



Universidad Nacional
Autónoma de México



Programa
Universitario
de Estudios
del Desarrollo
UNAM

Documento

de

trabajo

Desafíos inmediatos de la
reforma energética

15

Ramón Carlos Torres Flores

Abril 20

2015

DESAFÍOS INMEDIATOS DE LA REFORMA ENERGÉTICA

Ramón Carlos Torres Flores¹

Los desafíos en la implementación inmediata de la Reforma Energética se pueden visualizar desde múltiples posicionamientos. Uno de ellos es cuestionar la validez de sus fundamentos y remitir el desafío a otros ámbitos de orden político a fin de proponer modificaciones de fondo o la remoción de lo establecido hasta ahora. La motivación es simple: el nuevo paradigma energético gestado por la Reforma careció de perspectiva histórica y de consideración estratégica respecto a las incertidumbres que determinan la evolución de la energía en México y en el mundo. Más todavía, en su formulación se careció de un diagnóstico transparente y democrático vinculado a una propuesta de desarrollo económico y social nacional que le diera horizonte a los cambios estructurales propuestos. Privó la simplicidad de presunciones doctrinarias tendientes a contraer el ámbito de los hidrocarburos propiedad de la Nación y a replegar la acción del Estado en favor de la supremacía de las fuerzas competitivas del mercado. Las consecuencias han sido, desde el inicio de su implementación, el tropiezo permanente ante circunstancias imprevistas, coyunturales o deliberadamente ignoradas, como han sido la reciente caída abrupta de los precios internacionales del petróleo, el consecuente desincentivo de las empresas privadas transnacionales por los negocios petroleros, el vacío para encarar la transición energética global y nacional y la débil propuesta para articular el sector energético con la estructura productiva nacional.

¹ Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM (PUED).

Otra forma de visualizar los desafíos inmediatos en la implementación de la reforma energética es concentrarse en los obstáculos puntuales que dificultan o impiden alcanzar los resultados esperados e identificar vías de solución congruentes con los planteamientos esenciales que postuló la reforma en favor del crecimiento económico viable, sustentable e incluyente. El ánimo de esta forma de visualizar los desafíos es crear condiciones políticas más propicias para un debate democrático y abierto tendiente a corregir las deficiencias de la reforma y a colocar en el centro de la política económica sus objetivos fundamentales, los de crecimiento incluyente y sustentable, no los accesorios de desplazar al Estado por la inversión extranjera directa.

Es precisamente en este sentido que se consideran en este Ensayo tres desafíos inmediatos en la implementación de la Reforma Energética, entre los muchos que merecen consideración. Uno, es el cumplimiento de las metas petroleras para 2018. Otro, es la forma de hacer frente a la baja de precios del petróleo y a su apéndice, el recorte presupuestal, también en el horizonte inmediato. Y otro tercero, aunque por razones de espacio no se aborde en toda su magnitud, es la urgencia de romper debilidades, ausencias y rezagos respecto a temas energéticos prioritarios que se marginan o atienden de manera forzada, como son el Sistema Nacional de Refinación, las actividades petroquímicas y de fertilizantes, la inclusión social del crecimiento, el impacto ambiental, el equilibrio ecológico y la articulación efectiva de la actividad petrolera con la industria, la investigación, la academia y la educación superior.

Cumplir las metas de la Reforma

Los resultados en la instrumentación jurídica, institucional y burocrática de la Reforma Energética se distancian cada vez más de los objetivos y metas que le dieron origen y de las argumentaciones esgrimidas como justificación de su puesta en marcha.

El desafío es elemental, reflexionar, pública y democráticamente, sobre la brecha que de inmediato se ha abierto y tiende a acentuarse entre realidad y cumplimiento de metas, a fin de identificar causas y proponer, y en su caso exigir, acciones conductoras a la reducción de la brecha. Esto desde luego, si aún se aspira a cumplir las metas establecidas en la Reforma para el horizonte inmediato de 2018. De inicio, se considera necesario romper pretensiones de minimizar los hechos, de atribuir el distanciamiento a circunstancias externas, de reiterar promesas de un futuro promisorio sin sustento convincente --a cambio de evitar la valoración de la realidad-- y de insistir en escatimar información sobre el manejo de las reservas y la riqueza petrolera de la Nación.

