

La reforma institucional y la desregulación del gas natural en México

LUIS ENRIQUE VILLARRUEL ORTIZ¹

Resumen

Por medio de un sencillo caso de estudio de la reforma energética en el sector de gas natural en México, este ensayo intenta colaborar con la literatura reciente sobre el efecto de las instituciones políticas en la dirección y forma de las políticas públicas, en particular su efecto en las políticas regulatorias de servicios públicos energéticos. El estudio sigue una modalidad de la teoría de actores con poder de veto que sugiere que dos factores deben ser considerados para medir el grado de certidumbre regulatoria generada por las instituciones políticas: la predictibilidad regulatoria y la estabilidad del régimen en el que ésta se incrusta. La conclusión general de este trabajo es que una evaluación del sector energético en México debe de tomar en cuenta el efecto de las instituciones políticas para entender su desempeño.

Abstract

With a simple case study of the natural gas reform in Mexico, this paper studies the effect of political institutions on the type and direction of public policies, in particular on regulatory policies of public energy services. The study uses the theory of political actors with veto power which suggests that two factors should be taken into account to measure the degree of regulatory certainty from political institutions: regulatory predictability and regime stability to which the former belongs. This paper concludes that the performance evaluation of the Mexican energy sector should include the effect of political institutions.

1. Maestro en Economía Política Internacional por la London School of Economics. Analista político para el Gobierno del Estado de Jalisco y consultor en desarrollo económico para *Chemomics International* en Perú. Editor de la revista *EconoQuantum* del Departamento de Métodos Cuantitativos de CUCEA, UDG. Correo electrónico: luisvillarruel@hotmail.com. Agradezco los comentarios de un dictaminador anónimo a una versión previa de este artículo.

Introducción

Por medio de un sencillo caso de estudio de las recientes reformas energéticas en México, en específico del sector de distribución de gas natural, este ensayo intenta colaborar con la literatura reciente entorno al efecto de las instituciones políticas en la dirección y forma de las políticas públicas;² en particular, estudia su efecto en las políticas regulatorias de servicios públicos. La importancia de estudiar los fenómenos que afectan a los servicios públicos radica en que una deficiente provisión de estos puede generar importantes cuellos de botella al desarrollo. Esta característica, aunada a que se trata de actividades clasificadas como monopólicas, ha generado que los servicios públicos sean objeto de complejas regulaciones por parte de las autoridades.

Sin embargo, la política regulatoria no esta libre de problemas, uno de los más relevantes es que la naturaleza política de la regulación crea incertidumbre entre los empresarios interesados en invertir en el sector, ya que estos no pueden tener certeza sobre cuándo o en qué dirección las reglas del juego cambiarán, o si estos cambios les favorecerán. La escasez de certidumbre regulatoria es aún más preocupante cuando se trata de servicios públicos que requieren una gran proporción de inversión inicial para financiar la construcción de costosas instalaciones (por ejemplo, las redes de transmisión). Esta inversión tardará un largo periodo en ser recuperada por lo que los inversionistas necesitan tener certeza de que la regulación no cambiará de forma substancial en el futuro.

El problema estriba en que para un gobierno no resulta sencillo el garantizar la estabilidad regulatoria, ya que los servicios públicos suelen ser sectores altamente politizados pues los usuarios residenciales son por lo general tantos como la mayoría de la población con posibilidad para votar. Esto implica serias presiones a los gobernantes, que inevitablemente se enfrentaran a un complejo dilema: por un lado, comprometerse seriamente con los inversionistas privados de que no caerán en la tentación de expropiar las utilidades del sector con fines electorales, ya sea imponiendo un menor precio final o mayores impuestos al productor después de que éste ha llevado a cabo la inversión; o por el otro, beneficiar al consumidor final renegando de los compromisos adquiridos con la iniciativa privada. El tema no es poca cosa si se considera que de esta decisión puede depender el desarrollo de un país.

El presente trabajo intenta hacer una modesta contribución a la literatura en el marco de la Economía Neo-institucional en este rubro, la cual señala que las instituciones políticas y sociales limitan la capacidad del gobierno para escoger el tipo de regulación y por lo tanto su grado de compromiso. Para eso probamos diversas hipótesis en un sencillo caso de estudio sobre la regulación de la transportación y distribución de gas natural en México. El caso mexicano es interesante porque su mercado de gas natural es más bien incipiente, la producción aún está en manos del gobierno mexicano, y los principales consumidores son las compañías públicas de petróleo y electricidad, y en menor medida algunos sectores industriales. En términos

2. Para una revisión muy completa sobre esta literatura, véase Haggard y McCubbins (2001).

institucionales México ha sido un país relativamente estable, pero no así en cuanto a sus políticas públicas.

