

Análisis de la Reforma Constitucional del Sector Eléctrico y sus implicaciones



concamin

Resumen

La reforma constitucional presentada el 30 de septiembre pretende cambiar el modelo eléctrico nacional. De aprobarse:

- **Dañaría el mercado.** Al eliminar los tres pilares que requiere para operar: un regulador autónomo (CRE), un operador independiente (CENACE), y un despacho eficiente de la electricidad.
- **Crearía un monopolio.** Sectores que hoy están regidos por la garantía de competencia quedarían reservados al Estado y controlados por CFE. Los generadores sólo podrán venderle a CFE y los consumidores sólo podrán comprarle a CFE, a las tarifas que ésta disponga.
- **Cancelaría todos los permisos y contratos vigentes sin causa justificada,** Obligaría a las plantas privadas a dejar de producir energía al momento de su publicación, pues les quitaría el permiso para hacerlo.

Si la reforma se aprueba, habría cuatro implicaciones graves para México:

1. **Incrementaría el costo de la electricidad.** Privilegiaría generación eléctrica de CFE, que es más cara que la del sector privado. Obligaría a las empresas a comprar energía a CFE a precios más altos, generando presiones inflacionarias.
2. **Generaría un boquete en las finanzas públicas y la economía nacional.** El costo de producción total subiría en al menos 62,100 millones de pesos anuales – 621, 000 mdp en una década. En conjunto con el subsidio eléctrico y las inversiones adicionales que tendría que hacer CFE, los sobrecostos alcanzarían 1.7 billones de pesos.
3. **Cancelaría la transición energética.** México se volvería un obstáculo en la lucha global contra el cambio climático. En lugar de cumplir sus metas, el país aumentaría sus emisiones de gas efecto invernadero en más de 46%.
4. **Entraría en controversia con los tratados internacionales que firmó México.** Obligaría a los inversionistas a acudir a paneles internacionales, como los del T-MEC, para proteger 44 mil millones de dólares de inversión en riesgo de confiscación y expropiación indirecta. También expondría a México a controversias internacionales Estado – Estado.

Antecedentes:

- El Poder Ejecutivo Federal presentó una reforma a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ante la Cámara de Diputados.
- La iniciativa fue turnada a las Comisiones de **Energía y Puntos Constitucionales**, para su estudio y dictamen.

**Daña el
mercado
eléctrico**

¿Cómo opera hoy el mercado eléctrico?

El mercado eléctrico, donde se compra y vende electricidad entre participantes, privados y públicos, tiene tres pilares:

1. **La autonomía del regulador** (Comisión Reguladora de Energía), para garantizar piso parejo entre competidores.
2. **La independencia del operador** (CENACE), para garantizar el acceso abierto y no discriminatorio a la red, y el equilibrio entre la confiabilidad y la eficiencia del sistema.
3. **Un despacho eficiente** en el que la que primero sube a la red la energía más limpia y barata, y gradualmente la más cara y contaminante.



¿Por qué la reforma eliminaría el mercado?

1. **Eliminaría al regulador (CRE)**, e integraría sus funciones a la Secretaría de Energía, eliminando la posibilidad de un regulador imparcial con tarifas competitivas.
2. **Eliminaría al operador independiente** (CENACE), y lo integraría a CFE, poniendo en sus manos el control de la red eléctrica y el despacho de la energía.
3. **Invertiría el despacho eléctrico para privilegiar las plantas de CFE** por encima de las más limpias y baratas, desplazando a plantas competitivas hasta conseguir al menos **56% de la generación requerida**.

Crea un monopolio eléctrico

¿Cómo opera hoy el sector eléctrico ?

El marco jurídico vigente dispone que todos los eslabones de la cadena de valor del sector eléctrico – a excepción de la Transmisión y Distribución – **están liberalizados y deben regirse por la garantía de competencia y libre concurrencia.**

¿Por qué la reforma crearía, en la práctica, un monopolio?

Convertiría la generación y comercialización de energía – hoy abiertas a la competencia - en “actividades exclusivas de la Nación” controladas por CFE.

Con las nuevas reglas, los generadores privados de electricidad, que hoy compiten para generar electricidad a menor costo, sólo podrían venderle la energía a CFE, al precio y cantidad que decida comprar. **El 46% de la generación al que pudieran acceder los privados quedaría bajo la voluntad de CFE.**

Los generadores sólo podrían venderle su energía a CFE, **al precio que la CFE decida.** Los consumidores sólo podrían comprarle energía a CFE, **a las tarifas que está decida.**

Generación



Competencia y libre concurrencia

Transporte



Reservado para el Estado Mexicano

Comercialización



Suministro

Competencia y libre concurrencia

**Cancela
todos los
permisos y
contratos
vigentes**

¿Qué permisos y contratos existen en el sector eléctrico?

- Permiso de generación de la Comisión Reguladora de Energía.
- Contratos de participante de mercado con CENACE
- Contratos de cobertura eléctrica directamente con los generadores de electricidad.
- Contratos con los generadores y con los consumidores.
- Contratos para comprar o vender Certificados de Energía Limpia de generadores, para que los grandes usuarios puedan cumplir sus requisitos de adopción de energía limpia.
- Contratos de cobertura entre generadores y la CFE – como Productores Independientes o Subastas de Largo Plazo.

¿Qué haría la reforma con estos instrumentos?

- **Cancelaría todos los permisos de generación** vigentes y los pendientes de resolución por la Comisión Reguladora de Energía, sin pasar por lo previsto por la Ley de Procedimiento Administrativo para cancelación de permisos otorgados por la autoridad.
- Al día siguiente de la aprobación de la reforma, **todas las plantas de generación privada carecerían de permiso** para producir electricidad.
- **Cancelaría todos los contratos** entre privados o entre privados y CFE, incluyendo los de Generación Distribuida, sin causa justificada, llevando a la quiebra a proyectos que hicieron su estructuración financiera bajos las reglas vigentes. Esto destruye la posibilidad hasta de poner paneles solares en los hogares.



