

II. GARANTIZAR LA CONTINUIDAD
DE LAS REFORMAS EDUCATIVA
Y ENERGÉTICA



LA REFORMA EDUCATIVA FRENTE AL CAMBIO DE GOBIERNO: UNA PERSPECTIVA PARA FORTALECER SU CONTINUIDAD

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

Pablo Clark

@PabloClarkD

Investigador, IMCO

Alexandra Zapata

@AZapataH

Directora de Educación
e Innovación Cívica, IMCO

La reforma marca un parteaguas en las aspiraciones de nuestro sistema educativo. Si bien se mantienen desafíos importantes, la legislación actual representa un avance fundamental en la ruta para garantizar educación de calidad en nuestro país. Como parte del legado de reformas estructurales del gobierno de Peña Nieto destaca la reforma educativa, debido, en parte, a su gran complejidad política. Desde su arranque en 2013, el gobierno federal ha invertido una cantidad considerable de recursos y capital político en impulsar el nuevo marco legal de la educación pública en nuestro país. No obstante, frente al inminente cambio de administración federal en 2018, cada vez están más presentes las voces que cuestionan el futuro de la reforma.

En los próximos meses lo que se requiere con urgencia es redoblar esfuerzos en la implementación de la reforma, así como fortalecer la credibilidad de los procesos de evaluación, capacitación y asignación de plazas. La continuidad de la reforma pasa necesariamente por incrementar su legitimidad entre la sociedad en general y los docentes en particular. Profundizar las funciones de formación y desarrollo docente, garantizar el uso transparente y justo de los resultados y mejorar el flujo de comunicación con las escuelas son puntos claves para lograrlo. En la medida en la que se logren avances importantes en estos puntos, serán las propias comunidades educativas las que noten el beneficio del cambio y serán éstas las primeras en defender y encabezar la transformación educativa.

La magnitud de la oposición a la reforma es proporcional a la ambición de los cambios que se plantean. Las evaluaciones docentes son el elemento más controversial de la reforma educativa y, probablemente, el más susceptible a ser

abandonado. El argumento principal en contra de esta medida de la reforma es la percepción de la evaluación como “punitiva” y de carácter “laboral”. Estas críticas han permeado el magisterio como resultado de dos graves faltas. La primera es la poca confianza en los procesos y evaluaciones debido a la falta de transparencia y una mala estrategia de comunicación. Segundo, hay evidencia contundente que sugiere que las autoridades, estatales y federales, no han cumplido cabalmente con sus responsabilidades a raíz de la nueva legislación.

La resistencia por parte de los docentes a la evaluación es, en cierto grado, inevitable. Medir el desempeño en la enseñanza se percibe como “inherentemente imperfecto, incompleto y complejo”,¹ además, por los resultados que arroja, tiene el potencial de cambiar las relaciones dentro del sistema educativo. Es decir, esta oposición está asociada a la confusión de los docentes sobre los fines de la evaluación² y la incertidumbre sobre el impacto que puede tener en su trayectoria profesional.³ A lo anterior se le suma que los docentes perciben una falta de información clara y confiable sobre la evaluación, según datos del análisis de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura sobre la reforma educativa.⁴ Actores opuestos a la reforma han aprovechado ese vacío de información y confianza para tergiversar la evaluación y pintarla como una amenaza para todos los maestros.

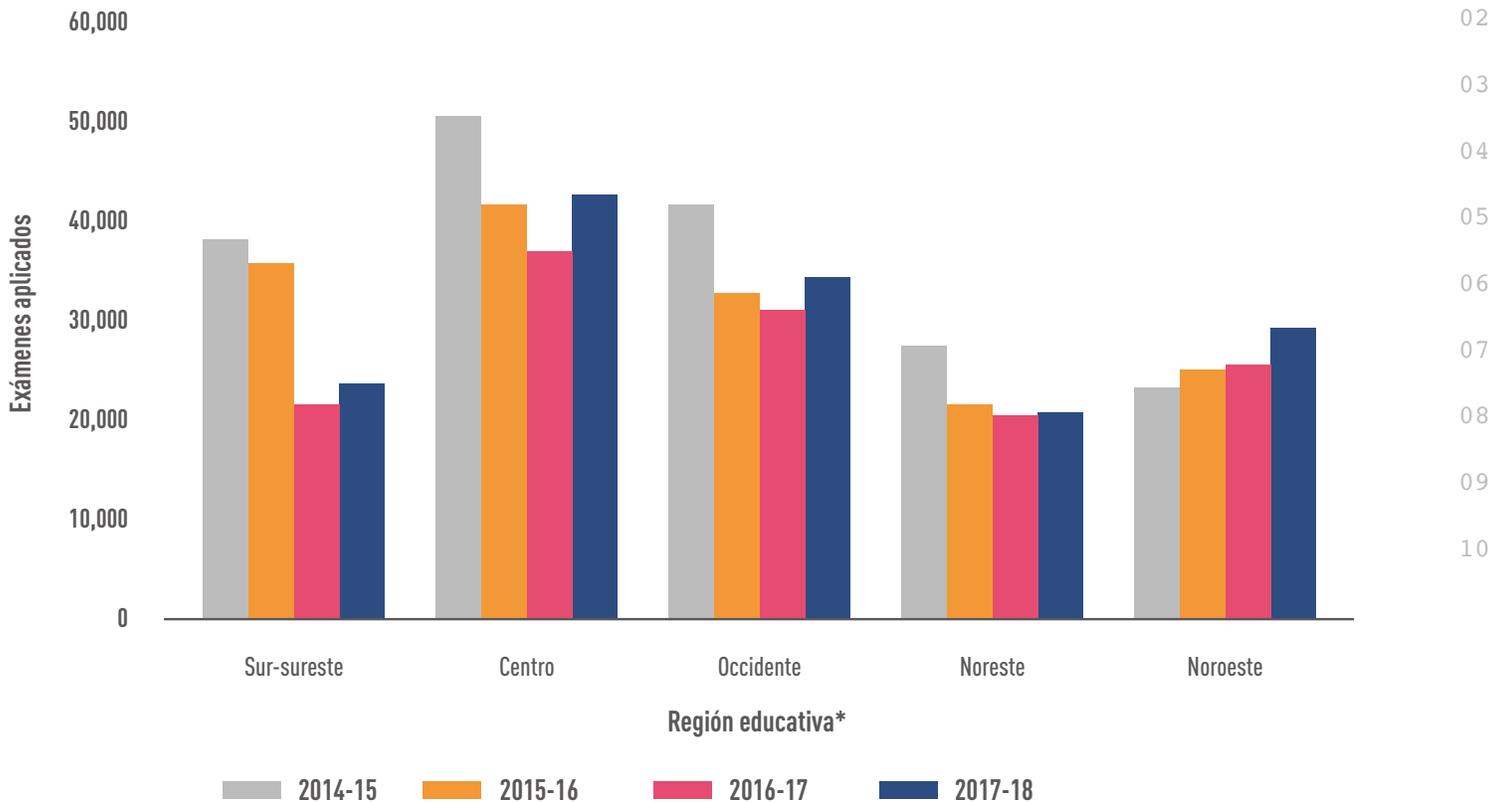
1. Mizala, Alejandra y Schneider, Ben Ross. “Negotiating Education Reform: Teacher Evaluations and Incentives in Chile (1990–2010)”, *Governance* 27, no. 1 (2014): 87–109. doi:10.1111/gove.12020

2. Santos del Real, Annette. “Áreas temáticas emergentes en la educación química: Evaluación docente” *Educación química* 32, no. 2 (2012). <http://www.scielo.org.mx/pdf/eq/v23n2/v23n2a5.pdf>

3. Aldrete López, Laura. “Una deuda pendiente de la reforma educativa: tutorías para los docentes.” *Distancia por tiempos*, abril 26, 2017. <http://educacion.nexos.com.mx/?p=524>. (Consultado el 20 de mayo de 2017)

4. OREALC/UNESCO. *Evaluación de Desempeño de Docentes, Directivos y Supervisores en educación básica y media superior de México* (OREALC/UNESCO Santiago, 2016). * Regiones educativas: *Sur-sureste*: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán; *Centro*: CDMX, el Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala; *Occidente*: Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro y Zacatecas; *Noreste*: Coahuila, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas; *Noroeste*: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sinaloa y Sonora.

Gráfica 1. Evaluaciones de ingreso a la carrera magisterial región educativa (2014-2017)



Fuente: Elaboración IMCO con datos de Servicio Profesional Docente, SEP⁵ (al 28 de agosto de 2017).

¿Qué nos dicen los datos sobre la participación en las evaluaciones aplicadas hasta la fecha? En cuatro de las cinco regiones educativas en el país se observa primero una tendencia a la baja en el número de evaluaciones de ingreso al magisterio administradas al año desde 2014, especialmente en la región sur-sureste. Después de una relativa estabilización en los dos años intermedios, en 2017-2018 se observa ya un claro repunte, salvo la región noreste. (Ver gráfica 1).

