



# Sector Energético: Problemas y perspectivas de reforma

---

César Hernández



CIDAC

El sector energético se caracteriza por sus altos subsidios, rezagos en inversión, sindicatos poderosos, administración burocrática y regulación débil ...



Por un lado, el gobierno inyecta una gran cantidad de recursos en el sector eléctrico a través de subsidios...

## El ascenso constante del subsidio eléctrico

Subsidio eléctrico total en millones de pesos de 2002



Elaboración: Propia con datos del Sexto Informe de Gobierno 2006.

## Lo cual genera altos costos

La salida cómoda al problema de los altos precios de la electricidad ha sido subsidiar las tarifas eléctricas.

Esa medida solo disfraza el problema: lo que el consumidor no cubre al pagar su recibo, lo paga el contribuyente a través de impuestos.

En el 2005, se destinó al subsidio eléctrico lo mismo que el presupuesto sumado de seis Secretarías.



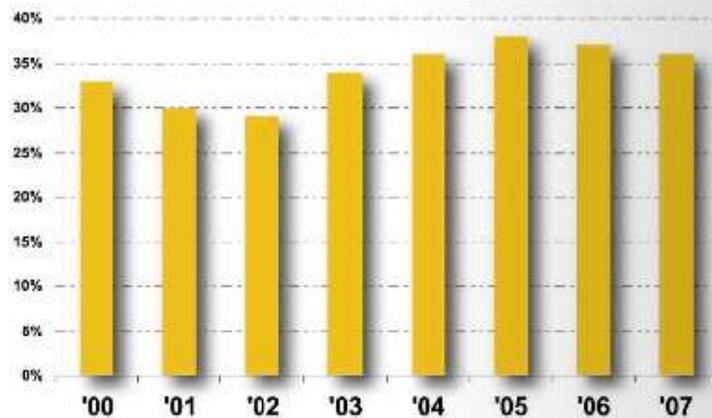
Cambio de Enfoque



Y por otro lado, el gobierno depende altamente de los ingresos petroleros para sostener las finanzas públicas...

## Petrolización de finanzas públicas

Ingresos petroleros/ Ingresos presupuestarios del sector público.



Fuente: SHCP 2006.

Los fuertes rezagos en inversión en electricidad, petróleo y gas afectan la capacidad productiva.

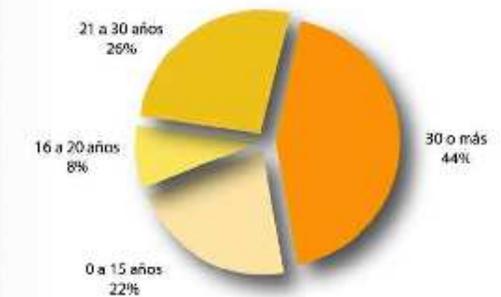
## Rezagos en inversión

Elevan el costo de los combustibles en el sector eléctrico:

- Así como el motor de un automóvil viejo gasta más gasolina, una antigua central generadora con mantenimiento inadecuado también gasta más combustible.
- Cuando los márgenes de reserva son reducidos, se necesita utilizar la energía generada por centrales menos eficientes y más caras.
- La complejidad e inseguridad jurídica bajo la cual opera el régimen de inversiones privadas eleva también los costos de producción.