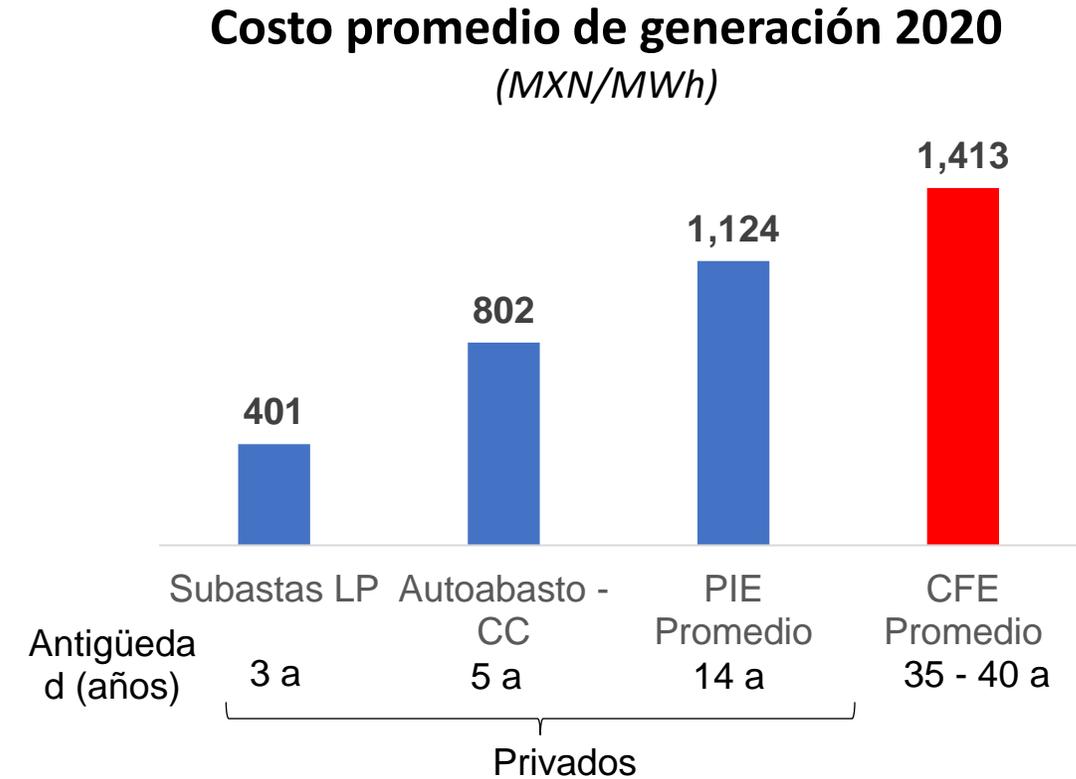
Implicaciones de su potencial aprobación

1. Incrementaría el costo de la electricidad
2. Generaría un boquete en las finanzas públicas y la economía nacional
3. Cancelaría la transición energética
4. Pérdida de confianza y violación de tratados internacionales

1. Incrementaría el costo de la electricidad

Aumentaría el costo de la generación eléctrica

- Los costos de generación de CFE son superiores a los del sector privado, en parte porque son plantas viejas.
- El que operen primero las plantas de CFE – caras y contaminantes- antes que las limpias y de bajo costo del sector privado, **aumentaría el costo total del sistema 62 mil millones de pesos anuales.**
- Este mayor costo lo terminará pagando el consumidor, o por:
 - Aumento de tarifas,
 - Menores servicios, al dar el gobierno mayores subsidios a CFE,
 - Mayores impuestos,
 - Empresas menos competitivas, riesgo en empleo y recaudación

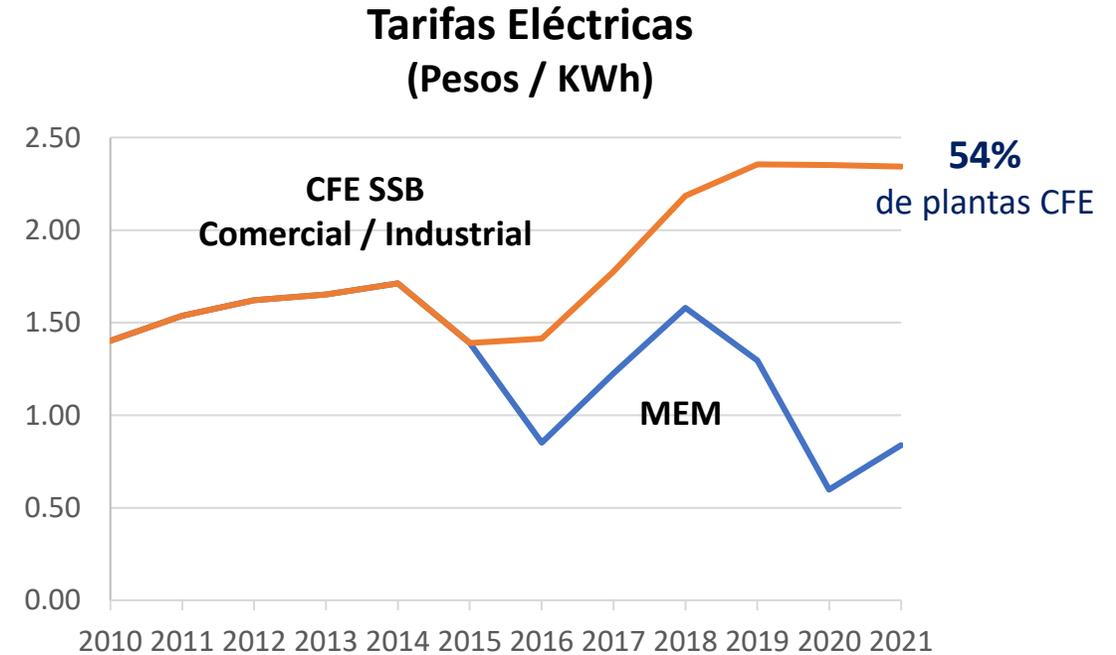


Fuente: Comisión Reguladora de Energía y estimaciones propias.

1. Incrementaría el costo de la electricidad

La apertura del sector eléctrico sí bajó las tarifas.

- La tarifa eléctrica no disminuyó para quienes le compran a la CFE, sí a quien accede al mercado eléctrico (MEM).
 - Porque las plantas de CFE son viejas y de alto costo de generación.
- Para bajar las tarifas en general, se requiere un costo de generación menor:
 - Compra a privados
 - CFE: Retiro de plantas obsoletas e incorporación de renovables nuevas y eficientes

