecerlas, fortaleciendo al marco regulador y a la CRE en beneficio del desarrollo económico.

¡Gracias!

www.cre.gob.mx

CRE