La extracción de petróleo crudo y gas natural fue en 2014 un sexto y un décimo inferior, respectivamente, de las metas nacionales establecidas para 2018. Lo más grave, no se observa inflexión en la tendencia secular a disminuir ese distanciamiento. La restitución de reservas de hidrocarburos al 100%, otra meta fundamental de la Reforma, se situó en alrededor de 80% en 2014, distante por segundo año consecutivo del objetivo propuesto. Los resultados son análogos y se repiten respecto a otras metas articuladas a la dinamización de la actividad petrolera, tales como el crecimiento del PIB y el empleo, el superávit externo energético, la maximización de las finanzas públicas, etc.

En virtud de la Ronda Cero, la SENER asignó a PEMEX en agosto del año pasado, el 81% de las reservas denominadas 2P (suma de probadas y probables) y el 21% de los recursos prospectivos. La asignación incluyó casi todas las reservas probadas de hidrocarburos

(97%) y una parte significativa de las áreas donde se alojan las probables (67%). De ese modo, el cumplimiento de las metas nacionales de extracción y restitución de reservas, en un horizonte inmediato, quedó supeditado al despliegue de las capacidades de PEMEX para operar en su nueva conformación de organismo público descentralizado en conversión a empresa productiva del Estado.

No obstante, sorprende que en vez de activar y fortalecer esas capacidades, particularmente en la ejecución de proyectos de extracción y exploración, en apego al diseño formal de la Reforma Energética, el Gobierno Federal insista en acciones inciertas contrarias al propósito de hacer de PEMEX la empresa competitiva y eficiente capaz de cumplir el objetivo deseado.

El postulado medular de la Reforma Energética esgrimido por sus impulsores fue abrir a las empresas privadas el aprovechamiento del subsuelo mexicano, en particular el que se sitúa en aguas profundas, formaciones de lutitas y campos complejos como los de Chicontepec, a fin de permitir al país hacer acopio de inversiones, tecnología y asunción compartida de riesgos, y lograr de esa manera suplir las carencias acumuladas del organismo público descentralizado a cargo de esos aprovechamientos.

El postulado se impuso en el diseño y puesta en práctica de la Reforma y sigue siendo cuestionable, no se ofreció sustento ni evidencia de que fuese una opción adecuada y mucho menos la única. Lo inadmisiblesin embargo, ahora, en la fase de implementación, es pretender extender dicho postulado a las capacidades de PEMEX en aguas someras y áreas terrestres convencionales, resulta contrario a los hechos. En pocos sitios del mundo, Arabia Saudita e Irak, por ejemplo, los costos efectivos de extracción son inferiores a los de PEMEX. Su trayectoria y resultados colocan a la empresa como líder mundial y pionera en la explotación de esos segmentos de la actividad petrolera. Así fue reconocido por el Gobierno Federal, en los hechos, al asignarle en la Ronda Cero la casi totalidad de los

campos en producción y áreas en exploración en aguas someras y superficiales terrestres convencionales, donde precisamente se alojan las reservas probadas y probables de hidrocarburos con que cuenta la Nación.

Sin embargo, múltiples acciones en la instrumentación de la Reforma Energética se alinean en sentido diferente. En efecto, al tiempo que se hizo pública la respuesta de SENER respecto a la Ronda Cero, se informó que PEMEX solicitaría migrar parte de los campos en producción y áreas en exploración que le fueron asignados al nuevo esquema de licitaciones y contratos previsto en la Reforma Energética. El volumen de reservas 2P propuesto para migrar cubre la quinta parte de las que le fueron asignadas. Se trata de campos y áreas correspondientes a 22 contratos vigentes que suscribió PEMEX en el pasado con empresas privadas (Contratos de Obra Pública Financiada, COFP, e Integrales de Exploración y Producción, CEIP) y de 14 campos de extracción y exploración en los que mediante contratos de “Farm-out” se pretende establecer asociaciones con empresas privadas extranjeras. Hasta el 21 de marzo de 2015, no se ha producido tal migración, a lo cual se suman incertidumbre derivadas de las nuevas circunstancias del mercado internacional de los hidrocarburos.

No solo eso, el régimen fiscal de PEMEX constituye un incentivo perverso que estimula la migración a la contratación de empresas privadas, al margen de sus propias capacidades productivas. Más todavía, se alienta la migración sin mediar un análisis y evaluación de lo que significó para PEMEX y la Nación la experiencia de la participación privada mediante los contratos COFP y CEIP.

