

Aspectos Relevantes de la Reforma Constitucional en materia Eléctrica 2021

Constitutional Reform on Electricity Issues

José Luis Clavellina Miller*

Sebastián Perea Corona**

4

Palabras clave

matriz energética

eficiencia energética

empresas públicas

Key words

energy matrix

energy efficiency

public enterprises

Jel: Q48, L32, H23

* Email: luisclmiller@gmail.com, joseclavellina@ciep.mx

** Email: sperea1006@gmail.com

Resumen

El presente documento pretende contribuir a la difusión del debate en torno a la reforma constitucional en materia energética propuesta por el Ejecutivo Federal en octubre de 2021. Las posturas a favor de la Iniciativa señalan que los abusos y falsas asociaciones privadas se han visto beneficiadas de la reforma de 2013 a costa del erario y de la propia CFE. En tanto que las posturas en contra argumentan que la reforma generaría mayores costos de la electricidad afectando a las familias de menores ingresos, que reduciría la competitividad del país, que representará altos costos para las finanzas públicas y que va en contra del medio ambiente, del estado de derecho y de los acuerdos comerciales firmados por México en el marco del T-MEC, por lo que anticipan litigios tanto nacionales como internacionales en contra del gobierno federal así como indemnizaciones que podrían llegar rondarían entre el 1 y el 7% del PIB.

Abstract

This document aims to contribute to the dissemination of the debate around the constitutional reform in the energy sector proposed by the President in October 2021. The positions that favor the Initiative point out that false private associations have benefited from the former reform in 2013 at the expense of the treasury and the CFE. Positions against the Initiative argue that the reform will generate higher electricity costs affecting lower-income families; reduce the country's competitiveness, increase costs for public finance and affect the environment, the rule of law and of the commercial agreements signed by Mexico within the framework of the T-MEC, so they anticipate both national and international litigation against the federal government as well as fiscal costs that could reach between 1% and 7% of GDP.

Introducción

En la actualidad el mundo atraviesa por una etapa de transición energética en la resulta fundamental diversificar la composición de la llamada matriz energética. Esta diversificación, de acuerdo con diversos especialistas, no puede incluir únicamente energías renovables, dada su intermitencia, sino todo tipo de fuentes de energía, así como incluir mejoras en la eficiencia tanto en la generación, como en la distribución y el consumo de electricidad tomando en consideración los costos económicos, financieros y ambientales, así como la disponibilidad de tecnología (Rojas, 2021, 2021b).

El presente documento pretende contribuir a la difusión del debate en torno a la reforma constitucional en materia energética propuesta por el Ejecutivo Federal en octubre de 2021. Las posturas a favor de la Iniciativa señalan que los abusos y falsas asociaciones privadas se han visto beneficiadas de la reforma de 2013 y a costa del erario y de la propia CFE. En tanto que las posturas en contra argumentan que la reforma generaría mayores costos de la electricidad afectando a las familias de menores ingresos, que reduciría la competitividad del país, que representará altos costos para las finanzas públicas y que va en contra del medio ambiente, del estado de derecho y de los acuerdos comerciales firmados por México en el marco del T-MEC, por lo que anticipan litigios tanto nacionales como internacionales en contra del gobierno federal así como indemnizaciones que podrían llegar rondarían entre el 1% y el 7% del PIB de acuerdo con algunas organizaciones.

El trabajo se divide en cuatro secciones. En la primera se menciona brevemente la necesidad de continuar con un proceso de diversi-

ficación de la matriz energética nacional y se revisan algunos de los problemas identificados por algunos especialistas en la materia. En la segunda sección se presentan algunos de los principales argumentos expuestos por la Iniciativa de reforma del Ejecutivo Federal para modificar los artículos 25, 27 y 28 constitucionales. La tercera sección muestra algunas posturas que diferentes especialistas e instituciones han vertido sobre la reforma y en la cuarta sección se presentan algunas consideraciones finales.

I. Problemática

6

Existen diferentes posturas en torno al rumbo que debería tomar la política energética del país. Por ejemplo, de acuerdo con Ferrari y Ocampo (2019), México no debería seguir el camino de las naciones que están apostando por las energías renovables sin antes hacer una revisión profunda y crítica de las distorsiones, costos y desequilibrios que está ocasionando su incorporación al sector eléctrico, pues el diseño de un modelo energético sostenible debe ser coherente con la capacidad real de los recursos disponibles dentro del territorio nacional y seguir una estrategia que permita reducir progresivamente la importación de gasolinas, de gas natural y licuado.

