

LA CFE FRENTE AL ESPEJO:

INCENTIVOS MAL ALINEADOS EN LA EMPRESA PRODUCTIVA DEL ESTADO

Autores: Diego Díaz Pérez, Sonia Mancera Carrillo, Oscar Ocampo Albarrán.

Fecha: 20-07-2021

contacto@imco.org.mx

La CFE frente al espejo: incentivos mal alineados en la empresa productiva del Estado

Resumen ejecutivo

A inicios de 2016 se publicaron los Términos para la Estricta Separación Legal (TESL) de la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Mediante estos términos se obligó a la CFE a participar en cada una de las distintas actividades que conforman la industria eléctrica (generación, transmisión, distribución, comercialización y proveeduría de insumos primarios) de forma independiente a través de distintas empresas subsidiarias y filiales con el propósito de fomentar el acceso abierto, la operación eficiente y la competencia en el sector eléctrico entre los nuevos participantes privados en el sector y la propia CFE.

No obstante, a pesar de la obligación legal que prohíbe que las distintas empresas subsidiarias de la CFE realicen actividades que les corresponden a sus contrapartes, desde 2015 se tiene registro de subsidios cruzados –el cargo por demanda garantizada o el cargo por potencia– mediante los cuales las subsidiarias que presentan utilidades compensan a aquellas que tienen pérdidas. Esto representa una violación al espíritu de los TESL de la CFE: **solo entre 2018 y 2020 CFE Distribución y CFE Transmisión transfirieron 150 mil 820 millones de pesos (mdp) a CFE Suministrador de Servicios Básicos (CFE SSB).**

Si bien este tipo de subsidios no modifican desde una perspectiva contable los estados financieros consolidados de la CFE, sí distorsionan los estados financieros de cada una de las empresas subsidiarias que reciben o transfieren este tipo de recursos. **Estas distorsiones tienen efectos perjudiciales para las propias subsidiarias, para la CFE en su conjunto y para los consumidores y contribuyentes mexicanos desde distintas perspectivas, pues:**

- **Afectan la toma de decisiones de las subsidiarias.** Los subsidios cruzados desincentivan a las subsidiarias que se benefician de estas transferencias a llevar a cabo ajustes en su operación con el propósito de ser más rentables de lo que serían si no recibieran dichos recursos.
- **Afectan la competencia en el sector eléctrico.** Los subsidios cruzados que reciben las subsidiarias de la CFE tienen también implicaciones negativas sobre la competencia en el sector eléctrico al mejorar artificialmente sus condiciones financieras.
- **Reducen los recursos para la inversión en infraestructura de redes de la CFE, tanto en transmisión como en distribución.** Las subsidiarias cuyos ingresos se han utilizado

históricamente para financiar a sus contrapartes menos rentables, como CFE Distribución y CFE Transmisión, tienen menos recursos disponibles para invertir en sus respectivas áreas de negocio. Si CFE Distribución no hubiera transferido 100 mil 884 mdp en los últimos tres años a CFE SSB, esta empresa habría podido invertir casi cuatro veces más recursos de los que invirtió en ese periodo de tiempo (25.9 mil millones de pesos –mmdp–). En el caso de CFE Transmisión, la inversión física adicional que habría podido llevar a cabo de no haber transferido 49 mil 936 mdp entre 2018 y 2020 a CFE SSB pudo ser tres veces mayor a la que se registró (15.8 mmdp) en dicho periodo.

Mediante los subsidios cruzados, la CFE y las empresas subsidiarias que la integran presentan resultados subóptimos en términos de inversiones y en su operación y limitan la participación de empresas del sector privado en distintas actividades del sector eléctrico. Ambas consecuencias tienen, en última instancia, un costo que pagan los consumidores y los contribuyentes mexicanos.

Contenido

1. Introducción	5
2. La estructura de la CFE	6
3. Situación financiera de la CFE y sus subsidiarias	10
4. Subsidios cruzados entre subsidiarias de la CFE.....	12
4.1 Impacto para las subsidiarias	18
4.2 Impacto para otros actores de la industria eléctrica.....	19
5. Conclusión	20
6. IMCO propone	21
7. Referencias bibliográficas	25

1. Introducción

Uno de los pilares de la apertura del sector eléctrico de 2013/2014 fue la reforma a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) para transitar de una entidad paraestatal hacia una empresa productiva del Estado con el mandato legal de generar valor económico y rentabilidad para el Estado mexicano como su propietario.¹ En esencia, esta reforma le retiró a la CFE la facultad de desarrollar política pública y la obligó a operar bajo criterios de negocio.

El tránsito del sector energético cerrado hacia un mercado de energía requirió la separación vertical (en las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía) y horizontal (en la generación eléctrica) del entonces monopolio estatal (CFE) en distintas empresas productivas subsidiarias (EPS) y empresas filiales (EF) con el objetivo de que cada una de ellas fuera independiente en su operación y se evitara el intercambio de información confidencial. **El objetivo de esta desintegración fue impedir que la CFE ejerciera su poder de mercado y desincentivara las inversiones en los segmentos abiertos a la competencia (generación y comercialización), así como evitar que discriminara a los otros participantes de la industria en el acceso a sus negocios de redes y monopolios legales (transmisión y distribución).** Es decir, se le obligaba a dar acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a su infraestructura.

