

Presentación

Este mes nos es grato presentarles una reflexión en torno a la cancelación de la Cuarta Subasta de Largo Plazo.

Novedades Regulatorias en septiembre de 2019

Durante el mes de septiembre el Órgano de Gobierno de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) aprobó las siguientes regulaciones.

- Acuerdo por el que se expide la Norma Oficial Mexicana NOM-017-CRE-2019, métodos de medición de variables para el cálculo del porcentaje de energía libre de combustible y procedimiento para la evaluación de la conformidad.
- Resolución por el que se deja sin efectos el Acuerdo A/060/2016 que establece el criterio que deberán aplicar para la determinación de precios de Venta de Primera Mano y comercialización de gas licuado de petróleo y suspende la aplicación del Acuerdo A/046/2018 que determina los criterios en la determinación de precios diferenciados o descuentos sobre precios máximos de Venta de Primera Mano y comercialización de gas licuado de petróleo que deberán observar Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias o divisiones o cualquier otra persona controlada por estas personas.

Por otra parte, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) Modificaciones al Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Electricidad, publicado el 12 de abril de 2017. (Diario Oficial de la Federación, 23 de septiembre de 2019).

La cancelación de la cuarta Subasta Eléctrica de Largo Plazo: Una oportunidad para evaluar el cumplimiento de sus objetivos

Ensayo mensual. Septiembre 2019

Introducción

El pasado 31 de enero de 2019, el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE) anunció la cancelación de la cuarta Subasta de Largo Plazo (SLP) citando la instrucción de la Secretaría de Energía (SENER). La razón es la revisión de sus objetivos y alcances en el marco de las atribuciones legales de la SENER.

Dicha decisión ha recibido críticas de parte de analistas, algunos miembros de la iniciativa privada; en su momento de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) e incluso de parte del staff del CENACE. Uno de los argumentos en contra de la decisión se basa en que las primeras tres SLP tuvieron como resultado proyectos ganadores con fuentes renovables y que además se lograron precios que han sido de los más bajos en el mundo.

Objetivos de las SLP

Un primer paso para abordar el análisis de esta decisión es recordar los objetivos de las SLP. Por un lado, la Ley de la Industria Eléctrica señala en su artículo 53 que los Suministradores de Servicios Básicos (SSB) celebrarán Contratos de Cobertura Eléctrica exclusivamente a través de subastas. Así, el objetivo general de las subastas de largo plazo es que el SSB contrate coberturas de productos del mercado eléctrico, entre ellos potencia, intuitivamente es la capacidad de generación para atender a la demanda. Por otro lado, las Bases del Mercado Eléctrico (BME) detallan el propósito general de las subastas estableciendo dos objetivos específicos: “fomentar la competitividad y estabilidad de precios en la adquisición de Potencia y CEL [Certificados de Energías Limpias] por los Suministradores de Servicios Básicos, y garantizar una fuente estable de pagos que contribuyan a apoyar el financiamiento de las inversiones eficientes requeridas para desarrollar nuevas Centrales Eléctricas y mantener a las existentes.”¹ Resumiendo: 1) Reducir el riesgo mercado para el SSB; 2) que los generadores cuenten con un off-taker para que puedan acceder al financiamiento y así desarrollar sus centrales.

Consideraciones sobre el cumplimiento de los objetivos de las SLP

Una primera consideración es que el cumplimiento de los objetivos general y específicos dependen de que los proyectos se realicen. Para que esto suceda, debe haber condiciones favorables en los ámbitos regulatorio, económico, financiero, legal; la ausencia de fallas de mercado que limiten la toma de decisiones eficientes, lo que podría conducir a, por ejemplo, que las pujas de algunas ofertas de venta sean tan bajas que los precios ganadores resulten insuficientes para cubrir el Costo Nivelado de Energía (CNE) que se define como el precio de la energía en el que los ingresos y costos del proyecto se igualan (una vez considerando una tasa interna de retorno). Por su puesto, la confirmación de este último punto requeriría recolectar

¹ Base 14.1.7 inciso (b) de las BME.

evidencia robusta, ya que pujar consistentemente por debajo de costos contradice el principio de racionalidad.

Entonces, si evaluamos el éxito de las SLP a partir del cumplimiento de su objetivo, y no en función de qué tan bajos sean los precios ganadores en comparación con otros países o el incremento en la participación de las tecnologías limpias, resulta indispensable medir la tasa de cumplimiento de proyectos, es decir la generación de energía (y otros productos) real obtenida comparada con la asignada.² No se estaría cumpliendo el objetivo de las SLP aun si el precio fuera cero (el más bajo del mundo) si no se realizara ningún proyecto se realizaría. Algunos estudios que tratan de dar luz sobre una evaluación de las SLP desde esta perspectiva son los siguientes.