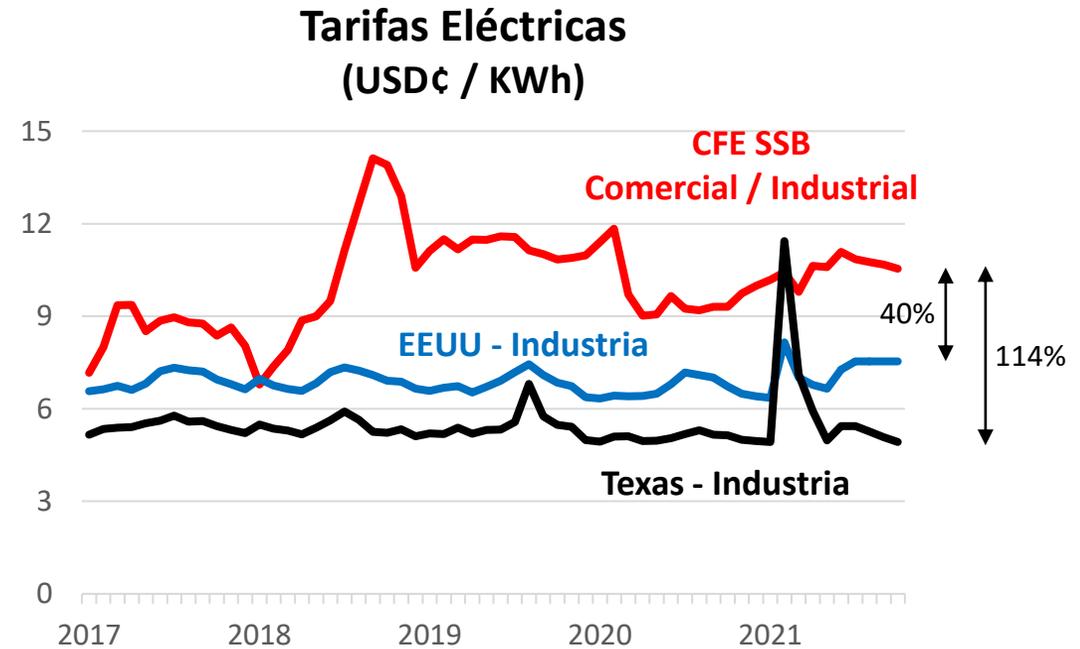


Fuente: Comisión Reguladora de Energía

1. Incrementaría el costo de la electricidad

México sería aún menos competitivo

- La industria en México paga precios de electricidad muy altos, superiores a los que paga en promedio la industria en EEUU.
- Si los comparamos con los precios de estados con abundancia de energía, como Texas, **en México son el doble.**
- De aprobarse la Reforma, la electricidad se volvería en México aún más cara. **Muchas industrias no podrían competir.**



Considerando:

- Tipo de cambio al cierre del mes (BANXICO)
- Tarifa promedio EUA real al mes de julio, pronóstico para ago-oct (Energy Information Administration)
- Tarifas de West South Central Texas al mes corriente (EIA – Short Term Outlook)

1. Incrementaría el costo de la electricidad

Todos los sectores de la economía serán impactados por mayores costos, pero más de la mitad serían menos competitivos y podrían ser reemplazados.

Producción Bruta Total en México por sector
(% del total nacional)

46%

Sólo venden
mercado nacional
(construcción, comercio, servicio)

31%

Exportan y venden en
mercado nacional
(manufactura, minería, agricultura)

23%

Sólo exportan
(IMMEX)

Tendrán incremento en costos / inflación

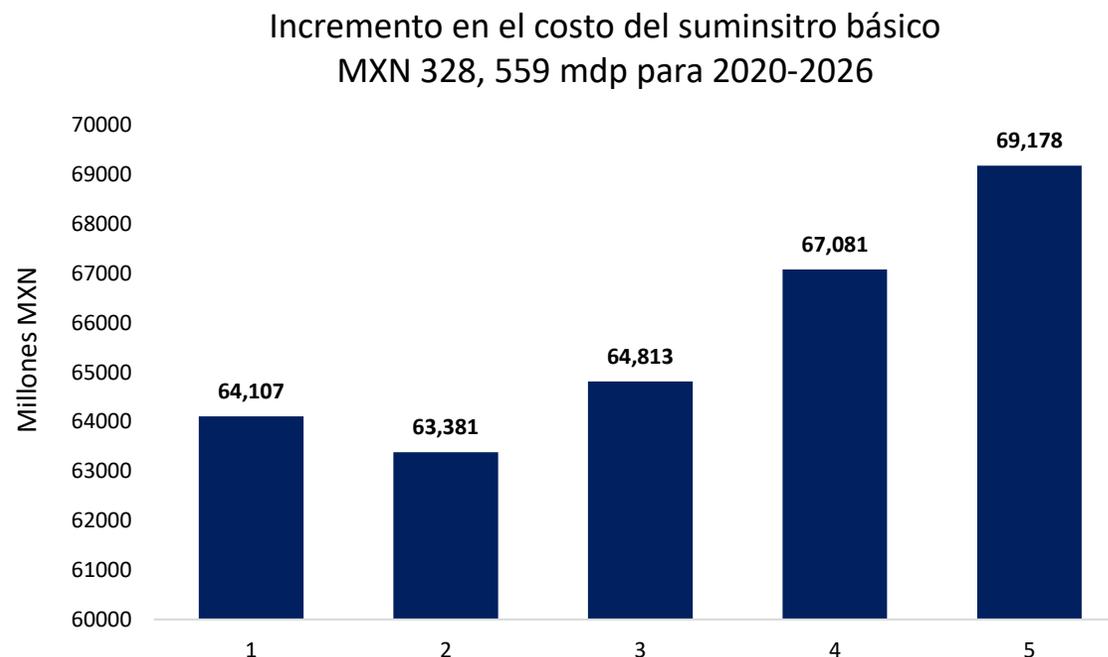
Menos competitivos y con posibilidad de ser reemplazados

2. Generaría un boquete en las finanzas públicas

Subiría el costo de producción del Sistema Eléctrico Nacional en al menos 62,100 millones de pesos anuales.

- La reforma haría que creciera el porcentaje de la energía generada con la flota de CFE, a costa de la producción de las plantas limpias y eficientes.
- Tan solo para CFE, eso implicaría un incremento del costo de suministro básico de 621,000 mdp en los próximos diez años.

Para 2031, en conjunto con el subsidio eléctrico y las inversiones adicionales que tendría que hacer CFE, los sobrecostos alcanzarían 1.7 billones de pesos pesos acumulados.