El problema es que ni los intereses de las distintas empresas de la CFE, ni los de las distintas secciones sindicales afiliadas a cada subsidiaria, están necesariamente alineados entre ellos. Esto no sería un problema si cada subsidiaria y filial buscara maximizar el valor de sus respectivos negocios. Sin embargo, **los subsidios cruzados entre las empresas de la CFE provocan una pérdida en el espíritu de competencia que impulsó su separación y reducen los incentivos a la eficiencia y a la minimización de sus costos.** A pesar de la separación legal, la CFE ha utilizado diversos mecanismos para transferir recursos de sus empresas más rentables –CFE Transmisión y CFE Distribución– a aquellas que generan pérdidas (p. ej. CFE Suministrador de Servicios Básicos –CFE SSB–) de tal manera que se reducen artificialmente las utilidades de unas subsidiarias para compensar las pérdidas de otras en sus estados financieros. **Las subsidiarias con pérdidas, en lugar de reformar su modelo de negocio hacia el punto de equilibrio, encontraron mecanismos institucionales para extraer utilidades de las unidades de negocio rentables, y para obtener una**

¹ Cámara de Diputados, “Ley de la Comisión Federal de Electricidad”, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014 (Ciudad de México: Cámara de Diputados, 2014), http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCFE_110814.pdf

mayor porción del subsidio público. El resultado es que las unidades de negocio rentables no pueden invertir porque las subsidiarias menos eficientes drenan sus recursos.

Para tener un debate informado sobre la situación real de la CFE **es necesario contar con información financiera objetiva, antes de subsidios, que refleje la situación individual de cada subsidiaria.** Los subsidios cruzados van en contra del mandato de la CFE de generar valor económico y rentabilidad. Distorsionan el estado real de cada empresa e impactan la toma de decisiones de inversión y la asignación de recursos escasos con costos de oportunidad muy elevados. El resultado de esta falta de claridad es que no se invierte en áreas donde hay más rentabilidad y se apuesta por negocios que generan pérdidas año tras año. En el fondo, importa discutir los subsidios cruzados y los incentivos mal alineados en la CFE porque el costo de las distorsiones que generan lo pagan todos los mexicanos.

2. La estructura de la CFE



Previo a 2014, la CFE era un organismo público descentralizado integrado verticalmente que llevaba a cabo cada una de las actividades de la cadena de valor del sector eléctrico, desde la generación de electricidad hasta su venta a los usuarios finales. Con excepción de las actividades de generación de energía en las que el sector privado participó desde 1992 a través de esquemas de producción

independiente de energía (PIE), sociedades de autoabasto, cogeneración y pequeña producción, la CFE era el único participante del sistema eléctrico en México.

La reforma energética transformó a la CFE en una empresa productiva del Estado mexicano. Estableció que ésta debería desintegrarse vertical y horizontalmente; es decir, **separarse en múltiples empresas subsidiarias y filiales² con el propósito de fomentar el acceso abierto, la operación eficiente y la competencia en el sector eléctrico entre los nuevos participantes privados en el sector y la propia CFE al reducirse su poder de mercado por la existencia de competencia dentro del mismo.**

Los Términos para la Estricta Separación Legal (TESL) de la CFE, publicados en enero de 2016,³ establecieron que la empresa tiene la obligación de participar de forma independiente en cada una de las distintas actividades que conforman la industria eléctrica (generación, transmisión, distribución, comercialización y proveeduría de insumos primarios), en términos legales, operativos, funcionales y contables, a través de sus distintas empresas productivas subsidiarias y empresas filiales.

Al prohibir que las distintas subsidiarias realicen directa o indirectamente actividades que les correspondan a sus contrapartes, se pretendió garantizar que las subsidiarias y filiales, al ser independientes, no compartieran información entre sí y que, además, se tuviera información sin sesgos que permitiera realizar un análisis comparativo del desempeño financiero y la eficiencia operativa de cada una de las subsidiarias y filiales por separado.

De conformidad con lo establecido en los TESL, **a partir de 2016 la CFE se separó en diez empresas productivas subsidiarias, cinco empresas filiales y diversas unidades de negocio** (incluyendo la Central Nuclear de Laguna Verde). CFE Telecomunicaciones e Internet para Todos es la subsidiaria de más reciente creación pues fue establecida en agosto de 2019.

² La diferencia central entre subsidiarias y filiales es que las primeras operan bajo el régimen especial de la CFE en materia de remuneraciones, adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras, bienes, responsabilidades, presupuesto y deuda, mientras que las últimas operan bajo derecho privado e incluso contemplan la posibilidad de inversión privada.

³ DOF, *Términos para la estricta separación legal de la Comisión Federal de Electricidad* (Ciudad de México: DOF, 2016), https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5422390&fecha=11/01/2016

Empresas productivas subsidiarias:

- **CFE Generación.** Genera energía eléctrica mediante distintas tecnologías, así como otras actividades de comercialización a las que se refiere el artículo 45 de la Ley de la Industria Eléctrica, excepto la prestación del Suministro Eléctrico. Se divide en seis distintas subsidiarias, cada una de las cuales posee un portafolio de centrales generadoras:
 - **CFE Generación I a IV y VI.** Después de la reasignación de activos de 2019, cada subsidiaria de generación opera las centrales eléctricas de la CFE en una de las cinco regiones del país.
 - **CFE Generación V.** La única subsidiaria de generación que no opera directamente centrales eléctricas, sino que administra los contratos con los PIE, quienes venden toda su producción a la CFE.
- **CFE Transmisión.** Presta el servicio público de transmisión y transformación de la energía eléctrica y lleva a cabo el financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la Red Nacional de Transmisión (RNT).
- **CFE Distribución.** Presta el servicio público de distribución de energía eléctrica y lleva a cabo el financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación y ampliación de las Redes Generales de Distribución (RGD).
- **CFE Suministrador de Servicios Básicos (CFE SSB).** Provee el servicio básico de energía a usuarios de bajo consumo (menos de un megawatt –MW– de electricidad al año). Actualmente es el único participante en el mercado, aunque se han otorgado tres permisos a privados que no han entrado en operación por falta de disposiciones regulatorias.
- **CFE Telecomunicaciones e Internet para Todos.** Busca ampliar el acceso de comunidades remotas del país a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), incluyendo banda ancha e internet, mediante el aprovechamiento de los diversos activos con los que cuenta la CFE.

