

## La reforma eléctrica de 2013 y la fallida contrarreforma de 2022 en México: asimetrías desde la perspectiva de las políticas públicas

### *The 2013 electricity reform and the failed counter-reform of 2022 in Mexico: asymmetries from a public policy perspective*

Jaime Torres Fragoso

Universidad del Istmo / CONACYT (México)

jaimetorres@bianni.unistmo.edu.mx

Recibido 19/09/2022 – Aceptado 13/03/2023

**Resumen:** Esta investigación compara las diferencias más significativas entre la instrumentación de la reforma eléctrica de 2013 en México y el frustrado intento de contrarreforma de 2022. Para ello, desde el enfoque de las políticas públicas, se consideraron los procesos de negociación seguidos, los elementos, las bondades y los impactos, tanto visibles como esperados, de ambos programas. Los resultados encontrados muestran que la reforma de 2013, a partir de lo que la teoría en torno a las políticas públicas sugiere, fue bien articulada y, desde una perspectiva económica, medioambiental y de gestión pública, incorporó las mejores prácticas para el subsector eléctrico. En contraste, la propuesta de reforma de 2022 se planteó de una manera incorrecta, además de que representaba una regresión en esas mismas materias. El artículo plantea la restitución de un modelo de Estado moderno que, con el apoyo del sector privado, nacional e internacional, cumpla de manera eficaz sus diversas funciones.

**Palabras clave:** reforma eléctrica de 2013, contrarreforma eléctrica de 2022, México, políticas públicas

**Abstract:** *This research compares the most significant differences between the implementation of the 2013 electricity reform in Mexico and the frustrated attempt of counter-reform in 2022. For this purpose, from a public policy approach, the negotiation processes followed, the elements, the benefits and the impacts, both visible and expected, of both programs were considered. The results found show that the 2013 reform, based on what public policy theory suggests, was well articulated and, from an economic, environmental and public management perspective, incorporated the best practices for the electricity sub-sector. In contrast, the 2022 reform proposal was framed incorrectly and represented a regression in those same matters. The article proposes the restitution of a modern State model that, with the support of the national and international private sector, effectively fulfills its various functions.*

**Keywords:** 2013 electricity reform, 2022 electricity counter-reform, Mexico, public policies

### 1. Introducción

Wood y Martin (2018) no se equivocan al afirmar que la negativa histórica de abrir a la competencia el sector energético, como sí ha ocurrido en el comercio y en las manufacturas, explica en parte la baja competitividad y productividad de México. Y que los problemas presentes en este sector, como el declive en la generación de petróleo y los altos precios de la electricidad para los consumidores industriales, limitaron el desarrollo del país. A pesar de que con anterioridad se hicieron intentos para adecuarlo y permitir la inversión privada, la reforma de 2013 representó el proyecto más ambicioso para modernizar el sector energético. Antes de ella, la producción de energía eléctrica por parte de empresas privadas era muy acotada y la nula competencia en el mercado originó prácticas ineficientes, como la operación de plantas obsoletas y la falta de capacidad de generación de energía limpia (Viscidi, 2018).



A pesar de no estar exenta de críticas o problemas, como toda política pública, en términos generales se acepta que el diseño de la reforma energética de 2013, específicamente la eléctrica, incorporó las mejores prácticas administrativas y medioambientales. Sin embargo, la llegada al poder de la izquierda en 2018, por primera vez en la historia de México, vino acompañada, además de una ideología distinta, de múltiples transformaciones en las estructuras y programas de gobierno. Lo que en la práctica se experimentó fue la sustitución de un modelo de apertura y reducción de la intervención estatal directa, a uno que inhibe la competencia y promueve la figura del Estado como el principal protagonista de la acción pública. Bajo esas premisas se concibieron, respectivamente, la reforma constitucional en materia eléctrica de 2013 y la iniciativa, finalmente rechazada en el Congreso en 2022, para nuevamente reformar el subsector económico de energía eléctrica.

Connotados autores latinoamericanos en la materia como Aguilar (1992a) y Roth (2009), notaron que el proceso de elaboración de las políticas públicas había sido, relativamente, poco estudiado y que su análisis reside más en la explicación que en la prescripción. Por lo tanto, y reconociendo que sin duda hay avances estimables, esta investigación busca contribuir en la generación de conocimientos en la disciplina. En este sentido, se plantean cuatro preguntas de investigación: 1. ¿Cuál es el sustento teórico que explica la consecución de la reforma eléctrica de 2013 en México?, 2. ¿Cuál fue el proceso de negociación seguido, los componentes, atributos e impactos de esta política?, 3. ¿Cuáles fueron las causas del fracaso de la iniciativa de reforma eléctrica de 2022? y 4. ¿Cuál fue el proceso adoptado, los componentes, atributos y posibles impactos de esta iniciativa?

Para responder las interrogantes trazadas, el artículo integra cinco apartados. El primero representa el marco teórico de la investigación e incluye la descripción de la aproximación estratégica de las políticas públicas, además de sus elementos, tipos y ciclo. Los autores aquí citados son relevantes para entender la forma de hacer políticas públicas en Hispanoamérica y para desarrollar la discusión del trabajo. En el segundo se explica de manera sucinta la metodología, mientras que en el tercero y en el cuarto se describen, de manera respectiva, el proceso, los componentes, los atributos e impactos de la reforma eléctrica de 2013, y del intento de reforma de 2022. En el quinto apartado se desarrollan la discusión y las conclusiones.

## 2. Las políticas públicas como modelo explicativo

### 2.1. Políticas públicas: concepto y aproximación estratégica

De acuerdo a Tamayo (1997: 281), las políticas públicas son el “conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”. Mientras que para Cabrales y Rey (2021), “las políticas públicas son el sistema de leyes, medidas reguladoras y otras acciones que los gobiernos diseñan e implementan en respuesta a los problemas de sus ciudadanos, buscando mejorar su bienestar” (p. 39). Según Aguilar (1992a: 22), la definición descriptiva de la política pública se vincula con su aspecto institucional y se puede entender como “la decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación, y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos”.

Para Roth (2009), el análisis de políticas públicas, en vez de sustentarse en el estudio del Estado, se enfoca en la actividad específica del Estado (*outputs/outcomes*), lo que incluye la identificación de los objetivos de los actores participantes. Aguilar (1992a) anota que la política pública no es producto de una fría estimación acerca de los efectos más probables y menos gravosos de las alternativas disponibles, pero tampoco es enteramente el resultado de un razonamiento objetivo respecto a la capacidad instalada y los recursos de las instituciones estatales. Una política condensa la lucha de personas o grupos, a veces antagónicos, que pretenden alcanzar los máximos beneficios. Al final del día, apunta, la *policy* es, en cierto grado, la vieja *politics*, es decir, juegos de poder. Por consiguiente, lo conveniente es generar políticas racionales, pero viables desde una perspectiva política, económica y administrativa.

Lo que es indiscutible es que existe consenso en que, para atender de una manera adecuada los asuntos públicos más demandantes, los gobiernos deben implementar políticas públicas. Como lo dijera Lasswell (1951) en su célebre tratado, la orientación hacia las políticas (*policy orientation*) se centra en el proceso de la política y en la necesidad de manejar con destreza y talento esa acción. Aguilar (1992a) indica que el viejo modelo de gobierno solía uniformar los problemas y emplear políticas iguales o muy similares para solucionarlos, pero que dirigir en escenarios políticos plurales, como los que vivimos hoy en día, exige que se gobierne por políticas y con sentido público.

El propio Aguilar (1992b) señala que el estilo de hacer la política y las políticas públicas en México, después de la revolución, fue marcadamente centralizado en el gobierno federal, sin los contrapesos necesarios debido a una reducida competencia democrática y a una opinión pública subordinada al poder. No obstante, en el nuevo modelo de *policy orientation* se replantean los límites de los ámbitos político y privado, donde el primero se vuelve más plural y competitivo. Al respecto, Roth (2009) indica que la estrecha relación de las esferas pública y privada, del Estado y la sociedad, y la cogestión en varios aspectos de las políticas públicas, anula la división entre ambas y demanda la concepción de un nuevo modelo de Estado, más relacional. Majone (1996) coincide en que la forma de elaborar políticas públicas experimenta una transformación, dejando en el pasado el patrón centrado en el Estado, con sentido de arriba hacia abajo (*top-down*), hacia un esquema más contractual. En este nuevo modelo, las instituciones (entendidas como las reglas del juego) asumen un rol esencial.

