



México Evalúa

MAPA DE VIGILANCIA

del Estado sobre sus empresas productivas

Propiedad, neutralidad en los mercados
y responsabilidad corporativa en Pemex y CFE



COMPETENCIA



Contenido

2 Presentación

4 Capítulo 1. Contexto y relevancia de este diagnóstico

5 El gobierno corporativo a la luz de las directrices de la OCDE

6 Los alcances del estudio

8 Capítulo 2. El Estado mexicano como propietario de las EPE.

¿Cómo lograr que el Estado sea un dueño más responsable?

9 Marco teórico: política de propiedad y ejercicio de derechos de propiedad

13 El Estado mexicano como dueño de las Empresas Productivas del Estado

15 Entidades del Poder Ejecutivo que representan al Estado como propietario

17 Problemáticas en el Poder Ejecutivo respecto de la vigilancia de la propiedad y de los objetivos de las EPE

22 Problemáticas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

25 Órganos del Poder Legislativo que representan al Estado como propietario

26 Problemáticas del Poder Legislativo respecto de la vigilancia de la propiedad y de los objetivos de las EPE

30 Problemáticas de la Auditoría Superior de la Federación

33 Capítulo 3. El Estado mexicano como regulador de las EPE. ¿Cómo velar por una competencia entre empresas públicas y privadas en igualdad de condiciones?

34 Marco teórico: neutralidad regulatoria para el buen gobierno de las empresas estatales

36 El Estado mexicano como vigilante de las EPE en el mercado

41 Problemáticas en el desempeño de los reguladores económicos como vigilantes de las EPE

47 Operadores de red

48 Problemáticas en el desempeño de los operadores de red como propietarios de las EPE

52 Entidades de Monitoreo

56 Problemáticas en el desempeño de los organismos de monitoreo en su función como propietarios de las EPE

59 Capítulo 4. El Estado como vigilante de la responsabilidad corporativa.

¿Cómo lograr que las EPE sean efectivas y den prioridad a sus políticas de responsabilidad socioambiental y anticorrupción?

60 Marco Teórico

62 Sobre la vigilancia de la política de responsabilidad social

63 El Estado mexicano como vigilante de las EPE en materia de responsabilidad corporativa

65 Mecanismos y entidades vigilantes de la política anticorrupción en las EPE

66 Modelos de control y vigilancia de las EPE antes y después de la Reforma Energética de 2013

68 Mecanismos y entidades vigilantes de la política de responsabilidad social en las EPE

72 Problemáticas en la vigilancia del Estado respecto de la responsabilidad corporativa de las EPE

78 Problemáticas en la vigilancia de las políticas de responsabilidad social y mediambiental de las EPE

84 Conclusión y recomendaciones

91 Bibliografía



Presentación

EDNA JAIME | DIRECTORA DE MÉXICO EVALÚA

El objetivo prioritario de Pemex y CFE es generar valor económico y rentabilidad para el Estado mexicano, bajo una actuación transparente, honesta, eficiente, y con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental. Así lo mandata la Constitución; así se delimitó durante su transición de empresas paraestatales —por utilizar una terminología antigua— a Empresas Productivas del Estado (EPE).

Cumplir con este propósito es un reto enorme y global: atender la demanda energética de la forma más *sostenible* posible, en el sentido amplio de la palabra, es una de las discusiones más importantes en las que se enfrascan hoy los gobiernos de prácticamente todos los países. México, en este sexenio, le ha puesto a sus empresas del sector energético un listón todavía más alto; las ha convertido en la principal palanca de desarrollo. Es decir, a la necesidad de funcionar *en tanto empresas* se le suma la obligación de empujar el tren completo de la economía.

La misión se antoja imposible (máxime si tomamos en cuenta la catastrófica situación financiera de Pemex, que en los primeros seis meses de 2020 registró una pérdida neta de cerca de 606 mil millones de pesos) si no se ejecutan mejoras urgentes en el gobierno corporativo de las EPE. El trabajo que ha hecho el programa de Regulación y Competencia Económica de México Evalúa se ha centrado precisamente en analizar su desempeño y

proponer este tipo de mejoras. En 2019 evaluamos a los órganos al interior de las empresas. En esta ocasión nos centramos en la descripción y mapeo de las entidades del Estado mexicano que, desde el 'exterior', tienen una responsabilidad relevante en la consecución de ese buen funcionamiento.

No es una labor simple. Tales entidades se configuran como una suerte de constelación alrededor de Pemex y CFE: así de desconcentrado es el modelo surgido en la reforma energética de 2013, cuando se fincó el régimen especial de las EPE. Es necesario trazar la 'carta' de esa constelación; establecer qué le toca a cada entidad, cuáles son sus límites, en qué funciones pueden estar excediéndose y en cuáles otras se quedan cortas. Este estudio se origina, entonces, en la hipótesis de que la clave de un buen gobierno corporativo para nuestras EPE está en que las instituciones encargadas de determinar la política energética y su regulación tengan claro su papel como dueñas de estas empresas. Que asuman su responsabilidad.

Así, en este Mapa se distinguen las diferentes funciones que tiene el Estado como dueño de las EPE y como garante (vigilante) del interés público ante su actuación. Es fundamental, por ejemplo, que la función reguladora de determinadas entidades estatales sea claramente diferente a la que tendría una Secretaría de Estado. Aterrizemos un caso: si la Secretaría de Energía va a 'acaparar' la dirección de las empresas, el dictado de la política

pública energética y también la regulación, difícilmente se darán las condiciones para las EPE prosperen en un mercado abierto y cumplan con su propósito.

A la vista, además, de los recientes y explosivos casos de corrupción relacionados particularmente con Pemex, otro tema cobra relevancia: el del perfeccionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas en el contexto del ya mencionado régimen especial de las EPE. ¿Qué entidad debe ejercer los mecanismos de control externo? ¿Quién debe vigilarlas o supervisarlas? Es esencial exhibir estas relaciones, y evaluar si funcionan o no. A lo largo del presente documento examinamos casos concretos y ofrecemos evidencia de que tal función falló. ¿De qué forma? ¿Por un error de diseño o de implementación? ¿Cómo podría corregirse ese error, a partir de la propia normatividad vigente o a la luz de buenas prácticas internacionales? Nos proponemos responder a estas cuestiones.

Se trata de un ejercicio inédito. Nunca antes se había procurado trazar la disposición de estas entidades en la 'constelación' que rodea a las EPE. Eso, por sí mismo, resulta valioso. Pero, en última instancia, lo que aporta el mapa es una colección de indicios que debería provocar discusiones y evaluaciones puntuales.

Esas discusiones ya tocan a la puerta. Esta administración está convencida de la grandeza y del ambicioso destino de nuestras empresas estatales del sector energético. Sin embargo, sólo hemos visto la enunciación

de un deseo. No está claro cuál es el plan para mejorar el desempeño de las EPE, más allá de una advertencia recurrente: 'desmontar' la reforma energética. Lo que sí está claro es que se ha optado, hasta ahora, por utilizar el mismo marco jurídico que nació con la reforma. Sus numerosas áreas de mejora, que las hay —y se describen en este estudio—, se deben discutir e intervenir. Siempre a la luz de un objetivo: ni más ni menos, que el señalado en la Constitución para las EPE.

Finalmente, quiero agradecer al talentoso equipo que hizo posible este documento. A María Fernanda Ballesteros, coordinadora del programa de Regulación y Competencia Económica, y a Ana Lilia Moreno y Viviana Patiño, investigadoras. Además, debo reconocer el tiempo y la atención de Jaina Pereyra, Lourdes Melgar, Guillermo Zúñiga, Gaspar Franco Hernández, Guillermo García Alcocer, Marco Fernández, Roberto de la Rosa, Mariana Campos, Liliana Ruiz, Alejandro García, Miriam Grunstein, Elié Villeda, Gonzalo Monroy, Paul Alejandro Sánchez, Arturo Carranza, Fernando Dworak, Daniel Saavedra, Gerardo Carrasco, Thelma Gómez y Tania L. Montalvo. Su retroalimentación respecto a la vigilancia del Estado sobre sus empresas productivas en los ámbitos de gobernanza, regulación, transparencia, responsabilidad corporativa y rendición de cuentas fueron un gran apoyo a lo largo del proceso de elaboración de este estudio. Hago una mención especial al Centro para la Empresa Privada Internacional (CIPE), cuyo apoyo hizo posible la realización de este Mapa.



CAPÍTULO 1

Contexto y relevancia de este diagnóstico

E

n este sexenio, las empresas estatales del sector energético han recibido un impulso como hace muchos años no se veía. El presidente Andrés Manuel López Obrador las considera “las nuevas palancas de desarrollo”, y así lo estableció en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

La promesa es que para 2024 Pemex producirá 2.7 millones de barriles diarios de petróleo, es decir, un millón más de los que produce actualmente —al primer semestre de 2020—. Para lograr este sustancial incremento, la empresa recibirá recursos equivalentes al 12% del gasto público —aproximadamente 750,000 millones de pesos de gasto programable—, según se se proyecta a partir de lo previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2020, más los montos de capitalización y la reducción de su carga fiscal. En cuanto a la Comisión Federal de Electricidad (CFE), su presupuesto en 2020 equivale al 8% del gasto público —488,609 millones de pesos—. Juntas, las Empresas Productivas del Estado (EPE) ejecutarán aproximadamente el 20% del gasto público total para 2020.