El resto de este ensayo incluye, en la siguiente sección, una breve revisión de la literatura entorno a la economía política de la regulación y se presenta el marco teórico usado aquí para predecir el grado de estabilidad de las políticas regulatorias. En la tercera sección se plantea el caso de estudio y se prueban las hipótesis con los datos del mercado de gas natural de México. La última parte concluye.

Instituciones y regulación

En el último cuarto del siglo xx floreció toda una generación de trabajo entorno a explicar el origen y los efectos de la regulación. Por ejemplo, en su momento algunos académicos consideraron que la regulación económica era una respuesta del gobierno a las fallas del mercado, evidentemente esta perspectiva era ingenua porque una simple observación a la realidad revela que no todos los fallos de mercado son corregidos por la regulación, ni la regulación siempre aparece en sectores donde existía un fallo de mercado (Posner, 1974). Una perspectiva menos ingenua aborda a la regulación como una cuestión de distribución de beneficios, donde se define como el resultado de equilibrio en el mercado de políticas públicas; en estos modelos los grupos de interés demandan políticas favorables para sí y a cambio ofertan votos y recursos a los políticos que tienen las posiciones necesarias para ofrecer cambios en la regulación (Stigler, 1971; Peltzman, 1974; Becker, 1983). Otros académicos han argumentado que un buen porcentaje de los cambios en los marcos regulatorios tienen que ver con las ideas económicas en boga. La ola de desregulación en los años ochenta son marcados ejemplos de este punto de vista como bien establece Murillo (2002). Sin embargo, estas escuelas de pensamiento han ignorado el impacto que tienen las instituciones políticas y sociales en el origen de la regulación, así como sus efectos en los patrones de inversión privada.

Un análisis de corte institucional implica que independientemente de que los actores que concurren en los procesos de regulación están interesados en su beneficio personal, o decidan sus objetivos y estrategias de acuerdo a su ideología, sus decisiones siempre estarán limitadas por factores institucionales. En este sentido la escuela institucionalista puede ayudar a explicar y prever cuando y en que dirección la regulación económica cambiará. En sectores altamente regulados como son los servicios públicos este poder explicativo debe ser vital tanto para las autoridades interesadas en atraer recursos privados, como para los inversionistas seducidos por las rentas potenciales del sector.

Desde un punto de vista institucional, Heller y McCubbinns (2001) sugieren un modelo para prever el cambio y la dirección de la regulación. Ellos apuntan que dos factores deben ser considerados para medir el grado de compromiso político: la predictibilidad regulatoria y la estabilidad del régimen en el que ésta se incrusta. El primero se refiere al grado en el que la regulación de precios y de derechos de propiedad no es arbitraria, y entonces los inversionistas pueden ver reducida la incertidumbre.

El último sugiere que el proceso de creación de políticas regulatorias depende de la distribución de los poderes de veto entre los actores políticos.

De acuerdo con estos autores, el comportamiento regulatorio depende de tres factores: primero, el número de actores con poder de veto (por ejemplo: si las empresas, los reguladores o los consumidores podrían tener poder para vetar un cambio en los precios finales); segundo, los actores que controlan la agenda (por ejemplo: qué actor tendría el derecho de proponer cambios en las tarifas del servicio); y tercero, la definición de la política que se obtiene cuando no hay acuerdo entre los actores.³ Sin embargo, esta estructura significa poco si no está insertada en un marco político que la haga durable, es decir, cuando un cambio de gobierno no significa un cambio de política. Esta estabilidad del régimen político está determinada por la separación de poderes e intereses de los actores que los controlan. La separación de poderes se refiere al diseño constitucional de un país (por ejemplo: presidencialismo vs. parlamentarismo, bicameralismo vs. unicameralismo, federalismo vs. unitarismo, etc.). Por otro lado, la separación de intereses es un resultado del sistema electoral que filtra las prioridades de una sociedad (por ejemplo: distritos electorales, derechos para participar como candidato o votante, la fórmula de conversión de votos en puestos de elección, etc.).