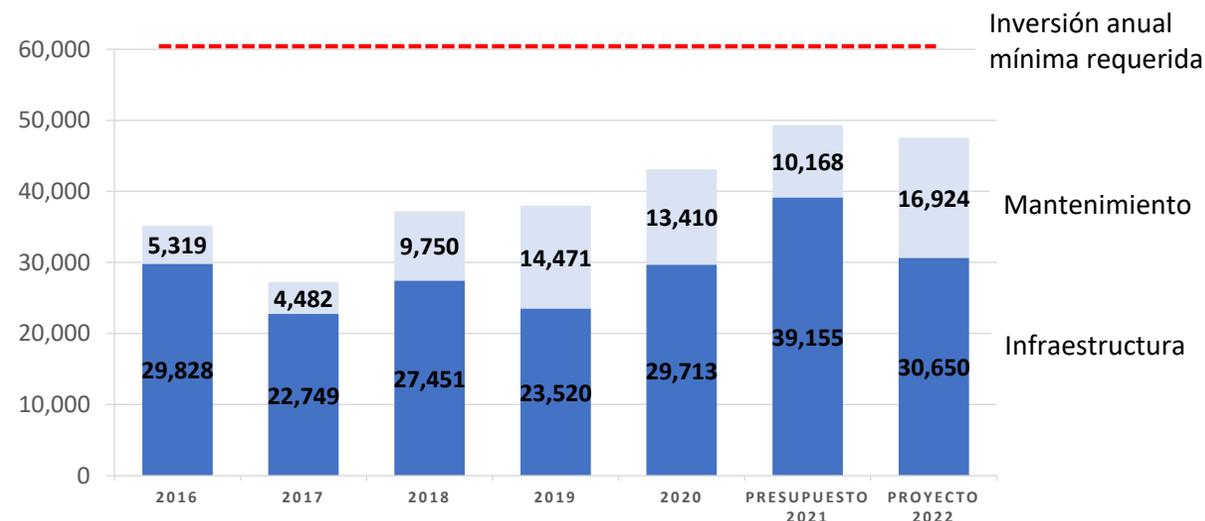


2. Generaría un boquete en las finanzas públicas

Impondría a CFE obligaciones de inversión de al menos a 2 veces su presupuesto anual

- La inversión física de CFE de los últimos años para obra pública, es decir para activos nuevos, es menor a 30 mil millones de pesos anuales
- México incrementa su consumo eléctrico en 3% por año.
 - Alrededor de 60 mil millones de pesos son necesarios cada año para mantener este crecimiento
 - Cifra muy superior a las inversiones totales de CFE (generación, transmisión y distribución).

Inversión Física de CFE
(Millones de Pesos)



***Infraestructura:** Incluye los rubros Proyectos de infraestructura económica, Proyectos de infraestructura económica (PIDIREGAS), Proyectos de inmuebles (oficinas), Estudios de preinversión y Programa de Adquisiciones.

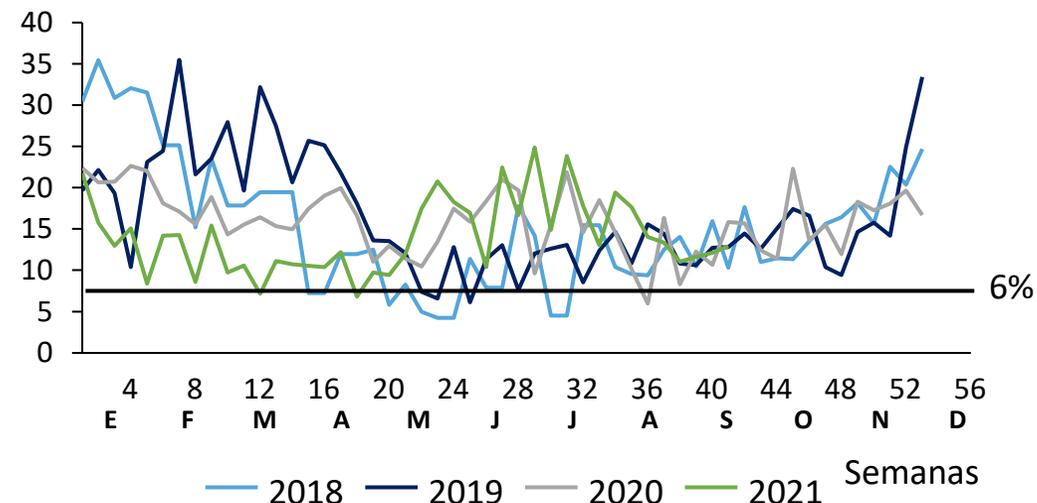
Fuente: Cuentas Públicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2. Generaría un boquete en las finanzas públicas

Limitaciones en el presupuesto de inversiones pudieran resultar en apagones

- Los sistemas eléctricos en el mundo se diseñan para operar con márgenes de reserva, para absorber paros y mantenimientos.
- Estamos operando debajo de los niveles mínimos definidos de 6%. Al mes de septiembre se han tenido 1,635 estados operativos de alerta (< 6%) y de emergencia (< 3%).
- Aunque pareciera que tenemos capacidad de generación sobrada, la falta de inversión en transmisión y distribución provoca que en muchas ocasiones a nivel regional no se cumpla con los márgenes de reserva mínimos establecidos.

Margen de reserva operativa (%)



CFE distribución enfrenta rezagos de infraestructura en sus redes de distribución ante la falta de recursos y planeación, programación, presupuesto e implementación de proyectos.

Forbes, Noviembre 4, 2019

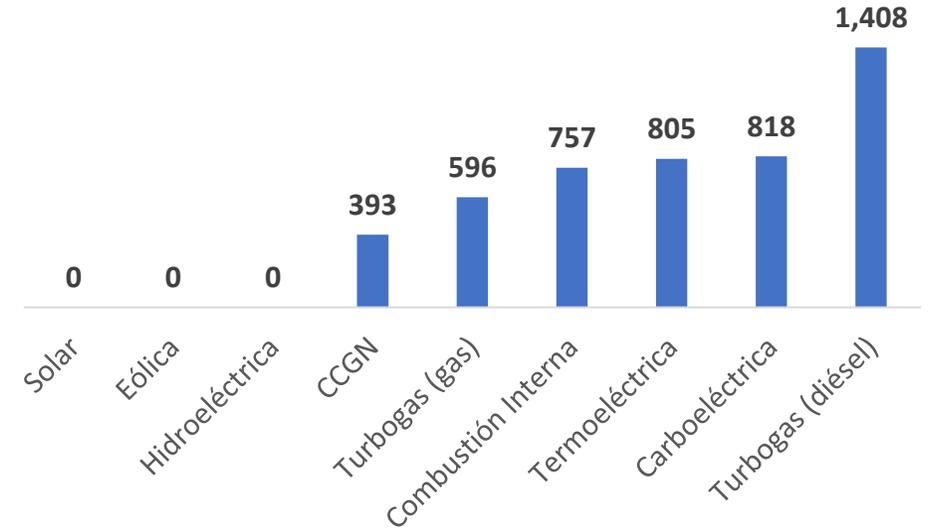
<https://www.forbes.com.mx/la-distribucion-electrica-de-cfe-no-es-rentable-auditoria-superior/>