Sin embargo, la menor participación en las evaluaciones no necesariamente es un reflejo de la falta de voluntad de los maestros. En distintos momentos durante los últimos cuatro años la SEP ha modificado -sin justificación- el programa de evaluaciones de desempeño para abarcar a menos docentes. Como se observa en la siguiente gráfica, las cifras de evaluación de ingreso y promoción han visto mucha mayor estabilidad que la evaluación de desempeño. Al paso actual, evaluar a la totalidad de los maestros que laboran en el sistema de educación pública tomaría por lo menos nueve años más.⁶ (Ver gráfica 2).

5. SEP. "Servicio Profesional Docente. Resultados de educación básica y media superior". <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/>

6. El cálculo se hace tomando: el total de maestros de EB y EMS en México según

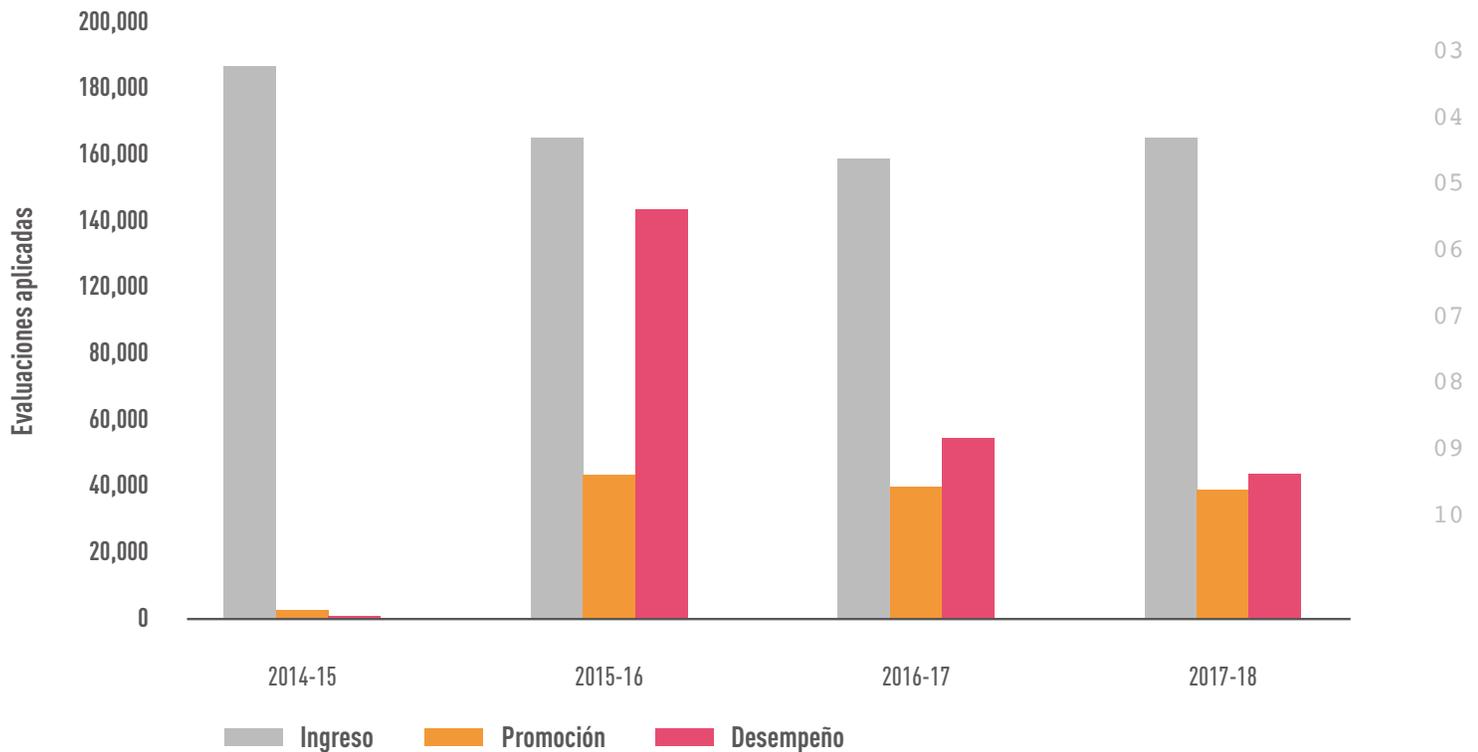
Las evaluaciones permiten identificar a los maestros más efectivos para retenerlos, así como a aquellos con ciertas carencias para capacitarlos y mejorar su desempeño. Sus resultados deben ser insumo fundamental para diseñar programas de formación más pertinentes, vinculados por medio de evidencia concreta a la situación real de la profesión. De igual manera, valorar aspectos clave de la formación y práctica docente también es necesario para asegurarse que todos los maestros, directivos y supervisores cumplan con niveles mínimos de desempeño profesional.⁷

Al mismo tiempo, la evaluación fomenta una cultura de mejora profesional basada en datos que, a su vez, se asocia con un mayor aprendizaje de los alumnos. Por ejemplo, Chile, país que implementó una reforma educativa similar a la mexicana, tiene evidencia contundente de una relación positiva entre el logro de

..... el informe del INEE 'Los Docentes en México. 2015', el número de maestros ya evaluados hasta hoy según el Servicio Profesional Docente 2018, y el número de maestros evaluados en la jornada 2015-2016 (el único año con evaluación de desempeño obligatoria).

7. OECD. *Establishing a Framework for Evaluation and Teacher Incentives: Considerations for Mexico*. OECD Publishing, (OECD Publishing, 2011), <https://www.oecd.org/edu/school/47730873.pdf>. (Consultado el 29 de mayo de 2017)

Gráfica 2. Evaluaciones por tipo y por año de aplicación



Fuente: Elaboración IMCO con datos de Presidencia de la República. 5to Informe de Gobierno. (al 4 de septiembre de 2017).

Nota: las cifras de desempeño de 2017-18 son preliminares pues se encuentran aún en proceso.

los estudiantes en la prueba nacional y el número de docentes de su escuela que obtienen buenos resultados en las evaluaciones.⁸

En el contexto mexicano, las evaluaciones tienen también otro tipo de utilidad: el de rendición de cuentas del sistema. Cuando los beneficios laborales de los docentes varían según el apoyo político del sindicato o autoridades locales, los incentivos favorecen la lealtad política más que el desempeño y el desarrollo profesional.⁹ Los mecanismos endebles de rendición de cuentas encuentran campo propicio a causa de equilibrios clientelares de captura de rentas, como por años ocurrió en nuestro sistema educativo. Cuando las capacidades de las autoridades locales para evitar tales prácticas son débiles, los mecanismos de monitoreo centralizados son los más efectivos para reducir la

captura de rentas y para reconocer a los docentes de manera meritocrática, transparente y justa.¹⁰

Ahora bien, para que el crecimiento magisterial realmente se base en mérito, es crucial que exista transparencia en cada paso de estos procesos, desde la publicación de las listas de vacantes hasta los resultados de las evaluaciones. Sin embargo, a pesar de los cambios legislativos, en la mayoría de los procesos, la opacidad ha sido una constante, erosionando la confianza de los maestros y ciudadanos en la aplicación consistente de la ley. Para la mayoría de los estados, la falta de listas públicas del orden de prelación, la poca claridad en los catálogos de vacantes disponibles y en la asignación final de plazas impiden tener certeza de que el sistema beneficie a los mejores maestros. Es decir, la resistencia natural o esperada a la evaluación docente ha sido alimentada por la poca transparencia del gobierno.

8. Manzi, J., y Sclafani, S. *Report on In-Service Teacher Evaluation and Development Practices in Comparative Perspective*, (OECD Publishing, 2010). <https://www.oecd.org/edu/school/47730873.pdf>. (Consultado el 29 de mayo de 2017)

9. Mizala, Alejandra y Schneider, Ben Ross. "Negotiating Education Reform: Teacher Evaluations and Incentives in Chile (1990-2010)", *Governance* 27, no. 1 (2014): 87-109. doi: 10.1111/gove.12020.

10. Bold, Molina y Safir, *Clientelism in the Public Sector: Why Public Service Reforms May Not Succeed and What to Do About It*. Banco Mundial, 2017.

La propia SEP, en septiembre de 2018,¹¹ reconoció que al hacer cruces con el pago de nómina federal, se detectó que el número de plazas ofertadas por concurso por las autoridades educativas estatales corresponden a porcentajes pequeños del total. De acuerdo a los datos de la Secretaría solo 25 o 30% de las vacantes totales se llenan respetando la ley. Los datos son consistentes con las denuncias de maestros y organizaciones civiles en las que señalan la persistencia de irregularidades en los procesos de asignación de plazas.¹² Esto es una grave violación a lo establecido por la reforma educativa, ya que, en el nuevo modelo educativo, la asignación de puestos y las promociones deben ser otorgadas por examen a los candidatos mejor preparados. Esto no puede estar sujeto a negociación y cualquier desviación de la norma es responsabilidad de las autoridades educativas.

