

Análisis Económico

Cambios en la Ley de la Industria Eléctrica desfavorecen a energías limpias y menos costosas

Carlos Serrano / Samuel Vázquez

8 febrero 2021

- Las energías limpias (solares y eólicas) pueden, en efecto, presentar problemas de intermitencia. Pero la respuesta no radica en despachar primero la electricidad más cara y más contaminante.
- Se pueden diseñar mecanismos para que la CFE pueda ofrecer electricidad cuando existan problemas de intermitencia y que sea compensada por ello. Países como Alemania y Dinamarca han adoptado políticas para resolver los problemas de intermitencia.
- La propuesta de Ley es un ejemplo más de que México es un país que puede cambiar a los inversionistas las reglas del juego ya empezado el partido y que los contratos pueden no respetarse.
- De aprobarse, se dará un paso atrás en competitividad, sostenibilidad y Estado de Derecho

El 29 de enero, Presidencia envió a la Cámara de Diputados una iniciativa preferente para reformar la Ley de la Industria Eléctrica. Esta reforma tiene como principal objetivo fortalecer a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) en detrimento de los inversionistas privados que habían decidido invertir en el país, bajo una serie de reglas preestablecidas. La estrategia para dicho objetivo no plantea una mayor inversión que eficiente los procesos de la CFE (empresa que tuvo pérdidas por más de 60 mil millones de pesos en los primeros 3 meses de 2020) para disminuir sus costos o aumentar las alternativas de energías renovables; sino que plantea que se le otorgue preferencia sobre opciones más eficientes en términos económicos y ecológicos.

Prioridad a CFE sobre competidores y energías renovables

De acuerdo con esta iniciativa, el mecanismo de despacho de las centrales eléctricas será:

1. Energía producida por las hidroeléctricas;
2. Energía generado en otras plantas de la CFE;
3. Energía eólica o solar de particulares; y
4. Ciclos combinados de empresas privadas.

Cuadro 1. **COSTOS DE GENERACIÓN**
(PESOS POR MEGAWATT HORA Y VARIACIÓN %)

Contratos Legados CFE

Tecnología	dic-19	nov-20	Δ %
Ciclo Combinado	1,319	1,539	16.7
Térmicas	1,508	1,611	6.8
Carboeléctrica y nuclear	1,350	1,462	8.3
Termoeléctrica convencional	1,608	2,049	27.4
Combustión interna	2,486	2,287	-8.0
Turbogás	2,301	1,745	-24.2
Hidroeléctricas en gran escala	909	1,219	34.1
Hidroeléctricas en mediana y pequeña escala	769	822	6.9
Intermitentes	1,011	1,268	25.4
Eólicas	1,247	1,616	29.6
Solares	2,331	2,536	8.8
Minihidro intermitente	976	1,208	23.7
Geotérmicas	1,117	1,140	2.1
Total	1,345	1,505	11.9

Contratos Legados PIE

Tecnología	dic-19	nov-20	Δ %
Ciclo Combinado	943	1,662	76.1
Eólica	1,776	2,240	26.1
Total	963	1,673	73.7

Subastas de Largo Plazo

Tecnología	dic-19	nov-20	Δ %
Intermitentes	552	381	-31.0
Eólicas	552	381	-31.0
Solares	552	381	-31.0
Geotérmicas	552	381	-31.0
Total	552	381	-31.0

Fuente: BBVA Research con datos de la Comisión Reguladora de Energía

En ningún caso el orden está basado en consideraciones de eficiencia o ambientales. Simplemente se le da prioridad a la generación de la CFE sobre alternativas menos costosas en términos económicos y ambientales.

Parte de la justificación de esta decisión se basa en el compromiso de la actual administración de no incrementar tarifas y garantizar la seguridad energética. No obstante, si se da prioridad a la generación más costosa la presión sobre las tarifas se incrementará o se presionarán las finanzas públicas, incluso ambos escenarios son posibles. Esto contradice la intención de no aumentar las tarifas ni cargar a la Hacienda Pública mayores costos.