En tanto, para Best y Pérez (2019), las energías renovables (ER) no sólo ofrecen energía, sino que reducen los riesgos de la volatilidad de precios de los hidrocarburos, contribuyen a la seguridad energética, mitigan el cambio climático, reducen los impactos locales en el medio ambiente y la salud, promueven el desarrollo regional y crean empleos.

En lo que se refiere a la generación de electricidad en el país Rodríguez (2021) encuentra en la actualidad siete problemas estructurales que frenan la transición energética.

1. Político. Pues el gobierno rechaza el libre mercado eléctrico y prefiere que el Estado esté a cargo del servicio público. Esto genera confrontación con el sector privado el cual no quiere perder el mercado conquistado.
2. Técnico. La red eléctrica de potencia no fue diseñada para un mercado eléctrico ni adaptada para recibir un volumen variable e intermitente de generación.
3. Económico. Debido a la situación financiera de CFE, la pérdida de sus clientes, tarifas insuficientes, restricciones presupuestarias, robo de electricidad y costos heredados del pasado.
4. Social. Debido a los subsidios a las familias de más bajos ingresos, el rechazo de algunas comunidades a los proyectos eléctricos y millones de personas en pobreza energética.
5. Regulatorio. Pues el modelo de mercado que se intentó instaurar no se adaptó al de empresa pública dominante.
6. Institucional. Pues existe un conflicto entre las autoridades regulatorias y la autoridad política.
7. Escasa gobernanza y déficit de eficacia y buena orientación en la intervención del Estado para avanzar en la transición energética, donde exista suficiente electricidad con un servicio eficiente, sostenible, a precios adecuados, con un sistema resiliente y un consumo racional y eficiente (Rodríguez, 2021).

Este especialista señala que no tienen por qué contraponerse los objetivos políticos, económicos, sociales y ambientales y se pronuncia por canalizar inversiones públicas en centrales que aprovechen fuentes renovables de energía, tecnologías limpias, equipos y mecanismos que compensen las insuficiencias y

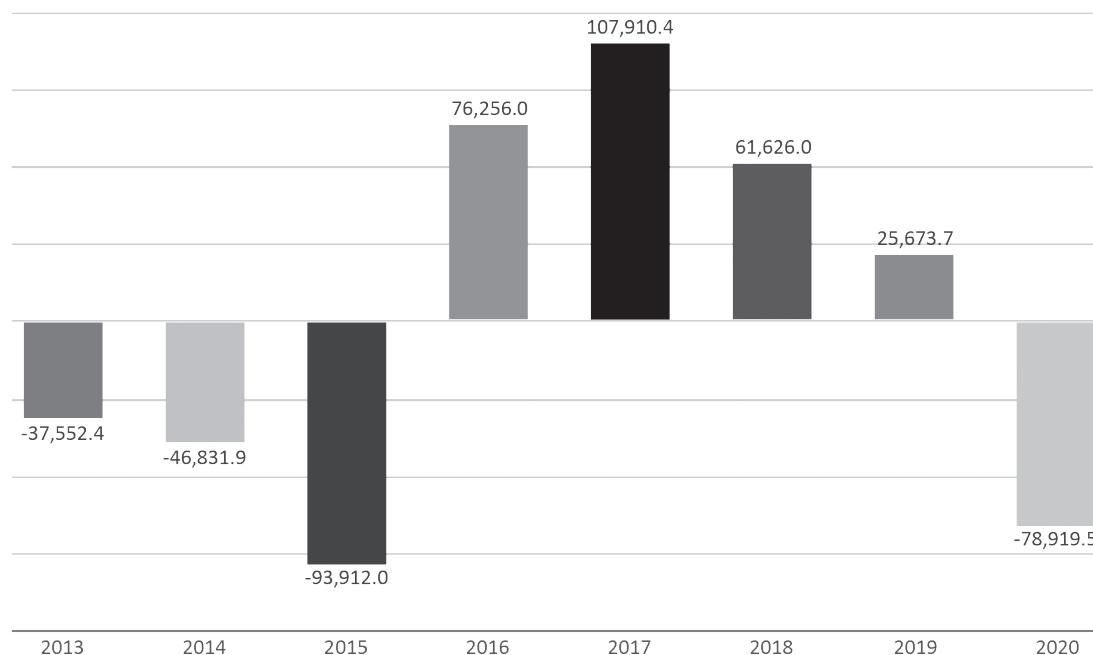
deficiencias de las terminales variables e intermitentes y que consideren una repartición justa de los costos entre los participantes a fin de contribuir en la mitigación del colapso climático (Rodríguez, 2021).