La transparencia en el uso de los resultados es un mecanismo necesario para asegurarnos que la rendición de cuentas de la evaluación está funcionando. Es inconsistente e injusto exigirles a los docentes que aspiren a ganarse una plaza por concurso cuando una gran parte de los puestos vacantes se asignan por otros medios. Al día de hoy, apenas se comienza a desarrollar un mecanismo de uso obligatorio en las 32 entidades para garantizar y validar la transparencia del proceso de asignación de plazas. Desafortunadamente, para las autoridades federales no parece ser prioritario presionar a los gobernadores para asegurarse que este mecanismo se adopte rápidamente.

Una propuesta para encarar la opacidad es aumentar el nivel de participación de la sociedad civil. Una primera vía para esto es extender el proceso de observadores ciudadanos -actualmente limitado a las aplicaciones de exámenes- a la etapa de asignación de plazas como sucedió por primera vez en la Ciudad de México en febrero de 2017. El acceso pleno a las listas de prelación y a los catálogos de plazas, además del establecimiento de un mecanismo para dar seguimiento a los comentarios, quejas y denuncias de los observadores, son prerequisites indispensables para dar certidumbre a los procesos.

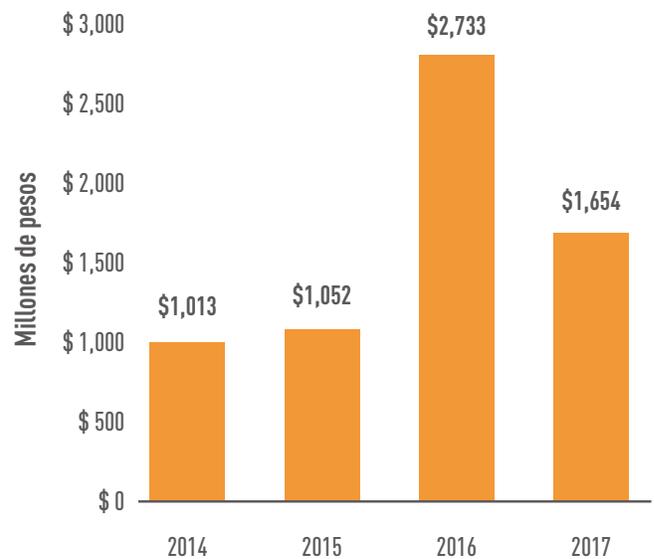
El segundo gran desafío que enfrenta la transformación educativa es la corresponsabilidad de las autoridades. Si bien la ley establece la obligación para los docentes de ser evaluados, también fija la obligación del estado para proveer capacitación y formación docente de calidad. No es justo calificar a los docentes respecto a elementos en los que no se les formó, ni es razonable exigirles mejorar en aspectos técnicos en los que no se les apoya con capacitación.

11. González, Isabella. "Admite SEP opacidad en oferta de plazas" *Reforma*. <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1209468&md5=7bc4fcaeb5aa1e1f977e47de262c18d2&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe> (Consultado el 14 de septiembre de 2017)

12. Aprender Primero. "Amparo contra irregularidades en concurso de oposición, Tlaxcala." <http://www.aprenderprimero.org/web/2016/11/01/violacion-a-proceso-de-prelacion-tlaxcala/> (Consultado el 19 de mayo de 2017)

Este reto preocupa aún más ante los recortes presupuestales que se han hecho en el campo de capacitación docente. El presupuesto para el Programa para el Desarrollo Profesional Docente sufrió un recorte de mil 79 millones de pesos (mdp) en términos reales, equivalente a casi 40% del presupuesto asignado un año antes. Específicamente para formación docente en educación básica, el presupuesto se redujo en 50.3%, pasando de mil 869 a 929 mdp de 2016 a 2017.¹³ Esto a pesar de que el año actual integra el desafío adicional de capacitar a los maestros bajo un nuevo modelo educativo, lo cual implica cambios drásticos en el desarrollo de habilidades de enseñanza.

Gráfica 3. Presupuesto total del Programa para el Desarrollo Profesional Docente (2014-2017)



Fuente: Elaboración IMCO con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)¹⁴ utilizando el deflactor del PIB expresado en los Criterios Generales de Política Económica 2017,¹⁵ 2016¹⁶ y 2015.¹⁷

13. Programa Interdisciplinario sobre Política y Prácticas Educativas (PIPE). *Nota de Política Pública PIPE, Análisis del Presupuesto Educativo 2017*. (CIDE: México D.F., 2016)

14. SHCP. "Transparencia Presupuestaria. Observatorio del gasto" http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos

15. SHCP. "Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2017" http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2017/paquete/politica_hacendaria/CGPE_2017.pdf

16. SHCP. "Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2016" de 2017. http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2016/docs/paquete/CGPE_2016.pdf

17. SHCP. "Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2015" http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2015/paquete/criterios_generales_pe_2015.pdf

Un docente que a partir de su evaluación se le identifica como insuficiente, pero a quien o no se le asigna un tutor o no se le ofrece los materiales adecuados, no tiene ninguna relación o acercamiento con lo que se le examina, por lo que no percibirá que su evaluación sea útil o justa. A consecuencia de esta disparidad entre lo capacitado y lo evaluado, los objetivos de desarrollo profesional de la evaluación siguen siendo “un ideal inexistente”, ya que hasta ahora no existe una “recomendación ni evaluación diagnóstica seria que establezca los retos que deben ser atendidos para mejorar la función” de la formación docente.¹⁸

Existen varias estrategias para fortalecer la función de desarrollo profesional. La primera es flexibilizar el diseño de las carreras normales y los cursos de formación continua para ligarlos con la evidencia recabada en las evaluaciones.¹⁹ Mientras tanto, se tendrían que desarrollar mecanismos para asignar a los docentes a cursos específicamente vinculados a sus resultados en los exámenes. Además, se requiere mejorar el esquema de incentivos de las tutorías, para aumentar el número de docentes que se inscriben como tutores.²⁰ También es recomendable desarrollar nuevos programas de desarrollo profesional, los cuales en la experiencia de otros países han sido buenas oportunidades para introducir cambios más amplios a la estructura docente.²¹ Enfatizar la función de formación y desarrollo profesional de la evaluación no sólo ofrece resultados por sí mismos, sino también puede contribuir a una mayor aceptación y legitimidad de la reforma educativa entre el magisterio.

Los retos ya mencionados requieren de flujos de información confiable para su resolución. Los datos deben llegar, de manera ágil y oportuna, a las manos de todos los miembros de la comunidad educativa. De igual manera, las autoridades deben tener un mecanismo efectivo para recolectar evidencia directamente de la fuente escolar. Es urgente que la Secretaría avance, en cumplimiento con la ley, en la implementación del Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED). La Ley General del Servicio Profesional Docente planteó una fecha límite de dos años para que el SIGED contara “-al menos- con la información de los docentes, su formación y trayectoria y las

plantillas de personal.”²² Al día de hoy han pasado dos años de retraso para el cumplimiento de este mandato legal.

La experiencia de otras reformas educativas en América Latina ha dejado claro el rol vital del acceso a la información para movilizar al público y atenuar el poder de sectores que se oponen a los cambios para defender sus intereses particulares.²³ Sin información relevante, es imposible fortalecer la capacidad de las comunidades escolares para involucrarse y, por ejemplo, monitorear si las plazas en su escuela han sido asignadas como un botín político o a candidatos bien preparados. Sin embargo, para que la información resulte en acción colectiva y en mejores resultados, habría que combinarla con un canal directo de denuncia,²⁴ el cual hasta ahora tampoco existe.

Bien dicen nuestros colegas de Mexicanos Primero que “no hay reforma sin reformadores”. La transformación educativa en México requiere de campeones que aterricen los cambios legislativos, de modelo curricular y de procesos en beneficio de sus estudiantes. Estos maestros, supervisores y asesores- agentes de cambio- necesitan capacidades, no alcanza con buenos deseos en la legislación y son las autoridades quienes tienen que dotar a estos agentes de las herramientas necesarias para generar una transformación.²⁵ La reforma avanzará en la medida en la que la comunidad educativa empiece a ver los cambios reflejados en mejores dinámicas escolares, maestros empoderados y preparados, y niños y jóvenes motivados por sus aprendizajes. Las comunidades educativas, no las autoridades, son quienes pueden lograr que las reformas perduren.

BIBLIOGRAFÍA

Aldrete López, Laura. “Una deuda pendiente de la reforma educativa: tutorías para los docentes.” *Distancia por tiempos*, abril 26, 2017, <http://educacion.nexos.com.mx/?p=524>. (Consultado el 20 de mayo de 2017)

Bold, Tessa., Molina, Ezequiel y Safir, Abla. *Clientelism in the Public Sector: Why Public Service Reforms May Not Succeed and What to Do About It*. Banco Mundial, 2017.

Gobierno de la República. “Resumen ejecutivo de la Reforma Educativa”. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2924/>

18. Aldrete López, Laura. “Una deuda pendiente de la reforma educativa: tutorías para los docentes.” *Distancia por tiempos*, <http://educacion.nexos.com.mx/?p=524>.

