



COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA

COORDINACIÓN GENERAL DE ENERGÍA, INFRAESTRUCTURA Y MEDIO AMBIENTE

COFEME/02/1250

Asunto: Dictamen final de la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) y el Anteproyecto correspondiente a la propuesta de reforma del sector eléctrico.

México, D.F., a 28 de octubre de 2002.

LIC. MARÍA FERNANDA CASANUEVA OFICIAL MAYOR SECRETARÍA DE ENERGÍA PRESENTE

13/125/140802-4

Me refiero al "Formulario de MIR" correspondiente a los siguientes cinco anteproyectos:

- Reformas a los artículos 27 y 28 Constitucionales, Reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, Ley Orgánica de la Comisión Federal de Electricidad, Ley Orgánica del Centro Nacional de Control de Energía, y Reformas a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.

A petición de la Sener, en su momento esta Comisión consideró dichos anteproyectos como instrumentos que pretendían prevenir una situación de emergencia, por lo que mediante oficio COFEME.02.906 autorizo a esa dependencia a presentar la MIR correspondiente hasta veinte días hábiles después de que las iniciativas se sometan a consideración del Titular del Ejecutivo Federal. En tal virtud, el formulario de MIR mencionado en el párrafo anterior fue remitido por la Secretaria de Energía (Sener) a través del portal de la MIR y recibido por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) el 13 de septiembre del año en curso.

Con fundamento en los artículos 69-E, 69-G y 69-I de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), esta Comisión emite el dictamen final del referido anteproyecto de reforma y la MIR correspondiente.

DICTAMEN FINAL

Consideración general

La reforma legal remitida al Congreso se elaboró teniendo como objetivo su aprobación aún en el escenario donde la reforma constitucional fuese rechazada. Esto es, se propuso una reforma legal que fuera consistente tanto con la Constitución modificada (propuesta) como con la Constitución no modificada. Es por ello que la reforma legal resulta ser de alcance limitado con relación a la reforma consitucional, y en algunos casos, incongruente.

Actualmente se cuenta con tres escenarios: (1) la reforma se aprueba tal como fue presentada originalmente al Congreso, (2) la reforma es aprobada previa modificación y (3) la reforma se desecha. Como consecuencia del corto alcance de la reforma legal, en el primer escenario se podrían observar avances limitados en cuanto a inversión privada sin garantías del gobierno en el

Handwritten mark

sector eléctrico', si bien se daría un paso adelante al otorgar certeza jurídica a los productores independientes de energía (IPPs)². Asimismo, se podría hacer realidad el pago de capacidad en la compraventa de excedentes, aspecto que nunca operó desde la reforma a la LSPEE de 1992. Adicionalmente, es de esperarse que la CFE promoverá su autonomía, en los términos que ella misma ha definido (que no necesariamente coinciden con lo que es mejor para el país³). En el segundo escenario, el resultado depende de las modificaciones que experimente la propuesta de reforma. Algunas de las modificaciones para mejorar la propuesta se mencionan en este escrito. Finalmente, en el tercer escenario nos quedaríamos con la Constitución y la legislación vigente, por lo que los problemas de la posible inconstitucionalidad de los IPPs y la venta de excedentes a la CFE seguirían vigentes, a pesar de lo cual se podría esperar que dicho organismo continúe promoviendo su autonomía de gestión en sus propios términos. En este caso, tal vez nos encontraríamos en una situación peor que la actual, pues se tendría un monopolio sin regulación.

- Por consiguiente, lo ideal será que previo a su aprobación, la reforma propuesta sea modificada teniendo como objetivo primordial el satisfacer las necesidades de la sociedad mexicana, en los mejores términos y condiciones de costo, oportunidad y calidad, tanto en el corto como en el largo plazo.

Comentarios particulares

Considerando el alcance de la reforma propuesta, ésta califica como anteproyecto de alto impacto, por lo que debió incluirse el estudio costo beneficio, el cual se omitió en la MIR presentada por la Sener. Sin embargo, en general la calidad de la MIR es aceptable buena, lo cual evidencia el esfuerzo realizado por la Sener para elaborar ese instrumento. Sin perjuicio de lo anterior, en la presente sección se señalan los temas acerca de los cuales la reforma propuesta presenta ciertas deficiencias, en aras de que se busque una mejora de la misma de forma tal que satisfaga las necesidades de la sociedad mexicana.