Más allá de discernir si la inyección directa de recursos es la estrategia presupuestal adecuada¹, es importante atender los enormes retos derivados del manejo de recursos tan cuantiosos y, en general, el arreglo de gobernanza que permitiría asegurar un desempeño adecuado de las empresas beneficiadas.

¹ Aunque la discusión es indudablemente sustancial: la producción de Pemex, la petrolera más endeudada del mundo, ha caído desde 2007. “Pemex necesita cuatro veces más empleados que la colombiana Ecopetrol y seis veces más que la italiana Eni para producir la misma cantidad de barriles de petróleo”. Ver: <https://www.mexicoevalua.org/sin-gobernanza-recursos-alcancen-en-pemex/>



Éste es un tema de preocupación internacional. En las últimas décadas se ha desarrollado una amplia literatura sobre la relevancia del gobierno corporativo en las empresas estatales —o SOE, por sus siglas en inglés: *State-Owned Enterprises*, una categoría equivalente a la de nuestras EPE—. Existe la convicción de que mejorar las condiciones de gobernanza en estas empresas ayuda a la mitigación de riesgos financieros y no financieros y, por tanto, impulsa su buen funcionamiento y desempeño. En el camino se ha identificado un conjunto claro de buenas prácticas dirigidas no sólo a los órganos al interior de las empresas, sino también a su dueño, el Estado.

Desde una perspectiva de gobernanza, la complejidad de que el Estado sea dueño de empresas comienza con la tarea de identificar las entidades que lo representan como tal. En México esas entidades se configuran a modo de constelación de ‘vigilantes’ de las EPE. La desconcentración de sus funciones no es en sí misma un problema —o no lo es para los fines de este estudio—, pero sí lo es la falta de claridad en torno a ellas, verificada desde que las empresas dejaron de ser organismos descentralizados para convertirse propiamente en EPE con la Reforma Energética de 2013.

Pero hay un elemento extra: el propio Estado, cumpliendo con otras funciones, tiene que llamar a cuentas a estas empresas para asegurar un mejor desempeño. Es importante distinguir e incluso separar estas otras funciones de la función de dueño.

Y es que el régimen especial de las EPE, creado a partir de un nuevo objetivo —generar valor económico y rentabilidad para el Estado mexicano—, también representó un nuevo arreglo de las empresas con las entidades del Estado que las vigilan. Es importante exhibir estas relaciones, y evaluar si funcionan o no. En ocasiones la falta de claridad se debe al diseño mismo de las instancias creadas en la Reforma; en otras, a su indebida implementación.

Así, este estudio se propone, en primer lugar, crear un mapa de las entidades del Estado mexicano que tienen una función de vigilancia a Pemex y a CFE. Desde el inicio asumimos que no era factible obtener la totalidad de las instancias de gobierno que desempeñan tal función. Decidimos circunscribirnos a los aspectos que resultaran fundamentales para el buen gobierno de las EPE y para un desempeño acorde a las necesidades del desarrollo sostenible.

El *Índice de Transparencia Corporativa de las Empresas Productivas del Estado* (IT-EPE), antecedente directo de este mapa, nos sirvió como primera guía para identificar algunas de las dimensiones más relevantes en materia de gobernanza corporativa. Tanto en Pemex como en

CFE, encontramos debilidades en estos tres aspectos del gobierno corporativo de las EPE:

1. Política de propiedad. Identificamos fallas en la identificación y difusión de los objetivos de la empresa y de las prioridades de la propia política de propiedad.

2. Tratamiento que se le da a las empresas estatales como jugadoras en el mercado. Advertimos la relevancia de que diferentes entidades del Estado —en particular, reguladores económicos—, no otorguen ventajas injustificadas a las empresas estatales.

3. Responsabilidad empresarial, y en particular las políticas para prevenir corrupción e impacto socioambiental. Observamos que en Pemex, y sobre todo en CFE, no se ha dado el seguimiento estratégico que se requiere en estas materias, dado el gran interés público que existen en torno a ellas.

Estos aspectos nos dieron la pauta para seleccionar a las entidades del Estado que integrarían el mapa, deslindadas en tres facetas correspondientes:

1. El Estado como **dueño de empresas estatales**.
2. El Estado como **regulador de empresas que compiten en el mercado**.
3. El Estado como **protector del interés público** ante riesgos de corrupción e impacto socioambiental.

Cada una de estas facetas es, de hecho, la descripción de cómo el Estado cumple —o debe cumplir— con su función de fortalecer la gobernanza de las EPE. Cabe detallar, entonces, el marco de gobernanza al que nos referimos.

El gobierno corporativo a la luz de las directrices de la OCDE

En cualquier empresa existen problemas de gobernanza que se generan naturalmente por la separación entre quien detenta la propiedad y quien ejerce el control de la misma (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2016).

Las empresas estatales se enfrentan a problemas adicionales de gobernanza, propios de su naturaleza pública. Por un lado, son proclives a sufrir interferencias políticas sobre la propiedad, que pueden acarrear faltas de respon-



sabilidad, abrir el camino a actos de corrupción y provocar pérdidas importantes de eficiencia. Por el otro, la falta de supervisión por parte del Estado también puede minar los incentivos de las empresas públicas para actuar en consideración del mejor interés propio y de los ciudadanos, los cuales, en última instancia, son sus accionistas.

Así, un dueño responsable es pieza clave para lograr el éxito de sus empresas. Debe estar presente y al tanto del desempeño, y llamar a cuentas a los responsables, lo cual no significa que se tenga que entrometer en su operación y actividad del día a día. Esto quiere decir, en los términos que nos interesan, que el Estado debe permitir que sus empresas operen con autonomía en la consecución de objetivos definidos.

El gobierno corporativo abarca toda una serie de relaciones entre el cuerpo directivo de una empresa, su Consejo, sus accionistas y otras partes interesadas. La OCDE lo califica como un elemento esencial para aumentar la eficacia económica y potenciar el crecimiento, así como para fomentar la confianza de los inversores.

Un buen gobierno corporativo proporciona una estructura para el establecimiento de objetivos por parte de la empresa, y determina los medios para alcanzarlos y para supervisar su cumplimiento. Además, ofrece incentivos apropiados al Consejo y al cuerpo directivo para que persigan metas que sirvan a los intereses de la sociedad y de sus accionistas, y faciliten la supervisión de las labores.

Existe un estándar internacionalmente aceptado para evaluar las prácticas de gobierno corporativo en empresas estatales, que compila la experiencia internacional acumulada en una década: las **Directrices sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos** (OCDE) (Ver cuadro 1). Son la referencia de este estudio y de su antecedente —el *IT-EPE*— y, como tales, guían la forma en que el Estado debe ejercer sus funciones en lo que concierne a las EPE. Así se enuncian los tres aspectos que hemos elegido para el mapeo de entidades, bajo la luz de las Directrices de la OCDE:

- 1. Propiedad:** ¿cómo hacer que el Estado sea un dueño más responsable?
- 2. Neutralidad:** ¿cómo velar que la competencia entre las empresas públicas y las privadas se desarrolle en igualdad de condiciones?

3. Responsabilidad corporativa: ¿cómo incentivar a las empresas públicas a funcionar bajo criterios de eficacia, transparencia y responsabilidad socioambiental?

Visto así, este mapa de entidades es, en realidad, un mapeo de las responsabilidades del Estado sobre las EPE.

Los alcances del estudio

Ésta será nuestra hoja de ruta: presentaremos la relevancia de cada directriz en la gobernanza corporativa de las empresas estatales. Identificaremos las entidades del Estado mexicano responsables de vigilar o supervisar a las EPE respecto de la temática desarrollada en cada directriz seleccionada, y describiremos los mecanismos con los que el Estado llama a cuentas a estas empresas, a efecto de conocer si funcionan adecuadamente como vigías. Por último, identificaremos indicios de problemáticas puntuales y emitiremos recomendaciones relacionadas con cada directriz.

Si bien la evaluación de cada una de estas entidades del Estado sobrepasa el objetivo de este estudio, su aportación se centra en la identificación de la gran cantidad de entidades que tienen algún grado de responsabilidad en el llamado a cuentas de Pemex y CFE, y cuyo rol hasta ahora puede no ser del todo claro. Además, los indicios de problemáticas que iremos enlistando aspiran a prender luces de alerta sobre estas entidades, tanto para motivar procesos de mejora interna como para orientar la presión que los sectores privado y social deben ejercer con el fin de que cumplan con su función.

Por esta razones, las problemáticas que analizaremos no necesariamente corresponden a los casos que pueden catalogarse como más graves. Por ejemplo, en el Capítulo 3 —el Estado como regulador—, en el caso de reguladores económicos nos centramos en abordar problemáticas identificadas en la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), a pesar de que la actuación de otra agencia reguladora, la Comisión Reguladora de Energía (CRE), parece estar afectando sistemáticamente la neutralidad en el mercado que mandatan las Directrices sobre el Gobierno Corporativo de la OCDE. La razón: el cambio en la CRE ha sido radical y desconcertante²; existe una gran incertidumbre sobre la orientación que está tomando y tomará en el futuro inmediato. Su problemática es profunda, multifactorial y sistémica, y creemos que debe tratarse en un estudio dedicado y ex-

² Una muestra de ello es que uno de los comisionados se presenta como el líder del proyecto de construcción de la refinería de Dos Bocas: <https://www.mexicoevalua.org/reguladores-energeticos-olviden-funcion/>

haustivo. Ya que este estudio busca indicios de fallas que puedan corregirse a partir de mejoras puntuales, consideramos que en el caso de la CRE esto ya no era viable.