19. OREALC/UNESCO. *Evaluación de Desempeño de Docentes, Directivos y Supervisores en educación básica y media superior de México* (OREALC/UNESCO Santiago, 2016) http://www.inee.edu.mx/images/stories/2016/spd/nuevo_modelo/informes/OREALC-UNESCO-Ev-desempeno-Informe-Final.pdf (Consultado el 29 de mayo de 2017)

20. Aldrete “Una deuda pendiente de la reforma educativa: tutorías para los docentes”.

21. Mizala y Schneider. “*Negotiating Education Reform: Teacher Evaluations and Incentives in Chile (1990–2010)*”.

22. Vázquez Cuevas, Marisol. *Diagnóstico de los avances y rezagos del SIGED* (Instituto Belisario Domínguez, 2017)

23. Bold, Molina y Safir, *Clientelism in the Public Sector: Why Public Service Reforms May Not Succeed and What to Do About It*. Banco Mundial, 2017.

24. Ibid.

25. Mexicanos Primero. 2017. “La educación como proyecto social: el reto del ciclo escolar 2017-2018” http://www.mexicanosprimero.org/images/DC_en_rueda_de_prensa.pdf (Consultado el 11 de septiembre de 2017)

Resumen_Ejecutivo_de_la_Reforma_Educativa.pdf. (Consultado el 20 de mayo de 2017)	SHCP. “Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2017” P. 110. http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2017/paquete/politica_hacendaria/CGPE_2017.pdf (Consultado 11 de junio de 2017.)	01 02 03
González, I. “Admite SEP opacidad en oferta de plazas” <i>Reforma</i> . http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1209468&md5=7bc4fcaeb5aa1e1f977e47de262c18d2&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe (Consultado el 14 de septiembre de 2017)	SHCP. “Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2016” P. 155. http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2016/docs/paquete/CGPE_2016.pdf (Consultado 11 de junio de 2017.)	04 05 06
INEE. “Servicio Profesional Docente. Bases de datos del Servicio Profesional Docente.” http://www.inee.edu.mx/index.php/servicio-profesional-docente/bases-de-datos-julio-spd (Consultado el 12 de junio de 2017)	SHCP. “Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2015” P. 198. http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2015/paquete/criterios_generales_pe_2015.pdf (Consultado 11 de junio de 2017.)	07 08
Manzi, J., y Sclafani, S. <i>Report on In-Service Teacher Evaluation and Development Practices in Comparative Perspective</i> . OECD Publishing, 2010. https://www.oecd.org/edu/school/47730873.pdf .	SHCP. “Transparencia Presupuestaria. Observatorio del gasto” http://www.transparenciapresupuestaria.un manual de estiloa.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos (Consultado 11 de junio de 2017.)	09 10
Mexicanos Primero. “Amparo contra irregularidades en concurso de oposición, Tlaxcala.” http://www.aprenderprimero.org/web/2016/11/01/violacion-a-proceso-de-prelacion-tlaxcala/ (Consultado el 29 de mayo de 2017)	Vázquez Cuevas, Marisol, <i>Diagnóstico de los avances y rezagos del SIGED</i> (Instituto Belisario Domínguez, 2017)	
Mexicanos Primero. 2017. “La educación como proyecto social: el reto del ciclo escolar 2017-2018” http://www.mexicanosprimero.org/images/DC_en_rueda_de_prensa.pdf (Consultado el 11 de septiembre de 2017)		
Mizala, Alejandra y Schneider, Ben Ross. “Negotiating Education Reform: Teacher Evaluations and Incentives in Chile (1990–2010)”, <i>Governance</i> 27, no. 1 (2014): 87-109. doi:10.1111/gove.12020.		
OECD. <i>Establishing a Framework for Evaluation and Teacher Incentives: Considerations for Mexico</i> . OECD Publishing, 2011. https://www.oecd.org/edu/school/47730873.pdf .		
OREALC/UNESCO. Evaluación de Desempeño de Docentes, Directivos y Supervisores en educación básica y media superior de México. OREALC/UNESCO Santiago, 2016. http://www.inee.edu.mx/images/stories/2016/spd/nuevo_modelo/informes/OREALC-UNESCO-Ev-desempeno-Informe-Final.pdf (Consultado el 29 de mayo de 2017)		
Presidencia de la República. 5to Informe de Gobierno. 2017. http://cdn.presidencia.gob.mx/quintoinforme/Resumen_Ejecutivo.pdf (consultado el 8 de septiembre de 2017)		
Programa Interdisciplinario sobre Política y Prácticas Educativas (PIPE). <i>Nota de Política Pública PIPE, Análisis del Presupuesto Educativo 2017</i> . CIDE: México D.F., 2016.		
Santos del Real, Annette. “Áreas temáticas emergentes en la educación química: Evaluación docente” <i>Educación química</i> 32, no. 2 (2012). http://www.scielo.org.mx/pdf/eq/v23n2/v23n2a5.pdf		
SEP. Servicio Profesional Docente. “Resultados de educación básica y media superior.” Consultado el 21 de mayo de 2017. http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/ (Consultado el 21 de mayo de 2017)		



¿QUÉ HEMOS APRENDIDO CON LA REFORMA ENERGÉTICA? LECCIONES Y RETOS PARA UNA NUEVA ADMINISTRACIÓN¹

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

Ramón Olivas Gastélum

@RamonOGmx

Consultor

El Índice de Competitividad Internacional publicado en 2013 por el IMCO planteó que la Reforma Energética debía contar con cuatro objetivos estratégicos:

- Maximizar el valor de la renta petrolera
- Garantizar la seguridad energética y fortalecer la competitividad del país
- Convertir al sector en una palanca de desarrollo industrial y tecnológico
- Transformar la renta petrolera en bienestar de largo plazo²

Para entonces, era ya evidente que el modelo del sector energético con participación monopólica del Estado había encontrado su límite de viabilidad. Cuatro años más tarde, y ya en plena etapa de implementación, es posible mencionar diversos logros de la Reforma Energética en estos rubros, como también una cantidad importante de tareas pendientes que serán materia de discusión en el próximo sexenio.

A grandes rasgos, la inversión detonada a la fecha en exploración y extracción de hidrocarburos (65 mil millones de dólares), gas natural y petrolíferos (28 mil millones de dólares) y electricidad (126 mil millones de dólares) es de relevancia para el desarrollo de infraestructura en los próximos años y la apertura de los diferentes mercados con participación privada. Como ejemplo,

1. Para la realización de este ensayo se realizaron diversas entrevistas con expertos en el sector energético con el compromiso de no revelar su identidad, sin embargo, quisiera agradecerles enormemente su colaboración. Dichas entrevistas han sido complementadas con la experiencia del autor en los últimos doce años de trabajo en el sector energético.

2. Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., *Índice de Competitividad Internacional 2013 "Nos cambiaron el mapa: México ante la revolución energética del siglo XXI"* (México: Impresos Villaflorito, 2013).

existen actualmente 100 empresas mexicanas y de otros 18 países que cuentan con contratos para llevar a cabo proyectos tanto de hidrocarburos como de electricidad.³

Además, es importante destacar la inclusión de principios de transparencia y rendición de cuentas a lo largo de la cadena de valor del sector, así como la observación de derechos humanos para el desarrollo de infraestructura en comunidades indígenas. También ha marcado una importante diferencia una nueva visión en la planeación estratégica, la cual se lleva a cabo en la Secretaría de Energía y los entes reguladores, desplazando al modelo anterior de gestión desde las empresas paraestatales.

Sin embargo, a pesar de los avances, continuamos observando un franco deterioro en un número importante de estándares de seguridad energética para el sector hidrocarburos. Por ello, tanto el gobierno de México como la industria petrolera tienen claro que es necesario incrementar el volumen de las Rondas si deseamos contar con una participación importante de producción de hidrocarburos por parte de empresas privadas, en los próximos 15 años. Este parece ser el único camino para revertir la caída en la producción petrolera, incrementar las reservas de hidrocarburos y hacer frente a la creciente vulnerabilidad en la seguridad energética del país.

Además, existen todavía escollos importantes para convertir al sector en una palanca de desarrollo industrial y tecnológico. Quizás todavía un riesgo mayor para su viabilidad en el corto plazo es que la Reforma no ha logrado impactos en el desarrollo económico y social que puedan ser observados por la población, por lo que aún no cuenta con la confianza de los ciudadanos en estos primeros años de su implementación.

La parte más complicada de la implementación de la Reforma se verá en los próximos seis años. Por ello, la próxima administración deberá visualizar a la Reforma como un proceso con capacidad de aprendizaje, con disciplina institucional para evitar actos de corrupción y remediar las debilidades identificadas a la fecha en el entramado institucional del gobierno mexicano.