Adicionalmente, respecto de la reforma eléctrica aprobada por el sexenio anterior, de acuerdo con Rojas (2019), deben revisarse los acuerdos de las compañías eléctricas con las comunidades para explotar en sus tierras la riqueza hidráulica, geotérmica, eólica, solar, y en general, la riqueza natural; pues esta pertenece originariamente a la nación. De igual manera, requieren atenderse las urgencias que se desprenden de informes técnicos y financieros de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), del Centro Nacional de Control de Energía (CENACE), de la Secretaría de Energía (SENER) y la Comisión Reguladora de Energía

(CRE). Asimismo, considera imprescindible consultar a técnicos especializados sobre la mayor o menor necesidad de impulsar un programa de emergencia que permita superar riesgos, alertas, emergencias y disturbios en el suministro, ocasionados por congestiónamiento de transmisión, pérdidas de generación, indisponibilidad de gas natural, obsolescencia y falta de infraestructura de distribución, así como los derivados de la evolución de costos y tarifas, los posibles quiebres financieros por el desbalance crónico egresos/ingresos, en el que el subsidio y la forma de financiarlo juegan un papel fundamental.

Cabe señalar que durante 2020 la CFE reportó pérdidas por 78,919 millones de pesos y una deuda total por 18,154.5 millones de dólares.

Gráfica 1 CFE, Utilidad Neta Anual (Millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con datos de CFE.

Para Rojas (2021c), una reforma a la Ley de la Industria Eléctrica (LIE) debe resolver la siguiente problemática: 1) reconocer las falsas sociedades de autoabastecimiento que operan con clientes convertidos en socios; 2) permitir a los autoabastecedores una tarifa de transporte de electricidad menor a la regulada; 3) permitir que los productores externos de energía comercialicen sus excedentes de eficiencia con Comisión Federal de Electricidad (CFE); 4) considerar los costos de la intermitencia de los renovables y 5) revisar la alta rentabilidad garantizada de que gozan los propietarios de la red privada de gasoductos. Además, considera necesario que los cambios que se propongan impliquen menores costos y mayor confiabilidad y seguridad energética (Rojas, 2021d).

II. La Iniciativa de Reforma

A continuación, se describen algunos aspectos relevantes de la Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹

De acuerdo con la Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, la reforma constitu-

¹ Cabe recordar que antes de esta reforma presentada por el Ejecutivo Federal ya había sido aprobada una Reforma a la Ley de la Industria Eléctrica la cual fue impugnada por diferentes actores que se ampararon contra la misma. La Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE, 2021), indicó que esta reforma lesionaría severamente la Constitución y las condiciones de competencia y libre concurrencia en la generación de la energía eléctrica y que beneficiaba artificialmente a la CFE, en detrimento de otros generadores y que otorgaba amplia discrecionalidad a la CRE para decidir sobre el otorgamiento de permisos para operar como generador o suministrador. La COFECE también indicó que se afectaría la competencia en los eslabones de generación y suministro previstos en la Constitución y que desincentivaría los proyectos basados en fuentes limpias.

cional del 20 de diciembre de 2013 significó un cambio regresivo al establecer un sistema eléctrico cuyos verdaderos objetivos eran “el despojo, la desaparición de las empresas energéticas del Estado y el otorgamiento de beneficios ilimitados al sector privado generando debilitamiento del Sistema Eléctrico Nacional (SEN), la seguridad energética y la seguridad nacional”. Por lo que propone reestablecer un sistema eléctrico comprometido con el pueblo que “asegure el abastecimiento confiable de energía eléctrica a los más bajos precios”.

La Iniciativa argumenta que tras la reforma de 2013 las redes de transmisión y distribución permanecieron bajo propiedad del Estado y la responsabilidad de la CFE, pero que ésta última se dividió en varias empresas autónomas sometidas a las disposiciones de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y al Centro Nacional de Control de Energía (CENACE), ante lo cual los intereses privados se imponen. También se apunta que la fragmentación del mecanismo de la comercialización de CFE, ha generado importantes pérdidas económicas, pues la división del control y registro de usuarios “entorpece la cobranza y se pierde el control y recuperación de las pérdidas de energía”. Asimismo, la Iniciativa señala que la creación de la Filial CFE Calificados para competir en la venta de electricidad con los grandes consumidores no obtuvo los resultados previstos, pues no dispone de energía propia y CFE terminó por convertirse en un intermediario que compra a los privados para vender a los grandes consumidores.