Las diversas combinaciones de sistema constitucional y electoral implican dos posibles formas de clasificar a los gobiernos. La primera indicaría que es posible clasificarlos en un espectro que tiene en uno de sus extremos a un gobierno que es capaz de tomar decisiones, o sea, la capacidad para crear nuevas políticas o modificar las anteriores, y en el otro la incapacidad de lograr acuerdos, es decir, la posibilidad de generar estabilidad dado que los actores se bloquean entre sí. Un ejemplo del primer extremo podría ser un país con separación legal de poderes, pero controlados todos por un solo partido político. La segunda forma es el ejemplo de una democracia en la que el poder está repartido entre diversos grupos con intereses distintos.

La segunda forma de clasificar a los gobiernos se refiere al acento privado o público de la política resultante. Un sistema que favorece el acento privado suele implicar partidos políticos débiles que tienen poco control sobre sus candidatos; mientras que un acento público puede estar representado por candidatos que son leales al partido al que pertenecen. Sin duda, el acento privado implica que las políticas que se deciden tendrán un alto componente de beneficios privados (por ejemplo: subsidios a grupos específicos). En resumen, cuanto mayor sea el número de intereses representados, los beneficios de la política serán más privados y menos públicos. En la siguiente sección exponemos un caso de estudio con el fin de medir las implicaciones de la teoría.

3. Por lo general, el *status quo* es la decisión resultante cuando no hay un acuerdo entre los actores con poder de veto. Es decir, cuando el *status quo* es preferido por cuando menos uno de los actores con veto, éste prevalecerá, y por lo tanto un marco regulatorio será más estable cuanto mayor sea el número de participantes con poder para vetar las decisiones.

El caso de estudio

La desregulación del sector energético mexicano tiene su raíz en un programa de reforma estructural que comenzó en 1988 después de un periodo de estancamiento económico y alta inflación causada por la crisis de la deuda (Rosellon y Halpern, 2001: 2). Pero también fue el resultado de una compleja interacción entre distintas variables, por ejemplo una nueva tendencia generalizada en torno a reformas en la industria de los hidrocarburos, el relativo estancamiento de la industria del gas en México, la desregulación de las industrias de gas natural en Estados Unidos y Canadá, la creciente importancia del gas natural en las políticas energéticas —dado su bajo costo y efectos menos nocivos en el medio ambiente— la necesidad de financiamiento privado, y la interdependencia de este sector con las reformas en el sector eléctrico, así como nuevas reglas ambientales que entraron en vigencia (IEA, 1996: 67-68).

Los cambios en la política energética comenzaron en 1992, pero no fue sino hasta 1995 que un nuevo marco legal para el gas natural tuvo lugar. Las nuevas reglas liberalizaron el comercio internacional del gas, y limitaron el rol de la compañía pública Petróleos Mexicanos (Pemex) a la exploración, explotación y transportación de gas natural, mientras que la distribución y el mercadeo fueron liberalizados. Consecuentemente, el caso de México tiene dos importantes características, por un lado, un actor público dominante en el tramo de la exploración, explotación y transportación; por el otro, un sector privatizado dedicado a iniciar el negocio de la distribución de gas natural —ya que el consumo de gas natural en los hogares es más bien incipiente—. La primera característica indica que en presencia de un monopolio público en la producción es necesario regular los precios; la segunda apunta que será necesario dotar a los inversionistas con derechos de monopolio para protegerlos en la primera etapa de inversión en infraestructura.

El cuadro 1 muestra que antes de la desregulación los principales consumidores eran Pemex, Comisión Federal de Electricidad (CFE) y algunos sectores industriales, ya que 80% de los hogares usan Gas Licuado de Petróleo (GLP) como combustible principal. (ECLAD, 2001: 10). La tendencia no se ha revertido, de hecho el peso de la CFE como consumidor ha aumentado.