3. Karol Garcia, "En puerta, inversiones por 219,000 mdd para proyectos energéticos en el país", *El Economista*, (2017), , <http://eleconomista.com.mx/industrias/2017/07/23/puerta-inversiones-219000-mdd-proyectos-energeticos-pais>. (Consultado el 16 de agosto de 2017)

LA VIDA DESPUÉS DE LOS MONOPOLIOS

Uno de los temas más discutidos en el sector energético es la situación financiera de las Empresas Productivas del Estado (EPE) y sus implicaciones para el desarrollo de la industria en los próximos años. No existe duda acerca del rol preponderante que mantendrán Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) en la próxima administración, pero existen visiones contrastantes sobre la manera en la cual las empresas del Estado deberán enfrentar los retos de un sector nacional abierto a la competencia.

A raíz de la caída en los precios internacionales de los hidrocarburos, las alertas han sonado particularmente por la falta de liquidez de Pemex. Al cierre de 2016, Pemex reportó activos por 107 mil millones de dólares⁴ y una deuda consolidada, sin incluir el pasivo laboral, de aproximadamente 100 mil millones de dólares.⁵ Este nivel de endeudamiento es el doble de British Petroleum (BP) -que tuvo que levantar capital y reestructurarse a raíz del costoso accidente de Macondo- y varias veces superior al de empresas internacionales como Exxon, Statoil o Chevron.⁶ El problema además es que la empresa requerirá levantar deuda adicional que podría elevar esta cifra hasta 125 mil millones de dólares al inicio de la siguiente administración,⁷ rebasando así la barrera psicológica de enfrentar pasivos superiores a los activos de la empresa.

Las razones del endeudamiento de Pemex son bien conocidas, entre ellas: alta carga fiscal, caída en la producción y una falta de planeación al interior de la empresa para realizar los ajustes necesarios previos al inicio de este ciclo de precios bajos de petróleo en un entorno abierto a la competencia. Donde la discusión se torna más interesante es en las acciones de reestructuración que debe llevar a cabo la empresa en los próximos años para revertir esta situación.

4. Global Credit Research, "Rating Action: Moody's affirms PEMEX's Aa3.mx/Baa3 national and global scale ratings; maintains BCA at b3 and negative outlook.", *Moody's Investor Services*, (2017). https://www.moody's.com/research/Moodys-affirms-PEMEXs-Aa3mxBaa3-national-and-global-scale-ratings-maintains-PR_365635. (Consultado el 17 de agosto de 2017)

5. *Ibidem*

6. Sergio Meana, "Deuda de Pemex, más que BP y Chevron juntas", *El Financiero*, (2016).. <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/deuda-de-pemex-mas-que-bp-y-chevron-juntas.html> (Consultado el 16 de agosto de 2017)

7. Antonio Hernández, "Prevé Fitch que carga fiscal eleve deuda de Pemex a 125 mmd", *El Universal*, (2017).

<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/finanzas/2017/02/3/preve-fitch-que-carga-fiscal-eleve-deuda-de-pemex-125-mmdd> (Consultado el 16 de agosto de 2017)

Uno de los puntos de convergencia en ese debate es en la necesidad de garantizar a Pemex mayor estabilidad sobre el rumbo de la empresa, lo cual implica brindar continuidad a la figura del Director General para que tome las decisiones estratégicas necesarias, particularmente en el tema de reducción de costos. Es importante visualizar que un golpe de timón que implique no continuar con los objetivos del Plan de Negocios 2017-2021 en la próxima administración puede ser causal de reducción de nota por agencias crediticias, lo cual provocaría el encarecimiento de la deuda y una espiral negativa en el nivel de endeudamiento de la empresa.

Si bien la licitación del bloque Trión captó mucha atención en los medios de comunicación, la adjudicación de solo tres *farmouts*⁸ (dos de ellos el pasado cuatro de octubre de 2017) podría interpretarse también como un fracaso en la incorporación de Pemex al nuevo modelo de exploración y extracción de hidrocarburos y pone en duda su capacidad de aprovechar las nuevas oportunidades. En el corto plazo se necesitan más ejemplos de asociaciones de Pemex con privados para saber si realmente ha ocurrido un cambio cultural al interior de la empresa y si ha logrado identificar a los socios adecuados para sus actividades a futuro.

Actualmente las EPE se encuentran en un esquema de gobernanza híbrida, con un Consejo de Administración con consejeros independientes, pero también con asientos para la Secretaría de Energía (SENER), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Economía (SE) y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). Es decir, una empresa productiva con herencia paraestatal, con poca transparencia a los mercados en el manejo de sus finanzas y una fuerte vinculación a la estructura de la SHCP. Ambas EPE continúan siendo valoradas como empresas del Estado, con Directores Generales nombrados por el partido en el poder, limitando su actuación como directores ejecutivos que deben competir y tomar decisiones de negocios a largo plazo.

En varios países de América Latina, como es el caso de Brasil y Colombia, después de un primer proceso de apertura de mercado se otorgó a las empresas petroleras del Estado la posibilidad de levantar capital de los mercados como empresas públicas, mediante la colocación de un porcentaje de sus acciones en la bolsa de valores. Si bien esto generó inestabilidad en un inicio, a la larga esta acción ha dado mejores herramientas a las empresas del Estado para sobrellevar los ciclos de precios bajos.

8. En la industria petrolera, un *farmout* es una asociación estratégica entre una empresa que tiene derechos de explotación y producción de hidrocarburos con un tercero (o varios) a quien le transfieren algunos de esos derechos. Existen diversas alternativas contractuales para dicha transferencia (o migración) dependiendo de su objetivo.

Dar este paso en México no será una tarea sencilla, pues actualmente las finanzas corporativas de Pemex no cuentan con el nivel de transparencia que requiere la cotización en bolsa de valores. Esta apertura a los mercados requiere que el proceso de reestructuración iniciado hace un par de años se profundice, en línea con las mejores prácticas de contabilidad corporativa. Hasta entonces, la empresa estará en desventaja contra sus competidores si no cuentan con esta alternativa de financiamiento. Además, la ausencia de información bajo estándares financieros continuará generando incertidumbre a posibles inversionistas sobre su competitividad en el futuro.

Es de resaltar que Saudi Aramco, la mayor empresa petrolera estatal -valuada en 3 billones de dólares-, ha dado los primeros pasos para colocar 5% de su valor en acciones en los mercados financieros, un movimiento que ha generado mucha expectativa pues se convertiría en la oferta pública inicial más grande de la historia y una excelente referencia para el caso mexicano.⁹

Por ello, la próxima administración deberá:

- Realizar una reforma a los estatutos de Pemex y CFE para eliminar la herencia paraestatal en su Consejo de Administración y que sea este órgano de gobierno el encargado de elegir a su Director General, y no a través de un nombramiento del gabinete presidencial como sucede actualmente.
- Aprovechar las condiciones de un ciclo bajo de precios de petróleo para gestionar la salida ordenada de las EPE del control presupuestal al que se encuentran adscritas actualmente, sujetándolas a niveles de endeudamiento en línea con las mejores prácticas internacionales de la industria.

Además de los retos identificados al interior de las empresas del Estado, es importante también visualizar que su interacción con los nuevos jugadores del sector ha generado retos de regulación y mediación. Particularmente, la entrada de nuevos jugadores en exploración y extracción de hidrocarburos, la seguridad energética del gas natural, el transporte y comercialización de petrolíferos, y la incorporación de energías renovables requieren ahora de un enfoque basado en el aprendizaje y disciplina institucional, tanto en la planeación estratégica como de los órganos reguladores del sector.

Nuevas empresas petroleras en campo

Es importante reconocer que los procesos de licitación llevados a cabo por la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), las Rondas, se han apegado a las mejores prácticas internacionales. Sin embargo, para las empresas ganadoras el gran reto está en el próximo sexenio, cuando los resultados de las subastas cobren vida en las comunidades petroleras del Golfo de México, particularmente en aquellos proyectos en campos terrestres maduros.

La transición no se antoja sencilla. En primer lugar, la inactividad de Pemex como resultado de la caída del precio del petróleo ha mermado la actividad económica de los estados petroleros y generado tensión social al no contar con los recursos de otras épocas. Además, las empresas privadas que realizarán sus actividades donde antes operó Pemex no representan al Estado.

Ahora las instituciones del gobierno, y no la empresa petrolera, son las encargadas de facilitar la relación entre la industria y las comunidades donde se llevan a cabo los proyectos. En muchos de estos sitios el gobierno cedió por años o décadas el rol de gobernanza local a la empresa. Ante este vacío, ¿cómo saber cuáles son los ajustes presupuestales y de recursos humanos necesarios para que las instituciones regionales y locales recuperen estos espacios?

Los ejercicios de transparencia y rendición de cuentas a nivel nacional y local serán clave para identificar y atender estas insuficiencias. El gobierno, la industria y diversas organizaciones de la sociedad civil presentaron el pasado 31 de agosto de 2017 la candidatura de México a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), un estándar internacional enfocado a la promoción de la transparencia, la gestión de las finanzas públicas y la rendición de cuentas en el sector petrolero y minero.¹⁰ La entrada de México a EITI deberá guiar el debate de distribución de beneficios económicos y contraprestaciones en las comunidades y estados petroleros en los próximos años.