Así, este mapa será útil si logra generar mayor conocimiento y claridad sobre quiénes deben de llamar a cuentas a las EPE en temas que interesan y afectan a toda la ciudadanía, y sobre la existencia de problemas en el diseño de estos vigilantes o en su implementación. En este sentido, el mapa ayuda a visibilizar problemas y ayuda a evitar que se agraven o perpetúen.

Por seguir el mismo ejemplo de CRE, en este caso la presión por parte del sector privado y social para “salvar” a la CRE no se dio a tiempo. Existen otras instancias,

sin embargo, que no han llegado a este punto. Nuestro estudio es importante pues pretende encauzar un seguimiento antes de que se llegue al caso extremo.

Hoy, si consideramos la relevancia que estas empresas han demostrado tener para el Gobierno, es todavía más pertinente conocer el nuevo entramado de rendición de cuentas de las EPE y qué tan efectivos es. **Se vuelve fundamental, en suma, analizar los arreglos de gobernanza no sólo al interior de Pemex y CFE, sino también los que existen entre las empresas y las diferentes entidades del Estado que tienen la función de vigilarlas o supervisarlas,** y sirven, por tanto, como mecanismos externos de rendición de cuentas³ de estas empresas (O'Donnell, 1998).

Cuadro 1. Directrices OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas

1 Principios del Estado como dueño. El Estado ejerce la propiedad de las empresas públicas en interés del conjunto de los ciudadanos. Debe evaluar con cautela los objetivos que justifican la propiedad pública, así como divulgarlos y revisarlos periódicamente.

2 Rol del Estado como dueño. El Estado debe actuar como propietario informado y activo, velando porque la gobernanza de las empresas públicas se lleve a cabo de forma transparente y responsable, con un alto grado de profesionalidad y eficacia.

3 Comportamiento de la EPE en el mercado. En coherencia con las razones que justifican la propiedad pública, el marco jurídico y regulatorio de las empresas públicas debe garantizar la igualdad de condiciones y la competencia leal en los mercados en los que las empresas del sector público desarrollan actividades económicas.

4 Trato con dueños e inversionistas. Cuando las empresas públicas estén cotizadas, o entre sus propietarios se incluyan inversores no estatales, el Estado y las empresas deben reconocer los derechos de todos los accionistas y garantizar un trato equitativo y el acceso igualitario de todos los accionistas a la información corporativa.

5 Responsabilidad empresarial. La política de propiedad pública debe reconocer las responsabilidades de las empresas públicas frente a los actores interesados y exigirles que informen sobre sus relaciones con éstos. Debe quedar clara cualquier expectativa que el Estado tenga con respecto a la conducta empresarial responsable de las empresas públicas.

6 Transparencia. Las empresas públicas deben mantener un elevado nivel de transparencia y someterse a las mismas exigencias en materia de contabilidad, publicidad, cumplimiento y auditoría que las empresas cotizadas.

7 Responsabilidad del Consejo. Los consejos de administración de las empresas públicas deben contar con la suficiente autoridad, competencias y objetividad para realizar sus funciones de orientación estratégica y supervisión de la gestión. Deben actuar con integridad y asumir la responsabilidad por sus acciones.

³ De acuerdo a la clasificación elaborada por Guillermo O'Donnell la rendición de cuentas horizontal se refiere a la existencia de vigilancia de órganos del Estado por parte de otras instituciones.



CAPÍTULO 2

El Estado mexicano como propietario de las EPE

¿Cómo lograr que el Estado sea un dueño más responsable?

U

Uno de los principales retos del gobierno corporativo en empresas estatales es separar la función del Estado como propietario de su función como administrador. Esto implica, por un lado, exponer las razones que justifican el régimen de propiedad pública de la empresa y cómo se revisa de forma oportuna si se está cumpliendo; por el otro, establecer de forma clara el papel de supervisión del Estado, así como la entidad o personas en las que recae la representación de la propiedad.

Al crearse la figura de las EPE con la reforma energética de 2013, se modificó el arreglo institucional detrás de la política de propiedad de Pemex y CFE, así como sus objetivos. Por lo tanto, resulta relevante analizar cuáles son los controles en manos del Gobierno Federal a partir de la reforma, procurando descubrir si permiten a estas empresas actuar con autonomía, a la vez que resultan efectivos para llamarlas a cuentas.

En este capítulo presentaremos:

-  Un panorama general de las mejores prácticas internacionales de política de propiedad de empresas estatales y vigilancia de desempeño por parte del Estado.
-  Una descripción del modelo mexicano de política de propiedad vigente y la identificación de algunas problemáticas identificadas en éste.
-  Un conjunto de recomendaciones de mejora.



Marco teórico: política de propiedad y ejercicio de derechos de propiedad

De acuerdo con la Directriz 1 de la OCDE, **los ciudadanos son los propietarios finales de las empresas de propiedad estatal**, y las agencias gubernamentales que ejercen los derechos de propiedad sobre dichas compañías son responsables de rendir cuentas a los ciudadanos sobre su desempeño.

El Estado como propietario de empresas debe asumir obligaciones con los ciudadanos que no son diferentes a los deberes fiduciarios que asume el Consejo de Administración de cualquier empresa privada con sus accionistas.

La función del Estado como propietario de empresas estatales se puede encuadrar en los siguientes **tres ejes de responsabilidad**:

1. Los procedimientos para el **nombramiento de consejos de administración** de las empresas.

El Estado debe, por ejemplo:

- Estar representado en los órganos de decisión y ejercer su derecho de voto;
- Establecer los procedimientos de nombramiento y retribución de los miembros de los consejos de administración de las empresas públicas en las que el Estado sea propietario;
- Garantizar de forma objetiva, meritocrática y transparente, que las empresas estatales dispongan de consejos de administración profesionales y eficientes.

2. Los procedimientos para la **toma de decisiones por medio del ejercicio del voto** de dichos consejeros a nombre del Gobierno, esto es, el desempeño de los consejeros propietarios en los consejos de administración. En este sentido, el Estado debe:

- Elaborar una política de divulgación para las empresas públicas;

- Mantener un diálogo permanente con los auditores externos, así como con los órganos de fiscalización específicos del Estado.

3. Los procedimientos para **establecer y monitorear objetivos**:

- Definir los mandatos y objetivos generales de las empresas públicas, incluidos los financieros, los relativos a la estructura de capital y los niveles de tolerancia al riesgo;
- Establecer mecanismos de información que hagan posible el seguimiento, la fiscalización y la evaluación del desempeño de la empresa pública, así como la supervisión del cumplimiento de las normas de gobierno corporativo.

Ahora bien, **los principales medios con los que cuenta el Estado para ejercer una propiedad activa e informada** son:

- Una **política de propiedad** clara y coherente;
- Un **procedimiento de nombramiento de los miembros del Consejo de Administración** estructurado, y un ejercicio efectivo de los derechos de propiedad establecidos;
- La **formulación de mandatos y objetivos generales** para las empresas estatales.

En el siguiente apartado exploraremos la mejores prácticas en estas tres dimensiones.

La política de propiedad pública de empresas estatales en el mundo actual

Según las mejores prácticas internacionales de gobierno corporativo (OCDE, 2018)⁴, es necesario que el Estado elabore una política de propiedad que defina las razones que justifican su papel en el gobierno de las empresas estatales, la forma en que aplicará su propia política de propiedad, y los papeles y obligaciones de las instancias estatales implicadas en su aplicación. La política de propiedad debe materializarse en un documento conciso y de alto nivel.

⁴ Entre 2013 y 2017, la OCDE realizó diversos ejercicios de investigación y documentación sobre la actividad de las empresas estatales en 52 jurisdicciones en el mundo y ha compilado y procesado información a la luz de los pilares de gobierno corporativo en empresas estatales como: la organización de la función propietaria del Estado sobre este tipo de empresas, prácticas de transparencia y rendición de cuentas, establecimiento y garantía de condiciones para la competencia económica entre las empresas estatales y el sector privado, profesionalización de los consejos de administración y perfeccionamiento de la administración de riesgos.



Dicho razonamiento debe comenzar con el establecimiento de **objetivos claros del Estado como propietario** y resumir los siguientes elementos clave:

- El **mandato legal** de las entidades o funcionarios encargados de ejercer los derechos de propiedad de las empresas estatales.
- Las **principales funciones de tales instituciones** y funcionarios públicos.
- La **organización de dichas funciones** dentro del gobierno, sus límites y sus resultados esperados.
- Los **principios fundamentales a ser implementados** vía la política de propiedad de las empresas estatales, en el ejercicio de los derechos de propiedad.

Además, la política de propiedad debe contener **tres aspectos fundamentales**:

1. El desarrollo de un razonamiento claro sobre la **justificación de la propiedad pública** de las empresas estatales.
2. La **descripción del modelo** para el funcionamiento institucional del Estado en tal propiedad pública.
3. El establecimiento de directrices para la **sistematización de mecanismos de información pública** para la rendición de cuentas, tanto de las empresas estatales como de las instituciones del Estado que las vigilarán a lo largo del transcurso de sus actividades (OCDE, 2018, p. 9).

Desarrollaremos cada uno de estos aspectos.