1. Acceso a las redes de transmisión y distribución

Según lo establecido en la propuesta de reforma al sector eléctrico, la Nación conserva el monopolio del suministro, la transmisión y la distribución en el servicio público. Para tal efecto se crea el Centro Nacional de Control de Energía (Cenace) como un organismo público descentralizado, responsable del control operativo del sistema eléctrico nacional y de la operación del despacho de generación. En la MIR se señala que a través del Cenace⁴ se garantizará el acceso y uso no discriminatorio de las redes de transmisión y distribución. La CFE tendrá a su cargo estas redes hasta el 1º de junio de 2006, fecha en la que el Cenace dejará de formar parte de dicho organismo, o hasta que el 12.5% de la generación de energía eléctrica nacional sea adquirida por los "autoconsumidores"⁵ (MIR, acción regulatoria 10).

¹ Los argumentos que sustentan esta afirmación se encuentran a lo largo de este escrito.

² La constitucionalidad de los IPPs está en entredicho a raíz de los considerandos de cinco ministros en la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la controversia referente a las modificaciones al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (Controversia Constitucional 2212001).

³ Más adelante se explica esta afirmación.

De hecho, según la reforma propuesta, la CRE es el órgano encargado de ordenar y garantizar el acceso.

⁵ En la MIR se define a los "autoconsumidores" como usuarios cuyo consumo alcance o supere los 2500 MW hora al año y se encuentren registrados en la CRE. De acuerdo con lo propuesto en la reforma, estos particulares podrían, en principio, vender y adquirir energía eléctrica directamente de otros particulares, de la CFE o de otros comercializadores, o bien, pueden optar por permanecer en el régimen de servicio público, en cuyo caso el Estado esta obligado a prestarles el servicio bajo condiciones reguladas. Como se menciona en este escrito, esto particulares también podrán optar por abastecerse a través de figuras de autoabastecimiento y cogeneración.

Asimismo, se señala que este lapso de transición es necesario para que la separación del Cenace de la CFE sea segura y para que se tenga el tiempo suficiente de desarrollar el paquete necesario para la programación del sector. Sin embargo, no queda claro que estos objetivos se cumplirían en el remoto caso de que se llegue al 12.5% de la generación de energía eléctrica adquirida por los "autoconsumidores" antes del 1º de junio de 2006.

De acuerdo con comentarios realizados por particulares; es muy probable la dependencia del Cenace de la CFE -aún en el corto plazo- sea percibido como un obstáculo para tener acceso al sistema eléctrico, puesto que los particulares interesados estarían sujetándose a los designios de su mayor competidor. En ese mismo sentido versa la opinión de académicos del Colegio de México que señalan que para evitar prácticas anticompetitivas de la CFE, es necesario "separar los activos de la red de transmisión de la tutela de la CFE y entregarle la potestad completa al CENACE". Dado que la creación del Cenace en el 2006 aparece como un ~~desincentivo a la inversión privada~~ -misma que, según se deduce de la MIR, es un pilar de la propuesta de reforma para garantizar el crecimiento eléctrico de este país- es necesario repensar esta decisión y tratar de apresurar la creación del multicitado centro como un ente independiente de la CFE y de la Sener.

2. Regulación de agente dominante

En el anteproyecto de reformas y adiciones a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica se incluye la regulación de agente dominante. Al respecto cabe mencionar que aun si la regulación de agente dominante pudiese ser aplicada a la perfección, el resultado obtenido nunca será igual al resultado que se derivaría de las disciplinas por un mercado donde realmente exista competencia. En una opinión de un académico del Colegio de México remitida a esta Comisión, se señala:

Se asume que la CRE podrá controlar la posibilidad de subsidiación cruzada que ejerza la CFE al tener un mercado en competencia (el de los grandes usuarios) con los rendimientos que obtenga de un mercado cautivo (los ingresos del servicio público). Esto ocurriría más si se permite la reestructuración de tarifas que permita quitar los subsidios que ahora se otorgan y que implican precios por encima de los de nuestros socios comerciales. Telmex actualmente tiene un esquema de regulación por incentivos y efectúa subsidiación cruzada, pues utiliza los ingresos de las actividades que tienen altos rendimientos y poca competencia, para subsidiar a los servicios en competencia. Si bien se habla de separación contable, es difícil anticipar si esto se podrá efectuar de manera eficiente. En vanos países ha costado trabajo implementar esquemas de separación contable para la industria de telecomunicaciones y al no nombrar a la CRE organismo autónomo se ve difícil que tenga el poder político necesario para lograr su objetivo.

Por consiguiente, sería necesario reducir al máximo las posibilidades de que la CFE actúe como agente dominante, no sólo con la actuación de la autoridad reguladora, sino introduciendo competencia creando varias empresas de la Nación y efectuando una reestructuración de la CFE y LFC. De forma complementaria será indispensable contar con una CRE fortalecida y autónoma de la CFE y de la Sener.

3. Fortalecimiento de la autoridad reguladora

Adicionalmente, el éxito de los particulares para conseguir el acceso a las redes de distribución y transmisión y de la regulación de la CFE como agente dominante, depende fundamentalmente de dos elementos: 1) de lo que la normatividad secundaria disponga al respecto y 2) de que la autoridad reguladora (CRE) cuente con los recursos, atribuciones y fuerza necesarias para vigilar el cumplimiento de la regulación y sancionar a quienes la

incumplan. Respecto al primer elemento, se desconoce aún cuál será esta normatividad secundaria. Lo que es claro es que la CFE tratará de que la misma la beneficie⁶.

Sobre el segundo elemento, en la sección "Acciones regulatorias" (acciones regulatorias 11, 12 y 13) se incluyen las atribuciones de regulación y vigilancia por parte de la CRE, asimismo, en la sección Análisis de Implementación se señala que las facultades de la CRE serán ampliadas y se le dotará de recursos adicionales. No obstante lo anterior, no queda claro si la ampliación de presupuesto y facultades propuesta en la reforma será suficiente para alcanzar el objetivo señalado⁷, puesto que además de lo dispuesto por la regulación del sector eléctrico, se debe poner especial atención a lo dispuesto por el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley Orgánica de la Administración Pública y el Reglamento Interior de la Secretaría de Energía. Cualquiera de estos ordenamientos puede tanto fortalecer como restar autonomía a la actuación de la CRE.

En tal virtud, subyace cierto grado de incertidumbre en cuanto a la garantía de acceso a las redes de transmisión y distribución propuesta en la reforma eléctrica. La recomendación de esta Comisión es que a la autoridad reguladora se le imponga el menor número posible de obstáculos. En este sentido es indispensable que la decisión en materia de acceso por parte de la autoridad sea obligatoria para la CFE y que dicha autoridad cuente con atribuciones coercitivas para ello. Las buenas intenciones no son suficientes.

4. Reestructuración de la CFE y LFC.

Según lo manifestado en la MIR, con el anteproyecto Ley Orgánica de la Comisión Federal de Electricidad y diversos artículos reformados o adicionados a la LSPEE se pretende fortalecer a la CFE y a LFC, permitiendo que dichas empresas se modernicen y cuenten con mayor autonomía de gestión. Esto es, la CFE se mantiene como un organismo público descentralizado con autonomía de gestión, pero sujeto a los lineamientos que emita la SHCP en materia presupuestal y la Secodam en cuanto a evaluación.

Sin embargo, de manera paralela, es necesario reestructurar estas empresas, para lo cual no necesariamente se requiere modificar la regulación vigente o la regulación propuesta. Esta reestructuración implica obtener ganancias en eficiencia en los rubros de generación, distribución, y transmisión. Si bien son relativamente menores las ganancias que se lograrían en generación mediante la reforma propuesta⁸, en transmisión y distribución podrían ser considerables, sobre todo al fomentar la reducción de pérdidas de capacidad y energía en dichos segmentos. Es importante considerar que con la "reducción de subsidios", son los consumidores quienes pagan las ineficiencias de la CFE y LFC.