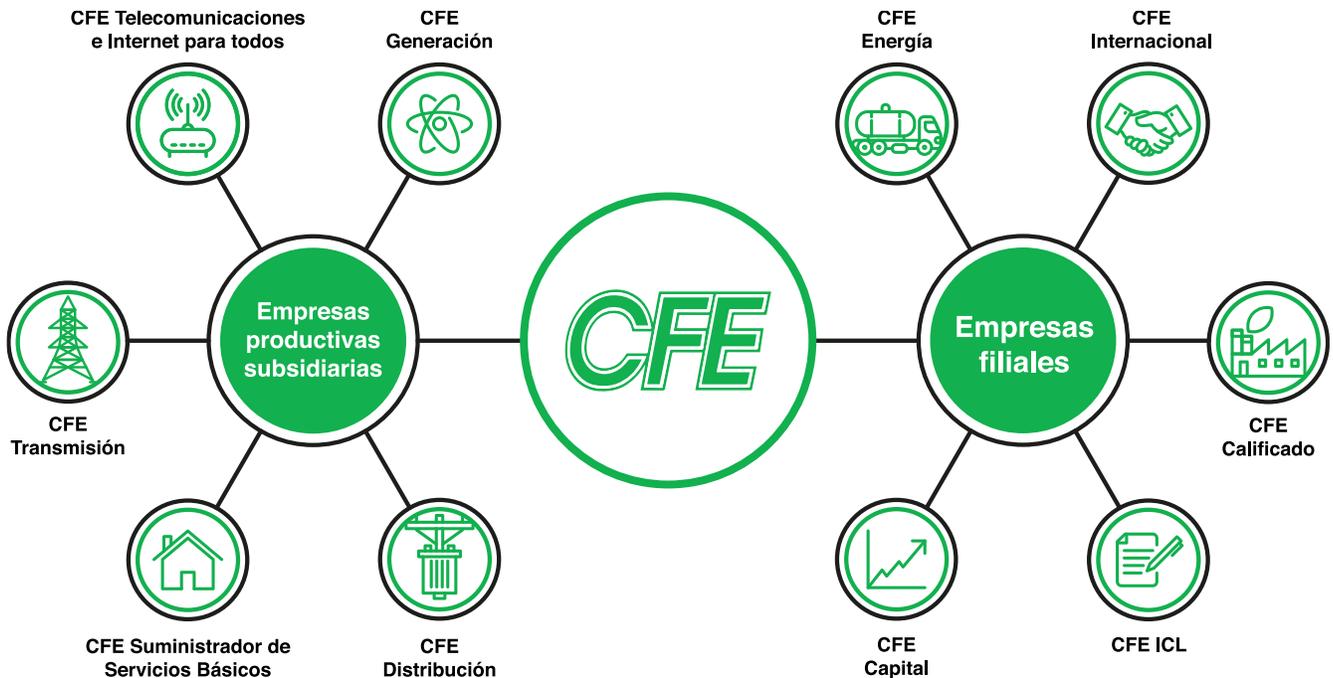
Empresas filiales:

- **CFEnergía, S. A. de C. V. y CFE Internacional LLC.** Constituidas para realizar operaciones de compra-venta de combustibles, CFEnergía y CFE Internacional se han convertido en jugadores relevantes en el mercado de gas natural de América del Norte. Realizan operaciones de compra-

venta de combustibles para alimentar las centrales generadoras y para la venta a terceros. Es uno de los negocios más rentables de la CFE.

- **CFE Intermediación de Contratos Legados, S. A. de C. V.** Administra los contratos legados que protegen a los consumidores de los riesgos de un mercado de corto plazo. Los contratos legados fijan las bases, términos, criterios y metodologías para la compraventa de energía entre CFE SSB y las subsidiarias de CFE Generación. Estos contratos controlan un mercado competitivo donde la generación de energía se lleva a cabo de forma desagregada por varias empresas con el objetivo de minimizar los costos de Suministro Básico.
- **CFE Calificados, S. A. de C. V.** Compite por clientes en el mercado del suministro calificado (comercialización eléctrica para grandes consumidores –tienen consumos de energía mayores a un MW al año–).
- **CFE Capital, S. de R.L. de C.V.** Constituida en 2017, esta filial administra la FIBRA E de la CFE, instrumento bursátil que en 2018 levantó 16 mil 210 millones de pesos (mdp) para financiar proyectos de inversión al comprometer los ingresos de activos de transmisión.

Figura 1. Empresas productivas subsidiarias y empresas filiales de la CFE



Fuente: Elaborado por el IMCO.

3. Situación financiera de la CFE y sus subsidiarias

De acuerdo con datos de la Cuenta Pública,⁴ a nivel consolidado la CFE presentó pérdidas por 87 mil 503 millones de pesos en 2020. Esta cifra contrasta con las ganancias que la empresa registró en los dos años anteriores: en 2018 tuvo ganancias por 36 mil 529 mdp, mientras que en 2019 sus ganancias ascendieron a 45 mil 19 mdp.