3. Cancelaría la transición energética

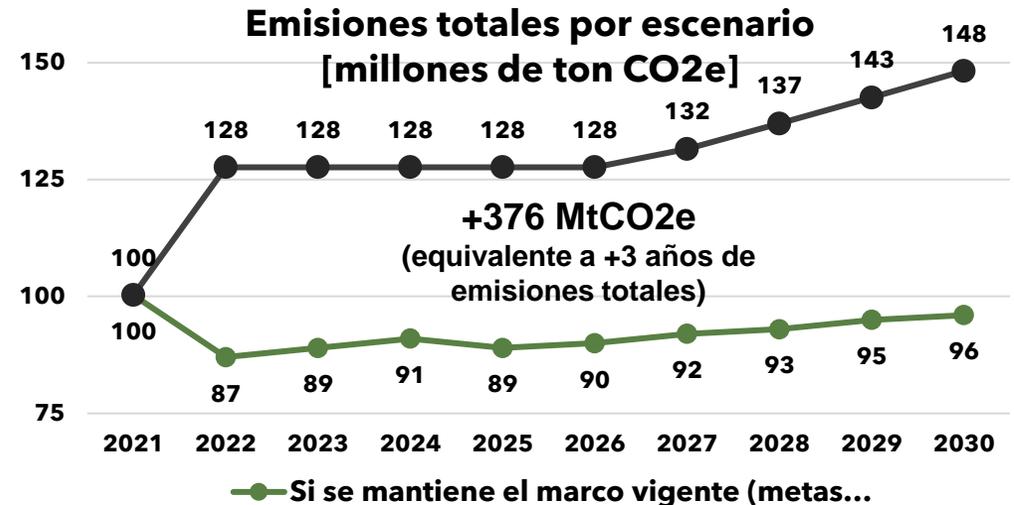
México se volvería un obstáculo a la lucha global contra el cambio climático

- La iniciativa obliga a operar primero las plantas de CFE, que contaminan más.
 - Mayores emisiones contaminantes con efectos dañinos para la población, especialmente la cercana a las plantas de generación.
 - 62% de la generación limpia es del sector privado.
- Exigencia del mercado a productos con una menor huella de carbono.
- México no cumpliría sus metas de energía limpia y sus emisiones serían 50% superiores.
 - El Plan de Negocios de CFE no considera proyectos de energías renovables hasta 2027.

Emisiones CO₂
(Kg CO₂/MWh)



Fuente: PRODESEN 2018



1Las emisiones del escenario sin transición energética consideran: capacidad instalada de CFE (Informe Anual 2020), tasas de emisión por tecnología (PRODESEN 2018-2032), factores de planta promedio y pronóstico de demanda (PRODESEN 2021-2035). Se da prioridad a toda la generación de CFE, posteriormente PIE y finalmente eólica y solar.
2Las emisiones del escenario con transición energética corresponden a las publicadas en el PRODESEN 2021-2035

3. Cancelaría la transición energética

Impediría la operación de plantas energía limpia, solar y eólica en todo el país, que en México son casi 100 por ciento privadas.

Evolución de la capacidad limpia de México (2014-2021)

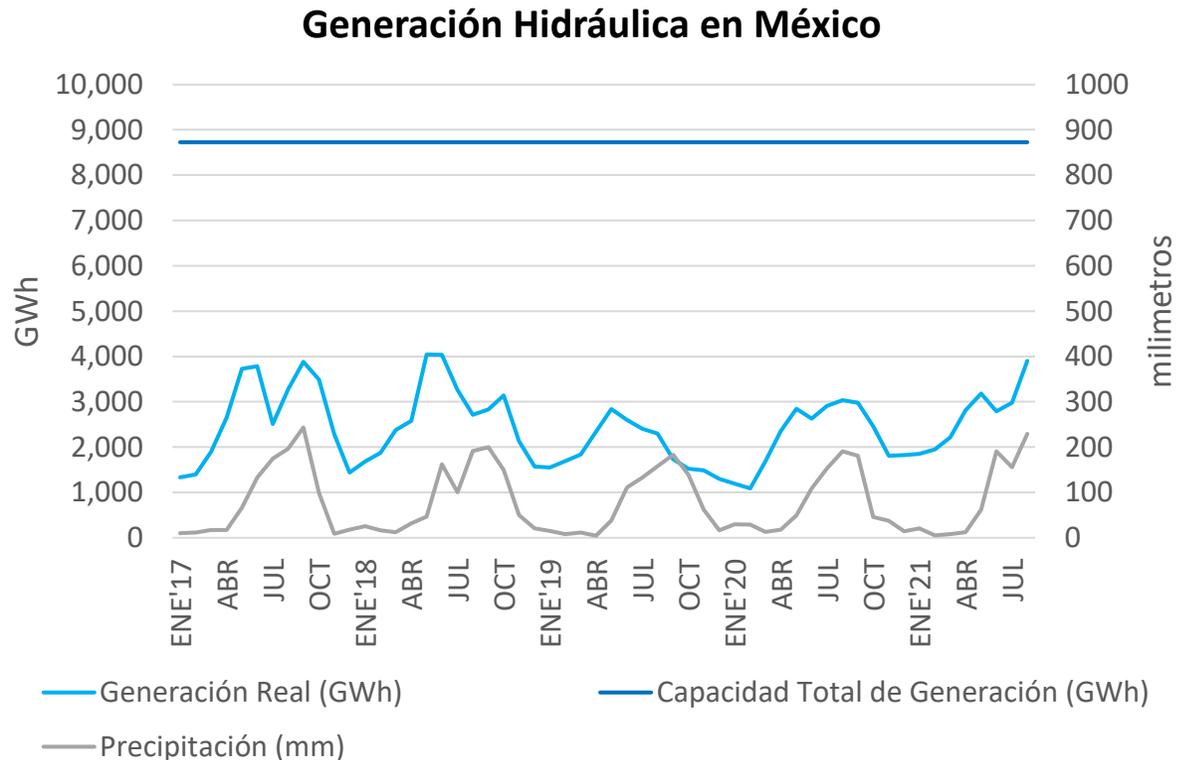
Tecnología	2014 [MW]	2021 [MW]	2021 vs 2014
 Hidroeléctrica	12,429	12,612	+183 MW +1%
 Eólica	2,036	7,691	+5,655 MW +278%
 Solar	56	7,056	+7,000 MW +12,500%

- Al adjudicarle a CFE el control y rectoría de la transición energética, la reforma cancela de facto la posibilidad de una matriz energética más limpia y eficiente.
- **Toda la inversión en generación solar y eólica en México en años recientes ha provenído del sector privado.** CFE ha tenido capacidad de ejecución de nueva generación limpia cercana a cero.