También es claro que los recursos políticos, económicos y administrativos del Estado son limitados, incluso escasos, por lo tanto, cada decisión tomada de forma inadecuada acarreará costos de oportunidad elevados Aguilar (1992b). Ante ello, los gobiernos tienen que decidir con raciocinio e intuición, aunque bajo una serie de restricciones, cuál alternativa es la más apropiada para alcanzar los fines públicos. En tal sentido, dada la complejidad de los problemas públicos, Méndez (2020) plantea que las políticas públicas se apliquen de forma estratégica, es decir, que no se sustenten en las buenas intenciones y que en su hechura se asuma una posición crítica y objetiva. Por lo que, agrega, además de considerar las características del entorno local, es cada vez más importante reparar en las tendencias que incorpora el contexto internacional. No obstante, como apunta Aguilar (2015), esta capacidad no ha estado siempre presente en los gobiernos, particularmente en los latinoamericanos:

“Un político que no reconoce sus propias fortalezas y sus francos vulnerables, [...] que no presta atención a los movimientos de su entorno económico nacional y mundial, a los cambios tecnológicos y sociales [...] viene a ser una suerte de despistado peligroso, a pesar de la nobleza de sus ideales y afanes, o suele ser un sospechoso autoritario, confiado en su poderío, acaso imbatible en el momento, pero a la postre endeble. [...] los gobiernos acostumbraron a proyectar objetivos, establecer prioridades, definir líneas de acción y señalar instrumentos, agentes y tiempos, como si no existieran restricciones de variado tipo en sus sociedades, como si todo el mundo estuviera unánimemente de acuerdo con la ruta trazada y, de manera particular, como si el gobierno dispusiera de las capacidades para prever contingencias, neutralizar oposiciones y para controlar o dar cauce a las transformaciones de su entorno económico y político, que se poblaba de actores cada vez más diferenciados, cambiantes, independientes y hasta adversos a las iniciativas gubernamentales. Tal vez el principal rasgo de conducta de los gobiernos autoritarios no sólo latinoamericanos haya sido no tomar en cuenta ni en serio su entorno, considerando que nada alrededor del palacio representaba un real desafío o una amenaza preocupante para sus proyectos y pronunciamientos, que todo estaba totalmente bajo control y que no había rivales que no pudieran sujetarse y disciplinar en el momento oportuno mediante múltiples mecanismos, duros o blandos. Este síndrome de omnisciencia, supremacía y autosuficiencia de nuestros gobiernos, tan distintivo de nuestra tradición estadocéntrica, y que fue justificado con doctrinas de la soberanía [...] ocasionó que no se cultivaran formas de planeación y dirección estratégica, aunque nominalmente se aderezaran los planes, programas y gestiones con el elegante calificativo de estratégicos” (Aguilar, 2015: 209-210).

Roth (2009) coincide con esa apreciación al señalar que, desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas, el Estado dejó de ser una institución aislada, soberana, autosuficiente, rectora de la sociedad y garante del interés general, y que las instituciones que lo conforman han perdido capacidad de control respecto a los procesos políticos y sociales. Adiciona que diversos actores sociales han construido formas de resistencia a las intenciones de mando hegemónico estatal y que hay, por tanto, un proceso que vuelve más horizontal la posición del gobierno frente a diversos grupos de interés. Así, el Estado está influenciado por la sociedad civil organizada, ya sea a través de empresas (particularmente las internacionales) o en forma de movimientos sociales y, a pesar de que la ciudadanía le exige más, éste ya no cuenta con la debida autonomía y capacidad de actuación, decisión y de imposición de reglas. En suma, el mismo trabajo sugiere que el Estado parece ya no ser el espacio propicio (o al menos no el único), para las negociaciones entre actores sociales, económicos y políticos.

A pesar de lo anterior, Aguilar (2015) apunta que el surgimiento de la competencia democrática y la transición hacia la liberalización económica, obligaron a los gobiernos a incorporar el enfoque estratégico en sus tareas. Esto es así, agrega, ya que el gobierno se enfrenta a un contexto cambiante y multidimensional,

representado por la globalización de la economía y el surgimiento de problemas de escala mundial, imposibles de controlar con el viejo estilo jerárquico de mando y disuasión, y con un enfoque doméstico.

Para Aguilar (1992b), era difícil justificar, con argumentos convincentes, la mutación del Estado en un órgano autoritario, interventor al extremo, propietario y, además, deficitario. Estrategias como la privatización, la desincorporación, la desregulación, la liberalización y la apertura, no son diseñadas para debilitar o acabar con el Estado, por el contrario, pretenden devolverle sus atribuciones originales, su razón de ser, que incluye la promoción de las libertades.<sup>1</sup> Es necesaria la intervención social del Estado, advierte, pero eso no debe significar una desenfrenada y unilateral pretensión estatizante. Incluso, más importante que acerca del tamaño del Estado, es la discusión respecto a las políticas a implementar para enfrentar con inteligencia los problemas públicos. Por lo que el análisis y hechura de políticas públicas permite definir un amplio conjunto de estrategias de acción. Roth (2009) anexa que el Estado debe negociar los mecanismos para implementar las políticas diseñadas.

## 2.2. Componentes, tipos y proceso de las políticas públicas

Majone (1996) identifica tres rasgos en la hechura de políticas públicas: 1. La eficiencia como objetivo central. Donde el objetivo es mejorar la posición de todas o casi todas las personas o grupos sociales, no mejorar la posición de un grupo a expensas de otro. 2. La importancia estratégica de la credibilidad política. Más aún en un mundo globalizado e interdependiente, donde la política local se proyecta fuera de las fronteras nacionales. Pero para que ésta alcance sus fines debe ser convincente, ya que incluso a nivel doméstico, la creciente complejidad del medio ambiente merma la efectividad de las técnicas centralizadas de comando y control de la burocracia estatal y 3. La delegación de poderes a unidades tecnocráticas independientes. Las cuales se justifican por su competencia en temas de mucha complejidad técnica y porque pueden asegurar una mayor continuidad a las políticas que los departamentos de gobierno.

De acuerdo a Méndez (2015a), una política pública no puede prescindir de ninguno de los siguientes seis elementos: el problema, el diagnóstico, la solución, la estrategia, los recursos y la ejecución. Con base en ellos, existen tres tipos de política: activa, semiactiva y pasiva (ver Tabla 1); clasificación que resulta útil considerar en el ejercicio comparativo que se desarrolla en este trabajo. Como lo aclara el propio autor, realmente una política pública difícilmente se ajustaría, en estricto sentido, a uno de los tres tipos señalados. Pero lo que sí permiten estos modelos es colocar a las políticas, así sea de manera temporal, en un lugar dentro de la escala. De manera complementaria y reconociendo los efectos del contexto o medio ambiente (enfoque “ecológico”), la misma investigación señala que, cuando se presenten las siguientes tres condiciones: una crisis, una solución a tal problemática y una coalición política dominante, se propiciará la generación de políticas públicas activas. Por el contrario, se añade, cuando sólo se presenten uno o dos de estos factores, la política tenderá a ser menos activa.

**Tabla 1.** Elementos y tipos de política pública

Tipos		Activa	Semiactiva	Pasiva
Elementos	Problema	Su legitimidad es alta para la mayoría de los funcionarios y grupos sociales. Su definición es clara.	Su legitimidad frente a otros problemas es mediana y su definición es un poco confusa.	Su legitimidad es baja y su definición es confusa para muchos actores.
	Diagnóstico	Supuestos claros y legítimos para la mayoría.	Supuestos no del todo claros y legítimos para varios actores.	Supuestos confusos y poco legítimos para muchos actores.

<sup>1</sup> Como sostiene Villar (2007), es en el liberalismo donde se encuentra la raíz del concepto de Estado de derecho, cuyas premisas fundamentales son el respeto de la ley y de la libertad, además de la propiedad y bienestar de las personas, las cuales deben estar acreditadas en una Constitución.