Por otra parte, el presupuesto autorizado a PEMEX para inversiones en proyectos de producción y exploración en 2014 superó apenas 1% la cifra del año anterior, en términos reales. Ello explica en parte que el volumen contratado de información sísmica bidimensional (2D) y tridimensional (3D) disminuyera 11% y 57%, respectivamente, que el

número de pozos terminados y en operación decreciera 35% y 3%, respectivamente, y que los equipos de perforación de redujeran en 29% los de exploración y 13% los de desarrollo. Es fácilmente previsible el impacto de estos indicadores en la actividad de PEMEX para la consecución de los objetivos de producción, mantenimiento y exploración.

La pretendida autonomía de PEMEX atribuida a la Reforma no se refleja en la capacidad de organizar y disponer con autonomía recursos de inversión a fin de cumplir las metas de extracción y exploración. Véanse algunas evidencias:

- Alrededor de 46 dólares por cada barril producido en 2014 se utilizaron para cumplir obligaciones fiscales y financieras y solo 15 dólares se destinaron a inversiones en proyectos de exploración, extracción y mantenimiento.
- La reestructuración financiera de PEMEX contemplada en la Reforma Energética para liberar pasivos laborales, aún no se implementa, con lo cual sus Estados Financieros registran patrimonio negativo (al finalizar 2014 el patrimonio negativo de PEMEX fue equivalente al 36% de sus activos).
- Se ha iniciado el proceso de licitaciones de la Ronda Uno, pero se ha sido omiso en cumplir la disposición constitucional de resarcir a PEMEX las inversiones efectuadas en los campos y áreas sujetos a dicho proceso.
- La SHCP decidió a fines de enero recortar en 2.6% el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por el Congreso para 2015. Exactamente la mitad del recorte recayó sobre PEMEX y un 8% sobre CFE, sin que a la vez se tomaran provisiones para permitirles ajustar sus respectivos presupuestos de ingresos y sus balances financieros, también aprobados por el Congreso y a los cuales deben sujetarse ambas empresas. La consecuencia ineludible fue la reducción automática de su gasto, sin reparar previamente en las consecuencias puntuales que ello acarrea. En el caso de PEMEX se impactó la ejecución de inversiones en extracción, exploración y mantenimiento, en virtud de que fue insuficiente cancelar

temporalmente o en definitiva proyectos en refinación y disminuir el gasto corriente de la empresa.

El desafío ahí está. Si se aspira a que la empresa explote adecuadamente los campos y áreas que le fueron asignados en la Ronda Cero y contribuya a cumplir las metas de la Reforma Energética en el horizonte inmediato, es necesario eliminar incertidumbres y restricciones financieras que limitan su capacidad de ejecutar proyectos de inversión en extracción y exploración, particularmente en aguas someras y campos terrestres convencionales.

Un ejemplo ilustra lo anterior. El 27 de febrero pasado, PEMEX anunció públicamente el éxito que logró 17 días antes, al extraer ese día más de 5 mil barriles de crudo pesado en los campos Ayatsil-Tekel-Ultsil, en tirantes de agua de 125 metros, que no se pueden considerar aguas profundas. Estos campos forman parte de los que se informó formarán parte de la Ronda Uno a fin de migrar a sociedades "Farm-out". Lo sensato, como empresa, ante el éxito anunciado, hubiera sido dotarla de recursos y facilidades ad-hoc y flexibles, en el marco jurídico de la Reforma, para cumplir la meta de esos campos, meta que fue establecida en 747 millones de barriles de petróleo crudo equivalente. No resulta empresarial ni benéfico para el patrimonio de la Nación, insistir en colocar a estos campos en el "turno" de espera de la Ronda Uno para migrar mediante licitaciones a contratos de producción o utilidad compartida o licencias, cuando por el contrario deben solventarse sus necesidades puntuales de recursos, tecnología u otros requerimientos específicos, si se aspira a que cumpla la meta. Al mismo tiempo, es inadmisibles pretender dilapidar la renta petrolera de estos campos a cambio de atraer la participación de inversionistas extranjeros cuando se trata de campos en extracción donde PEMEX demuestra sus capacidades.