3. Cancelaría la transición energética

La generación en hidroeléctricas estará limitada, aún con las inversiones anunciadas

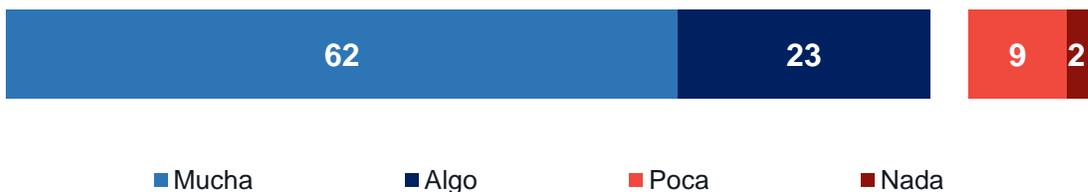
- Bajo el esquema actual de despacho económico, las hidroeléctricas no están quedando fuera, al ser de bajo costo.
- ¿Por qué no operan? Debido a que dependen de la cantidad de agua en las presas.
 - La generación sigue a la precipitación. La mayor parte del tiempo no hay suficiente agua para trabajar a capacidad.
 - De operar a máxima capacidad implicaría inundaciones en el sur y sequías en el norte.
- El plan de repotenciación de hidroeléctricas anunciado (\$16,100 millones de pesos) sólo aumenta la capacidad de generación en 258 MW, equivalente a 2% de la capacidad actual.



3. Cancelaría la transición energética

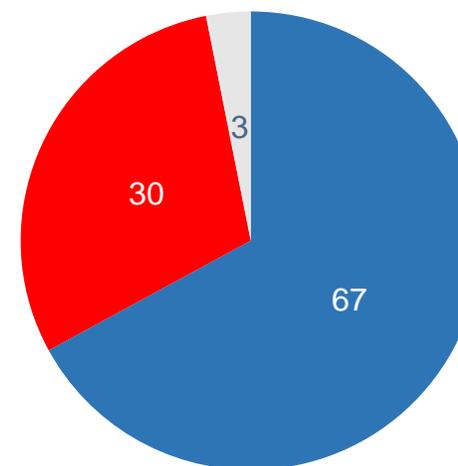
Alejaría a México del compromiso con las energías limpias que exige la opinión pública

¿Qué tanta prioridad debería darle el gobierno al tema de producir energías limpias como las del sol y el aire?



2/3 de las personas piensan que **el daño al medio ambiente y el cambio climático está llegando ya a niveles catastróficos.**

1/3 de las personas piensan que **sí hay daño, pero que se está exagerando el tema.** ¿Usted qué piensa?



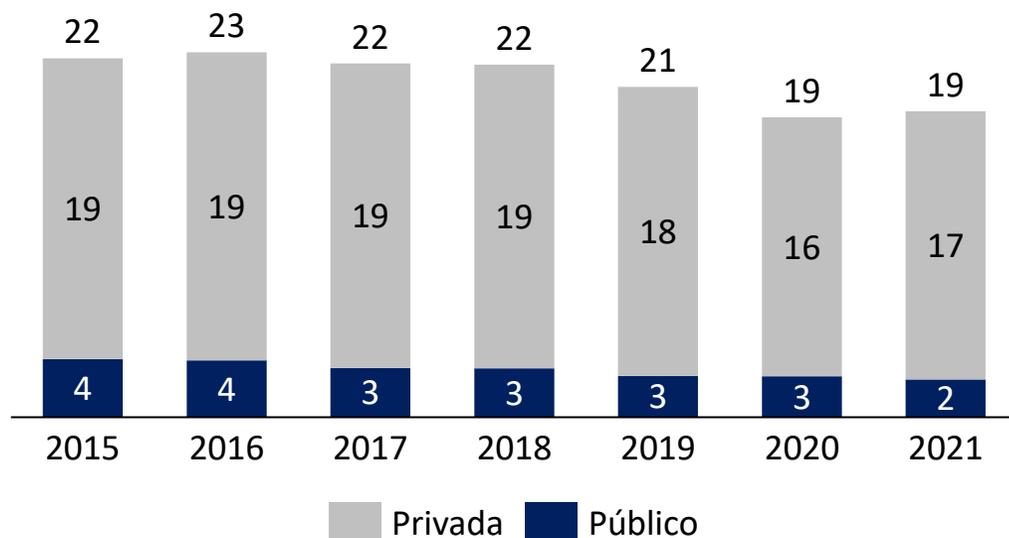
- Está llegando ya a niveles catastróficos
- Sí hay daño, pero se está exagerando
- Ns/Nc

4. Pérdida de confianza y violación de tratados internacionales

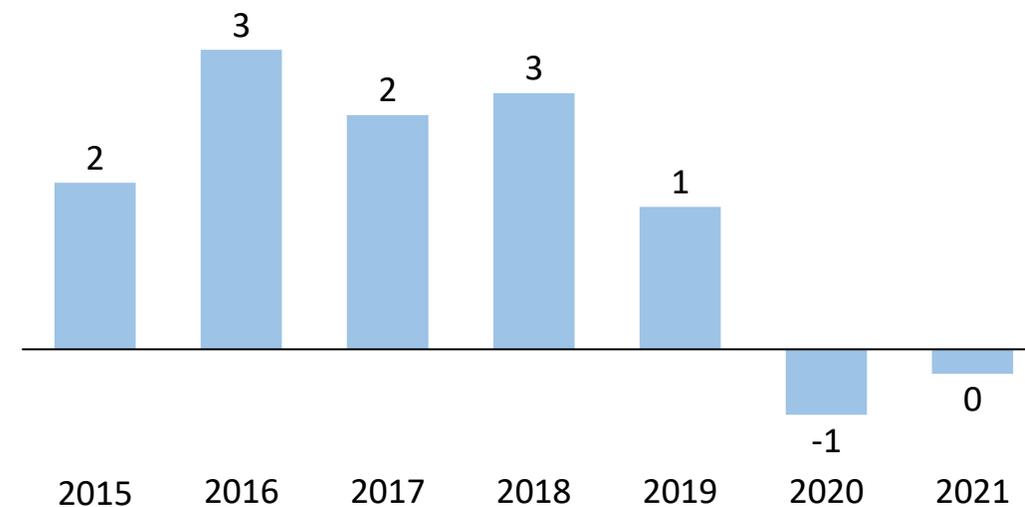
Se perdería la confianza de invertir en México

- Falta de certidumbre sobre el cumplimiento y predictibilidad del marco legal y jurídico en el largo plazo.
- Manda una señal negativa para atraer y retener capitales, tanto internos como externos.

Inversión como porcentaje PIB
(%)



Cuenta financiera como porcentaje PIB refleja salida capitales
(%)



4. Pérdida de confianza y violación de tratados internacionales

Sería abiertamente violatoria de las cláusulas de protección de inversiones en acuerdos comerciales, incluyendo al T-MEC

¿Qué tratados internacionales viola ?