⁶ Dado que el Cenace estará inicialmente dentro de la CFE, a esta última le tocará elaborar los anteproyectos de normatividad para el despacho y control de la red nacional de transmisión. Esta normatividad será indispensable para el acceso a las redes.

⁷ De hecho, en opinión de académicos del Colegio de México, "se le deben dar mayores facultades a la CRE, en particular nombrarlo organismo autónomo (con propiedades jurídicas similares a las del IFE)". Independientemente de la idoneidad de esta propuesta, tal vez sea conveniente revisar el Reglamento Interior de la Sener para que al menos en dicho instrumento se muestre la independencia de la CRE lo más pronto posible.

⁸ Las ganancias en generación son relativamente reducidas puesto que actualmente ya se permite la participación del sector privado en este rubro, dentro de la cual destacan los IPPs. Sin embargo, habría ganancias si se eliminan restricciones como obligar a dichas empresas a adoptar el contrato colectivo del SUTERM. Asimismo, las ganancias más grandes en generación se darán en la medida en que se reestructure el parque de generación de mayor edad de la CFE y LFC, que opera con estándares de productividad muy lejanos a las mejores prácticas internacionales.



5. Parámetros de calidad y eficiencia

En estrecha relación con el tema anterior, se encuentran los aspectos de calidad, oportunidad y eficiencia con que estas empresas paraestatales prestan el servicio público. En principio, es necesario conocer su situación actual, cómo se comparan con otras empresas, si es factible que mejoren y en cuánto tiempo.

En el documento *Electric Plant Cost and Power Production Expenses 1991⁹*, publicado por la *Energy Information Administration*, se señala que la Generación Bruta por Trabajador de Generación para la CFE es aproximadamente dos veces menor que el mismo indicador para una planta americana de vapor cuyo inicio de operaciones fue en 1929, y casi cuatro veces menor que una planta que inició operaciones en 1984. Sería interesante conocer la evolución de indicadores como éste para conocer el desempeño reciente de la CFE. El problema radica en analizar la estructura los costos de la CFE para, entre otros, validar las tarifas que propicien la eficiencia en el consumo-yen la prestación del servicio público de energía eléctrica.

For consiguiente, es necesario incluir en el paquete de reformas parámetros de dichos aspectos, a fin de conocer el mínimo indispensable del desempeño de estas empresas, así como las metas calendarizadas a las que deben alcanzar. En este sentido, es conveniente que se proporcione a nuestros legisladores los estándares de productividad y calidad de servicio con los que operan las empresa eléctricas paraestatales.

6. Obligaciones de la CFE y LFC

Considerando que la CFE y LFC son entidades paraestatales y que conservarán esa categoría, a nivel de ley debe quedar claramente señalada su obligación de servir al interés público, esto es, de producir sus bienes y servicios en los mejores términos y condiciones (oportunidad, precios, calidad) y de ofrecerlos en dichos términos a los usuarios. Asimismo, éstos tienen derecho a que se garantice el suministro en los mejores términos y condiciones posibles. Estas obligaciones y derechos deben quedar expresamente establecidas en ley.¹⁰ También deben estar plasmadas en ley las sanciones correspondientes para la CFE y LFC cuando no cumpla este mandato.

En tal virtud, valdría la pena incluir en la propuesta de reforma, disposiciones legales establezcan con toda claridad:

- Derechos y obligaciones para CFE y LFC.
- Derechos y obligaciones para los particulares en su relación con la autoridad, incluyendo a CFE y LFC.
- Derechos y obligaciones para los usuarios.

Dado que actualmente las obligaciones en cuanto a la calidad del servicio no se cumplen – frecuencia y voltaje-, sería de utilidad que, como se mencionó anteriormente, el Congreso conociera los indicadores de calidad y productividad¹¹, segmento por segmento y region por

⁹ Este documento se cita en el Resumen y comentarios al documento elaborado por la CFE "Cambio estructural del sector eléctrico, presentado ante la Comisión Intersecretarial de Desincorporación en julio de 1995.