El otro escenario donde es importante visualizar la dinámica gobierno-industria-sociedad civil es en el desarrollo de los campos no convencionales a través de una futura licitación. Sin embargo, la expectativa de los actores del sector es que su explotación será mucho más complicada de lo que parece por sus componentes sociales y ambientales, en regiones del país poco acostumbradas a las actividades de la industria petrolera.

Para ello, el gobierno de México tendrá que aprender a diseñar las licitaciones de recursos no convencionales de forma

9. Ellen R. Wald, "The World's Biggest IPO Is Coming: What You Should Know About Aramco", *Forbes*, (2017). <https://www.forbes.com/sites/ellenwald/2017/02/25/the-worlds-biggest-ipo-is-coming-what-you-should-know-about-aramco/#6144c263535f> (Consultado el 16 de agosto de 2017)

10. Secretariado Internacional de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas, "Los Principios de EITI", Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI). <https://eiti.org/es/documento/los-principios-del-eiti>.

adecuada, con consultas y consideraciones sociales y ambientales particulares, reconociendo en primera instancia que se trata de un juego distinto al de todas las subastas realizadas a la fecha.

Seguridad energética en gas natural

Al día de hoy, posiblemente el área más exitosa de la apertura de mercados sea el desarrollo del mercado de gas natural. El proceso inició a mediados de los noventa y de forma escalonada se han ido dando todos los pasos necesarios para la liberación de precios y el desarrollo de infraestructura, tanto en ductos de internación como en el desarrollo de una red de gasoductos con redundancia en sus operaciones en los puntos de consumo más importantes del país. La creación del Centro Nacional de Control de Gas Natural (CENAGAS) a raíz de la Reforma Energética es el corazón de este nuevo mercado.

El pasado 8 de mayo se llevó a cabo la primera Temporada Abierta del Sistema de Transporte y Almacenamiento Nacional Integrado de Gas Natural (SISTRANGAS). Con ella, 44% de la capacidad ahora pertenece a agentes distintos a Pemex,¹¹ lo cual debe facilitar la participación de más y nuevas empresas en el mercado de gas natural.

A pesar de esto, México continúa con una altísima dependencia de gas natural importado. Este año más de 80% del volumen consumido en el mercado nacional proviene del extranjero, en su mayoría de Estados Unidos.¹² Si bien la probabilidad de una suspensión de suministro por parte del vecino del norte es muy baja, la situación obliga a la próxima administración a buscar nuevas alternativas para mitigar este riesgo, reforzando legalmente la integración de un mercado energético regional. Por ello, la renegociación del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) se presenta como una gran oportunidad para abordar este tema. Al respecto, la Secretaría de Economía ha expresado que dentro de las prioridades del gobierno mexicano en las discusiones se encuentra el fortalecer la competitividad de América del Norte promoviendo la certidumbre del comercio y las inversiones en la región.

Por otra parte, en junio pasado la Comisión Reguladora de Energía (CRE) aprobó la eliminación del precio máximo de ventas de primera mano, buscando generar incentivos para la recuperación de la producción del hidrocarburo, particularmente en la región Sur-Sureste. Aunado a esto, sería valiosa una revisión sobre la materialidad del impacto de los incentivos de producción de gas

no asociado presentes en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, así como analizar la viabilidad técnica y financiera de que los 23 productores privados con contratos de gas natural adjudicados en las Rondas cuenten con motivos económicos suficientes para incrementar la producción contemplada originalmente en la licitación.

El desarrollo del mercado de petrolíferos

La apertura del mercado de combustibles líquidos es quizás el tema de mayor complejidad actualmente en la implementación de la Reforma, y el más susceptible a retrasos en su maduración. Aquí la analogía con el desarrollo de mercados de gas natural en el país permite entender las dificultades en las cuales se encuentra actualmente el mercado de combustibles líquidos. La diferencia más importante es que en el caso del gas natural se logró separar a Pemex de la infraestructura de logística y transporte a través de la creación del CENAGAS, lo cual no ha ocurrido en el caso de petrolíferos.

Además, el transporte de gas natural es, desde un punto de vista técnico, bastante más sencillo pues es un producto con pocas variaciones en su composición. En el caso de petrolíferos, los ductos transportan una cantidad amplia de productos para la atención de diversos mercados, con lo cual su operación y logística se complican conforme entren nuevos jugadores.

De igual forma, Pemex ha encontrado serias dificultades para encontrar socios en este segmento de la cadena de hidrocarburos. La falta de competitividad de Pemex, reflejada en accidentes, ineficiencias y paros no programados, ha derivado en la dependencia de importaciones en una amplia gama de petrolíferos. A diferencia de los *farmouts* y las asociaciones en exploración de hidrocarburos, la realidad es que en los procesos de refinación es mucho pedir a los participantes privados buscar asociaciones con Pemex sin incurrir en riesgos elevados. Dicho de otra forma, llevar a cabo una liberación de mercados de combustibles líquidos sin tener la oportunidad de privatizar activos presenta un dilema sumamente complicado de resolver en el esquema actual para Pemex.

Adicionalmente, el incremento en precios de las gasolinas de enero de este año demostró que este tema es delicado pues aún cuando la Reforma no ofreció reducir los precios, el entorno económico, político y social genera una gran presión. Si a esto se suma que se avecina un año electoral, se requerirá entonces de una definición de política pública que aborde este tema en una nueva administración. No se debe olvidar que las estaciones de servicio de diésel y gasolina serán el rostro de la Reforma para muchos habitantes del país.

11. Comisión Reguladora de Energía, "Avances en la Apertura del Mercado de Gas Natural" (11 de julio de 2017). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/240233/Presentaci_n_ANIQ.pdf

12. Karol García, "México importa 81% del gas natural que consume", *El Economista*, (2017). <http://eleconomista.com.mx/industrias/2017/07/25/mexico-importa-81-gas-natural-que-consume>. (Consultado el 16 de agosto de 2017)

Esta tensión entre la competitividad de Pemex y el desarrollo de un nuevo mercado debe ser resuelto desde el espíritu de la Reforma, dando los pasos necesarios para crear un Centro Nacional de Control de Petrolíferos, que recupere las capacidades técnicas existentes en Pemex desde la rectoría del Estado. A la vez, debe brindársele a la empresa la posibilidad de vender activos en refinación y petroquímica básica.

Finalmente, un tema que ha recibido poco análisis pero que será relevante a mediano plazo es el despegue en la comercialización de vehículos eléctricos. Sin buscarlo, es posible que en menos de seis años el país se encuentre ante una distorsión de mercado poco prevista: un sector energético con tarifas eléctricas subsidiadas para el segmento residencial y la venta de petrolíferos abierta a las fluctuaciones del mercado. No es difícil imaginar la elección entre cargar tu vehículo en casa con electricidad barata o en una gasolinera con precios variables. El potencial impacto de este escenario en las finanzas públicas sugiere la relevancia de analizar y prever sus implicaciones en la matriz energética del país.

El sector eléctrico y el despliegue de las energías renovables

Al analizar la experiencia en otros países que han establecido mercados eléctricos, la realidad es que existen mínimas experiencias de regresión a un modelo previo de integración vertical. Sin embargo, al igual que en el caso de las licitaciones petroleras, es crucial que la CRE y la Secretaría de Energía mantengan una vigilancia constante sobre la operación del mercado en manos del Centro Nacional de Control de Energía (CENACE). México no se puede dar el lujo de sufrir una crisis energética por manipulación de precios como la experimentada en el estado de California en 2001.

Asimismo, actualmente existe también una gran inquietud acerca de los mecanismos mediante los cuales México podrá dar cumplimiento a sus metas de generación eléctrica a partir de energías renovables. El 24 de diciembre de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley de Transición Energética, en cuyo Artículo Tercero Transitorio se define que “La Secretaría de Energía fijará como meta una participación mínima de energías limpias en la generación de energía eléctrica del 25 por ciento para el año 2018, del 30 por ciento para 2021 y del 35 por ciento para 2024”.¹³ Posteriormente el 8 de septiembre de 2016, la Secretaría de Energía publicó la Estrategia de Transición para Promover el Uso de Tecnologías y Combustibles más Limpios mediante la cual se ratificó las metas de porcentajes de participación de energía limpia.¹⁴

13. Ley de Transición Energética (México: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2015) artículo transitorio tercero

14. Consejo Consultivo para la Transición Energética, “Estrategia de Transición para Promover el Uso de Tecnologías y Combustibles más Limpios”

Las dos subastas eléctricas que ha realizado el gobierno de México representan un incremento de cinco mil megawatts (MW) en la capacidad del país, con una participación importante de 52 proyectos de energías renovables. Esto es una octava parte de la capacidad de generación que se requiere en los próximos 15 años, y la expectativa de la Secretaría es que la tercera subasta (en noviembre de 2017) permita triplicar la generación actual con base en estas tecnologías limpias.¹⁵

Sin embargo, el reto por delante no se encuentra solamente en la generación con fuentes limpias, sino en la capacidad de transmisión de la energía de los puntos de producción (alejados frecuentemente de las poblaciones urbanas) a los de consumo. El modelo de Temporadas Abiertas¹⁶ establecido en la administración pasada parece haber encontrado su límite en las experiencias negativas de Oaxaca y Baja California sin que la Reforma Energética haya logrado proveer de un instrumento eficaz de inversión pública o privada (o una combinación entre ambas) para el desarrollo de estos proyectos.