Adecuar la Reforma a la baja del precio del petróleo

La caída del precio internacional del crudo, y en concomitancia de los demás hidrocarburos, impacta en sentidos contrapuestos al país: adversamente, en tanto exportador de crudo y, en sentido inverso, esto es, positivamente, en tanto importador de gasolinas, diesel, gas natural, y otros derivados del petróleo.

En 2014 el valor de las exportaciones y el de las importaciones petroleras ascendieron casi a la misma magnitud, 41 mil millones de dólares, como resultado de la tendencia secular observada en la disminución creciente del tradicional superávit en la balanza comercial petrolera del país. En términos estrictos, el impacto para el país de la baja del precio del crudo y de los hidrocarburos en 2014 fue neutral.

Uno de los objetivos de la Reforma es revertir la tendencia a la disminución del déficit externo petrolero, es decir, retomar la senda superavitaria en materia de energía. Si los precios de los hidrocarburos permanecen bajos y se mantiene estable la relación de precios de las exportaciones e importaciones petroleras, el resultado de retomar la senda superavitaria resulta en una paradoja: la baja de precios de los hidrocarburos perjudica la cuenta comercial externa del país. Lo aconsejable y obvio es revisar el impacto de la baja de precios del petróleo en los fundamentos de la política comercial externa prevaleciente. En el horizonte inmediato, además de la conducta de los precios de los hidrocarburos se combina una persistente reducción en los volúmenes de extracción y exportación de crudo y la tenaz astringencia acumulada y reiterada de inversiones en refinación, petroquímica y fertilizantes, lo cual redundará en presiones crecientes a importar más productos derivados del petróleo y en fortalecer la necesidad de revisar la política comercial externa no sólo en función del impacto de la baja de precios del petróleo, sino en un sentido integral de país con los demás componentes de la cadena productiva de los hidrocarburos.

Al interior del país el reparto de perjuicios y beneficios por la baja del precio del petróleo es desigual en todos los órdenes, uno de ellos, en el reparto de impactos entre Gobierno Federal, empresas productivas del Estado, los industriales y los consumidores finales de derivados del petróleo y sus derivados.

A fin de protegerse de una eventual fluctuación de los precios del crudo en 2015, y proteger por ende la estabilidad de la base fiscal recaudatoria de los ingresos petroleros, el Gobierno Federal suscribió el pasado mes de noviembre, por onceavo año consecutivo, coberturas petroleras tipo *put*, en los mercados financieros de los Estados Unidos. Los contratos de opción cubrieron la exportación de 228 millones de barriles de crudo, equivalentes al 26% de la extracción programada para 2015. Mediante estos contratos y la disponibilidad de recursos del Fondo de Estabilización de Ingresos Presupuestarios, anunció la SHCP, se garantizaban los ingresos petroleros de 2015 contra reducciones en el precio del crudo. Ello implicaba, según la dependencia federal, que el Presupuesto de Egresos de la Federación no estaría expuesto al riesgo de dichas reducciones.

Surgen al respecto dos interrogantes obligadas: ¿ante la eventual reducción del precio del crudo, cómo se solventaría la exposición al riesgo de los ingresos fiscales del restante 74% de la producción que también forma parte de la base recaudatoria de los ingresos petroleros y no fue incluida en la contratación de coberturas? y ¿si el Gobierno Federal cubrió la totalidad de los ingresos petroleros para 2015, sobre quién recaería la exposición al riesgo por la eventual reducción de precios del crudo en lo que hace al 74% restante de la producción no incluida en la contratación de coberturas?

Como es habitual en este tipo de decisiones hacendarias, campeó la carencia de transparencia o más grave, el ocultamiento, a base de imprecisiones o ambivalencias, sobre la forma en que el Gobierno Federal decidió transferir la exposición al riesgo del volumen del petróleo crudo no incluido en las coberturas.

Se puede inferir, a partir de la información publicada, que la exposición al riesgo correspondiente al volumen de crudo destinado al Sistema Nacional de Refinación (55% de la extracción), se transfirió a PEMEX y, finalmente, a los consumidores nacionales de petróleo y sus derivados. Ello se debe a que los precios de transferencia del crudo destinado a Refinación y los precios al público de las gasolinas, del diesel, del gas LP y de otros derivados, se fijaron en 2015, por Ley, con independencia de lo que acontece en la cotización internacional del crudo. Esto es, respecto a la porción del crudo procesado en el país, la exposición al riesgo al menos en 2015, recayó en el Sistema de Refinación y finalmente en los consumidores.