El caso más claro de esta situación son precisamente las subastas de largo plazo, cuyas energías limpias son más baratas e incluso reportan disminución de su costo. Además, dichas subastas constituyen un mecanismo para combatir la corrupción, en contraste al uso de adjudicaciones directas.

Se argumenta que no se debe de depender de las energías limpias ya que éstas pueden presentar problemas de intermitencia. Esto último es correcto. Ni siempre se darán condiciones ideales en que se tenga el sol o el viento necesario para satisfacer la demanda. Sin embargo, la solución no debería radicar en despachar primero las energías más caras y más contaminantes. Habrían menos problemas de intermitencia si se invierte más en energías limpias. Mientras más puntos haya para captar energía solar y eólica a lo largo del territorio, habrán menos situaciones de caída en la oferta. Para ello, es necesario que la CFE invierta en mejorar la red de transmisión para poder captar energías limpias desde más puntos. Y es necesario tener la oferta de la CFE en caso de que se requieran ante situaciones en las que la oferta de energías limpias se reduzca de forma importante.

Es cierto que esto requiere que la CFE invierta para ser un despachador de última instancia y que esto tiene costos. Para ello se pueden diseñar mecanismos que compensen a la CFE por estas inversiones. Se podría, por ejemplo, solicitar a los nuevos inversores en energías limpias (no a los que ya entraron pues lo hicieron con bajo unas reglas preestablecidas) que realicen un pago compensatorio en situaciones en que su producción caiga por debajo de ciertos parámetros. Se podría también cobrar una mayor tarifa a los usuarios para compensar a la CFE, de tal suerte que la tarifa refleje los costos en los que incurriría la compañía estatal para ser un oferente de última instancia. Eso sería en

todo caso, más barato que consumir primero las energías más caras. Y podría también el gobierno subsidiar parte de esas inversiones ya que ello tendría una externalidad positiva en términos de mejoras al medio ambiente.

Si lo que se persigue es una mayor soberanía energética, se debe invertir más en fuentes de energía en los que el país tiene abundantes recursos. Depender de hidrocarburos significa tener que importar más insumos.

Países como Alemania y Dinamarca avanzan a grandes pasos para tener más energías limpias. Estos países no tienen problemas de apagones ni temores de perder su soberanía. México tendría que invertir todavía más pues sus posibilidades de obtener electricidad del sol y el viento son mucho mayores a los de esos países.

Política energética de la Secretaría de Energía ya fue controvertida por la SCJN

Otro de los cambios propuestos en esta iniciativa es que todas las agencias gubernamentales del sector energético deben coordinarse con la política sectorial que formuló la Secretaría de Energía. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió el pasado 3 de febrero en contra de 22 disposiciones de la citada política. Esto, entre otras razones, por ir en contra de la transición a energías renovables y la competencia. Lo que resulta nuevamente contradictorio con la exposición de motivos de esta iniciativa que alude a que permitirá una competencia equitativa. Los mismos argumentos expuestos por la Suprema Corte para anular la mencionada política podrán, en nuestra opinión, utilizarse en contra de esta Iniciativa.

Iniciativa terminaría con la competencia económica en detrimento del mercado

Esta iniciativa atenta contra la competencia económica, no solo porque busca establecer una política energética que la misma Corte decidió que va en detrimento de la misma, sino que además la prelación no favorece la oferta más eficiente, sino que se impone a la CFE. De aprobarse, la Iniciativa disminuiría los incentivos a innovar para ser más eficientes, ya que eso no garantizaría una mayor participación de mercado, ni sería redituable. Al mismo tiempo, el jugador dominante tendrá mayor poder de negociación tanto con clientes como con proveedores al tener asegurada su cuota de mercado. En otras palabras, no hay duda alguna de que la iniciativa otorga poder de mercado a la CFE.