¹⁰ Si bien el anteproyecto de la LSPEE incluyó las bases de estas obligaciones, su implementación queda sujeta a la expedición de normatividad secundaria.

¹¹ Por ejemplo, para la calidad del suministro: continuidad en el suministro de energía, interrupciones de larga duración, tiempo de rehabilitación del suministro, límites para la frecuencia y para la duración de las interrupciones e interrupciones planeadas y no planeadas; para la calidad del voltaje: magnitud, frecuencia, distorsión de la forma de onda, interrupciones de corta duración, oscilaciones y transitorios; y para la calidad comercial: problemas de medición, notificación de interrupción del suministro, reclamaciones de voltaje, tiempo de reparación, pago por penalización, garantía de conexión y/o tiempo de conexión, entre otros. (Fuente: Madrigal Martínez, Manuel, Dr

región, de la CFE y LFC, así como los pasivos laborales actuales y contingentes. De esta manera, nuestros legisladores podrían tomar decisiones mejor informadas respecto al diseño del esquema de autonomía de gestión de las empresas, imponiéndoles a las empresas mencionadas cierta responsabilidad y determinadas obligaciones hacia los usuarios: entre las cuales se pueden incluir objetivos para los indicadores de productividad y calidad en el servicio, de forma que éstos tiendan rápidamente hacia las mejores prácticas internacionales

Es necesario centrar en los aspectos fundamentales, el debate que se ha dado en los medios acerca de la autonomía de gestión de las entidades paraestatales. No se trata de que dichas empresas puedan actuar sin algún tipo de regulación u obligaciones para con el Estado y los usuarios, ni de que estén totalmente atadas para tomar cualquier decisión. En el fondo lo que se discute es si el resultado financiero de las paraestatales será controlado por la SHCP o por las propias paraestatales. De ser este último el caso, lo importante es que en la ley se incluyan los elementos suficientes para que las decisiones se tomen considerando el interés nacional, no el de las referidas empresas. Esto implicará que la SHCP pueda a su vez programar con base en la trayectoria exógena esperada del citado resultado financiero.

7. Umbral de 2500 MW hora al año para clasificar como "autoconsumidor"

Entre los Efectos Generales del Anteproyecto (MIR, p. 21) y los beneficios no cuantificables (MIR, Anexo-G, p. 1) se menciona la participación directa de los "autoconsumidores". Se señala que

"el límite de 2500 MWh al año responde a que a partir de esos consumos sólo se encuentran las empresas e industrias donde la electricidad es un insumo de sus procesos productivos y que además cuentan con estabilidad en su producción para poder garantizar contratos de largo plazo con generadores. Aunado a lo anterior, al ser la reforma eléctrica un proceso perfectible, se busca que en un principio no desproteger a CFE y se encuentre en riesgo de perder un número importante de clientes, que pongan en riesgo a la empresa y a la viabilidad del sector".

En su momento, será necesario enriquecer la justificación de este umbral de 2500 MW/h al año para lo cual se deberán proporcionar los elementos –técnicos, económicos, entre otros- en los que se basó dicha decisión. Es decir, se requeriría fortalecer los argumentos que llevaron a determinar a la Sener un límite de 2500 MWh al año, que es superior en 500 unidades al umbral que se manejó en propuestas previas. De esta forma, se daría un mejor sustento a este límite que podría parecer arbitrario y con el que parte importante del sector industrial ha mostrado su desacuerdo.

La justificación actual es débil toda vez que en esta modalidad de "autoconsumo" existen límites a la libertad de elección de los consumidores. Sin embargo, estas restricciones no existen para las modalidades de cogeneración y autoabastecimiento.

"Regulación y competencia en los mercados de Electricidad. Calidad de la Energía y su regulación". Instituto Tecnológico de Morelia, conferencia APEC-CFE, Ciudad de México, mayo 30-31, 2002).