	<b>Solución</b>	Clara y legítima, es conocida por la mayoría.	No del todo clara, legítima, ni bien conocida por varios actores.	Confusa, poco legítima y poco conocida para muchos de los actores.
	<b>Estrategia</b>	Clara, legítima y bien conocida por los actores.	No del todo clara, legítima, ni bien conocida.	Confusa, poco legítima y poco conocida para muchos de los actores.
	<b>Recursos</b>	Adecuados para el desarrollo de la estrategia.	Se ubican en un grado intermedio de acción previsto en la estrategia.	Apenas son suficientes para la ejecución del grado de acción previsto.
	<b>Ejecución</b>	De forma cercana a la planteada.	Grado intermedio de acción. Se hace de forma cercana a la prevista.	Bajo grado de acción. Se hace de forma cercana a la fijada.

Fuente: Méndez (2015a).

Pallarés (1988) sintetiza el ciclo de las políticas en tres fases: 1. Formulación, 2. Implementación y 3. Evaluación. Asimismo, dentro de la formulación incluye cinco momentos: el establecimiento de la agenda política, la definición de los problemas, la previsión, el establecimiento de objetivos y la selección de la opción. Aunque puntualiza que es una descripción conceptual que no siempre se valida en la realidad. Tamayo (1997) subraya que el proceso de políticas públicas, en concordancia con la propuesta anterior, comprende las siguientes etapas: 1. Identificación y definición del problema, 2. Formulación de alternativas de solución, 3. Adopción de una alternativa, 4. Implantación de la alternativa seleccionada y 5. Evaluación de los resultados logrados.

### 3. Metodología

Tal como lo plantean Cázares et al. (1992) y Luna (2011), esta investigación es de tipo documental, la cual, de acuerdo a autores como Hernández Sampieri et al. (2010), es una técnica de indagación cualitativa que recopila y selecciona información a partir de una serie de escritos. Estos mismos científicos anotan que en este tipo de estudios los datos son descripciones de situaciones y eventos, para cuya recolección se emplean técnicas no estandarizadas ni predeterminadas totalmente. Siendo uno de estos métodos la revisión de documentos con el fin de darle sentido a la realidad a través de la interpretación del investigador. Esa metodología se empleó para desarrollar este manuscrito, para lo cual se ejecutó una exploración bibliográfica, fundamentalmente en libros, artículos científicos y comunicados oficiales, y hemerográfica.

La indagatoria ejecutada se puede dividir en tres actividades elaboradas, como en todo estudio cualitativo, de manera prácticamente simultánea o no lineal. La primera de ellas consistió en el estudio del desarrollo, naturaleza y efectos de la reforma eléctrica de 2013. La segunda tarea fue la de identificar los mismos elementos en la propuesta de contrarreforma de 2022. Con el propósito de darle un significado a lo encontrado, la tercera actividad radicó en desarrollar el marco teórico de las políticas públicas desde una perspectiva estratégica, además de presentar sus componentes y proceso. El resultado de lo anterior es el artículo que aquí se presenta, en el cual se asume la investigación documental como:

“una serie de métodos y técnicas de búsqueda, procesamiento y almacenamiento de la información contenida en los documentos, en primera instancia, y la presentación sistemática, coherente y suficientemente argumentada de nueva información en un documento científico, en segunda instancia. De este modo, no debe entenderse ni agotarse la investigación documental como la simple búsqueda de documentos relativos a un tema”. (Tancara, 1993: 94).

De manera específica, la traza metodológica empleada para analizar las dos experiencias descritas se sustenta en el denominado estudio comparado de las políticas públicas y, particularmente, de políticas sectoriales (Grau, 2002). Bulcourf y Cardozo (2008) añaden que, el campo del enfoque comparado, incluye las observaciones sobre fenómenos parecidos en diversas naciones o entre regiones de un mismo país con diferente régimen político. Así, “las políticas públicas comparadas son, como señala Feldman (1978), un método para el estudio de las políticas públicas mediante la adopción de un enfoque comparativo del proceso de las políticas públicas, así como de sus resultados e impacto” (Parsons, 2007: 74). De acuerdo a Grau (2002), la comparación de

políticas sectoriales permite identificar, entre otros aspectos, diferencias en el proceso de construcción de la agenda, en la determinación del problema o en la red de actores.

Parsons (2007) indica que el enfoque comparativo incluye como método los estudios de caso de un asunto de políticas públicas en un país. Al respecto, Méndez (2015b) comenta que, cuando se emplean pocos casos, existen dos diseños de comparación: el de casos más semejantes y el de casos más diferentes. En el primero, se contrastan casos ubicados en contextos semejantes y se examinan las discrepancias. La misma investigación refiere que es posible comparar países similares o diversos casos en una sola nación, por ejemplo, cotejar una política pública en dos fechas diferentes en un mismo país. Esto permite eliminar un buen número de variables explicativas (como el nivel de desarrollo, tipo de cultura, etc.) y establecer relaciones de causalidad entre el reducido número de variables que hayan variado.

Con base en lo anterior, en esta investigación se hará un estudio comparado de políticas sectoriales siguiendo un diseño de casos más semejantes. Dado que un importante conjunto de variables independientes presentes en 2013 se puede considerar como similares a las presentadas en 2022, y que definen a México como nación, este trabajo tratará de apoyarse en otras variables que expliquen las diferencias entre lo sucedido en un año y en el otro. Particularmente, las mencionadas en el apartado del marco teórico: la presencia de una coalición política preponderante, la sensación de una crisis y de una alternativa de solución.

## 4. La reforma eléctrica de 2013

### 4.1. Proceso y componentes

Al día siguiente de su toma de posesión, ocurrida el 1 de diciembre de 2012 y fruto de las negociaciones iniciadas después de las elecciones del 1 de julio, Enrique Peña Nieto y los presidentes del otrora gobernante Partido Revolucionario Institucional (PRI), del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD), firmaron el Pacto por México, que suponía el acuerdo de una agenda política y económica común. Acompañaron el acto los presidentes de las cámaras de Diputados y Senadores, los coordinadores parlamentarios de los mismos partidos políticos, el jefe de gobierno de la ciudad de México y los 31 gobernadores de las entidades federativas del país. Las 95 iniciativas generadas en el marco del pacto entre el gobierno federal y los partidos de oposición, incluidas las reformas estructurales, pretendían redefinir los ámbitos público y privado para fomentar el crecimiento económico (Zepeda, 2017). A pesar de que el PRD abandonó el pacto en noviembre de 2013 por su oposición a la apertura del sector energético,<sup>2</sup> la reforma de este sector fue promulgada el 20 de diciembre de ese mismo año, tras obtener 353 de 500 votos en la Cámara de Diputados y 95 de 128 en la de Senadores, además de que 24 de las 32 legislaturas locales la aprobaron (Wood y Martin, 2018).

Dos de los aspectos centrales de la reforma energética<sup>3</sup> de 2013, sustentada en los cambios a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, fueron la creación de la figura de empresas productivas del Estado (EPE) y la apertura al capital privado en actividades de generación. Los objetivos de esta reforma aparecen a continuación:

- 1) Mantener la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos que se encuentran en el subsuelo.
- 2) Modernizar y fortalecer, sin privatizar, a Petróleos Mexicanos (Pemex) y a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) como Empresas Productivas del Estado, 100% públicas y 100% mexicanas.
- 3) Reducir la exposición del país a los riesgos financieros, geológicos y ambientales en las actividades de exploración y extracción de petróleo y gas natural.
- 4) Permitir que la Nación ejerza, de manera exclusiva, la planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional, en beneficio de un sistema competitivo que permita reducir los precios de la energía eléctrica.
- 5) Atraer mayor inversión al sector energético mexicano para impulsar el desarrollo del país.
- 6) Contar con un mayor abasto de energéticos a mejores precios.
- 7) Garantizar estándares internacionales de eficiencia, calidad y confiabilidad de suministro energético, así como transparencia y rendición de cuentas en las distintas actividades de la industria energética.
- 8) Combatir de manera efectiva la corrupción en el sector energético.