1. Justificación de la propiedad estatal

De acuerdo con la OCDE, cualquiera que sea el enfoque que los estados deciden aplicar para expresar la justificación de la propiedad empresarial del Estado, es una buena práctica comúnmente acordada que el gobierno use su política de propiedad para aclarar y priorizar las razones por las cuales debe ser dueño de una empresa determinada. Generalmente caen en alguna o varias de las siguientes categorías:

- Apoyar ciertos intereses económicos y estratégicos nacionales.
- Asegurar continuidad de la propiedad nacional de las empresas.
- Suministrar bienes o servicios públicos específicos —después de considerar que el mercado no puede suministrar los mismos bienes o servicios—.
- Realizar operaciones comerciales en una situación de monopolio “natural”.
- Crear o mantener un monopolio (u oligopolio) de propiedad estatal donde la regulación del mercado se considere inviable o ineficiente (OCDE, 2018, p. 19).

Además, la OCDE ha registrado como una buena práctica que los gobiernos publiquen regularmente reportes con datos agregados sobre el estado que guarda su política de propiedad de empresas estatales, y los avances y resultados de su implementación.

2. Descripción del modelo

La mayoría de los países tiene una política de propiedad estatal explícita, que define los objetivos generales de la propiedad pública de empresas estatales, así como las autoridades que representan dicha propiedad.

Sólo en 10 países, entre ellos México, la OCDE tuvo que descifrar la política o rasgos de la política de propiedad pública a partir de ciertas leyes, normatividad interna o elementos incluidos en regulaciones relativas a empresas estatales. **Es decir, México es una de las jurisdicciones donde la política de propiedad de empresas estatales está implícita en el marco legal.**

Una ventaja de tener una política de propiedad explícita es que permite al Estado tener un panorama amplio y claro de la situación de sus empresas estatales y sus objetivos.

Los modelos de propiedad también se catalogan a partir de las entidades encargadas de la ejecución de la función de propiedad. Generalmente sigue uno de los “modelos de propiedad” que van desde el modelo centralista al descentralizado (OCDE, 2018, p. 24) (Ver cuadro 2).

Cuadro 2. Modelos de propiedad estatal

 Centralizado Descentralizado	Modelo centralista	Una institución gubernamental funge como accionista en todas las empresas y organizaciones controladas por el Estado. Esta institución puede ser una agencia especializada o un ministerio gubernamental designado. El organismo central desarrolla objetivos financieros, cuestiones técnicas y operativas, y el proceso de supervisión del rendimiento de las SOEs. Los miembros del consejo son nombrados de diferentes maneras, pero el eje instrumental proviene de una unidad de gobierno que tiene el control.
	Modelo dual	Dos instituciones gubernamentales, a menudo un ministerio cabeza de sector por empresa estatal y el ministerio de finanzas, comparten la función de propiedad al mando de cada empresa. Típicamente, uno de los ministerios establece objetivos financieros y otro formula la estrategia operativa.
	Modelo mellizo	Funcionalmente equivale al modelo centralizado, pero dos instituciones gubernamentales diferentes llevan la supervisión de carteras de empresas estatales divididas por categorías. Este modelo se distingue del dual porque cada empresa es supervisada por un solo ministerio, mientras que en el dual, cada empresa puede ser supervisada por varios ministerios a la vez.
	Agencia coordinadora	Las unidades gubernamentales especializadas actúan como asesores de otros ministerios en cuestiones técnicas y operativas, y su mandato más importante es monitorear el desempeño de las empresas estatales. El papel más limitado de estas agencias centrales, junto con la autonomía que mantienen los ministerios de línea o secretarías cabezas de sector, conduce a una superposición de funciones considerable en el modelo descentralizado.
	Modelo descentralizado	Ninguna institución o actor estatal actúa con las responsabilidades del Estado como propietario. La opinión pública a menudo percibe que los ministerios son de facto los que dirigen a la empresa estatal como una extensión de sus poderes ministeriales. Una unidad estatal única —o una combinación de unidades— asumen el rol para llevar a cabo cada una de las tres responsabilidades de la política de propiedad.

Fuente: OCDE (2018) Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices

De acuerdo con la OCDE, **la mayor parte de los países investigados han adoptado un modelo centralizador de propiedad estatal para empresas comerciales**, a través del cual han establecido compañías tenedoras de portafolios de empresas estatales.

3. Directrices para la sistematización de mecanismos de información pública

La OCDE recomienda que los funcionarios públicos o aquellas personas que ejerzan los derechos de propiedad de las compañías públicas tengan un conjunto de deberes u obligaciones ante los ciudadanos, derivados de un mandato claro y público por parte de las autoridades competentes, el cual debe estar fundamentado en leyes, reglamentos, directrices y manuales. Dentro de este conjunto destaca con un alto grado de importancia el deber de cumplir con **principios de transparencia** para asegurar que cualquier actor interesado confirme

por sí mismo que el Estado ejerce sus poderes de conformidad con el interés de la empresa. En otras palabras, esta política deberá estar sujeta a la rendición de cuentas y hacerse pública.

La sistematización de mecanismos de evaluación pública implica también la publicación de evaluaciones e informes de actividad de las empresas estatales, así como de revisiones realizadas por la función de propiedad, vía la participación o compromiso del Consejo de Administración. Se impone, entonces, una revisión del procedimiento de selección de consejeros.

Procedimiento de nombramiento de los miembros del Consejo de Administración

Los procesos de selección de los miembros de los consejos de administración son clave para asegurar un punto de partida confiable en la gobernanza de las empresas.



A través de ellos se establecen los criterios y mecanismos que garantizan un grupo colegiado profesional, independiente y plural de consejeros.

La autonomía del Consejo de Administración en empresas estatales puede verse afectada negativamente por la injerencia de actores políticos, si dichos mecanismos de designación permiten decisiones discrecionales, lo que incrementa el riesgo de 'captura' del Consejo. Esto puede redundar en un desvío de recursos para fines distintos a aquéllos que corresponden a los mejores intereses de la empresa; o bien puede desviar la toma de decisiones hacia intereses distintos a los de la empresa.

Es común que los gobiernos vivan procesos conflictivos, en pos de mantener equilibrios delicados al nominar a los consejeros de sus empresas estatales. El ideal es que dichos miembros cumplan con requisitos que aseguren una toma de decisión en función del interés superior de la empresa y de sus accionistas. Esto implica decidir el número y nivel de los funcionarios públicos que podrían estar en el Consejo, así como incluir a expertos de la industria, o incluso a representantes sociales y sindicales.

De acuerdo con la OCDE, **existen muchos países en los que los órganos de gobierno de las empresas estatales tienen una composición mixta**, conforme a cuotas que permitan equilibrios de poder, según los intereses que representa cada consejero y los objetivos de valor que los accionistas quieran lograr con la toma de decisiones del Consejo de Administración. En el caso de las empresas estatales, los accionistas serían los ciudadanos.

El consenso mundial apunta cada vez más a **evitar la nominación numerosa de secretarios de Estado o ministros, representantes directos del Poder Ejecutivo y/o personas representantes de partidos políticos en los consejos**, y reforzar la presencia de consejeros independientes, definidos como aquellos individuos cuyas cualificaciones los acrediten como técnicamente capaces de tomar las mejores decisiones posibles para los intereses de las empresas.

La formulación de mandatos y objetivos generales para las empresas estatales, y la comunicación de éstos

Reportar al Poder Legislativo es un elemento importante del sistema de rendición de cuentas, ya que en este poder se concentra la diversidad de la representación ciudadana. Es una forma institucional de rendir cuentas a la ciudadanía. Si bien la OCDE prevé que una política exagerada o excesiva de rendición de cuentas podría restringir la autonomía de las dependencias gubernamentales en

cargadas de regular, supervisar y vigilar a las empresas estatales, el no llamar a cuentas respecto del desempeño de las empresas también es un factor de riesgo que puede ser percibido rápidamente por los mercados.

Un escaso ejercicio de control por parte de las entidades del Estado que deberían fungir como contrapesos, puede repercutir en el valor de las acciones o de los bonos de deuda de las empresas estatales, que se vería afectado de forma negativa, contaminando la calificación crediticia no sólo de las empresas estatales, sino también el riesgo-país.

La OCDE (2010, p. 86-91) subraya que para que las empresas estatales cuenten con una política sólida de comunicación, el proceso es tan importante como los medios —reportes, micrositiros, etcétera— a través de los cuales se dan a conocer los parámetros de desempeño de las compañías y de sus consejos de administración.

La comunicación con el Congreso o Parlamento debe seguir su propio formato e ir aparejada con la política de rendición de cuentas, la cual puede ser directa o indirecta en relación con las diversas comisiones especializadas. La recomendación es que la política de rendición de cuentas de las empresas estatales incluya reportes agregados; diseñe y actualice páginas web para llevar a cabo una política integral y altamente efectiva de transparencia; sea diversa y adecuada a diferentes audiencias y mantenga un diálogo constante con el Congreso.

El ejercicio de reporte al Congreso de la Unión requiere la construcción de una "dinámica de divulgación" que consista en la compilación y ejercicio de coordinación entre diversas entidades como la misma empresa, secretarías de Estado, medios de comunicación y público en general, para que se difunda información en tres formatos distintos y se le exija a los representantes parlamentarios realizar el correcto ejercicio de control (OCDE, 2010, p. 86). Estos son los formatos:

- **La información trimestral y anual** usualmente asociada con la aprobación de presupuestos: debe incluir una amplia gama de indicadores financieros, impacto presupuestal, datos de transacciones extraordinarias, desempeño, gobierno corporativo, capital humano, cumplimiento legal, sustentabilidad, entre otros.
- **La información *ad hoc***, que debe proveer información puntual a solicitud del Congreso, y puede usarse como suplemento a la información presupuestal. Esta información puede responder a asuntos delicados, desde cuestionamientos por comportamientos en producción y ventas meno-



res a lo esperado, niveles de empleo y despidos, esquemas de remuneraciones o contingencias inesperadas por factores de riesgo —ciberseguridad, cambios en precios internacionales, tasas de interés, etcétera—.