La Iniciativa apunta que, pese a la fragmentación existente de la CFE, esta cuenta con un presupuesto único que se distribuye entre las mencionadas entidades autónomas, no obstante, “el director de la CFE tiene la responsabilidad de rendir cuentas de cada subsidiaria sin controlar su administración”.

En cuanto al Despacho de energía, el problema que identifica la Iniciativa es que la CENACE impuso a CFE un esquema de “Contrato Legado”, en el cual CFE se compromete a largo plazo con Suministro Básico, pero con precios de energía que no recuperan los costos reales por cada central eléctrica, pues considera sólo costos variables (esencialmente combustibles) sin considerar costos fijos (inversión y financiamiento), por lo que las centrales de la CFE no son despachadas.

Estos contratos de largo plazo obligan a CFE a entregar energía que no tiene a Suministro Básico, por lo que se ve forzada a comprar energía y capacidad a los generadores privados a precios elevado y con una pérdida económica de energía no despachada por 215.4 mil millones de pesos anuales; que se suman a otros 222.9 mil millones que tiene que comprar a los privados.

Por otra parte, la Iniciativa menciona que el Despacho Diario o mercado de corto plazo presenta una elevada volatilidad en sus precios de corto plazo e impone mayores costos para los usuarios finales, pérdidas en la seguridad y confiabilidad de la red de transmisión eléctrica y pérdidas económicas. Además, para satisfacer la demanda máxima se van despachando las centrales eléctricas de la más barata a la más cara. Sin embargo, todas reciben el precio que ofertó la central más cara, lo que beneficia sistemáticamente a los generadores privados y obliga a la CFE a comprar dicha energía a través de subastas de largo plazo. CFE también está obligada a comprar energía en contratos de largo plazo a los “Productores Independientes” por 25 años, asegurándoles la recuperación de su inversión y, al final del contrato, la propiedad de la Central Eléctrica, lo que las convierte en competidores de la propia CFE.

En lo que se refiere a las Sociedades de Autoabastecimiento, de acuerdo con la Inicia-

tiva, estas simulan tener múltiples socios que en realidad son clientes e ilegalmente se les atribuye privilegios de despacho; defraudando fiscalmente a la Ley, pues no son verdaderos socios sino clientes a quienes les facturan la venta de energía. De acuerdo con la Iniciativa, actualmente existen 239 centrales eléctricas de autoabastecimiento que aprovechan estas ventajas y 77,767 grandes consumidores “socios-clientes”, que crean monopolios privados que no fueron resultado de la competencia económica sino de la sustracción de los grandes clientes de CFE.

En cuanto a los Certificados de Energías Limpias, la Iniciativa señala que estos representan privilegios para el sector privado debido a que se debe cumplir con un porcentaje mínimo de energía eléctrica proveniente de energías limpias. Los generadores de éstas reciben de la CRE un certificado por cada MWh de energía inyectada al sistema, los cuales debe adquirir la Suministradora de Servicios Básicos de la CFE, representando así un ingreso adicional para los generadores privados.

De acuerdo con la Iniciativa, la reforma de 2013 destruyó el sistema de planeación precisa que utilizó CFE durante 50 años y otorgó permisos de generación ilimitada y sin considerar la planeación y la demanda futura. La mayoría de los generadores se basan en energía renovables e intermitentes, lo que ha creado una sobre oferta de generación para atender la demanda eléctrica pronosticada para el 2024 y hacia adelante.²

² La Iniciativa establece que se han autorizado permisos por 104,372 MW cuando la demanda estimada es de 52,419 MW al 2024. En tanto que para 2021 están instalados 86,039 MW con una demanda real máxima de 46,628 MW en 2020 y se encuentran pendientes de aprobación solicitudes por 30,074 MW, que elevarían la capacidad de generación a 134,409 MW, lo que triplicaría la generación requerida.

Lo anterior ha saturado la red y conmina a CFE a construir líneas de transmisión y refuerzo de otras, con enormes costos. Además, existe sobreoferta de generación en diferentes regiones del país que no puede ser trasladada a otras, lo que desestabiliza la red y afecta la confiabilidad del abastecimiento eléctrico. La Iniciativa señala además que estos proyectos privados son principalmente extranjeros y que han sido financiados en importantes porcentajes por la Banca de Desarrollo del país a tasas preferenciales y con recursos de AFORES.

Asimismo, se argumenta que la reforma Constitucional de 2013 estableció que la generación y la comercialización son servicios que se prestan en un régimen de libre competencia, lo cual considera falso, pues señala que existe es un régimen ilegal frente a sus propias normas.

