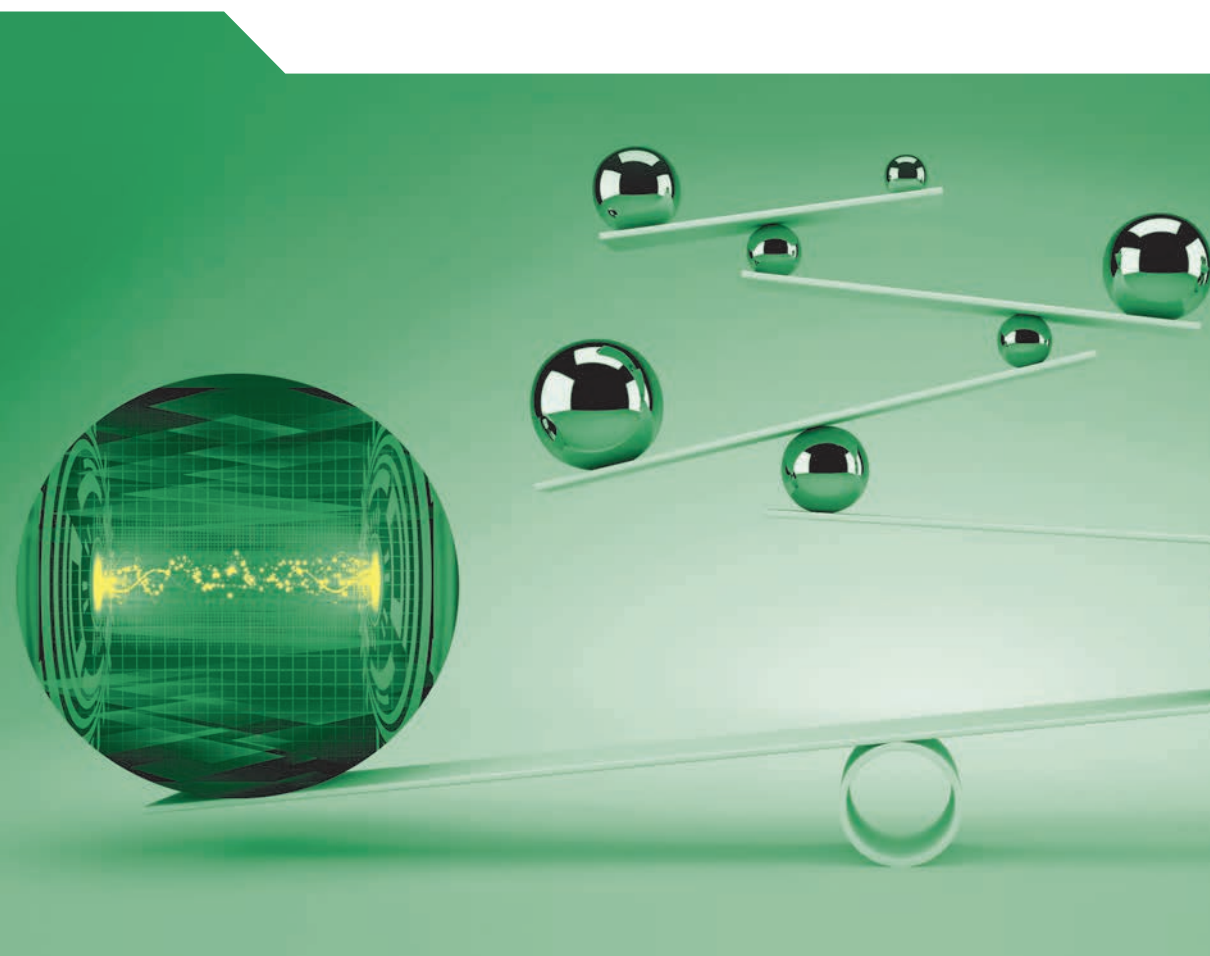




Gobernanza de reguladores

Impulsando el desempeño de la Comisión Reguladora de Energía de México



Gobernanza de reguladores

Impulsando el desempeño de la Comisión Reguladora de Energía de México

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OCDE (2017), *Impulsando el desempeño de la Comisión Reguladora de Energía de México*, Gobernanza de reguladores, Éditions OCDE, París.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264280960-es>

ISBN 978-92-64-28091-5 (impresa)

ISBN 978-92-64-28096-0 (PDF)

Serie: Gobernanza de reguladores

ISSN 2522-2198 (impresa)

ISSN 2522-2201 (en línea)

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Fotografías: © Leigh Prather - Fotolia.com, © Mr.Vander - Fotolia.com, © magann - Fotolia.com.

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en:

www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2017

La OCDE no garantiza la exacta precisión de esta traducción y no se hace de ninguna manera responsable de cualquier consecuencia por su uso o interpretación.

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la fuente y al propietario del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a rights@oecd.org. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en info@copyright.com o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en contact@cfcopies.com.

Prólogo

Los órganos reguladores ayudan a garantizar el acceso a los servicios públicos y su calidad, a facilitar la inversión y a proteger la neutralidad del mercado. La buena gobernanza interna y externa de los reguladores es crucial para garantizar que cumplan estas funciones y se desempeñen con eficacia. La gobernanza interna incluye estructuras organizacionales, comportamiento, rendición de cuentas, procesos de negocio, presentación de informes y gestión del desempeño, mientras que la gobernanza externa abarca roles, relaciones y distribución de competencias y responsabilidades respecto de otras instituciones gubernamentales y no gubernamentales. La OCDE ha desarrollado un marco innovador que apoya la buena gobernanza externa e interna al ayudar a los órganos reguladores a evaluar las funciones, prácticas y comportamientos, e identificar los impulsores del desempeño.

El marco se ha aplicado a la gobernanza regulatoria del sector energético de México en un momento crítico, luego de una reforma estructural iniciada en 2013 que abrió el sector energético y reestructuró roles y funciones de sus instituciones reguladoras. Este informe se centra en la gobernanza interna de la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA) y se ha llevado a cabo paralelamente a los informes de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE). El informe sigue el de la gobernanza externa del sector energético (Impulsando el desempeño de los órganos reguladores en materia energética de México), publicado en enero de 2017. Ese informe señaló la necesidad de mejorar las instituciones y los procesos que, upstream, fortalecen la claridad de los roles, la coordinación y la planeación en un nuevo y complejo contexto institucional y, downstream, establecen la rendición de cuentas de los objetivos y resultados acordados. En conjunto, estos cuatro informes constituyen un amplio conjunto de trabajos sobre la buena gobernanza reguladora del sector energético de México.

Identifican sinergias, soluciones conjuntas y los componentes básicos de un ecosistema para la buena gobernanza reguladora de un sector económico clave.

Este informe considera que es crítico mejorar los sistemas de gobernanza interna en los tres reguladores para asegurarse de que estén completamente equipados para apoyar la implementación de la reforma energética. Se plantean diversas recomendaciones para activar un sistema integrado de órganos reguladores en materia energética y apoyar el cambio organizacional en la ASEA y los otros reguladores. Estas incluyen la creación de un Grupo de Reguladores en materia Energética (GRE) para implementar trabajo conjunto, coordinar y compartir información. El GRE podría apoyar una revisión colectiva coordinada de las fuentes y necesidades financieras más allá de 2019 y establecer un servicio profesional de carrera integrado de los órganos reguladores de energía, incluyendo intercambios de personal y mecanismos de reclutamiento compartidos, y un registro conjunto de gestión de riesgos. También hay oportunidades de sinergias en las plataformas TIC y en línea, por ejemplo, para la presentación de datos por entidades reguladas, así como en la armonización y coordinación de indicadores relacionados con las actividades básicas.

Las sinergias y acciones conjuntas deben basarse en reformas específicas dentro de cada regulador. El informe concluye que la CRE ha reajustado con éxito su organización y procesos para responder a las demandas relacionadas con la implementación de la reforma energética. A medida que se desarrolla y madura la implementación de la reforma, el informe recomienda poner mayor énfasis en la planeación estratégica para facilitar el cumplimiento de sus objetivos a corto y largo plazo. El informe también recomienda que la CRE establezca procesos para alinear la organización con el cumplimiento de los objetivos estratégicos, incluidos métodos que le permitan medir y comunicar los avances en el cumplimiento de los objetivos estratégicos a las partes interesadas al paso del tiempo.

Este informe es parte del programa de trabajo de la OCDE relacionado con la gobernanza de los órganos reguladores y la política regulatoria encabezada por la Red de Reguladores Económicos de la OCDE (Network of Economic Regulators, NER) y el Comité de Política Regulatoria de la OCDE con el respaldo de la División de Política Regulatoria de la Dirección de Gobernanza Pública de la OCDE. La misión de la Dirección es ayudar al gobierno en todos los niveles a diseñar e implementar políticas estratégicas e innovadoras basadas en evidencias. La meta es apoyar a los países a construir mejores sistemas de gobierno e implementar políticas, en el ámbito nacional y regional, que conduzcan a un desarrollo económico y social sostenible.

Agradecimientos

Este informe fue coordinado y preparado por Mark McLeish. El trabajo que sustenta el informe lo encabezaron Filippo Cavassini y Faisal Naru, con aportaciones sustanciales de Filippo Cavassini, Faisal Naru, Anna Pietikainen y Guillermo Morales, además del impulso y apoyo de Rolf Alter, director, Luiz de Mello, director adjunto, y Nick Malyshev, jefe de la División de Política Regulatoria, Dirección de Gobernanza Pública. Jennifer Stein coordinó el proceso editorial. Marie Faurie, Kate Lancaster y Andrea Uhrhammer brindaron apoyo editorial. Alejandro Camacho del Centro de la OCDE en México dio apoyo para la traducción del informe al español.

El equipo incluyó a seis revisores de pares, miembros de la Red de Reguladores Económicos (Network of Economic Regulators, NER) de la OCDE, que participaron en una misión de políticas en México e hicieron amplias aportaciones y proporcionaron retroalimentación durante el desarrollo del estudio: José Touchette, de la Oficina Nacional de Energía (National Energy Board, NEB), Canadá; Martín Osorio, jefe del Departamento de Regulación Económica de la Comisión Nacional de Energía (CNE), Chile; Jorunn Elise Tharaldsen, jefe de la Sección de Salud y Seguridad Ocupacional de la Autoridad de la Seguridad del Petróleo (Petroleum Safety Authority, PSA), Noruega; Juan Enrique Gradolph Cadierno, director de Relaciones Internacionales de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), España; Andrew Burgess, miembro asociado de la Oficina de Mercados de Gas y Electricidad (Office of Gas and Electricity Markets, Ofgem), Reino Unido, y Alan Sutherland, director ejecutivo de la Comisión de la Industria del Agua de Escocia (Water Industry Commission for Scotland, WICS), Reino Unido.

El informe no hubiese sido posible sin el apoyo de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y su personal. El equipo quisiera agradecer en particular a los

siguientes colegas por su extraordinaria ayuda para recabar datos e información, organizar las misiones del equipo en México y proporcionar retroalimentación en distintas etapas del desarrollo del estudio: Guillermo García Alcocer, comisionado presidente; Montserrat Ramiro Ximénez, comisionada; Jesús Serrano Landeros, comisionado; Alejandro Chanona Robles, director general de Planeación y Asuntos internacionales; Beatriz Estrada Moreno, directora de Asuntos Internacionales, y Karen García-Mata Alanís, directora adjunta de Asuntos Internacionales.

Se analizó un borrador del informe en la Red de Reguladores Económicos de la OCDE y se presentó al Comité de Política Regulatoria en abril de 2017.

Índice

Acrónimos y abreviaturas	9
Resumen ejecutivo	11
Evaluación y recomendaciones	15
<i>Capítulo 1. Metodología</i>	55
Marco analítico	56
Indicadores de desempeño	59
Criterio	59
Bibliografía	62
<i>Capítulo 2. Contexto del sector</i>	63
Instituciones	64
Reforma institucional y regulatoria del sector energético	68
Bibliografía	77
<i>Capítulo 3. Gobernanza interna de la Comisión Reguladora de Energía (CRE)</i>	79
Función y objetivo	80
Aportación	99
Proceso	107
Rendimiento y resultados	122
Bibliografía	124

Cuadros

1.1.	Criterios para evaluar el propio marco de desempeño de los reguladores	58
3.1.	Perfil de la fuerza de trabajo de la CRE en marzo de 2017	105
3.2.	Capacitación del personal de la CRE para el periodo 2014-16 (MXN)	106

Gráficas

1.	Egresos de la CRE en el periodo de 2012 a 2016 (millones de MXN)	25
2.	Fuerza de trabajo de la CRE en el período 2012 a 2016	26
3.	Marco de aportación-proceso-rendimiento-resultados para los indicadores de desempeño	51
1.1.	Principios de las mejores prácticas de la OCDE en materia de gobernanza de los reguladores	58
1.2.	Marco de aportación-proceso-rendimiento-resultados para los indicadores de desempeño	60
2.1.	Cronología de la implementación de la reforma energética, 2013-19	73
2.2.	Áreas de influencia y estatus jurídico de los actores institucionales del sector energético, después de 2013.	76
3.1.	Jurisdicción de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) en los sectores de hidrocarburos y eléctrico	81
3.2.	Resumen del programa regulatorio de la CRE para los hidrocarburos	95
3.3.	Egresos de la CRE para el periodo de 2012 a 2016 (millones de MXN)	102
3.4.	Total de la fuerza de trabajo profesional y de apoyo en la CRE para el periodo de 2012 a 2016	104
3.5.	Estructura interna de la CRE	113
3.6.	Proceso interno de la CRE para elaborar la regulación	118

Acrónimos y abreviaturas

ASEA	Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente
CCSE	Consejo de Coordinación del Sector Energético
CEL	Certificado de Energía Limpia
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CENACE	Centro Nacional de Control de Energía
CENAGAS	Centro Nacional de Control del Gas Natural
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CNH	Comisión Nacional de Hidrocarburos
CNIH	Centro Nacional de Información de Hidrocarburos
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, España
COFECE	Comisión Federal de Competencia Económica, España
COFEMER	Comisión Federal de Mejora Regulatoria
CRE	Comisión Reguladora de Energía
DOF	Diario Oficial de la Federación
EIR	Evaluación del Impacto Regulatorio
FMP	Fondo Mexicano del Petróleo para la estabilización y el desarrollo
GRE	Grupo de Reguladores en materia Energética
LFPA	Ley Federal de Procedimiento Administrativo

LORCME	Ley de los órganos reguladores coordinados en materia energética
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
MXN	Peso mexicano
NEB	Oficina Nacional de Energía de Canadá (<i>National Energy Board</i>)
OFGEM	Oficina de los mercados del gas y de la electricidad (<i>Office of Gas and Electricity Markets</i>)
OIC	Órgano interno de control
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PROFECO	Procuraduría Federal del Consumidor
PSA	Autoridad de la Seguridad del Petróleo de Noruega (<i>Petroleum Safety Authority</i>)
SE	Secretaría de Economía
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEMS	Sistema de Administración de la Seguridad y Protección del Medio Ambiente (<i>Safety and Environmental Management Systems</i>)
SENER	Secretaría de Energía
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIRETRAC	Sistema del Registro Estadístico de Transacciones Comerciales
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SPC	Servicio Profesional de Carrera
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
WICS	Comisión de la Industria del Agua de Escocia (<i>Water Industry Commission for Scotland</i>)

Resumen ejecutivo

La Comisión Reguladora de Energía (CRE) está encargada de regular los elementos *midstream* y *downstream* de los mercados de hidrocarburos y toda la cadena de valor del suministro eléctrico. Si bien la CRE es principalmente un regulador económico, también tiene la responsabilidad de expedir permisos y garantizar su cumplimiento y de determinar la calidad de las normas de medición.

Luego de la reforma energética, que aumentó sustancialmente las responsabilidades de la CRE, esta ha sido capaz de reajustar rápidamente su organización y procesos para centrarse en la implementación de aspectos clave de la reforma. Al centrarse en la implementación, la CRE no ha puesto suficiente énfasis en los procesos internos, como la planeación y los recursos y la gestión del rendimiento. Es primordial que el regulador enfrente estos desafíos para asegurar la efectividad de su trabajo a largo plazo. La CRE también debería aprovechar las sinergias y soluciones conjuntas ofrecidas por el establecimiento de un sistema integrado de reguladores de energía con los otros dos reguladores que supervisan el sector energético, la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA) y la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH).

Función y objetivos del regulador

La reforma energética creó responsabilidades regulatorias adicionales para la CRE en cuestión de hidrocarburos y electricidad, y también le proporcionó un nuevo estatuto como órgano regulador coordinado en materia energética con autonomía técnica, operativa y de gestión, y la capacidad de generar ingresos para cumplir sus responsabilidades regulatorias.

Totalmente ocupada en la implementación de la reforma, la CRE aún no ha formulado un plan estratégico. Será necesario poner mayor énfasis en el establecimiento y realización de objetivos estratégicos, mientras se continúa la implementación de la reforma energética. Esto es particularmente importante debido a la reciente decisión de liberalizar los mercados *downstream* de la gasolina y el diésel, lo cual depende de la coordinación entre la CRE, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO).

Recomendaciones clave

- Instaurar el Grupo de Reguladores en materia Energética (GRE), cuerpo colegiado que congregaría a los tres órganos reguladores en materia energética con el fin de implementar trabajo conjunto, compartir información y facilitar la coordinación.
- Garantizar que los tres órganos cuenten con planes operativos trienales o quinquenales para lograr sus objetivos estratégicos a largo plazo.
- Establecer un mecanismo de coordinación formal entre la SHCP, la COFECE, la CRE y la PROFECO.

Aportación

Los recursos financieros y humanos de la CRE han aumentado sustancialmente en un breve periodo. A pesar del incremento de 163% en su fuerza de trabajo entre 2012 y 2016, aún no se ha establecido la descripción de puestos y los requisitos profesionales y técnicos específicos para cada puesto en la CRE.

La reforma energética también prevé la transición de la CRE hacia la independencia financiera con la puesta en marcha del modelo de financiamiento basado en la recuperación de costos a través de tarifas cobradas a la industria. Se ha establecido un fideicomiso que permite conservar los fondos excedentes de un año para cubrir los gastos necesarios en futuros periodos. Sin embargo, la implementación de este modelo de financiamiento no parece permitir a la CRE mayor autonomía financiera en la práctica, ya que adicionalmente a un tope incluido en la ley, el monto de los fondos que pueden transferirse al fideicomiso de la CRE se fija cada año por la SHCP.

Recomendaciones clave

- Hacer una revisión colectiva de las fuentes y necesidades financieras de los órganos reguladores, establecer un servicio integrado de carrera de reguladores de energía, mutualizar los recursos digitales y desarrollar la capacidad de análisis de datos.
- Reforzar el proceso de reclutamiento y los incentivos para retener al personal.
- Recompensar al personal que informe de riesgos internos y externos.

Proceso

El órgano de decisión de la CRE es su Consejo de gobierno, formado por siete comisionados (actualmente la CRE tiene seis), uno de los cuales funge como comisionado presidente. Todas las juntas del Consejo se difunden públicamente; a su vez, las reuniones entre los comisionados y la industria se celebrarán en las oficinas de la CRE, donde estarán presentes al menos dos comisionados, y serán grabadas.

Los comisionados también participan en la formulación de reglamentos en grupos de trabajo de comisionados, los cuales se establecieron para distribuir la carga de trabajo relacionada con la implementación de la reforma energética. Se establecieron grupos de trabajo separados en materia de electricidad, gas natural y petróleo. Asimismo, los comisionados también trabajan directamente con el personal en la formulación de reglamentación específica.

La regulación que la CRE desarrolla está sujeta al proceso de supervisión de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), que requiere que la CRE haga el análisis de impacto regulatorio y someta la regulación a consulta pública. Si bien la CRE tiene una Comisión de Evaluación del Desempeño, cuya encomienda es revisar su regulación, aún no establece los procedimientos para la revisión *ex post* (estos procesos se desarrollan actualmente). Sin embargo, la CRE examina su criterio regulador, y está en proceso de hacer que su enfoque de la regulación tarifaria sea congruente en todos los mercados de hidrocarburos.

Recomendaciones clave

- Crear una estrategia conjunta de gestión del riesgo para el sector energético, así como procesos alineados para mejorar la calidad de la reglamentación, como un marco armonizado para la participación sistemática de los interesados.
- Evaluar y examinar los planes de gobernanza interna a la luz de los cambios en los objetivos y las actividades del órgano producto de la reforma energética.
- Crear acuerdos para facilitar al órgano de gobierno un enfoque adicional en la estrategia de la CRE y el logro de metas de largo plazo en su plan operativo.
- Considerar si deberán abrirse a consulta pública los procesos para fijar tarifas y analizar si es suficiente la consulta realizada para los procesos que se desarrollan conforme a otros reglamentos que la CRE ya emitió.

Rendimiento y resultados

La CRE recopila gran cantidad de datos de la industria regulada para desempeñar sus responsabilidades reguladoras, algunas de las cuales incluyen poner la información a disposición del público (como dar a conocer los precios de la gasolina y el diésel). Esta información puede ser útil para evaluar el comportamiento de la CRE. Sin embargo, a falta de un plan operativo y de los objetivos estratégicos, la CRE no cuenta todavía con un marco para medir su desempeño. La CRE es responsable ante el Congreso, y prepara un informe anual, aunque no tiene obligación de informar regularmente sobre su desempeño.

Recomendaciones clave

- Establecer indicadores de desempeño organizacional, cuando sea posible, en colaboración con los otros reguladores de energía e informar regularmente a la CCSE.
- Establecer indicadores de desempeño organizacional para medir y dar seguimiento a la eficacia del órgano en la implementación de las metas y actividades estratégicas del plan operativo.

Evaluación y recomendaciones

Esta evaluación se centra en los mecanismos de gobernanza interna de la Comisión Reguladora de Energía (CRE). Es el resultado de un estudio del organismo realizado en paralelo con análisis de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA). La evaluación y las recomendaciones sobre la gobernanza externa de los tres órganos se presentan en *Impulsando el desempeño de los reguladores en materia energética de México* (OCDE, 2017), y se centran en la coordinación y las relaciones con otros actores federales y sectores interesados. Los estudios de gobernanza interna de la CNH y la ASEA se presentan aparte en otros informes.

El estudio de la gobernanza interna de los tres órganos reguladores mexicanos destaca diversos retos y oportunidades comunes para sinergias y las soluciones conjuntas mediante el establecimiento de un sistema integrado de órganos reguladores en materia energética, además de acciones específicas para cada órgano regulador. Con base en estas sinergias, en los retos compartidos y las soluciones conjuntas entre los tres reguladores de México, las recomendaciones se estructuran en dos grupos: primero, recomendaciones para el sistema integrado de los órganos reguladores en materia energética comunes a la CRE, la CNH y la ASEA, y segundo, recomendaciones específicas para la CRE.

Función y objetivos del órgano regulador

La CRE estuvo encargada inicialmente de regular la participación del sector privado en los mercados de hidrocarburos y electricidad. La CRE se estableció en 1993 con el objetivo de regular la nueva inversión privada (mediante permisos que determinan el alcance de la regulación

técnica y económica) en la generación de electricidad en el contexto, junto al proveedor paraestatal de electricidad integrado verticalmente: la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Desde 1993, el papel y las funciones de la CRE se ampliaron gradualmente para incluir la regulación de las instalaciones destinadas al almacenamiento, distribución y transporte de gas, paralelamente a lo manejado por Petróleos Mexicanos (PEMEX), también proveedor paraestatal de hidrocarburos integrado verticalmente (petróleo, productos derivados, GLP y gas natural). La CRE tenía, además, la responsabilidad de determinar los precios para las ventas de primera mano (VPM) de gas natural y licuado de petróleo que expende PEMEX en México.

Las modificaciones a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de diciembre de 2013 y la promulgación de diversas leyes en agosto de 2014 (reforma energética) significaron reformas amplias de los mercados de energéticos de México e incrementaron sustancialmente las responsabilidades regulatorias de la CRE. Las reformas energéticas buscaron abrir a la competencia los mercados donde dominaban la CFE y PEMEX y, como consecuencia, aumentaron considerablemente las responsabilidades de la CRE. En los hidrocarburos, la CRE está a cargo de expedir nuevos permisos y determinar tarifas para las partes de la cadena de suministro que antes autorregulaba PEMEX, y da acceso a la infraestructura de PEMEX y a los mercados de transición de hidrocarburos a través de un proceso de liberalización. También se le dio la responsabilidad de determinar las normas oficiales mexicanas respecto a la calidad y medición de los combustibles. En electricidad, la CRE recibió la responsabilidad de expedir nuevos permisos, formular la regulación, determinar las tarifas eléctricas, incluidas las correspondientes a la red eléctrica de la CFE y al operador del nuevo sistema independiente, para vigilar el mercado mayorista de electricidad y diseñar un sistema de certificado de energía limpia (CEL).

La CRE reajustó rápidamente su organización y sus procesos para centrarse en la implementación de la reforma energética. La CRE atravesó por una fase inicial en que estableció procedimientos internos y enfoques de operación, que dio como resultado la creación de una regulación que dispone una estructura organizacional interna (Reglamento interno). La CRE también estableció consejos consultivos mediante los cuales podría consultar con la industria, el gobierno y los expertos respecto al desarrollo de la regulación. Desde la implementación de la reforma energética, el número de permisos que la CRE ha emitido y de los que está encargada de administrar registró un enorme aumento de 1 159 a 21 183 (hasta febrero de 2017). Entre otras cosas, emitió los reglamentos requeridos para implementar la reforma energética, fijó

normas de calidad para el petróleo, estableció las normas para los certificados de energía limpia, tomó decisiones sobre las tarifas para la red de distribución y transmisión de electricidad y para un ISO independiente, diseñó e implementó el código de la red eléctrica y asumió la responsabilidad de supervisar el mercado mayorista de electricidad.

La pesada carga de trabajo de la CRE proseguirá debido a la decisión del gobierno mexicano de acelerar la liberalización de los mercados de la gasolina y el diésel en México desde principios de 2017 a 2018. Una de las nuevas responsabilidades de la CRE, derivada de la reforma energética, fue liberalizar los mercados *downstream* de gasolina y diésel en México, facilitando la introducción, para 2018, de la competencia a lo largo de la cadena de valor, cuya propiedad y funcionamiento estaban antes en manos de PEMEX. A finales de 2016 se aprobó la legislación (iniciativa de ley de ingresos anual) que trasladó este requisito a inicios de 2017. Como resultado, la CRE necesitó hacer un rápido reajuste interno de sus recursos para priorizar esta parte de la reforma energética.

La liberalización de los mercados de gasolina y diésel prevé una estrecha coordinación entre los tres órganos reguladores para vigilar el estado de la competencia y adaptar los acuerdos regulatorios según corresponda. El proceso para la liberalización progresiva de los precios de gasolina y diésel en diferentes regiones geográficas de México, lo administran conjuntamente la Secretaría de Hacienda (SHCP) (fija los precios máximos para regiones donde aún no hay liberalización o donde los cambios de precio no reflejan las condiciones del mercado competido), la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) (investiga si las condiciones para la competencia son insuficientes y deben regularse otra vez), la CRE (establece el calendario para la liberalización de los precios al público, la realización de procesos de temporada abierta para brindar acceso a la infraestructura de almacenamiento y transporte de PEMEX, y gestiona un sistema de información de precios de los productos para darles seguimiento en cada área geográfica), y la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) (garantiza que las estaciones de servicio o gasolineras despachen al consumidor litros completos de gasolina y diésel).

La CRE ha logrado grandes avances en la implementación de la reforma energética, pero este énfasis en la implementación ha significado que no ha hecho lo suficiente en planeación estratégica. La CRE cuenta con una unidad interna de planeación y evaluación (UPE) responsable de la planeación y la evaluación del desempeño. La CRE planea y gestiona su

programa de trabajo empleando su “programa regulatorio”, que es una lista exhaustiva de las decisiones que la UPE espera que, ese año, se sometan a la votación del órgano de gobierno. Sin embargo, la CRE aún no atraviesa por un proceso que refleje el nuevo mandato ampliado que tiene, resultante de la reforma, para definir un plan estratégico que incluya las metas de mediano y largo plazo. También es necesario establecer procedimientos para evaluar el desempeño de la CRE y medir el impacto que su toma de decisiones tiene en los sectores que regula o vincular su planeación estratégica con el financiamiento y los recursos.

La CRE ha pasado de funcionar como organismo desconcentrado, ligado a la Secretaría de Energía, para convertirse en un órgano que goza de una autonomía como la que poseen las secretarías, y ahora tiene oportunidad de centrarse en crear prácticas que consoliden su cambio a regulador independiente. La reforma energética también incluyó la Ley de los órganos reguladores coordinados en materia energética (LORCME), la cual dispone que tanto la CRE como la CNH tengan autonomía técnica, operativa y de gestión, y también capacidad para generar ingresos y cumplir con su papel y funciones. Dentro de esta autonomía, la CRE se coordina con la SENER y otros órganos responsables de implementar la reforma energética a través del Consejo de Coordinación del Sector Energético (CCSE) en lo tocante a política energética.

Según se establece en *Being an Independent Regulator* (OCDE, 2016), el mero diseño institucional no hace independiente a un regulador, necesita llevarse a la práctica durante la vida del organismo regulador. En particular, los reguladores necesitan tener la capacidad y habilidad para interactuar eficazmente con los interesados, incluyendo las secretarías (que formulan la política), los gobiernos (que aprueban las políticas y evalúan su desempeño), la industria regulada (que debe cumplir las decisiones del regulador) y los ciudadanos (beneficiarios últimos de las acciones de los gobiernos y reguladores). También deben tener procesos internos sólidos para la toma de decisiones.

Esto incluye la implementación de un plan operativo, su puesta en práctica, su vinculación a la planeación interna, la presupuestación y administración de recursos humanos, el desarrollo de indicadores de la efectividad de la implementación del plan operativo que se puedan comunicar a los interesados clave (Ejecutivo, Legislativo, la industria y el público) para demostrar la solidez del cumplimiento regulador, el desempeño del sector y la eficacia de la normativa regulatoria. Todo esto respaldado por la capacidad del órgano para establecer procesos que garanticen que tiene el

personal y el presupuesto necesarios para disponer de capacidad de ejecución independiente y sin interferencia externa.