Altamente probable que se disparen controversias comerciales y se inhiba inversión

El reconocimiento del derecho de México a modificar su Constitución y sus leyes, así como el dominio y propiedad de todos los hidrocarburos en el subsuelo del territorio nacional y zona económica exclusiva establecidos en el capítulo 8 del T-MEC suele ser aludido para argumentar que el sector energético no entra en este acuerdo comercial. No obstante, se refiere únicamente a los hidrocarburos y a la propiedad del que se encuentra en el subsuelo; no a la generación de electricidad. Si bien, como cualquier país, se tiene derecho a modificar la Constitución y las leyes propias, no significa que esas modificaciones puedan ir en contra de los acuerdos internacionales. Precisamente, el acuerdo prevé que la regulación sectorial no incremente restricciones, por ejemplo, a competidores internacionales.

Esta iniciativa generaría varias controversias comerciales. La intuición es sencilla, ya que se viola el acuerdo en materia de inversiones, competencia económica, transparencia y no discriminación de proveedores extranjeros en compras públicas. Esto se debe a la preferencia por la generación de la CFE en perjuicio de otras fuentes más eficientes y menos contaminantes que la iniciativa plantea. Por otro lado, se dejaría de cumplir con acuerdos internacionales sobre el uso de energías renovables para combatir el cambio climático.

Hay que recordar que hay empresas que han invertido más de 40 mil millones de dólares para poder producir energías limpias. Lo hicieron bajo una serie de reglas claras y preestablecidas que entre otras cosas implicaban que obtendrían certificados de energías limpias (CELs) si cumplían con ciertos parámetros para lo cual había que invertir montos importantes. El proyecto de Ley contempla otorgar CELs a la CFE aún si no se cumplen con dichos parámetros. Esto constituye un ejemplo de un cambio a las reglas del juego ya empezado el partido. También constituye un ejemplo de favorecer a un jugador en detrimento de otros lo cual, como ya hemos señalado, sería violatorio del T-MEC. De aprobarse, la Ley podría dejar obsoletas las inversiones que han realizado estas empresas. Esto, en términos económicos, sería comparable a una expropiación.

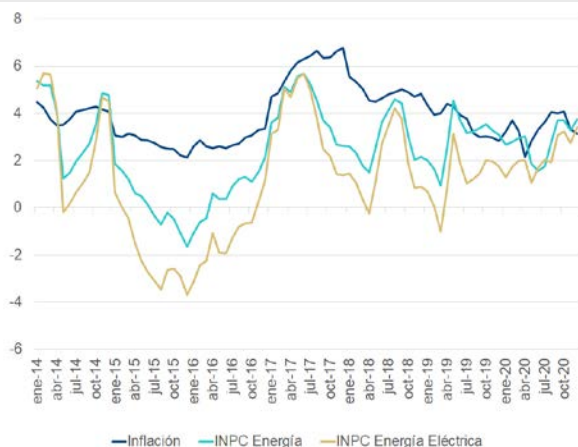
Peor todavía es que esta Ley puede desincentivar inversiones hacia el futuro, tanto en el sector energético como en todos los demás. El costo de ello es incalculable. Resultará en una menor tasa de crecimiento del país, en una menor generación de empleos, y en menos ingresos gubernamentales para destinar a programas sociales. Se trataría de un duro golpe a la población de menores ingresos y a todos los habitantes del país en términos de una peor salud.

Distorsión de precios del sector y en la medición de la inflación

Por último, en la exposición de motivos se menciona que los precios solo se actualizarán de acuerdo a la inflación. Esto llevará a que los precios estén sesgados en la mayor parte del tiempo, ya que los precios de los energéticos no suelen coincidir en cada momento con el INPC. Por otro lado, se contradice en sí misma, ya que en la misma sección establece que el reconocimiento de costos totales de generación permitirá mayor competencia; pero cómo sucedería esto si no se puede reflejar en precios. Los mercados eficientes y más competitivos, precisamente tienen como característica que sus precios están altamente correlacionados con sus costos.