En cuanto a productividad, se pueden incluir indicadores tales como número de trabajadores por kw de generación instalado, número de trabajadores por segmento (trabajadores/kwh), nómina anual por segmento (S/kwh), número de trabajadores por kilómetros de líneas de transmisión, número de trabajadores por kilómetros de líneas de distribución, número de trabajadores por planta de generación, disponibilidad de cada planta de generación, régimen térmico de cada planta de generación por tipo de combustible utilizado, eficiencia energética de cada planta de generación por tipo de combustible utilizado, y/o pérdidas de capacidad y de energía por segmento

8. Diseño del mercado

Para que el esquema de despacho propuesto funcione (MIR, acción regulatoria #4), se requiere que:

- a) existan varios compradores y muchos vendedores
- b) ningún participante tenga poder sustancial
- c) se establezcan reglas claras de acceso y de operación y control.
- d) el Cenace, la CRE y la Sener sean independientes entre ellas y también de la CFE.

Si alguna de estas condiciones no se cumple -en principio, las condiciones (b) y (d) claramente no lo hacen- la CFE podría tener la capacidad de controlar los precios. Adicionalmente, persiste la integración vertical de la CFE, que con un esquema de mercado como el propuesto, podría llevarnos a casos como el de California¹². Para tal efecto se incluye la regulación de agente dominante, cuyos resultados e incierto margen de aplicación son comentados en este escrito en las secciones "Regulación de agente dominante" y "Fortalecimiento de la autoridad reguladora".

Un punto de referencia para evaluar el posible funcionamiento de un mercado es que el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica vigente ya habla de un mercado eléctrico y el desarrollo de éste, tal como se reconoce en la sección "Problemática" de la MIR, ha tenido un éxito sumamente reducido.¹³

Respecto al diseño de mercado, en opiniones de académicos del Colegio de México se ha señalado que dado que "no se está pensando en desconcentrar horizontalmente a las actividades de generación de la CFE",¹⁴ cuya participación en la generación "es superior al 90 por ciento", además de que "la red de transmisión no está bien mallada", la CFE podría "obtener rendimientos altos en aquellas regiones en las que existen restricciones en la red de transmisión y utilizar estos rendimientos para subsidiar a sus generadores en aquellas regiones en las que haya competencia". En tal virtud,

"en un principio se debería de pensar en un esquema de despacho basado en costos calculados por parte de la CRE y sobre la base de éstos costos asignar la orden de mérito. Par ahora, no se debe pensar en el establecimiento de un mercado, con las asimetrías que existen actualmente. Hasta que no aseguremos la desconcentración horizontal de las plantas de generación pública sería difícil pensar en el funcionamiento de un mercado"

Por otra parte, al lado del mercado propuesto coexistirían las figuras de autoabastecimiento y cogeneración, pero ni en la MIR ni en la reforma propuesta queda claro cuales serán los términos de dicha coexistencia, dado que todos los participantes estarían haciendo uso de la

¹² California se caracterizó por una red de transmisión no madura, lo cual facilitó que algunas empresas pudieran controlar los precios de electricidad al mayoreo. En México, si la reforma entra en vigor en los términos propuestos, CFE y LFC tendrían más de 95% de la capacidad de generación y 100% de la demanda -excluyendo cogeneración y autoabastecimiento. Si el esquema de regulación tarifaria permite trasladar estos costos artificialmente elevados a los consumidores, podría haber graves pérdidas en bienestar para los mismos.

¹³ En relación con este mercado previsto en el reglamento, se puede observar que existen reglas de despacho, pero que las mismas son expedidas por la propia CFE, y además, que de acuerdo con los contratos de interconexión, los vendedores reciben el 85% o el 90% del costo marginal de la CFE, monto que por lo general está notablemente por debajo del precio que pujarían. En pocas palabras, actualmente la CFE realiza lo que en la teoría económica se conoce como discriminación de primer grado. En vez de pagar el precio que pujarían, pagan el costo variable de los generadores. CFE extrae toda la renta, generando también pérdida social porque en el margen se dejan de construir y operar proyectos de generación socialmente deseables.