---

<sup>2</sup> Como lo apuntan Wood y Martin (2018), esto es producto de muchos años de retórica nacionalista con gran impacto en un amplio sector de la población y cuyo símbolo mayor es la expropiación petrolera.

<sup>3</sup> Conocida como "la madre de todas las reformas", es integrante del conjunto de once reformas estructurales impulsadas en esas fechas en las siguientes materias: telecomunicaciones y radiodifusión, competencia económica, financiera, hacendaria, laboral, educativa, procedimientos penales, amparo, político-electoral, transparencia y energía (Secretaría de Relaciones Exteriores -SRE-, 2016).

- 9) Fortalecer la administración de los ingresos petroleros e impulsar el ahorro de largo plazo en beneficio de las futuras generaciones.
- 10) Impulsar el desarrollo, con responsabilidad social y ambiental (Gobierno de México, 2013: 3).

Para Romero (2015), el modelo de las EPE constituye una forma original de administrar de parte del gobierno federal, ya que se les libera de la excesiva regulación a la que están sometidas las organizaciones descentralizadas y paraestatales. Sin embargo y de acuerdo al mismo autor, las EPE están sujetas a los ordenamientos legales en temas de transparencia y rendición de cuentas. De hecho, prosigue, pasan por tres niveles de control: 1. De parte de los órganos reguladores coordinados en materia energética (ORCME), quienes autorizan las tareas a ejecutar y supervisan su cumplimiento, 2. De la Secretaría de Energía (SENER) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en materia técnica, y financiera, contable, presupuestal y de deuda, respectivamente y 3. De los consejos de administración, en tanto órganos colegiados de control y vigilancia.

En materia de electricidad, esta reforma tenía los siguientes propósitos: 1. Modernizar a la CFE<sup>4</sup> como empresa productiva del Estado, 2. Que el país ejerciera, de manera exclusiva, la planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional (SEN), alentando la competencia, 3. Atraer mayor inversión para impulsar el desarrollo del país, 4. Disponer de un mayor abasto de energía y bajar las tarifas eléctricas y 5. Sustituir las centrales eléctricas, altamente contaminantes, con tecnologías limpias e impulsar la utilización de gas natural en la generación eléctrica. Suponía, entonces, un nuevo modelo de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, el cual implicó, como ya se dijo, reformas en la Constitución (ver Tabla 2) y en la legislación secundaria (ver Tabla 3) en 2014 (Gobierno de México, 2013).

**Tabla 2.** Cambios constitucionales asociados a la reforma eléctrica de 2013

Artículo	Descripción
25	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se establece la transformación de la CFE en Empresa Productiva del Estado, con el objetivo de atender las áreas estratégicas, alcanzar altos estándares de competitividad, crear valor económico e incrementar los ingresos públicos, con responsabilidad social y ambiental.</li> <li>- La CFE (al igual que Pemex)<sup>5</sup> sigue siendo una empresa 100% nacional y propiedad del Estado, cuya administración y estructura corporativa adoptará las mejores prácticas internacionales.</li> </ul>
27	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se determina que corresponde exclusivamente al Estado la planeación y control del SEN, así como del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.<sup>6</sup> Se señala que en estas actividades no se otorgarán concesiones, no obstante, el gobierno federal puede celebrar contratos con particulares. Así, por cuenta del Estado se pueden ejecutar actividades para el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.</li> </ul>
28	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se estipula que la planeación y el control del SEN y el servicio público de transmisión y distribución de electricidad son áreas exclusivas del Estado.</li> <li>- La CFE y privados podrán ejecutar actividades de generación de energía eléctrica libremente, con una efectiva regulación.</li> <li>- Los particulares podrán construir nuevas plantas sin necesidad de que la CFE las incorpore en la planeación de la empresa.</li> <li>- Se permite la celebración de contratos entre privados y la CFE para el financiamiento, instalación, mantenimiento, operación y modernización de la infraestructura del servicio público de transmisión y distribución de electricidad.</li> </ul>

Fuente: Gobierno de México (2013).

<sup>4</sup> La CFE es una empresa pública propiedad del gobierno federal (que la creó el 14 de agosto de 1937), cuya misión es la de suministrar energía eléctrica en todo el país. Goza de personalidad jurídica y patrimonio propio, así como de autonomía técnica y operativa, de acuerdo a lo establecido en la Ley de la CFE.

<sup>5</sup> Antes de la reforma, Pemex y la CFE eran organismos descentralizados, integrantes de la administración pública paraestatal.

<sup>6</sup> De acuerdo a la fracción XLII del artículo 3 de la Ley de la Industria Eléctrica, este servicio representa "las actividades necesarias para llevar a cabo la transmisión y distribución de energía eléctrica en la red nacional de transmisión y en las redes generales de distribución".

A pesar de que sólo se cumplieron parcialmente, entre los principios en que se sustentaba la reforma figuraban: 1. Mayor competencia en el sector energético originaría más productividad, competitividad y mejores precios, 2. Agencias reguladoras fuertes, 3. Transparencia, 4. Energía limpia y 5. Fortalecimiento de Pemex y la CFE (Wood y Martin, 2018).

**Tabla 3.** Leyes secundarias creadas en la reforma eléctrica de 2013

Ley	Fundamento
De la Industria Eléctrica	Plantea una mayor eficiencia en la transmisión y distribución de energía eléctrica sustentable y regula la estructura del subsector. Describe las funciones de las siguientes instituciones: 1. El Centro Nacional de Control de Energía (CENACE), que se encarga de la operación del SEN. 2. La CRE, que, bajo la tutela de la SENER, es el principal organismo regulador y se encarga de implementar el contenido de esta ley en lo general. 3. La SENER, responsable de dirigir la política energética del gobierno federal.
De la CFE	Establece la estructura de esta empresa, así como su operación y funcionamiento. Se determina su división en subsidiarias encargadas de la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica.
De Transición Energética <sup>7</sup>	Define mecanismos para cumplir los compromisos que contrajo México en el marco del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático. Pretende diversificar las fuentes de energía para disminuir la dependencia respecto a los hidrocarburos. Establece, además de metas intermedias para los años 2018 y 2021, una participación mínima de 35% de energías limpias en la generación de energía eléctrica para 2024.
De Energía Geotérmica	Proyecta aprovechar el recurso disponible en la materia en conjunto con el sector privado.
De los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética	Determina las funciones y alcances de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y de la CRE.

Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores (2016), Nance (2018).

#### 4.2. Atributos e impactos

Según Wood y Martin (2018), la reforma energética de 2013 es relevante por su amplitud y profundidad, por el rompimiento con el pasado, por sus impactos favorables en la economía de México a largo plazo y por el proceso político que siguió. En ese sentido, con la finalidad de aprovechar su experiencia y recursos tecnológicos, la CFE podrá establecer contratos con agentes privados para el financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación, ampliación, modernización y vigilancia de la infraestructura del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica (Gobierno de México, 2013). La reforma también determinó que el CENACE, que era parte de la CFE, fuera transformado en un organismo público descentralizado, responsable del control operativo del SEN, de operar el mercado eléctrico mayorista y de garantizar a los generadores el acceso a la red nacional de transmisión. Ahí mismo se indica que la legislación secundaria autoriza la participación de privados en la generación y comercialización de energía eléctrica, pero mantiene, como ya se dijo, como áreas estratégicas del Estado la planeación del SEN y el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

<sup>7</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2015, es decir, pocos días después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21) de París, celebrada el 12 de diciembre de ese año. Además, como lo indican Wood y Martin (2018), desde el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) se registró un notable crecimiento en las energías renovables, particularmente de energía eólica. De la mano con los datos de la tabla y en el marco de la Ley General de Cambio Climático de 2012, México se comprometió a reducir el crecimiento de emisiones en un 30% para el año 2030.