Cuadro 1
Consumo de Gas Natural en México 1993-2002
(Millones de pies cúbicos por día)

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Pemex | 1,126 | 1,210 | 1,205 | 1,406 | 1,564 | 1,729 | 1,622 | 1,843 | 1,961 | 1,994 |
| CFE | 465 | 546 | 589 | 596 | 653 | 756 | 821 | 1,011 | 1,158 | 1,505 |
| Industria | 1,372 | 1,406 | 1,482 | 1,525 | 1,468 | 1,503 | 1,472 | 1,393 | 1,154 | 1,260 |
| Hogares | 62 | 58 | 57 | 60 | 62 | 56 | 57 | 60 | 64 | 71 |
| Servicio | 15 | 15 | 16 | 17 | 18 | 17 | 19 | 20 | 21 | 22 |
| Transporte | - | - | - | - | - | - | 1 | 1 | 1 | 2 |
| Total | 3,040 | 3,235 | 3,349 | 3,604 | 3,765 | 4,061 | 3,992 | 4,328 | 4,359 | 4,854 |

Fuente: Sener (2003: 39).

En el resto de esta sección son estudiadas la privatización y regulación del servicio de transportación y distribución de gas natural en México. El caso se analiza en tres arenas: la primera describe cómo la industria fue privatizada; y la segunda examina los procesos de regulación de tarifas y derechos de propiedad, tomando en consideración el número de actores con poder de veto y de agenda, así como la política que se obtiene cuando no hay acuerdo entre los actores. Por último, se analiza el sistema político en el que la regulación está incrustada como es el caso del sistema electoral, el poder legislativo y otros procesos constitucionales. Adicionalmente, por medio de un análisis cuidadoso de la información disponible, son puestas a prueba las hipótesis derivadas de la teoría.

Privatización

Sector de boca de pozo: Pemex es una institución fundamental del Estado mexicano postrevolucionario, formada en 1938 después de la expropiación de compañías productoras de petróleo, para muchos es un icono del nacionalismo mexicano. El petróleo ha sido el recurso más importante para Pemex, y el gas natural ha sido visto como un producto extra, por lo que históricamente menos inversión ha sido dedicada a este sector (IEA, 1996: 13). Recientemente, Pemex ha llevado a cabo un esquema revolucionario llamado Contratos de Servicios Múltiples (CSM) que permite a las compañías privadas explorar y explotar reservas de gas natural. Sin embargo, las compañías privadas han tendido poco interés en este esquema porque no les permite adquirir derechos sobre el gas producido, además de que algunos inversionistas fueron disuadidos de participar en las licitaciones por el riesgo de que el Congreso ponga en duda la legalidad de los contratos (EIU, 2004: 23-24)

Sector de transportación y distribución: hasta antes de 1995 Pemex también tenía un monopolio total sobre el comercio, la transportación y distribución de gas natural. En 1994 la red de transportación desarrollada por Pemex era de 12,000 km de longitud, y lograba transportar 2.4 mil millones de pies cúbicos de gas natural (Rosellon y Halpern, 2001: 4). En cambio, la red de distribución era casi inexistente (de alrededor de 1,000 km) y algunos tramos eran propiedad de la CFE. En resumen: no había mucho que privatizar.

Regulación

La regulación de los derechos de propiedad

En México una reforma constitucional fue necesaria para desregular parcialmente el sector del gas natural. En mayo de 1995 una enmienda al Artículo 27 de la Constitución restringió el monopolio de Pemex a la exploración y explotación de gas natural abriendo las puertas al sector privado para realizar el resto de las actividades que incluyen la distribución y comercialización. En noviembre del mismo año la Ley Regulatoria del Gas Natural fue publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Sector de boca de pozo: el precio del gas natural en boca de pozo no ha sido desregulado, el capital privado en la producción del gas natural no es permitido, y Pemex continúa siendo el productor dominante, sólo desafiado por las importaciones del sur de los Estados Unidos.

Sector de transportación y distribución: la transportación, distribución y almacenamiento de gas natural fueron desreguladas. Todas estas actividades necesitan de una licencia para operar, la cual es otorgada por 30 años y renovada un número indeterminado de ocasiones (México, 1995: artículo 19). Las licencias no otorgan exclusividad, con la excepción de la distribución que es otorgada por medio de una licitación pública para una zona geográfica determinada, generalmente ciudades, con derechos de monopolio geográfico por un periodo de 12 años (México, 1995: artículos 28, y 38-46), pero no incluye exclusividad para comercializar el gas. La integración vertical no es permitida (México, 1993: artículo 17).