Recomendaciones para el sistema integrado de órganos reguladores en materia energética

- ***Instaurar el Grupo de Reguladores en materia Energética (GRE), cuerpo colegiado que congregue a los tres órganos reguladores en materia energética con el fin de implementar y coordinar trabajo conjunto, y compartir información en el área de gobernanza de los organismos.*** Al crearse el GRE, su agenda la fijarían los tres órganos reguladores del sector energético. Los grupos de trabajo respaldarían sus labores cuando fuera necesario (p. ej., un grupo de trabajo para establecer una política y mecanismos compartidos de recursos humanos para ajustar los indicadores clave de desempeño, o para ajustar y simplificar los procedimientos de concesión de licencias), y podrían ser disueltos una vez cumplida la tarea asignada. La presidencia del GRE podría rotarse entre los tres órganos, y cada regulador sería responsable de garantizar la secretaría del comité durante su “mandato”. Este mecanismo, bajo la titularidad de los reguladores, sería una herramienta esencial para el correcto funcionamiento del sistema integrado de órganos reguladores en materia energética.
- ***Garantizar que los tres órganos cuenten con planes operativos, de trienales a quinquenales, incluyendo presupuestos y recursos, para lograr sus objetivos estratégicos de largo plazo.*** Los planes deberán considerar la secuencia y etapas de las actividades acordes con las obligaciones formales e incluir objetivos e información presupuestaria. Este plan deberá desarrollarse internamente con la participación de la alta dirección (jefes de agencias, jefes de unidades) y personal, en talleres donde un experto externo podría ser el facilitador. Los planes operativos podrían compartir con otras entidades federales a través del Consejo de Coordinación del Sector Energético.
- ***Efectuar una revisión de medio término de los planes operativos basada en la experiencia de los primeros años de implementación.*** Estos estudios podrían realizarlos los propios órganos reguladores con apoyo externo cuando sea necesario. Los estudios podrían utilizarse para identificar las modificaciones que se requieran al plan operativo, así como para evaluar la pertinencia y alineamiento de funciones y objetivos establecidos por los órganos.

Recuadro 1. Comités de gestión y periodicidad de mecanismos de presentación de informes en la Oficina Nacional de Energía de Canadá y la Comisión de la Industria del Agua de Escocia

La Oficina Nacional de Energía de Canadá (National Energy Board, NEB) creó diversos comités internos que se ocupan de diferentes rubros administrativos y adaptan sus calendarios de juntas e informes a los temas y asuntos cubiertos, como se observa en el siguiente cuadro:

Nombre	Dirección	Participantes	Frecuencia de las juntas	Intención	Beneficio
Comité de Alta Dirección (SMC)	COO (director de operaciones)	COO, VPE (vicepresidente ejecutivo), CFO (director de finanzas), jefe de personal y secretario	Una corta reunión diaria; una junta quincenal más larga según la agenda.	Priorizar el enfoque de resolución de problemas para el día y plantear nuevos temas estratégicos, garantizar que se aborden y que la NEB esté orientada en su enfoque a esos problemas.	<ul style="list-style-type: none"> • Priorizar el enfoque de la solución de problemas por día. • Mayor transparencia y armonía en la NEB. • Brindar asesoría y recomendaciones al director general (CEO, director ejecutivo)/(DH)
Comité de Alta Dirección Plus (SMC+)	COO	COO, VPE, CFO, jefe de personal y secretario plus, VP, PL, AGC (procurador general de Canadá)	Base <i>ad hoc</i>	Dar una dirección clara, mensajes congruentes y ajustar las acciones hacia el logro de resultados estratégicos y responsabilidades fundamentales.	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor transparencia y armonía en la NEB. • Brindar asesoría y recomendaciones al CEO/DH
Comité de Gestión de Recursos (RMC)	CFO	CFO, VPE, VP, AGC y secretario	Mensuales o con mayor frecuencia cuando se necesite (<i>ad hoc</i>).	Analizar y planear la asignación de recursos financieros y humanos de la unidad de negocios y brindar la oportunidad de analizar restricciones y necesidades. Proporcionar al COO información para decidir cómo gestionar los recursos de la NEB.	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor transparencia y armonía en la NEB. • Brindar asesoría y recomendaciones al COO.

Recuadro 1. Comités de gestión y periodicidad de mecanismos de presentación de informes en la Oficina Nacional de Energía de Canadá y la Comisión de la Industria del Agua de Escocia (cont.)

Nombre	Dirección	Participantes	Frecuencia de las juntas	Intención	Beneficio
Comité de Gestión de Datos (DMC)	CFO	CFO, VPE, director de Información y análisis regulatorio	Mensuales o con mayor frecuencia cuando se necesite (<i>ad hoc</i>).	Encargado de estrategia, normas, políticas, procedimientos, roles y responsabilidades que guían la gestión global de datos de la NEB; orienta para garantizar que los datos sean precisos y constantemente se capturan, están completos, disponibles y seguros; brinda asesoría sobre los requisitos de datos técnicos y aptitudes de la NEB; identifica los riesgos e incrementa las soluciones relativas a la funcionalidad del sistema y las actividades con los datos.	<ul style="list-style-type: none"> • Garantiza la normalización y congruencia de la recopilación, almacenamiento y gestión de datos de la NEB que respaldan la disponibilidad y uso por parte de los interesados internos y externos. • Dar asesoría y recomendaciones al COO.
Comité empresarial de la junta ejecutiva	Presidente del Consejo	Presidente del Consejo, COO, VPE Depto. Jurídico, secretario	Semanal	Determinar la agenda para las juntas semanales y trimestrales de los miembros del consejo.	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar que los materiales ofrecidos a los miembros del Consejo estén bien preparados, investigados y sean adecuados para la presentación.
Comité de Gestión Ejecutiva (EMC)	VP en un sistema rotativo	Todos los VP, AGC, subsecretario	Quincenal	Un foro para la gestión de las unidades de negocios para compartir información y mejores prácticas, coordinar	<ul style="list-style-type: none"> • Sincero intercambio de ideas y examen de diferentes perspectivas

Recuadro 1. Comités de gestión y periodicidad de mecanismos de presentación de informes en la Oficina Nacional de Energía de Canadá y la Comisión de la Industria del Agua de Escocia (cont.)

Nombre	Dirección	Participantes	Frecuencia de las juntas	Intención	Beneficio
				actividades e identificar y gestionar asuntos de importancia estratégica.	para permitir a los distintos VP incorporar en las decisiones la perspectiva de “la empresa es primero”. • EMC no es un órgano decisorio o que hace recomendaciones.

Para garantizar la flexibilidad y capacidad de respuesta de los informes, la Comisión de la Industria del Agua de Escocia (Water Industry Commission for Scotland, WICS) también introdujo marcos de informes diferenciados, dependiendo de la naturaleza de la actividad; la administración del mercado minorista no doméstico es objeto de una revisión constante, ya que se pueden tomar medidas rápido, los informes financieros son mensuales, la actualización para los miembros de la WICS se hace cada dos semanas, y las juntas mensuales se celebran con la Comisión de la Industria del Agua de Escocia y otras partes interesadas.

Fuente: información proporcionada por la Comisión de la Industria del Agua de Escocia y la Oficina Nacional de Energía de Canadá, febrero de 2017.

Recomendaciones para la CRE

- ***Elaborar planes anuales para implementar el plan operativo.*** La unidad de planeación estratégica (UPE) de la CRE deberá elaborar planes anuales que presenten las actividades que la CRE se propone emprender en ese año para implementar las metas de mediano y largo plazo establecidas en el plan operativo. La CRE también deberá poner en práctica disposiciones para garantizar que los planes de trabajo de las unidades se ajusten a estos planes anuales.

Recuadro 2. Estrategia corporativa y programa anual de trabajo anticipado de la Oficina de Mercados de Gas y Electricidad en el Reino Unido

A la luz de sus obligaciones legales, la OFGEM (Office of Gas and Electricity Markets, OFGEM) desarrolló una estrategia corporativa que plantea, entre otras cosas, la misión, resultados, enfoques regulatorios y actividades prioritarias para cumplir estos objetivos y causar un impacto positivo en los consumidores (OFGEM, 2014). También publicó por separado los planteamientos reglamentarios que son sus principios referentes en la formulación de la normativa dentro de los límites de sus obligaciones legales (OFGEM, 2016a). Estos planteamientos son:

- Promover la competencia eficaz para cumplir con los consumidores.
- Manejar la utilidad en actividades monopólicas mediante la competencia y la regulación de incentivos.
- Apoyar la innovación en materia de tecnologías, sistemas y modelos de negocios.
- Gestionar riesgos para contar con energía eficaz y sostenible.
- Proteger los intereses de los consumidores en situaciones vulnerables.

En el contexto de su estrategia corporativa, la OFGEM establece un programa anual de trabajo anticipado. La OFGEM publica inicialmente un proyecto de programa de trabajo y busca propuestas para este, que luego toma en consideración al concluir el programa de trabajo anticipado (p. ej., el proyecto de Programa de trabajo anticipado de la OFGEM para 2017-18 fue difundido para consulta el 19 de diciembre de 2016; las propuestas debían presentarse a más tardar el 15 de febrero de 2017, y el programa de trabajo final tuvo que darse a conocer en marzo de 2017, OFGEM, 2016b).

El proyecto de programa de trabajo para 2017-18 establece iniciativas clave, dentro de las cuales el proyecto de programa anticipado identifica los trabajos que la OFGEM considera que traerán el máximo beneficio a los consumidores dados sus recursos. Las iniciativas contenidas en el proyecto de este programa de la OFGEM para 2017-18 son (OFGEM, 2016b):

- Permitir que el mercado minorista funcione mejor.
- Facilitar la transición energética.
- Aprender del primer marco RIIO y establecer el RIIO-2 para tener éxito.
- Introducir la competencia en las áreas monopólicas.
- Convertirse en fuente autorizada del análisis cualitativo

Recuadro 2. Estrategia corporativa y programa anual de trabajo anticipado de la Oficina de Mercados de Gas y Electricidad en el Reino Unido (cont.)

El programa de trabajo anticipado también establece el presupuesto de la OFGEM para el periodo, e incluye indicadores regulatorios de desempeño *e-serve* y elementos para cada uno de los trabajos acordes a las iniciativas.

Fuente: OFGEM (2014), “Our Strategy”,

https://www.ofgem.gov.uk/sites/default/files/docs/2014/12/corporate_strategy_0.pdf

(acceso: 4 de abril de 2017); OFGEM (2016a), “OFGEM’s regulatory stances”,

<https://www.ofgem.gov.uk/publications-and-updates/ofgems-regulatory-stances>

(acceso: 4 de abril de 2017); OFGEM (2016), “Forward Work Programme 2017-18”,

https://www.ofgem.gov.uk/system/files/docs/2016/12/draft_forward_work_programme_2017-18.pdf

(acceso: 4 de abril de 2017).

- ***Comunicar el avance de la CRE en el cumplimiento de su plan anual.***
Si bien la UPE elabora, actualiza y distribuye el programa regulatorio vigente a la alta dirección y el Consejo de gobierno, dicho programa no incluye todas las actividades de la CRE y no está vinculado a su plan anual. La UPE deberá pensar en reexaminar el programa regulatorio de modo que sea integral y refleje las actividades que se proponga realizar para cumplir el plan anual y, como resultado, incorpore todas las actividades de la CRE. Las actualizaciones regulares de los avances de la CRE en la implementación de su plan operativo podrían hacerse públicas y analizarse en el Consejo Consultivo de la CRE para orientar a los interesados sobre el cumplimiento de lo relacionado con su plan operativo. También deberá haber un proceso para establecer nuevas prioridades cuando haya trabajo adicional o si acontecen hechos imprevistos.
- ***Establecer un mecanismo formal de coordinación entre la SHCP, la COFECE, la CRE y la PROFECO, a la luz de la relación entre estos órganos respecto a la aplicación efectiva de la liberalización de los mercados downstream de la gasolina y el diésel de México.***
La CRE es responsable de proporcionar información a cada uno de estos organismos, por lo que un mecanismo formal de coordinación facilitaría la planeación conjunta del proceso y el establecimiento de protocolos de intercambio de información; esto permitiría la oportuna transferencia de información cuando los datos recopilados por la CRE

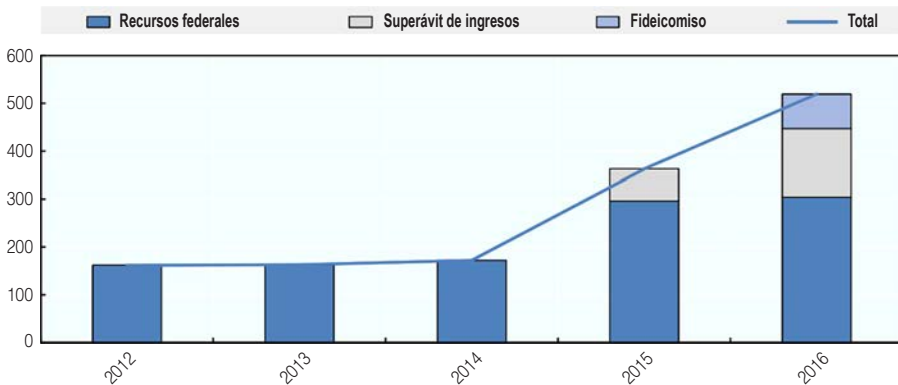
indican que hay información de precios que muestra que la conducta del mercado necesita ser investigada. Esto podría establecerse de manera semejante a la forma en que la CRE estableció su acuerdo actual con la PROFECO para compartir la responsabilidad de abordar las quejas en materia de electricidad entre los órganos.

Aportación

En consonancia con el considerable aumento de funciones y responsabilidades que tuvo la CRE a partir de la reforma energética, sus recursos financieros y humanos se han incrementado de modo notable en un corto periodo. Como se observa en la gráfica 1, el presupuesto total de la CRE subió 221% entre 2012 y 2016, y el incremento más marcado de 201% se dio entre 2014 y 2016. En la gráfica 2 se ve que la fuerza de trabajo de la CRE también aumentó marcadamente en 163% durante el periodo, con un incremento porcentual entre 2014 y 2016.

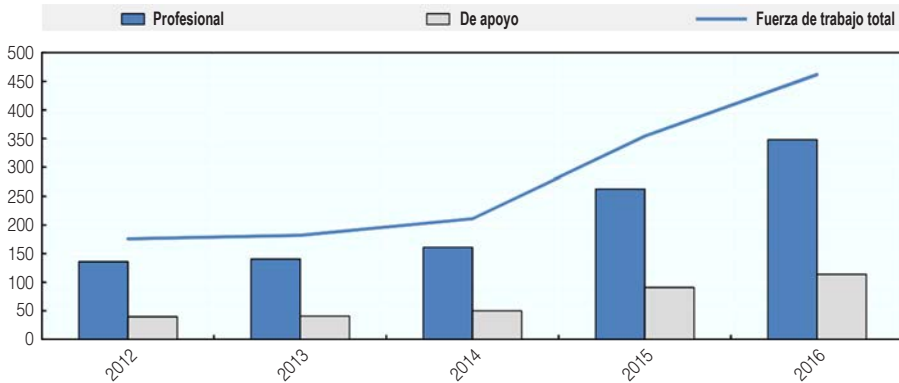
Como resultado de estos incrementos, la CRE se aproxima progresivamente al nivel de recursos que estima necesarios para implementar la reforma energética y llevar a cabo sus funciones actuales. La CRE consideró que requeriría 650 personas, y el número actual de empleados que aprobó la SHCP es de 500. En enero de 2017, la CRE tenía 452 miembros.

Gráfica 1. Egresos de la CRE en el periodo de 2012 a 2016
(millones de pesos)



Fuente: Información proporcionada por la CRE.

Gráfica 2. Fuerza de trabajo de la CRE en el periodo de 2012 a 2016



Fuente: Información proporcionada por la CRE.

La CRE se encamina a que, para 2019, su financiamiento proceda totalmente de las cuotas y derechos cobrados a la industria. Además de autonomía técnica, operativa y de gestión estipulada en la LORCME, también se incluyen disposiciones presupuestarias que establecen que, para realizar sus funciones, los órganos coordinados en materia energética pueden recaudar ingresos de las empresas reguladas, y que lo percibido por encima de su presupuesto se coloque en un fideicomiso cuyo límite sea el triple del presupuesto anual del organismo regulatorio (los ingresos adicionales se transferirán a la Tesorería de la Federación).

De jure, la reforma energética ha concedido a la CRE cierto grado de autonomía financiera. Sin embargo, la implementación de este nuevo modelo de financiamiento no ha logrado este resultado en la práctica. La Secretaría de Hacienda (SHCP) recauda los ingresos de la CRE por concepto de cuotas y derechos, y los divide entre el gobierno federal, los gastos de operación de la CRE y el fideicomiso (en vez de permitir que el fideicomiso crezca hasta el tope y que los recursos adicionales se transfieran al gobierno federal). Si bien los ingresos por concepto de cuotas y derechos en 2016 ascendieron a 1 036 millones de pesos, en 2016 la CRE recibió menos de la mitad de esta cantidad. En particular, la CRE recibió 447 millones de pesos (de ingresos federales, cuotas y derechos) con 200 millones asignados al fideicomiso. Además, el saldo del fideicomiso de la CRE en 2016 fue 441.1 millones de pesos, muy por debajo del tope dispuesto en la LORCME (alrededor de 1 100 millones de pesos, basándose en el presupuesto de la CRE para 2016).

Los procedimientos internos de la CRE para elaborar propuestas de presupuesto para la SHCP todavía no están ligados a su Unidad de Planeación y Evaluación (UPE). En particular, el enfoque de la CRE para desarrollar su propuesta presupuestaria anual implica que la unidad de finanzas internas trabaje directamente con las distintas unidades de la CRE para determinar sus necesidades presupuestarias en el periodo presupuestal siguiente. Esto lo desarrolla la unidad de finanzas como punto de partida de la propuesta presupuestaria que se envía a la SHCP. A falta de un plan operativo o estratégico, estas propuestas presupuestarias tampoco están ligadas por ahora a las metas y objetivos de mediano y largo plazo de la CRE.

La CRE tiene un gran número de puestos temporales que le permiten cumplir su mandato. Si bien el personal de la CRE ha aumentado rápidamente, esto ha ocurrido sin los correspondientes procedimientos de reclutamiento y sin haber establecido su servicio profesional de carrera regulatorio. En octubre de 2016, la SHCP concedió 142 puestos a la CRE, y durante el periodo entre el 16 de octubre y el 1 de noviembre de 2016, la CRE cubrió 116 de estos puestos. El proceso actual de reclutamiento de personal incluye el anuncio de las vacantes a través de alianzas informales con universidades para publicarlas en sus páginas web. Aunque esta es una buena iniciativa en sí, es necesario un proceso más amplio basado en una evaluación de habilidades y experiencia que la organización requiere ahora y en el futuro. Las vacantes no se publican en la base de datos de empleos del gobierno federal porque la CRE aún no establece su sistema de servicio profesional de carrera regulatorio. El proceso de selección no incluye un grupo de seleccionadores, pero hay entrevistas con los jefes de unidad y el supervisor directo.

La CRE enfrenta la competencia por su personal por parte del sector privado y público, pero parece haber oportunidades para mejorar la retención de personal mediante otros incentivos no relacionados con los sueldos. La CRE no tiene una estrategia en particular para reclutar y retener talento e intenta ofrecer sueldos competitivos dentro de los límites de los tabuladores salariales del gobierno. También le resulta difícil atraer conocimiento específico, y actualmente busca profesionales que tengan las habilidades y la experiencia necesaria para fijar tarifas, entre otras actividades.

Recomendaciones para el sistema integrado de órganos reguladores en materia energética

- ***Consolidar las prácticas de gestión interna para alinear de manera eficaz los recursos del sistema integrado de órganos reguladores en***

materia energética con sus funciones, objetivos y productos más allá de la exigencia del gobierno federal. Los tres reguladores están sujetos a disposiciones de gestión financiera y planeación del gobierno federal, las cuales incluyen la obligación de desarrollar indicadores para dar seguimiento al ejercicio del presupuesto y presentar informes sobre riesgos. Estas disposiciones son positivas y útiles. Los tres órganos reguladores pueden mejorar más sus sistemas internos para garantizar que estas obligaciones de informar sean herramientas de gestión eficaces. Esto podría incluir el desarrollo de un conjunto interno de indicadores que dará seguimiento al uso de recursos para cumplir los objetivos más allá de los informados a la SHCP. Esto podría constituir la base para desarrollar un sistema presupuestario con base en resultados (cuando tiene lógica y es viable) que vincule aún más claramente objetivos, necesidades de recursos y asignación de presupuestos.

- ***Recompensar informes del personal sobre riesgos internos y externos.*** Las disposiciones federales también incluyen informes internos sobre riesgos. Como se recomienda más adelante, los reguladores deberán ir más allá de este requisito de integrar la gestión de riesgos a sus operaciones. Una cultura interna de gestión de riesgos sólida también deberá traducirse en incentivos no económicos y económicos para informar sobre riesgos emergentes y posibles en cada dependencia y en la relación de cada dependencia con el sector regulado. Esto podría incluir recompensar al personal (y no castigarlo) por informar los riesgos internos y externos y el desarrollo de una estrategia para apoyar la gestión de riesgos.
- ***Realizar una revisión colectiva coordinada de fuentes y necesidades financieras después de 2019.*** Un sistema integrado de órganos reguladores en materia energética puede brindar oportunidades únicas para identificar necesidades de financiamiento global en el mediano y largo plazo. El objetivo deberá ser vincular claramente las misiones y actividades, los costos relacionados y las fuentes de ingresos, con base en un mecanismo de recuperación de costos. Los tres reguladores deberán evaluar las fuentes actuales y futuras de financiamiento de manera coordinada para identificar:
 - **necesidades a largo plazo**, por ejemplo, en un horizonte de planeación de tres a cinco años, identificando también las posibles sinergias para fuentes de financiamiento colectivo si fuera pertinente (p. ej., a través del Centro Nacional de Información de

Hidrocarburos [CNIH], que podría servir como plataforma para compartir información esencial con la industria en la modalidad de pago de honorarios por servicio prestado que recuperaría los costos de la plataforma);

- **costos acumulativos para las entidades reguladas** de honorarios y derechos que necesitarían pagar, es decir, fuentes de ingresos fuera del presupuesto federal para optimizar las fuentes de recursos y minimizar la carga del sector regulado;
- **un sistema de gestión del fideicomiso modernizado**, en coordinación con la SHCP, para garantizar que los fideicomisos (vigentes para la CNH y la CRE y previstos para la ASEA) proporcionan flujos de efectivo suficientes y oportunos para financiar las necesidades operativas y de inversión de los tres órganos reguladores. El sistema de gestión del fideicomiso podría requerir el rediseño de mecanismos de entradas y salidas del fideicomiso para ajustarlos a las disposiciones presupuestarias de los tres órganos reguladores y los costos que los reguladores necesitan para llevar a cabo sus misiones y actividades. Como medida provisional, podría haber necesidad de garantizar que los tres órganos reguladores obtengan créditos a corto plazo para satisfacer los requisitos financieros antes de que accedan a los recursos del fideicomiso si llegan a financiarse por completo con sus propios recursos. Un sistema de gestión de fideicomiso modernizado deberá incluir también un examen de la pertinencia y viabilidad del tope actual con vistas a que las dependencias lleguen a tener plena autonomía financiera. La gestión del fideicomiso deberá tener recursos suficientes con el conocimiento adecuado y respaldado por una regulación satisfactoria si ha de convertirse en el principal conducto para el financiamiento de los reguladores.
- ***Establecer un Servicio Profesional de Carrera integrado para los órganos reguladores en materia energética (SPC)***. Hay oportunidades significativas para desarrollar un servicio profesional de carrera que integre a los órganos reguladores en materia energética, común a los tres reguladores, que puede ser mayor que la suma de sus partes. El SPC propuesto brindaría oportunidades para atraer y retener talento más fácilmente al ofrecer posibilidades de movilidad y desarrollo de la carrera en las tres dependencias. También ayudaría los tres reguladores compartieran el conocimiento, la experiencia

y las habilidades (y cubrir sin esfuerzo las necesidades temporales de ciertas habilidades y exigencias en alguno de los reguladores, por ejemplo). También crearía economías de escala para establecer sistemas comunes, como la planeación de la fuerza de trabajo, marcos de competencia y programas para graduados y similares. Cada regulador mantendría el control de las decisiones de reclutamiento, la evaluación del desempeño y la identificación de competencias y habilidades específicas. El SPC podría incluir:

- Mecanismos/procedimientos comunes para anunciar los puestos.
- Que todos los de nuevo ingreso asistan a un curso de reglamentos técnicos de una semana de duración.
- Un grupo común de técnicas reguladoras que identificarán conjuntamente los tres órganos reguladores (además de las específicas de cada dependencia).
- Oportunidad de ofrecer programas de inducción conjunta a los nuevos empleados (p. ej., sobre habilidades reguladoras).
- Sistema de reclutamiento de graduados común con intercambios entre reguladores.
- Políticas comunes de género y diversidad entre los reguladores.
- Sistemas de carrera comparables para facilitar el desplazamiento en las tres dependencias.
- Escalas salariales comunes.

Recuadro 3. Procesos de reclutamiento en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, España

Introducido en diciembre de 2016 para contratar personal en puestos de técnicos auxiliares después de varios años de “contrataciones congeladas”, el proceso de selección en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), en España, sigue los principios de transparencia, méritos y no discriminación. Los principios y pasos del proceso están publicados en el *Boletín Oficial del Estado* español, así como en la CNMC y la administración pública de España.

Para puestos técnicos se definen tres perfiles diferentes: técnico-científico, jurídico y económico. El proceso de selección consta de dos fases:

Recuadro 3. **Procesos de reclutamiento en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de España (cont.)**

En la fase uno, los solicitantes tienen que aprobar:

- Las pruebas que miden las capacidades generales (de razonamiento verbal, abstracto y numérico); el nivel de inglés y los conocimientos básicos de los principios de reglamentación y competición. Los solicitantes tienen que aprobar cada una de estas pruebas para pasar al siguiente ejercicio.
- Un ejercicio escrito práctico seguido de una presentación oral pública. El ejercicio práctico será diferente para cada uno de los perfiles definidos. Los solicitantes pueden obtener un máximo de 40 puntos en este ejercicio y deben obtener cuando menos 20 para pasar a la fase dos.

En la fase dos se evalúa el currículum de los solicitantes:

- Educación universitaria y especializada: 18 puntos máximo, tomando en cuenta las calificaciones obtenidas en los estudios universitarios, de posgrado y otros títulos académicos.
- Experiencia profesional: 12 puntos máximo.
- Entrevista personal: 10 puntos máximo.

El proceso de selección está a cargo de la junta de selección, integrada por seis miembros de alto rango de la CNMC e incluye a expertos en las distintas áreas de conocimiento.

Todas las fases del proceso pueden seguirse en la página web de la CNMC y los solicitantes pueden impugnar la decisión final en los tribunales si consideran que el proceso no se desarrolló conforme a los principios y procedimientos publicados en el *Boletín Oficial del Estado*.

Otros métodos de reclutamiento de la CNMC, así como los ascensos internos, están sujetos a los mismos principios de transparencia, méritos y no discriminación. En el caso de los puestos de directores y jefes de unidad, el Consejo de la CNMC toma la decisión final.

Fuente: Información proporcionada por la CNMC.

- ***Secuenciar la implementación del Servicio Profesional de Carrera de los reguladores en materia energética (SPC) y desarrollar las capacidades internas para su diseño y puesta en marcha.*** El SPC no necesita ser demasiado complicado ni oneroso. De hecho, si la

estructura se basa en los principios de gestión eficiente, puede incluir solo unos cuantos pasos relativamente sencillos que aumentarían en forma progresiva, a medida que evolucionen las necesidades. Una prioridad clave será establecer un sistema de reclutamiento abierto y transparente, con procesos para anunciar los puestos, examinar solicitudes, evaluar candidatos (p. ej., a través de los centros de evaluación) y tomar las decisiones finales de reclutamiento. Crear grupos de candidatos idóneos salidos de los procesos de reclutamiento incrementaría más la eficiencia. El desarrollo de un marco de competencia potenciaría el proceso de reclutamiento al jerarquizar las necesidades de talento, así como las de reclutamiento potenciales. También es importante abordar la diversidad en el reclutamiento. Es probable que la ausencia de mujeres en la alta dirección, y en otros niveles de las organizaciones donde sucede esto, así como de minorías, entorpecerán a la larga los resultados de la reforma, porque no se habrá aprovechado la considerable reserva de personas capacitadas.

- ***Garantizar que la estrategia de reclutamiento enfatice la diversidad.*** Si los órganos reguladores no buscan proactivamente en todas las reservas de talentos, no es probable que atraigan una fuerza de trabajo diversa, vibrante y competitiva.
- ***Mutualizar los recursos digitales y desarrollar la capacidad analítica de datos.*** La digitalización brinda oportunidades significativas para atender las prioridades y acciones en forma sencilla, pero se requiere que, con las capacidades internas, se desarrollen y gestionen procesos digitales. Asimismo, en la digitalización hay oportunidades para mutualizar algunas de las capacidades de los tres reguladores, por ejemplo, desarrollar soluciones comunes (y compatibles) y tener potencialmente un grupo compartido de especialistas en tecnologías de la información (TI) y apoyarse en soluciones existentes. El conocimiento en TI deberá complementarse con la capacidad de usar la digitalización para leer y gestionar datos para facilitar la realización de las actividades fundamentales (y convertir realmente la digitalización en un medio para un fin).

Recomendaciones para la CRE

- ***Reforzar el proceso de reclutamiento y los incentivos para retener al personal.*** Desarrollar un proceso de reclutamiento competitivo

que atraiga y retenga al personal, con base en el servicio de carrera regulatorio recomendado, incluido un número potencial de futuros puestos de trabajo necesarios y evaluaciones de desempeño periódicas, junto con los procedimientos seguidos para los ascensos. Los puestos de alta dirección deberán anunciarse públicamente, y la evaluación la harán grupos de evaluadores independientes y centros de evaluación para atraer diversos talentos cuya experiencia sea diferente. Incluir en la estrategia un proceso de reclutamiento dedicado a profesionales jóvenes y recién graduados, con una clara trayectoria profesional y oportunidades de desarrollo, a fin de diversificar las fuentes de reclutamiento junto a funcionarios que estén a mitad de su carrera y aquellos de alto rango que tengan experiencia en la industria.