Wood y Martin (2018) comentan que, por primera ocasión, la generación sería una actividad competitiva en México y se consentiría la inversión privada en toda la cadena de valor. En tal sentido, la descentralización de la CFE y su voluntad a renunciar a su posición monopólica, era la amenaza más difícil a superar. Como lo apunta Viscidi (2018), la reforma posibilitó a todos los jugadores en el mercado competir en condiciones equitativas para acordar contratos de suministro bajo un esquema de licitación pública, además de que permite acceso abierto a la red. Señala que los grandes usuarios pueden entrar al mercado mayorista de electricidad interviniendo en subastas de energía o comprándola directamente a la CFE o a otros proveedores a costos acordados. Mientras que los usuarios pequeños, como las viviendas individuales, deben comprar la energía a la CFE a las tarifas establecidas por la CRE.

Antes de esta reforma, la regulación del subsector estaba a cargo de la SENER por medio de su órgano desconcentrado, la CRE. Por lo tanto, no existía una natural separación entre la institución encargada del diseño de la política energética y las agencias responsables de garantizar una operación adecuada. Además, la CRE se enfrentaba al hecho de que los principales proyectos en la industria eléctrica eran de la CFE, por lo que la regulación se dirigió a un solo actor. Como ya se indicó en la Tabla 2, la CRE pasó a ser un órgano regulador coordinado en materia energética, lo que supuso que tendría personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión, además de autosuficiencia presupuestaria. Este organismo tiene la encomienda de fomentar el desarrollo eficiente de la industria, la competencia en este subsector, la protección de los intereses de los usuarios, la correcta cobertura nacional y la seguridad en el suministro y la prestación de los servicios. Los ORCME se coordinan con la SENER por medio del Consejo de Coordinación del Sector Energético, que se constituirá por el titular de esta Secretaría (quien es, además, el presidente del consejo), los subsecretarios de la propia SENER, los presidentes de la CNH y la CRE, además de los directores generales del Centro Nacional de Control del Gas Natural (CENAGAS) y del CENACE (Gobierno de México, 2013).

Con base en un amplio informe acerca de la reestructuración del subsector eléctrico, Nance (2018) indica que, no obstante que hay aspectos a mejorar, la reforma se puede considerar exitosa. Y que, dado que el gobierno ha desarrollado un proceso sólido, México está en ruta de una transición exitosa. Wood y Martin (2018) argumentan que, del conjunto de reformas de México, la del sector energético ha sido la más trascendente y, en caso de resistir los vaivenes políticos,<sup>8</sup> la de impacto más significativo a largo plazo. Para Viscidi (2018), seis años después de la reforma eléctrica, México disponía de un entorno más seguro y competitivo para el subsector eléctrico, que había propiciado un considerable aumento en las inversiones para la generación de energías renovables. Añade que, en 2015, el país era uno de los diez mejores del mundo para invertir en energías limpias (logrando atraer 4 mil millones de pesos o 4 billones de dólares en ese año) y figuraba entre los tres de Latinoamérica con mayor potencial en energía eólica y solar. Además de que “es esencial que el próximo presidente mantenga el impulso positivo de la reforma, aproveche los éxitos del sector y trabaje para mejorar las políticas y regulaciones donde aún falta camino por recorrer” (p. 178). Como se verá más adelante, eso no ocurrió.

## 5. La iniciativa de reforma eléctrica de 2022

### 5.2. Proceso y componentes

Así como lo refieren Loredó y López (2021), el arribo en 2018 de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia de la república frenó la reforma de 2013, ya que, desde el primer día de su gobierno, como lo había hecho en campaña, la criticó, al considerar que simboliza el modelo neoliberal. De hecho, el rescate de Pemex y de la CFE, así como alcanzar la “soberanía energética” son piezas centrales de su proyecto político. En el mismo trabajo se asienta que, aunque en lo formal la reforma de 2013 seguía vigente, en la práctica, los cambios realizados están generando letargo en el sector energético del país por el freno a la inversión privada. Tal como lo apuntan López y Jiménez (2021) y bajo el argumento de que la reforma de 2013 “significó un cambio normativo de carácter regresivo”, el 30 de septiembre de 2021 el presidente de México envió la iniciativa de reforma eléctrica a la mesa directiva de la Cámara de Diputados.<sup>9</sup> La propuesta de reforma se sustentó en modificaciones a los mismos artículos 25, 27 y 28 de la Constitución y nueve transitorios (ver Tabla 4).

---

<sup>8</sup> Justamente, García (2018) notó que la arquitectura legal de la reforma energética (como el haber colocado los elementos más importantes en los artículos transitorios, no en el texto de la Constitución), la volvía vulnerable ante los ciclos políticos propios de la era moderna.

<sup>9</sup> Es oportuno aclarar que esto ocurrió luego de que una reforma a la Ley de la Industria Eléctrica, que aprobara el Congreso en marzo de 2021, se viera bloqueada por acciones judiciales. Ante ello, López Obrador decidió lanzar esta nueva y más ambiciosa iniciativa por la vía de la reforma constitucional.

El domingo 17 de abril de 2022, después de más de 12 horas de debate en la Cámara de Diputados y de meses de críticas de ambientalistas, académicos, empresarios e incluso de los Estados Unidos, el principal socio comercial de México, y de discusiones entre representantes de estos grupos y el gobierno, los partidos de oposición sumaron fuerzas para impedir que se aprobara el proyecto de ley que, argumentaron, afectaría las inversiones y las obligaciones internacionales.<sup>10</sup> Lo anterior a pesar de que el 7 de abril, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) frenó una primera intentona de la oposición para impedir la propuesta de reforma a la Ley de la Industria Eléctrica, ya que resolvió no declarar inconstitucional tal iniciativa (Rodríguez, et al., 2022). Como lo comenta Cullell (2022), la propuesta de reforma concentró la agenda pública desde que el presidente la mandó al Congreso y la discusión en torno a ella se abrió a aspectos más generales asociados a la coyuntura política por la que atraviesa México. De acuerdo a la misma nota, la oposición desechó la iniciativa al juzgar que encarecería la electricidad y generaría mayor contaminación, además de señalar que “estamos más unidos que nunca”.

**Tabla 4.** Disposiciones más importantes de la iniciativa de reforma eléctrica de 2022

Nº	Descripción
1	Se modifica el artículo 27 de la Constitución para señalar que “corresponde exclusivamente a la Nación el área estratégica de la electricidad, consistente en generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica”.
2	Se sustituye el concepto de empresas productivas del estado (EPE) por el de organismos del Estado.
3	Los permisos otorgados de generación de energía eléctrica y los contratos de compraventa de electricidad con el sector privado quedan cancelados.
4	Se reglamenta que la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos energéticos por parte de particulares podrá realizarse sólo mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo federal.
5	La CFE se transforma en el organismo del Estado responsable de la planeación y control del área estratégica de la electricidad. Operará con autonomía en sus funciones y en su administración.
6	La CFE queda integrada como un solo organismo del Estado en forma vertical y horizontal, por lo que se suprime la separación legal de sus empresas subsidiarias y filiales. Permanecerán la subsidiaria CFE Telecomunicaciones e Internet para Todos, y las filiales CFE Energía, CFE Internacional y CFE Capital.
7	La CFE debe garantizar la generación de al menos el 54% de la energía que requiera el país, mientras que empresas particulares pueden participar hasta con el 46%.
8	El servicio de abastecimiento de energía eléctrica será prestado exclusivamente por la CFE, quien podrá adquirir energía, para el corto y largo plazos, del sector privado, que actuará con base en la planeación y control estatal.
9	Se eliminan los ORCME, incluyendo la Comisión Reguladora de Energía. Sus funciones las realizará la SENER.
10	El CENACE se reincorpora a la CFE, quien gestionará sus centrales con eficiencia económica y cumpliendo criterios de confiabilidad, continuidad y estabilidad.

Fuente: López y Jiménez (2021), Gobierno de México (2021).