En su trabajo de tesis, Guadarrama (2018) alerta de manera metódica los riesgos de incumpliendo de las SLP en México, en particular señala que los precios ganadores de varios proyectos están por debajo de algunas estimaciones del CNE, lo que implica un riesgo de bajas tasas de cumplimiento. De ser esto cierto, significaría que los ganadores hicieron ofertas muy bajas, ya sea por imperfecciones en el diseño de las subastas, un problema de información exógeno a las subastas o simplemente por adicción al riesgo (con el único objetivo de ganar sin considerar su viabilidad financiera). Con relación a esta apreciación, debe tenerse presente que los costos nivelados son específicos para cada proyecto y costo de capital de quien lo ejecuta. De hecho, el autor usa distintas metodologías para comparar los precios ganadores con los CNE, sin embargo, reconoce que es posible que los precios ganadores sean los adecuados si el componente “suave” de los CNE (e.g. fuerza laboral) está siendo sobrestimado en sus cálculos. En cualquier caso, se estaría incumpliendo con la vertiente uno del propósito de la SLP si los proyectos no logran concluirse y las garantías ejercidas fueran insuficientes, y consecuentemente el Suministrador de Servicios Básicos tendría que acudir, al menos en el corto plazo, al mercado spot y absorber los costos no cubiertos por la transacción bilateral o las garantías.

En la misma línea, Hochberg y Poudineh (2018) alertan que se debe de analizar si es que en México se puede presentar la “maldición del ganador” en la que se da una tasa muy baja de cumplimiento debido a los precios ganadores tan bajos. Los autores reconocen que los precios bajos pueden deberse a las particulares condiciones geográficas y del mercado laboral de nuestro país, no obstante, en su opinión los márgenes tan estrechos respecto al CNE estimado pueden hacer que los proyectos no se concreten si hay cambios significativos en los supuestos macroeconómicos con los que fueron planeados (tipo de cambio, tasa de interés, entre otros). Así, las garantías de cumplimiento se convierten en un elemento central para el cumplimiento de los objetivos de las SLP.

Hay que subrayar que no se pretende sugerir, ni remotamente, el establecer un precio mínimo de las ofertas de venta. No se dispone al momento de elementos suficientes, que fuera una medida que eleve el bienestar social, lo que sin duda sería mirado con atención por las autoridades de competencia. En todo caso, la evaluación debe abordar las garantías de cumplimiento.

² El autor usa distintas metodologías para comparar los precios ganadores con los CNE, sin embargo, reconoce que es posible que los precios ganadores sean los adecuados si el componente “suave” de los CNE (e.g. fuerza laboral) está siendo sobrestimado en sus cálculos.

A este punto cabe mencionar algunas estadísticas³ de avance de los proyectos de las subastas. De la SLP de 2015, 6 proyectos se encuentran ya en operación (alrededor del 60% del total de capacidad ganadora), 2 de ellos entraron con retraso, el restante de proyectos ganadores (11) se encuentran fuera de tiempo con retrasos estimados que van de los 6 meses hasta los 2 años para un par de proyectos. Algunos de estos proyectos con retraso argumentan eventos extraordinarios o retrasos en CENACE o la CRE, pero no es claro, al menos con la información pública disponible el motivo de tantos incumplimientos con la fecha de entrada de operación ofertada. De la SLP de 2016, que la mayoría tendría que empezar operaciones este año, ya alrededor de 20% han anticipado retrasos, y de la SLP de 2017, dos proyectos ya han mencionado que no cumplirán con su fecha. Los retrasos no implican que dichos proyectos sean inviables financieramente, sino que el retraso puede deberse a causas ajenas a la subasta, lo que podría implicar, por ejemplo, revisar el plazo entre la adjudicación de subasta y la fecha de entrada en operación. En opinión de Power Auctions LLC (Power Auctions LLC, 2016), también existen riesgos de retrasos en los proyectos debido al tiempo que se toma obtener la Manifestación de Impacto Social y Ambiental. En este caso el origen del problema es distinto, pero el resultado es el mismo: no se minimiza el riesgo de mercado del Suministrador de Servicios Básicos.

Después de tres años de SLP, y con la falta de un análisis profundo y crítico de los mecanismos y resultados de las subastas, debe aprovecharse la pausa para evaluar la tasa de realización de proyectos e identificar, a partir de un estudio robusto de la evidencia empírica, las causas de la misma, y así mejorar los elementos que sean necesarios para que este mecanismo del sector eléctrico realmente cumpla con el objetivo para el que fue creado.

Sin embargo, es necesario concluir la evaluación en un plazo breve. El crecimiento de la demanda podría hacer que los SSB no disponga de la cobertura necesaria para atender a sus obligaciones y las variaciones del mercado de corto plazo se reflejen en las tarifas que pagan los usuarios o en el balance de los SSB. Recordemos que la energía que no contrata en cobertura se debe adquirir del mercado al precio spot que es el más volátil de todos.

Fuentes:

Guadarrama, Carlos (2018), *“Renewable Energy Auctions in Mexico: The gap between design and implementation”*, tesis para obtener el grado de Master of Public Administration in International Development en Harvard Kennedy School.

Hochberg, Michael y Poudineh, Rahmatallah (2018), *“Renewable Auction Design in Theory and Practice: Lessons from the Experiences of Brazil and Mexico”*, Oxford Institute for Energy Studies, paper EL: 28.

Power Auctions LLC (2016), *“Evaluation of Auctions and Capacity Market Design for Electric Power, prepared for the Mexican Ministry of Energy by Power Auctions LLC”* acceso en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/196108/PA_Auction_Opinion_for_SENER.pdf

³ Datos obtenidos de diversas fuentes públicas y privadas