Recuadro 4. Programa de la OFGEM de desarrollo para graduados

La Oficina de Mercados de Gas y Electricidad (Office of Gas and Electricity Markets, OFGEM) tiene un programa para graduados (que en la actualidad se lleva a cabo junto con el órgano regulador del agua del Reino Unido, la Autoridad Reguladora del Servicio del Agua [Water Services Regulation Authority, OFWAT]).

El programa para graduados ofrece capacitación en materia de habilidades para hacer presentaciones, gestión de proyectos y una introducción al programa de desarrollo de gestión de la OFGEM. Los graduados también reciben la oportunidad de hacer una rotación por las diferentes divisiones de la OFGEM.

Los graduados cuentan con el apoyo de un superior inmediato y un tutor. También hay coordinadores de programas para graduados que se reúnen con los egresados una vez al mes para hacer valoraciones en función de sus objetivos y ayudarlos a identificar sus necesidades de desarrollo.

A los graduados les dan un contrato fijo por 18 meses, después de lo cual les ofrecen un puesto permanente, dependiendo de su desempeño y de los puestos disponibles.

Fuente: Información proporcionada por la OFGEM, OFGEM (2017), programa de la OFGEM de desarrollo para graduados, <https://www.ofgem.gov.uk/careers/ofgem-graduate-development-programme> (acceso: 4 de abril de 2017).

- ***Armonizar los procesos de evaluación y desarrollo con el plan operativo y anual.*** El enlace de los procesos de evaluación y desarrollo del desempeño con el plan operativo armonizaría mejor los recursos

con el plan anual y, por ende, con los objetivos estratégicos de la CRE. Conforme a ese criterio, el desempeño y las recompensas del personal estarían vinculados al grado en que contribuyen a que la CRE realice las actividades del plan anual y, por consiguiente, a que alcance sus objetivos de mediano y largo plazo. Por ejemplo, en vista de la función de la CRE para facilitar la competencia y enfrentar el poder de mercado en los mercados de electricidad e hidrocarburos, este proceso podría armonizar al personal para lograr estos resultados y recompensarlos por un eficaz cuestionamiento a la industria regulada en el desempeño de su papel.

- ***Armonizar los procesos internos de presupuestación con el plan operativo.*** La Unidad de Planeación y Evaluación (UPE) deberá incorporarse al proceso de determinación del presupuesto anual para garantizar que esté armonizado con las actividades de la CRE según lo expresado en el plan anual. El enlace del proceso interno de presupuestación con la UPE y con el plan operativo una vez desarrollado permitirá a la CRE cerciorarse de que tiene un financiamiento suficiente para realizar las actividades que necesita para alcanzar sus metas de mediano plazo y cumplir con su plan operativo.
- ***Realizar la planeación estratégica de la fuerza de trabajo.*** La planeación de la fuerza de trabajo estratégica incluye identificar las necesidades de la organización en función de número y habilidades a mediano plazo coincidentes con los objetivos que se busca alcanzar en el plan operativo. Esta función podría desarrollarla la unidad de finanzas y recursos humanos, que también tendría en cuenta la capacidad de la organización para reclutar, orientar y capacitar al nuevo personal, y con esta información, difundir el plan operativo. Esta planeación de la fuerza de trabajo estratégica informaría de las discusiones con la SHCP acerca de las futuras necesidades de recursos y podría evitar el amontonamiento de recursos humanos de forma tal que plantee un reto que la organización deba asimilar.
- ***Considerar incentivos no económicos adicionales para atraer y retener al personal y aumentar la capacidad interna.*** Las medidas podrían incluir:
 - Intercambio de personal con otros reguladores económicos. Por ejemplo, como la CRE busca adquirir experiencia para fijar tarifas, esta experiencia puede estar disponible en otros reguladores

económicos que estén completando sus procesos regulatorios de fijación de precios (en algunos reguladores económicos los procesos para fijar tarifas tienen plazos regulares). Los intercambios también podrían ser una recompensa para el personal con buen desempeño para trabajar en un área en la cual la CRE necesite conocimiento especializado, el cual traerá de vuelta para implementarlo en la CRE al terminar el periodo de intercambio. El programa de intercambio de personal en la CNMC es un buen ejemplo de experiencia compartida entre órganos reguladores, y esto se plantea con mayor detalle en el informe de la OCDE sobre la gobernanza interna de la CNH.

- La CRE deberá seguir buscando formalizar acuerdos para establecer una alianza con el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) a fin de conseguir personal con acceso al diplomado en política energética. La CRE podría contemplar ampliar la ayuda para otras titulaciones afines en ingeniería, economía y derecho, a cambio de que los destinatarios permanezcan en la CRE varios años después de hacer sus estudios (los destinatarios que se separen anticipadamente deberán reembolsar parte de la ayuda que recibieron para estudiar).

Recuadro 5. Apoyo para que el personal tenga una formación complementaria en la OFGEM

La Oficina de Mercados de Gas y Electricidad (Office of Gas and Electricity Markets, OFGEM) brinda apoyo al personal para que tenga una formación complementaria. Para conseguir el apoyo, el personal debe desarrollar un caso de negocio indicando los beneficios para el miembro del personal, su equipo y los objetivos de la OFGEM. Esta solicitud la evalúa su jefe de conformidad con varios factores, y quien toma la decisión final es el director ejecutivo/socio. Los elementos pertinentes que los jefes tienen en cuenta al evaluar una solicitud incluyen:

- Presupuesto disponible.
- Prioridades organizacionales (p. ej., si la organización necesita expertos en temas ambientales, se dará prioridad a esos cursos).
- Relevancia para la función actual o futuras aspiraciones.
- Relevancia para la actividad de la OFGEM.

Recuadro 5. Apoyo para que el personal tenga una formación complementaria en la OFGEM (cont.)

- Capacidad del solicitante para terminar el curso.
- Capacidad del solicitante para gestionar su propia carga de trabajo.

La formación complementaria no recibe subsidio completo de la OFGEM, y los solicitantes deben contribuir al costo de su curso en proporción a la relevancia de la función de la persona y al mayor beneficio de la organización. Además de contribuir al costo del curso, la OFGEM brinda distintos niveles de apoyo para las cuotas por exámenes, la afiliación a organismos profesionales, materiales para el curso y gastos por el programa pertinente para la computadora. También ofrece permiso académico, de acuerdo con el tipo de titulación y para asistir a los exámenes.

Sin embargo, el apoyo para la formación complementaria está supeditado a que el empleado siga trabajando en la OFGEM durante dos años después de terminar sus estudios. Los empleados que se separan antes de este periodo tienen que reembolsar los costos del curso que rebasen las 3000 libras esterlinas con base en una escala variable. Esta escala dispone que el personal reembolse:

- 100% del costo pagado a la fecha si se separan durante el curso;
- 75% del costo pagado a la fecha si se separan en un plazo de un año después de terminar el curso; y
- 50% del costo pagado si se separan en un plazo de dos años después de terminar el curso.

Además, el personal que recibe el apoyo tiene que hacer una presentación anual sobre sus estudios a su equipo. La OFGEM intenta recompensar al personal que transmite los conocimientos que obtuvo en los estudios complementarios, los cuales agregan valor a su función o al equipo y dejan un margen para que su jefe analice nominarlos para que avancen en sueldo.

Fuente: Información proporcionada por la OFGEM.

- Sistemas flexibles de horario de trabajo que permiten al personal armonizar mejor sus horas de trabajo con sus responsabilidades personales.

Recuadro 6. Acuerdos de trabajo flexibles en la CNMC

El horario de trabajo en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), de España, lo establece su presidente mediante una resolución, de acuerdo con las disposiciones generales para la administración española. La presente regulación permite un amplio grado de flexibilidad, muy apreciado por el personal.

Las normas generales son las siguientes:

- Horas de trabajo: 37.5 a la semana.
- De las cuales, 27.5 horas a la semana deben trabajarse de 9:00 a 14:30 horas, de lunes a viernes (tiempo presencial obligatorio).
- Las 10 horas restantes a la semana pueden trabajarse, a elección del personal, en cualquier horario de 7:30 a 9:00 y de 14:30 a 19:00 horas, también de lunes a viernes (tiempo presencial flexible).
- Horario de verano: del 16 de junio al 15 de septiembre, el horario de trabajo es de 32.5 horas a la semana, respetando en todo caso el tiempo presencial obligatorio.

Otras medidas para conciliar la vida personal y profesional incluyen:

- Las personas que tengan hijos menores de 12 años u otras responsabilidades familiares (como estar a cargo de adultos mayores) tienen derecho a reducir el tiempo presencial obligatorio una hora diaria (aumentando por tanto el tiempo presencial flexible).
- En algunos casos específicos (estar a cargo de personas con discapacidad), la flexibilidad tiene un aumento de dos horas diarias.
- Para los directivos y algunos puestos específicos, las normas generales no son válidas y el grado de flexibilidad es menor.

El personal de la CNMC valora mucho este horario de trabajo flexible, y alrededor de 25% (a saber, padres con hijos menores de 12 años) se beneficia de las medidas de conciliación adicionales.

Asimismo, en 2015 y 2016 se realizó un programa piloto de trabajo a distancia, el cual permite al personal participante trabajar tiempo parcial en casa (tres días a la semana en las instalaciones de la CNMC y dos días en casa). Los resultados todavía están en evaluación.

Fuente: Información proporcionada por la CNMC.

- Además de contratar consultores externos para completar parte de los proyectos, también podrían ser contratados para enseñar sus habilidades al personal de la CRE. Por ejemplo, si bien la CRE contrató conocimiento especializado externo para auxiliar en su primer proceso de determinación de las tarifas de distribución de electricidad, también podrían ser contratados para transmitir sus conocimientos al personal de la CRE, en particular porque se necesitará pasar de determinar tarifas de electricidad en este periodo transitorio a establecer el enfoque regulatorio que, en lo sucesivo, se aplicará de manera permanente.

Proceso

Procesos decisorios

El consejo de gobierno es responsable de la toma de decisiones en la CRE, y lo forman siete comisionados (la CRE tiene seis actualmente), uno de los cuales funge como comisionado presidente. El presidente de México nombra a los comisionados y la decisión del nombramiento le corresponde al Senado. En particular, el presidente de la República presenta una lista de candidatos al Senado, el cual vota después de que los candidatos pasan una prueba en la sesión del Senado. Los comisionados tienen un mandato de siete años que puede ampliarse a uno más. En la CRE no hay director general y esta función la asume el comisionado presidente. Entre otras cosas, la función del comisionado presidente la establece la LORCME e incluye implementar las resoluciones dictadas por el Consejo de gobierno, implementar y vigilar las políticas internas, proponer el nombramiento del secretario ejecutivo, designar al personal de la CRE (aparte de los colaboradores personales de los otros comisionados), formular su presupuesto e informar sobre su desempeño.

La CRE también ha empleado grupos de trabajo para distribuir la carga laboral relacionada con la implementación de la reforma energética. La LORCME dispone que la CRE establezca grupos de trabajo de los comisionados y los ocupe para ayudar con la carga laboral de la CRE. Por ejemplo, para implementar la reforma energética, la CRE creó grupos de trabajo de los comisionados en cuestión de electricidad, gas natural y petróleo.

Los comisionados también asumen un papel más directo en el cumplimiento de proyectos o programas de trabajo específicos. Además de los grupos de trabajo, los comisionados también participan en el desarrollo de la regulación conforme a su interés en estos asuntos, junto con el personal.

El personal mantiene a los comisionados actualizados sobre estos proyectos a medida que se desarrollan y los comisionados pueden actualizarse sobre el avance de los proyectos al incluir una solicitud de nota de información del secretario ejecutivo, o pedir reuniones directas con el personal. Una vez terminado, este comisionado presenta la regulación al Consejo de gobierno para la decisión.

Rendición de cuentas y transparencia

La LORCME impone condiciones de transparencia en el funcionamiento del Consejo de gobierno de la CRE. En particular, todas las juntas del Consejo de gobierno se transmiten por internet (excepto cuando se analiza información confidencial) y los comisionados se ven impedidos de participar en la toma de decisiones cuando tienen conflicto de intereses. Aún más, todas las reuniones entre comisionados y la industria deben celebrarse en las oficinas de la CRE (cuando menos, deben estar presentes dos comisionados), se debe elaborar el acta de la junta y grabar la reunión. Más allá de estas condiciones de transparencia, la LORCME incluye restricciones previas y posteriores al empleo que son aplicables a los comisionados, y exige que la CRE establezca su propio código de conducta.

Si bien la CRE prepara su propio informe anual, no hay una obligación vigente para que la CRE informe de su desempeño al Congreso. Esto contrasta con la obligación del secretario de Energía, que tiene que informar anualmente al Congreso después de que la SENER desarrolla su informe anual para explicar las actividades de la Secretaría durante el año. Sin embargo, en cualquier momento le pueden pedir al comisionado presidente de la CRE que comparezca ante el Congreso para que proporcione información sobre sus actividades. La CRE puede ser supervisada por dos órganos auditores del gobierno: la Auditoría Superior de la Federación, que informa directamente al Congreso, y la Secretaría de la Función Pública, que informa al presidente de la República. Además, la CRE tiene su propio órgano de control interno con facultades para inspeccionar y auditar al personal de la CRE.

Gestión organizacional interna

La estructura organizacional de la CRE se expone en la regulación conocida como reglamento interno. Además de establecer el papel del Consejo de gobierno, del comisionado presidente y del secretario ejecutivo, el reglamento interno define cada una de las unidades y divisiones de la CRE y asigna responsabilidades específicas a sus jefes.

La CRE está en proceso de reestructurarse internamente, como lo aprobó hace poco un nuevo reglamento interno. La CRE buscó consolidar su reglamento interno para armonizar la organización en función de los mercados que regula (gas natural, GLP, petróleo y electricidad) y redujo el número de unidades y coordinaciones generales de 15 a 8. En la estructura actual, el gran número de unidades transversales y de áreas específicas para el segmento industrial creó circunstancias en las que los comisionados estarían en situación de conciliar las diversas opiniones de las diferentes unidades, en vez de considerar una posición consolidada del personal. Además, la CRE considera que su estructura organizacional previa estaba fragmentada, dificultaba a las unidades transversales (como la Unidad de Análisis Económico) priorizar su trabajo y dispersaba la responsabilidad de las diferentes partes del proceso de concesión de permisos entre los distintos equipos.

Herramientas de calidad regulatoria y participación de los actores

Si bien la CRE tiene un Comité de Evaluación del Desempeño Regulatorio, aún no cuenta con procedimientos establecidos para revisar su regulación. La CRE no ha desarrollado un enfoque o estrategia global para revisar su regulación, ya que implementa nuevas funciones o actualiza las regulaciones existentes a la luz de la reforma energética.

Sin embargo, aunado a las responsabilidades de establecer tarifas emanadas de la reforma energética, la CRE está en proceso de revisar su enfoque respecto al establecimiento de tarifas en los diferentes mercados. En particular, la CRE ha reconocido que es buena idea hacer una amplia revisión de su enfoque actual del establecimiento de tarifas de los hidrocarburos con objeto de modernizarlo con miras a tener un enfoque coherente de los diferentes productos sobre los cuales tiene responsabilidad regulatoria. Como parte de esta revisión, también contempla examinar los enfoques internacionales pertinentes sobre establecimiento de tarifas, hacer congruente su enfoque del establecimiento de perfiles de depreciación, y replantear los requisitos de datos que las empresas reguladas proporcionan con vistas a considerar los requisitos de auditoría fortalecidos y facilitar la comparación de costos entre las diferentes empresas reguladas. La UPE está en proceso de desarrollar una metodología y criterios para revisar el impacto de la regulación que emitió.

Si bien la regulación nueva y reformada que la CRE desarrolla está sujeta al proceso de consulta de la COFEMER, otras decisiones que la CRE toma no incluyen la consulta pública. En particular, los actuales procesos para la determinación de tarifas solo establecen una relación entre

la empresa regulada y la CRE, donde parecería haber margen de acción para los participantes cuyos intereses se ven afectados (usuarios, consumidores, gobierno, otras empresas reguladas).

La CRE ha hecho análisis de riesgos, pero no son parte de un proceso regular continuo que consista en vigilar, definir con precisión, actualizar los riesgos e iniciar la acción de mitigación. A finales de 2016, la CRE atravesó por un proceso de análisis de riesgos con los jefes de unidad. Sin embargo, no fue parte de un proceso regular continuo para gestionar y revisar los riesgos que enfrenta la organización. Tal proceso se concentraría más, una vez que la CRE establezca un plan operativo que indique sus metas de mediano y largo plazo.

Recomendaciones para el sistema integrado de órganos reguladores en materia energética

- ***Contemplar la creación de una estrategia de gestión de riesgos conjunta para el sector energético en la que los tres órganos compartan información de las medidas que aplican para enfrentar los riesgos y tengan una plataforma que permita sinergias dentro del sistema integrado de órganos reguladores en materia energética.*** La estrategia puede tomar en cuenta, entre otros, elementos tales como fijar una clara gobernanza y responsabilidades en la gestión de la estrategia, con una puntuación para resolver los problemas más imperativos, las medidas y medios para ocuparse de los riesgos antes mencionados y la guía específica para elaborar la matriz de riesgos. Los temas podrían analizarse en el grupo de reguladores en materia energética.

Recuadro 7. Estrategia de gestión de riesgos en la Comisión de la Industria del Agua de Escocia

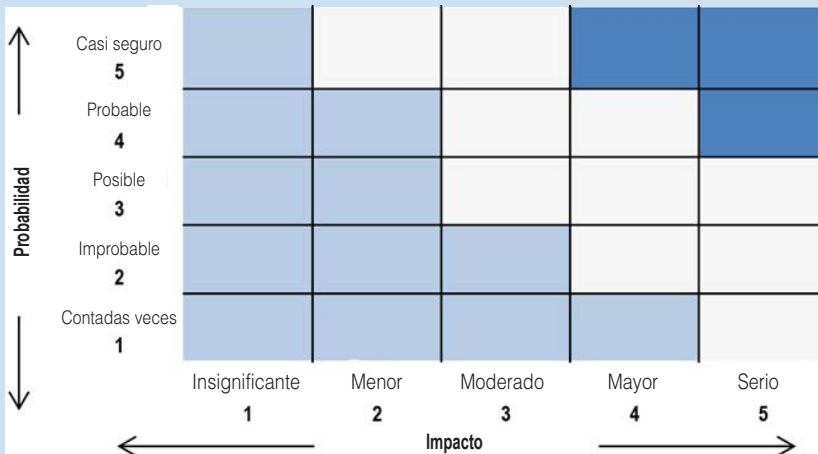
La Comisión de la Industria del Agua de Escocia tiene una estrategia de gestión de riesgos aplicada por una Comisión de Auditoría y Riesgos especializada que celebra juntas regulares para analizar los problemas y riesgos nuevos o emergentes y su evaluación, las decisiones requeridas y quién las tomará, las medidas de mitigación, los encargados de las medidas, los plazos y puntos de revisión, la identificación de nuevos riesgos y el examen de los controles vigentes. La estrategia de gestión de riesgos define claramente el grado de responsabilidad de la fuerza de trabajo del regulador frente a problemas y riesgos.

Recuadro 7. Estrategia de gestión de riesgos en la Comisión de la Industria del Agua de Escocia (cont.)

Responsabilidad	Consejo	Comisión de Auditoría y Riesgos	Directores y alta dirección	Empleados
Establecer normativa e interés	✓			
Evaluar el riesgo	✓	✓	✓	✓
Tratar el riesgo		✓	✓	
Vigilar e informar	✓	✓	✓	✓

La estrategia toma en cuenta los riesgos de cuatro áreas clave diferentes: *política* (satisfacer las expectativas de funcionarios públicos y clientes, incluso fijar topes de cobros), *de mercado* (facilitar un marco competitivo), *operativa* (lograr objetivos acordes a los lineamientos financieros y presupuestos, cumplir con lo requerido legal y regulatoriamente, centrarse en el desarrollo de personal en la organización) y *expansión del pensamiento* (vigilancia y participación en la innovación nacional e internacional para presentar nuevos métodos a los clientes).

El riesgo se monitorea mediante un sistema de código cromático para distinguir la importancia de los diferentes riesgos, conforme a la siguiente clasificación: rojo/ elevado (nivel inaceptable de riesgo que requiere medidas urgentes); amarillo/ mediano (nivel de riesgo que requiere medidas y vigilancia activa); verde/ bajo (riesgo aceptable con base en la operación eficaz de controles pertinentes).



Recuadro 7. Estrategia de gestión de riesgos en la Comisión de la Industria del Agua de Escocia (cont.)

Para cada riesgo identificado se consideran tres tipos de puntuación:

- A cada riesgo se le asigna una **puntuación bruta del riesgo** que evalúa el nivel de riesgo que existiría si no se aplicaran controles.
- La **puntuación del riesgo objetivo** es el nivel de riesgo considerado alcanzable si todos los controles se implementan y funcionan eficazmente
- La **puntuación del riesgo vigente** es la evaluación del riesgo en vista de los controles vigentes antes de cualquier mejora o acción planeadas.

Si bien algunos riesgos, como la pérdida de sistemas de oficinas o de computadoras clave, tal vez no cambien significativamente con el tiempo, otros, como los relacionados con el examen estratégico de los cargos, sí pueden tener cambios relevantes. Por lo tanto, es importante revisar la evaluación de las puntuaciones antes mencionadas, ya que incluso la puntuación bruta de un riesgo puede modificarse. La estrategia va acompañada de una guía para puntuación de riesgos para el personal y un cuadro de riesgos que deberá rellenarse.

Fuente: Información proporcionada por the Water Industry Commission for Scotland (February 2017).

- ***Analizar las necesidades de digitalización de cada regulador.*** Evaluar dónde es posible tener coincidencias y establecer procesos para compartir tecnología de información y comunicaciones (TIC) y así reducir costos y compartir conocimientos (es decir, plataformas de servicio para la analítica de datos y gestión de personas capacitadas). Deberá ponerse especial atención a las necesidades más inmediatas y centrarse en examinar maneras de automatizar los procesos de gestión interna.
- ***Intentar un proceso armonizado dentro del sistema integrado de órganos reguladores en materia energética para mejorar la calidad regulatoria.*** Los tres órganos deberán armonizar su proceso de reglamentación, incluyendo el marco para la participación de los actores (además del proceso de consultoría obligatorio practicado por la COFEMER para evaluaciones del impacto regulatorio), con base en los *OECD Best Practice Principles on Stakeholder Engagement* que están por publicarse; agendas de planeación para nuevas regulaciones

o actualizaciones con el fin de informar mejor al sector regulado; evaluaciones *ex post* para verificar que se cumplieron los objetivos buscados con la regulación. Las sinergias potenciarían los beneficios de un proceso armonizado y reducirían los costos de las transacciones implícitas en el diseño e implementación de estos mecanismos.

- ***Evaluar y revisar los acuerdos de gobernanza interna a la luz de los cambios en objetivos y actividades del órgano provocados por la reforma.*** Habrá que poner atención especial a la evaluación de funciones y responsabilidades para la toma de decisiones y la gestión decisoria diaria de los órganos, así como a la continuidad necesaria y la estabilidad de estas funciones.

Recomendaciones para la CRE

- ***Facilitar que el Consejo de gobierno se centre en la estrategia de la CRE y en el cumplimiento de las metas de largo plazo de su plan operativo.*** Esto deberá incluir la revisión de factores que llevaron a la participación más directa en el periodo inicial de la reforma energética, así como de medidas para capacitar al personal con el fin de que lleve a cabo las actividades de manera más independiente y para que el Consejo de gobierno revise, cuestione y examine las implicaciones estratégicas de los reglamentos y decisiones que le presenten para decidir. Esto podría conllevar:
 - **Seguir invirtiendo** en la capacidad del personal, incluyendo seguir buscando construir con base en las mejores prácticas internacionales a través de intercambios y colaboración. Por ejemplo, en preparación para asumir la responsabilidad de su nueva función en la supervisión del mercado mayorista de electricidad, el personal de la CRE asistió a capacitación, seminarios y talleres específicos, donde los facilitadores fueron expertos en monitoreo del mercado de la electricidad. El personal de la CRE participó en la observación de profesionales en organizaciones de otras jurisdicciones que hoy día desempeñan funciones de monitoreo del mercado. Si bien el nivel de compromiso y capacitación tal vez no requiera ser el mismo para las responsabilidades y funciones actuales en los que la CRE ya cuenta con experiencia, habrá que proseguir con ese enfoque sistemático de búsqueda de las mejores prácticas y emplearlas cuando sea preciso.

- **Definir con mayor claridad** la relación de trabajo entre el personal y los comisionados a quienes se asigna la responsabilidad del reglamento y otras decisiones. Esto podría incluir el establecimiento de procesos claros para dotar a los comisionados de planes de proyectos y mantenerlos al día de los principales elementos a considerar a lo largo de la realización del proyecto hasta el punto en que este se presenta al Consejo de gobierno para que decida.
- **Garantizar** que haya suficientes delegaciones, de modo que las decisiones que tenga enfrente el Consejo sean de carácter sustantivo y no administrativo, como simples permisos. Esto también incluiría examinar la modernización de algunas funciones administrativas (p. ej., para hacer una inspección del personal de la estación de servicio minorista se requiere la firma de todos los miembros del Consejo de gobierno).
- **Afianzar la capacidad** del Consejo para entender las implicaciones estratégicas de reglamentos y decisiones que el personal le presenta para que tome una determinación, estableciendo un nuevo puesto (que podría contar con los antecedentes legales y conocimientos de los procesos regulatorios de la CRE). Este puesto brindará asesoría sobre el proceso, el riesgo de impugnación y otros puntos derivados de documentos del Consejo. Repasan esos documentos antes de las juntas y luego asisten. Son un recurso para que los comisionados pongan a prueba la solidez de las decisiones que les presentan para la determinación independiente del personal.

Recuadro 8. El secretario del Consejo, órgano de apoyo para el trabajo y decisiones del Consejo

El Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) es el cuerpo colegiado encargado de adoptar decisiones sustantivas relacionadas con sus funciones de normativa en materia regulatoria y de competencia.

Para desempeñar estas funciones, lo auxilia el secretario del Consejo, quien realiza diferentes tareas:

- Prestar apoyo administrativo al Consejo.
- Asesorar en cuestiones de derecho al Consejo y garantizar la legalidad de sus decisiones.

Recuadro 8. El secretario del Consejo, órgano de apoyo para el trabajo y decisiones del Consejo (cont.)

- Fungir como secretario en las juntas del Consejo.

El ocupante del puesto de secretario del Consejo tiene que ser un servidor público experto en derecho para encabezar una sección de unas 50 personas. Esta sección incluye la Unidad de Asesoría Jurídica, que puede ser consultada para garantizar la solidez legal de las decisiones del Consejo, y la conforman 10 expertos.

Fuente: Información proporcionada por la CNMC.

- **Establecer una función de cuestionamiento** interno para reglamentos o determinaciones significativos, en virtud de la cual un servidor de alto rango asuma el papel de “abogado del diablo” para tomar la posición contraria a la recomendada por el personal del Consejo. Este proceso ayuda a destacar para el equipo y la alta dirección los puntos débiles en el puesto recomendado vigente, y puede emplearse para afianzar esas partes de las decisiones antes de que el Consejo de gobierno tome la decisión final.
- ***Examinar si los procesos para fijar tarifas deberán abrirse a la consulta pública y analizar si hay suficientes consultas para los procesos que se efectúan conforme a otros reglamentos que la CRE ya emitió.*** Cuando el órgano regulador toma decisiones cuyo amplio impacto afecta los intereses de los interesados, la consulta para medir sus opiniones sobre la decisión da mayor solidez a la toma de decisiones del regulador. Por ejemplo, la CRE determina tarifas para la infraestructura de electricidad e hidrocarburos que afectan los intereses de las partes interesadas más allá del poseedor del permiso. En otras jurisdicciones, los órganos reguladores toman estas decisiones en procesos abiertos donde el plan de negocios de la empresa regulada y el proyecto de decisión del regulador se hacen públicos, y las opiniones de los interesados son incorporados a la toma de decisiones del regulador mediante consulta pública.
- ***Vincular el actual análisis de las metodologías para fijar las tarifas de los hidrocarburos al proceso en que se establecen los acuerdos para determinar las tarifas que se aplicarán a la electricidad después del presente periodo de transición.*** En vista de la

necesidad de desarrollar metodologías para desarrollar tarifas eléctricas después del periodo de transición, sería buena idea armonizar los dos procesos de revisión de las metodologías vigentes de la CRE para fijar tarifas de hidrocarburos y establecer más metodologías permanentes de la CRE para fijar tarifas eléctricas. La CRE observa cómo hacen otros reguladores para determinar las tarifas y es probable que esto sirva para los hidrocarburos y la electricidad, en particular en el área de vinculación de las tarifas con el rendimiento que los clientes exigen.

Recuadro 9. Criterio de la OFGEM para vincular ingresos con rendimientos

La OFGEM (Office of Gas and Electricity Markets) tiene un marco para la regulación de precios llamado “ingresos igual a incentivos más innovación, más rendimiento” (Revenue Incentives Innovation Outputs, RIIO), que aplicó en la transmisión de electricidad, distribución de gas y distribución de electricidad.

Un elemento importante del marco RIIO es ligar los ingresos concedidos a la empresa regulada al rendimiento que la OFGEM espera que tenga dicha empresa. Por ejemplo, en cuanto a su control de precios de la distribución de electricidad para el periodo regulatorio 2105-23 (RIIO-ED1), la OFGEM definió seis categorías de rendimiento primario:

- Seguridad
- Medio ambiente
- Satisfacción del cliente
- Conexiones
- Obligaciones sociales
- Confiabilidad y disponibilidad.

La OFGEM desarrolla indicadores con los que las empresas reguladas tienen que informar su desempeño para permitir a la OFGEM dar seguimiento a los rendimientos a lo largo del tiempo.

La OFGEM estimula el logro del rendimiento al emplear diferentes mecanismos específicos. En el caso de la seguridad para RIIO-ED1, se prevé que las empresas reguladas cumplan con las obligaciones legales, y el incumplimiento da lugar a medidas coercitivas. Para la generación de confiabilidad y disponibilidad, entre

Recuadro 9. Criterio de la OFGEM para vincular ingresos con rendimientos (cont.)

otras medidas, las recompensas y sanciones financieras se unen a las metas fijadas en el esquema de incentivos por menos interrupciones. La OFGEM incentiva el servicio al cliente uniendo recompensas y sanciones financieras a una encuesta de satisfacción del cliente, el parámetro de quejas y un incentivo relacionado con la participación de los interesados y la vulnerabilidad del consumidor.