- **La información para aprobación**, que es necesaria para asegurar autorizaciones específicas con respecto a ventas de acciones o ciertas decisiones fundamentales de gobernanza, como nominaciones al Consejo de Administración o aprobaciones de planes de negocios. Es un documento más estructurado, ya que generalmente se atiene a las disposiciones de ley.

Para comunicar de forma efectiva, deben seguirse los criterios que incluyen el desarrollo de lineamientos para propósitos de interacción con miembros del Congreso, la calendarización pública de los informes, la transmisión por medios audiovisuales de los informes y los diálogos, el desarrollo de documentos más específicos que atienden ciertas problemáticas de forma más extensa y/o profunda, tanto de parte de las empresas como de las comisiones parlamentarias.

La comunicación debe estar dirigida a distintos tipos de usuarios: el público en general, la prensa, el público financiero, socios comerciales, consumidores, grupos de interés en el desempeño de las EPE, las y los miembros del Congreso y otros participantes del mercado. Los reportes agregados son herramientas clave de la comunicación y no debe subestimarse su proceso de elaboración.

En el siguiente apartado analizaremos cómo el Estado Mexicano ejerce su derecho de propiedad respecto de las EPE identificando la política de propiedad que siguen estas empresas, así como reconociendo las entidades del Estado que representan dicha propiedad. En cada rubro, se identificarán problemáticas puntuales.

El Estado mexicano como dueño de las Empresas Productivas del Estado

Como hemos visto, la Reforma Energética buscó re-conceptualizar el papel del Estado como propietario de empresas productivas, distinguiendo las funciones de dueño de las funciones de administrador. Algunos de **los controles con los que cuenta el Estado como dueño sobre las EPE** que se previeron en el marco jurídico para este nuevo modelo son los siguientes:

- Nombrar y remover a los miembros del Consejo de Administración y fijar sus remuneraciones.
- Definir el objeto y actividades a realizar por cada EPE.
- Determinar las reglas mínimas de organización a manera de estatutos sociales.
- Designar al auditor externo de las empresas.
- Definir el dividendo que las empresas deberán entregar, con base en sus resultados financieros.
- Evaluar el desempeño de las empresas y de sus respectivos consejos de administración.
- Contar periódicamente con informes sobre la marcha de las empresas.

México cuenta con un modelo descentralizado en el que no existe una sola entidad encargada de ejercer la titularidad sobre las EPE, sino distintas entidades con diferentes atribuciones cada una en lo particular. Además, México no tiene una política explícita de propiedad para las EPE, por lo que las entidades que tienen una función de representación del Estado, así como los objetivos para la propiedad estatal, sólo pueden inferirse del marco legislativo y político general.

Debido a este modelo implícito y descentralizado, hicimos un ejercicio de inferencia, a partir del marco jurídico y político, para identificar cuáles son las entidades que representan al Estado. Para determinarlo atendemos a aquellas entidades que tienen dentro de sus facultades alguno de los **tres ejes de responsabilidad** del Estado como propietario de empresas estatales, que planteamos a inicios del apartado anterior (Marco teórico), y que recordamos a continuación:

- Los procedimientos para el nombramiento de consejos de administración de las empresas.
- Los procedimientos para la toma de decisiones por medio del ejercicio del voto de dichos consejeros a nombre del gobierno. Esto es, el desempeño de los consejeros propietarios en los consejos de administración.
- Los procedimientos para establecer y monitorear objetivos.

Lo que sigue es una descripción de las características del nuevo diseño institucional detrás de la política de propiedad de las EPE, y la descripción de algunas problemá-

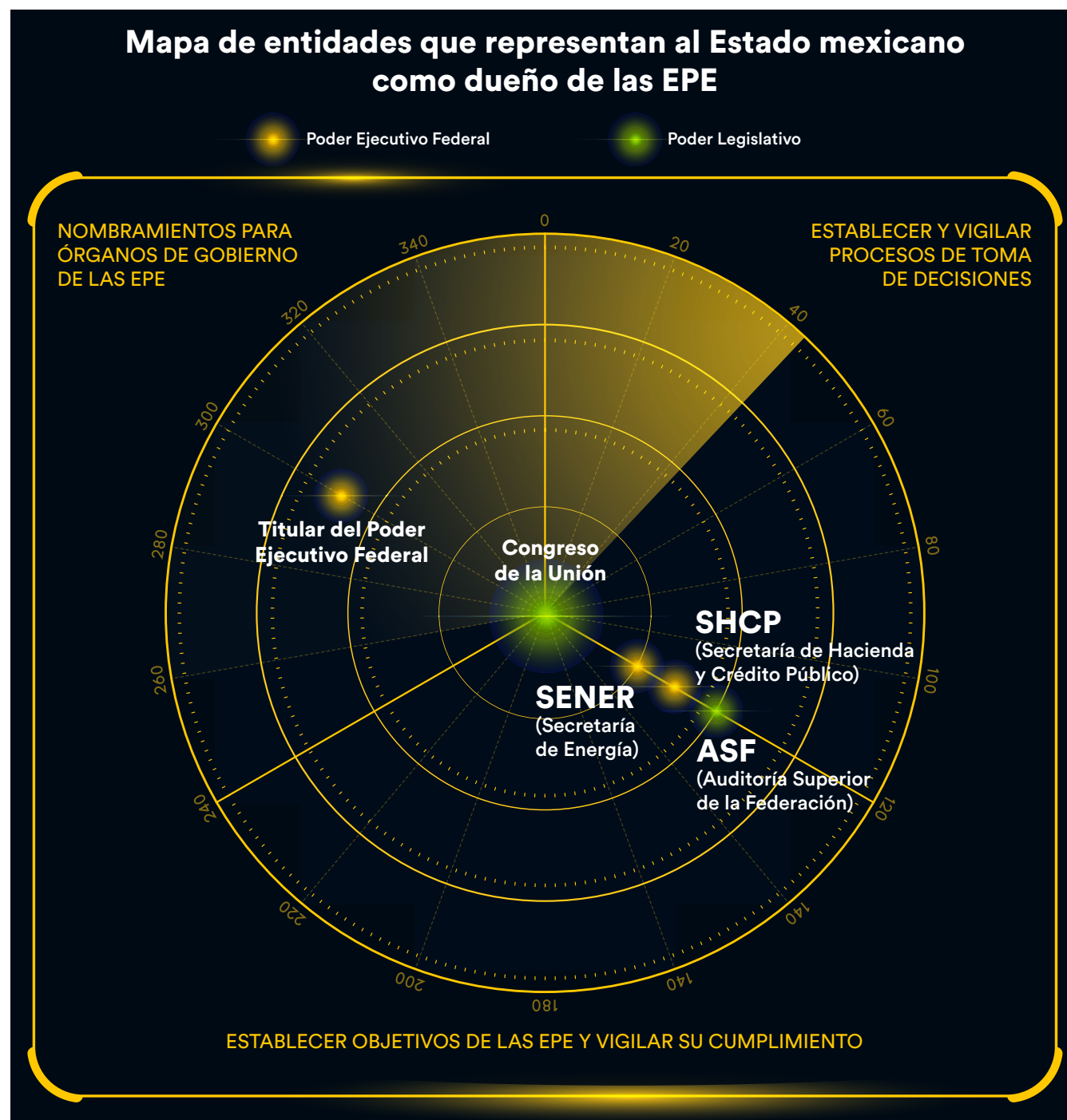


ticas para cada uno de los actores a quienes asociamos responsabilidades de propiedad.

Descripción de las entidades vigilantes de la propiedad y de los objetivos de las EPE

Desde el enfoque institucional, las EPE son personas de derecho público que organizacionalmente forman parte del Sector Público, propiedad del Gobierno Federal, quien las controla en términos de su objeto a través de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, principalmente.

Los actores principales de esta función de vigilancia, según sus respectivos mandatos y funciones son: el Titular del Ejecutivo Federal, la Secretaría de Energía (Sener), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Congreso de la Unión y la Auditoría Superior de la Federación —órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados, dotado de autonomía técnica y de gestión—. Cada una se desempeña en por lo menos una de los **tres ejes de responsabilidad** asociados a la propiedad. Un mapa descriptivo de lo anterior se muestra a continuación:





A continuación describiremos las características que cada una de estas entidades desempeñan en su función de vigilancia de las EPE y señalaremos problemáticas identificadas tanto dentro de las entidades que forman parte del Poder Ejecutivo Federal, como del Poder Legislativo.

Entidades del Poder Ejecutivo que representan al Estado como propietario

Titular del Poder Ejecutivo Federal

Sobre la participación del titular del Poder Ejecutivo Federal en las funciones del Estado como propietario de las EPE, destacan sus facultades en los procesos de nombramientos de consejeros y altos directivos, y su rol para recibir información de los respectivos comisarios sobre su valoración sobre el desempeño de las empresas y de los consejos de administración. La figura jurídica del comisario es independiente, externa, pero avalada por el titular del Ejecutivo y elegida por la Cámara de Diputados⁵.

En resumen, tanto en Pemex como en CFE, el titular del Ejecutivo tiene las facultades de:

1. Designar y remover consejeros para el Consejo de Administración y directores generales.
2. Avalar la propuesta de terna de parte del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF), sociedad civil, para que el Congreso elija al Comisario.
3. Proponer el financiamiento de las EPE, dentro de la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación.
4. Recibir por parte del director general de la EPE un informe anual e informes semestrales, aprobados por el Consejo de Administración sobre el uso del endeudamiento de la empresa.
5. Recibir y revisar el reporte del Comisario que evalúa al Consejo de Administración.