## Electricidad: Equipos viejos e improductivos

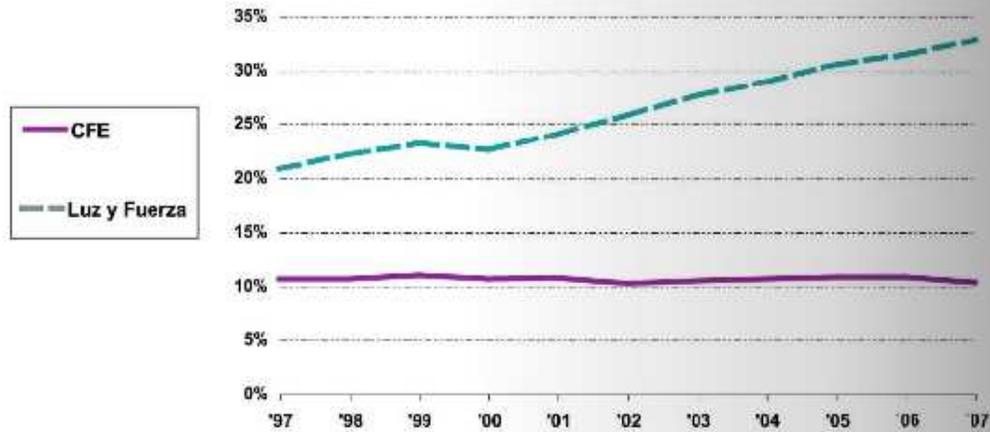
Antigüedad de las unidades generadoras de la planta productiva nacional al 2002.



Fuente: CEEESP con información de CFE y la Secretaría de Energía.

## Pérdidas de energía: En Luz y Fuerza, la luz se pierde como agua por la alcantarilla

Porcentaje de pérdidas de energía.



Fuente: Primer Informe de Gobierno 2007

El sector petrolero también presenta rezagos importantes...



*Cambio de Enfoque*

## Reservas de hidrocarburos a la baja

Relación Reservas/Producción

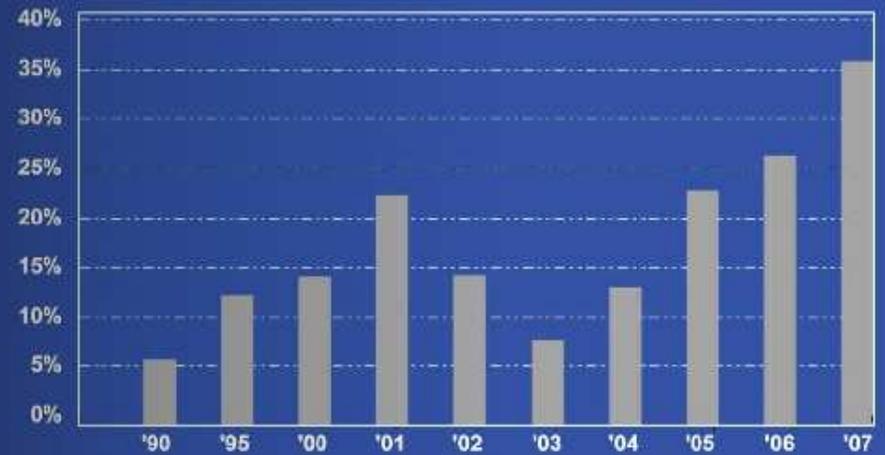


Fuente: Primer Informe de Gobierno 2007.



## Capacidad productiva disminuida: Consumiendo gasolina importada

Importaciones de gasolinas/ consumo interno de gasolinas



Fuente: Primer Informe de Gobierno 2007.