¹⁴ De hecho, a esta Comisión se le ha hecho el señalamiento de que si bien la reforma propuesta se ha elaborado bajo ciertas restricciones políticas, más adelante será necesario pensar en "la desconcentración horizontal de las empresas de generación públicas (aunque no se privatizan), así como en "la posibilidad de fomentar la inversión privada en la CFE (manteniéndose la mayoría por parte del Estado", entre otros aspectos que ya han sido mencionados en este escrito.

misma infraestructura. Al respecto, surge cuestionamientos como quién tendrá prelación en el despacho y en qué términos se realizará este último. Intuitivamente, si se establece el acceso y todas sus reglas en los mejores términos y condiciones, no queda claro que los usuarios optarán por el esquema de "autocosumidores", puesto que éste presenta restricciones que no se encuentran en las figuras de cogeneración y autoabastecimiento. Por el contrario, si se sesga la decisión regulatoria para favorecer el "autoconsumo" ¿para qué dejar que existan de manera permanente las figuras de cogeneración y autoabastecimiento? A la luz de lo anterior, convendría revisar el esquema de incentivos y el mecanismo de transición, a fin de evaluar las probabilidades de obtener el resultado propuesto.

Considerando lo anterior, en opinión de esta Comisión, será necesario que la estructura de mercado propuesta en la reforma sea evaluada con mayor detenimiento, y modificado si es necesario, con el propósito de garantizar el éxito de su funcionamiento. En este sentido, es cuestionable la coexistencia de las figuras de cogeneración y autoabastecimiento con la de "autoconsumidores". De hecho, debería existir un régimen transitorio para los primeros y un régimen permanente para los segundos, que permita libertad de elección para todos los consumidores, en los mejores términos y condiciones.

9. Tarifas

El establecimiento de las tarifas será una actividad conjunta de la SHCP y la CRE. En este caso, se puede observar que ambas entidades tienen objetivos que muy probablemente no coincidan, pues la SHCP tiene un objetivo fiscal, mientras que la CRE tiene uno de eficiencia. Por consiguiente, dada la asimetría de atribuciones, es muy probable que el cumplimiento del objetivo fiscal rebase al de eficiencia del consumo y del suministro.

El proceso de fijación de tarifas vigente ha sido fuente de incertidumbre para los inversionistas. Es indispensable establecer procedimientos y etapas para la fijación de las referidas tarifas, de manera que se genere certidumbre jurídica y se promueva la eficiencia tanto en la prestación del servicio como en el consumo. En tal virtud, debe preverse un procedimiento explícito y transparente, con etapas y plazos para que las dependencias, organismos y consumidores "intervengan" u "opinen" en la fijación de las tarifas, de forma tal que además se garantice que las tarifas trasladen al usuario (*pass through*) el costo mínimo, se promueva la eficiencia del operador para que éste se encuentre acorde con las mejores prácticas de la industria.

Finalmente, es de suma importancia señalar que si bien en la MIR se señala que de eliminarse el subsidio, las tarifas deberían aumentar (sección "Problemática" p. 9), la probabilidad de que esto suceda (v.gr. que las tarifas se ubiquen por encima de los niveles actuales) disminuiría en la medida en que los suministradores alcancen los parámetros de eficiencia y calidad acordes con las mejores prácticas internacionales, como se señaló previamente en este dictamen. De ser este el caso, es muy factible que varias tarifas, lejos de aumentar, disminuyan. Este aspecto refuerza la importancia de reestructurar las empresas eléctricas

Conclusión

Si pasa la reforma constitucional, lo ideal sería hacer una ley completamente nueva que esté acorde a ese cambio constitucional y que no lleve implícita o explícitamente los problemas aquí señalados.

Sin más por el momento, le envío un cordial saludo.

ATENTAMENTE

Con fundamento en el "Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, a los servidores públicos que se señalan" publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2002.



BENJAMÍN CONTRERAS ASTIAZARÁN
COORDINADOR GENERAL DE ENERGÍA, INFRAESTRUCTURA Y MEDIO AMBIENTE

c.c.p.

*Alí Haddou Ruiz.- Coordinador General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio.- Cofemer.
Lic. Bernardo Rojas Nájera.- Coordinador Ejecutivo.- Cofemer.*