Como se puede apreciar en la Tabla 1, en la que se desagregan los resultados financieros de la CFE para cada una de sus subsidiarias, **los resultados consolidados ocultan la heterogeneidad del comportamiento financiero de las distintas subsidiarias.**

CFE Transmisión y CFE Suministrador de Servicios Básicos obtuvieron utilidades en los últimos tres años. En el caso de esta última, las utilidades anuales entre 2018 y 2020 fueron de más de 30 mil mdp, lo que se explica en buena medida por los subsidios que obtiene de parte de subsidiarias como CFE Distribución y CFE Transmisión. Por el contrario, CFE Distribución registró pérdidas por 33 mil 544 mdp en 2018 y 43 mil 117 mdp en 2020. Asimismo, las actividades de generación registraron, en conjunto,

⁴ SHCP, "Cuenta Pública", https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica (Consultado el 01/06/2021).

una pérdida acumulada de 10 mil 875 mdp en 2019 y de 34 mil 279 mdp en 2020. CFE Generación V fue la única de las seis subsidiarias de generación que tuvo ganancias en los últimos tres años por los menores costos de los PIE. Por último, en 2020, primer año para el que se tiene registro de los estados financieros de CFE Telecomunicaciones e Internet para Todos, esta empresa reportó una pérdida de 18 mdp.

Tabla 1. Resultados financieros de la CFE de forma consolidada y por subsidiaria (2018 - 2020). Millones de pesos corrientes

Subsidiaria	2018	2019	2020
Suministrador de Servicios Básicos	31,321	32,706	44,413
Transmisión	8,572	18,325	2,337
Distribución	-33,544	13,690	-43,117
Generación I	-5,996	-4,641	-12,051
Generación II	3,863	-130	2,710
Generación III	-2,186	-2,955	-4,602
Generación IV	1,127	-1,281	-9,014
Generación V	13	5	34
Generación VI	14,469	-1,872	-11,356
Telecomunicaciones e Internet para Todos	n.a.	n.a.	-18
Consolidado	36,529	45,019	-87,503

n.a. No aplica.

Notas:

\1 CFE Telecomunicaciones e internet para todos inició operaciones en agosto de 2019 por lo que no están disponibles sus estados financieros para los ejercicios fiscales 2018 y 2019.

\2 Las sumas de las subsidiarias no coinciden con el monto consolidado de la CFE.

Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de la SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública (varios años).

Estos resultados no reflejan la situación real de las distintas subsidiarias de la CFE, pues ocultan las transferencias de recursos o subsidios cruzados que se dan entre ellas. Esto no solo tiene implicaciones negativas en términos de transparencia, sino que afecta los incentivos de las

distintas subsidiarias que son partícipes de los subsidios, así como el funcionamiento y la competencia en el mercado eléctrico.

4. Subsidios cruzados entre subsidiarias de la CFE



Una práctica recurrente desde 2015 al interior de la CFE es la de transferir recursos entre empresas productivas subsidiarias con el propósito de compensar las pérdidas de unas al transferirles recursos de otras que tienen un mayor nivel de utilidades. Se trata, en los hechos, de subsidios cruzados que no solo no tienen un fundamento legal, como lo ha señalado puntualmente

la Auditoría Superior de la Federación (ASF),⁵ sino que van en contra de lo establecido en los términos que definen la separación de las actividades que desarrollan las distintas subsidiarias de la CFE.

Un ejemplo de los subsidios o transferencias que se otorgan entre subsidiarias es el **cargo por demanda garantizada**. Este cargo corresponde a un precio de transferencia inter-empresas que pagan distintas subsidiarias a favor de CFE SSB por el servicio que esta empresa les presta al garantizar una demanda mínima de energía durante un periodo determinado.

Otro ejemplo es el **cargo por potencia** en el que se liquidan las diferencias que resultan entre los montos de energía eléctrica y potencia asignados en el Mercado Eléctrico Mayorista (MEM) y los registrados en la venta de energía a los usuarios finales de Suministro Básico. Es decir, es el monto que transfiere anualmente CFE Distribución a CFE SSB desde 2018 para compensar por pérdidas de energía.

⁵ ASF, “Escisión de la CFE en sus Empresas Productivas Subsidiarias y Filiales”, Auditoría de cumplimiento financiero no. 517-DE (Ciudad de México: ASF, 2019), https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017_0517_B.pdf

Tabla 2. Cargo por demanda garantizada y cargo por potencia por subsidiaria (2018 - 2020). Millones de pesos corrientes

Subsidios cruzados	2018	2019	2020
Cargo por demanda garantizada	45,069	30,426	30,369
Distribución	25,091	15,816	15,021
Transmisión	19,978	14,610	15,348
Cargo por potencia	25,019	16,611	3,324
Distribución	25,019	16,611	3,324
Total	70,089	47,037	33,694

Nota: En 2019 se registró el cargo por demanda garantizada por 8 mil 409 mdp a CFE distribución y por 7 mil 686 mdp a CFE Transmisión. La cifra fue corregida en 2020 por 15 mil 816 mdp a CFE Distribución y por 14 mil 610 a CFE Transmisión. Análogamente se corrigió el cargo por potencia de 8 mil 518 mdp en 2019 a 16 mil 611 mdp en 2020. El ajuste suma 22 mil 423 mdp. Si un cambio así sucediese en 2021, entonces CFE SSB registraría pérdidas por 11 mil 704 mdp antes de los subsidios cruzados.

Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de la SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública (varios años).

Como se puede observar en la Tabla 3, en la que se presentan los resultados financieros de distintas subsidiarias (transmisión, distribución y suministro básico) antes y después de subsidios, existe una distorsión mediante el cargo por demanda garantizada y el cargo por potencia.