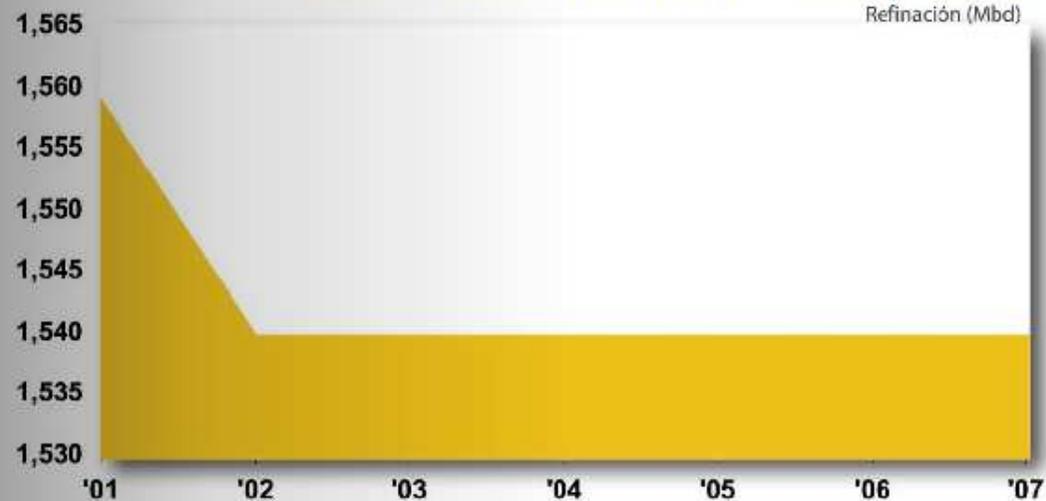
Cambio de Enfoque



La capacidad instalada se ha estancado...

## Capacidad instalada de la Industria Petrolera

Refinación (Mbd)



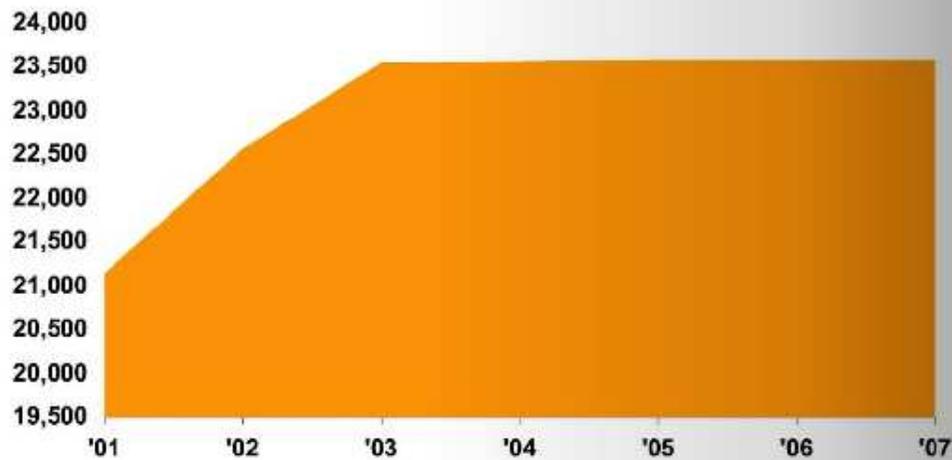
Elaboración: Propia con datos del Primer Informe de Gobierno 2007.

Cambio de Enfoque



## Capacidad instalada de la Industria Petrolera

Petroquímica (Mta)

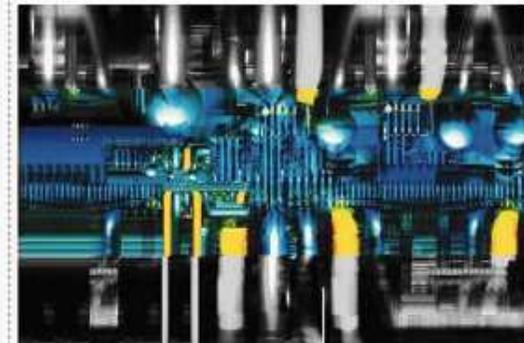


Elaboración: Propia con datos del Primer Informe de Gobierno 2007.

## Invertir es esencial

Se elevan los costos para las empresas del sector:

- Si no se invierte en equipos nuevos y en el mantenimiento de los equipos viejos.
- Si no se invierte en alcanzar un margen de reserva amplio.
- Si no se invierte a través de esquemas sencillos que proporcionen certidumbre.