Secretaría de Energía⁶

La reforma de 2013 estableció cambios en la concepción de las relaciones entre diferentes secretarías de Estado y las EPE. A la Sener confirió el lugar de cabeza del sector

energético para transitar de un modelo en el que antes intervenía en la planeación, operación y presupuestos de Pemex y CFE —que fungían como monopolios estatales e incluso como autoridades en ciertos mercados— a un modelo de colaboración institucional que permitiera al Estado, a través de dicha secretaría, “no sólo ejercer debidamente sus funciones en la presidencia de los consejos de administración, sino también contar con información oportuna y suficiente para realizar la planeación y programación sectorial, diseñar, formular y dar seguimiento a las políticas públicas, planear y conducir debidamente la realización de actividades estratégicas y prioritarias a cargo del Estado, y ejercer las funciones en materia de rectoría económica del Estado, conforme a las leyes aplicables, evitando ejercer una intervención excesiva” (Ley de Pemex, exposición de motivos, 2013, p. 9).

De acuerdo con el artículo 25 constitucional, “corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático”. Dicha rectoría se materializa en los artículos 27 y 28 de la Constitución, así como en lo dispuesto en las 31 fracciones del artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Sener continúa siendo la dependencia encargada de ejercer la rectoría del sector energético, pero a diferencia de los tiempos anteriores a la Reforma Energética, tiene la facultad de llevar a cabo la planeación energética de mediano y largo plazo, en la que deben concurrir tanto empresas del sector privado como empresas estatales, así como fijar las directrices económicas y sociales para el sector.

Es indudable: al ser la encargada de regir la política energética del país, la Sener tiene un impacto sumamente importante en vigilar el desempeño de las EPE. Sin embargo, la secretaría, al mismo tiempo, asume la representación del Estado como propietario de las EPE, pues preside los consejos de administración tanto en Pemex, como en CFE. En este ámbito, de acuerdo con las leyes de Pemex y de CFE, la Sener tiene básicamente tres atribuciones:

1. Detentar un puesto como **consejero propietario** en los consejos de administración de dichas empresas, y presidirlos.
2. Formar parte del **comité de remuneraciones** que determina las compensaciones de los consejeros independientes.

⁵ Según se estipula en el artículo 117 de la Ley de Pemex y artículo 120 de la Ley de la CFE.

⁶ Para una mayor referencia, ver <https://base.energia.gob.mx/IL/I-Informe-de-labores-SENER.PDF>



3. Solicitar y recibir toda la información que requiera de las EPE para realizar sus funciones establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF); entre otras, de evaluación del Consejo de Administración y las relacionadas con el establecimiento y monitoreo de objetivos.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Durante el proceso de la Reforma Energética, la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados reconoció que la intervención de la SHCP, tanto en Pemex como en la CFE, no permitía la autonomía presupuestal ni de gestión necesarias para que ambas empresas pudieran competir sana y oportunamente en el mercado. Por ello, en 2014 fue aprobada una adenda que establecía que las dos empresas estatales podrían autorregularse para poder definir con mayor libertad los tabuladores, la estructura orgánica, las políticas de recursos humanos, su propio presupuesto y el destino de ingresos excedentes “sin intervención alguna de la SHCP”⁷.

De estas modificaciones inferimos que las disposiciones legales relativas a la elaboración y aprobación del presupuesto de las EPE, y a la colocación y establecimiento del techo de deuda, quedaron previstas en sus respectivas leyes, y no en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria ni en la Ley General de Deuda Pública, como se hacía cuando Pemex y CFE eran empresas paraestatales.

Sin embargo, aun cuando la intención de la Reforma Energética de 2013 fue establecer un arreglo institucional para una relación más moderna, eficiente y ordenada entre las EPE y el Ejecutivo Federal, **en términos del modelo de propiedad de dichas empresas la Reforma no implicó un cambio sustancial**, pues continuó siendo un modelo descentralizado en el que ninguna institución gubernamental concentra completamente la responsabilidad respecto de la política de propiedad de las EPE.

Si bien en México las secretarías de Estado —principalmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública— detentan los derechos de propiedad de las empresas paraestatales en otros sectores económicos (Ley de Pemex, exposición de motivos, 2013, p. 34), para el caso de las EPE este arreglo institu-

cional de control cambió a un esquema en el que los consejos de administración juegan un rol muy relevante como órganos de gobierno. En ellos, la Sener y la SHCP tienen los principales lugares asegurados, los cuales también conllevan importantes responsabilidades en materia de rendición de cuentas respecto de la gestión y operación de las EPE, principalmente ante el Congreso de la Unión.

Así, el papel de la SHCP en el gobierno corporativo de las EPE se puede resumir en tres aspectos, cada uno de los cuales detallaremos:

1. El rol prioritario del secretario de Hacienda y Crédito Público como **“consejero propietario”** en ambos consejos de administración, junto con el secretario de Energía, quien preside ambos consejos.
2. La responsabilidad que implica **la elaboración y aprobación de presupuestos y todo lo referente a la colocación y techo de la deuda**. Las leyes de Pemex y CFE incluyen dos capítulos con la descripción de los procedimientos en esta materia para la aprobación, control y vigilancia.
3. La responsabilidad en el **proceso de determinación del “dividendo estatal”** que se estableció para ambas EPE.

1. Presupuesto⁸

Por ley, el 15 de junio la SHCP envía anualmente a las EPE la estimación preliminar de las variables macroeconómicas del siguiente ejercicio fiscal, para que elaboren y presenten un proyecto de presupuesto que debe ser aprobado por los respectivos consejos de administración y entregado a la SHCP.

En caso de que la SHCP considere que debe ajustarse la meta de balance financiero o el techo global de erogaciones para servicios personales, integrará su propuesta y los ajustes correspondientes en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, comunicándolo a Pemex y a CFE. Dicho proyecto es sometido a la aprobación de la Cámara de Diputados. Una vez autorizado el presupuesto, las EPE son libres de “utilizarlo siguiendo las disposiciones, planes, programas y criterios que emitan sus Consejos de Administración y en vista de ejercer el gasto para incrementar el valor patrimonial de dichas empresas”⁹.

⁷ Fue una controversia de no fácil resolución. Aquí, una buena síntesis de los términos en discusión: <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/pemex-y-cfe-librarian-injerencia-de-hacienda>

⁸ Como queda establecido en el Capítulo VII, Art. 100-105 de la Ley de Petróleos Mexicanos; y en el Capítulo VII, Artículos 102-108 de Ley de la Comisión Federal.

⁹ Como lo establece el Artículo 104, Fracción II, Inciso b) de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad; y el Artículo 102, Fracción II, Inciso b) de la Ley de Petróleos Mexicanos.



Las EPE deben rendir cuentas sobre el desempeño de sus programas y proyectos en los informes mensuales y trimestrales en los formatos y términos que la SHCP establece. Es su mandato difundir de manera permanente en su página de Internet y actualizar trimestralmente la información para el Congreso de la Unión.

2. Deuda¹⁰

Cada año, las EPE envían para aprobación de sus respectivos consejos de administración su propuesta global de financiamiento, la cual se envía posteriormente a la SHCP para incorporarla en un apartado específico de la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación que el Ejecutivo Federal somete a consideración del Congreso de la Unión. **Las EPE pueden realizar, sin requerir autorización de la SHCP, negociaciones oficiales, gestiones informales o exploratorias sobre la posibilidad de acudir al mercado interno y externo de dinero y capitales, y contratar los financiamientos internos y externos que requieran.** Las EPE son responsables de cuidar que sus obligaciones no excedan su capacidad de pago; que los recursos que obtengan sean destinados correctamente conforme a las disposiciones jurídicas aplicables; que realicen los pagos oportunamente, y que supervisen el desarrollo de sus programas financieros.

De acuerdo con sus propias leyes, Pemex y CFE, al adquirir obligaciones constitutivas de deuda pública, por ningún motivo y en ningún caso otorgan o conceden a sus tenedores derechos sobre la propiedad, control o patrimonio de las empresas. **Las obligaciones contraídas por deuda de las EPE no constituyen por ley obligaciones garantizadas por el Estado mexicano.** Para la rendición de cuentas, cada director general remite un informe semestral, aprobado por su respectivo Consejo de Administración, al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal sobre el uso del endeudamiento de la empresa.

3. Dividendo estatal

Mediante el “dividendo estatal” el Gobierno Federal determina el monto que las empresas productivas del Estado deben entregarle en su calidad de propietario. Esta figura busca ser análoga al derecho que tienen los socios de una sociedad mercantil para participar en las utilidades de una empresa (Cossío, 2017, p. 115). En el caso de las EPE, la SHCP determina *ex ante* el monto que se deberá entregar al Gobierno Federal, incluyéndose en la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para su aprobación por el Congreso.

Para entender mejor el modelo en México, hagamos un somero análisis comparativo. En Nueva Zelanda, el gobierno establece políticas de dividendos previa consulta a los ministerios o entidades gubernamentales que ejercen los derechos de propiedad. Las decisiones se sustentan en factores como la estructura de capital de las empresas estatales, las perspectivas económicas, los proyectos de inversión de capital propuestos y los pronósticos de escenarios de rentabilidad. Los gobiernos de Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia, por ejemplo, establecen durante varios años objetivos de pago —por ejemplo, 33, 50 o 67% de las ganancias proyectadas durante todo un ciclo económico—. En Singapur, los pagos de las SOE se basan en efectivo flujo —es decir, ganancias previas a la depreciación— (Banco Mundial, 2005, p. 6).