Ente Regulador: la Comisión Reguladora de Energía (CRE) está a cargo de regular la industria. Emite los permisos para desarrollar actividades en el sector energético, y regula las tarifas en boca de pozo y de transportación y distribución. Es una institución creada en 1993 e inicialmente sólo era responsable de regular el servicio de energía eléctrica. Está integrada de 5 miembros, todos son nombrados por el presidente de la República (México, 1993: artículos 4-8). La CRE no tiene la obligación legal de llevar a cabo reuniones públicas. Ningún miembro de la cadena del sector de gas natural (productores, transportistas, distribuidores, y consumidores) tienen poder de veto ni de agenda sobre el cambio de tarifas. Pero tiene la facultad de pedir a la CRE la desregulación de precios y tarifas cuando consideren que existe un mercado competitivo (México, 1958 y 1995: artículo 14). Además, las compañías distribuidoras y transportistas pueden colaborar en la revisión quinquenal de las tarifas (CRE, 1996: artículo 6). No está claro si existe una política que resulte cuando los miembros del CRE no llegan a un acuerdo.

La regulación de precios

Sector de boca de pozo: La producción de gas está en manos de una entidad pública con poder monopólico, por lo que fue necesario regular el precio. Los reguladores mexicanos seleccionaron una estructura de precio que en realidad está determinado por el precio de importación de gas norteamericano en la frontera con los Estados Unidos, mercado al cual México está físicamente ligado. En particular, Pemex fijó su precio de acuerdo con el precio vigente en el mercado tejano conocido como *Houston Ship Channel* (CRE, 1996).

Este esquema tiene un problema fundamental, ya que ligar el precio del gas natural al de Estados Unidos puede traer una trascendental volatilidad en los precios a causa de externalidades causadas en el mercado norteamericano que en la mayoría de las ocasiones poco tienen que ver con el mercado nacional (Rosellon y Halpern, 2001: 14). De hecho, este problema ya ha tenido efectos, porque desde 2001 los precios del gas natural en Estados Unidos se han incrementando, afectando la operación de mu-

chas industrias en México, incluso algunas empresas han tenido que dejar de producir debido a los altos precios del energético (EIU, enero 2001: 25). Con el propósito de dar una solución temporal, Pemex acordó congelar los precios durante 3 años. Además, a finales del año 2003 la CRE, respondiendo a las solicitudes de los distribuidores, aprobó la resolución RES/200/2003 la cual les permitió contratar servicios financieros para reducir su exposición a la volatilidad del precio, y pasar al usuario final el costo de este seguro.

Sector de transportación y distribución: Las tarifas de distribución son una combinación de regulación de los tipos *price cap* (o de precio tope o máximo) y *cost of service* (o guiado por los costos de proporcionar el servicio). La tarifa se fija por periodos quinquenales, y durante ese lapso se ajusta a factores correctivos como la inflación y eficiencia, entre otros (Rosellon y Halpern, 2001: 19).

¿A los inversionistas les debería de gustar este esquema? La respuesta es probablemente no, considerando la ausencia de poder formal sobre los cambios de las tarifas. Sin embargo, los inversionistas tienen cierto poder informal sobre los reguladores, la resolución del CRE RES/200/2003, que permite la incorporación de los gastos de seguro financiero en las tarifas de los consumidores finales, muestra que los reguladores responden a las necesidades de los inversionistas. Adicionalmente, una importante característica del sector es la posición dominante de la Secretaría de Energía (Sener) y Pemex, que tras un aumento sin precedentes a principios del año 2001 en el precio de gas natural en el mercado tejano (al cual está ligado el precio del gas nacional), estas instituciones respondieron imponiendo un congelamiento de tres años de los precios del gas en boca de pozo, dejando de lado la regulación actual y actuando como entes reguladores por sí mismos (Lajous, 2005). Por lo que en cierta medida Sener y Pemex compiten con la CRE.

En resumen, la regulación del precio no es suficientemente predecible. Depende sobre todo de la disposición de la Sener, Pemex y CRE para crear un ambiente favorable a la inversión. Estas instituciones dependen a su vez del presidente de la República que indirectamente las gobierna, ya que él define quién las dirige. Por lo tanto, incluso cuando las tarifas son definidas pensando en los costos en los que incurren las empresas, la credibilidad de la regulación se sostiene en las preferencias del poder ejecutivo. La siguiente sección estudiar el grado de estabilidad del régimen.