Según la propia Iniciativa, las modalidades de generación privada son: 1) Productores independientes, Sociedades de Autoabastecimiento, Subastas de Largo Plazo y centrales construidas posteriores a la reforma de 2013, que mantienen el 62% del mercado. De este, los Productores independientes de energía y las Sociedades de Autoabastecimiento se apropian del 43% del total.

De acuerdo con la Iniciativa, la reforma constitucional en materia eléctrica de 2013 es insostenible por las siguientes razones:

1. La demanda nacional y su ritmo de crecimiento no ha sido atendida por los grupos privados.
2. El predominio absoluto de los generadores privados dejaría en sus manos la determinación de las tarifas eléctricas de acuerdo con sus intereses económicos.
3. Los grupos más desfavorecidos estarían imposibilitados en pagar tarifas comerciales.
4. Los 43 millones de usuarios domésticos estarían imposibilitados de pagar las tarifas que se definirían en ese esquema, como actualmente ocurre en otros países. El Estado se vería imposibilitado de asumir este costo catastrófico.
5. La obligación “legal” de incorporar 134,409 MW de capacidad al suministro eléctrico, conduciría al colapso de la red eléctrica, así como a la pérdida de rentabilidad de todas las centrales eléctricas.
6. Al no existir un organismo de Estado capaz de equilibrar el costo de la electricidad entre sus diversos segmentos con una visión económica y social, se impondría el interés económico privado.
7. La Reforma Energética de 2013 es insostenible pues depende de transferencias crecientes del sector público al sector privado, que solamente podrían mantenerse con elevados aumentos de tarifas eléctricas.

Propuesta del nuevo sistema eléctrico

La Iniciativa propone un sistema eléctrico en el que el Estado recupera la conducción del sistema nacional, a través de la CFE, que se convierte en organismo del Estado, responsable de la planeación y control del sistema, autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Se propone que la CFE preserve la seguridad energética, la autosuficiencia energética y el abastecimiento continuo de energía eléctrica a toda la población, para garantizar el derecho humano a la vida digna.

Se propone, además, que la electricidad sea un área estratégica a cargo del Estado; incorporando la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de la energía eléctrica como procesos indivisibles.

Se integraría la CFE como un solo organismo del Estado en forma vertical y horizontal

y mantendrá la Subsidiaria CFE Telecomunicaciones e Internet para Todos y las Filiales CFEEnergía, CFE Internacional y CFE Capital, cancelando su separación legal.

El CENACE se reincorporaría a la CFE y, el Estado a través de la CFE llevaría a cabo el abastecimiento de energía eléctrica de manera exclusiva y la CFE generaría por lo menos el 54% del consumo eléctrico nacional de manera permanente. De acuerdo con la Iniciativa, esta proporción es indispensable para garantizar el abastecimiento y control de un insumo necesario para toda actividad social y económica.

Las actuales inversiones en generación eléctrica legítimas del sector privado participarían en la generación hasta del 46% del consumo eléctrico nacional, sujetas a la planeación y control del sistema eléctrico nacional de la CFE. Dicho porcentaje se incorporaría mediante un mecanismo de adquisición por parte de CFE, basado en procedimientos de competencia. La CFE, a través del CENACE, despacharía en orden de mérito de costos de producción, sujetándose a los requerimientos de seguridad y confiabilidad del SEN.

Lo anterior requeriría de la cancelación de todos los permisos de generación eléctrica otorgados y los contratos de compraventa de electricidad, así como las diversas figuras de generación privada y las solicitudes pendientes de resolución. Asimismo, la generación procedente de las modificaciones a los permisos de Autoabastecimiento otorgados en contravención a lo establecido en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, no serían reconocidas, ni adquiridas por la CFE. De forma similar, la generación excedente de los Productores Independientes de Energía, derivada de permisos sobrepuestos al permiso original de la central, tampoco sería reconocida.

De acuerdo con la Iniciativa, el Estado establecerá la Transición Energética, utilizando

de manera sustentable todas las fuentes de energía de las que dispone la Nación, reduciendo paulatinamente las emisiones de gases y componentes de efecto invernadero y contará con las políticas científicas, tecnológicas e industriales necesarias para esta transición, impulsadas por el financiamiento y demanda nacional como palancas de desarrollo.

La CFE sería responsable de la ejecución de la Transición Energética y no se otorgarán concesiones sobre el litio y demás minerales estratégicos necesarios. También se propone que, a las concesiones mineras ya otorgadas por el Estado para exploración de litio debidamente avaladas por la Secretaría de Economía, no les será aplicada esta restricción. La Iniciativa propone un nuevo SEN y un régimen transitorio consistente en que el Estado, a través de la CFE, asuma el control de dicho Sistema.