Hasta aquí hemos descrito el modelo mexicano de propiedad de las EPE, que se caracteriza por ser descentralizado y carente de un documento que consolide y clarifique la política de propiedad de dichas empresas, o las entidades del Estado que fungen como representantes de dicha propiedad. Sin embargo, de las entidades que implícitamente representan al Estado y que señalamos anteriormente, pudimos identificar algunos problemas tanto en el diseño de los mecanismos de rendición de cuentas como en los procedimientos que afectan su operación y efectividad, las cuales describiremos a continuación.

Problemáticas en el Poder Ejecutivo respecto de la vigilancia de la propiedad y de los objetivos de las EPE

Problemáticas de la Secretaría de Energía

De acuerdo con el marco teórico descrito, podemos identificar diferentes problemas de vigilancia y supervisión por parte de la Sener. En primer lugar, uno de los problemas de gobernanza viene del propio diseño y arreglo institucional de las EPE: **esta secretaría tiene un rol tanto en el control, como en la operación y toma de decisiones estratégicas de las EPE.**

En efecto, Sener es la encargada de establecer la política energética, tiene algunas facultades regulatorias¹¹ y además cuenta con un papel fundamental en la dirección

¹⁰ Como lo establece el Capítulo VIII; Art. 106-108. Ley de Petróleos Mexicanos; y el Capítulo VIII; Artículos 109-111. Ley de la Comisión Federal de Electricidad.

11 En el capítulo 2 de este reporte abordaremos el rol regulatorio de la Sener.



estratégica de las EPE. En ese sentido, debe ejercer sus funciones en la presidencia de los consejos de administración de Pemex y CFE, velando por el interés de estas empresas. Debe, además, ejercer sus funciones en materia de rectoría energética del Estado, incluyendo las relacionadas con la vigilancia y supervisión en aras del interés nacional.

Al ser la Sener juez y parte de las decisiones y el funcionamiento de las EPE, existen potenciales conflictos en la toma de decisiones, que pueden alterar los procesos sin privilegiar el mayor interés de las EPE o la generación de valor. Es importante considerar que desde la creación de las EPE no se ha emitido ningún marco de actuación que defina estos potenciales conflictos, ni cómo la secretaría debería resolverlos.

Existen muchos países en los que los órganos de gobierno de las empresas estatales tienen una composición mixta, configurada por funcionarios públicos de alto nivel, conforme a cuotas. Como revisado ya en el marco teórico de este capítulo, el consenso mundial apunta cada vez más a evitar la nominación de secretarios de Estado o ministros, representantes directos del Poder Ejecutivo y/o representantes de partidos políticos en los consejos. Al mismo tiempo, se tiende a reforzar la presencia de consejeros independientes, ajenos a agendas o intereses externos a las empresas, incluyendo el propio gobierno o los *stakeholders*.

En segundo lugar, **los criterios de política energética con los que se rige la Sener, y que influyen en el comportamiento de las EPE, son contradictorios.** No dan certeza sobre cuál es el papel que tienen las EPE en la política energética nacional y por tanto, la rendición de cuentas que deben a la secretaría en esta materia.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la Sener debe considerar para la planeación energética de mediano y largo plazo los siguientes criterios:

Art. 33. - A la Secretaría de Energía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

(...)

V. Llevar a cabo la planeación energética a mediano y largo plazos, así como fijar las directrices económicas y sociales para el sector energético nacional, conforme a las disposiciones aplicables.

La planeación energética **deberá atender los siguientes criterios:** la **soberanía y la seguridad energéticas**, el mejoramiento de la productividad energética, la restitución de reservas de hidrocarburos, **la diversificación de las fuentes de combustibles**, la reducción progresiva de impactos ambientales de la producción y consumo de energía, la mayor participación de las energías renovables en el balance energético nacional, la satisfacción de las necesidades energéticas básicas de la población, **el ahorro de energía y la mayor eficiencia de su producción y uso, el fortalecimiento de las empresas productivas del Estado del sector energético**, y el apoyo a la investigación y el desarrollo tecnológico nacionales en materia energética (...) **(Énfasis añadido)**

Varios de estos criterios se mantuvieron a pesar de la reformas constitucionales de 2013, que modificaron por completo la lógica económica con base en la cual funcionaría el sector. El resultado es que hoy existe un mandato poco claro que la secretaría puede interpretar a su conveniencia política, y que distorsiona las expectativas en torno a las EPE.

Dentro del conjunto de criterios que la Sener está obligada a adoptar por ley al realizar la planeación del sector energético, encontramos en ellos elementos contradictorios, así como carencia del orden o la prelación necesarios para ordenar su labor planificadora. Por ejemplo, identificamos algunos criterios más propios de un modelo de mercado abierto, como la persecución de la eficiencia en la producción o la ampliación de la matriz de fuentes de energía, la cual apunta a lograr seguridad energética. Sin embargo, nos preocupa cómo éstos se contraponen con criterios más proteccionistas, como los que apuntan a lograr un estándar de soberanía energética o subrayan la obligación de fortalecer a las EPE, sin precisar condiciones o escenarios de factibilidad para lograrlo.

Esta gran cantidad de criterios —y la falta de ponderación entre ellos— colocan a la Sener en una posición complicada al momento de realizar su ejercicio de planeación energética de mediano y largo plazo, al tiempo que provocan incertidumbre en los actores interesados en el rumbo que toma la política energética del país.

Ejemplo de lo anterior es que la Sener, en sólo dos periodos presidenciales y haciendo uso del mismo ordenamiento jurídico, ha implementado dos visiones diametralmente distintas, e incluso contrapuestas, de política energética.



Cuadro 3. La política energética a través de dos sexenios según los Programas Sectoriales de Energía de los periodos (2018-2024) y (2012-2018)*

 CRITERIOS ADOPTADOS PARA LA PLANEACIÓN DE LA POLÍTICA ENERGÉTICA DE LA SENER BAJO LA ADMINISTRACIÓN DE LÓPEZ OBRADOR	 CRITERIOS ADOPTADOS PARA LA PLANEACIÓN DE LA POLÍTICA ENERGÉTICA BAJO LA ADMINISTRACIÓN DE PEÑA NIETO
“Alcanzar y mantener la autosuficiencia energética sostenible para satisfacer la demanda energética de la población con producción nacional.”	“El sector energético, como palanca de desarrollo industrial y regional, es de la mayor importancia para el futuro del país. Por tal motivo, además de proveer la energía que demandan actualmente las actividades productivas, también debe tener las condiciones necesarias para asegurar un abasto en cantidad y precios adecuados. En este sentido, fortalecer la seguridad energética de México es una prioridad para incrementar nuestra soberanía e impulsar la competitividad nacional.”
“Fortalecer a las empresas productivas del Estado mexicano como garantes de la seguridad y soberanía energética y palanca de desarrollo nacional, para detonar un efecto multiplicador en el sector privado.”	“... México, requiere de políticas en materia energética sólidamente sustentadas que impulsen las inversiones del sector, fomenten nuevos y diversos mercados, democratizen la productividad y orienten el desarrollo al cumplimiento de las principales metas del sector.”(Sener, 2013, p. 7)
“Este objetivo prioritario representa un desafío especial y necesario para superar las limitaciones de la economía política nacional y las políticas seguidas en las últimas décadas, que se sustentaron en la importación de equipos y la dependencia tecnológica, incluso desde antes del denominado periodo neoliberal. El avance de la nación en este objetivo es determinante para asegurar la seguridad y soberanía energética de México en el siglo XXI, así como para una transición energética soberana y capaz de incluir a la totalidad de la población en los nuevos bienes y servicios sustentados principalmente en el uso de la electricidad. Se establecerá una agenda integral de tecnologías críticas a ser producidas a nivel nacional, y se han programado fases anuales de avance estimado en la construcción de estas capacidades, mismas que previsiblemente encontrarán factores para su aceleración o ralentización de los recursos públicos y fomentando la corrupción, el tráfico de influencias y otras prácticas lesivas para el sano ejercicio del gobierno.”	“...este programa prevé el reforzamiento de nuestras empresas nacionales, PEMEX y CFE, así como de nuestros institutos de investigación, cadenas de proveedores y centros de capacitación. Esta Administración promoverá también la eficiencia energética y la transición hacia un sector de menor impacto ambiental, local y global, con mayor inclusión de las energías renovables.” (Sener, 2013, p. 7) * Véase Sener (2020) Programa Sectorial de Energía (2020-2024) http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596374&fecha=08/07/2020; Sener (2013) Programa Sectorial de Energía PROSENER (2013-2018) https://transparencia.energia.gob.mx/rendicion_cuentas/archivos/PROSENER.pdf Fuente: SENER (2020) PROSENER (2020-2024); SENER (2013) PROSENER (2013-2019).

Como podemos advertir, el gobierno del presidente López Obrador establece una relación proporcional entre la “fortaleza” de las EPE y el potencial de desarrollo sectorial y nacional. Considera que, a través de Pemex y de CFE, se logrará detonar el desarrollo económico. Por el contrario, en la anterior administración la Sener había colocado como objetivo central para el desarrollo del sector la consecución de una mayor competitividad

a través de diversos instrumentos que impulsaran los mercados, en los que las EPE estaban presentes como jugadores que competían frente al sector privado.