La estabilidad del régimen

¿Qué tan estable es el marco legal que permite la participación de capital privado en la distribución de gas natural? Un solo partido gobernó desde la década de 1920 hasta 1990, y, por lo tanto, cualquier ley aprobada bajo este régimen puede ser inestable ya que depende del individuo que domina el partido en el gobierno. Los cambios progresivos en los procedimientos electorales permitieron la creación de un sistema multipartidista que tuvo su pico en las elecciones presidenciales del año 2000. Como era de esperarse, el resultado fue que la separación de poder y de intereses representados se tradujo en estabilidad obligada. De tal forma, cualquier ley emanada del antiguo

régimen se mantendrá estable al menos que una coalición entre partidos se forme y acuerde un cambio.

La política mexicana se mantuvo relativamente estable durante el siglo xx y su estabilidad fue el resultado de la institucionalización de la revolución mexicana (Camp, 2003: 10). Sin embargo, en términos de la política económica el comportamiento era más bien impredecible y especialmente en los últimos 25 años del régimen éste se volvió una eficiente fábrica de crisis económicas sexenales.

La Constitución de 1917 define a la República Mexicana como una federación, sin embargo, durante el antiguo régimen el poder estaba concentrado en la capital de país. El poder ejecutivo reside en el presidente, el cual solía tener un amplio poder informal, al grado que su reputación de *fuerte* estaba asentada en la dominación de su partido político en todas las esferas del poder público (Shugart and Haggard, 2001: 99). Con la democratización, esta característica del sistema mexicano se deshizo en pedazos.

Tres partidos principales coexisten en México, el corporativista Partido Revolucionario Institucional (PRI), antiguo administrador de la política mexicana, el partido de derecha Partido Acción Nacional (PAN) que tiene sus raíces en las organizaciones católicas y en las clases medias urbanas, y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), un partido de izquierda conformado por antiguos miembros del PRI, marxistas y organizaciones rurales (Camp, 2003: 205-210). El sistema de partidos y electoral han generado partidos políticos fuertes y disciplinados, por ejemplo, aun en la presencia de disputas internas los representantes de los partidos en el Congreso suelen votar de acuerdo a la *línea* dictada por sus líderes.

El surgimiento de la competencia electoral fue gradual, diseñada tanto por el partido en el poder, a veces con el objeto de legitimar su poder y en ocasiones por comprometerse con verdaderas ideas democráticas (Camp, 2003: 187). El proceso inició con las reformas de la década de 1970 que permitieron la incorporación de 100 diputados electos por la fórmula de representación proporcional, así como un incremento en los distritos de mayoría simple de 200 a 300. Las reformas subsecuentes durante la década de 1980 abrieron oportunidades a la oposición al limitar el número de asientos que el partido *ganador* podría ocupar, es decir, el sistema promovía la sub-representación del partido ganador y la sobre-representación del(os) partido(s) perdedor(es).

La primera prueba real de estas reformas fueron las elecciones de 1988. En estas elecciones el PRI ganó la presidencia y la mayoría del congreso, pero muchas voces sugirieron la perpetración de un fraude electoral. Como resultado de la presión generada por los cuestionamientos internacionales y nacionales, el gobierno en turno tuvo que comprometerse con cambios democráticos más profundos. En la década de 1990 estas reformas eliminaron el derecho del partido ganador a garantizar una mayoría simple, y también incrementó el número de senadores de 64 a 128 (Camp, 2003: 187-204).

Como era de esperarse, en 1997 el partido en el gobierno perdió el control de la cámara de diputados. Y en el año 2000 otro partido distinto del PRI tomó la presidencia. Pero la ingeniería electoral fue diseñada de tal forma que el nuevo presidente arribó al gobierno sin una mayoría en el Congreso. El resultado fue una separación de

poder y de intereses que se tradujo en mayor lentitud en cambios legales y en mayor estabilidad regulatoria. Esto quiere decir que a menos que dos actores con poder de veto (PAN, PRI o PRD) acuerden un cambio legal, cualquier ley generada en el antiguo régimen permanecerá estable. Por lo tanto, cualquier cambio que dé marcha atrás a la actual legislación en material de gas natural resulta poco probable.

La prueba de hipótesis

Para conducir una prueba de hipótesis sobre la importancia de la certidumbre regulatoria como un medio para estimular la inversión privada, puede ser útil dividir el caso mexicano en dos periodos: el primero antes de 1995 y el segundo después de la desregulación efectuada ese año. En el primer periodo se llevó a cabo la preparación del sector como antesala a la desregulación, y en el segundo se desarrolló la construcción de un régimen post-PRI.

