

Ciudad de México, 24 de septiembre de 2020

Boletín IMCO

## Favorecer regulatoriamente a la CFE paraliza la inversión privada en el sector eléctrico hacia el futuro, sus consecuencias afectarán a los mexicanos.

El martes 22 de septiembre los reguladores del sector energético se reunieron con el presidente de la República y su equipo. De acuerdo con información publicada en distintos medios, el acuerdo presidencial consiste en otorgar un trato regulatorio preferencial a Pemex y la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Las consecuencias de estas medidas serán:

- Pérdidas por inversiones en segmentos donde la CFE es ineficiente
- Energía eléctrica más costosa
- Violaciones a la legislación vigente para el sector energético
- Incumplimiento de México a tratados comerciales internacionales
- Precedente negativo para el ambiente de inversión en el país en un contexto de finanzas públicas presionadas
- Vulneraciones al derecho al medio ambiente y a la salud de los ciudadanos

Los órganos reguladores autónomos del sector energético son un pilar indispensable para el funcionamiento adecuado de los mercados de energía. La Comisión Reguladora de Energía (CRE) es el actor central para garantizar un piso parejo donde todos los jugadores tengan oportunidad de competir. El objetivo de la CRE es velar por los consumidores al asegurar que las actividades del sector eléctrico se lleven a cabo en un ambiente de competencia que se traduce en mayor competitividad para la economía mexicana.

El favorecer regulatoriamente a la CFE y cambiar el criterio mediante el cual el Centro Nacional de Control de Energía (Cenace) decide qué plantas de generación deben despachar electricidad a la red y en qué horarios implica, en los hechos, eliminar todas las señales de precios y certidumbre regulatoria que impiden o dificultan la operación de las plantas privadas. Asimismo, paralizan la inversión privada en el sector hacia el futuro. Las consecuencias de esto afectan a todos los mexicanos.

- **Pérdidas por inversiones en segmentos donde la CFE es ineficiente.** El Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional (Prodesen) 2019-2033 estima un crecimiento de la demanda máxima de 3.1% anual entre 2019 y 2033. Si se pretende cerrar la puerta a la inversión privada, la CFE tendría que incrementar su gasto de inversión en generación de forma significativa, además de atender las necesidades de inversión en transmisión, distribución y transporte de combustibles. **Las necesidades del país en materia de energía eléctrica rebasan la capacidad de inversión de la CFE.** El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEEF) 2021 etiqueta \$417 mil millones de pesos para la CFE, de los cuales \$32 mil millones están destinados a inversión física en generación. Esta cantidad está por debajo de las necesidades de inversión del Sistema Eléctrico Nacional.

La propuesta de destinar los recursos de la Fibra E, que en 2018 levantó \$16 mil 200 millones de pesos, para expandir la capacidad de generación abre una posibilidad peligrosa de uso discrecional de los recursos y deja de lado la necesidad de refuerzos y mejoras a la Red Nacional de Transmisión para prevenir saturaciones. Cabe destacar que la Fibra E proviene de los ingresos de la CFE Transmisión y no tiene una restricción sobre el uso que le puede dar la CFE a esos recursos. Sin embargo, es relevante hacerse la pregunta de cuál es el mejor uso de los recursos para la empresa del estado. Invertir en algo que solo ella puede hacer, como lo es la transmisión, o invertir en actividades donde hay otros actores que pueden hacerlo de forma más eficiente y rentable que la CFE, como es el caso de la generación.

- **Energía eléctrica más costosa.** La generación privada con energías renovables beneficia en primer lugar a la CFE y a las finanzas públicas por los ahorros que ésta representa en comparación con otras tecnologías. Los costos unitarios por megawatt-hora (mwh) tanto de proyectos renovables (resultado de las subastas de largo plazo) como de las centrales de ciclo combinado de los Productores Independientes de Energía (PIE) son más bajos que la generación en centrales de ciclo combinado de la CFE. En 2019 los costos promedio de la energía contratada por las subastas de largo plazo fueron de 583 pesos por mwh y 901 pesos de los PIE, comparado con mil 486 pesos de las centrales de la CFE, es decir, los costos de generación de las subastas fueron casi 60% más bajos que la generación en centrales de ciclo combinado de la CFE; por su parte los PIE tuvieron costos 35% menores<sup>[1]</sup>.

En 2019 las compras de energía a privados representaron 56 mil millones de pesos en ahorros, contra lo que habría costado adquirirla de centrales de la CFE. De este total, 47.4 mil millones de pesos corresponden a los PIE.

Al tener menores costos de generación, la subsidiaria CFE Suministrador de Servicios Básicos, quien compra energía en el mercado eléctrico mayorista para entregarla a los hogares a través de la red de distribución, puede acceder a energía más barata y registrar menores pérdidas. Esto no impacta a los hogares de bajo consumo por el subsidio del Gobierno Federal, sino a las finanzas públicas que tienen que asumir el costo del subsidio. La transferencia anual de la Secretaría de Hacienda (SHCP) a la CFE como compensación por pérdidas por los subsidios otorgados ascendió a 81 mil millones de pesos en 2018 y a 75 mil millones en 2019. Menores costos de generación implicarían menores transferencias anuales. Esto sin considerar los ingresos de la hacienda pública por pagos de derechos e impuestos de las inversiones en capacidad de generación eléctrica privada. De manera inversa, mayores costos de generación implican mayores tarifas o mayores subsidios. No es posible mantener las tarifas estables cuando el costo de generación aumenta si no es a través de subsidios crecientes.