Fuente: OFGEM (2017), “Guide to the RIIO-ED1 Electricity Distribution Price Control”, https://www.ofgem.gov.uk/system/files/docs/2017/01/guide_to_riioed1.pdf (acceso: 3 de abril de 2017); OFGEM (2013), “Price Controls Explained”, <https://www.ofgem.gov.uk/ofgem-publications/64003/pricecontrolexplainedmarch13web.pdf> (acceso: 3 de abril de 2017).

Rendimiento y resultados

Recopilación y uso de datos

La CRE recopila gran cantidad de información de la industria regulada a fin de asumir sus responsabilidades regulatorias, que en algunas circunstancias incluye hacer accesibles los datos para el público. La CRE recibe información de la industria en el proceso de efectuar sus actividades, incluyendo, por ejemplo:

- requisitos de informes vigentes en los permisos,
- visitas de verificación,
- vigilancia del mercado mayorista de la electricidad y
- revisiones de tarifas.

Además, la CRE tiene la responsabilidad de establecer sistemas para recopilar información de la industria con el fin de vigilar sus actividades. Por ejemplo, como resultado de la liberación acelerada de los mercados de la gasolina y el diésel, la CRE recibió recientemente la responsabilidad de desarrollar un sistema de información que difunda la información de los precios de la gasolina. La CRE también está en proceso de establecer un sistema de seguimiento de las transacciones comerciales (llamado SIRETRAC) para determinar qué tipo de producto (petróleo, gas natural y GLP) tiene cada industria y cuánto, para identificar el origen lícito de los combustibles.

La CRE desarrolla una estrategia global para recopilar, procesar y distribuir información para uso interno y externo. La CRE también está en proceso de desarrollar indicadores de desempeño para la vigilancia periódica de los sectores regulados.

Indicadores

La CRE tiene el compromiso de desarrollar un conjunto de indicadores para medir su desempeño y ha tomado ciertas acciones en esta dirección. La CRE desarrolló un proyecto de medidas cuantitativas para medir su propio desempeño como parte de la matriz de indicadores que informa a la SHCP en forma trimestral.

Informes (internos y externos)

No hay mecanismos regulares de rendición de cuentas para la CRE más allá de los informes de un conjunto de indicadores de desempeño clave para dar seguimiento al grado en que se usan los fondos para cumplir eficazmente sus responsabilidades y funciones. La CRE prepara un informe anual que expone sus actividades y logros cada año. A diferencia de la SENER, no tiene la obligación de informar regularmente sobre su desempeño al Congreso, ya se trate del desempeño interno o del de los mercados de energéticos.

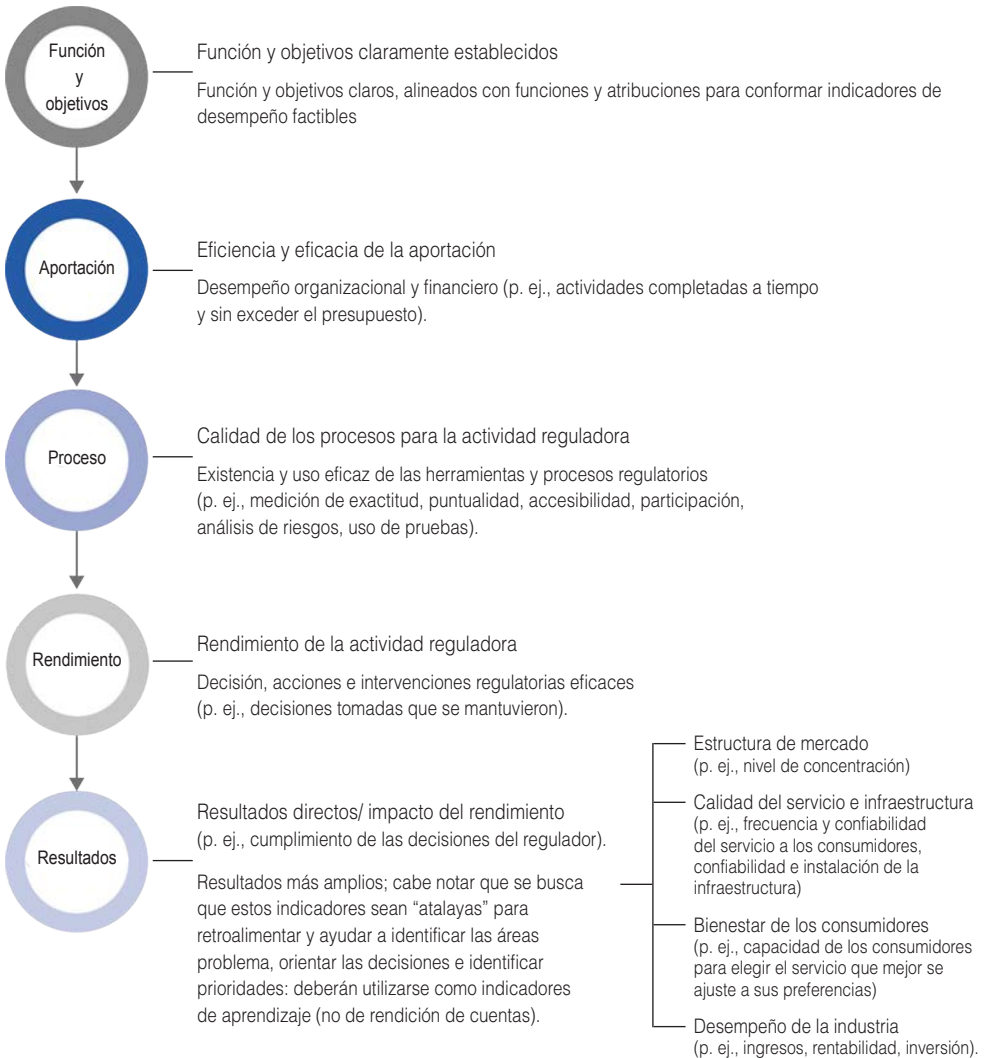
Recomendaciones para el sistema integrado de órganos reguladores en materia energética

- ***Establecer indicadores de desempeño organizacional para medir y dar seguimiento a la eficacia del órgano en la implementación de las metas y actividades estratégicas del plan operativo.*** Estas deberán ser encabezadas por el personal de cada uno de los reguladores encargados de diseñar e implementar los planes operativos y anuales, e incluir la colaboración de cada una de las unidades del órgano. Los indicadores deberán:
 - **medir** las aportaciones y procesos a través de dimensiones críticas, como calidad, eficiencia, oportunidad;
 - **evaluar** el impacto del rendimiento logrado (p. ej., permisos otorgados, periodos autorizados, inspecciones) en los resultados

(p. ej., nuevo ingreso a mercados, tasa de concentración del mercado para cada uno de los mercados de hidrocarburos, la capacidad que terceros ponen a disposición en periodos autorizados, monto de la inversión en infraestructura requerida para abastecer mercados *midstream* y *downstream*, y cumplimiento de obligaciones regulatorias).

- ***Al desarrollar las medidas de los indicadores, es importante tener en cuenta el principio del proceso que se utilizará para evaluar el desempeño.*** En particular deberán considerarse los datos y la información que será necesario recopilar para contar con las pruebas requeridas para medir el desempeño de cada uno de los indicadores. Cuando sea posible, estas medidas se prepararán con la información que los órganos ya recopilan de la industria regulada y de otras fuentes. El marco de aportación-proceso-rendimiento-resultados de la OCDE para los indicadores de desempeño (véase la gráfica 3) deberá utilizarse para desarrollar estas medidas.
- ***Los resultados generales del sector energético deberán usarse como indicador del impacto del cumplimiento de un regulador, reconociendo que hay diversos factores que influyen en el desempeño del sector.*** Habrá que reconocer el grado en que los resultados generales son necesariamente atribuibles a las actividades del regulador. Los indicadores generales podrían utilizarse como “atalaya” para evaluar el desempeño general del sector y el propio desempeño del regulador al cumplir su plan operativo. Esta información deberá comunicarse periódicamente a la alta dirección de los órganos reguladores para que sirva como registro del progreso y de las tendencias vigentes en el sector energético.

Gráfica 1. Marco de aportación-proceso-rendimiento-resultados para los indicadores de desempeño



Nota: Este marco fue propuesto en la metodología inicial para el Marco para la Evaluación del Desempeño de los Reguladores Económicos (Performance Assessment Framework for Economic Regulators, PAFER) analizado con la Red de Reguladores Económicos (Network of Economic Regulators, NER) de la OCDE. Se afinó para reflejar la retroalimentación de los miembros de la NER y la experiencia de otros reguladores en la evaluación de su propio desempeño.

Fuente: OECD (2015), *Driving Performance at Colombia's Communications Regulator*, gráfica 3.3 (actualizada en 2017), OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264232945-en>.

Recuadro 10. Medición del desempeño organizacional y normativo: marco de resultados departamentales de la Oficina Nacional de Energía (Canadá) y marco para la revisión del mercado minorista de la OFGEM (Reino Unido)

Marco de resultados departamentales de la Oficina Nacional de Energía

La Oficina Nacional de Energía (National Energy Board, NEB) mide su eficacia para cumplir su mandato empleando un marco de resultados departamentales (Departmental Results Framework, DRF). Dentro del DRF, la NEB vincula sus responsabilidades fundamentales con los resultados y les adjunta los indicadores que intentan demostrar su desempeño en el cumplimiento de su mandato. El DRF proporciona información que utiliza la NEB y perfecciona el criterio que sigue para cumplir su mandato al cabo del tiempo.

La NEB también ha establecido un Comité de Evaluación de las Mediciones del Desempeño (Performance Measurement and Evaluation Committee, PMEC). El PMECC, formado por funcionarios de alto nivel de la NEB y su director general, examina el DRF y presenta trimestralmente los resultados al consejo. El informe de desempeño del DRF para el tercer trimestre de 2016 expone los resultados e indicadores departamentales de áreas combinadas (p. ej., supervisión de seguridad y medio ambiente). Para cada una de estas secciones, el DRF también establece el desempeño de los programas de la NEB. Para cada uno de estos programas, los resultados que la NEB trata de obtener están ligados a un indicador y una meta de desempeño. Además, también se exponen la finalidad de la medida, los resultados y acciones que la NEB propuso emprender habida cuenta de su desempeño.

Marco para la revisión del mercado minorista de la Oficina de Mercados de Gas y Electricidad (Office of Gas and Electricity Markets, OFGEM)

La OFGEM comenzó una revisión del mercado minorista de la electricidad en 2010 debido a las inquietudes de que había barreras para la participación eficaz del consumidor, incluida la complejidad de opciones de tarifas, poca calidad de la información ofrecida a los consumidores y bajos niveles de confianza en los proveedores de energía (OFGEM, 2017a). La revisión del mercado minorista (Retail Market Review, RMR) terminó en agosto de 2013, y como parte de esa revisión la OFGEM incluyó diversas propuestas para mejorar la participación del consumidor y la competencia en el mercado minorista de la electricidad.

La OFGEM estableció un marco de evaluación de la RMR para evaluar la eficacia de sus políticas en la participación del consumidor y la competencia en el mercado de la electricidad. La OFGEM desarrolló un marco teórico que plantea los resultados previstos de la normativa y los indicadores para medir el impacto.

Recuadro 10. Medición del desempeño organizacional y normativo: marco de resultados departamentales de la Oficina Nacional de Energía (Canadá) y marco para la revisión del mercado minorista de la OFGEM (Reino Unido) (cont.)

Estos resultados e indicadores estaban ligados a tres áreas temáticas de la reforma: crear confianza, aumentar el conocimiento y simplificar las alternativas de tarifas. El enfoque de evaluación de la OFGEM incluyó técnicas para determinar el impacto que sus políticas tienen en el mercado, incluida una investigación de mercado específica, un estudio de series de tiempo, vigilancia descriptiva, contexto holístico (poner las conclusiones en contexto con una vigilancia y evaluación del mercado más amplias), y evaluación del proceso (conocimiento de cuántos terceros habían implementado sus reformas) (OFGEM, 2014).

La OFGEM pretende realizar encuestas anuales que observen el impacto de estas políticas. Hasta ahora, ha encargado dos, las cuales incluyen a 6 000 consumidores de energía. La encuesta de la OFGEM de 2014 creó una referencia de las actitudes y la conducta de los consumidores, mientras que la de 2015 estudió los cambios ocurridos a lo largo del tiempo (TNS BRMB, 2015).

Fuente: National Energy Board (2016), Performance Report, Q3 report, March 2017, OFGEM 2015, Retail Market Review - a proposed way forward, <https://www.ofgem.gov.uk/ofgem-publications/85836/retailmarketreviewmonitoringandevaluatingtheimpactofthenewrules.pdf> (acceso: 4 de abril de 2017). (OFGEM, 2017) Retail Market Review, <https://www.ofgem.gov.uk/gas/retail-market/market-review-and-reform/retail-market-review> (acceso: 4 de abril de 2017). TNS BRMB (2015), Retail Market Review 2015 Survey Report, https://www.ofgem.gov.uk/sites/default/files/docs/ofgem_rmr_survey_2015_report_published.pdf (acceso: 4 de abril de 2017).

- ***Cuando sea pertinente, los reguladores deberán colaborar al desarrollo de indicadores de desempeño.*** Si bien la diversidad de funciones de los reguladores implica que no hay un enfoque “que sirva para todos” en el desarrollo de indicadores (en particular respecto al rendimiento y los resultados), tendría mérito garantizar que los indicadores relacionados con las responsabilidades fundamentales de cada regulador estén armonizados y coordinados de modo que las actividades de uno no entren en conflicto con las actividades del otro. Además, hay algunos elementos comunes en las etapas del proceso y la aportación (p. ej., desempeño organizacional y financiero, uso eficaz de herramientas y de procesos regulatorios) para los cuales podrían desarrollarse los indicadores en colaboración. Los indicadores

comunes del desempeño organizacional facilitarían la comparación de la eficacia de los procesos internos de las agencias al propiciar la identificación de procesos internos alternativos más eficaces. Los reguladores deberán utilizar el GRE como foro para coordinar el desarrollo de estos indicadores.

- ***Establecer una plataforma común para proporcionar información a las partes interesadas en el desempeño del sector energético.*** Los indicadores generales que usan los reguladores como atalaya para evaluar el desempeño del sector también deberán ponerse a disposición externamente para permitir que los interesados den seguimiento al desempeño del sector energético. Una sola fuente de información sobre el desempeño del sector energético garantizaría que los interesados tuviesen un conjunto de datos comunes de donde podrían sacar conclusiones sobre el desempeño del sector, la eficacia de la regulación y los problemas venideros. Esto podría desarrollarse a través del GRE.
- ***Las agencias deberán entregar informes regulares al CCSE, a las comisiones de energía ordinarias de las dos cámaras del Congreso, a la Comisión Especial de los órganos reguladores coordinados en materia de energía.*** El contenido de los informes deberá adaptarse al mandato específico de la comisión; por ejemplo, los informes podrían concentrarse en el desempeño del sector para el CCSE y la Comisión Especial de los reguladores coordinados en materia energética (por su mandato para supervisar la implementación de la reforma energética). En contraste, los informes a las dos comisiones del Congreso podrían centrarse en el desempeño del sector y el funcionamiento interno de los órganos reguladores en materia energética, teniendo en cuenta la función del Congreso para determinar el presupuesto federal y la función del Senado de decidir los nombramientos de los comisionados en la CRE y la CNH.

Capítulo 1

Metodología

Medir el desempeño regulatorio constituye un reto, empezando porque se debe definir qué se medirá, lidiar con factores confusos, atribuir resultados a las intervenciones y enfrentarse a la falta de datos e información. En este capítulo se describe la metodología desarrollada por la OCDE para ayudar a los órganos reguladores a enfrentar estos retos por medio de un Marco para la Evaluación del Desempeño de los Reguladores Económicos (Performance Assessment Framework for Economic Regulators, PAFER), que informa este estudio. El capítulo muestra parte del trabajo realizado por la OCDE sobre la medición del desempeño regulatorio. Luego describe las características clave del PAFER y ofrece una tipología de los indicadores de desempeño para medir la aportación, proceso, rendimiento y resultados. Por último, presenta una perspectiva del criterio y las medidas prácticas tomadas para desarrollar este informe.

Marco analítico

El marco analítico que conforma este estudio se basa en el trabajo realizado por la OCDE al medir el desempeño regulatorio y la gobernanza de los reguladores económicos. Los países miembros de la OCDE y los reguladores han reconocido la necesidad de medir el desempeño regulatorio. La información sobre este desempeño es necesaria para destinar mejor los escasos recursos y optimizar el desempeño general de las normas regulatorias y de los reguladores. Sin embargo, la medición del desempeño regulatorio puede resultar todo un desafío. Algunos de estos retos incluyen:

- *Qué medir*: los sistemas de evaluación requieren un diagnóstico de la manera en que las aportaciones influyen en el rendimiento y los resultados. En el caso de la política regulatoria, las aportaciones pueden centrarse en: i) los programas generales diseñados para promover una mejora sistemática de la calidad regulatoria; ii) la aplicación de prácticas específicas tendientes a mejorar la regulación o iii) cambios en el diseño de reglamentos específicos.
- *Factores confusos*: hay infinidad de problemas contingentes que influyen en los resultados en la sociedad a la que se prevé que afecte la regulación. Estos problemas pueden ser tan sencillos como un cambio en el estado del tiempo o tan complicados como la última crisis financiera. Por consiguiente, es difícil establecer una relación causal directa entre la adopción de mejores prácticas regulatorias y mejoras específicas en los resultados de bienestar buscados en la economía.
- *Falta de datos e información*: los países suelen carecer de datos y metodologías para identificar si las prácticas regulatorias se ejecutan correctamente y qué impacto pueden tener en la economía real.

El *Marco de la OCDE para la evaluación de la política regulatoria* aborda estos retos con una lógica de aportación-proceso-rendimiento-resultados, la que divide el proceso regulatorio en una secuencia de pasos concretos. Dicha lógica es flexible y puede aplicarse tanto a la evaluación de las prácticas para mejorar la normativa regulatoria en general, como a la evaluación de la normativa regulatoria en sectores específicos, con base en la identificación de objetivos estratégicos pertinentes. Puede adaptarse a los reguladores económicos tomando en cuenta las condiciones que respaldan su desempeño.

Recuadro 1.1. Secuencia de la lógica aportación-proceso-rendimiento-resultados

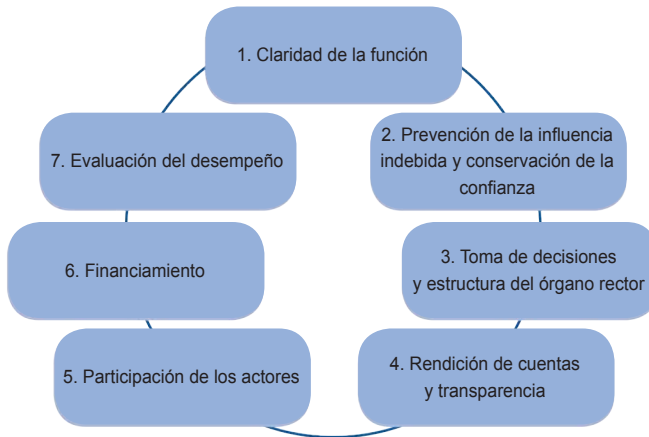
- Paso I. Aportación: los indicadores incluyen, por ejemplo, el presupuesto y el personal del cuerpo de supervisión regulatoria.
- Paso II. Proceso: los indicadores evalúan si hay requisitos formales para buenas prácticas regulatorias. Esto incluye los requisitos para establecer objetivos, la consulta, análisis de hechos fehacientes, simplificación administrativa, evaluaciones de riesgos y armonización internacional de cambios regulatorios.
- Paso III. Rendimiento: los indicadores proporcionan información que comunica si en realidad se implementaron buenas prácticas regulatorias.
- Paso IV. Impacto del diseño en los resultados (también denominados resultados intermedios): los indicadores evalúan si las buenas prácticas regulatorias contribuyeron a mejorar la calidad de los reglamentos. Por ende, intenta crear un vínculo causal entre el diseño de la política regulatoria y los resultados.
- Paso V. Resultados estratégicos: los indicadores evalúan si se lograron los resultados deseados con la política regulatoria, tanto en función de la calidad regulatoria como de resultados regulatorios.

Fuente: OECD (2014a), *OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264214453-en>.

Los *Principios para las Mejores Prácticas de la OCDE en materia de Política Regulatoria: Gobernanza de Reguladores* (OCDE, 2014b) identifica algunas de las condiciones que respaldan el desempeño de los reguladores económicos. Reconocen la importancia de evaluar la manera en que un regulador se dirige, controla, financia y se responsabiliza, con el fin de aumentar la eficacia general de los reguladores y promover el crecimiento y la inversión, incluyendo el apoyo a la competencia. Más aún, confirman el efecto positivo que el propio proceso interno del órgano regulador —cómo gestiona los recursos y qué procesos implanta para regular determinado sector o mercado— tiene en los resultados (gráfica 1.1).

Los dos marcos se juntan en un Marco para la Evaluación del Desempeño de los Reguladores Económicos (Performance Assessment Framework for Economic Regulators, PAFER) que estructura los impulsores del desempeño en el marco de aportación-proceso-rendimiento-resultados (cuadro 1.1).

Gráfica 1.1. Principios de las mejores prácticas de la OCDE en materia de gobernanza de los reguladores



Fuente: Adaptado de OECD (2014b), *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>.

Cuadro 1.1. Criterios para evaluar el propio marco de desempeño de los reguladores

Referencias	Objetivos estratégicos	Aportación	Proceso	Rendimiento y resultados
Principios de las mejores prácticas para la gobernanza de los órganos reguladores	<ul style="list-style-type: none"> • Claridad de la función 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiamiento • Gestión presupuestaria y financiera • Gestión de recursos humanos 	<ul style="list-style-type: none"> • Conservación de la confianza y prevención de la influencia indebida • Toma de decisiones y estructura del órgano rector • Rendición de cuentas y transparencia • Participación de los actores 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación del desempeño
Operadores institucionales, organizacionales y de supervisión	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos y metas • Funciones y facultades 		<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia, liderazgo y coordinación • Estructura institucional • Sistemas de gestión y procesos operativos • Relaciones y contactos con los órganos de gobierno, las entidades reguladas y otros interesados clave • Herramientas de gestión regulatoria 	<ul style="list-style-type: none"> • Estándares e indicadores de desempeño • Procesos e informes de desempeño • Realimentación o evidencia externa del desempeño

Indicadores de desempeño

Para los reguladores, los indicadores de desempeño necesitan ser adecuados para la evaluación del desempeño, la cual es una valoración analítica, sistemática, de las actividades del órgano regulador con el fin de buscar la confiabilidad y funcionalidad de sus actividades. La evaluación del desempeño no es una auditoría que juzga cómo llevan a cabo su misión los empleados y directores, ni un control que haga énfasis en el cumplimiento de las normas (OCDE, 2004).

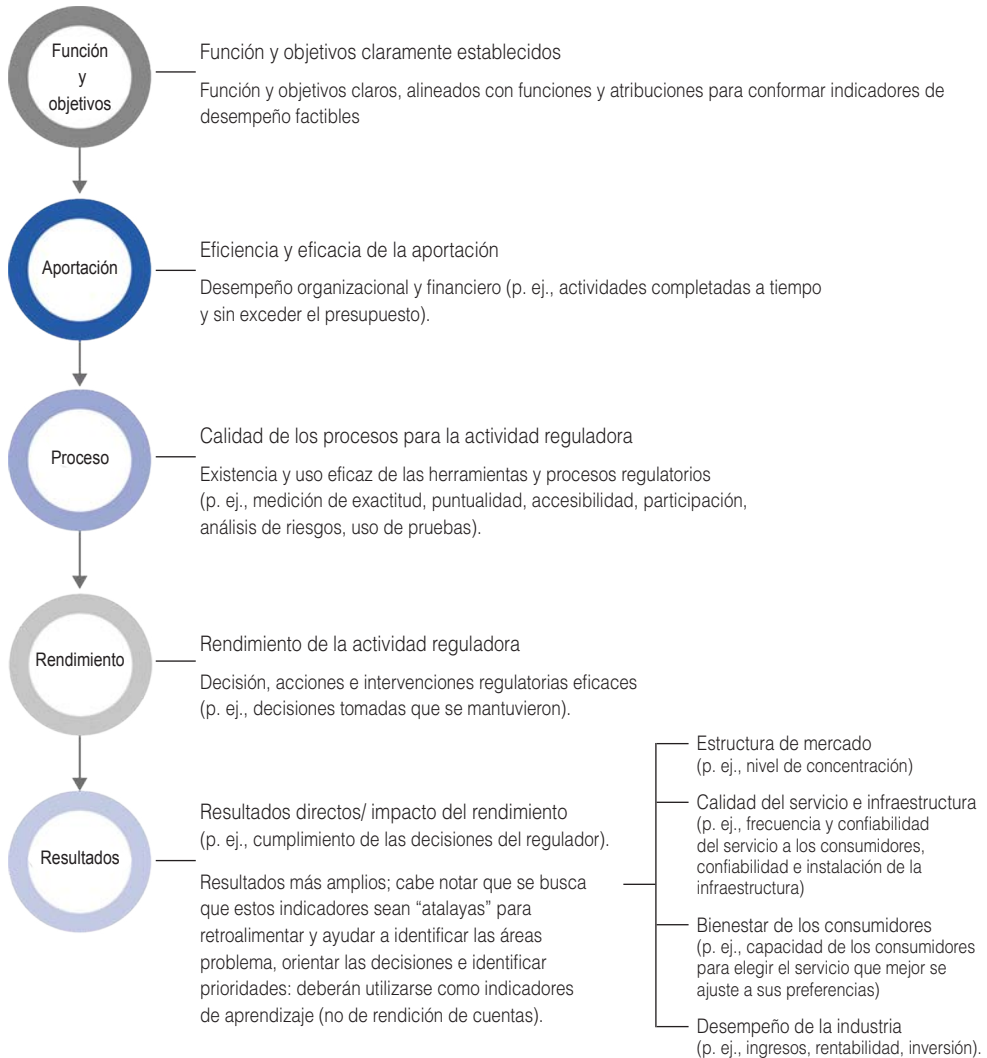
Por consiguiente, los indicadores de desempeño necesitan evaluar el uso eficiente y eficaz de las aportaciones de un regulador, la calidad de los procesos regulatorios e identificar el rendimiento y algunos resultados directos que pueden atribuirse a las intervenciones del regulador. Los resultados más amplios deberán servir como “atalaya” que proporciona la información que el regulador puede utilizar para identificar las áreas problemáticas, orientar las decisiones e identificar las prioridades (gráfica 1.2).

Criterio

El marco analítico presentado antes dio cuenta de la recopilación de datos y del análisis presentado en el informe. El presente informe es posterior a una primera fase en el estudio de los órganos reguladores en materia energética de México, que se centró en los elementos de gobernanza externos de la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA), la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE) (OCDE, 2017), y estudia los acuerdos de gobernanza interna de la CRE en las siguientes áreas:

- **Objetivos estratégicos:** identificar objetivos, propósitos o metas claramente establecidos que estén en armonía con las funciones y facultades del regulador, lo cual puede documentar el desarrollo de los indicadores de desempeño viables.
- **Aportación:** determinar el grado en que el financiamiento y el personal del regulador son acordes con los objetivos, propósitos o metas de éste y a la capacidad del regulador para gestionar los recursos financieros y humanos de manera autónoma y eficaz.
- **Proceso:** evaluar el grado en que los procesos y la gestión organizacional respaldan el desempeño del regulador.

Gráfica 1.2. Marco de aportación-proceso-rendimiento-resultados para los indicadores de desempeño



Nota: Este marco fue propuesto en la metodología inicial para el Marco para la Evaluación del Desempeño de los Reguladores Económicos (Performance Assessment Framework for Economic Regulators, PAFER) analizado con la Red de Reguladores Económicos (Network of Economic Regulators, NER) de la OCDE. Se afinó para reflejar la retroalimentación de los miembros de la NER y la experiencia de otros reguladores en la evaluación de su propio desempeño.

Fuente: OECD (2015), *Driving Performance at Colombia's Communications Regulator*, gráfica 3.3 (actualizada en 2017), OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264232945-en>.

- **Rendimiento y resultados:** identificar una evaluación sistemática del desempeño de las entidades reguladas, el impacto de las decisiones y actividades del regulador y el grado en que estas mediciones se usan adecuadamente.

Los datos que conforman el análisis presentado en el informe se recabaron mediante una revisión de documentos, una misión de investigación y una misión de pares que visitó México:

- **Cuestionario y revisión de documentos:** la CRE completó un cuestionario detallado que conformó una revisión de documentos por la Secretaría de la OCDE, incluyendo la revisión de la legislación vigente y los documentos de la CRE, para recabar información sobre el funcionamiento *de jure* del órgano e informar la base de una misión de investigación. Este cuestionario se adaptó para la CRE, con base en la metodología ya aplicada por la OCDE a la Comisión de Regulación de Comunicaciones de Colombia (OCDE, 2015a) y la Comisión de Servicios Públicos de Letonia (OCDE, 2016b).
- **Misión de investigación:** la misión fue realizada por el personal de la Secretaría de la OCDE del 22 al 26 de agosto de 2016 en la Ciudad de México. La información recopilada durante esta misión se usó para aclarar la concepción que la OCDE tiene de la gobernanza interna y externa en preparación para la misión de pares.
- **Misión de pares:** la misión transcurrió del 21 al 24 de febrero de 2017 en la Ciudad de México e incluyó revisores pares, además del personal de la Secretaría de la OCDE. Esta misión incluyó tres equipos que hicieron trabajos paralelos en los tres estudios de los acuerdos de gobernanza interna de los reguladores en materia energética: la ASEA, la CNH y la CRE. De este modo, los equipos no solo identificaron las recomendaciones iniciales específicas para los distintos reguladores, sino también importantes sinergias y soluciones conjuntas para los tres reguladores en deliberaciones con los interesados clave.

Durante las misiones de investigación y de pares, el equipo se reunió con los comisionados presidentes de la CRE y la CNH y los comisionados de la CRE y el Consejo de la CNH, así como con la alta dirección de la ASEA y personal de las tres instituciones. La lista completa de las instituciones entrevistadas durante las misiones de la primera fase que trabajan sobre la gobernanza externa de los reguladores se encuentra en el informe *Impulsando el desempeño de los órganos reguladores en materia energética de México* (OCDE, 2017).