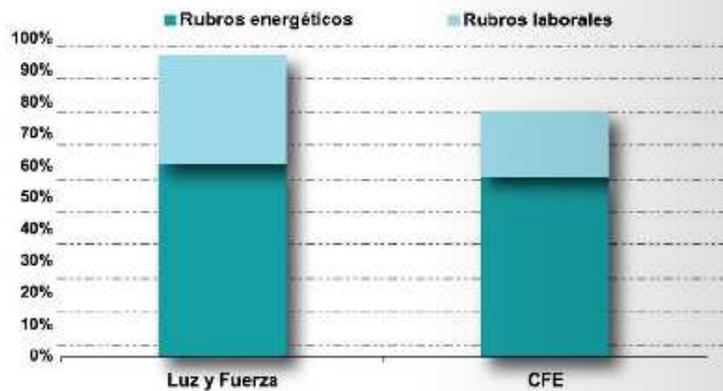
*Cambio de Enfoque*



Además de la falta de inversión, las onerosas y rígidas condiciones laborales del sector energético reducen su competitividad.

## Los costos detrás de los altos precios eléctricos

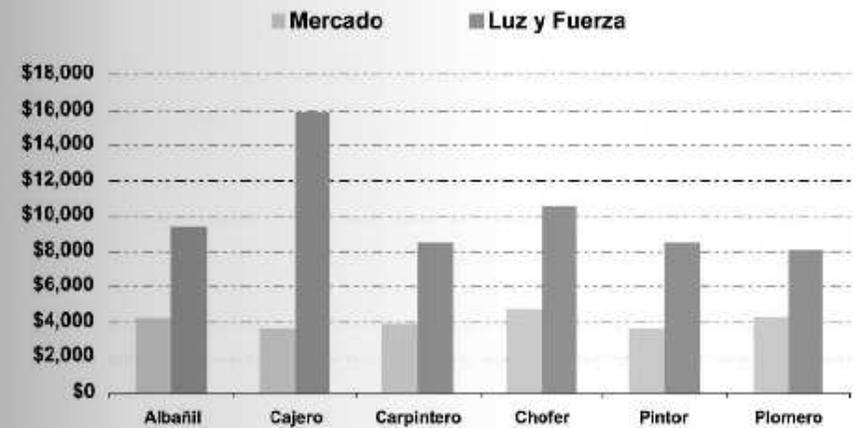
Porcentaje de los costos de explotación de las paraestatales en 2005.



Elaboración: Propia con datos del Informe Anual 2005 de CFE, y del Informe de Labores 2005-2006 de Luz y Fuerza del Centro.  
 Notas: Los datos base de Luz y Fuerza son a agosto de 2005. En el caso de Luz y Fuerza el porcentaje se calculó respecto a la suma de costos de explotación más energía comprada.

## Mismo trabajo, ¿igual salario?

Salario mensual en el 2005.



Fuente: Luz y Fuerza del Centro y Observatorio Laboral.

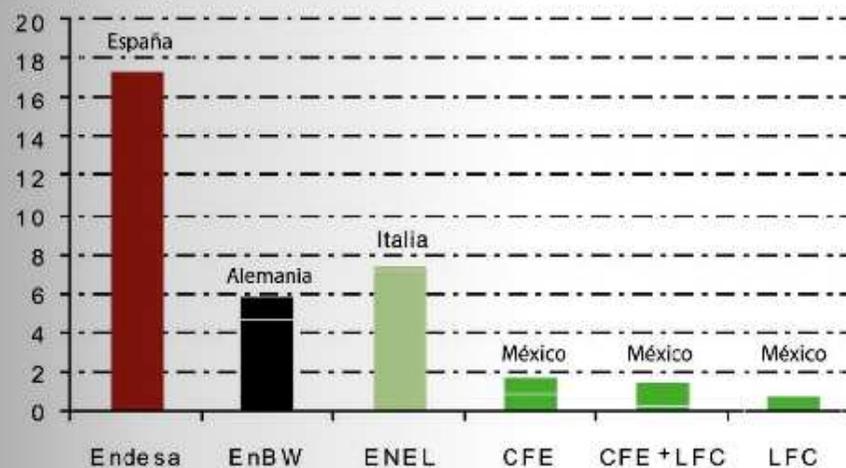
Cambio de Enfoque



Pero el problema principal es la falta de flexibilidad laboral que impide a las empresas públicas contratar y organizar eficientemente el trabajo, reduciendo así la productividad laboral.