- El Tratado Comercial entre Mexico, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)
- Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (TIPAT), Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP)
- Los Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRIs)
- Todas las cláusulas de protección de inversiones de tratados comerciales firmados por México
- El Acuerdo de París, en el que México se comprometió a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero.



¿Viola el T-MEC específicamente?

- Violación a los capítulos 14 (Inversión) y 21 (Política de Competencia) del T-MEC, lo que traería ola de demandas de los inversionistas.
- La reforma que liberalizó el sector eléctrico en 2013 está incluida en el T-MEC. El Artículo 32.11 obliga a las autoridades de México a otorgar a los inversionistas de Estados Unidos y Canadá en el sector un trato igual al previsto para los inversionistas bajo cualquier otro tratado firmado por México con derechos más amplios, como el TIPAT.

4. Pérdida de confianza y violación de tratados internacionales

Las empresas se verían obligadas a acudir a tribunales internacionales porque el derecho de amparo no aplica ante reformas constitucionales

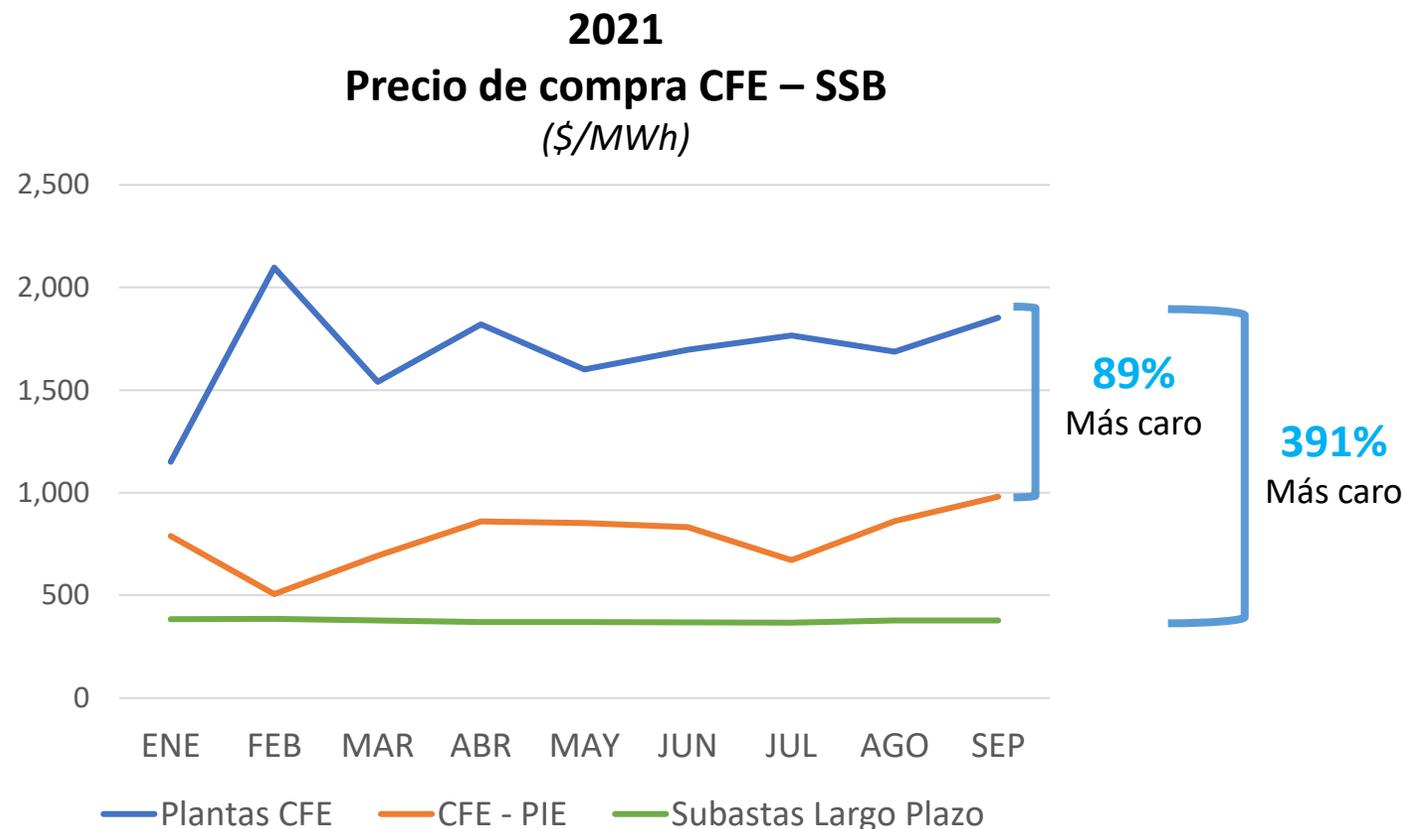
- La reforma tendría efectos confiscatorios sobre las inversiones operativas y comprometidas en los mercados de generación, suministro y comercialización.
- Sin la posibilidad de recurrir a medios de defensa nacionales, los inversionistas se verían obligados a acudir directamente a arbitrajes internacionales
- Es previsible el inicio de controversias Estado – Estado por incumplimiento de los acuerdos comerciales. En el caso del T-MEC, la decisión del panel es obligatoria y podría traer represalias comerciales por un monto equivalente al valor perdido por los demandantes.

44 mil millones de dólares en capacidad instalada de generación privada en riesgo de confiscación y expropiación indirecta.