Bibliografía

- OECD (2017), *Driving Performance of Mexico's Energy Regulators*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267848-en>.
- OECD (2016a), *Being an Independent Regulator*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255401-en>.
- OECD (2016b), *Driving Performance at Latvia's Public Utilities Commission*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264257962-en>.
- OECD (2015a), *Driving Performance at Colombia's Communications Regulator*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264232945-en>.
- OECD (2015b), *The Governance of Water Regulators*, OECD Studies on Water, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264231092-en>.
- OECD (2014a), *OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264214453-en>.
- OECD (2014b), *The Governance of Regulators*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>.
- OECD (2004), "The choice of tools for enhancing policy impact: evaluation and review", OECD, París
[www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=gov/pgc\(2004\)4&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=gov/pgc(2004)4&doclanguage=en)

Capítulo 2

Contexto del sector

En este capítulo se describen las principales características de la estructura institucional y el marco regulatorio en el orden federal de México. Ofrece un panorama de la reforma del sector energético de 2013 y las consiguientes transformaciones del sector institucional.

El gobierno de México puso en marcha una gran transformación del sector energético del país. La reforma reestructuró la industria del petróleo y el gas no solo con miras a aumentar la inversión y los ingresos gubernamentales para beneficiar a los mexicanos, sino también para liderar en cuestiones ambientales al incorporar objetivos de energía limpia en la legislación. Abrió el acceso a recursos de hidrocarburos del país a entidades nacionales y extranjeras, públicas y privadas, acabando así con el monopolio de la empresa petrolera paraestatal Petróleos Mexicanos (PEMEX). Otra medida igual de importante fue la total apertura del sistema energético nacional a la participación privada con el propósito de reducir los costos de electricidad, facilitar la transición a fuentes de energía renovables y ampliar la cobertura eléctrica. Se hicieron importantes modificaciones correspondientes al marco institucional respecto a la regulación del sector, entre ellas una enmienda a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y la promulgación de varias leyes primarias y secundarias. Este nuevo marco institucional fortaleció a los reguladores y creó nuevos, e introdujo cambios relevantes en las funciones y facultades de diferentes entidades federales.

Instituciones

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos divide el Supremo Poder de la federación mexicana en tres poderes: Legislativo, con un Congreso bicameral; Ejecutivo, con un presidente elegido directamente, y Judicial. México se compone de 32 entidades federativas que incluyen a la Ciudad de México; cada una tiene su propia Constitución, Congreso, Poder Judicial y Ejecutivo, ejercido este último por un gobernador. La Constitución establece que el derecho de promulgar leyes y decretos le pertenece al presidente de México, a los diputados y senadores integrantes del Congreso y a las legislaturas estatales (OCDE, 2014).

Poder Ejecutivo

En el Poder Ejecutivo, varias instituciones intervienen en diferentes etapas del ciclo regulatorio, incluidas:

- La Oficina de la Presidencia de la República. Apoya al presidente en el ejercicio de sus funciones y supervisa y evalúa periódicamente las políticas públicas con el objetivo de contribuir a la toma de decisiones por parte del Ejecutivo.

- Secretarías federales competentes. Son las entidades centrales del Ejecutivo federal y se encargan de formular políticas públicas nacionales en su área de competencia. Las secretarías están facultadas para presentar proyectos de ley, así como para promulgar reglamentos, decretos y acuerdos, entre otros instrumentos jurídicos. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) encabeza la labor de preparar y vigilar el Plan Nacional de Desarrollo, el cual estipula los objetivos generales de desarrollo de la administración.
- Secretaría de Gobernación. Fomenta el desarrollo político del país y contribuye a las relaciones entre el Poder Ejecutivo federal y otras entidades. Si bien en términos jerárquicos todas las secretarías son iguales, la Secretaría de Gobernación coordina las acciones de la administración pública federal y sus entidades centralizadas y paraestatales. Asimismo, administra el *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, órgano en que se publican todas las leyes y reglamentos.
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Examina y valida todos los decretos, acuerdos y otros instrumentos jurídicos que se someten a la consideración del presidente, así como los propuestos por este, antes de presentarlos al Congreso. Evalúa la coherencia de las propuestas con la Constitución y la legislación actual.
- Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER). A cargo de llevar adelante la agenda de calidad y mejora regulatorias de México, fue establecida como el órgano de supervisión regulatoria por la Ley Federal de Procedimiento de 1994. Todas las secretarías y dependencias federales están obligadas a someter a la consideración de la COFEMER sus propuestas regulatorias y sus evaluaciones de impacto regulatorio (EIR) correspondientes.
- Órganos reguladores federales independientes. Son entidades autónomas, cuya independencia está consagrada en la Constitución, con facultades que van desde la emisión de reglamentos, fijación de aranceles y ejecución de reglamentos, hasta la aplicación de sanciones. En la reforma constitucional de 2013 se establecieron el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL) y la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) como órganos reguladores constitucionalmente independientes.
- Órganos reguladores coordinados en materia energética. Son entidades con autonomía técnica, financiera y administrativa que,

al igual que la categoría anterior, tienen rango de secretaría, cuyo presupuesto es aprobado por el Congreso y presentan sus proyectos de reglamentos directamente a la COFEMER. La reforma de 2013 transformó la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE) —previamente adscritas a la Secretaría de Energía— en órganos reguladores coordinados en materia energética.

- Órganos desconcentrados. Estos incluyen órganos reguladores con independencia técnica, pero con diferentes grados de autonomía administrativa o financiera de las secretarías federales competentes. Por lo general, se crearon mediante leyes o decretos con mandatos específicos del sector. Como entidades especializadas del gobierno federal, su jurisdicción opera en los ámbitos federal, regional y estatal. En el sector energético, la ASEA, el CENACE y el CENAGAS son entidades desconcentradas con autonomía técnica y administrativa.

Poder Legislativo

El Poder Legislativo federal en México es conferido al Congreso, integrado por la Cámara de Diputados y el Senado. El Congreso está formado por la Cámara de Diputados, que consta de 500 diputados, y el Senado, que consta de 128 senadores, y cuyos objetivos principales son el análisis, el debate y la emisión de leyes. La Cámara de Diputados aprueba el presupuesto federal y supervisa a la Auditoría Superior de la Federación que verifica su ejecución.

Poder Judicial

El Poder Judicial federal en México es conferido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito. La administración, supervisión y aplicación de sanciones del Poder Judicial de la federación, excepto en lo que atañe a la Suprema Corte y el Tribunal Electoral, dependen del Consejo de la Judicatura Federal.

La SCJN tiene jurisdicción de apelación de última instancia sobre todos los tribunales estatales y federales. Por debajo de la SCJN están los tribunales de circuito, que se dividen en tribunales unitarios de circuito y tribunales colegiados de circuito. El Poder Judicial federal supervisa un mayor número de casos y, por consiguiente, ejerce más poder judicial que las judicaturas estatales (OCDE, 2014).

Instituciones de auditoría superior

- Procuraduría General de la República. Es parte del Poder Ejecutivo del gobierno, responsable de la investigación y procesamiento de los delitos federales. El procurador general encabeza el Ministerio Público de la Federación. Una reforma de la Procuraduría General prevé transformarla en la Fiscalía General de la República, que fungirá como órgano constitucionalmente autónomo.
- Secretaría de Función Pública (SFP). Establece el marco normativo de control y auditoría de los fondos federales, supervisa la implementación de las normas vigentes y, de así solicitarse, audita a las instituciones federales. La Secretaría cuenta con órganos internos de control en todas las entidades federales que supervisan el uso de recursos y presenta informes a la Secretaría.
- Auditoría Superior de la Federación. Tiene la facultad de realizar auditorías externas a los tres poderes de gobierno, así como a los órganos constitucionalmente autónomos, estados y municipios. Verifica el cumplimiento de los objetivos de las políticas y programas gubernamentales, y examina el nivel de desempeño de las entidades públicas y la administración correcta de ingresos y egresos. Es un órgano técnico de la Cámara de Diputados y la apoya en su función fiscalizadora de la Hacienda Pública federal.

Recuadro 2.1. Reforma estructural en México

En 2012, el recién elegido gobierno de México emprendió un audaz paquete de reformas estructurales dirigido a ayudar al país a liberarse de tres décadas de lento crecimiento y baja productividad, así como de los altos índices de pobreza y desigualdad que han afectado la calidad de vida de sus ciudadanos. Los fundamentos de estos objetivos se trazaron en las 13 decisiones presidenciales para México, contenidas en el mensaje a la nación que el presidente Enrique Peña Nieto pronunció al tomar posesión el 1 de diciembre en el Palacio Nacional. Estas decisiones se ampliaron en los 95 compromisos del Pacto por México, firmado por los líderes de los principales partidos políticos.

Cada una de las reformas es de gran alcance y aborda los principales retos en sus respectivos sectores. Estas incluyen: una reforma laboral que hizo mucho más flexible la contratación; una reforma de “amparos” que aumentó la eficiencia

Recuadro 2.1. **Reforma estructural en México** (*cont.*)

y la justicia del sistema jurídico; la implementación de un código nacional de procedimientos penales; una reforma educativa amplia que implantó normas más claras para maestros y escuelas; una reforma fiscal que mejoró la eficiencia del sistema tributario, aumentó la tasa de ingresos y fortaleció el marco de responsabilidad fiscal; una reforma en materia de competencia económica; reformas a los sectores financiero, de telecomunicaciones y energético que abrieron sectores que permanecieron largo tiempo cerrados a la competencia y fortalecieron las facultades de los reguladores; y una reforma del sistema político que permite a los políticos reelegirse, lo que les brinda una perspectiva a más largo plazo sobre la política. Esta impresionante labor política, que convierte a México en el principal reformador de la OCDE en los dos últimos años, merece Reconocimiento.

De implementarse completamente, estas reformas incrementarían la tendencia de crecimiento anual del PIB per cápita hasta en un punto porcentual durante los próximos 10 años, correspondiendo la mayoría de los efectos iniciales a las reformas energéticas, y los más duraderos a las reformas educativas en los años venideros. De ahora en adelante, el principal reto es garantizar que estas reformas se implementen plenamente y avanzar en áreas que aún no se han abordado y que son clave para garantizar el éxito del paquete actual.

Fuente: OECD (2013), *Getting It Right: Strategic Agenda for Reforms in Mexico*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190320-en>.

Reforma institucional y regulatoria del sector energético

Reforma del mercado

Antes de la reforma de 2013, la industria energética de México se caracterizaba por la limitada participación del sector privado. Las actividades relacionadas con hidrocarburos, como extracción y venta de petróleo y gas, correspondían solo a PEMEX. La responsabilidad exclusiva de PEMEX del sector de hidrocarburos se estableció en la Constitución mexicana (Seelke *et al.*, 2015). La producción de petróleo en México disminuyó constantemente durante la década pasada, debido a bajas naturales en la producción de los yacimientos petroleros más grandes del país, así como a la falta de inversión en el sector. No obstante, México se ha mantenido como uno de los mayores productores de petróleo y productos derivados en el mundo, y el cuarto más grande en América después de Estados Unidos, Canadá y Venezuela. El sector

de los hidrocarburos ejerce gran influencia en la economía nacional en todos los aspectos: en 2014, los ingresos del sector petrolero representaron 30% de los ingresos gubernamentales y 11% de los ingresos por concepto de exportaciones (EIA, 2015). En 2013, los ingresos fiscales provenientes de recursos naturales no renovables representaron 8% del PIB (OCDE, 2015b).

En el caso del gas natural, PEMEX conservó el monopolio de toda la cadena de suministro hasta 1995, cuando se abrió parte del mercado. Esto permitió a las empresas privadas entrar al mercado de la transformación del gas (transporte, almacenamiento e importación de gas natural) (OCDE, 2004).

Recuadro 2.2. Resumen de las tendencias actuales en el sector energético de México

- La reforma energética de México, iniciada en 2013, está transformando los sectores de petróleo, gas y electricidad del país. Un nuevo marco regulatorio e institucional ha puesto fin a antiguos monopolios al abrir la competencia en todos los aspectos del suministro de petróleo y gas, así como en la generación de energía. Ahora los inversionistas privados, junto con PEMEX y la CFE, las dos grandes empresas paraestatales, pueden participar en diversos puntos de la cadena de valor de la industria energética, atrayendo capital y tecnología a áreas que requieren renovación.
- La demanda total de energía de México creció una cuarta parte desde 2000, y el consumo de electricidad 50%, pero el uso de energía per cápita todavía es inferior a 40% del promedio de la OCDE, lo que deja margen para un crecimiento futuro. En la combinación de energía predominan el petróleo y el gas, y el primero representa alrededor de la mitad del total, una proporción mayor incluso que en los países de Medio Oriente, que son muy dependientes del petróleo.
- Tradicionalmente, el petróleo ha tenido una importante función como combustible para la generación de energía, pero pierde terreno con rapidez frente al gas natural, cuya ventaja económica se ha reforzado por el auge del gas de esquisto en Estados Unidos. La generación de combustibles no fósiles, sobre todo la energía hidroeléctrica y la nuclear, representa hoy día una quinta parte del total. La energía eólica se ha afianzado, con una capacidad de alrededor de 3 GW (gigawatts) en 2015, aunque esta cifra es muy inferior a su potencial. El mercado de la energía solar fotovoltaica es incipiente, pero se espera que crezca rápidamente: las dos primeras

Recuadro 2.2. Resumen de las tendencias actuales en el sector energético de México (cont.)

subastas de suministro a largo plazo de nuevas energías, realizadas en 2016, demostraron la disposición del sector privado a invertir en nueva capacidad solar y eólica.

- La posición histórica de México como uno de los principales productores y exportadores de petróleo del mundo se debilitó en los últimos años, al bajar la producción petrolera en más de un millón de barriles diarios desde 2004. Esta caída en la producción está ligada a la escasez de fondos a disposición de PEMEX para gasto de capital orientado a desacelerar la baja de yacimientos maduros o a desarrollar nuevos. La combinación de capacidades de refinación limitadas y una creciente demanda significa que México es un importador neto de productos derivados del petróleo. La producción de gas natural también ha disminuido (la mayor parte está relacionada con el petróleo) y ahora las importaciones cubren casi 50% de la demanda de gas.
- Las consideraciones relativas a la sostenibilidad y el cambio climático son relevantes en la política energética de México. México fue uno de los primeros países en comprometerse a luchar contra el cambio climático en la etapa previa a la COP21 (Conferencia de las Partes) y uno de los que insistió con mayor firmeza para lograr un acuerdo sobre el tema en París. Ha legislado para adoptar un objetivo vinculante respecto al cambio climático, siendo el segundo país del mundo en hacerlo. Con cambios institucionales que ayudan a fomentar energías limpias, México inició un proceso hacia un sistema energético considerablemente más sostenible y eficiente en el futuro.

Fuente: IEA (2016), *Mexico Energy Outlook*, IEA, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264266896-en>.

Al igual que el sector de hidrocarburos antes de 2013, el sector eléctrico era operado primordialmente por la Comisión Federal de Electricidad (CFE), empresa paraestatal o pública.* Las reformas a la legislación mexicana en materia de energía promulgadas en 1992 permitieron a empresas privadas

* Hasta 1999, Luz y Fuerza del Centro también suministraba electricidad (Center for Energy Economics e Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2013).

obtener permisos para generar electricidad y, como resultado, el sector privado participaba en la generación de electricidad en México incluso antes de la reforma de 2013. Sin embargo, la red eléctrica (tanto de transmisión como de distribución) pertenecía a la CFE y era operada por esta (OCDE, 2004).

Las reformas de 2013 se diseñaron, entre otras cosas, para incrementar la inversión en el sector de hidrocarburos, con el propósito de aumentar la producción petrolera, así como de ejercer presión para bajar las tarifas eléctricas (Presidencia de México, 2013). Para lograr este objetivo, se utilizaron más los mercados en los sectores de hidrocarburos y electricidad, combinados con la regulación independiente fortalecida. Como tal, el monopolio de PEMEX terminó, lo que abrió también a entidades privadas y extranjeras la exploración y producción de recursos de hidrocarburos del país, en rondas de licitaciones administradas por la CNH. Sin embargo, las reformas dejan en claro que los hidrocarburos son propiedad de México (SENER, 2014). A raíz de la reforma en el sector eléctrico, las empresas privadas pueden participar en la generación de energía eléctrica y venderla al nuevo mercado mayorista mexicano, independientemente de la CFE (SENER, 2014). Si bien las reformas refuerzan la transmisión y la distribución de la electricidad como “actividades estratégicas y exclusivas del Estado”, según la Constitución mexicana, la CFE puede suscribir contratos con empresas privadas para reforzar su red eléctrica (SENER, 2014).

Reforma institucional y regulatoria

Antes de la reforma, la Secretaría de Energía (SENER) establecía la política del sector y las actividades eran reguladas por la Secretaría, la CNH y la CRE, y en algunas instancias por los estados o el propio PEMEX. La reforma implantó cambios muy significativos a esta configuración institucional aprobada por una reforma a la Constitución mexicana y la posterior promulgación de 21 leyes federales y 24 reglamentos. Los cambios incluyeron:

- Fortalecer los órganos reguladores en materia energética y convertirlos en entidades independientes con rango de secretaría que regulen la participación de empresas públicas y privadas: la CNH y la CRE (órganos reguladores coordinados en materia energética).
- Crear una nueva entidad regulatoria encargada de normar y hacer cumplir la seguridad industrial y la protección ambiental a todo lo largo de la cadena de valor de los hidrocarburos: ASEA.

- Asignar las responsabilidades vinculadas al sector de hidrocarburos a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) al incorporar la ASEA a la Secretaría.
- Crear nuevos órganos descentralizados que operen en los mercados de la electricidad y el gas: el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE) y el Centro Nacional de Control del Gas Natural (CENAGAS).
- Crear dos empresas productivas públicas que compitan y puedan asociarse con empresas privadas (antes monopolios): Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE).
- Crear un fondo federal para gestionar, distribuir e invertir los ingresos provenientes de actividades relacionadas con los hidrocarburos: Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y Desarrollo (FMP).
- Crear el Centro Nacional de Información de Hidrocarburos (CNIH) para administrar datos e información nacionales sobre hidrocarburos, función previamente realizada por PEMEX y el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP). El CNIH está integrado en la estructura de la CNH.

Después de la reforma, la SENER sigue fijando la política del sector energético. Las principales funciones reguladoras para el sector corresponden ahora a la CNH como “regulador *upstream*” y a la CRE como “regulador *midstream* y *downstream*” en hidrocarburos y regulador en energía eléctrica; a la ASEA le competen la seguridad y la protección a lo largo de la cadena de valor de los hidrocarburos.

Gráfica 2.1. Cronología de la implementación de la reforma energética, 2013-19

2013

Dic.

- Reforma constitucional del sector energético de México



- Reforma de la Constitución de México

2014

Ago.

- Promulgación de un paquete de leyes secundarias derivadas de la reforma energética



- Ronda 0: asignación de los campos de explotación a PEMEX por la SENER y la CNH
 - Ley de Hidrocarburos
 - Ley de la Industria Eléctrica
 - Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética
 - Ley de Petróleos Mexicanos
 - Ley de la Comisión Federal de Electricidad
 - Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos
 - Ley de Energía Geotérmica
 - Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos
 - Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo

Oct.

- Publicación del reglamento interno de la ASEA

Nov.

- La CNH emite lineamientos para las rondas de licitación de petróleo y gas

Nov.-Dic.

- Definición de la estructura y el funcionamiento internos de la ASEA, la CNH y la CRE



- Reglamento interno de la ASEA, la CRE y la CNH (legislación secundaria)

2015

Ene.

- La CNH emite lineamientos para los estudios geológicos y geofísicos

Mar.

- La ASEA inicia operaciones

Jul. -Mar. 2016

- Ronda 1: licitación de campos de petróleo y gas por parte de la SENER y la CNH

Ago.

- La CNH emite lineamientos para regir el procedimiento de cuantificación y certificación de las reservas de la nación

Sep.

- La CNH emite bases para licitación de información del Repositorio Nacional de Datos de Hidrocarburos

- La CNH emite lineamientos para la aprobación de la producción de petróleo y gas

- La CRE expide las tarifas de transmisión de energía eléctrica

Nov.

- La CNH emite lineamientos para la aprobación de planes de exploración y producción

Dic.

- La ASEA emite sus primeras regulaciones relativas al diseño, construcción, mantenimiento y operación de las estaciones de servicio

- La CRE emite tarifas de distribución de electricidad y tarifas ISO independientes

- La CRE expide permisos para estaciones de servicio de venta al por menor

Gráfica 2.1. Cronología de la implementación de la reforma energética, 2013-19 (cont.)

2016

- Ene.**
 - La CNH emite lineamientos para el uso del gas no asociado en la producción de petróleo
- Mar.**
 - La CRE publica las reglas de mercado iniciales del Certificado de Energías Limpias (CEL)
- Abr.**
 - La CRE expide las disposiciones del Sistema Eléctrico Nacional: Código de Red
 - La CNH emite los lineamientos para la migración de información histórica
- May.**
 - La ASEA emite regulaciones sobre los Sistemas de Administración de Seguridad Industrial, Seguridad Operativa y Protección al Medio Ambiente (SASISOPA)
- Jun.**
 - La ASEA emite regulaciones sobre seguros para actividades *upstream*
- Jul.-Mar. 2017**
 - Ronda 2: licitación de campos de petróleo y gas por parte de la SENER y la CNH
- Sept.**
 - Primera reunión del Consejo de Coordinación del Sector Energético (CCSE)
- Oct.**
 - La CNH emite lineamientos para perforar pozos para la exploración y producción de hidrocarburos
- Nov.**
 - La CRE expedirá las tarifas de servicios auxiliares y de suministro básico
- Dic.**
 - La ASEA emite regulaciones para los Sistemas de Administración de Seguridad Industrial, Seguridad Operativa y Protección al Medio Ambiente para las actividades *downstream* y ventas al por menor y regulación integral para las actividades *upstream*

2017

- Vigilancia del mercado al por mayor de electricidad por parte de la CRE
- Apertura del mercado de la gasolina (sujeta a la apertura temprana conforme con la propuesta Iniciativa de Ley de Ingresos 2017)
- La ASEA emitirá regulación integral para las actividades *midstream*
- La ASEA emite el reglamento para los Sistemas de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente (SEMS) para *downstream* y venta minorista
- La CRE emitirá metodologías para determinar las tarifas en materia de hidrocarburos (productos refinados, petróleo, gas natural y gas licuado de petróleo [LP]), el sistema integrado de almacenamiento y transporte de gas natural, las actividades de transporte por ducto y almacenamiento, y la distribución por ducto de gas natural
- La CRE emitirá disposiciones administrativas de carácter general para el registro de transacciones con hidrocarburos (utilizando el sistema de información SIRETRAC)
- La CRE modificará y actualizará la metodología en materia de precios de gas licuado de petróleo y gas natural objeto de venta de primera mano
- La CRE emitirá metodologías para determinar las tarifas en materia de actividades de transporte por ducto y almacenamiento y de distribución por ducto
- La CRE conducirá la temporada abierta de Logística Pemex para conceder a terceros capacidad de transporte y almacenamiento para gas LP

Gráfica 2.1. Cronología de la implementación de la reforma energética, 2013-19 (cont.)

2017

- La CRE expedirá disposiciones administrativas de carácter general para la venta de primera mano y comercialización de gasolina y diesel con regulación asimétrica para Pemex
- La CRE establecerá lineamientos para difundir el precio de venta de los combustibles en gasolineras (estaciones de servicio)
- La CRE emitirá normas técnicas para los participantes en el mercado y el sector de energía eléctrica y en materia de cogeneración eficiente
- La CRE expedirá una serie de disposiciones administrativas de carácter general para la electricidad, incluyendo:
 - El CENACE llevará a cabo subastas para garantizar la confiabilidad del sistema
 - Establecimiento de la separación operativa, funcionamiento y contable
 - Evaluación del beneficio neto de la nueva infraestructura de distribución y transmisión para el Programa de modernización y expansión del sistema de energía eléctrica
 - Recursos energéticos distribuidos
- La CRE expedirá el reglamento relativo a la operación del Sistema de Certificado de Energías Renovables

2018

- La ASEA se propone finalizar la legislación secundaria consolidada sobre seguridad industrial y protección ambiental en el sector de hidrocarburos
- La CRE publicará con la SENER el primer informe del CEL de vigilancia del mercado

2019

- Se espera que los tres reguladores en materia energética alcancen la autonomía financiera mediante los ingresos percibidos por derechos y multas

Fuente: Adaptado por la OCDE de la ASEA, la CNH y la CRE.

Gráfica 2.2. Áreas de influencia y estatus jurídico de los actores institucionales del sector energético, después de 2013

Petróleo	Gas	Electricidad	Energía nuclear	Eficiencia energética	Seguridad y medio ambiente, hidrocarburos	Estatus legal
SENER					SEMARNAT	Jefe de sector
			CNSNS	CONUEE	ASEA*	Órganos desconcentrados de la Secretaría
CRE**						Órganos reguladores
CNH***						
PEMEX		CFE				Empresas productivas estatales
	CENAGAS	CENACE				Operadores independientes de transmisión
IMP		INEEL	ININ****			Instituciones de investigación tecnológica

* Las regulaciones se aplican a toda la cadena valor de los hidrocarburos.

** En la industria de petróleo y gas, las regulaciones se aplican solo a los segmentos *midstream* y *downstream*.

*** En la industria de petróleo y gas, las regulaciones se aplican solo al segmento *upstream*.

SENER: Secretaría de Energía; SEMARNAT: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; CNSNS: Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias; CONUEE: Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía; ASEA: Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos; CRE: Comisión Reguladora de Energía; CNH: Comisión Nacional de Hidrocarburos; PEMEX: Petróleos Mexicanos; CFE: Comisión Federal de Electricidad (servicios públicos); CENAGAS: Centro Nacional de Control del Gas Natural; CENACE: Centro Nacional de Control de Energía; IMP: Instituto Mexicano del Petróleo; INEEL: Instituto Nacional de Electricidad y Energías Limpias; ININ: Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares.

Fuente: Adaptado de la Secretaría de la APEC (2016), “APEC Energy Overview”, <http://aperc.ieej.or.jp/file/2017/6/30/APEC+Overview+2016.pdf> (fecha de acceso, 13 de julio de 2017).

Bibliografía

- APEC Secretariat (2016), “APEC Energy Overview”,
http://aperc.ieej.or.jp/file/2017/6/2/APEC_Energy_Overview_2015.pdf
- Center for Energy Economics e Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (2013), “Guide to Electric Power in Mexico”, 2ª ed.,
www.beg.utexas.edu/energyecon/2013%20E.pdf (acceso: 9 de noviembre de 2016).
- Congressional Research Service (2015), “Mexico’s Oil and Gas Sector: Background, Reform Efforts, and Implications for the United States”, Seelke, C. *et al.*,
<https://fas.org/sgp/crs/row/R43313.pdf> (acceso: 9 de noviembre de 2016).
- EIA (2015), “Mexico Country Overview”,
https://www.eia.gov/beta/international/analysis_includes/countries_long/Mexico/mexico.pdf.
- IEA (2016), *Mexico Energy Outlook*, IEA, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264266896-en>.
- OECD (2016), *Governance of Regulators’ Practices: Accountability, Transparency and Coordination*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255388-en>.
- OECD (2015a), *OECD Economic Surveys: Mexico*, OECD Publishing, París,
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2015-en.
- OECD (2015b), *OECD Revenue Statistics*, OECD Publishing, París,
http://dx.doi.org/10.1787/rev_stats-2016-en-fr.
- OECD (2014), *Regulatory Policy in Mexico: Towards a Whole-of-Government Perspective to Regulatory Improvement*, OECD Publishing, París,
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264203389-en>.
- OECD (2013), *Getting It Right: Strategic Agenda for Reforms in Mexico*, OECD Publishing, París,
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264190320-en>.
- OECD (2004), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Mexico 2004: Progress in Implementing Regulatory Reform*, OECD Publishing, París,
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264017528-en>.

Presidencia de México (2013), “Infographic: 10 Benefits of the Energy Reform”, www.presidencia.gob.mx/reformaenergetica/en/#!diez-beneficios (acceso: 8 de noviembre de 2016).

SENER (2014), “Key elements of the Energy Reform”, <https://www.nho.no/siteassets/nhos-filer-og-bilder/filer-og-dokumenter/internasjonal/key-elements-energy-reform-2.pdf> (acceso: 8 de noviembre de 2016).

Capítulo 3

Gobernanza interna de la Comisión Reguladora de Energía

El Marco para la Evaluación del Desempeño de los Reguladores Económicos (Performance Assessment Framework for Economic Regulators, PAFER) fue desarrollado por la OCDE para ayudar a los reguladores a evaluar su propio desempeño. El PAFER estructura los indicadores del desempeño a lo largo de un marco de aportación, proceso, rendimiento y resultados. Con el objetivo de centrarse en la gobernanza interna, en este capítulo se establece el actual marco de gobernanza de la Comisión Reguladora de Energía (CRE).

Función y objetivos

Antes de la reforma energética, PEMEX (Petróleos Mexicanos) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) eran monopolios paraestatales que controlaban las cadenas de valor *upstream*, *midstream* y *downstream* de los hidrocarburos y la electricidad de México. La CRE se estableció en 1993. Su objetivo fue administrar la regulación económica y técnica de la generación de electricidad privada, sobre todo para autoconsumo. Desde entonces, las responsabilidades de la CRE han aumentado gradualmente con el paso del tiempo:

- En 1995, con la promulgación de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, la CRE estuvo a cargo de fijar tarifas, establecer normas y ventas de primera mano (VPM) para el transporte y la distribución de gas natural y gas licuado de petróleo (GLP), así como para el almacenamiento de gas natural.
- En 2008, la aprobación de la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables concedió a la CRE la facultad de emitir normas, directrices, metodologías y otras disposiciones administrativas para regular la generación de electricidad a partir de fuentes renovables. La CRE asumió la responsabilidad adicional de regular el almacenamiento de GLP en 2008.