III. Diferentes posturas

Para Rodríguez (2021), el discurso neoliberal ha puesto por delante al medio ambiente para legitimar reformas que buscan convertir al servicio público en un negocio privado; y el gobierno actual “distanciado del neoliberalismo” no presta la suficiente atención a la transición energética ni a la sostenibilidad, ni al remplazo de combustibles fósiles por energías limpias, sino que se centra en elevar la presencia del Estado, recuperar autosuficiencia y frenar la privatización, aunque sacrifique proyectos de energía renovables; esto es, no se armonizan objetivos políticos, económicos, sociales y ambientales, y no se muestra flexibilidad.³ Para este especialista, la 4T no ha podido encausar al país en una senda de desarrollo sostenible

3 En las políticas del gobierno actual, como de los gobiernos pasados, el énfasis se da en la oferta, pero no se presta atención al cambio que debería ocurrir en la actitud de las personas frente a su consumo (Rodríguez, 2021).

basada en fuentes de energía renovable y limpia con patrones de consumo con una menor huella de carbono. Además, la decisión del gobierno de no llevar a cabo una reforma fiscal y no elevar su endeudamiento limitan el margen de maniobra para contar con un sistema eficiente, seguro, confiable, económico y amigable con el medio ambiente, y para que los proyectos energéticos tanto públicos como privados tengan el consentimiento de las comunidades y salvaguarden los derechos humanos, “...mientras el gobierno apuesta al petróleo, el futuro está en la electricidad, las fuentes renovables de energía, la generación distribuida, las redes eléctricas inteligentes y los sistemas de almacenamiento, componentes fundamentales de la revolución energética. La gobernanza falla y la transición energética se estanca” (ídem).

Sin embargo, de acuerdo con Rodríguez (2020), el fortalecimiento de CFE bajo los espacios de actuación de la reforma eléctrica peñista son limitados, por lo que se requieren cambios constitucionales. Para este especialista, tanto la reforma peñista como la obradorista comparten el objetivo de maximizar el bienestar colectivo; ninguna es mejor que otra, ambas tienen ventajas y desventajas y cada una requiere un marco jurídico específico para maximizar su potencial. Para este autor, es posible discutir sobre la forma de organización de la industria eléctrica, sobre las facultades del CENACE y la SENER, sobre las tarifas de porteo, respaldo, servicios auxiliares y las que pagan los consumidores finales; sobre los contratos y derechos de las empresas privadas, el equilibrio entre la inversión pública y privada, las fuentes para generar energía y la lucha contra el cambio climático; pero no es permisible dejar que se “caiga el sistema eléctrico por decisiones erróneas en lo jurídico, lo económico y lo político”, es decir, el debate no debe afectar la continuidad, suficiencia, cali-

dad y seguridad del suministro de energía, lo esencial es que no falte energía en el país y que funcionen los sistemas técnicos que permiten la generación y la llegada de fluido eléctrico a los usuarios. Siguiendo a Rodríguez (2020), el interés de algunos inversionistas no puede estar por encima de los ciudadanos o del país y la confiabilidad del sistema eléctrico nacional no debe impedir la generación de electricidad distinta a la de CFE.⁴

De acuerdo con BBVA Research (2021), de aprobarse la Iniciativa, se excluiría técnicamente a CFE de convertirse en un monopolio. Según esta institución, un aumento en los costos promedio de la industria eléctrica derivado de la exclusión de las empresas privadas más eficientes y del aumento en los precios internacionales del gas, resultaría en mayores precios para los usuarios de electricidad y para la totalidad de la cadena de suministro afectando con ello a los precios generales de la economía. Adicionalmente, la aprobación de la iniciativa generaría controversias en el marco del T-MEC al tratar de forma preferente a CFE e ir en contra de la libre competencia. Asimismo, el aumento de la participación de mercado de una empresa poco eficiente elevaría los precios de la electricidad que podría traducirse en un costo fiscal si CFE decide aplicar esquemas de subsidios.

4 Es de suma importancia revalorar el papel de Pemex y la CFE en el desarrollo del sector energético a través de eliminar las restricciones legales que limitan a las empresas productivas del Estado a participar en los mercados energéticos; dotar a las empresas de autonomía constitucional, refundar ambas empresas con profesionales comprometidos y honestos, y un gobierno corporativo profesional sin funcionarios de las secretarías de Hacienda y Energía, constituir un Consejo de Administración de once consejeros de tiempo completo, ampliar y fortalecer las capacidades de Pemex en exploración y producción y Dividir a la CFE en dos empresas: una dedicada al servicio público (transmisión, distribución y suministro básico) y otra dedicada a competir en los mercados energéticos en el país y el extranjero (Rodríguez, 2019).

