

Circular 874-2019

Transcribimos un artículo publicado en diarios nacionales escrito por nuestro amigo Lic. Oscar Espinoza Villarreal.

Columna del 28 de noviembre de 2019:

CEL, ¿unas reglas hoy y otras mañana?

Mas allá de cuestiones ideológicas, el tema de la política energética de nuestro país, tiene que ver con el compromiso que tenemos con el mundo para contribuir a paliar los efectos del cambio climático. Se trata del mundo que heredaremos a nuestros descendientes. Ni más ni menos. En este orden de ideas, como parte de un esfuerzo global para reducir emisiones, México, al igual que otros países, se comprometió en el Acuerdo de París a la adaptación de su economía para mantener el calentamiento global por debajo de 1.5 grados en este siglo. A ello puede contribuir sensiblemente una política pública que incentive la generación de energía a

partir de fuentes renovables.

México genera alrededor de 21% de su energía eléctrica de esta manera, significando un porcentaje aún bajo si se compara con España que genera 40% de su energía con fuentes renovables o Alemania que genera 47%. Desde 2015, México incorporó en su Ley de Transición Energética metas para la transformación de la generación eléctrica basada en energías limpias; para 2021, México deberá generar 30% de su energía con fuentes renovables y para 2024, esta participación deberá subir a 35%.

Los Certificados de Energía Limpia (CEL) se crearon en 2013 como parte de la reforma energética para introducir, como incentivo, elementos de mercado en la generación de electricidad. Su introducción en la Ley de la Industria Eléctrica tiene el objetivo de aumentar la proporción de generación limpia al invitar al sector privado a participar activamente en el proceso. Esta reforma busca incentivar la generación renovable en situaciones en las que el Estado no puede generarla o donde es más eficiente que una empresa privada genere electricidad limpia. Para ello, se definieron ciertas reglas de aplicación general. Como quien dice, se establecieron las reglas del juego para los participantes.

Sin embargo, a finales de octubre, la Secretaría de Energía publicó el "Acuerdo por el que se modifican los Lineamientos que establecen los criterios para el otorgamiento de Certificados de Energías Limpias". Éste permite que las plantas construidas antes del 2014 puedan acceder a los Certificados, sin que demuestren un aumento o nuevas inversiones en generación limpia. Esta medida favorece a las centrales hidroeléctricas y a la planta nuclear de Laguna Verde de la CFE para participar en el mercado de los CEL. La Secretaría de Energía argumentó que el mercado de los CEL ha generado un incremento en el precio de las tarifas de los usuarios finales, por lo que era necesario aumentar el número de competidores.

La racionalidad original de los Lineamientos en la reforma energética era que no bastaba la capacidad existente, sino que se debía incentivar la creación de nueva capacidad eléctrica basada en fuentes renovables. Previo al Acuerdo, generadores privados operando antes de 2014, como los parques eólicos de Oaxaca, no tenían acceso al mercado de los CEL. Así, éstos atrajeron nuevas inversiones, adicionales a las que ya existían, pero con el cambio es probable que menos inversiones en generación limpia ocurran. Para 2019 se habían emitido 18.3 millones de CEL entre 44 empresas generadoras.

Este instrumento, que opera en países como Reino Unido, Estados Unidos e India, crea un mercado donde el Estado establece un porcentaje mínimo de generación de energía a partir de fuentes limpias cada año. Los generadores privados deben cubrir este umbral, para ello reciben de la CRE un título que acredita la producción de un monto determinado de energía eléctrica (1 CEL equivale a 1Mwh). El umbral de generación limpia de los CEL en México ha aumentado progresivamente: en 2019 el porcentaje fue de 5.8%, pero para 2022 el umbral será de 13.9% de toda la generación nacional.

Pero medidas como la cancelación de las subastas eléctricas de la CFE en febrero han presionado a la empresa estatal a aumentar el contenido renovable de la generación de electricidad. CFE se vio obligada a ampliar el papel de los CEL en la generación de electricidad para cumplir las metas hacia 2024. El riesgo de la ampliación de la base de participantes en el mercado de CEL en los nuevos Lineamientos es que el propio gobierno sea quien acabe pagando por la transformación del sector eléctrico, en vez de dejar estos costos a la industria privada. Asimismo, existe el riesgo de que incorporar estas viejas plantas al mercado de CEL sólo tenga un efecto marginal en la creación de nueva generación limpia.

Por otra parte, los generadores privados que ya realizaron inversiones verían depreciados sus

activos al enfrentar un mercado más amplio en el que las plantas del Estado participan. La medida representa una distorsión al mercado de energía, donde nuevos competidores más grandes entrarán sin incurrir en los costos de innovar. Los CEL tienen un valor de mercado que depende de la oferta y la demanda, y con una ampliación de los participantes su valor se reducirá. Actualmente, un CEL tiene un valor de entre 11 y 15 dólares, pero tan sólo la entrada de la planta de Laguna Verde significaría 10 millones de nuevos CEL en el mercado.

La Asociación Mexicana de la Industria Fotovoltaica estima que el Acuerdo evitará inversiones por 1,500 millones de dólares en 2019 de los 3,500 millones de dólares que esperaba para el cierre del año. La amortización de una inversión en el mercado de energía limpia recibe un gran estímulo con los CEL. Un proyecto en el mercado sin certificados tendría una tasa de amortización de 20 a 30 años, pero con el incentivo de los CEL esta tasa se reduce a un rango 10 a 20 años. Sin embargo, un mercado de CEL a precios más bajos implica una amortización más larga y menos atractiva para la industria.

Más allá de los efectos sobre la inversión privada, el cambio de reglas invalida el objetivo original de los CEL para atraer a nuevos generadores y, junto con la cancelación de las subastas eléctricas, de toda la política energética dirigida al cambio climático. Varios artículos identifican el cambio en los Lineamientos como una herramienta para inflar artificialmente la oferta de generación limpia y alcanzar las metas de la Ley de Transición Energética sin transformar el sector eléctrico. El riesgo de esta medida es invalidar los progresos que se han realizado en transición energética para cumplir nominalmente una meta. Pero lo más grave de todo, es transmitir aún más incertidumbre con unas reglas hoy y otras mañana. La autoridad debería reconsiderarlo.