## 5.2. Atributos y posibles impactos

López Obrador señaló que se no se pretendía nacionalizar ni estatizar, sino “resarcir el daño que ocasionó la llamada reforma energética y tener control de los precios de los energéticos para que no se afecte la economía popular, y esto significa el fortalecer a empresas públicas como la Comisión Federal de Electricidad” (Gobierno

<sup>10</sup> Cabe señalar que, de los 334 votos requeridos para aprobar la iniciativa (dos tercios del total de 500 escaños), Morena (Movimiento Regeneración Nacional), el partido del presidente, y sus aliados, reunieron sólo 275. Fruto de este proceso, en un claro acto de intolerancia política, los miembros de la oposición fueron tachados en redes sociales por el presidente nacional de Morena como “traidores a la patria”. Ante ello, como relata De La Rosa (2022), el Instituto Nacional Electoral (INE), ordenó a este partido frenar sus ataques.

de México, 2021). No obstante, entre otros aspectos relevantes, Carrillo (2022) destaca que la iniciativa daba preferencia a las plantas de la CFE (las cuales emplean los combustibles más contaminantes) para proveer electricidad a la red, así como la reducción de la competencia en el subsector, lo que generaría incertidumbre jurídica para quienes desearan invertir en México, violentando además la Constitución y los acuerdos internacionales.

Analistas internacionales, como Semple y López (2021), destacaron que la conceptualización de López Obrador en torno a la nueva reforma a la industria eléctrica suscitó numerosas críticas de diputados y senadores de oposición, ambientalistas, expertos, empresas nacionales y extranjeras, además de la COFECE (Comisión Federal de Competencia Económica), el organismo público encargado de impedir los monopolios. Incluso, el gobierno de España solicitó en su momento que la propuesta de reforma eléctrica no fuera retroactiva y que, por tanto, existiera seguridad jurídica para las inversiones de las empresas españolas en el sector energético de México (Manetto, 2022).

Según Ocampo (2021) el voto de la iniciativa de reforma a la Ley de la Industria Eléctrica en la Cámara de Diputados habría de definir, más que el futuro de este subsector, el de todo México. Para él, en caso de haberse aprobado la iniciativa enviada por López Obrador para favorecer a la CFE sobre los jugadores privados, habría disminuido la competitividad del país. Esto se explica por los mayores costos de generación, al pasar de un modelo basado en la eficiencia económica a otro sustentado en las centrales propiedad de la CFE, donde se da preferencia a los combustibles fósiles. Mientras que el analista Ramsés Pech, de acuerdo a un reporte de Cruz (2021), percibió que, ante la cancelación de los permisos de generación eléctrica concedidos, amén de los contratos de compraventa de electricidad y las solicitudes irresueltas, que hubiera propiciado la aprobación de la reforma, el gobierno enfrentaría una gran cantidad de demandas de parte de empresas participantes en el subsector.

Ocampo (2021) indica también que el gobierno se equivoca de manera rotunda al no considerar la transición energética como una ventaja competitiva, ya que el daño al medio ambiente disminuye la capacidad del país para atraer inversión. Sin embargo, añade, la principal afectación en competitividad es la pérdida de confianza en el Estado mexicano, ya que se manda el mensaje de que el país no es capaz de respetar sus compromisos, y que puede realizar modificaciones retroactivas a las leyes y volver inviables las inversiones ya realizadas. Asimismo, en el informe de Cruz (2021) se subrayó que la posibilidad de inversión privada dependería de la aprobación de la CFE y de que no afectara su participación en el mercado, lo que provocaría un marcado descenso en nuevas inversiones y un rezago tecnológico. También se notó que es preocupante que la CFE se convierta en juez y parte, ya que tendría el derecho de decidir a qué compañía comprarle el 46% de la energía que producirían los particulares y, más grave aún, que tenga la atribución de fijar las tarifas.

Para el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), de acuerdo a información de Saldaña y Fuentes (2021), la aprobación de la reforma propuesta por el actual presidente de México hubiera supuesto un retroceso histórico para el proyecto de contar con un país más competitivo, debido al previsible aumento en los costos de la electricidad y a la interrupción de la posibilidad de tener energía limpia. El mismo reporte indica que, por el contrario, el IMCO considera que la consolidación de la CFE debe iniciar por la aceptación de que no cuenta con la capacidad para ser el único jugador en todas las fases de la cadena de valor de la electricidad: generación, transmisión, distribución y comercialización, y por dar prioridad a los segmentos que le son más rentables, como la transmisión y distribución eléctrica, gracias a su posición monopólica. En lugar de robustecer a la empresa, la debilita al forzarla a ejecutar operaciones en las que pierde recursos.

Cota (2021) considera que, a diferencia del gobierno anterior, que confió en la competencia para lograr mayor calidad y mejor precio de la electricidad, la iniciativa de López Obrador es reflejo de su visión de México como víctima de intereses privados desmedidos que atentan contra la soberanía nacional. Como lo refiere Hernández (2021), la agencia Moody's coincide en que la reforma eléctrica de López Obrador implicaría mayor control del Estado, lo que afectaría la transparencia de los costos y operación del subsector, la confianza de los inversionistas, la llegada de capital en energía renovable y el cumplimiento de las metas en generación limpia en México. Esto implicaría, de acuerdo a la calificadora, mayores costos para los usuarios, presión sobre las finanzas públicas, fugas de capitales, menor inversión y menor crecimiento económico.

Para el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), en caso de haber sido aprobada, la iniciativa hubiera significado una expropiación de facto provocando graves daños al Estado de derecho, al medio ambiente, a las finanzas públicas y a la competitividad del país. Al ser la CFE la única organización que podría abastecer de energía eléctrica, los mexicanos se hubieran visto forzados a comprarle energía sin importar lo cara, sucia e ineficiente que fuera. En materia ambiental, les preocupaba que la CFE posea plantas obsoletas que operan con carbón, diésel y combustóleo (Saldaña, 2021). De acuerdo al abogado constitucionalista Carbonell (2021), de haber procedido, la iniciativa estaría enviando una señal muy negativa para quienes desearan invertir en México, habría abierto la ruta hacia la estatización y monopolización de la energía, y hubiera regresado al país varias décadas hacia el pasado.

No obstante, varios de esos temores se estaban materializando. El 19 de julio de 2022, en el marco del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), estas dos últimas naciones iniciaron el proceso para interponer un panel de solución de controversias contra México debido a las afectaciones derivadas de la política del sector energético mexicano. Entre otras cosas, Estados Unidos denuncia una enmienda de 2021 a la Ley de la Industria Eléctrica (referida en el apartado anterior), que da preferencia a la distribución de energía producida por la CFE por encima de energía limpia, como la eólica y la solar, generada por privados, y los retrasos o negaciones de permisos a empresas de ese país (Alegría, 2022; Morales, 2022). Los mismos reportes refieren que los cambios en esta política están desincentivando la inversión de proveedores privados nacionales e internacionales y la competitividad de América del Norte.

Como le refiere García (2022), las modificaciones a la Ley de la Industria Eléctrica se encuentran detenidas gracias al recurso de amparo, en espera de la sentencia de la SCJN, lo que provoca incertidumbre jurídica. La nota indica que, entre otros cambios, el CENACE se vería obligado a despachar en primer término la energía de las hidroeléctricas de la CFE, después la que la propia empresa genera en otras plantas, seguida de la eólica producida por privados para consumo de empresas privadas o de la CFE, la energía de ciclo combinado y, finalmente, otras energías renovables generadas por privados, como la solar. Mientras que los permisos de generación, que entrega la CRE, se someterían a criterios de planeación de la red y podrían ser denegados. Asimismo, se obligaría a la CRE a anular permisos “obtenidos mediante la realización de actos constitutivos de fraude a la ley”. Todos ellos incompatibles con el T-MEC.

## 6. Discusión y conclusiones

En primer término, es posible afirmar que se cumplió el objetivo central de esta investigación que, tal como fue planteado en la introducción, era encontrar, desde la perspectiva de las políticas públicas, un fundamento teórico al logro de la reforma eléctrica implementado en México en 2013 y a la fallida contrarreforma de este subsector económico de 2022. También fue posible exponer el proceso de negociación política adoptado, los elementos más significativos, las cualidades y varios de los efectos, reales o potenciales, de ambos instrumentos.

Tal como se apuntó en el apartado metodológico, el enfoque comparativo permite contrastar, entre otras posibilidades, la política pública de un país en diferentes fechas. De tal forma, en el presente artículo se cotejó el diseño de las dos políticas sectoriales señaladas en el párrafo anterior. A partir de este ejercicio, fue posible distinguir, como lo indica la teoría, el proceso de construcción de la agenda, la definición del problema y la red de actores participantes en ambas iniciativas. Asimismo, los resultados alcanzados en el proyecto de 2013 y los posibles impactos del propuesto en 2022 fueron presentados. En síntesis, en este trabajo se efectuó un estudio comparado de políticas sectoriales con base en un diseño de casos más semejantes.