Tabla 3. Resultados financieros por subsidiaria antes y después de los subsidios cruzados (2018 - 2020). Millones de pesos corrientes

Suministrador de Servicios Básicos	2018	2019	2020
Estado financiero antes del subsidio	-38,769	-14,332	10,719
Estado financiero después del subsidio	31,321	32,706	44,413
Ingreso por subsidios cruzados	70,089	47,037	33,694

Transmisión	2018	2019	2020
Estado financiero antes del subsidio	28,551	32,935	17,685
Estado financiero después del subsidio	8,572	18,325	2,337
Gasto por subsidios cruzados	-19,978	-14,610	-15,348

Distribución	2018	2019	2020
Estado financiero antes del subsidio	16,567	46,117	-24,771
Estado financiero después del subsidio	-33,544	13,690	-43,117
Gasto por subsidios cruzados	-50,111	-32,427	-18,346

Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de la SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública (varios años).

CFE SSB fue la única receptora de recursos de sus contrapartes. Entre 2018 y 2020 recibió más de 150 mil mdp de CFE Transmisión y CFE Distribución, gracias a los cuales presentó utilidades de más de 30 mmdp en 2018 y 2019 cuando, **de no haber recibido los subsidios, presentaría pérdidas en cada uno de esos años de (-)38 mil 769 mdp y (-)14 mil 332 mdp, respectivamente.**

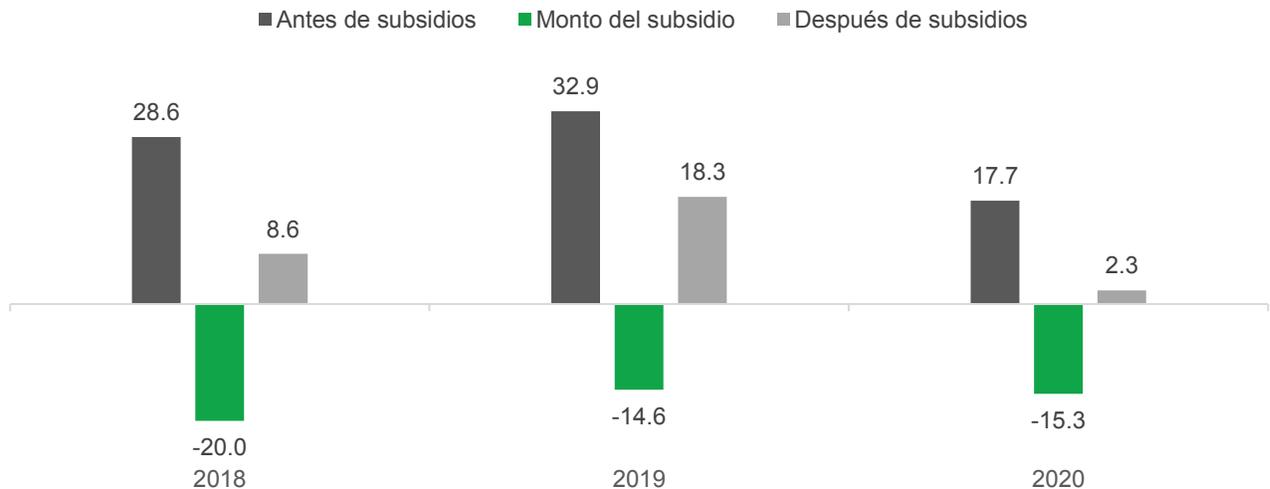
Gráfica 1. Resultados financieros de CFE SSB antes y después de subsidios (2018 - 2020). Miles de millones de pesos corrientes



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de la SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública (varios años).

Por su parte, CFE Transmisión transfirió recursos a otras subsidiarias de la CFE por casi 50 mil millones de pesos (mmdp) entre 2018 y 2020. Si bien durante estos años la subsidiaria presentó utilidades, **de no subsidiar a sus contrapartes éstas habrían sido 233%, 80% y 657% mayores a las reportadas en los ejercicios fiscales correspondientes a 2018, 2019 y 2020, respectivamente.**

Gráfica 2. Resultados financieros de CFE Transmisión antes y después de subsidios (2018 - 2020). Millones de pesos corrientes

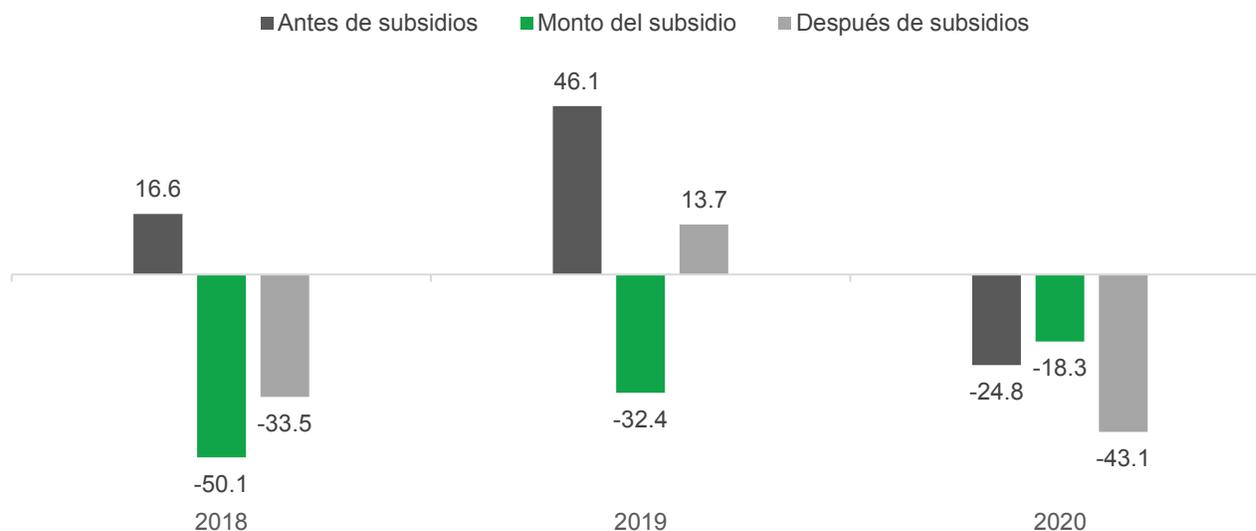


Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de la SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública (varios años).

