

Iniciativa de reforma constitucional en materia energética: México necesita competencia en el mercado eléctrico

La iniciativa que reforma los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia energética favorece a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) al limitar la participación de la industria privada en el mercado eléctrico mexicano y desmantelar la estructura institucional regulatoria del mercado eléctrico actual.

Esta iniciativa reduce la competitividad del país al elevar los costos de la electricidad para los hogares y las empresas mexicanas, daña al medio ambiente y atenta contra el Estado de derecho en un sector clave para la economía nacional. De aprobarse, los principales afectados serán los mexicanos, quienes pagarán el costo a las finanzas públicas, ya sea a través de mayores tarifas eléctricas o mediante impuestos que serán necesarios para financiar los mayores costos de generación. Asimismo, deberán asumir el costo ambiental de apostar por combustibles fósiles en un mundo donde la descarbonización se ha vuelto la norma, y enfrentar las consecuencias de ser un país con menores oportunidades de crecimiento y desarrollo económico.

El espíritu y letra de la propuesta es revertir la apertura del sector eléctrico al garantizar el 54% de participación de mercado de generación eléctrica a la CFE a costa de la inversión privada. Asimismo, pretende eliminar el andamiaje institucional que permite el funcionamiento del mercado al desaparecer a los órganos reguladores del sector energético –la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH)– y al integrar el Centro Nacional de Control de Energía (Cenace) a la CFE. La reestructuración implicaría la eliminación de la separación horizontal y vertical de la empresa en subsidiarias y filiales para reconcentrar las actividades del sector eléctrico en el antiguo monopolio del Estado y desaparecer, en los hechos, el mercado eléctrico mayorista (MEM).

La iniciativa retoma elementos de la reforma a la Ley de la Industria Eléctrica aprobada por el Congreso en marzo de 2021 –actualmente suspendida por litigios en el Poder Judicial–, pero va aún más allá al eliminar a los órganos reguladores y al operador del MEM para incorporarlos a la estructura de la CFE. De aprobarse, la reforma convertiría a la CFE tanto en regulador sectorial como operador del sistema, a la vez que se mantiene como un participante del mercado. **En otras palabras, la empresa tendría la facultad de establecer tarifas y otorgar permisos, así como decidir qué centrales inyectan su energía a la red y en qué momento lo hacen.**

La exposición de motivos subraya la intención de fortalecer a la CFE independientemente de consideraciones económicas o ambientales. Establecer un umbral de forma arbitraria para que la CFE mantenga una determinada participación en la generación eléctrica

significa un retroceso para la eficiencia de la empresa al obligarla a generar energía más costosa que la producida por sus contrapartes privadas.

Fortalecer a la CFE pasa por reconocer que la empresa no tiene los recursos para ser el único jugador en todos los eslabones de la cadena de valor de la electricidad –generación, transmisión, distribución y comercialización– y priorizar aquellos segmentos que le generan mayor rentabilidad, como sus monopolios legales en transmisión y distribución eléctrica y su negocio de compraventa de combustibles. La iniciativa, en lugar de fortalecer a la empresa, la debilita al obligarla a realizar actividades en las que pierde recursos.

Estas son las seis modificaciones clave que en conjunto buscan reconstituir el monopolio de la CFE:

- 1. Modifica el criterio de despacho de energía eléctrica al Sistema Eléctrico Nacional (SEN) y cancela los permisos otorgados al sector privado.** La iniciativa limita la competencia y libre concurrencia en la actividad de generación de energía eléctrica al acotar la producción del sector privado a 46% del total generado en el país.

Implicaciones: Dado que la CFE genera energía a costos hasta 252% mayores al sector privado, esta medida se traducirá en mayores precios de electricidad absorbidos por los consumidores y/o mayores subsidios a las tarifas eléctricas por parte del Gobierno federal (con las correspondientes afectaciones para las finanzas públicas que esto implica). En 2020 la generación privada a partir de energías renovables tuvo un costo promedio de 401 pesos por megawatt-hora, mientras que el costo promedio de la producida por CFE fue de 1,413 pesos.

Además, la propia CFE incurrirá en costos adicionales para la construcción, operación y mantenimiento de centrales eléctricas. Por su parte, la cancelación de los permisos de generación afectará la certidumbre jurídica de los inversionistas al alterar retroactivamente las condiciones bajo las cuales realizaron sus inversiones.