Primero, antes de la desregulación el gobierno implementó importantes cambios en las tarifas. El cuadro 2 muestra que antes de 1992 las tarifas residenciales e industriales eran idénticas, y después de 1992 es posible observar una tendencia más lógica en términos económicos, donde las tarifas industriales son más bajas que las tarifas domésticas, es decir, el gobierno estaba preparando el sector para su futura privatización.

Cuadro 2
Los precios al consumidor de gas natural
(Impuestos incluidos y precios nominales por metro cúbico)

| <i>Años</i> | <i>Uso industrial</i> | <i>Uso residencial</i> |
|-------------|-----------------------|------------------------|
| 1984 | 0.013 | 0.013 |
| 1985 | 0.030 | 0.030 |
| 1986 | 0.058 | 0.058 |
| 1987 | 0.183 | 0.183 |
| 1988 | 0.183 | 0.183 |
| 1989 | 0.243 | 0.197 |
| 1990 | 0.233 | 0.212 |
| 1991 | 0.237 | 0.235 |
| 1992 | 0.290 | 0.355 |
| 1993 | 0.269 | 0.550 |
| 1994 | 0.262 | 0.572 |

Fuente: IEA (1996: 56).

En el segundo periodo la política mexicana hasta 1997 fue dominada por el PRI, que a su vez era controlada desde 1982 por su ala tecnócrata que estaba más interesada en la promoción de un liberalismo económico, que sus contrapartes partidistas. Con el propósito de evitar el *sabotaje* de sus propias reformas, esta nueva ala del PRI debió rediseñar la imagen oportunista de gobiernos previos bajo el mandato de ese partido.

Las reformas constitucionales de 1995 que limitaban el rol de Pemex en el sector de transportación y distribución ocurrieron en este contexto.

Las elecciones de 1997 trajeron por primera vez en décadas un gobierno dividido, por lo que la estabilidad en el nivel constitucional emergió al tiempo que la nueva distribución del Congreso permitió una separación de intereses entre los poseedores del veto político. Además, el compromiso regulatorio demostrado por las agencias ejecutoras se mantuvo estable ya que la Presidencia de la República aún estaba en manos del grupo que había establecidos las reglas. Con las elecciones del año 2000, esta última característica realmente no cambió, ya que el partido que llegó al poder (PAN) tenía interés por el mismo tipo de políticas económicas. Por lo que el sistema es estable al nivel constitucional siempre y cuando la separación de poder gubernamental continúe vigente, y al nivel regulatorio (el rol de Sener, Pemex y CRE) siempre y cuando el partido que ostente el poder ejecutivo tenga ideas económicas similares al gobierno actual.

Por lo tanto, dada la estabilidad del sistema desde que la regulación se estableció, debemos ver un incremento en la inversión del sector de distribución de gas. El cuadro 3 muestra los compromisos de inversión privada desde que la primera licencia fue otorgada en 1996 y su tendencia confirma la hipótesis. Por lo que, juzgando por el interés que los inversionistas han tenido en el sector de gas natural, esto indica que las reformas han sido recibidas de manera positiva.

Cuadro 3
Los compromisos de inversión por parte de las compañías de redes de gas natural

| | <i>Clientes</i> | <i>Longitud (km)</i> | <i>Capacidad (miles de m³/d)</i> | <i>Inversión (miles de US\$)</i> | <i>Número de licencias</i> |
|----------------|-----------------|----------------------|---|--------------------------------------|--------------------------------|
| Transportación | - | 11,316 | 458,480 | \$1,807 | 19 |
| Distribución | 2'063,054 | 28,042 | 47,919 | \$1,021 | 22 |
| Total | 2'063,054 | 39,358 | 506,399 | \$2,828 | 41 |

Fuente: CRE.