El Programa de Desarrollo del Sector Eléctrico Nacional 2017-2031 contempla que en los próximos 15 años se requerirán aproximadamente 13 mil millones de dólares de inversión en capacidad de transmisión, pero la prospectiva del sector no hace referencia a los mecanismos de financiamiento que se emplearán para conectar la capacidad de generación con la demanda. Tomando como referencia el diseño de la Fibra E,¹⁷ también en este espacio del sector energético existen oportunidades de interés para el sector privado y los mercados de capital. Por ello sería recomendable establecer una política sectorial que alinee las metas del país en energías renovables con fuentes de financiamiento públicas o privadas para el desarrollo de la red de transmisión del país.

Secretaría de Energía, (2016). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/182202/20161110_1300h_Estrategia_CCTE-1.pdf

15. Secretaría de Energía, “Tercera Subasta Eléctrica podría triplicar la generación de electricidad con fuentes limpias: PJC” *Boletín de Prensa* 038, (2017).. <https://www.gob.mx/sener/prensa/tercera-subasta-electrica-podria-triplicar-la-generacion-de-electricidad-con-fuentes-limpias-pjc> (Consultado el 16 de agosto de 2017)

16. El modelo de temporadas abiertas de reserva de capacidad de transmisión y transformación de energía eléctrica es un mecanismo de diseño, financiamiento y construcción de infraestructura creado en 2006 y regulado por la Comisión Reguladora de Energía (CRE). Por medio de este procedimiento se busca fomentar el aprovechamiento de las fuentes renovables a gran escala mediante la participación de la Comisión Federal de Electricidad y empresas privadas.

17. La Fibra E (Fideicomiso de Inversión en Energía e Infraestructura) es un vehículo financiero creado por el gobierno en 2015 para la bursatilización de proyectos de energía e infraestructura maduros que permita levantar capital para nuevos proyectos del sector.

FORTALECER LA VISIÓN ESTRATÉGICA DEL SECTOR

Los temas expuestos anteriormente expresan la necesidad de dibujar un panorama de fortalecimiento de la implementación de la Reforma basado en la experiencia a la fecha, atendiendo las áreas de oportunidad que se han identificado, así como los ajustes necesarios para el despliegue eficiente y eficaz de los diferentes mercados energéticos.

Otra de las consecuencias positivas de la Reforma ha sido la renovada relación con la Agencia Internacional de Energía (AIE). El 21 de junio de 2017, la Junta de Gobierno de la AIE aprobó por unanimidad la adhesión de México como su trigésimo país miembro. Ahora el Senado de la República deberá ratificar el Tratado Internacional, el cual establece las obligaciones internacionales de los países miembros. Entre ellas, obliga a contar con: a) inventarios de petróleo o equivalentes similares a 90 días de consumo por importaciones y b) un plan de respuesta a emergencias en caso de una interrupción en el suministro de combustibles fósiles a nivel global.

A cambio de estos compromisos México tendrá derecho, entre otras cosas, a asistencia técnica por parte de los expertos de la AIE y sus países miembros; participación en la Junta de Gobierno y Comités de la AIE para la adopción de políticas y mejores prácticas energéticas internacionales, acceso a las bases de datos y cooperación de la AIE y colaboración en acciones colectivas en casos de emergencias energéticas.¹⁸

Cumplir con los requisitos de la Agencia no será tarea sencilla, pero tendrá dos efectos positivos en el andamiaje institucional del sector. En primer lugar, brindará un objetivo concreto a la política de almacenamiento de combustibles que la Secretaría de Energía desea establecer antes del cierre de este año. Además, la entrada de México dará blindaje institucional y asistencia técnica para la implementación de la Reforma en los próximos años. Este Tratado, junto con la renegociación del TLCAN, posicionan al nuevo modelo de gobernanza de los hidrocarburos de México en el ámbito jurídico internacional.

Según sus facultades, los órganos reguladores CNH, CRE y Agencia de Seguridad, Energía y Medio Ambiente (ASEA) jugarán un papel crucial para dar cumplimiento a los objetivos que se han planteado dentro del arreglo institucional de la Reforma. Pero **¿cómo podrían los reguladores del sector garantizar el mejor desempeño?** En abril de este año, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) presentó en

México un estudio especializado sobre la gobernanza y el ejercicio de los órganos reguladores del sector energético.¹⁹ Este ejercicio resultó de gran utilidad para diagnosticar los retos que cada una de las instituciones enfrentará en los próximos años y proponer acciones que permitan enfrentarlos de la mejor manera. Entre las recomendaciones presentadas destacan las siguientes a nivel normativo:

- Minimizar el traslape en las prioridades y metas de cada uno de los reguladores y comunicar activamente esta información a los interesados. 01
02
03
04
05
06
- Simplificar el contexto normativo de la ASEA mediante la consolidación de las diferentes leyes que rigen sus funciones, y considerar alinear su status jurídico al de CNH y CRE. 07
08
09
- Alinear los procesos normativos de los reguladores y mejorar la coordinación con la Comisión Federal de Mejora Regulatoria. 10
- Estimular intercambios regulares y formales con el Congreso de la Unión para discutir el desempeño de los reguladores.

De estas recomendaciones es importante resaltar que actualmente la información regulatoria se presenta a medida que se va elaborando, sin dar mucha claridad sobre los siguientes pasos a la industria, la sociedad civil, ni al Poder Legislativo. De la misma forma con la que se cuenta con prospectivas y planes quinquenales para el sector, también es necesario elaborar un Plan Regulatorio que permita a los interesados visualizar la normatividad que se espera sea presentada en el corto, mediano y largo plazo.

El estudio también aporta recomendaciones a nivel presupuestal:

- Considerar contar con presupuestos multianuales para las actividades de los reguladores.
- Establecer fondos de contingencia que les permita suavizar la volatilidad de los ingresos de la industria.
- Abogar por una mayor autonomía en la gestión de los recursos y la introducción de incentivos para atraer y retener personal.

Dicho de otra forma, la perspectiva transexenal no debe estar limitada solamente a las actividades los órganos reguladores. También es necesario contar con recursos humanos capacitados y con posibilidades de crecimiento profesional dentro de las instituciones de gobierno.

18. Agencia Internacional de Energía, "Requisitos para la adhesión de un país candidato". Agencia Internacional de Energía, <https://www.iea.org/countries/membercountries/>

19. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), "Driving Performance of Mexico's Energy Regulators, The Governance of Regulators" (Paris: OECD Publishing, 2017). <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267848-en>.

Además, es evidente que cada una de las instituciones encontrará dificultades naturales al desarrollo de los mercados que regulan. En el caso de la CNH, existe el riesgo de que las próximas licitaciones se perciban como un proceso de forma mecánica, sin un conocimiento amplio de los recursos que se están subastando, especialmente en los sitios donde no se ha desarrollado abundante información sísmica.

Como se ha mencionado, el riesgo es doble, pues tanto el gobierno de México como la industria petrolera tienen claro que es necesario incrementar el volumen de las Rondas si deseamos contar con una participación importante de producción por empresas privadas en las próximas décadas. Las licitaciones deben seguir contando con la mayor transparencia para blindar dichos procesos.

Al respecto, también es importante resaltar el proceso de colaboración que lleva a cabo la CNH con la industria y organizaciones de la sociedad civil para brindar transparencia y dar seguimiento a la administración de los contratos petroleros, acorde a las mejores prácticas internacionales.²⁰ Este ejercicio seguramente brindará información de gran utilidad para los reguladores de otros sectores de la economía mexicana. En particular, la administración de los contratos petroleros aportará lecciones para la realización de licitaciones transparentes que pueden emplearse para el combate a la corrupción en los sectores de minería y comunicaciones y transportes, entre otros.

Por su parte, la CRE inició desde 2016 un proceso de reestructuración para atender a las necesidades de los participantes en electricidad y petrolíferos, dos segmentos en pleno desarrollo. El enfoque de este esfuerzo ha sido el de transformar el rol de regulador basado en la protección de la empresa pequeña vs. monopolio, a una visión enfocada a la eficiencia de los mercados y la reducción de costos.