## Al fondo de la productividad laboral

GWh vendido por trabajador durante el año 2006.



Elaboración propia con datos de los reportes anuales de las empresas para el año 2006.

*Cambio de Enfoque*



## Rigidez laboral en PEMEX también

- No existe movilidad y rotación de funciones, impide la innovación en sistemas de trabajo.
- Para finales del 2004, los trabajadores jubilados ascendían a casi la mitad del número de trabajadores activos de la empresa.
- Los formidables beneficios que acompañan la indemnización no son suficientes para contrarrestar los beneficios de permanecer como empleados.
- Para ascender se debe cumplir con un criterio de antigüedad como único requisito, lo cual crea incentivos para ser menos eficiente, ya que los trabajadores saben que al pasar cierta cantidad de años, también serán ascendidos.

En resumen, es imposible elevar la eficiencia del sector energético sin reformar la relación entre trabajadores y empresas públicas.

Límites a la administración de las empresas en el sector energético también le restan eficiencia a su operación.

## Límites a la administración de las empresas

- Los precios y tarifas son determinados por el gobierno.
- Los dirigentes de las empresas no pueden, por ley, contratar deuda y/o colocar acciones en la bolsa, lo que les permitiría obtener más recursos para gastos de inversión.
- Hay poca capacidad para innovar en la oferta de servicios.
- Los contratos colectivos limitan la contratación de bienes, servicios y mano de obra para minimizar costos.



## Límites a gobierno corporativo

- Un gobierno corporativo eficiente permite tomar decisiones que le beneficien a la empresa y sus dueños (todos los ciudadanos) y no solamente a ciertos grupos de interés.

- Las Juntas de Gobierno o Consejos de Administración carecen de facultades

No existe claridad en su función-objetivo.  
No existe mecanismo de auditoría.

- Los consejeros titulares se ausentan frecuentemente y tienen conflictos de interés.

Son funcionarios, proveedores, y miembros de sindicatos.

La apertura en el sector eléctrico y de gas ha permitido mejorar la eficiencia.

## Los términos de la apertura y regulación del sector eléctrico y gas

- Apertura en electricidad (generación, 1992), y gas (distribución, transporte, almacenamiento, 1995).

- Paraestatales controlan insumos esenciales para competencia:

CFE fija términos de transporte, porteo, respaldo; Pemex Gas hace lo mismo en su mercado.

Las paraestatales cuentan con alto poder de mercado.

- Los reguladores deberían contrarrestar este poder. Sin embargo, la Comisión Reguladora de Energía es un regulador débil, subordinado a presiones políticas.



## La inversión privada en el sector eléctrico

- Las empresas privadas han invertido más de 14,500 millones de pesos en el sector en los últimos 15 años.
- Esta inversión ha permitido atender el problema de abasto y mitigar los altos costos de generación eléctrica.
- Pero es mucho más lo que puede cosecharse si se toma la decisión de defender y profundizar la apertura.



La inversión privada ha complementado la inversión presupuestal.

## La inversión privada complementa la inversión presupuestaria

Inversión física presupuestaria e inversión privada (Millones de pesos de 2006)

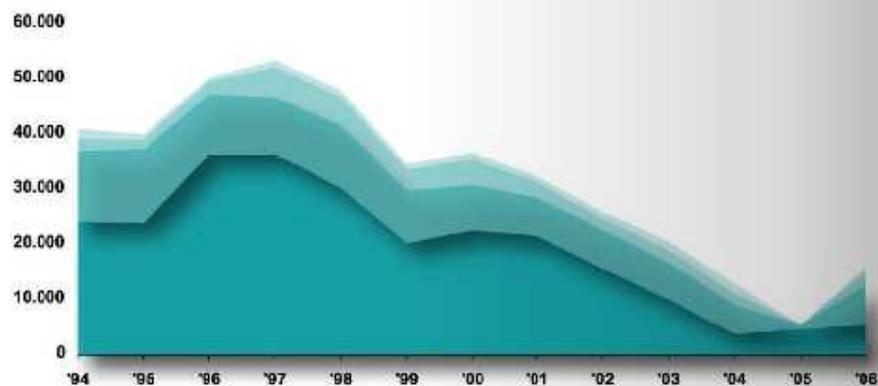


Elaboración: Propie con datos del Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno 2006.