CFE Distribución fue la subsidiaria que más recursos transfirió entre 2018 y 2020 a CFE SSB. Durante este periodo, la empresa dejó de registrar más de 100 mmdp en sus estados financieros pues los

transfirió a favor de otras subsidiarias. **Solo en 2018, por ejemplo, la subsidiaria transfirió 50.1 mmdp, y pasó de tener una utilidad de 16.6 mmdp antes de subsidios a una pérdida de (-)33.5 mmdp después de subsidios.**

Gráfica 3. Resultados financieros de CFE Distribución antes y después de subsidios (2018 - 2020). Millones de pesos corrientes



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de la SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública (varios años).

Estos subsidios distorsionan los incentivos de cada subsidiaria, aunque los efectos no sean evidentes en los estados financieros consolidados de la CFE desde una perspectiva puramente contable. El esquema vigente de transferencias entre subsidiarias que distorsiona la situación real de las empresas es pernicioso desde distintas perspectivas: **1) afecta la toma de decisiones de las subsidiarias, 2) afecta la competencia en el sector eléctrico y 3) reduce los recursos para la inversión en infraestructura de redes de la CFE, tanto en transmisión como en distribución.** En todos los casos, tales efectos inciden sobre el bienestar de los consumidores de energía y los mexicanos en general.

4.1 Impacto para las subsidiarias

El cargo por demanda garantizada que pagan las subsidiarias de transmisión y distribución, así como el cargo por potencia que paga CFE Distribución, ambos a favor de CFE SSB, distorsionan los estados financieros de las subsidiarias implicadas en estas transacciones de forma diferenciada, dependiendo de si son objeto o no de dichos subsidios.

En el caso de CFE SSB, que es la única receptora de los subsidios de parte de las demás subsidiarias, y también es el vehículo que recibe los subsidios federales, los estados financieros mejoran artificialmente a través de ajustes contables que no reflejan el estado real de la empresa y, por ende, distorsionan las decisiones de quienes la administran en perjuicio de la misma. Como se señaló en la sección anterior, solo en los últimos tres años (2018 - 2020) esta subsidiaria recibió más de 150 mmdp en transferencias que ocasionaron que la subsidiaria pasara de reportar pérdidas antes de subsidios a registrar ganancias después de subsidios en 2018 y 2019.

Por otra parte, las subsidiarias de transmisión y distribución, que transfieren recursos que por ley le pertenecen a CFE SSB, enfrentan una reducción en sus ingresos disponibles que limita su capacidad para realizar inversiones u otras actividades en sus respectivas áreas de negocio. **Si CFE Distribución no hubiera pagado a CFE SSB el cargo por demanda garantizada y el cargo por potencia en los últimos tres años, esta empresa habría tenido recursos adicionales por 100 mil 884 mdp que le habrían permitido invertir casi cuatro veces más recursos de los que invirtió en ese periodo (25.9 mmdp) de acuerdo con datos de la Cuenta Pública.** En el caso de CFE Transmisión, la inversión física adicional que habría podido llevar a cabo de no haber transferido 49 mil 936 mdp entre 2018 y 2020 a CFE SSB pudo ser tres veces mayor de la que se registró (15.8 mmdp) en dicho periodo.⁶

Esto significa que, **de no existir los subsidios cruzados entre subsidiarias, CFE Distribución y CFE Transmisión podrían invertir mayores recursos para fortalecer áreas de negocio que tienen una subinversión sistemática** a pesar de su importancia para el crecimiento, el desarrollo económico y la competitividad del país como la distribución y la transmisión de electricidad.⁷ En el caso específico de la transmisión de energía, CFE Transmisión podría ampliar y modernizar la RNT para permitir un mayor acceso y menores precios de energía eléctrica a comunidades que no cuentan con este servicio, así como para permitir una mayor integración de energías renovables en el futuro.

⁶ SHCP, "Cuenta Pública", https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica (Consultado el 01/06/2021).

⁷ Para mayor información sobre la subinversión de la CFE en distribución y transmisión de electricidad véase Diego Díaz y Oscar Ocampo, *IMCO Analiza: Plan de Negocios de la CFE 2021-2025* (Ciudad de México: IMCO, 2021), https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2021/01/20210126-IMCOAnaliza-Plan-de-Negocios-CFE_-_Documento.pdf



4.2 Impacto para otros actores de la industria eléctrica

Los subsidios cruzados que reciben las subsidiarias de la CFE tienen también implicaciones negativas sobre la competencia en el sector eléctrico al mejorar artificialmente las condiciones financieras de ciertas subsidiarias.