BBVA Research también calificó a la reforma de regresiva pues implicaría mayores costos para los deciles más bajos de ingresos, que son los que destinan una mayor proporción de su ingreso al pago de energéticos. Otro problema que esta institución identificó en la Iniciativa es que tras la eliminación de los CEL se desincentivaría el uso de energías renovables y, en general, de la inversión pues se estaría violando el principio de no retroactividad de la Ley, así como acuerdos comerciales. Finalmente, consideró que monopolizar la explotación de litio limita la innovación tecnológica y la inversión y se pronunció el diseño de un mecanismo de precios mediante el cual las empresas privadas compensen a CFE por los costos fijos que le representa ser un oferente de última instancia.

Para Citibanamex (2021), la Iniciativa propuesta por el Ejecutivo, es “radical y negativa para el desarrollo del país y para la lucha contra el cambio climático”, representa una expropiación indirecta a las inversiones realizadas de acuerdo con las leyes de 1992 y 2013; elimina la competencia y revive un monopolio ineficiente que acarreará mayores precios o mayores subsidios. Además, señala que CFE no tendría contrapesos; que se pone en riesgo el desarrollo de la oferta de electricidad y que el impacto negativo de la aprobación de la Iniciativa trascendería al sector. Adicionalmente, Citibanamex (2021) señaló que la reforma constituye lo que en el T-MEC se define como una expropiación indirecta pues el gobierno actúa afectando al valor económico de una inversión. Asimismo, consideró que las perspectivas de crecimiento económico continuarán ensombreciéndose ante el radicalismo económico de la actual administración, la cual carece de una visión sobre la relevancia de la lucha contra el cambio climático y la transición energética.

Para el CCE (2021), la aprobación de la Iniciativa golpearía las finanzas de las familias mexicanas e implicaría un alto costo presupuestario al elevar los costos de la producción y requerir elevadas inversiones del Estado. Además, cancelaría la posibilidad de que México contribuya a la lucha contra el cambio climático y ahuyentaría inversiones. Asimismo, generaría daños irreversibles al estado de derecho y a la competitividad del país, correspondería a una expropiación de facto y expondría al país al reclamo de indemnizaciones a través de diferentes mecanismos legales y arbitrajes internacionales.

Para el IMCO (2021), la reforma propuesta dismantela la estructura institucional que regula el mercado eléctrico actual, reduce la competitividad del país al elevar los costos de la electricidad, daña el medio ambiente y atenta contra el estado de derecho, desaparece el mercado eléctrico mayorista, genera incertidumbre entre los participantes y desincentiva la inversión. El IMCO se pronunció por el establecimiento de políticas públicas que se adapten a la descarbonización de la economía y por qué el Estado no sea el único actor a cargo de la transición energética.

Por su parte, México Evalúa (2021), caracterizó la reforma como una regresión a un régimen más centralizado, menos transparente y con nula rendición de cuentas, con múltiples afectaciones a derechos adquiridos y al medio ambiente. Para esta organización, los cambios propuestos harían de CFE un organismo hipercentralizado con tres mandatos, pues estaría a cargo de toda la cadena de valor de la propia industria eléctrica, actuaría como órgano regulador y sería responsable de diseñar e implementar la transición energética. Además, CFE tendría autonomía y estaría por encima de la SENER.

Por otro lado, cancelar los permisos de generación y contratos de energía vigentes (como en el caso de los productores independientes de energía) y no establecer causales, ni garantía de audiencia, afecta los derechos previamente adquiridos. Varias de las empresas privadas afectadas se verían obligadas a vender a CFE sus activos por lo que los términos de la reforma se vuelven expropiatorios. El monto de las indemnizaciones se estima en 7% del PIB lo cual impactaría sustancialmente las finanzas públicas (ídem).

Al respecto el CIEP (2021) estima que los costos iniciales de la aprobación de la Iniciativa de reforma constitucional en materia eléctrica del Ejecutivo ascenderían a los 261,177 millones de pesos (mdp) esto es, cerca del 1% del PIB. Este monto incluye indemnizaciones por 182,000 mdp, 63,000 mdp por costos extras de operación e inversión, aumentos por 3,869 mdp por subsidios y 13,000 mdp por costos de salud.