- 2. Revierte la separación horizontal y vertical de la CFE.** La iniciativa desaparecería a las empresas productivas subsidiarias y a las empresas filiales de la CFE –con excepción de CFE Telecomunicaciones e Internet para Todos, CFE Capital, CFENERGÍA y CFE Internacional– en contra de lo establecido en los Términos para la Estricta Separación Legal de la CFE (TESL). Mediante los TESL se obligó a la CFE desde 2016 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.

Implicaciones: Al integrar vertical y horizontalmente, la CFE se reconstituye como el único actor que puede comprar (monopsonio) y suministrar (monopolio) energía, lo cual elimina las posibilidades de competencia en el mercado de generación. Así,

adquiere un poder de discriminación hacia los privados en las actividades de transmisión y distribución eléctrica y reduce las opciones para los consumidores.

- 3. Elimina los Certificados de Energía Limpia (CEL).** Con el propósito de incentivar la generación de energía eléctrica limpia, la Ley de Transición Energética creó la figura de los CELs, los cuales se otorgan por cada megawatt-hora de energía generada en centrales limpias que iniciaron operaciones después de agosto de 2014. Estos han representado el incentivo más poderoso para atraer inversiones en capacidad instalada limpia.

Implicaciones: Desaparecer los CELs elimina el principal incentivo para expandir la capacidad instalada renovable en México. La CFE no tiene capacidad instalada limpia para aumentar la participación de las energías renovables en la medida que el país lo requiere. Sin ellos, se vuelve inviable que México cumpla con su compromiso en materia de transición energética de generar 35% de su energía a partir de fuentes limpias para 2024 plasmado en el Acuerdo de París.

- 4. Desaparece la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Nacional de Hidrocarburos.**

Implicaciones: La desaparición de los órganos reguladores del sector energético en México es perniciosa para el desarrollo del sector al generar un clima de incertidumbre entre los participantes –públicos y privados– de la industria eléctrica que se traduce en bienes y servicios en cantidad, calidad y precio subóptimos.

- 5. Incorpora el Cenace a la estructura de la CFE.** La empresa se convierte en el operador del mercado eléctrico.

Implicaciones: El Cenace fue parte de la CFE hasta la apertura del sector energético. Regresar a un modelo en el que opere el mercado implica el retorno a un esquema en que la CFE decide las compras y el precio de la energía a generadores privados con un amplio margen de discrecionalidad.

- 6. Establece la explotación del litio como una actividad exclusiva del Estado mexicano.** Se establece que la explotación de este mineral no podrá ser concesionada a particulares (con excepción de las concesiones vigentes) bajo el argumento de su importancia estratégica para la transición energética del país.

Implicaciones: El almacenamiento eléctrico permitirá que, en el futuro, la energía eléctrica no tenga que generarse al tiempo que se consume. Tecnologías como esta posibilitan un cambio de paradigma. Monopolizar en el Estado mexicano la explotación del litio reduce las posibilidades de desarrollo tecnológico al cerrar la puerta a la iniciativa privada y la innovación tecnológica.

En un contexto de recuperación económica, la apuesta de México debe ser por incrementar la competencia y la inversión. Esta iniciativa eleva los costos de la energía eléctrica y limita las libertades de los ciudadanos, daña el medio ambiente al apostar por los combustibles fósiles, y desincentiva las inversiones al cancelar los permisos de

generación privados de forma retroactiva. Todo ello en detrimento del Estado de derecho y de la competitividad del sector y del país.

Los países que rechazan la transición energética pierden competitividad. Se requieren políticas públicas y regulación que se adapten a un ecosistema de descarbonización y la electrificación de la economía. El Estado no puede ser el único actor a cargo de la transición energética.

El debate parlamentario deberá estar fundamentado en datos y evidencia, con la participación de todas las partes involucradas. **De aprobarse, esta iniciativa elimina la posibilidad de aspirar a tarifas competitivas y energía limpia para los hogares y el sector productivo y representaría un retroceso histórico para la construcción de un México más competitivo.**

El IMCO es un centro de investigación apartidista y sin fines de lucro dedicado a enriquecer con evidencia la toma de decisiones públicas para avanzar hacia un México justo e incluyente.

Para entrevistas favor de comunicarse con
Paola Gurrola | prensa@imco.org.mx | Cel. (55) 7907 6656