Impacto de la reforma energética de 2013 en las funciones de la CRE

En contraste con el aumento gradual de responsabilidades entre 1993 y 2007, la reforma energética dio origen a una expansión significativa en la dimensión y alcance del mandato de la CRE. Un elemento clave de la reforma energética con mayor impacto en las funciones y responsabilidades de la CRE es la liberación de los mercados clave que antes atendía la CFE, el suministrador paraestatal de electricidad integrado verticalmente, y PEMEX, proveedor de gas y derivados del petróleo, que incluyen:

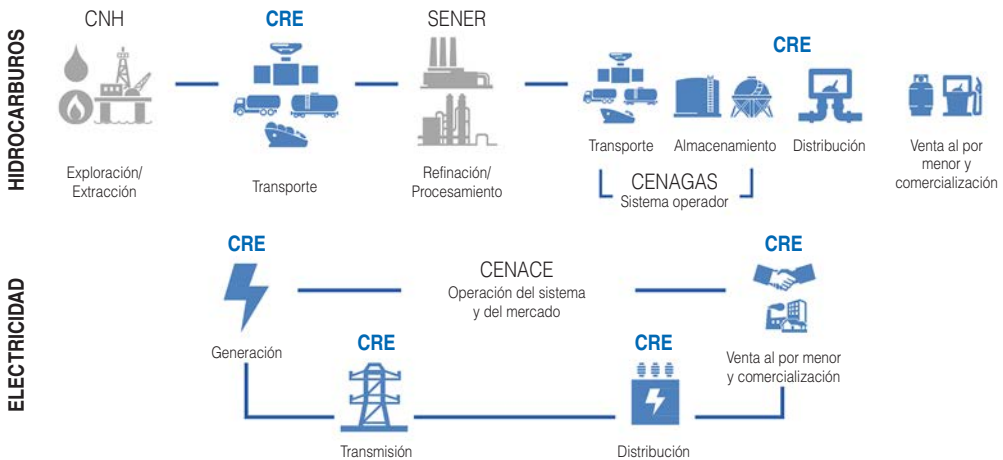
- la creación de un mercado eléctrico que será administrado por un operador del sistema recién establecido: el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE), que permite a los generadores privados competir con el suministrador monopolístico paraestatal, la CFE;
- la eliminación del monopolio de PEMEX en el suministro de gas natural y gas licuado de petróleo (GLP), y la transferencia de los

ductos de gas natural de PEMEX al nuevo operador del sistema de gas, el Centro Nacional de Control del Gas Natural (CENAGAS);

- la eliminación del monopolio de PEMEX en el suministro de petróleo, petrolíferos y productos petroquímicos con la transición planeada para introducir la competencia en el mercado *downstream* de la gasolina y el diésel (SENER, 2014).

Como resultado de las reformas energéticas, se crearon nuevos organismos (Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente, ASEA) y operadores del mercado eléctrico y de gas (CENACE y CENEGAS). Además, se amplió el ámbito de las funciones de la CRE en los mercados eléctrico y de hidrocarburos. En la gráfica 3.1 se destaca la nueva jurisdicción de la CRE (*midstream* y *downstream* en hidrocarburos y a lo largo de la cadena de valor de la electricidad) derivada de la reforma energética.

Figura 3.1. Jurisdicción de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) en los sectores de hidrocarburos y eléctrico



Fuente: Adaptado de la CRE.

Además de monitorear el nuevo mercado eléctrico mayorista, las nuevas funciones que surgen de la reforma energética respecto a la electricidad incluyen la emisión del Código de Red del sistema eléctrico nacional, la determinación de las tarifas eléctricas (transmisión, distribución, suministro básico, tarifa del

operador independiente del sistema [OIS], y servicios auxiliares). La reforma también ha incrementado el número de permisos para electricidad que la CRE puede expedir, incluyendo nuevos permisos para el sector eléctrico minorista. La CRE, asimismo, ha tenido la responsabilidad de diseñar, implementar y vigilar el sistema de certificados de energía limpia para fomentar la inversión en este rubro y permitir que México logre sus metas de energía limpia.

En materia de hidrocarburos (petróleo, gas natural, compresión, licuefacción y regasificación), GLP y productos refinados (gasolina, diésel, turbosina, combustóleo, productos petroquímicos y biocombustibles), la CRE es la encargada de emitir permisos, fijar tarifas para el transporte, almacenamiento y distribución, fijar precios máximos para FHS (First Hand Sales, ventas de primera mano), y regular las condiciones técnicas para la operación y calidad del servicio. La CRE también es responsable de liberalizar los precios en los mercados de gas natural, GLP y petróleo. En particular, los del GLP se liberalizaron el 1 de enero de 2017, y está en curso el proceso para liberalizar los precios de la gasolina y el diésel. En consonancia con la Política Pública para la Implementación del Mercado de Gas Natural de la SENER, publicada el 25 de julio de 2016, hay margen para que el precio del gas natural se liberalice parcialmente en 2017 (cuando la CRE autorizaría los precios al menudeo de PEMEX, de acuerdo con el precio de mercado), y los precios se dejarán al mercado en 2018.

Funciones y facultades

La reforma energética hizo cambios significativos en el marco legislativo que administra la CRE; más allá de atribuir funciones adicionales, la reforma energética trató de minimizar la duplicación de tareas entre reguladores y agencias gubernamentales con el objetivo de facilitar que los diferentes órganos trabajen juntos para aumentar la solidez de la regulación energética de México. En el recuadro 3.1 se establece la legislación que la CRE administra ahora.

Recuadro 3.1. Legislación y regulación clave administradas por la CRE

El papel y las funciones de la CRE están asentados en la siguiente legislación y regulación:

- Ley de Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lorcme.htm
- Ley de Hidrocarburos www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lhidro.htm

Recuadro 3.1. Legislación y regulación clave administradas por la CRE (cont.)

- Ley de la Industria Eléctrica
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/25509/Ley_de_la_Industria_Electrica_y_la_Ley_de_Energia_Geotermica.pdf
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2017
www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5460968&fecha=15/11/2016
- Reglamento de la Ley de Hidrocarburos
www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla.htm
- Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica
www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla.htm
- Reglamento de las actividades a que refiere el título tercero de la Ley de Hidrocarburos www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla.htm

La estructura interna, la función del comisionado presidente, del Consejo de gobierno y del secretario de la CRE están establecidos en el Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía (estatuto interno), el cual se presenta con mayor detalle en la sección sobre aportación.

Funciones en detalle de la CRE

Según lo descrito, la CRE tiene una amplia gama de funciones que abarca la regulación económica (fijar tarifas, garantizar acceso a instalaciones esenciales para promover la competencia durante las temporadas abiertas, vigilar el mercado eléctrico), funciones técnicas (revisar permisos para operar en mercados de hidrocarburos *midstream* y *downstream* y eléctrico, y formular normas oficiales mexicanas respecto a la calidad y la medición), así como funciones ambientales (desarrollar el sistema de certificados de energía limpia).

Otorgar y garantizar el cumplimiento mediante permisos

A fin de participar en el mercado eléctrico y en el de hidrocarburos, las empresas tienen la obligación de pedir permisos a la CRE. Las solicitudes de permisos deben incluir la información expuesta en la legislación y también determinada por la CRE en reglamentos.

Por ejemplo, las regulaciones desarrolladas por la CRE para los sistemas de gas natural (requisitos de permisos para transporte, almacenamiento, distribución, licuefacción, regasificación, compresión, descompresión, venta al público y gestión de sistemas integrados de gas) exigen que las solicitudes de permiso se presenten como parte de su trámite:

- Comprobante de pago
- Estructura corporativa
- Inversión estimada del proyecto
- Financiamiento del proyecto
- Descripción y especificaciones técnicas del proyecto
- Especificaciones técnicas de las instalaciones
- Capacidad total de diseño del sistema
- Capacidad de operación total del sistema
- Descripción de las etapas del proyecto
- Evaluación del impacto social
- Reglamento aplicable
- Carta de autorregulación.

Por lo general, a los permisionarios también deben proporcionar información a la CRE de forma continua sobre su desempeño. Por ejemplo, para los permisos de gas natural, estas obligaciones de informar incluyen, entre otras cosas, informes mensuales sobre la calidad del gas natural, informes trimestrales del origen y destino del gas natural, informes anuales de los ajustes de tarifas, seguros, estados financieros, programa de operación y mantenimiento, y certificación de cumplimiento de las normas, informes de fugas de gas natural e informes quinquenales del plan de negocios.

Para los hidrocarburos, los permisionarios también están sujetos a regulación económica basada en el tipo de instalación. En particular, el artículo 10 del reglamento pertinente (Reglamento de las actividades a que refiere el título tercero de la Ley de Hidrocarburos) dispone que el transporte por medio de ductos, y el almacenamiento de los derivados del petróleo por medio de ductos, estén sujetos a la regulación económica (FHS, acceso abierto y regulación de tarifas).

Si bien la CRE supervisa la calidad y medición de los hidrocarburos, la autoridad responsable de la seguridad industrial, la ASEA, ha desarrollado

lineamientos que las solicitudes de permisos necesitan cumplir para que la CRE otorgue un permiso para actividades reguladas específicas. Los diferentes tipos de permisos que emite la CRE se presentan en el recuadro 3.2.

Recuadro 3.2. Los diferentes tipos de permisos que expide la CRE

La CRE es la encargada de evaluar las solicitudes de permisos para el sector eléctrico y de hidrocarburos.

Sector de los hidrocarburos

Los diferentes tipos de permisos que la CRE puede expedir para el sector de los hidrocarburos se reproducen en el Reglamento de las actividades a que refiere el título tercero de la Ley de Hidrocarburos. El artículo 7° del reglamento establece que las actividades amparadas por el permiso deben realizarse en forma eficiente, homogénea, regular, segura, continua, uniforme y no discriminatoria en cuanto a su calidad, oportunidad, cantidad y precio.

Los permisos tienen una validez de 30 años (que pueden prorrogarse). Este reglamento dispone que la CRE expida seis permisos distintos para:

- Comercialización, incluyendo el comercio de hidrocarburos, gestión y contratación de servicios de transporte, almacenamiento y distribución.
- Almacenamiento.
- Compresión, descompresión, licuefacción, regasificación del gas natural.
- Transporte por medio de oleoductos, camión, vagoneta, tren, semirremolque y buques.
- Distribución por medio de oleoductos, carros-tanque, vehículos de distribución y recipientes portátiles sujetos a presión.
- Venta minorista.

Sector eléctrico

La obligación general de la CRE de expedir permisos para el sector eléctrico se establece en la Ley de la Industria Eléctrica. La CRE puede expedir dos permisos en el sector eléctrico:

- Permisos de generación (que obligan a los permisionarios a cumplir con las normas del mercado eléctrico e informar mensualmente a la CRE de su generación de energía).

Recuadro 3.2. Los diferentes tipos de permisos que expide la CRE (cont.)

- Permisos de venta minorista para el suministro básico (1MW), suministro calificado (>1MW) y último recurso (para usuarios calificados).

La CRE también expide autorizaciones:

- Autorización para importar electricidad de una planta generadora instalada en otro país y conectada exclusivamente al Sistema Eléctrico Nacional.
- Autorización para importar o exportar electricidad de forma aislada.

Fuente: Información proporcionada por la CRE.

La ley exige a la CRE realizar inspecciones *in situ* de los permisionarios (las cuales pueden ser efectuadas por un tercero autorizado). La CRE también hace inspecciones para garantizar el cumplimiento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y de las Normas Oficiales Mexicanas. El estatuto interno de la CRE establece para cada área sustantiva de la CRE las obligaciones y actividades en inspecciones y verificaciones.

También hay una unidad en la CRE, la Coordinación General de Ingeniería y Normalización, que consulta internamente sobre los permisos que serán objeto de las visitas, presenta al Consejo de gobierno un programa anual de visitas, las coordina y supervisa, e informa de los resultados de las visitas a las otras áreas de la CRE incluyendo cualquier incumplimiento. La CRE efectuó hace poco las siguientes inspecciones:

- En el sector de petrolíferos, hasta julio de 2016, la CRE había hecho un total de 13 inspecciones.
- En el sector del gas natural, en el periodo de 2015, la CRE llevó a cabo 47 inspecciones.
- En las instalaciones reguladas de GLP, en 2016, la CRE hizo 28 inspecciones.
- En el sector de generación de energía eléctrica, la CRE ha realizado un promedio de 38 inspecciones al año.
- La CRE no ha efectuado inspecciones en el sector de suministro eléctrico y comercialización.

Desarrollo de Normas Oficiales Mexicanas y reglamentos técnicos

La CRE también interviene en el desarrollo de las Normas Oficiales Mexicanas para los sectores de hidrocarburos y eléctrico. Por ejemplo, la CRE ha dictado normas sobre la calidad de los combustibles y los productos petroquímicos, y también emitió el Código de la Red del Sistema Eléctrico Nacional en abril de 2016.

La CRE estuvo encargada de evaluar si las normas formuladas por la CFE y PEMEX antes de la reforma energética deberían convertirse en normas oficiales después de implementada la reforma energética en colaboración con la Secretaría de Energía (SENER) y la Secretaría de Economía (SE). También asumió la responsabilidad de las normas formuladas por el operador independiente del sistema eléctrico, el CENACE.

La SE supervisa el programa anual de normalización en México, y la CRE ha registrado tres áreas en las que planea formular normas como consecuencia de la reforma energética en 2016-17, incluyendo los instrumentos metrológicos para la electricidad, la cogeneración eficiente y las centrales eléctricas de generación, transmisión y distribución.

Regulación de tarifas

La CRE se encarga de fijar las tarifas en los sectores de hidrocarburos y eléctrico. En general, se fijan para periodos de un lustro (punto en el cual se considera la viabilidad comercial), y se ajustan anualmente para atender el impacto de la inflación. Las responsabilidades de la CRE y el criterio para las tarifas se plantean en el recuadro 3.3.

Recuadro 3.3. Detalles de las responsabilidades de la CRE al fijar tarifas

Antes de la reforma energética, la CRE fijaba las tarifas para el almacenamiento, transporte y distribución de gas natural y GLP. La CRE tiene ahora responsabilidades adicionales en lo referente a fijar tarifas para la electricidad y los hidrocarburos (petrolíferos, petroquímicos, sistemas integrados de petróleo crudo y gas natural). En particular:

- Para la electricidad, la CRE está encargada de fijar diversas tarifas, incluyendo para la transmisión, distribución, suministro básico, servicios

Recuadro 3.3. **Detalles de las responsabilidades de la CRE al fijar tarifas** (*cont.*)

auxiliares e ISO; también desarrollará tarifas para la demanda de electricidad controlable y el suministrador de último recurso durante el periodo 2017-18.

- En el sector de hidrocarburos es responsable de fijar las tarifas de transmisión, distribución y almacenamiento. La CRE también establece las tarifas iniciales para los procesos de temporada abierta que permiten el acceso a la capacidad de la infraestructura, y recientemente ha emitido tarifas iniciales para permitir el acceso a la infraestructura de transporte y almacenamiento de PEMEX en los estados de Baja California y Sonora como parte del proceso que facilita la entrada en el mercado de petróleo interno.

La mayoría de las tarifas que fija con antelación la CRE son para un periodo regulatorio de cinco años (las tarifas para el ISO eléctrico se fijan anualmente), y pueden actualizarse cada año a petición del permisionario para tener en cuenta la inflación y el tipo de cambio. El proceso de fijar tarifas incluye el uso de datos sobre costos y demanda tomados de la información regulatoria previa combinada con los pronósticos que proporciona el permisionario para el periodo, a fin de determinar los ingresos anuales requeridos basados en los costos para el venidero periodo regulatorio, que luego se convierte en un tope de los precios. La CRE no emplea esquemas de incentivos como parte del proceso para determinar las tarifas, pero las mejoras de eficiencia obtenidas en el lustro anterior se trasladan a los usuarios en el siguiente periodo de control regulatorio.

Las metodologías para las tarifas están en línea para cada una de las actividades reguladas, las cuales incluyen plantillas de Excel que presentan la información de la empresa regulada que necesita la CRE con objeto de calcular los ingresos requeridos. El proceso vigente para fijar tarifas incluye la información proporcionada por la empresa regulada y la evaluación que realiza la CRE, con oportunidades para que esta busque más información según se necesite. Sin embargo, a diferencia del proceso de desarrollo de reglamentos que está sujeto a un proceso de consulta externa efectuado por la COFEMER, no hay consultas con los interesados en los procesos vigentes mediante los cuales la CRE fija las tarifas.

En materia de hidrocarburos, la CRE está actualizando sus metodologías de tarifas que se establecen en sus disposiciones administrativas de carácter general (DACG). Tiene planes para revisar y actualizar el criterio que aplica para determinar las tarifas de gas natural y GLP y también sus normas contables. Debido a que la CRE actualizará los reglamentos, propone hacerlo en un proceso de consultas con las partes interesadas antes de someterlos al proceso de revisión de la COFEMER, el cual también incluye consultas.

Recuadro 3.3. **Detalles de las responsabilidades de la CRE al fijar tarifas** (cont.)

Este proceso para actualizar las metodologías de tarifas buscará arreglar las diferencias entre sectores en torno a los criterios para fijar tarifas (por ejemplo, en función de los perfiles de depreciación), a fin de garantizar que sean congruentes, así como sus requisitos en cuanto a la información que proporcionan los permisionarios al inicio del proceso, incluyendo los requisitos de auditoría o control. Al hacer esta revisión, la CRE analiza los distintos criterios para determinar las tarifas de los órganos reguladores en otras jurisdicciones y también intenta crear requisitos de recopilación de información con miras a permitir comparaciones de costos que faciliten un mayor uso de análisis comparativo en futuras evaluaciones de tarifas.

En materia de electricidad, la CRE está en fase transitoria de fijación de tarifas, y propone desarrollar metodologías más permanentes a partir de 2019 en adelante. La CRE está a mitad del proceso transitorio de hacer su primer conjunto de determinaciones de tarifas eléctricas, luego de haber decidido sobre tarifas de transmisión, distribución e ISO con determinaciones para el suministro básico y servicios auxiliares que se harán en 2017, seguidas por tarifas para la demanda controlable y el proveedor de último recurso. Tras terminar su conjunto inicial de tarifas, la CRE también planea desarrollar las metodologías que usará para definir las tarifas eléctricas de 2019 en adelante.

Gestionar la transición a la competencia en los mercados de hidrocarburos

Debido a la preponderancia de PEMEX en los mercados de hidrocarburos internos de México, la CRE es ahora responsable de determinar los precios de VPM para el gas natural, GLP, petrolíferos y petroquímicos. Los precios de VPM son para la primera venta de un producto generado en México y vendido por PEMEX a un tercero, para entregar en territorio mexicano.

Sin embargo, con la implementación de la reforma energética, la CRE tiene ahora facultades para facilitar la introducción de la competencia en estos mercados. El acceso a las instalaciones a través de las temporadas abiertas, combinado con las responsabilidades de la SENER de conceder permisos para la importación de hidrocarburos, está encaminado a facilitar la entrada de terceros en los mercados de hidrocarburos (CRE, 2015a).

La reforma energética pretende que los precios del GLP los fije el mercado en 2017 (lo que ocurrió el 1 de enero de 2017), y que los precios del petróleo y los petrolíferos los fije el mercado en 2018. Los precios para el gas natural deben liberalizarse parcialmente en 2017 y la total se dará en 2018.

Si bien la reforma energética previó inicialmente que la liberalización del mercado de gasolinas y diésel se completaría en 2018, se adelantó un año, de 2018 a 2017, con la aprobación de la iniciativa de Ley de Ingresos de 2017, lo cual sucedió a finales de 2016. En enero de 2017, los precios máximos de la gasolina y el diésel aumentaron de acuerdo con una nueva metodología de precios basada en los precios internacionales, los costos de transporte, almacenamiento y distribución, y los impuestos y márgenes aplicables (SHCP, 2017). La puesta en práctica de esta metodología derivó en un aumento de precios sustancial el 1 de enero de 2017. El recuadro 3.4 presenta el proceso para liberalizar el mercado de gasolina de México.

Una vez que introducida la competencia efectiva en estos mercados, no habrá necesidad de que la CRE fije los precios de VPM. Para los petrolíferos, la CRE dejará de fijar los precios de VPM regionalmente cuando 30% del suministro total proceda de compañías que no sean PEMEX. Hay margen para que la CRE deje de emitir precios de VPM para el gas natural en 2018. No hay fecha determinada para el GLP.

Recuadro 3.4. Liberalización anticipada del mercado de gasolinas en México

Si bien la reforma energética pretendía originalmente la liberalización de los mercados *downstream* de gasolina y diésel en 2018, la aprobación de la iniciativa de Ley de Ingresos en 2016 (Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2017) movió este plazo a finales de 2017.

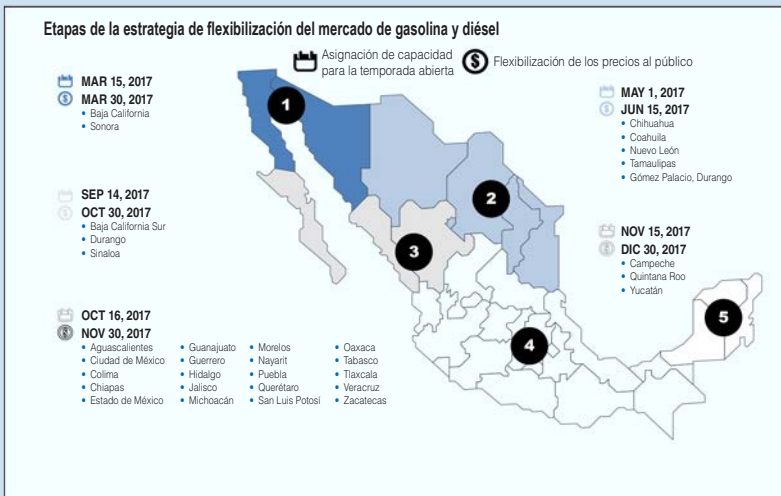
El proceso de liberalización del mercado de gasolina en México atañe a tres diferentes dependencias gubernamentales: SHCP, CRE y COFECE. Dentro de este proceso:

- La CRE y la COFECE establecieron un calendario que muestra la fecha en que se liberalizarán los precios de la gasolina y el diésel en las diferentes zonas de México.
- La CRE gestionará procesos de temporadas abiertas para brindar capacidad y acceso a la infraestructura de PEMEX para almacenamiento y transporte en cada una de las diferentes regiones durante 2017.

Recuadro 3.4. Liberalización anticipada del mercado de gasolinas en México (cont.)

- La SHCP seguirá determinando los precios máximos al público en zonas donde los cambios de precios no estén ligados a los cambios de precios internacionales y no correspondan a las fuerzas de mercado competitivas (medida de último recurso).
- A partir de 2019, la COFECE decidirá si la CRE deberá volver a regular los precios cuando considere que no haya una competencia verdadera.
- Los permisionarios estarán obligados a proporcionar información a la CRE, incluyendo la concerniente a cambios de precio una hora antes de que sucedan, los volúmenes comprados y vendidos, y sobre su estructura corporativa. La CRE será responsable de aplicar un sistema de información de precios de los productos que notificará al público de los precios de la gasolina y el diésel.

La gráfica siguiente presenta las fechas de las etapas para la liberación de los mercados de gasolinas y diésel en México en el transcurso de 2017.



Monitoreo del mercado eléctrico mayorista

La responsabilidad de monitorear el mercado eléctrico mayorista pasó de la SENER a la CRE el 27 de enero de 2017. La CRE ahora se encarga

de vigilar las transacciones en el mercado eléctrico, así como las decisiones de la CENACE. En el mercado mayorista nacional se producen diversas transacciones, incluidas:

- exportaciones e importaciones de energía eléctrica
- adquisición de energía eléctrica
- adquisición de servicios auxiliares
- transmisión de transacciones de derechos financieros
- transacciones en certificados de energía limpia.

La CRE vigila estas transacciones para garantizar, entre otras cosas, que los participantes en el mercado no abusen de su poder de mercado, no intervengan en actividades colusorias, que presenten ofertas de acuerdo con los costos de referencia de sus unidades de generación, y que no realicen otras actividades para manipular el mercado y sus precios.

Sistema de certificados de energía limpia

La reforma energética asignó a la CRE la responsabilidad de diseñar reglamentos para implementar los requisitos para los Certificados de Energía Limpia (CEL) junto con la SENER, vigilar las transacciones de CEL y elaborar un informe de vigilancia del mercado de CEL en colaboración con la SENER en 2018. Hay obligaciones para consumidores y suministradores de electricidad que deben comprar CEL en proporción (determinada por la SENER) a su consumo de electricidad. Los generadores limpios reciben los CEL y reciben ingresos adicionales por concepto de venta de CEL a las partes que están obligadas a comprarlos. De este modo, los CEL ofrecen incentivos a los participantes del mercado para desarrollar fuentes limpias de generación de electricidad.

Desarrollar reglamentos para apoyar la implementación de la reforma energética

Si bien la reforma energética ha atribuido a la CRE nuevas responsabilidades para regular el mercado eléctrico y el de hidrocarburos, la CRE tiene la encomienda de elaborar reglamentos que establezcan los procesos que emprenderá para implementar las nuevas responsabilidades. Los diferentes tipos de reglamentos que emite la CRE están definidos en el recuadro 3.5.

Recuadro 3.5. Tipos de reglamentos emitidos por la CRE

- **Estatuto interno** (Reglamento Interno de la Reguladora de Energía). Su finalidad es establecer la estructura y regular la organización y operación de la CRE.
- **Normas Oficiales Mexicanas.** Están diseñadas para regular las características o especificaciones de los productos, servicios o materias primas. También regulan los instrumentos de medición, las normas de medición y los métodos de medición, verificación, calibración y trazabilidad. La CRE tiene la autoridad para emitir Normas Oficiales Mexicanas que establecen:
 - normas de calidad de la gasolina,
 - instrumentos metrológicos para el sector eléctrico,
 - normas para la eficiente cogeneración de electricidad y
 - normas para las centrales eléctricas en cuanto a generación, transmisión y distribución.
- **Disposiciones administrativas de carácter general.** Son instrumentos jurídicos comúnmente aplicables, cuya finalidad es detallar las normas que se aplican a la regulación obligatoria por ley. Difieren de los estatutos porque los emite un órgano regulador, mientras que el Ejecutivo emite los estatutos.
- **Acuerdos de interpretación.** El Consejo de gobierno de la CRE tiene la facultad de interpretar las leyes, estatutos y otros instrumentos que están en el ámbito de su competencia, a fin de determinar los criterios aplicables a la regulación.

Fuente: Información proporcionada por la CRE.

Se requiere que los reglamentos que elabora la CRE se complementen con un análisis de impacto regulatorio (AIR), que luego es objeto de un proceso de revisión realizado por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), que incluye la consulta pública. Los detalles de este proceso aparecen en el recuadro 3.6.

Recuadro 3.6. Análisis de impacto regulatorio en México

En México, el uso del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) se formalizó a través de las reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en el año 2000. El AIR se volvió obligatorio para todo tipo de medidas legales de aplicación general que generan costos de cumplimiento, desde los formatos hasta las normas de implementación primordiales. Es preciso presentarlas a la COFEMER, salvo en materias que la ley excluya explícitamente, como las de naturaleza fiscal, o los actos de administración subnacional (estados o municipios). Las secretarías y los organismos reguladores están encargados de elaborar los AIR, mientras que la COFEMER es responsable de su revisión. Los AIR incluyen el examen del problema enfrentado, los objetivos, las obligaciones que se impondrán, las alternativas consideradas, los posibles costos y beneficios y otros impactos pertinentes, el análisis de riesgo y competencia, los mecanismos de implementación, la vigilancia y evaluación, y los resultados de la consulta pública.

Las evaluaciones de impacto regulatorio (EIR) son revisadas por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) y, si son insatisfactorias, porque no ofrecen impactos específicos, por ejemplo, la COFEMER puede solicitar que se modifiquen, corrijan o completen con más información. Si la EIR reformada aún es insatisfactoria, la COFEMER puede pedir a la secretaría a cargo que contrate a un experto independiente para que evalúe el impacto; el órgano regulador no puede emitir la regulación sin tener la opinión definitiva de la COFEMER.

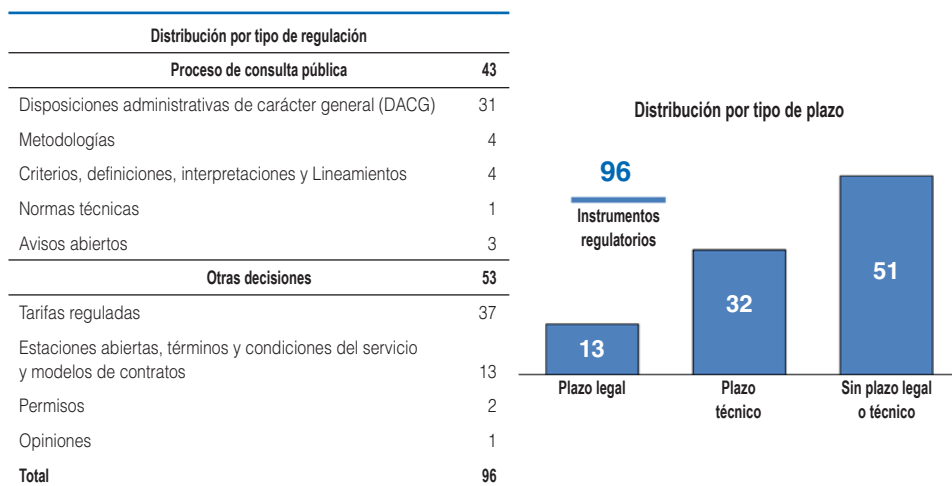
Fuente: OECD (2014), *Regulatory Policy in Mexico: Towards a Whole-of-Government Perspective to Regulatory Improvement*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264203389-en>.

Estrategia

El reglamento interno de la CRE establece una Unidad de Planeación y Evaluación (UPE) dentro de la Comisión. El artículo 32 del estatuto interno precisa las responsabilidades de la UPE que, entre otras, incluyen trabajo de planeación y vigilancia de la CRE, orientándola para lograr sus metas estratégicas y establecer medidas para evaluar su eficacia.

La principal herramienta desarrollada por la UPE para planear y vigilar el progreso de la CRE es su programa regulatorio anual. En la gráfica 3.2 se observa un resumen del Programa Regulatorio 2017 de la CRE para los hidrocarburos.

Gráfica 3.2. Resumen del programa regulatorio de la CRE para los hidrocarburos



Fuente: Información proporcionada por la CRE.

El programa regulatorio se elabora cada año; por lo general empieza el año previo y termina en enero del año siguiente. El programa regulatorio es una lista completa de los proyectos que se requiere votar en el consejo. En vista de la carga de trabajo de la CRE, esto incluye los reglamentos que la CRE necesita desarrollar ese año, que después deben pasar por un proceso de revisión y consulta pública en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER).