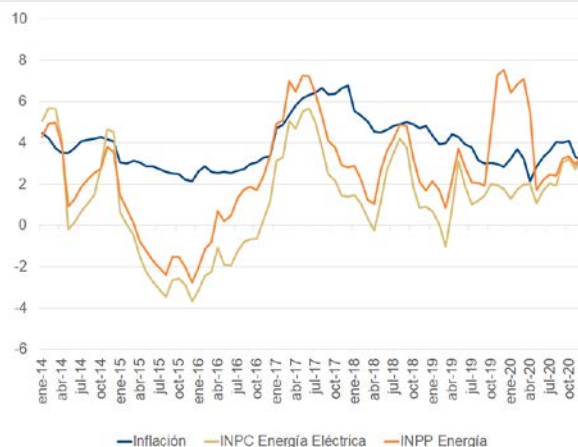
Un escenario posible es que los costos superen sostenidamente la inflación, propiciando que la oferta no sea rentable. De ser así, la oferta privada se restringirá y la pública provocará presión a las finanzas públicas. Dicho de otra forma, se pagará más, pero con carga fiscal. En el caso opuesto, que la variación de los costos sea menor que la inflación, entonces se estaría pagando de más. Dada la relevancia de los energéticos, la medición de la inflación presentaría sesgos.

Gráfica 1. **ÍNDICES DE PRECIOS**
(VARIACIÓN % ANUAL)



Fuente: BBVA Research con datos del Inegi

Gráfica 2. **ÍNDICES DE PRECIOS**
(VARIACIÓN % ANUAL)



Fuente: BBVA Research con datos del Inegi

Valoración: prelación definida por decreto y no por eficiencia ambiental ni económica, será en detrimento del mercado y de los usuarios del sistema. De ser aprobada, aumentaría el entorno de incertidumbre afectando negativamente la inversión

Una regla objetiva de preferencia por cada una de las ofertas energéticas debería estar basada en el menor costo ambiental y económico; no en favorecer a un jugador en particular. Tampoco se trata de privilegiar a la oferta del sector privado, sino que exista un criterio objetivo a favor de la sustentabilidad económica y ambiental.

Es cierto que las energías limpias presentan riesgos de intermitencia en la oferta. Pero esto no se debe de resolver despachando primero a las energías más caras y contaminantes. Existen mecanismos para resolver el problema utilizando cada vez más energías eficientes y ecológicas.

Estimamos que de mantenerse en este sentido, la iniciativa eliminará la competencia en el sector, se incrementará el costo de la oferta, la cual se pagará con mayores tarifas o fiscalmente, sin que sean excluyentes. Además, retrasará a México en la transición hacia energías renovables. Si bien sectores como servicios y manufacturas, los que más aportan a la economía mexicana serán los más afectados; toda la economía depende del sector eléctrico, por lo que es un tema de impacto macroeconómico.

Finalmente, de aprobarse, la Iniciativa sería un caso más en el que la política económica resulta en un cambio de reglas ya iniciado el partido (empresas privadas invirtieron más de 40 mil millones de dólares bajo un esquema legal que se pretende cambiar *ex-post*) y de que los contratos pueden ser no respetados. Todo esto resultaría en disminuciones adicionales en la inversión y, por tanto, en la tasa de crecimiento potencial y en un menor nivel de vida para los mexicanos, en particular a los de menos ingresos.

Aviso Legal

Este documento ha sido preparado por BBVA Research del Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A. (BBVA) y por BBVA Bancomer. S. A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero BBVA Bancomer, por su propia cuenta y se suministra sólo con fines informativos. Las opiniones, estimaciones, predicciones y recomendaciones que se expresan en este documento se refieren a la fecha que aparece en el mismo, por lo que pueden sufrir cambios como consecuencia de la fluctuación de los mercados. Las opiniones, estimaciones, predicciones y recomendaciones contenidas en este documento se basan en información que ha sido obtenida de fuentes estimadas como fidedignas pero ninguna garantía, expresa o implícita, se concede por BBVA sobre su exactitud, integridad o corrección. El presente documento no constituye una oferta ni una invitación o incitación para la suscripción o compra de valores.