La exposición al riesgo del restante 19% del crudo excluido de la contratación de coberturas se transfirió también a Refinación y por último a los consumidores finales, mediante un mecanismo de transmisión indirecto análogo al anterior. En efecto, el valor de esta exposición equivale al beneficio que origina al Gobierno Federal la eventual disminución de los precios internacionales de importación de las gasolinas, el diesel y el gas LP. Ello se debe a que los precios de venta al público en el mercado local de estos combustibles se determinan, como se dijo, conforme al nivel establecido a principios de 2015, con indiferencia a lo que sucede en las cotizaciones internacionales de estos productos. El beneficio derivado de eventuales disminuciones de precios de importación no se transfiere a PEMEX ni a los consumidores, redundando en mayor recaudación del Gobierno Federal. De ese modo, también en este caso, el Gobierno Federal transfiere a los consumidores el riesgo a la exposición de los precios del crudo.

El Centro de Estudios del Sector Privado A. C. elaboró un ejercicio numérico para 2015 que ilustra lo anterior. Calcula en 45 mil millones de pesos el impacto negativo en los ingresos del Gobierno Federal que no fueron cubiertos del riesgo de disminución de los precios internacionales del crudo, mediante la suscripción previa de coberturas. Por otra parte, estima en 143 mil millones de pesos la ganancia generada por menores precios en la

importación de gasolinas y diesel, ganancia que retiene el Gobierno Federal y no repercute al consumidor final de estos combustibles, en virtud de la forma establecida por la Reforma Energética para fijar los precios en el mercado nacional durante 2015. El saldo neto, se concluye, es positivo por 98 mil millones pesos, a favor del Gobierno Federal.

Otros datos elocuentes apuntan en esa dirección. En enero de este año la recaudación del IEPS en gasolinas y diesel superó en 26 mil millones de pesos la del mismo mes del año anterior, en tanto los ingresos no tributarios decrecieron en 21 mil millones de pesos, en medida importante por la menor recaudación de derechos sobre el petróleo. En adición y en contraste, los ingresos por ventas de PEMEX se redujeron en 17 mil millones.

Por otra parte, los precios al consumidor de combustibles líquidos son significativamente superiores a los del de referencia de los Estados Unidos. El subsidio a las gasolinas y el diesel opera ahora como un gravoso impuesto, en perjuicio de los consumidores.

Con la implementación de la Reforma Energética, el régimen fiscal que aplica a PEMEX en 2015 torna más precaria su situación para invertir en proyectos de explotación del subsuelo, respecto al año anterior. Si estima que si el precio del crudo se sitúa por debajo de 52 dólares, los ingresos de PEMEX provenientes de las asignaciones de la Ronda Cero se verán mermados respecto al régimen anterior.

La reducción del precio del crudo constituye sin duda un desafío inmediato en la implementación de la reforma energética y como tal debe enfrentarse para tomar decisiones en dicho proceso. Recortar el gasto público como medida preventiva para afrontar las consecuencias de dicha reducción resulta perjudicial para el crecimiento económico y debilita las inversiones productivas de las empresas productivas del Estado, en particular de PEMEX. El recorte no se puede justificar con el argumento de la baja de precio del petróleo. En efecto, la exposición al riesgo de los ingresos y egresos de la

federación para 2015, atribuible a la menor cotización del crudo, fue asegurada por el Gobierno Federal mediante la contratación de coberturas, como se dijo en su oportunidad, y mediante la transferencia del riesgo a los consumidores nacionales de derivados del petróleo, en la parte no incluida en las coberturas. Es inadmisibles por tanto pretender justificar el recorte del presupuesto de egresos aprobado previamente por el Congreso, con el argumento de la baja del precio del crudo. El fundamento de dicha acción fue adoptar medidas preventivas a fin de mantener la estabilidad en el mediano plazo ante situaciones supervenientes que pudieran afectar negativamente la estabilidad financiera; además de los precios del petróleo se sumó a estas situaciones el eventual aumento de las tasas nacionales de interés, la depreciación del tipo de cambio y el menor dinamismo de la economía mundial.