No es un proceso fácil y no existen garantías para evitar retrasos, particularmente en el mercado de petrolíferos. Como se ha presentado, el hecho de que el Estado no sea el dueño de los poliductos genera dificultades técnicas importantes. Sin embargo, a partir del próximo año, el desarrollo del Sistema del Registro Estadístico de Transacciones Comerciales (SIRETRAC) permitirá monitorear la compra venta de combustibles líquidos y de paso, tiene el potencial de cerrar el mercado formal a las ventas informales de petrolíferos derivados de los robos de ductos.²¹

20. Natural Resource Governance Institute, "Mejores Prácticas Internacionales para la Transparencia en la Administración de Contratos", NRG (2017). <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/las-mejores-practicas-internacionales-de-transparencia-en-la-gestion-de>. (Consultado el 17 de agosto de 2017.)

21. Nayeli González, "CRE vigilará compra y venta de combustibles a partir de

Por otra parte, la ASEA representa a nivel institucional la parte más vulnerable de la implementación de la Reforma. De entrada, el no contar con un órgano colegiado con nombramientos vigentes más allá del 2018 le resta capacidad de gestión y la sujeta a los vaivenes políticos de la SEMARNAT. Además, como mostró el estudio realizado por la OCDE, todavía no cuenta con los recursos humanos ni financieros suficientes para el ejercicio de sus atribuciones.

Asimismo, cuenta con poca experiencia en la gestión y seguimiento necesarios para atender accidentes graves del sector. Esto es de gran relevancia si se considera que México no cuenta con el margen de maniobra para permitirse un accidente en aguas profundas como el ocurrido en Macondo. Es urgente la necesidad de modificar sus estatutos para alinear su capacidad regulatoria a las de la CNH y CRE. Por otra parte, la ASEA tiene temas pendientes muy relevantes como la regulación para yacimientos no convencionales y campos en aguas profundas, así como la consolidación del entramado institucional para la procuración de la justicia ambiental en coordinación con los gobiernos estatales y municipales.

Las recomendaciones de la OCDE también se refieren a la coordinación interinstitucional en manos del Consejo Coordinador del Sector Energético (CCSE), abogando por la puesta en marcha de sus actividades como órgano de coordinación de alto nivel para la ejecución de la Reforma, con planes de trabajo transparentes y comités de apoyo, así como poderes para resolver controversias.

La relevancia del CCSE en el contexto de una transición entre sexenios es reconocida por todos los actores del sector energético. Sin embargo, al día de hoy no se cuenta con información pública sobre sus actividades y determinaciones, a pesar de que el Artículo 18 de sus reglas de operación requiere que las actas de cada sesión sean publicadas en el portal de internet de la Secretaría de Energía y los órganos reguladores que participan (CNH, CRE, CENAGAS, y CENACE).²² Con ello, los integrantes del CCSE están perdiendo la oportunidad de posicionar al Consejo como un portavoz de la implementación de la Reforma, con capacidad de reacción para desmitificar sus efectos adversos y dar la pauta sobre los objetivos del gobierno a futuro.

2018", *Excelsior*, (2017). <http://www.dineroenimagen.com/2017-05-18/86811> (Consultado 16 de agosto de 2017.)

22. Secretaría de Energía, "Reglas para la Operación del Consejo de Coordinación del Sector Energético", (2016). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/132157/Reglas_de_Operacion_CCSE_rubri_cas.pdf. (Consultado 16 de agosto de 2017.)

CONCLUSIONES

La próxima administración tiene la oportunidad de plantear objetivos específicos que resuelvan los temas pendientes de la Reforma, profundicen en unos casos y cambien de orientación en otros, como reflejo de las lecciones aprendidas. Con la evidencia presentada en este trabajo es posible definir una agenda para fortalecer en el sector energético el ejercicio de coordinación interinstitucional y establecer los mecanismos que permitan construir sinergias con las políticas públicas que decida emprender el próximo gobierno. Esto puede llevarse a cabo mediante revisiones legislativas y a los reglamentos en función del análisis de la experiencia a la fecha y el establecimiento de mecanismos que conecten ejercicios de transición ordenada entre administraciones.

Para ello, hace falta hacer una pausa para revisar a detalle la evidencia de la implementación en los últimos cuatro años. Esta etapa se beneficiaría de una reflexión profunda sobre los diferentes modelos de desarrollo económico del sector, en particular de las experiencias en América Latina después de sus procesos de reforma energética. Colombia, Venezuela y Brasil ofrecen lecciones para México que van más allá de los meros estereotipos ideológicos que reflejan sus actuales gobiernos.

Por otra parte, algunos de los retos que se han mencionado son el resultado del crecimiento del sector y se irán resolviendo en la medida en la que se flexibilicen y mejoren las reglas del juego y se tenga mayor eficiencia en el trabajo de los órganos reguladores del sector. Sin embargo, es importante recordar que el sector energético mexicano no cuenta todavía con la receta del éxito, pues existen riesgos muy importantes por delante en los diversos frentes expuestos.

El aprendizaje de la apertura de mercados continuará por varios años. Mas allá de eso, esta Reforma es una gran oportunidad de reconstruir el potencial de las EPE, de romper con la visión del "proyectismo" y el "compadrazgo" en la opacidad que tanto hace falta, y de generar la coordinación que se requiere para el desarrollo de polos de crecimiento económico a lo largo del territorio nacional. Es en esta dimensión donde el sector energético y su modelo de gobernanza pueden trascender en el próximo sexenio, brindando lecciones y protocolos institucionales que resuenen en los demás sectores de la economía del país

BIBLIOGRAFÍA

Agencia Internacional de Energía, "Requisitos para la adhesión de un país candidato". Agencia Internacional de Energía, <https://www.iea.org/countries/membercountries/>

Comisión Reguladora de Energía, "Avances en la Apertura del Mercado de Gas Natural" (11 de julio de 2017). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/240233/Presentaci_n_ANIQ.pdf

Consejo Consultivo para la Transición Energética, "Estrategia de Transición para Promover el Uso de Tecnologías y Combustibles más Limpios" Secretaría de Energía, (2016). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/182202/20161110_1300h_Estrategia_CCTE-1.pdf

García, K. "En puerta, inversiones por 219,000 mdd para proyectos energéticos en el país", El Economista, (2017), <http://eleconomista.com.mx/industrias/2017/07/23/puerta-inversiones-219000-mdd-proyectos-energeticos-pais>. (Consultado el 16 de agosto de 2017)

Global Credit Research, "Rating Action: Moody's affirms PEMEX's Aa3.mx/Baa3 national and global scale ratings; maintains BCA at b3 and negative outlook.", Moody's Investor Services, (2017). https://www.moody.com/research/Moodys-affirms-PEMEXs-Aa3mxBaa3-national-and-global-scale-ratings-maintains--PR_365635. (Consultado el 17 de agosto de 2017)

González, N. "CRE vigilará compra y venta de combustibles a partir de 2018", Excelsior, (2017). <http://www.dineroenimagen.com/2017-05-18/86811> (Consultado 16 de agosto de 2017.)

Hernández, A. "Prevé Fitch que carga fiscal eleve deuda de Pemex a 125 mmda", El Universal, (2017). <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/finanzas/2017/02/3/preve-fitch-que-carga-fiscal-eleve-deuda-de-pemex-125-mmda> (Consultado el 16 de agosto de 2017)

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., Índice de Competitividad Internacional 2013 "Nos cambiaron el mapa: México ante la revolución energética del siglo XXI". México: Impresos Villaflores, 2013.

Ley de Transición Energética (México: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2015) artículo transitorio tercero.

Meana, S. "Deuda de Pemex, más que BP y Chevron juntas", El Financiero, (2016). <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/deuda-de-pemex-mas-que-bp-y-chevron-juntas.html> (Consultado el 16 de agosto de 2017)

NaturalResourceGovernanceInstitute, "MejoresPrácticasInternacionales para la Transparencia en la Administración de Contratos", NRG (2017). <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/las-mejores-practicas-internacionales-de-transparencia-en-la-gestion-de>. (Consultado el 17 de agosto de 2017.)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), “Driving Performance of Mexico’s Energy Regulators, The Governance of Regulators” Paris: OECD Publishing, 2017.DOI: http://dx.doi.org/10.1787/9789264267848-en .	01 02 03
Secretaría de Energía, “Reglas para la Operación del Consejo de Coordinación del Sector Energético”, (2016). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/132157/Reglas_de_Operacion_CCSE_rubricas.pdf . (Consultado 16 de agosto de 2017.)	04 05
Secretaría de Energía, “Tercera Subasta Eléctrica podría triplicar la generación de electricidad con fuentes limpias: PJC” Boletín de Prensa 038, (2017). https://www.gob.mx/sener/prensa/tercera-subasta-electrica-podria-triplicar-la-generacion-de-electricidad-con-fuentes-limpias-pjc (Consultado el 16 de agosto de 2017)	06 07
Secretariado Internacional de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas, “Los Principios de EITI”, Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI). https://eiti.org/es/documento/los-principios-del-eiti .	08 09 10
Wald, E.R. “The World’s Biggest IPO Is Coming: What You Should Know About Aramco”, Forbes, (2017). https://www.forbes.com/sites/ellenwald/2017/02/25/the-worlds-biggest-ipo-is-coming-what-you-should-know-about-aramco/#6144c263535f (Consultado el 16 de agosto de 2017)	