A pesar de que varios científicos sociales y analistas mencionan que quizá México transita hacia un cambio de régimen, es claro que una gran cantidad de variables independientes, como la cultura, el nivel de desarrollo, el entramado institucional, etc., siguen siendo análogas. Esto obligó a buscar otras variables que explicaran las diferencias encontradas entre una y otra política. En tal sentido, los resultados alcanzados en este artículo corroboran, como lo plantea Méndez (2015a), que, el surgimiento de un problema reconocido por la mayoría de los actores, junto a una propuesta de solución y una coalición política dominante, impulsarán la creación de políticas públicas activas.

Justamente eso se presentó en el 2013, donde la reforma eléctrica, impulsada por la coalición formada por el gobernante PRI y el PAN en el marco del Pacto por México, representó la respuesta a un escenario de baja productividad, poca competencia e insuficiente inversión en el subsector, además de tarifas elevadas y plantas generadoras contaminantes. En contraste, la propuesta de reforma de 2022 fracasó porque no se sustentó en un problema legítimo, ya que suscitó numerosas críticas de diversos sectores sociales, políticos y económicos, y tampoco aglutinó en torno a ella una coalición dominante. Más bien, se pretendió imponer por la fuerza, sobredimensionando la capacidad de convocatoria del presidente de la república y de Morena.

Se encontró también que la reforma de 2013 tiene otros atributos. De acuerdo a Aguilar (1992b), adoptó el modelo de *policy orientation*, ya que, entre otras cosas, se buscó una mayor competitividad del Estado y se establecieron vínculos importantes entre éste y el sector privado. Con base en Roth (2009), se observó un gobierno más relacional, con una posición más horizontal en su vínculo con diversos grupos de interés y que fomentó la cogestión de la política pública energética. Como lo diría Majone (1996), se transitó de un modelo centrado en el Estado a uno más contractual. Tal como fue expuesto, todos estos rasgos quedaron fuera de la iniciativa de reforma de 2022. Lo que sí se percibió en ésta, fue el desprecio por las instituciones (normas), ya que las condiciones de operación del subsector eléctrico iban a ser cambiadas unilateralmente por el gobierno.

Asimismo, en lo que corresponde a la gestión medioambiental, la reforma de 2013 es notoriamente superior a la propuesta de 2022, que suponía un gran retroceso en la materia. Se comprobó también que es importante, como lo señalan Aguilar (2015) y Méndez (2020), que las políticas públicas se diseñen de manera estratégica. En el sentido de que, además de tener sustento político, económico y técnico (en lo que concierne a su diagnóstico, solución, estrategia, recursos y ejecución), reconozcan las particularidades de los contextos nacional e internacional. Con base en ello, como lo recomienda Aguilar en el mismo trabajo, es prioritario que los gobiernos se inserten en la dinámica mundial y establezcan alianzas con organizaciones públicas y empresas. La evidencia presentada sugiere que esto se consideró en 2013, pero no en 2022.

Tomando como referencia la reforma de 2013, también se corroboró la importancia de aglutinar los tres rasgos que sugiere Majone (1996) en la hechura de políticas públicas: el manejo de la eficiencia (en el sentido de que todos los jugadores, gobierno y sector privado, mejoren sus posiciones), la credibilidad política (tanto a nivel interno como externo) y la delegación de responsabilidades a unidades tecnocráticas autónomas (como la CRE y el CENACE). En cambio, en la iniciativa de reforma de 2022 el único ganador sería el Estado. A la vez, la credibilidad política a nivel nacional e internacional, en medio de diversos litigios legales, se vio empañada ya que se generó una mala relación con los productores privados. De igual forma, se cuestionó la disposición de México para honrar los compromisos emanados del T-MEC y del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático. Además, se pretendían eliminar y reincorporar, respectivamente, a la CRE y el CENACE.

La experiencia de 2022 reafirma, como lo planteó Aguilar (1992b), que no hace sentido un Estado autoritario, interventor y propietario. Tal como lo asevera el mismo científico, y con base en lo acontecido en 2013, los programas de privatización, desincorporación, desregulación y apertura (vistos como medios, no fines en sí mismos), no vulneran al Estado, más bien, pretenden fortalecerlo para que cumpla sus objetivos de mejor manera. Como ya se dijo, lo realmente sustantivo es que se gobierne por políticas públicas de calidad y con sentido público. Finalmente, señalar que en una futura investigación se deberá describir el resultado de las inconformidades de Estados Unidos y Canadá por la política energética de México, particularmente la eléctrica, así como el perfil de política pública que el próximo gobierno federal implemente en este terreno a partir del 2 de junio de 2024.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. F. (1992a). *La hechura de las políticas* (estudio introductorio y edición). Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1992b). *El estudio de las políticas públicas* (estudio introductorio y edición). Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2015). *Gobernanza y gestión pública* (1ª ed. electrónica). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica. Disponible en <<https://marcelagonzalezduarte.files.wordpress.com/2018/01/aguilavillanueva-gobernanza-y-gestion-publica.pdf>> (consultado el 09/09/2022).
- Alegría, A. (20 de julio de 2022). "México recibe solicitud de consultas bajo T-MEC; Canadá apoya a EU". *La Jornada*. Disponible en <<https://www.jornada.com.mx/notas/2022/07/20/economia/mexico-recibe-solicitud-de-consultas-bajo-t-mec-en-materia-energetica/>> (consultado el 10/09/2022).
- Bulcourn, P. A. y Cardozo, N. D. (2008). "¿Por qué comparar políticas públicas?". Disponible en <[bit.ly/3tUfHM](https://bit.ly/3tUfHM)> (consultado el 05/03/2023).
- Cabrales, A. y Rey, P. (2021). "Más allá de los nudges: Políticas públicas efectivas basadas en la evidencia de las ciencias del comportamiento". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (25), pp. 38-45.
- Carbonell, M. (5 de octubre de 2021). "La regresión constitucional". *El Universal*. Disponible en <<https://www.eluniversal.com.mx/opinion/miguel-carbonell/la-regresion-constitucional>> (consultado el 10/09/2022).
- Carrillo, J. (14 de marzo de 2022). "Reforma eléctrica: la CFE contra la CFE". *IMCO*. Disponible en <<https://imco.org.mx/reforma-electrica-la-cfe-contra-la-cfe/>> (consultado el 08/09/2022).
- Cázares, L., Christen, M., Jaramillo, E., Villaseñor, L. y Zamudio, L. E. (1992). *Técnicas actuales de investigación documental*. Ciudad de México: Trillas-UAM.