CFE SSB recibe un subsidio etiquetado para reducir la tarifa eléctrica de ciertos grupos de consumidores cuyo nivel implica que deberían pagar el costo de generación de esa energía. **El que CFE SSB reciba subsidios cruzados por parte de otras subsidiarias distorsiona aún más la tarifa regulada para los usuarios en Suministro Básico.** En la medida en que los subsidios cruzados generen una tarifa de suministro básico artificialmente baja que no refleje los verdaderos costos de CFE Generación, los usuarios de energía no tendrán incentivos para demandar electricidad de nuevos generadores privados más eficientes. Esto, además de limitar la competencia, causa presión sobre las finanzas de la CFE y del presupuesto público, ya que los costos de generación del sistema no cambian a pesar de que la tarifa regulada sea baja. Ese costo lo pagan los contribuyentes a través de subsidios explícitos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) o a través del deterioro en el balance financiero de la CFE sin la posibilidad de saber dónde se encuentra la pérdida ni los instrumentos para resolverla. Los subsidios cruzados no erradican el problema de fondo: en el agregado CFE SSB compra la energía más cara que lo que cobra a sus clientes.

5. Conclusión

Las principales métricas de desempeño financiero y operativo de la CFE, tal como se reportan en sus estados financieros consolidados, así como en la Cuenta Pública de la Secretaría de Hacienda, son independientes de la forma en la que se separa la empresa, al ser la suma aritmética de los resultados (positivos y negativos) de cada una de las empresas productivas subsidiarias que la integran. No obstante, **la existencia de transferencias o subsidios cruzados entre subsidiarias, como el cargo por demanda garantizada o el cargo por potencia, viola el espíritu de los TESL de la CFE y distorsiona los resultados financieros y operativos de cada una de ellas.**

Esta práctica tiene implicaciones negativas para las subsidiarias y para la CFE en su conjunto, así como para los distintos participantes del mercado eléctrico y para los consumidores y contribuyentes mexicanos.

Por un lado, **los subsidios cruzados desincentivan a las subsidiarias que se benefician de estas transferencias (i. e. CFE SSB) a llevar a cabo ajustes en su operación con el propósito de ser más rentables de lo que serían si no los recibieran.** Por otro lado, las subsidiarias cuyos ingresos se han utilizado históricamente para financiar a sus contrapartes menos rentables, como CFE Transmisión, **tienen menos incentivos y recursos disponibles para invertir en sus respectivas áreas de negocio.** Por ejemplo, CFE Transmisión hubiera podido invertir 49 mil 936 mdp adicionales entre 2018 y 2020 en áreas como la modernización de la Red Nacional de Transmisión de no haber transferido dichos recursos a CFE SSB. En lo que respecta a CFE Distribución, la inversión en áreas como la modernización de las Redes Generales de Distribución pudo haber sido 100 mil 884 mdp mayor a la registrada en los tres últimos años de no haber sido obligada a transferir recursos a otras subsidiarias.

Además, este tipo de transferencias tienen afectaciones sobre la competencia en la industria eléctrica al desalentar la entrada de nuevos participantes en generación, pues el subsidio que recibe CFE SSB se traduce en una menor tarifa de suministro básico que desincentiva a determinados consumidores de energía eléctrica a salirse del régimen de suministro básico y demandar dicho insumo de otros suministradores y generadores privados más eficientes y con costos más bajos.

Mediante los subsidios cruzados, la CFE y las subsidiarias que la integran presentan resultados subóptimos en términos de inversiones y operación, además de limitar la eficiencia del sistema y la participación de empresas del sector privado en distintas actividades del sector eléctrico.

Ambas consecuencias tienen, en última instancia, un costo que pagan en mayor proporción los contribuyentes, y en menor medida los consumidores de electricidad en el país.

6. IMCO Propone



La transparencia y una correcta separación contable entre las distintas subsidiarias de la CFE tal como se estableció en los TESL en 2016 permiten que sus decisiones operativas y financieras sean más eficientes, además de crear un clima de sana competencia entre ellas y los distintos actores privados que participan en las distintas actividades de la industria eléctrica. De igual forma permite el acceso no discriminatorio a los negocios de redes de la CFE. Las transferencias que se realizan entre subsidiarias violan dicha separación, lo cual distorsiona los incentivos creados en el marco de la Ley de la Industria Eléctrica y ocasiona que el sector eléctrico en México en su conjunto se encuentre en una peor situación de la que estaría si no existieran dichas transferencias. Por ello, el **IMCO Propone:**

- **Transparentar los subsidios entre las subsidiarias.** Con la finalidad de que los ciudadanos y las propias autoridades encargadas de administrar el funcionamiento de las distintas subsidiarias de la CFE tengan mejor información acerca de los resultados financieros y operativos de éstas, se propone desglosar los resultados financieros antes y después de los subsidios cruzados que se dan entre ellas. De esta manera tanto ciudadanos como autoridades podrán conocer sin distorsiones distintos parámetros relacionados con el funcionamiento de la CFE y de las subsidiarias que la integran.
- **Transparentar los estados financieros de las empresas subsidiarias y filiales de la CFE.** La CFE reporta de forma trimestral y anual sus resultados de operación y su situación financiera, sin embargo, gracias a los reportes que se presentan de forma consolidada no es posible conocer de forma desagregada el desempeño financiero y operativo de cada una de las subsidiarias que integran a la CFE. Si bien es posible conocer cierta información financiera de las subsidiarias a través de la Cuenta Pública, ésta no es equiparable en términos de desglose a la que la CFE presenta, por ejemplo, en sus estados financieros auditados. Por ese motivo, se propone que la CFE presente los estados financieros trimestrales y anuales de las empresas subsidiarias de forma desagregada. Asimismo, se propone que las empresas filiales de la CFE hagan públicos sus estados financieros de forma proactiva.
- **Revertir las modificaciones a los TESL de 2019.** En marzo de 2019 la Secretaría de Energía (Sener) realizó modificaciones a los TESL que fueron publicados a inicios de 2016 con el propósito de revertir la separación horizontal y vertical de algunas subsidiarias de la CFE. Como señala la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece),⁸ este acuerdo permite la integración legal y funcional de las subsidiarias de generación y compromete la separación vertical entre CFE Distribución y CFE SSB. Debido a que este acuerdo amenaza con eliminar la competencia entre las