Conclusión

Este breve estudio ha aplicado el marco teórico propuesto en Heller y McCubbins (2001) para analizar a las instituciones políticas y su influencia en el flujo de inversión privada en el sector de gas natural mexicano. Dos puntos han sido considerados, la predictibilidad regulatoria y la estabilidad del régimen. En particular, ha sido analizado el caso de la industria del gas natural en México, de él se concluye que México ha sido capaz de atraer inversión en el sector sin tener que dar demasiado poder a las empresas interesadas. Parece que el éxito ha estado ligado a la actitud liberal del Poder Ejecutivo a través de sus poderes sobre Sener, Pemex y la CRE; esta actitud funciona como un sustituto de la predictibilidad regulatoria, mientras que un congreso permanentemente dividido disminuye la posibilidad de un cambio legislativo substancial. Sin embargo, el futuro es incierto e indudablemente una forma de garantizar la

predictibilidad regulatoria implicaría disminuir el poder que el Ejecutivo tiene sobre los precios del gas natural a través de Sener y Pemex para que, independientemente del partido que logre ganar las elecciones presidenciales, se mantenga una política ajena a los vaivenes políticos.

Finalmente, este estudio es también parte de un debate mucho más amplio sobre la relación entre las instituciones políticas democráticas y el desarrollo económico. Sin duda, el estudio de industrias tan fuertemente reguladas y politizadas, como es el caso del gas natural, debe de aportar puntos valiosos para entenderla.

Referencias bibliográficas

- Becker, G. (1983), "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence," *Quarterly Journal of Economics*, 98, pp. 371-400.
- Camp, R. (2003), *Politics in Mexico, The Democratic Transformation*, 4a edición, Nueva York: Oxford University Press.
- CEPAL (2001), *Retos y posibles soluciones para el sector energético mexicano*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Reguladora de Energía (CRE) (2003), "Resolución núm. RES/200/2003", disponible en <<http://www.cre.gob.mx/registro/resoluciones/2003/res-200.pdf>>.
- Comisión Reguladora de Energía (CRE) (1996), "Directiva sobre la determinación de precios y tarifas para las actividades reguladas en materia de gas natural", disponible en <<http://www.cre.gob.mx/publica/series/Folleto%204/doc4-a.html>>.
- Comisión Reguladora de Energía (CRE), "Estadísticas generales", disponible en <<http://www.cre.gob.mx>>.
- Economist Intelligence Unit (EIU), *Mexico Country Report*, varios números de 1996 a 2004.
- Haggard, S. y M. McCubbins (2001), "Introduction: Political Institutions and the Determinants of Public Policy", en S. Haggard y M. McCubbins (editores), *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-17.
- Heller, W. y M. McCubbins M. (2001), "Political Institutions and Economic Development: The Case of Electricity Utility Regulation in Argentina and Chile", en S. Haggard y M. McCubbins (editores), *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 229-255.
- International Energy Agency (IEA) (1996), "*Regulatory Reform in Mexico's Natural Gas Sector*" Organization for Economic Co-operation and Development (OECD).
- Lajous, A. (2005), "El precio del gas natural", *La Jornada*, 8 de octubre.
- México (1958 y 1995), "Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo (y Reforma)", disponible en <<http://www.cre.gob.mx/marco/gas/ley27.pdf>>.
- México (1993), "Decreto por el que se crea la Comisión reguladora de Energía como un Organismo Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Energía Minas e Industria", disponible en <<http://www.cre.gob.mx/marco/DecretoCRE.pdf>>.

- México (1995), “Reglamento de Gas Natural”, disponible en <<http://www.cre.gob.mx/marco/gas/rgn.pdf>>.
- Murillo, M. (2002), “Political Bias in Policy Convergence: Privatization Choices in Latin America”, *World Politics*, 54, pp. 462-493.
- Peltzman, S. (1974), “Toward a More General Theory of Regulation”, *Journal of Law and Economics*, 19, pp. 211-240.
- Posner, R. (1974), “Theories of Economic Regulation”, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 5 (2).
- Rosellon, J. y J. Halpern (2001), “Regulatory reform in Mexico’s natural gas industry: liberalization in the context of a dominant upstream incumbent”, Policy Research Working Paper núm. 2537, Washington, DC: Banco Mundial.
- Secretaría de Energía (Sener) (2003), “Prospectivas del Mercado de gas Natural 2003-2012”, disponible en <http://www.energia.gob.mx/work/appsite/publicaciones/prospectgas_natural2003.pdf>.
- Shugart, M. y S. Haggard (2001), “Institutions and Public Policy in Presidential Systems” en s. Haggard y M. McCubbins (editores), *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 64-102.
- Stigler, G. (1971), “The Theory of Economic Regulation”, *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2 (3).
- Tsbelis, G. (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*. Nueva Jersey: Princeton University Press.