El Programa Regulatorio lo organiza el sector industrial (gas natural, GLP, petróleo, electricidad) y los proyectos transversales, y cada uno de los proyectos se asigna a una unidad o división específica dentro de la CRE con un plazo para la entrega.

La UPE actualiza continuamente el Programa Regulatorio durante el año, y se coordina con las demás unidades y divisiones de la CRE para recopilar información sobre su progreso en el cumplimiento de los reglamentos y decisiones relativas al programa regulatorio. El programa regulatorio se envía cada semana a los comisionados de la CRE e incluye un resumen con representación gráfica del programa, donde se establece el número de reglamentos que la CRE necesita emitir por mercado, por tipo de instrumento jurídico y cada mes del año. Además, la CRE compartió su programa regulatorio para 2017 con las partes interesadas en una sesión de su Consejo Consultivo en diciembre de 2016.

No todas las actividades de la CRE se captan en su programa regulatorio. Las que actualmente están fuera del programa regulatorio incluyen el SIRETRAC (sistema diseñado para vigilar las transacciones en el mercado de hidrocarburos), el sistema de vigilancia de los CEL y el trabajo de organización preparatorio que lleva al Foro Mundial de Reguladores de la Energía en 2018.

En esta etapa, la CRE no ha iniciado el proceso de desarrollar un plan estratégico; sin embargo, prevé elaborar uno correspondiente al periodo de 2017 a 2022, en el verano de 2017. El plan estratégico de la CRE necesita estar armonizado con los documentos de planeación más amplia de la industria energética, como el Plan Nacional de Desarrollo 2013-18 y también el Programa del Sector Energético de 2013 a 2018.

Coordinación

A la luz del alcance del mandato de la CRE (es decir, regulación técnica y económica de hidrocarburos y electricidad), se debe coordinar con una serie de dependencias gubernamentales con el fin de cumplir sus funciones.

El campo y el grado de coordinación entre dependencias gubernamentales han aumentado mucho desde la implementación de la reforma energética. Si bien la reforma energética creó mecanismos formales para la colaboración en la industria energética, antes de que estos se establecieran había una gran dosis de coordinación informal entre los organismos en materia energética.

Los mecanismos formales para la coordinación en que participa la CRE incluyen:

- el Consejo de Coordinación del Sector Energético (CCSE)
- los consejos consultivos establecidos conforme a la sección 28 de la LORCME
- el Instituto Nacional de Electricidad y Energías Limpias
- los acuerdos de cooperación formal.

Hay diferentes organismos gubernamentales que tienen la responsabilidad de implementar las distintas partes de la reforma energética. Por consiguiente, para coordinar las actividades de estos organismos, se estableció el CCSE en el artículo 19 de la LORCME. Sin embargo, si bien se designó al CCSE como órgano coordinador para la reforma energética, a la fecha solo se ha reunido dos veces: el 5 de septiembre de 2016 y el 28 de febrero de 2017.

Los miembros del CCSE son: la SENER (que también preside el CCSE), la CRE, la CNH, el CENAGAS y el CENACE. Como se estableció en el artículo 21 de la LORCME, la función del CCSE es dar a conocer a la CRE y a la CNH la política energética elaborada por la SENER, hacer recomendaciones sobre la política energética federal que deberá incluirse en los programas de trabajo anuales de la CRE y la CNH, y analizar y hacer recomendaciones y propuestas sobre la CNH y la CRE para la implementación de la política energética.

El artículo 28 de la LORCME también dispone el establecimiento de consejos consultivos con el objetivo de retroalimentar los reglamentos emitidos por los organismos coordinados.

La CRE cuenta con un consejo consultivo general (también conocido como su Consejo Consultivo) que tiene dos grupos de trabajo en materia de electricidad e hidrocarburos que retroalimentan la regulación elaborada por la CRE. Además, hay dos comités consultivos de normalización:

- Comité Consultivo Nacional de Normalización Eléctrico
- Comité Consultivo Nacional de Normalización de Hidrocarburos, Petrolíferos y Petroquímicos.

El Comité Consultivo de la CRE quedó establecido el 8 de mayo de 2015. Lo forman dos grupos de trabajo: 1) el grupo de trabajo en materia de electricidad, y 2) el grupo de trabajo en materia de petróleo, gas natural, petrolíferos, petroquímicos y bioenergéticos que se reúnen en forma independiente (CRE, 2017). El Comité Consultivo de la CRE le permite buscar opiniones sobre la regulación además del proceso de consulta pública realizado por la COFEMER, y se reúne tres o cuatro veces al año. Los representantes gubernamentales, académicos e industriales están integrados en los comités consultivos de la CRE en materia de normas.

Además de los tres consejos consultivos de la CRE, la Comisión también participa en dos consejos consultivos para el fomento de cadenas de suministro nacionales:

- Consejo Consultivo para el Fomento a la Industria Eléctrica
- Consejo Consultivo para el Fomento de la Industria de Hidrocarburos.

Estos consejos están presididos por la Secretaría de Economía, y también los integran representantes del gobierno, la academia y la industria. Estos consejos consultivos no solo se concentran en el fomento de cadenas de suministro, sino también observan la innovación tecnológica en la industria energética.

El Instituto Nacional de Electricidad y Energías Limpias se estableció con la reforma energética. La CRE, junto con la SENER, participa en este foro. La misión de este foro es promover el fomento de la investigación de energías limpias, principalmente para la generación de energía.

La CRE también estableció un acuerdo con la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), con objeto de compartir las quejas de los consumidores relacionadas con la electricidad. De conformidad con este acuerdo, la PROFECO atenderá las quejas residenciales, mientras que la CRE se ocupará de las quejas de los grandes consumidores de energía eléctrica y mayoristas.

La CRE también ha establecido acuerdos de cooperación con organismos extranjeros para aprender y contribuir a las prácticas internacionales y apuntalar su capacidad interna. Estos incluyen:

- Confederación Internacional de Reguladores de Energía
- Asociación Iberoamericana de Entidades Reguladoras de Energía
- Asociación Nacional de Comisionados Reguladores de Servicios Públicos de EE.UU.
- Memorándum de Entendimiento con el órgano regulador peruano (Organismo Supervisor en Energía y Minería)
- Memorándum de Entendimiento con la Comisión Federal Reguladora de Energía de EE.UU.
- Memorándum de Entendimiento con el Departamento de Energía de EE.UU.
- Memorándum de Entendimiento con la Corporación Norteamericana de Confiabilidad Eléctrica (North American Electric Reliability Corporation, NERC)
- Memorándum de Entendimiento con la Escuela de Políticas Públicas de la Universidad de Calgary
- Buró de Recursos Energéticos del Departamento de Estado de EE.UU.

Participación en el proceso legislativo

Además de aplicar el reglamento para apoyar la implementación de la reforma energética, la CRE también da sus puntos de vista sobre las políticas, leyes y reglamentos en materia energética elaborados por otras instancias de gobierno. Estas incluyen a la Secretaría de Energía, el Congreso y otros

órganos gubernamentales con facultades para redactar y proponer una nueva legislación (como el Poder Ejecutivo).

La CRE brinda orientación a estos organismos por diferentes medios. En algunos casos, la CRE establece grupos de trabajo y reuniones para analizar las políticas, la legislación y la regulación. En otros, la CRE utiliza mecanismos informales para expresar sus opiniones. En consecuencia, no todas las contribuciones que hace la CRE al desarrollo de políticas se divulgan y reconocen públicamente.

Hace poco, la CRE hizo comentarios sobre la política pública de la SENER para el fomento del mercado de gas natural. También trabajó muy de cerca con dicha secretaría para facilitar la reciente transferencia de la función de supervisión del mercado eléctrico a la CRE en 2017.

Independencia

Como parte de la reforma energética, el estatus de la CRE cambió de ser una agencia dentro de la SENER a agencia coordinada.

El artículo 3° de la LORCME establece el ámbito de la autonomía de la CRE como agencia coordinada, y menciona que las agencias coordinadas tienen independencia técnica, operativa y de gestión, personalidad jurídica y pueden percibir ingresos por la prestación de sus servicios. Sin embargo, esta independencia está supeditada a que la CRE se coordine con la SENER, de modo que sus funciones se lleven a cabo de acuerdo con la política pública del Ejecutivo federal.

Si bien en el ámbito de las actividades de la CRE influyen la formulación de la política energética y el diseño del plan sectorial (el Programa del Sector Energético 2013-18), la SENER no puede ordenar a la CRE, publicar declaraciones de expectativas ni revocar las decisiones que tome la CRE.

Aportación

Recursos financieros

Fuentes de financiamiento

Como se planteó en el recuadro 3.7, la CRE atraviesa por la transición de ser financiada con presupuesto federal a obtener fondos que derivan de los ingresos por concepto de cuotas y derechos cobrados a las empresas reguladas.

Recuadro 3.7. Transición de la CRE a un nuevo modelo de financiamiento

Transición a la autonomía financiera en 2019

Antes de la reforma, el presupuesto de la CRE era una partida del presupuesto de la SENER. Después de la reforma, las disposiciones de la LORCME concedieron un grado de independencia presupuestaria a la CRE, y ahora tiene su propia partida del presupuesto federal. Además, la CRE ya puede recaudar entradas de las cuotas y derechos impuestos a las empresas reguladas.

En el periodo de 2015 a 2018, el presupuesto de la CRE hará la transición de ser financiado por el gobierno federal a un financiamiento total mediante cuotas y derechos. Durante el periodo de transición, el presupuesto de la CRE consistirá en una mezcla de ingresos otorgados por el gobierno federal y los ingresos recaudados por concepto de cuotas y derechos. El artículo 6° transitorio de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria planteó que la CRE recibiría una cantidad decreciente de recursos federales, como se expresa en el cuadro siguiente, a medida que la CRE realiza esta transición.

Año	Recursos federales (millones de pesos)
2015	400
2016	370
2017	340
2018	280

En esta etapa, la SHCP no ha especificado cuáles serán los procedimientos presupuestarios operativos para la CRE en 2019.

Cuotas y derechos

Las cuotas y derechos se determinan de acuerdo con los gastos de capital y operativos. La ampliación del ámbito de las responsabilidades regulatorias de la CRE ha hecho que crezca considerablemente el número de permisos que debe administrar. Si bien esto ha incrementado los ingresos de la CRE por concepto de cuotas y derechos más allá de sus egresos actuales, se prevé que en los siguientes años estos egresos serán iguales a los ingresos a medida que la CRE amplíe sus actividades.

Recuadro 3.7. Transición de la CRE a un nuevo modelo de financiamiento (cont.)

Asignación de ingresos por concepto de cuotas y derechos

El artículo 31 de la LORCME exige que el fideicomiso público de la CRE lo gestione un fideicomisario. También dispone que para la transferencia de recursos del fideicomiso a la cobertura de egresos anuales del regulador no se necesita la autorización de la Secretaría de Hacienda, siempre que se respete el artículo 134 de la Constitución mexicana y el órgano regulador acepte someterse a los controles fiscales y evaluaciones del Estado. Asimismo, dispone que el fideicomiso no tenga permitido acumular más del triple del presupuesto anual correspondiente al último ejercicio fiscal. Los recursos que rebasen el triple del último presupuesto serán transferidos a la Tesorería de la Federación.

Sin embargo, en la práctica, la Secretaría de Hacienda determina y autoriza el monto de los recursos del superávit de ingresos que: 1) serán transferidos para cubrir los egresos anuales de la CRE; 2) contribuirán al fideicomiso y 3) contribuirán al Presupuesto del Gobierno Federal, y estas decisiones son acordes a la situación general de las finanzas públicas federales.

El siguiente cuadro muestra la asignación del superávit total de ingresos recaudados por concepto de cuotas y derechos en millones de pesos. En particular, muestra que más de la mitad del citado superávit fue transferido al Presupuesto del Gobierno Federal (PGF) en 2015 y 2016.

	2015		2016	
Superávit total de ingresos	897.8	100%	1 036.0	100%
Transferido a:				
Presupuesto anual de la CRE (como complemento)	67.1	7%	143.0	14%
Contribución del fideicomiso de la CRE	302.2	34%	200.0	19%
Presupuesto anual federal	528.6	59%	693.0	67%

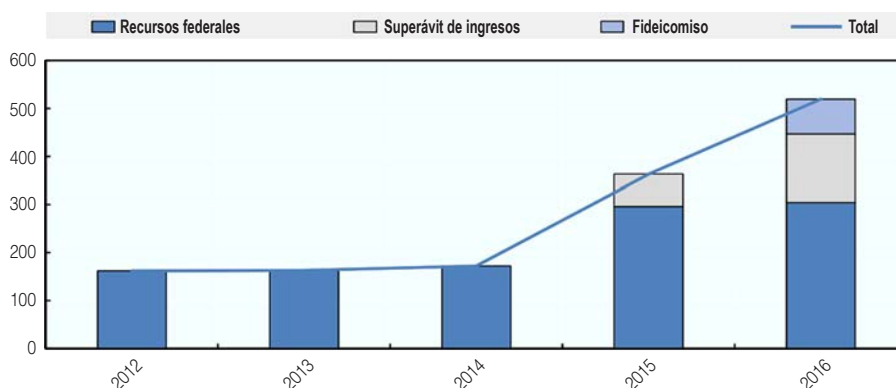
El fideicomiso

El fideicomiso de la CRE comenzó en 2015 con un presupuesto inicial de 302.2 millones de pesos. En 2016, se estableció un comité para administrar el fideicomiso de la CRE. Los miembros del Comité del Fideicomiso son la SHCP, la SENER, la SFP y la CRE. El saldo inicial del fideicomiso de la CRE fue de 302.2 millones de pesos en diciembre de 2015, que aumentó a 441.1 para diciembre de 2016.

Fuente: Información proporcionada por la CRE.

Desde la implementación de la reforma energética, el financiamiento de la CRE ha aumentado notablemente en consonancia con el incremento en el número y ámbito de su papel y funciones. La gráfica 3.3 muestra los egresos de la CRE para el periodo entre 2012 y 2016. También muestra los fondos que la CRE ha recibido procedentes de recursos federales, de las cuotas y derechos, y del fideicomiso.

Gráfica 3.3. Egresos de la CRE para el periodo de 2012 a 2016 (millones de pesos)



Fuente: Información proporcionada por la CRE.

La gráfica 3.3 muestra que los egresos asignados a la CRE han aumentado considerablemente desde 2012. En particular, aumentaron 201% entre 2014 y 2016 (después de la aprobación de las leyes secundarias en 2014). Sin embargo, también se observa que la CRE ha recibido menos recursos federales que el presupuesto asignado para el periodo de transición en 2015 y 2016 (400 y 370 millones de pesos respectivamente).

Gestión de los recursos financieros

Si bien la CRE recauda cuotas y derechos de la industria regulada, sigue fijando su presupuesto de manera paralela a la SHCP, a fin de conciliarlo con el proceso para fijar el presupuesto anual del gobierno federal.

El proceso para fijar el presupuesto federal se establece de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria. En mayo, todos los años, los

planes fiscales individuales se integran en el primer proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación para que lo apruebe el Congreso el 8 de septiembre de cada año.

El primer paso para determinar el presupuesto de la CRE incluye la elaboración de una propuesta que se enviará a la SHCP para su análisis y aprobación. La Unidad de Finanzas de la CRE se coordina con cada unidad técnica y división, para determinar sus necesidades de recursos en el ejercicio fiscal venidero. Este proceso no está ligado al de planeación realizado por la UPE.

Después de presentar la propuesta a la SHCP, el segundo paso es que la SHCP haga una evaluación y establezca los fondos que cada agencia necesita para cumplir sus metas y obligaciones, de acuerdo con las leyes y reglamentos que están alineados con el Plan Nacional de Desarrollo (2013-18).

La manera en que la CRE gasta sus recursos se revisa de dos formas. Primera: anualmente. El Presupuesto de la Federación (Presupuesto de Egresos) asigna recursos a la estructura de los programas. Cada programa tiene una matriz para evaluar el desempeño (Matriz de Indicadores para Resultados [MIR]). La matriz incluye los indicadores de desempeño clave para determinar cómo se lograron los resultados y en qué proporción se cumplen las metas de los programas. En este sentido, el presupuesto de la CRE está sujeto a una evaluación del desempeño efectuada por la SHCP. La CRE informa de la MIR a la SHCP trimestralmente. La CRE describe la forma en que sus actividades han contribuido al cumplimiento de su mandato y sus objetivos.

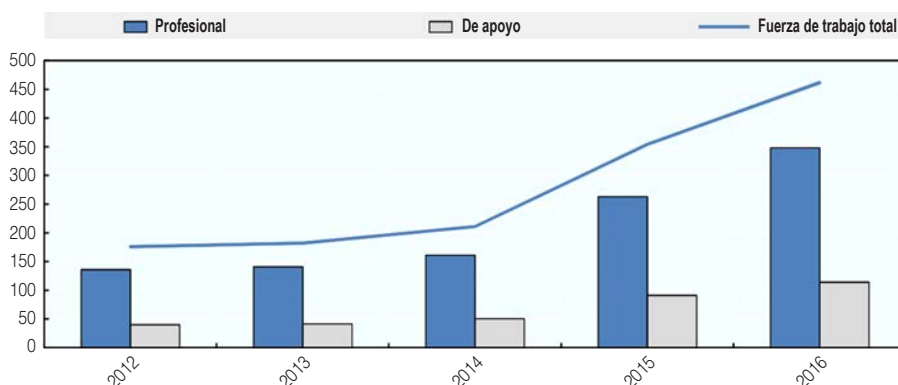
Segunda: la CRE está sujeta a auditorías internas y externas. Agencias gubernamentales externas auditan a la CRE, como la Auditoría Superior de la Federación. Las auditorías internas las realiza el órgano interno de control.

Recursos humanos

Perfil y reclutamiento de personal

La gráfica 3.4 muestra el rápido crecimiento de la fuerza de trabajo de la CRE desde la implementación de la reforma energética en 2014. En particular, se observa que la fuerza de trabajo de la CRE aumentó 163% en el periodo, con un aumento de 114% entre 2014 y 2016. Actualmente, la CRE tiene la aprobación de la SHCP para un personal de 500 miembros, mientras que la CRE considera que requiere 650 personas para cumplir sus metas y obligaciones y lo está negociando con la SHCP.

Gráfica 3.4. Total de la fuerza de trabajo profesional y de apoyo en la CRE para el periodo de 2012 a 2016



Fuente: Información proporcionada por la CRE.

La gráfica 3.4 también muestra la proporción de personal de apoyo y profesional en la CRE: en 2016, 24% del personal estaba a cargo de funciones administrativas, mientras que 76% se encargaba de tareas técnicas, como la determinación de tarifas, inspecciones *in situ*, tareas de regulación. De este 76%, 27% poseía habilidades de ingeniería, mientras que 49% tenía habilidades jurídicas y económicas. La CRE busca fortalecer su capacidad al contratar profesionales que cuenten con experiencia en fijar tarifas.

El cuadro 3.1 establece el perfil de la fuerza de trabajo de la CRE. Si bien la CRE se estableció en 1993 y es el más antiguo de los tres órganos reguladores en materia energética incluidos en el estudio de la OCDE, el cuadro muestra que la mayoría del personal ha trabajado en la CRE menos de cinco años.

Reclutamiento de personal

Si bien la CRE carece de un director general, el comisionado presidente tiene varias funciones en relación con la dotación de personal. En particular, conforme al artículo 23 de la LORCME al comisionado presidente se le atribuye la responsabilidad de nombrar y destituir personal y proponer el nombramiento del secretario ejecutivo para el Consejo de gobierno para que este lo apruebe. Si bien el comisionado presidente nombra directamente al personal de alto rango

Cuadro 3.1. Perfil de la fuerza de trabajo de la CRE en marzo de 2017

Años en la fuerza de trabajo de la CRE	Hombres	Mujeres	Total
Menos de 5 o 5 años	214	159	373
Entre 5 y 10 años	21	20	41
Entre 10 y 15 años	8	2	10
Entre 16 y 20 años	7	4	11
Más de 20 años	8	9	17
Total	258	194	452

Fuente: Información proporcionada por la CRE.

(jefes de unidad), la CRE no ha establecido procedimientos para anunciar los puestos o informar la decisión del comisionado presidente a través de grupos de selección.

Para otro equipo de personal, la CRE tampoco tiene un criterio sistemático de reclutamiento (procesos para anunciar y para seleccionar). Por ejemplo, la CRE consiguió recientemente acceso a 142 puestos temporales adicionales (en octubre de 2016), y logró cubrir 116 entre el 16 de octubre y el 1 de noviembre de 2016. La CRE anunció estos puestos en páginas web de universidades, pero no en la base de datos de empleos del gobierno federal (http://www.trabajaen.gob.mx/menuini/js_paginad.jsp). La CRE no pudo anunciarlos ahí porque aún no había establecido su sistema de servicio profesional de carrera regulatorio. Las decisiones de la CRE para la selección las tomaba cada una de las unidades y divisiones mediante entrevistas (la decisión la tomó cada jefe de unidad y los supervisores directos). Las pruebas psicométricas de los empleados se hicieron después de este periodo de dos semanas, con objeto de emplear esta experiencia para elaborar los lineamientos para el sistema de servicio profesional de carrera regulatorio.

La CRE está en proceso de reformar el criterio que sigue para contratar y desarrollar personal creando un sistema de Servicio Profesional de Carrera Regulatorio, dispuesto en la LORCME. Este sistema establecerá las descripciones de puestos y definirá los requisitos profesionales y técnicos específicos para cada función dentro de la CRE.

Remuneración

La CRE tiene flexibilidad limitada en cuanto a salarios, porque se determinan de conformidad con el manual federal (Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal), lo que varía según el nivel de responsabilidad y la categoría del puesto. La CRE considera que los sueldos que puede ofrecer, en gran parte, no son competitivos en comparación con los sueldos del sector privado.

La CRE puede comparar sus sueldos con los de otras dependencias gubernamentales (como CFE, PEMEX, SENER, CENAGAS, CENACE) a través del Portal de Obligaciones de Transparencia, que es una ventana electrónica a la que el público puede acceder como medio de transparencia.

En este contexto, a fin de atraer y retener al personal, la CRE busca ofrecer sueldos competitivos dentro del tabulador federal. La CRE también brinda a su personal un grado de flexibilidad, como trabajar menos horas los viernes para incentivar la productividad (el Consejo de gobierno de la CRE aprobó esta medida).

Capacitación, desarrollo y ascenso del personal

En el cuadro 3.2 se presenta el total de actividades de capacitación del personal, horas, personal capacitado y presupuesto de la CRE para el periodo de 2014 a 2016; el presupuesto para capacitación ha aumentado a una tasa comparativamente sostenida.

Cuadro 3.2. Capacitación del personal de la CRE para el periodo 2014-16 (pesos)

Año	Actividades	Horas	Todo el personal	Personal capacitado	Presupuesto
2016	69	26 760	462	424	\$2 654 737.49
2015	83	10 635	354	253	\$2 510 535.58
2014	69	5 045	211	133	\$1 806 205.21

Fuente: Información proporcionada por la CRE.

Ya antes, la CRE hizo una alianza previa con una universidad, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), para otorgar al personal un diploma en política energética. La CRE estaba en proceso de llegar a un acuerdo con el CIDE, y propuso enviar a 10 elementos de su personal para que asistieran en marzo de 2017. La CRE también analiza acuerdos con el Instituto Tecnológico Autónomo de México, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey y la Universidad Nacional Autónoma de México.

Aparte de reconocer sus logros y el desempeño constante, la CRE no cuenta con procesos específicos para conceder ascensos al personal. La CRE prevé que su futuro sistema de Servicio Profesional de Carrera Regulatorio establecerá un procedimiento de ascensos con base en méritos. Este sistema apunta a fomentar el desarrollo de habilidades técnicas y a garantizar que la CRE tenga acceso al personal idóneo para sus puestos.

Además del sistema de Servicio Profesional de Carrera Regulatorio, la CRE está formulando un Sistema de Indicadores de Desempeño para la Comisión, en conjunto, y para sus diferentes unidades y divisiones conforme a sus respectivas funciones. La CRE prevé que los indicadores para el sistema se crearán en los próximos dos años.

Proceso

La toma de decisiones y el Consejo de gobierno

El Consejo de gobierno está a cargo de la toma de decisiones de la CRE, y lo forman siete comisionados (la CRE actualmente tiene seis), uno de los cuales funge como comisionado presidente. Los comisionados son nominados por el presidente de México y el Senado hace la designación. En particular, el presidente de la República nombra una lista de candidatos y la entrega al Senado, que, a su vez, vota después de que dichos candidatos se presenten a una audiencia de evaluación.

Los comisionados cumplen periodos de siete años con la posibilidad de alargar a otro mandato de siete años más. La CRE no tiene director general y esta función la ejerce el comisionado presidente. Entre otras cosas, la función del comisionado presidente está plasmada en la LORCME. La función incluye implementar las resoluciones tomadas por el Consejo de gobierno; implementar y vigilar políticas internas, proponer el nombramiento del secretario ejecutivo y el personal de la CRE (aparte de los colaboradores personales de los demás

comisionados), formular el presupuesto de la CRE e informar el proceso decisorio del desempeño de la CRE.

Según lo establecido en el artículo 10 de la LORCME, la CRE toma decisiones ya sea en reuniones ordinarias (pactadas con 72 horas de anticipación) o en reuniones extraordinarias (pactadas con 24 horas de anticipación) cuando menos una vez al mes. Al menos cuatro comisionados deben asistir a la sesión. La mayoría toma las decisiones y el comisionado presidente tiene el voto de calidad.

El artículo 11 de la LORCME dispone que las juntas del Consejo sean abiertas y públicas y que se transmitan por medios electrónicos. La única excepción es cuando se analiza información confidencial. Además, el artículo 12 de la LORCME exige que los comisionados no tomen parte en la toma de decisiones en las que tengan algún conflicto de interés. Cuando los comisionados consideren tener interés en un asunto que esté ante la CRE, se exige que se excusen y lo notifiquen al Consejo de gobierno.

Nominación y designación

El Consejo de gobierno de la CRE es designado por el Senado con base en las propuestas hechas por el Ejecutivo. El proceso de contratación para el comisionado presidente y los comisionados de la CRE se hace con base en la lista de tres candidatos propuesta al Senado por el presidente de la República, que elige a uno de ellos después de las audiencias y la votación. Los fundamentos de la lista son los requisitos específicos estipulados en la LORCME y la establece el Ejecutivo mediante consultas internas informales. Para ser comisionado es necesario ser mexicano y gozar de buena reputación, contar con una licenciatura y un mínimo de cinco años de experiencia laboral en campos relacionados con energéticos, entre otros requisitos.

El Consejo de gobierno nombra entonces al secretario ejecutivo con la guía del comisionado presidente. Los comisionados son nombrados para un periodo de siete años con la posibilidad de seguir en un mandato adicional de siete años. Sus mandatos son escalonados y solo pueden ser destituidos por las causas graves enumeradas en la LORCME. La alta dirección es seleccionada entonces por el comisionado presidente de acuerdo con el perfil del candidato y los requisitos técnicos para el puesto. Asimismo, el comisionado presidente tiene autoridad para destituir al personal en circunstancias específicas.

El proceso de nominación y designación no siempre está armonizado con el momento en que hay puestos vacantes. Por ejemplo, la CRE trabaja

actualmente con 6 de un máximo de 7 comisionados. Además, la CRE careció de comisionado presidente durante un periodo de cuatro meses entre el 1 de enero de 2016 y el 28 de abril de 2016. En caso de ausencia o impedimento legal del comisionado presidente, el anterior estatuto interno de la CRE disponía que el comisionado de mayor antigüedad ocupara el puesto. En 2016, el comisionado Noé Navarrete asumió el puesto de comisionado presidente en forma temporal.

Prevención de los conflictos de interés

Además de las disposiciones de transparencia contenidas en la LORCME para el funcionamiento del Consejo de gobierno (las reuniones tendrán que transmitirse públicamente, los acuerdos y resoluciones serán públicos y se difundirán en la página web, los comisionados se verán impedidos de tomar parte en las decisiones en que tengan un interés), la LORCME también busca transparentar las interacciones entre comisionados e interesados externos (como la industria). En particular, el artículo 13 exige que los comisionados se reúnan con las partes interesadas, y la intervención, cuando menos, de dos comisionados en audiencias que se celebrarán en las oficinas de la CRE, así como la elaboración de un acta de la reunión; es preciso grabar la reunión y guardar la grabación.

Hay restricciones previas y posteriores al empleo para los comisionados. Antes de ocupar el puesto, los comisionados tienen la restricción de ser funcionario electo, secretario o administrador en el sector regulado. Después de dejar el empleo, los comisionados no están sujetos a un periodo de gracia, pero sí al artículo 9º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que dispone las obligaciones generales de los servidores públicos, incluyendo no usar influencias ni información confidencial obtenida en su puesto previo para beneficio propio.

Operación del Consejo de gobierno

El artículo 25 de la LORCME exige que a los comisionados se les asigne aleatoriamente la responsabilidad de formular y presentar proyectos al Consejo de gobierno. Este proceso de asignación aleatoria de los casos es una función del secretario ejecutivo. La CRE pone en práctica esta obligación al hacer que cada sesión del Consejo sea conducida por un comisionado diferente. La CRE está desarrollando sus procesos para poner en práctica este requisito en la LORCME.

Código de conducta

Desde su creación, la CRE tiene un código de conducta y también un Comité de Vigilancia del código de conducta. El propósito fue implementar las estrategias para la correcta observancia del código de conducta de la CRE. El Comité de Vigilancia del código de conducta lo integraban mandos medios y altos, seleccionados por los jefes de unidad. En 2012, estos planes se modificaron para cumplir con los lineamientos emitidos por la Secretaría de la Función Pública (SFP). Esto dio lugar a determinar cuáles serán los miembros del comité a través de elecciones.

La LORCME le asignó a la CRE la obligación de establecer su propio código de conducta, y el artículo 16 plantea los requisitos mínimos que deberá incluir el código de conducta, incluyendo los criterios que se observarán cuando se realicen audiencias con empresas reguladas, las consideraciones para los comisionados y el personal que asistan a las actividades (como eventos académicos y foros públicos) relacionados con el trabajo de la CRE, actos que podrían constituir un conflicto de interés para los servidores públicos, y las normas para informar de cualquier situación que pudiera presentar un conflicto de interés.