- Cota, I. (1 de octubre de 2021). "Cancelación de contratos y protagonismo del Estado: así es la reforma eléctrica que desmonta el modelo de Peña Nieto". *El País*. Disponible en <bit.ly/3YH8f5r> (consultado el 10/09/2022).
- Cruz, N. (1 de octubre de 2021). "Gobierno enfrentará demandas y juicios por reforma eléctrica: analista Ramsés Pech". *El Universal*. Disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/carera/reforma-electrica-gobierno-enfrentara-demandas-y-juicios-analista-ramses-pech> (consultado el 03/09/2022).
- Cullell, J. M. (17 de abril de 2022). "El Congreso mexicano rechaza la reforma eléctrica de López Obrador". *El País*. Disponible en <https://elpais.com/mexico/2022-04-18/la-camara-de-diputados-rechaza-la-reforma-electrica-de-lopez-obrador.html> (consultado el 10/09/2022).
- De La Rosa, Y. (27 de abril de 2022). "INE ordena a Morena bajar tuits donde llama "traidores a la patria" a diputados de oposición". *Forbes*. Disponible en <https://www.forbes.com.mx/ine-ordena-a-morena-bajar-tuits-donde-llama-traidores-a-la-patria-a-diputados-de-oposicion/> (consultado el 30/08/2022).
- García, G. J. (2018). "Las letras pequeñas de la reforma energética de México". En D. Wood (ed.), *La nueva reforma energética de México*: Wilson Center - Mexico Institute, pp. 40-58. Disponible en <bit.ly/3YGsgsG> (consultado el 10/09/2022).
- García, K. (28 de agosto de 2022). "Reformas a la Ley de la Industria Eléctrica: nadie gana, todos pierden". *El Economista*. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/politica/Reformas-a-la-Ley-de-la-Industria-Elctrica-nadie-gana-todos-pierden-20220827-0018.html> (consultado el 05/03/2023).
- Gobierno de México (2013). "Reforma Energética. Resumen ejecutivo". Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/164370/Resumen\_de\_la\_explicacion\_de\_la\_Reforma\_Energetica11\_1\_.pdf> (consultado el 23/08/2022).
- Gobierno de México (1 de octubre de 2021). "Garantizar energía eléctrica a precios justos para los mexicanos, propósito de la iniciativa de reforma constitucional: presidente". Presidencia de la República, Comunicado. Disponible en <bit.ly/3yAoByY> (consultado el 10/09/2022).
- Grau, M. (2002). "El análisis de las políticas públicas". Disponible en <https://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/6.1.politicaspublicas.pdf> (consultado el 5/03/2023).
- Hernández, A. (1 de octubre de 2021). "Iniciativa de reforma eléctrica afecta confianza de inversionistas: Moody's". *El Universal*. Disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/carera/iniciativa-de-reforma-electrica-afecta-confianza-de-inversionistas-moodys> (consultado el 08/09/2022).
- Hernández Sampieri, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2010). *Metodología de la investigación* (5ª ed.). Ciudad de México: McGraw-Hill.
- Lasswell, H. D. (1951). "The policy orientation". En D. Lerner y H. D. Lasswell (eds.), *The policy sciences: recent developments in scope and method*: Stanford University Press, pp. 3-15.
- Ley de la Industria Eléctrica. Art. 3. 11 de agosto de 2014.
- López, A. y Jiménez, H. (1 de octubre de 2021). "Esta es la iniciativa de AMLO para fortalecer a la CFE, incorpora el litio y cancela permisos". *El Universal*. Disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/esta-es-la-iniciativa-de-amlo-para-fortalecer-la-cfe-incorpora-el-litio-y-cancela-permisos> (consultado el 20/08/2022).
- Loredo, D. y López, J. M. (2021). "Reforma Energética de 2013, ¿éxito o fracaso para México?" *Energy* 21, 8, pp. 18-21.
- Luna, A. (2011). *Metodología de la tesis*. Ciudad de México: Trillas.
- Majone, G. (1996). "Public policy and administration: Ideas, interests and institutions". En R. E. Goodin y H. D. Klingemann (eds.), *A new handbook of political science*: Oxford University Press, pp. 610-627. Disponible en <https://doi.org/10.1093/0198294719.003.0026> (consultado el 08/09/2022).
- Manetto, F. (10 de marzo de 2022). "España busca evitar que la reforma eléctrica de México sea retroactiva y pide seguridad jurídica para las inversiones". *El País*. Disponible en <bit.ly/40oeptu> (consultado el 10/09/2022).
- Méndez, J. L. (2020). *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México.

- Méndez, J. L. (2015a). "La política pública como variable dependiente: Hacia un análisis más integral de las políticas públicas". En J. L. Méndez, *Análisis de políticas públicas: Teoría y casos*. Ciudad de México: El Colegio de México, pp. 71-124.
- Méndez, J. L. (2015b). "Federalismo, regiones y política industrial en Nuevo León, México, y Westfalia del Rhin del Norte, Alemania". En J. L. Méndez, *Análisis de políticas públicas: Teoría y casos*. Ciudad de México: El Colegio de México, pp. 309-348.
- Morales, R. (20 de julio de 2022). "EU presenta queja formal bajo el T-MEC por política energética de México". *El Economista*. Disponible en <<https://www.eleconomista.com.mx/empresas/EU-inicia-panel-contra-Mexico-por-favorecer-a-la-CFE-y-Pemex-20220720-0023.html>> (consultado el 06/09/2022).
- Nance, P. (2018). "Resultados iniciales de la reforma en el sector de la energía eléctrica en México, 2013-18". En D. Wood (ed.), *La nueva reforma energética de México*: Wilson Center - Mexico Institute, pp. 113-158. Disponible en <[bit.ly/3YGsgsG](https://bit.ly/3YGsgsG)> (consultado el 10/09/2022).
- Ocampo, O. (23 de febrero de 2021). "Industria eléctrica y competitividad". IMCO. Disponible en <<https://imco.org.mx/industria-electrica-y-competitividad/>> (consultado el 20/08/2022).
- Pallarés, F. (1988). "Las políticas públicas: El sistema político en acción". *Revista de Estudios Políticos*, (62), pp. 141-162.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas*. Ciudad de México: FLACSO.
- Rodríguez, R., Aristegui, C. y Frías, G. (18 de abril de 2022). "El ABC de la reforma eléctrica de AMLO: qué pasó, qué proponía y cómo fue el proceso antes de su rechazo". *CNN Español*. Disponible en <<https://cnnespanol.cnn.com/2022/04/18/abc-reforma-electrica-amlo-orix/>> (consultado el 23/08/2022).
- Romero, A. (2015). "¿Qué son y cómo funcionan las Empresas Productivas del Estado?" *Buen Gobierno*, (18), pp. 34-46.
- Roth Deubel, A. N. (2009). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Saldaña, I. (1 de octubre de 2021). "CCE ve "expropiación de facto" en iniciativa eléctrica de AMLO; teme daños irreversibles a las finanzas y al ambiente". *El Universal*. Disponible en <<https://www.eluniversal.com.mx/cartera/cce-iniciativa-electrica-generara-danos-irreversibles-las-finanzas-y-al-ambiente>> (consultado el 11/09/2022).
- Saldaña, I. y Fuentes, A. (1 de octubre de 2021). "Aprobar la reforma eléctrica de AMLO sería un "retroceso histórico" para México: IMCO". *El Universal*. Disponible en <<https://www.eluniversal.com.mx/cartera/reforma-electrica-aprobar-iniciativa-de-amlo-seria-un-retroceso-historico-imco>> (consultado el 28/08/2022).
- Secretaría de Relaciones Exteriores (2016). "Reforma energética". Disponible en <[https://embamex.sre.gob.mx/italia/images/pdf/reformas/reforma\\_energetica.pdf](https://embamex.sre.gob.mx/italia/images/pdf/reformas/reforma_energetica.pdf)> (consultado el 10/09/2022).
- Semple, K. y López, O. (8 de marzo de 2021). "México se prepara para remodelar el sector eléctrico a favor del Estado". *Chicago Tribune*. Disponible en <[bit.ly/3YAYCFj](https://bit.ly/3YAYCFj)> (consultado el 27/08/2022).
- Tamayo, M. (1997). "El análisis de las políticas públicas". En R. Bañón y E. Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Editorial, pp. 281-312.
- Tancara, Q., C. (1993). "La investigación documental". *Temas sociales*, (17), pp. 91-106.
- Villar, L. (2007). "Estado de derecho y Estado social de derecho". *Revista Derecho del Estado*, (20), pp. 73-96.
- Viscidi, L. (2018). "El futuro de la energía renovable en México". En D. Wood (ed.), *La nueva reforma energética de México*: Wilson Center - Mexico Institute, pp. 159-178. Disponible en <[bit.ly/3YGsgsG](https://bit.ly/3YGsgsG)> (consultado el 10/09/2022).
- Wood, D. y Martin, J. (2018). "Cambios de paradigma y conflictos políticos: La historia de la segunda revolución energética de México". En D. Wood (ed.), *La nueva reforma energética de México*: Wilson Center - Mexico Institute, pp. 20-39. Disponible en <[bit.ly/3YGsgsG](https://bit.ly/3YGsgsG)> (consultado el 10/09/2022).
- Zepeda, P.J. (2017). "El pacto por México; un intento de gobierno de coalición". Senado de la República-Instituto Belisario Domínguez, Cuaderno de investigación (32). Disponible en <[bit.ly/3teogb](https://bit.ly/3teogb)> (consultado el 28/08/2022).