⁸ Cofece, “La modificación a los términos para la separación legal de la CFE podría generar riesgos a la competencia en la industria eléctrica”, Comunicado de prensa no. COFECE-027-2019, 8 de mayo de 2019, <https://www.cofece.mx/riesgos-a-la-competencia-en-la-industria-electrica-2/>

subsidiarias de generación y entre las subsidiarias de distribución y comercialización, y les otorga ventajas indebidas sobre los participantes privados en el mercado eléctrico, se propone a la Sener revertir las modificaciones realizadas y regresar a los TESL originales.

- **No contabilizar el subsidio público a la electricidad como un ingreso de la CFE.** Dado que el subsidio está etiquetado para los consumidores residenciales de bajo consumo, la CFE es solamente un agente dispersor del mismo. Ese ingreso debe ser acumulable al ingreso anual de los hogares, no de la CFE. De esta forma, la verdadera situación financiera de la empresa será evidente en el estado de resultados de SSB y consolidado, y la utilidad o pérdida de cada subsidiaria será mucho más certera y libre de sesgos, para que los directores y los consejos de las subsidiarias puedan tomar las decisiones necesarias en cada subsidiaria y alcanzar al menos el punto de equilibrio financiero. SSB debería poder cobrar una comisión por la *dispersión* del subsidio, pero no acumular el subsidio entero como un ingreso que disminuya su pérdida contable.
- **Habilitar rápidamente los negocios complementarios que mejoren la rentabilidad del sistema.** La creación de la subsidiaria de Internet es una buena noticia, a pesar de la pequeña pérdida en su primer año de operación. En la medida en que la red eléctrica pueda utilizarse para otros fines, como las telecomunicaciones, la CFE será un impulsor y no un obstáculo para la competencia económica en todos los niveles. Sin duda, eso implicará que también la propia CFE admita capital e inversiones privadas en los segmentos menos rentables y donde hay escasez de inversión, como generación.
- **El Estado debe retomar la regulación del sector.** Ello implica que CFE debe abstenerse de formular política pública. La captura de la CRE y la posición que ese regulador adoptó alrededor de los Certificados de Energía Limpia (CEL) han desplomado el valor de estos instrumentos, de los activos de generación en manos de los PIE, y provocado situaciones críticas en el abasto de electricidad. La participación de otros órganos de regulación, como la Cofece, puede ser útil para generar esquemas de mercado que permitan rentabilidad y confiabilidad a todos los participantes en el sistema, incluyendo a la CFE.
- **Desaparición gradual del subsidio público.** La introducción de fuentes de generación más económicas –como son las renovables– permiten la desaparición gradual de los subsidios públicos a la electricidad, sin necesidad de realizar incrementos abruptos de las tarifas. El Estado debe anunciar un esquema de reducción gradual del subsidio, hasta llegar a cero en una década.

- **Autorización de esquemas flexibles de tarifa para la CFE.** En mercados eléctricos avanzados, como en el vecino estado norteamericano de Texas, existen planes de pago para usar electricidad más barata en horas no pico, o tarifas diferenciadas para consumidores que prefieren electricidad de fuentes renovables. De esta forma, las tarifas pueden incorporar los costos de una parte de las inversiones en nuevas tecnologías.
- **La regulación debe internalizar los costos ambientales de la operación de CFE con energías sucias.** El Estado tendría que gravar a las empresas de energía que generan electricidad a partir de fuentes fósiles. Sus costos de corto plazo en efectivo son atractivos debido a que no incorporan los costos de largo plazo que generan a la sociedad, incluyendo los relacionados al cambio climático y los efectos sobre la salud derivados de la contaminación del aire. La reforma fiscal venidera debe considerar nuevos impuestos especiales sobre producción y servicios (IEPS) que incorporen estos costos.

7. Referencias bibliográficas

Auditoría Superior de la Federación (ASF). “Escisión de la CFE en sus Empresas Productivas Subsidiarias y Filiales”. Auditoría de cumplimiento financiero no. 517-DE. Ciudad de México: ASF, 2019.

https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017_0517_B.pdf

Cámara de Diputados. “Ley de la Comisión Federal de Electricidad”. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014. Ciudad de México: Cámara de Diputados, 2014. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCFE_110814.pdf

Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece). “La modificación a los términos para la separación legal de la CFE podría generar riesgos a la competencia en la industria eléctrica”. Comunicado de prensa no. COFECE-027-2019. 8 de mayo de 2019.

<https://www.cofece.mx/riesgos-a-la-competencia-en-la-industria-electrica-2/>

Diario Oficial de la Federación (DOF). *Términos para la estricta separación legal de la Comisión Federal de Electricidad*. Ciudad de México: DOF, 2016.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5422390&fecha=11/01/2016

Díaz, Diego y Oscar Ocampo. *IMCO Analiza: Plan de Negocios de la CFE 2021-2025*. Ciudad de México: IMCO, 2021. <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2021/01/20210126-IMCOAnaliza-Plan-de-Negocios-CFE -Documento.pdf>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). “Cuenta Pública”.

https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica

(Consultado el 01/06/2021).