## Inversión física presupuestaria ejercida de PEMEX: a la baja

(Millones de pesos constantes 2006)

■ Exploración y Producción ■ Refinación ■ Gas y Petroquímica Básica ■ Petroquímica



Elaboración: Propia con datos del Anexo Estadístico del Primer Informe de Gobierno 2007.

## Inversión financiada: nuevos recursos

(Millones de pesos constantes 2006)

■ Exploración y Producción ■ Refinación ■ Gas y Petroquímica Básica



Elaboración: Propia con datos del Anexo Estadístico del Primer Informe de Gobierno 2007.

*Cambio de Enfoque*



Sin embargo, persiste la creencia de que la inversión privada en el sector energético es ilegal, aunque en múltiples foros se haya probado lo contrario.



## Seguridad jurídica de la apertura eléctrica

- La Suprema Corte de Justicia no ha declarado inconstitucional la participación privada en el sector eléctrico:

No lo hizo cuando revisó el tema en el 2002.

Tampoco cuando lo revisó por segunda vez en el 2005.

- La Constitución no condena al sector al monopolio, ni impide a los particulares participar productivamente en la electricidad mexicana.

Incluso con mayor apertura, la empresa pública seguirá siendo la protagonista del sector energético. Es imprescindible volverla más eficiente.

## Inversión privada como complemento

- No se trate de eliminar la inversión pública, sino de complementarla.

Los recursos públicos son limitados y el gobierno debe balancear su gasto entre las diferentes necesidades del país: energía, salud, educación, etc.

- La entrada de inversión privada permitirá obtener aún más recursos para las paraestatales.

Más inversión permite mejorar la eficiencia de las empresas.

Estamos en un momento clave para impulsar una reforma energética que comience a resolver los problemas de rezago en inversión y mala administración de las empresas públicas.



## Propuestas

- Mejoramiento de la eficiencia de Pemex.
- Diversificación del suministro energético.
- Modernización de la infraestructura.
- Flexibilización laboral.
- Normalización fiscal.
- Mejores prácticas empresariales.
- Regulador fuerte, independiente y pro-competitivo.
- Defensa jurídica y política de la apertura.



## **Sector Energético: Problemas y perspectivas de reforma**

César Hernández

### **Sobre el Autor**

César Hernández es doctor en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Actualmente es investigador de CIDAC y coordinador de la Red Mexicana de Competencia y Regulación. Se ha desempeñado como consultor jurídico y Director General de Asesoría de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, entre otras responsabilidades. Ha sido articulista de temas judiciales, políticos y económicos en Milenio Diario, El Economista, Reforma y El Universal. Es autor de los libros: "La reforma cautiva. Inversión, trabajo y empresa en el sector eléctrico mexicano" (CIDAC, 2007); Transición de la televisión analógica a la digital (2007), y La seguridad jurídica en México: Seis problemas y seis propuestas de solución\* (2006), entre otros.

### **Acerca de CIDAC**

El Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC) es una institución dedicada al pensamiento y al estudio de la realidad mexicana actual y sus problemas más apremiantes. Su objetivo es presentar ideas en el debate público, plantear opciones viables que promuevan el desarrollo del país, entendiendo el entorno mundial y las tendencias en las que el país está inserto. Es también objetivo primordial del CIDAC proveer análisis, información y propuestas concretas de política pública para la toma de decisiones.

[www.cidac.org](http://www.cidac.org)