La versión vigente del código de conducta de la CRE fue aprobada en diciembre de 2014 (se publicó el 11 de noviembre de 2016). El código propone la creación de un Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés dentro del órgano regulador que contribuirá a la implementación y observancia del Código de Conducta, en colaboración con el órgano interno de control (OIC). En el recuadro 3.8 se presenta mayor información sobre el Comité de Prevención de Conflictos de Interés.

Recuadro 3.8. Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés de la CRE

El Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés funciona conforme a los lineamientos emitidos por la Secretaría de la Función Pública.

Su finalidad es guiar a los servidores públicos de la CRE, de modo que en el ejercicio de sus funciones asuman una actitud íntegra y honesta, de conformidad con los valores institucionales de rectitud, honestidad, imparcialidad, respeto y transparencia.

Recuadro 3.8. Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés de la CRE (cont.)

- Sus miembros incluyen a representantes de todos los niveles jerárquicos, que se elegirán cada dos años.
- Se reúne ordinariamente cuando menos tres veces al año; puede celebrar sesiones extraordinarias cuando lo juzgue necesario.
- Sus actividades están planeadas y definidas en un programa de trabajo que se aprobará en el primer trimestre de cada año. Informa del avance de su programa de trabajo al Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI) y la SFP.

Fuente: Información proporcionada por la CRE.

Rendición de cuentas

A la CRE le pueden pedir que comparezca ante el Congreso. Ambas cámaras del Congreso incluyen Comisiones de Energía ordinarias, y la Cámara de Diputados incluye una Comisión Especial de Órganos Reguladores Coordinados en materia energética, creada en abril de 2016. La Comisión Especial ha estado en pleno funcionamiento desde diciembre de 2016, incluye a los tres órganos reguladores en materia energética en su jurisdicción y tiene como objetivo supervisar la implementación de la reforma energética. A la fecha no hay un programa de trabajo predefinido ni actas o iniciativas públicas.

En contraste con las Comisiones de Energía ordinarias en cada una de las cámaras del Congreso, la Comisión de Órganos Reguladores Coordinados en materia energética tiene un estatus especial que, en la práctica, significa que solo puede emitir recomendaciones para las comisiones ordinarias, aunque no son vinculantes. Sus primeras actividades consistieron en transmitir las inquietudes de los interesados respecto a los cambios producidos por la reforma (es decir, cambios en los requisitos para permisos a las gasolineras en la ASEA, liberalización de precios del petróleo en la CRE).

Si bien no hay requisitos regulares para informar su avance al Congreso, la CRE prepara su propio informe anual, y también hace aportaciones al Informe anual de gobierno presentado por el presidente de la República. En contraste, la SENER está obligada a elaborar un informe anual de sus principales

actividades, proyectos y políticas formuladas, que el secretario debe presentar en el Congreso.

La CRE puede ser auditada por la Auditoría Superior de la Federación, que informa directamente al Congreso, así como por la Secretaría de la Función Pública, que informa al presidente de México. En ese sentido, la CRE es auditada directamente por el Congreso y le rinde cuentas, así como al Ejecutivo federal. Estas auditorías se centran en aspectos administrativos y financieros. En el caso de las relaciones con la SFP, todas las entidades federales incluyen un OIC que responde directamente a la SFP. El objetivo de estos órganos internos de control es apoyar el desempeño de la entidad, evitar incumplimientos del personal y manejar las quejas contra los servidores públicos. También son responsables de supervisar y aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. La CRE también cuenta con un órgano interno de control, el cual tiene facultades para inspeccionar y auditar las actividades de su personal.

Como se plantea en la sección de aportaciones financieras, la CRE atraviesa por un proceso trimestral de información con base en la MIR (Matriz de Indicadores para Resultados) determinada por la SHCP para el uso de su presupuesto. La CRE examina periódicamente el grado en que la MIR refleja los objetivos de la normativa para sus actividades.

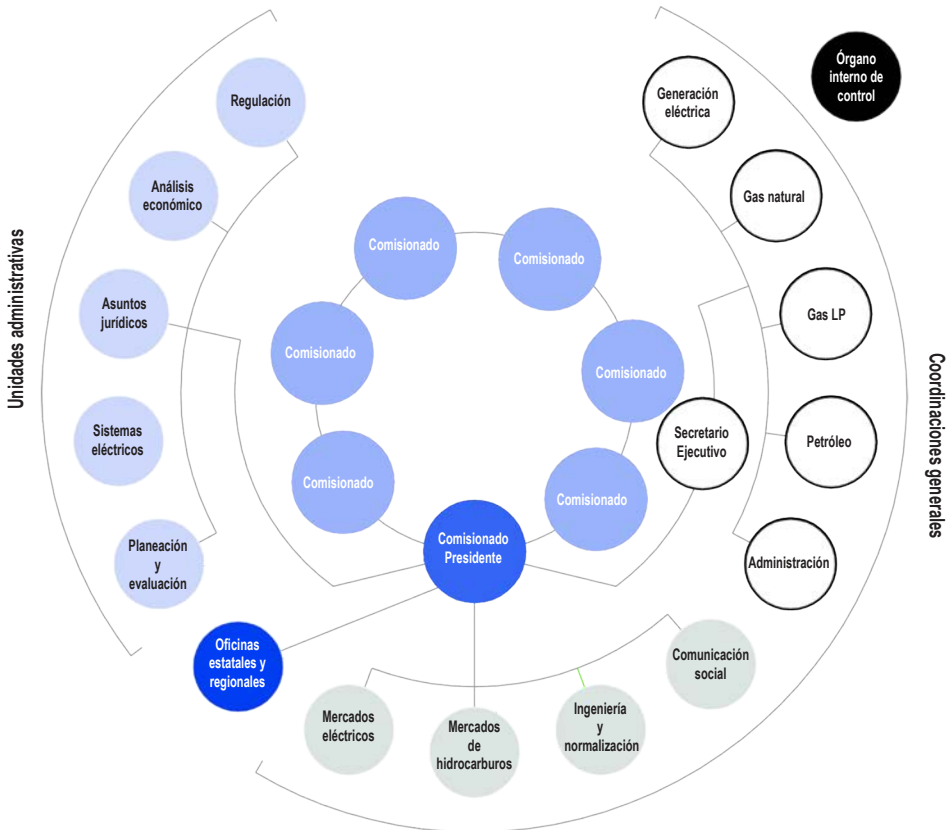
La CRE también es responsable ante los ciudadanos mexicanos. Según instrucciones de la LORCME, la CRE publica un boletín trimestral que resume las actividades y resultados. Más aún, las decisiones y votos del Consejo, además de las actas de las reuniones, se ponen a disposición en la página web de la CRE en tiempo real.

Gestión organizacional interna

Estructura interna

La estructura organizacional de la CRE se expresa en su estatuto interno (Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía), el cual establece la operación del Consejo de gobierno, la Secretaría y todas las unidades y divisiones dentro de la CRE. La estructura organizacional actual de la CRE se presenta en la gráfica 3.5, y su reglamento interno se plantea en detalle en el recuadro 3.9.

Gráfica 3.5. Estructura interna de la CRE



Fuente: CRE (2015a), “20 + 1 CREando Confianza Para Los Mexicanos”, México, www.cre.gov.mx/documento/libro-21aniversario.pdf (introducido el 29 de mayo de 2017).

Recuadro 3.9. Reglamento interno de la CRE

La estructura interna de la CRE se presenta con detalle en el Reglamento Interno de la Reguladora de Energía. El reglamento interno establece las responsabilidades de la CRE (con referencia a la legislación clave cuya administración está a cargo de la CRE, incluyendo la Ley de Energía, la Ley de Hidrocarburos, la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley de Energía Renovable y el Financiamiento de la Transición Energética). También establece las funciones, facultades y responsabilidades del presidente de la CRE, del Consejo de gobierno, el secretario ejecutivo, las unidades administrativas y los órganos de coordinación.

En particular, el reglamento interno de la CRE establece que la Comisión consta de las siguientes catorce unidades y divisiones:

- **Unidad de Regulación:** trabaja con las otras unidades y divisiones internas para diseñar y desarrollar la mayoría de los instrumentos regulatorios de la CRE.
- **Unidad de Análisis Económico:** determina las tarifas en los sectores de hidrocarburos y eléctrico.
- **Unidad de Asuntos Jurídicos:** gestiona los litigios, presta servicios jurídicos y de revisión a otras áreas.
- **Unidad de Sistemas Eléctricos:** desarrolla la regulación de confiabilidad y seguridad del Sistema Eléctrico Nacional y el desarrollo y monitoreo del Sistema de Gestión de Certificados y Cumplimiento de Energías Limpias.
- **Unidad de Planeación y Evaluación:** realiza la planeación estratégica, la evaluación de impacto *ex post* y las valoraciones del desempeño institucional.
- **División de Mercados Eléctricos:** revisa los permisos de suministro eléctrico y comercialización y vigila el mercado eléctrico mayorista.
- **División de Permisos para la Generación de Energía Eléctrica:** revisa los permisos para generación eléctrica y vigila que las entidades reguladas cumplan con el marco regulatorio.
- **División de Mercados de Hidrocarburos:** revisa los permisos de comercialización de hidrocarburos y vigila el comportamiento del mercado.
- **División de Actividades Reguladas que se relacionen con el Gas Natural:** revisa los permisos para gas natural y vigila que las entidades reguladas cumplan con el marco regulatorio.

Recuadro 3.9. Reglamento interno de la CRE (cont.)

- **División de Actividades Reguladas que se relacionen con el Gas Licuado de Petróleo:** revisa los permisos para gas licuado de petróleo y vigila que las entidades reguladas cumplan con el marco regulatorio.
- **División de Actividades Reguladas que se relacionen con Petrolíferos:** emite permisos para productos refinados, petroquímicos, biocombustibles y petróleo y vigila que las entidades reguladas cumplan con el marco regulatorio.
- **División de Ingeniería y Normalización:** diseña normas técnicas que cubren el mandato de la CRE, incluyendo normas de calidad de los combustibles. También vigila que las entidades reguladas cumplan con el marco regulatorio.
- **División de Comunicación y Relaciones Institucionales:** administra la estrategia de comunicación y las relaciones de la CRE con otras instituciones.
- **División Administrativa:** responsable de los procesos administrativos internos, presupuestarios y de recursos humanos.

Respecto a los órganos administrativos y unidades de coordinación, el estatuto interno de la CRE plantea en detalle sus funciones y responsabilidades. Cada unidad y división tiene un titular o coordinador que está encargado de cumplir las funciones asignadas a la unidad o división en el estatuto interno y una serie de responsabilidades de carácter general que están plasmadas en el reglamento interno.

Fuente: Información proporcionada por la CRE, “Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía”, www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n120.pdf (acceso: 5 de enero de 2017).

Al momento de terminar este informe, la CRE atraviesa por una reestructuración interna, debido a que acaba de implementar un nuevo reglamento interno. Consolidó su reglamento interno para armonizar la organización en lo que respecta a los mercados que regula (gas natural, GLP, petróleo y electricidad), reduciendo de 15 a 8 el número de unidades y coordinaciones de carácter general. En la estructura actual, el gran número de unidades transversales y áreas específicas del segmento industrial creó circunstancias en que los comisionados necesitarían conciliar las distintas opiniones de las diferentes unidades, en vez de considerar una posición consolidada del personal. Más aún, la CRE estimó que su estructura organizacional previa (como se describió antes) estaba fragmentada, lo que dificultaba a las unidades

transversales (como la Unidad de Análisis Económico) priorizar su trabajo y dispersaba la responsabilidad de diferentes partes del proceso de otorgamiento de permisos entre distintos equipos.

Relación de trabajo entre comisionados y personal

Grupos de trabajo de los comisionados

La LORCME dispone que la CRE establezca grupos de trabajo compuestos por algunos de los comisionados de la CRE para gestionar y ejecutar proyectos o programas de trabajo. Los comisionados participan en el diseño y desarrollo de reglamentos en estos grupos de trabajo. Los grupos de trabajo que la CRE ha establecido están planteados en el recuadro 3.10.

Recuadro 3.10. Grupos de trabajo de los comisionados establecidos por la CRE

Grupos de trabajo iniciales para implementar la reforma energética

En 2015, la CRE estableció tres grupos de trabajo mediante el acuerdo para implementar la reforma energética. Se establecieron grupos de trabajo en materia de electricidad, gas natural y petróleo.

Desarrollo de la resolución para expedir permisos referidos al petróleo

Para la CRE, en 2015, el periodo clave de máximo volumen de trabajo fue con el establecimiento del nuevo régimen para los permisos del sector petrolero que, entre otras cosas, permitió que la CRE los otorgara en gran número a las gasolineras minoristas (11 028, CRE, 2015b) hacia finales de 2015. La CRE enfrentó este máximo volumen de trabajo formulando una resolución que estableció el formato de las solicitudes para permisos de transporte, almacenamiento, distribución, venta minorista y gestión del petróleo, petrolíferos, petroquímicos y bioenergéticos integrados. Esta resolución fue producto de varios grupos de trabajo y reuniones con los comisionados, y también estableció el mecanismo electrónico para presentar las solicitudes de permisos. El trabajo de seguimiento posterior para implementar esta resolución fue encabezado por un comisionado.

Grupos de trabajo hoy día en la CRE

Actualmente, la CRE tiene diferentes grupos, que incluyen:

- un grupo de trabajo en materia de normalización eléctrica

Recuadro 3.10. Grupos de trabajo de los comisionados establecidos por la CRE (cont.)

- un grupo de trabajo en materia de almacenamiento, transporte y distribución de turbosina y
- un grupo de trabajo en materia de normalización petroquímica y petrolífera.

Fuente: Información proporcionada por la CRE.

Participación de los comisionados en proyectos específicos

Los comisionados también participan en la elaboración de la regulación conforme a su interés en estos asuntos, junto con el personal. El personal mantiene al tanto a los comisionados sobre estos proyectos a medida que se desarrollan. Otras formas en que los comisionados pueden estar al día acerca del avance de los proyectos incluyen la petición de una nota informativa del secretario ejecutivo sobre la situación de un proyecto específico, o solicitando reuniones con el personal directamente. Una vez terminada, este comisionado presenta la regulación al Consejo de gobierno para que adopte una resolución.

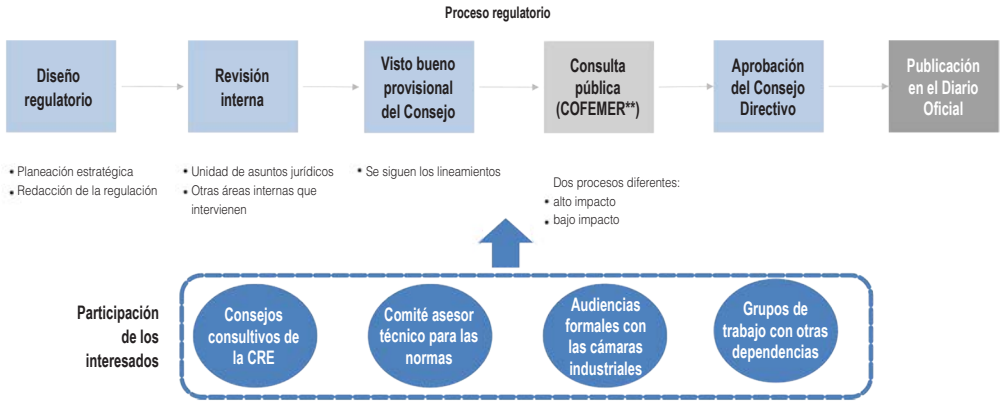
Procesos internos para la elaboración de reglamentos

La emisión y elaboración de reglamentos ha sido un eje significativo de las responsabilidades de la CRE desde la implementación de la reforma energética. La gráfica 3.6 plantea el criterio que sigue la CRE para elaborar internamente la regulación.

En la gráfica 3.6 se observa que hay varias etapas en el proceso de elaboración de los reglamentos de la CRE, los cuales disponen la consulta con las partes interesadas y el aseguramiento de la calidad. Sin embargo, como se mencionó, en estas etapas los comisionados intervienen (ya sea a través de grupos de trabajo o por participación directa) en el proceso de diseño y desarrollo y dan instrucciones a diversos equipos dentro de la CRE en diferentes etapas a medida que se elaboran los reglamentos.

Gráfica 3.6. Proceso interno de la CRE para elaborar la regulación

Los reglamentos pasan por varias etapas antes de que el Consejo Directivo los apruebe y de su publicación obligatoria en el Diario Oficial.*



* Artículo 4, Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA).

** La COFEMER está encargada de realizar la Evaluación de Impacto Regulatorio y el Proceso de Consulta Pública, Artículo 69-E, fracción II, LFPA.

Fuente: Información proporcionada por la CRE.

Aseguramiento de la calidad para las decisiones que se presentan al Consejo de gobierno para que adopte una resolución

A todos los comisionados se les mantiene informados de las decisiones que se presentarán en las reuniones del Consejo de gobierno por medio de juntas celebradas por anticipado en las que el personal explica los asuntos que se mostrarán para obtener una resolución. Estas reuniones brindan a los miembros del Consejo de gobierno la oportunidad de hacer comentarios al personal para que se resuelvan antes de la presentación de los proyectos para su resolución.

Todos los proyectos que se presentan al Consejo de gobierno para que resuelva deben contener el expediente completo del caso, que incluye las opiniones técnicas y jurídicas necesarias, así como el análisis económico cuando se requiera. Si bien anteriormente cada una de las áreas de la CRE firmaba sus opiniones para el expediente del caso, la CRE cuenta ahora con un sistema electrónico. Este sistema evita que los proyectos sean presentados al Consejo de gobierno si no tienen las opiniones técnicas y jurídicas requeridas.

Participación de los interesados

La CRE tiene mecanismos para consultar a las partes interesadas no gubernamentales (entidades reguladas, empresas, ciudadanos, asociaciones no gubernamentales) que incluyen:

- el Consejo Consultivo de la CRE y los consejos consultivos en materia de normas sobre hidrocarburos y electricidad
- audiencias que conduce la CRE con los interesados a petición de estos; y
- el proceso de consulta pública que lleva a cabo la COFEMER en torno a los reglamentos que elaboró la CRE.

Sin embargo, aunque la CRE está obligada a interactuar con los interesados cuando elabora los reglamentos (ya que estos necesitan pasar por el proceso de la COFEMER, que incluye la participación de los interesados) no se le exige que los consulte para todas las decisiones que toma. Por ejemplo, en decisiones sobre tarifas la CRE ahora solo interactúa con la empresa regulada.

Quejas y apelaciones

La CRE tiene un acuerdo con la PROFECO que comparte la responsabilidad de atender las quejas de los consumidores de electricidad (la CRE se ocupa de las quejas de los mayoristas y los principales usuarios, mientras que la PROFECO atiende las quejas de los consumidores residenciales). La CRE investiga y rectifica los problemas cuando está justificado. En contraste, no hay un proceso formal para atender las quejas que se relacionen con los hidrocarburos, sin embargo, está en desarrollo.

Según lo especificado en la LORCME, las decisiones de la CNH y la CRE solo se pueden apelar en tribunales federales por medio del amparo indirecto, que examina la constitucionalidad de la decisión. En este proceso, las entidades reguladas pueden presentar una querrela ante un juez después de que se adopte la decisión. Si el juez decide aceptarla, la CRE contrademanda y el juez entonces escucha el caso.

En estos casos, un fallo contra el regulador en el tribunal puede tener consecuencias significativas, ya que dictamina que una decisión del órgano regulador es inconstitucional. Las resoluciones de los tribunales federales pueden apelarse en segunda instancia en los Tribunales Colegiados de Circuito. Si es adecuado, las resoluciones tomadas en segunda instancia pueden impugnarse mediante el recurso de revisión ante la Suprema Corte de

Justicia de la Nación. En general, se considera que la complejidad y seriedad de las apelaciones que están a disposición de la industria pueden ser engorrosas y que, en el caso de los órganos reguladores coordinados, deberá haber un recurso intermedio para la revisión de decisiones del órgano regulador.

Herramientas de calidad regulatoria

Para los reglamentos sujetos a un proceso de revisión de la COFEMER, la CRE desarrolla una evaluación del impacto regulatorio (EIR) antes de presentar la regulación para revisión ante la COFEMER. La complejidad de este proceso de revisión depende del impacto previsto de la regulación, con un análisis cuantitativo detallado de la relación costo-beneficio para la regulación que se prevé afecte a un gran número de empresas y consumidores, y los altos costos regulatorios sociales de la implementación. Además, el análisis del impacto de la competencia y las evaluaciones de riesgos ambientales y de seguridad podrían efectuarse si se prevé que la regulación tenga un efecto directo sobre alguno de estos temas. Los reglamentos cuyo impacto regulatorio es moderado o reducido no tienen que presentar un análisis cuantitativo detallado de la relación costo-beneficio. Los reglamentos son objeto de consulta pública, donde terceros y la COFEMER ofrecen comentarios sobre el documento. La CRE examina los comentarios hechos sobre su regulación y da una explicación donde no incorpora comentarios.

Análisis de riesgos

La CRE ha hecho análisis de riesgos, pero no los realiza de manera sistemática. La CRE preparó una evaluación de riesgos de alto nivel con los jefes de unidades de la CRE a finales de 2016. Los riesgos que la CRE identificó para lograr sus objetivos dentro del sector energético como parte de este proceso aparecen en el recuadro 3.11.

Recuadro 3.11. Riesgos identificados por la CRE para el cumplimiento de su mandato en 2016

- Falta de coordinación entre áreas
- Las elecciones de 2018
- Incertidumbre económica externa

Recuadro 3.11. Riesgos identificados por la CRE para el cumplimiento de su mandato en 2016 (cont.)

- Incipiente separación de las actividades de la industria eléctrica (CFE)
- Desconocimiento de la regulación
- Entorno económico
- Falta de comunicación entre las dependencias
- Errores en la implementación
- Falta de recursos
- Recaudación de cuotas de las industrias regulatorias
- Corrupción
- Comportamiento monopólico
- Cambio político
- Cabildeo político
- Resistencia a las reformas políticas
- Resistencia a la liberación de precios
- Incertidumbre en las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos
- Entorno geopolítico desfavorable e impacto negativo en el precio de la energía

Fuente: Información proporcionada por la CRE.

Valoración ex post

A la Comisión para la Valoración del Desempeño Regulatorio se le encomendó la responsabilidad de evaluar la eficacia de la regulación que emite la CRE a la luz de los objetivos regulatorios definidos por el Consejo de gobierno y la normativa desarrollada por la SENER. Específicamente, la Comisión para la Valoración del Desempeño Regulatorio analiza el impacto que la regulación de la CRE tiene en la promoción de la competencia dentro del sector energético, así como la forma en que esta regulación ayuda a armonizar los incentivos privados para el logro del interés público y el bien común, la forma en que promueve a escala nacional un suministro de energía adecuado y eficiente, y apuntala su confiabilidad, estabilidad y seguridad. La Comisión para la Valoración del Desempeño Regulatorio no ha evaluado sistemáticamente

muchos reglamentos hasta ahora, porque todavía está elaborando gran parte de la regulación referente a la implementación de la reforma energética. La UPE está desarrollando un proceso para hacer la revisión *ex post* de la regulación.

La CRE considera que durante cierto tiempo no se requerirá la revisión *ex post* de la nueva regulación que emitió derivada de la reforma energética. La CRE ha atravesado por un proceso de modificación y actualización de la regulación en vista de las importantes modificaciones producidas en la industria y los objetivos de la reforma energética. La CRE considera que este proceso de actualización de la regulación podría verse como una forma de revisión *es post*.

Además, la CRE está revisando sus metodologías y procesos para fijar tarifas. Busca que el criterio que aplica para determinar las tarifas sea congruente en los productos que ahora regula en los hidrocarburos, y mejorar los datos de solidez que recaba de la industria regulada (que ayudará a la CRE a comparar costos entre empresas reguladas). La CRE intenta emplear sus consejos consultivos y grupos de trabajo para obtener las opiniones de los interesados respecto a las modificaciones a estos procesos. Debido a que la CRE está volviendo a emitir reglamentos, además de esto, también será válido el proceso formal de la COFEMER.

Rendimiento y resultados

Evaluación del desempeño de las entidades reguladas y el mercado regulado

La CRE recaba diversa información técnica, económica y financiera de cada uno de los distintos permisionarios y empresas reguladas en la industria eléctrica y de los hidrocarburos. La CRE también recibe información por medio de otras actividades, incluyendo:

- requisitos de informes vigentes en los permisos
- visitas de verificación
- monitoreo del mercado eléctrico mayorista y
- revisiones de tarifas.

Parte de la información que proporciona la industria se hace pública, como los informes de desempeño que entregan los permisionarios para suministrar energía eléctrica, los asuntos técnicos y las condiciones para la prestación de servicios de los proveedores de la transmisión y distribución eléctricas y sobre el funcionamiento de los generadores de energía. En contraste, los informes

que proporcionan los permisionarios en materia de hidrocarburos no son de divulgación pública. La Ley de Hidrocarburos contempla que la estadística será publicada para el sector y, a través de un boletín electrónico, los permisionarios facilitan datos que incluyen su capacidad, tarifas y términos y condiciones de la prestación del servicio.

Para algunas de sus funciones, a la CRE le atribuyeron la responsabilidad de proporcionar información al público y también a otras dependencias. Por ejemplo, con la reciente decisión de adelantar la liberalización de los mercados de gasolina y diésel, la CRE ahora tiene que gestionar un sistema de información de precios de los productos que deberá estar a disposición del público y ofrecer los precios de forma conjunta y por zona.

La CRE también desarrolla un sistema de seguimiento de las transacciones comerciales para productos refinados, gas natural y GLP. Esto da seguimiento a los suministros desde la refinería o el punto de importación hasta la estación de servicio minorista. Esta información permitirá a la CRE saber donde se ubica el abasto en la cadena de suministro y determinar el origen lícito de los combustibles. Los principales retos que enfrenta la CRE al recabar la información de desempeño incluyen garantizar que recibe información organizada sobre la calidad. Para solucionarlo, la CRE está estableciendo un sistema para recopilar, procesar y desarrollar indicadores para el monitoreo periódico del sector energético usando la información que recibe de las empresas reguladas.

Evaluar el desempeño del órgano regulador

Como ya se mencionó, la CRE informa de su desempeño a la SHCP actualizando las matrices de indicadores de resultados para electricidad e hidrocarburos en forma trimestral. Sin embargo, en ausencia de un plan estratégico, estas medidas no están ligadas a los objetivos de mediano y largo plazo de la CRE. La CRE considera que los indicadores vigentes informan su desempeño con base en la MIR y pueden actualizarse una vez que divulgue su plan estratégico en 2017.

La CRE también elabora un informe anual y contribuye a los informes elaborados por la Presidencia de México y la SENER. También hay otros mecanismos para rendir cuentas periódicamente, incluyendo:

- auditorías practicadas por los órganos internos y federales de control
- al comisionado presidente se le puede pedir que comparezca ante el Congreso.

Bibliografía

- CRE (2017), Consejo Consultivo, www.cre.gob.mx/ConsejoConsultivo/CC/index.html (acceso: 21 de abril de 2017).
- CRE (2016), “Presentan estrategia de flexibilización de mercados de gasolinas y diésel”, www.gob.mx/aperturagasolinas/prensa/presentan-estrategia-de-flexibilizacion-de-mercados-de-gasolinas-y-diesel-88608 (acceso: 13 de febrero de 2017).
- CRE (2015a), *20+1 CREando confianza paralos mexicanos*, México.
- CRE (2015b), “Reform of the Energy Sector”, <https://www.lbcg.com/media/downloads/events/519/efm15-day-1-9-50-guillermo-zuniga-cre.8887.pdf> (acceso: 21 de abril de 2017).
- CRE (2001), “Five year report 1995-2000”, <http://cre.gob.mx/documento/1430.pdf> (acceso: 21 de abril de 2017).
- SENER (2014), Key Elements of the Energy Reform, <https://www.nho.no/siteassets/nhos-filer-og-bilder/filer-og-dokumenter/internasjonalt/key-elements-energy-reform-2.pdf> (acceso: 12 de febrero de 2017).
- SHCP (2016), “Metodología para la determinación de precios máximos de gasolinas y diésel así como precios máximos vigentes en enero de 2017” (Methodology for the determination of maximum prices for gasoline and diesel as well as maximum prices in force in January 2017), www.gob.mx/aperturagasolinas/prensa/metodologia-para-la-determinacion-de-precios-maximos-de-gasolinas-y-diesel-asi-como-precios-maximos-vigentes-en-enero-de-2017 (acceso: 21 de abril de 2017).

ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DE DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Éstos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

Gobernanza de reguladores

Impulsando el desempeño de la Comisión Reguladora de Energía de México

Como “árbitros del mercado”, los órganos reguladores necesitan estar constantemente en alerta, dar seguimiento a las tendencias y evaluar el impacto de sus decisiones. ¿Qué debería medirse? ¿Es posible atribuir las consecuencias a las decisiones de los órganos reguladores? ¿Cómo hacer un uso eficaz de lo que se mide? ¿Cómo optimizar la gobernanza y la estructura organizacional del regulador? Abordar estas preguntas con eficacia puede determinar en última instancia si los trenes llegarán a tiempo, si sale agua limpia en la llave, si las luces encienden, si el teléfono y el internet funcionan y si hay dinero en los cajeros automáticos. Para ayudar a los reguladores a definir cómo evaluar mejor su desempeño, la OCDE ha desarrollado un Marco para la Evaluación del Desempeño de los Reguladores Económicos (PAFER, por sus siglas en inglés) observa a las instituciones, los procesos y las prácticas que ayudan a los reguladores a mejorar su impacto y se basa en la premisa de que la gobernanza de los reguladores afecta su desempeño.

Este informe aplica el PAFER a la Comisión Reguladora de Energía (CRE) de México y evalúa sus funciones, sus prácticas y su comportamiento. El análisis se centra en la gobernanza interna e incluye las estructuras y procesos empleados para tomar decisiones, gestionar recursos financieros, atraer y retener talentos, gestionar datos y evaluar el desempeño. El informe identifica retos y oportunidades para la mejora y es complementario de los estudios de la gobernanza interna de otros dos órganos reguladores en materia energética, la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA) y la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), así como el estudio de la gobernanza externa del sector energético del país, *Impulsando el desempeño de los órganos reguladores en materia energética de México*.

<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ner.htm>

Consulte esta publicación en línea: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280960-es>.

Este trabajo está publicado en OECD iLibrary, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos de la OCDE.

Visite www.oecd-ilibrary.org para más información.

OECD publishing
www.oecd.org/publishing



ISBN 978-92-64-28091-5
42 2017 41 4 P