- **Violaciones a la legislación vigente en el sector energético.** Dar trato regulatorio preferencial a la CFE, aún sin modificar el marco legal vigente implica, en los hechos, cerrar el país a futuras inversiones en el mercado eléctrico. Esto es violatorio de la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, la Ley Federal de Competencia Económica y la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.

El memorándum del presidente abre la posibilidad de una reforma a la legislación en materia energética de no ser posible otorgar un trato regulatorio preferencial a la CFE con la normatividad vigente.

- **Incumplimiento de México con compromisos en tratados comerciales internacionales.** No basta, sin embargo, con promover modificaciones a la legislación nacional, inclusive a la Constitución. La liberalización del sector energético está consolidada en tratados comerciales internacionales. El Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC), en su capítulo de energía, reafirma la soberanía de México sobre sus hidrocarburos y su derecho a modificar la Constitución y la legislación nacional en la materia (sin mencionar al sector eléctrico). Sin embargo, este no puede leerse de forma aislada. El T-MEC mantiene la apertura en el sector energético mediante una serie de referencias cruzadas. El tratado opera mediante listas negativas de reservas, donde todo lo que no está explícitamente excluido forma parte de éste. El sector energético no está incluido en la lista de sectores reservados, donde cada parte del tratado puede cambiar su legislación en la materia unilateralmente.

A pesar de reafirmar su derecho de modificar la legislación nacional, en el T-MEC México se compromete a otorgar un nivel de apertura comparable con las medidas menos restrictivas que el país “*pueda adoptar o mantener conforme los términos de las reservas aplicables y las excepciones a obligaciones paralelas en otros tratados comerciales y de inversión que México ha ratificado*” en las obligaciones de inversión, comercio transfronterizo de servicios y empresas propiedad del estado y monopolios designados. La liberalización del sector energético de 2013-14 se encuentra consolidada en el Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico (CPTPP), lo cual hace que la apertura esté anclada tanto en el T-MEC como en el CPTPP.

El mecanismo de solución de controversias inversionista-estado del T-MEC cubre los sectores de petróleo, gas natural y electricidad. De igual forma, estos tratados, así como la modernización del componente comercial del Acuerdo Global México-Unión Europea (conocido como TLCUEM, pendiente de ratificación), incluyen disciplinas en materia de independencia de los órganos reguladores de energía. Un régimen preferencial para la CFE en detrimento de los generadores privados, y por tanto de la generación renovable, por parte de la CRE representaría una violación a estas disposiciones. El no cumplimiento de los compromisos asumidos por el país trae consigo el riesgo de controversias en paneles internacionales, con los costos económicos, geopolíticos y de reputación que esto conllevaría.

- **Precedente negativo para la inversión en el país en un contexto de finanzas públicas presionadas.** Los cambios regulatorios promovidos en materia eléctrica harían las metas de crecimiento algo inviable al asignar gasto de inversión del PEF en áreas no rentables, encarecer la energía eléctrica para la industria –lo cual tendría un impacto inflacionario–, desincentivar la inversión privada y dañar la reputación del país como destino. Cabe mencionar que el daño no es solo inmediato y deberán estudiarse las consecuencias en el largo plazo de estas medidas para la competitividad y atractivo del país en el futuro.
- **Vulneración al derecho al medio ambiente y a la salud de los ciudadanos.** La suspensión concedida a Greenpeace en contra del Programa Sectorial de Energía (Prosener) 2020-2024 es representativa del principal argumento a favor de la promoción de la generación privada en general y las energías renovables en particular: los individuos tienen el derecho humano a la salud y al medio ambiente y el Estado debe reconocerlos. Los obstáculos regulatorios que enfrentan las energías renovables van en sentido contrario de estos principios.

Los compromisos de México en materia de sustentabilidad, ratificados en diversos acuerdos internacionales y establecidos en la Ley de Transición Energética, disponen que el país deberá generar 35% de su electricidad con energías limpias para 2024 (se entiende energías renovables,

así como generación hidroeléctrica y nuclear). **Dar prioridad regulatoria a la CFE sobre generadores renovables no permitiría al país cumplir con este mandato.**

**La transición energética no será posible sin energías renovables y sin atraer inversión privada en el mercado de generación eléctrica.** La CFE y la SHCP se beneficiarían con una mayor participación de energía eólica y fotovoltaica por los ahorros en los costos de generación que implican. En general, el país se beneficiaría en términos de competitividad y ambientales al contar con electricidad más barata y sustentable.

**El PPEF 2021 deja manifiesto que la CFE no tiene los recursos financieros para asumir por sí sola las necesidades de inversión en infraestructura eléctrica** para atender la demanda futura del país. Aunque fuera el caso y se incrementara sustancialmente su presupuesto, destinar gasto de inversión del Gobierno Federal en un segmento donde la iniciativa privada está dispuesta a invertir –como lo ha estado haciendo– es una mala asignación de recursos escasos.

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

**Para entrevistas favor de comunicarse con**

Paola Gurrola | [prensa@imco.org.mx](mailto:prensa@imco.org.mx) | Cel. (55) 7907 6656

---

[1] Participación Privada en la Generación de Energía Eléctrica, Ramiro, M., Serrano, J. *Seminario: El sistema eléctrico y la participación privada.*