Anexos

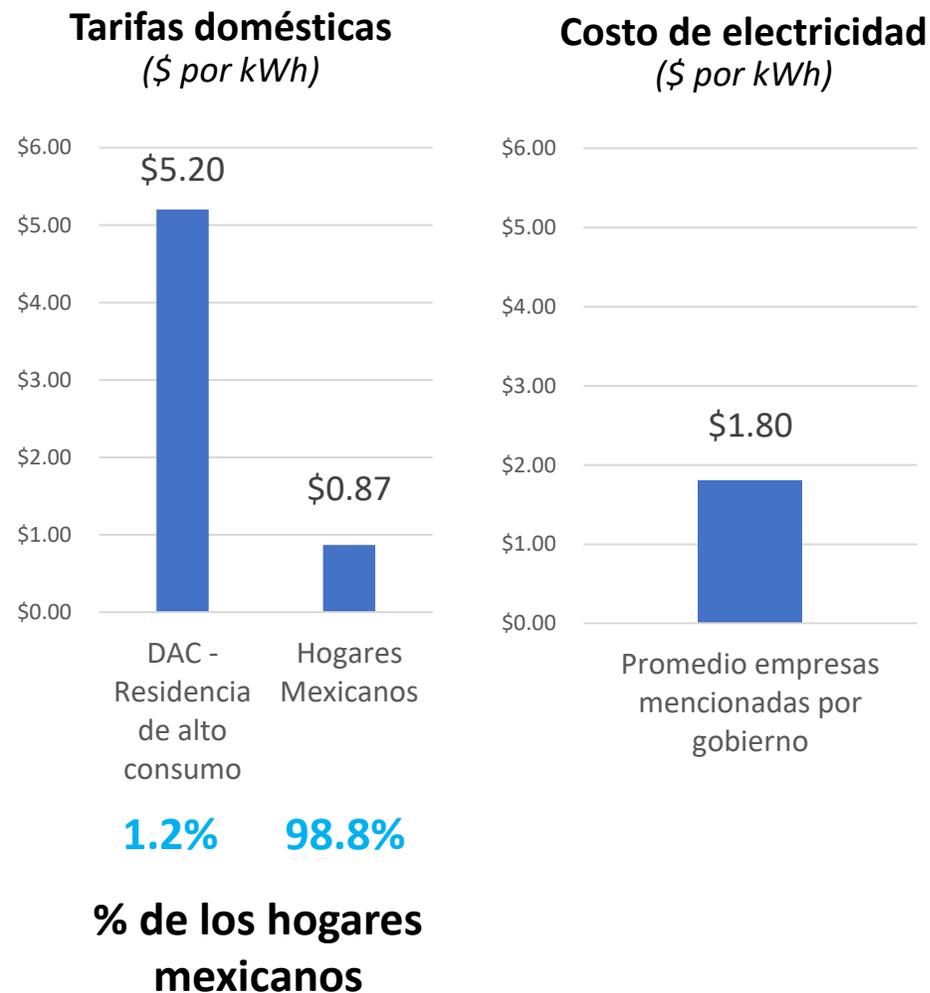
ARGUMENTO: Bajo el esquema de productor independiente de energía, CFE está obligada a comprarle su energía por 25 años para apalancar inversión realizada por privados, a un precio más alto

- Estos contratos de compra que tiene CFE le permiten tener energía mucho más barata, aunque pudiera haber alguna planta que sea la excepción.
 - PIES previos a la reforma de 2013
 - Subastas de largo plazo (SLP)
- Estos contratos son producto de **licitaciones internacionales**, y los cuales no se les ha encontrado ninguna irregularidad.



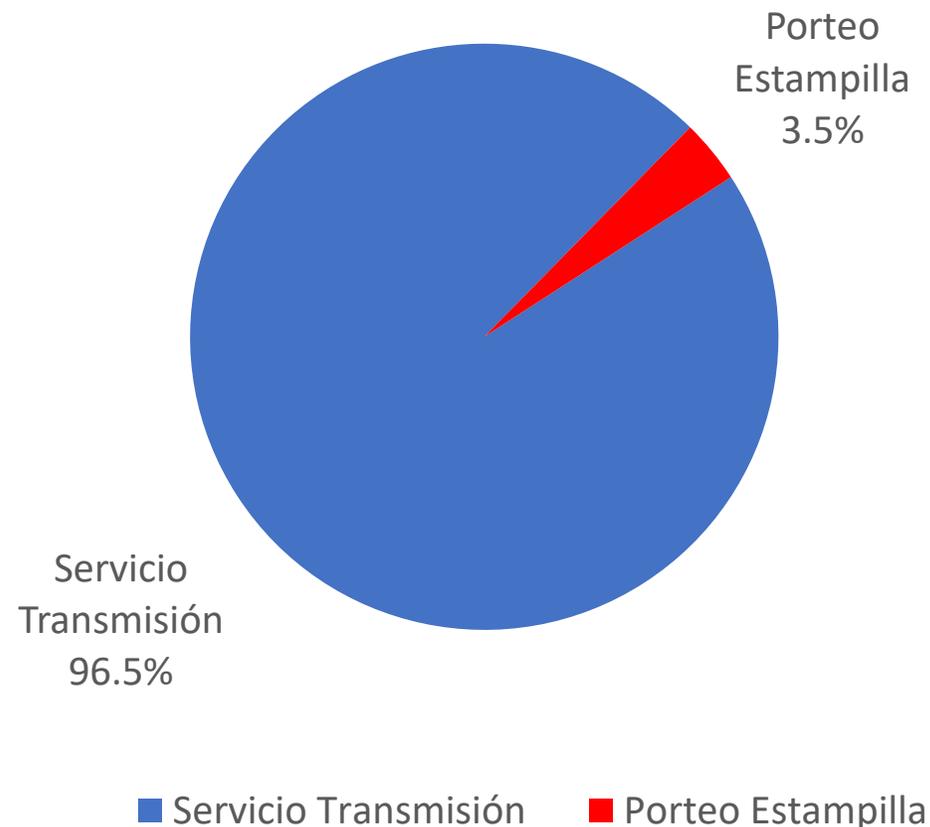
ARGUMENTO SENER: Actualmente las grandes empresas pagan tarifas mucho más bajas que los consumidores domésticos

- Las empresas grandes pagan tarifas más altas que la mayoría de los usuarios domésticos, que reciben un subsidio.
- Sólo las residencias de alto consumo pagan una tarifa más alta, y son sólo el 1.2% del total.



ARGUMENTO: Las empresas privadas pagan un costo mínimo de transmisión, solo de 7 centavos, lo cual es injusto

- Antes de la reforma de 2013, México quería avanzar hacia la tendencia mundial de energías renovables.
 - No contaba con recursos.
 - Inversiones en renovables no eran viables (lugar de generación lejos de centros de consumo).
- Buscando se invirtiera en centrales de energías limpias, se creó el porteo estampilla.
 - Cobrando la misma tarifa de transmisión, sin importar dónde se consuma.
 - La tarifa se definió como el costo promedio para dar servicio a todas estas centrales.
- Estos proyectos **invertieron en líneas de transmisión, cediéndolas a CFE.**
- **Sólo 3.5% de los usuarios del sistema pagan esta tarifa de porteo, e irán expirando en el tiempo.**



ARGUMENTO: CFE no ha podido ser rentable ante los cambios en la reforma

- CFE con utilidades negativas previo a reforma 2013
- En 2016, CFE negoció sus pasivos laborales con el sindicato y posterior a ello, tuvo resultados positivos.
- CFE en 2020 decidió reducir la edad de jubilación, aumentando el pasivo laboral de la empresa y provocando resultados negativos.
 - Subió el pasivo laboral de 45 mil a 120 mil millones de pesos.

Margen neto de utilidad CFE Consolidado

(Ingresos totales sobre utilidad neta, 2013-2020)