Consideraciones Finales

El país se enfrenta a una problemática compleja en su transición energética. Entre ellos se encuentran problemas políticos, técnicos, económicos, sociales, regulatorios, institucionales y de gobernanza. La Iniciativa del Ejecutivo expone además que bajo el esquema actual la

CFE no recupera sus costos de generación y se ve obligada a adquirir energía de los generadores privados lo que le ocasiona pérdidas anuales considerables. Asimismo, califica de ilegales varias de las sociedades de autoabastecimiento y señala que los CEL representan privilegios para el sector privado a costa de la propia CFE.

De acuerdo con la propia iniciativa el modelo actual es insostenible pues requiere de transferencias crecientes de recursos del sector público al sector privado. Ante ello, propone que el Estado recupere la conducción del sistema nacional a través de la CFE, que el sector privado participe con la generación de sólo el 46% del total nacional y la cancelación de todos los permisos otorgados al sector privado incluyendo los permisos de autoabastecimiento.

La Iniciativa ha generado controversia y distintos organismos y especialistas apuntan que, de aprobarse en los términos en que fue presentada, elevaría los costos de generación, afectaría al medio ambiente al desincentivar el uso de energías renovables, representaría una expropiación indirecta, ahuyentaría la inversión privada en el sector, provocaría demandas al gobierno federal en el marco del TMEC, dañaría las finanzas públicas e incrementaría la incertidumbre, entre otros problemas. Los costos fiscales de la aprobación de la Iniciativa, de acuerdo con algunos estudios, se ubican entre el 1% y el 7% del PIB. 🗣️

Bibliografía

- BBVA Research (2021), Reforma energética, de ser aprobada, pone en riesgo la competencia, la inversión y el medio ambiente. 3 de octubre de 2021.
- Best, R., y Pérez, G., (2019), La alternativa de las fuentes renovables de energía en México, En Futuro de la Energía en México, Calva, JL, Coordinador. México 2018-2024, Nueva estrategia de desarrollo, volumen 8.
- CIEP (2021), Iniciativa de reforma constitucional en materia eléctrica: Potenciales consecuencias en las finanzas públicas. <https://ciep.mx/IKmW>
- Ferrari, L., y Ocampo, E., Tendencias globales en energía y perspectiva de México. En Futuro de la Energía en México, Calva, J., Coordinador. México 2018-2024, Nueva estrategia de desarrollo, volumen 8.
- CCE (2021), La iniciativa de reforma constitucional en materia eléctrica lastima profundamente la economía de las familias mexicanas y al medio ambiente. Bol. Núm. 33, 1 de octubre de 2021.
- Citibanamex (2021), Nota especial. Reforma eléctrica: un retroceso con altos costos económicos y ambientales; el escenario base es su rechazo en el Congreso, aunque los riesgos crecen. 4 de octubre de 2021.
- COFECE (2021), Recomienda la COFECE al Congreso de la Unión no aprobar la Iniciativa de reforma a Ley de la Industria Eléctrica. COFECE-006-2021, Ciudad de México, 15 de febrero de 2021. <https://bit.ly/30A597P>
- IMCO (2021), Iniciativa de reforma constitucional en materia energética: México necesita competencia en el mercado eléctrico. 1 de octubre de 2021.
- México Evalúa (2021), Los graves e innecesarios daños que podría causar una nueva reforma energética. 6 de octubre de 2021.
- Rodríguez, V., (2019), El renacer del sector energético nacional. En Futuro de la Energía en México, Calva, JL, Coordinador. México 2018-2024, Nueva estrategia de desarrollo, volumen 8.
- Rodríguez, Víctor., (2020), Controversia constitucional ¿Luz en el debate eléctrico? En Energía Hoy, 8 de julio de 2020.
- Rodríguez, Víctor., (2021), Acotar el libre mercado en generación eléctrica o no perder lo conquistado en negocios privados en la materia. En PV Magazine, 26 de abril de 2021.
- Rojas, J., (2019), Mercado Eléctrico Mayorista, En Futuro de la Energía en México, Calva, JL, Coordinador. México 2018-2024, Nueva estrategia de desarrollo, volumen 8.
- Rojas, J., (2021a), Transición energética, la tercera. La Jornada, 21 de enero de 2021. <http://bit.ly/3qGAUGI>
- Rojas, J., (2021b), Transición energética, la cuarta. La Jornada, 21 de enero de 2021. <http://bit.ly/2POHIFs>
- Rojas, J., (2021c), Transición energética, la quinta. La Jornada, 7 de febrero de 2021. <http://bit.ly/3vk7mSH>
- Rojas, J., (2021d), Transición energética, la sexta. La Jornada, 21 de febrero de 2021. <http://bit.ly/3l7v9Rm>