El desafío de las fluctuaciones del precio de los hidrocarburos es adecuar la actividad petrolera a las nuevas circunstancias mercado petrolero mundial, en función de los intereses nacionales. No son compatibles con el interés nacional los objetivos de mermar las capacidades de inversión y ejecución de proyectos de PEMEX, de sacrificar parte de la renta petrolera del Estado como medio de mejorar la competitividad del país y de incentivar la inversión extranjera para neutralizar parcialmente la menor rentabilidad ocasionada por menores precios. Es obligado ubicar que la inversión privada en el petróleo, especialmente la extranjera directa, no puede ser el objetivo de la reforma energética. Al mismo tiempo, el objetivo del que se pregona nuevo paradigma energético debe supeditarse al interés nacional. La baja del precio del crudo obliga a replantear la estrategia energética del país, su impacto en las finanzas del Gobierno Federal constituyen un fragmento que reclama una visión integral de los aspectos más sensibles para el desarrollo.

Superar rezagos en áreas de prioridad nacional

Es notorio, en los hechos jurídicos e institucionales, que la primicia en la implementación de la reforma energética es recuperar el dinamismo decreciente de la exploración y extracción de hidrocarburos del sub suelo, a base de inversión privada directa nacional y sobre todo extranjera. Otro objetivo, también prioritario, es abastecer el mercado interno con la importación de energía y la realización de inversiones en infraestructura que faciliten la introducción al territorio nacional. Uno tercero consiste en hacer cumplir la aspiración de que la renta petrolera redunde en el desarrollo económico de largo plazo, como lo señala la constitución. Estos tres propósitos configuran una forma de visualizar la inserción energética del país en los mercados globalizados. Los demás objetivos económicos, sociales y ambientales contenidos en la reforma son marginales o se pliegan a estos grandes propósitos. El desafío es rescatarlos no solo para hacer viable el esquema de inserción global sino para darle verdadero sentido a la reforma energética en función del desarrollo y los intereses de la Nación.

Las consecuencias del descuido y parálisis relativa del Sistema Nacional de Refinación, de la petroquímica y la industria de los fertilizantes inciden adversamente en la economía nacional. Insistir, como se ha hecho en las últimas dos décadas, en el abandono relativo del mantenimiento y la mejoría en la eficiencia energética de las instalaciones de PEMEX, a fin de crear condiciones propicias para el desmantelamiento y liquidación o venta de sus activos industriales es una opción contraria a los intereses nacionales. Por el contrario, los criterios de competitividad que ofrece la Reforma Energética son el mejor fundamento para revisar y romper dicha insistencia. Una opción que merece consideración es administrar y operar sus instalaciones con sentido de empresa productiva del Estado, es un imperativo nacional evaluar e identificar los mecanismos que garanticen su factibilidad económica. El destino del Sistema Nacional de Refinación merece un debate amplio, informado, democrático y puntual, en función de los intereses nacionales. Hasta ahora

privan la incertidumbre, el rezago y la irregularidad en que se colocado a estas actividades. Ahí reside un desafío inmediato en la implementación de la Reforma Energética.

Los propósitos de inclusión social de la reforma energética han sido hasta ahora aspiraciones carentes de sustento, análisis y acción. Es necesario considerar la carga directa e indirecta que significa para la desigualdad económica y social los elevados precios locales de los combustibles, la inercia en el uso de fuentes de energía adversas a la salud, el escaso aprovechamiento selectivo de energías compatibles con el desarrollo sustentable, las dificultades de acceso energético a amplios sectores de la población y, en general, la falta de prelación de los objetivos sociales en la implementación de la reforma energética.

La reforma energética configuró un sistema de protección ambiental donde el equilibrio ecológico se escindió en dos partes. El que corresponde al sector de hidrocarburos, materia de atención de una Agencia autónoma especializada, y el de las demás actividades humanas relacionadas con el ambiente y el equilibrio ecológico. La Constitución mandató al Congreso a hacer las adecuaciones legislativas en materia ambiental, sin embargo, éste no cumplió con dicho mandato. Las posibilidades de salvo guardar la convergencia de las partes escindidas reside en la adopción de mecanismos de coordinación sujetos a la discrecionalidad fincada en una frágil institucionalidad. El desafío consiste en garantizar dicha coordinación y en que el legislativo cumpla con el mandato constitucional.