La falta de una política de propiedad clara y precisa sobre **qué es lo que la autoridad rectora de la política energética espera de las EPE y en función de qué indicadores evaluará su cumplimiento**, afec-



ta la rendición de cuentas. Es difícil evaluar el trabajo de estas empresas si no son claras las razones por las cuales el Estado debe ser dueño de las EPE y si los objetivos son cambiantes cada sexenio. Lo anterior cobra mucha relevancia cuando con cada cambio de gobierno

se modifica el objetivo de la política energética para buscar que estas empresas sean detonadoras de desarrollo económico, o si deberían ser empresas rentables que compitan con la iniciativa privada para generar energía de la forma más eficiente y sostenible.

Problemáticas y recomendaciones para la Sener como representante del Estado propietario de las EPE



PROBLEMÁTICAS PRINCIPALES OBSERVADAS	IMPLICACIONES	RECOMENDACIONES
Sener ejerce funciones tanto de control, como de operación en las EPE	• Conflicto de interés: Se dificulta la toma de decisiones objetiva por los diferentes roles que la Sener juega. • Para las EPE el conflicto de interés compromete que las decisiones sean para cumplir con su principal objetivo de generación de valor.	Revisar a fondo la disfuncionalidad de los múltiples roles de la Sener. El arreglo institucional podría rediseñarse para que la secretaría no se entrometa en la operación y decisiones estratégicas de las EPE. Al menos, se podría emitir un documento para establecer los linderos entre los diversos roles que se le han atribuido en materia de regulación, de rectoría del sector —en tanto política pública— y de estrategia y operación de las EPE, al presidir los consejos de administración.
Criterios contradictorios de política energética	• Tensión entre objetivos detona incertidumbre entre actores interesados —inversionistas, socios comerciales.— al disminuir la predictibilidad de la rentabilidad de los proyectos de inversión, entre otros.	Reformar el Artículo 33 de la LOAPF para establecer criterios más claros que faciliten a la Sener priorizar los elementos que debe incluir la planeación de la política energética, a fin de eliminar o prevenir contradicciones entre objetivos de política pública. De esta forma se podría conseguir una política transexenal que otorgue certidumbre jurídica a todos los actores del sector privado y público, y que incluya a las EPE.



Caso #1: cuando la Sener ejerce roles diversos

El Acuerdo OPEP del 12 de abril de 2020

Debido a la crisis provocada en diversas industrias por la pandemia de covid-19, la demanda mundial de combustibles se desplomó en un 30%, ocasionando una fuerte caída en los precios. Esto provocó renegociaciones entre los países productores del mundo. Destacó la del 12 de abril de 2020, pues se convocó a países no miembros de la OPEP. En ella, los países productores de petróleo acordaron reducir la producción en 9.7 millones de barriles diarios.

La posición de México fue peculiar: fue el único país que mostró reticencias a aceptar el acuerdo pues, en palabras de la secretaria de Energía, Rocío Nahle, el Gobierno mexicano encontraba excesivo el esfuerzo que se le reclamaba —reducir su producción en 400 mil barriles diarios— en comparación con otros países. Argumentó que la administración del presidente López Obrador tenía como propósito repuntar la extracción de crudo. Durante las negociaciones, la postura no cooperativa de México causó malestar entre los países, particularmente con los representantes del Reino de Arabia Saudita.

Finalmente, luego de tensas negociaciones, y con el apoyo del presidente de Estados Unidos, Donald Trump, para que México alcance las metas, la secretaria Nahle aceptó reducir la producción en 6%, equivalente a la disminución de 100 mil barriles por día¹².

Durante las negociaciones, algunos países comunicaron que sus autoridades energéticas no tenían la facultad para ordenar una reducción de la producción. El ministro de Energía de Brasil, por ejemplo, señaló que no podía interferir en los niveles de producción de Brasil por motivos jurídicos, pues la producción depende de empresas privadas y públicas. En relación a la empresa estatal Petrobras, la empresa decidió realizar los recortes necesarios tanto en explotación de crudo como en refinación.

En lo fundamental este caso ilustra los efectos de los problemas intrínsecos al diseño institucional, entre los que destacan los conflictos de interés que emanan cuando la Sener ejerce diversos roles. Uno significativo emana del hecho de que el proceso de toma de decisión sobre el compromiso de México con la OPEC+ no pasó por el Consejo de Administración como órgano colegiado, sino que dependió directa y exclusivamente del titular del Poder Ejecutivo, quien instruyó a la Sener sobre qué decisión tomar —la cual, hay que decirlo, implica a toda la industria en donde participa, aunque minoritariamente, el sector privado—.

La siguiente línea de tiempo resume los procesos de negociaciones y nuestras observaciones respecto de la actuación de la Sener.

Paso a paso de la participación de México en las negociaciones de la OPEC+ para la reducción de la producción mundial

12 DE ABRIL DE 2020

Caída de la demanda de petróleo mundial, seguida de guerra de precios que desploma los precios mundiales del petróleo. La OPEP convoca a un acuerdo mundial para disminuir la producción.

OBSERVACIÓN AL DESEMPEÑO DE LA SENER

La autoridad mexicana habría podido negarse a participar en la reunión de la OPEC+ al no estar interesada en reducir producción; pero no hizo públicos sus argumentos ni sustentó jurídicamente su decisión de participar.

El Gobierno mexicano pone resistencias para comprometerse a reducir su producción en 400 mil barriles diarios.

No obstante las facultades de la SENER como rectora de la política energética del país, no es claro si tiene facultades para comprometer unilateralmente al sector a reducir la producción petrolera.

¹² Resulta reveladora la carta que Rocío Nahle envió a la OPEP, según fue dada a conocer por el propio AMLO. Aquí disponible, una crónica al respecto. <https://www.elimparcial.com/dinero/AMLO-hace-publica-la-carta-de-Rocio-Nahle-a-OPEP-20200415-0020.html>



Durante las negociaciones, la secretaria de Energía, Rocío Nahle, comunica que pide consejo en tiempo real al presidente López Obrador para tomar decisiones.

La intervención directa del presidente de la República en las negociaciones de la OPEP+ despierta inquietud sobre la injerencia política al más alto nivel de decisión estratégica de Pemex, omitiendo la autoridad que la ley confiere al Consejo de Administración como órgano colegiado supremo de decisiones de la EPE.

Después de tensas negociaciones México aceptó reducir la producción en 6% de su producción, equivalente a la disminución de 100 mil barriles por día.

Si Pemex es la empresa que va a recortar producción y no las empresas privadas, en estricto sentido, la decisión debió someterse a autorización de todo el Consejo de Administración.

Problemáticas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

La injerencia de la SHCP en las empresas estatales del sector energético, particularmente en Pemex, ha sido un problema histórico. Con la Reforma Energética se quería eliminar dicha injerencia; por ello, se exentó a las EPE del cumplimiento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)¹³.

Sin embargo, se mantuvo un esquema muy rígido de control, que le resta competitividad a las EPE. Existe una fuerte sujeción al control presupuestario, una indefinición en la capacidad por parte de las empresas estatales de fijar determinados precios, una determinación discrecional del monto de dividendo estatal y un diseño de consejos de administración proclives a la cooptación por los intereses presupuestarios de la SHCP.

Específicamente en relación con el **control presupuestario**, se mantuvieron diferentes mecanismos que podrían ir en contra del propósito de autonomía presupuestaria de las EPE: 1. la SHCP hace la propuesta para ajustar la meta de balance financiero de las EPE, y debe remitirla al Congreso para su aprobación; 2. si bien se señala que los consejos de administración tienen la libertad para hacer modificaciones a los presupuestos, deben solicitar autorización a la SHCP cuando las modificaciones impliquen un deterioro en la meta anual al balance financiero, o cuando se traten de incrementos al presupuesto de rubros de servicios personales.

Que la SHCP determine el presupuesto es, en principio, problemático, pues puede no atender a las condiciones de los mercados en los que las EPE participan. Estas empresas, hay que subrayar, deberían ser capaces de reaccionar y ajustarse a las condiciones rápidamente, y con el menor número de restricciones. Si deben realizar inversiones extraordinarias, necesitan modificar los montos y equilibrios de sus balances financieros; por ello, solicitudes y negociaciones con entes políticos como la SHCP dilatan y entorpecen su capacidad de reacción.

Ésta es una deficiencia, como ya han señalado otros analistas¹⁴, que tiene su origen en la Reforma Energética, que dejó a las EPE dentro del presupuesto federal.

La forma como se determina el **dividendo** también es problemática. La SHCP determina *ex ante* el monto que las EPE deberán entregar al Gobierno. Esto conlleva riesgos, ya que aumenta la probabilidad de que los niveles de dividendos sean determinados por las necesidades fiscales temporales, más que por la rentabilidad comercial futura de los planes de inversión o por la optimización de la estructura de capital (OCDE, 2018, pp. 10;57).

En México, se promulgaron en 2014 las leyes secundarias de la Reforma Energética. Solamente en 2015 Pemex pagó un dividendo al Gobierno Federal por un monto de 50 mil millones de pesos. En los años subsiguientes, las EPE no han pagado el dividendo estatal al Gobierno Federal. Esta salvedad ha sido por iniciativa tanto de la SHCP —principalmente por la situación financiera que las empresas enfrentan— como producto de las oportunidades de inversión que el Gobierno observó como propietario.¹⁵ Las notas periodísticas del periodo de aprobación

¹³ La autonomía presupuestaria otorgada por el Estado a los ejecutores de gasto público se fundamenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) regula la ejecución del gasto corriente y la responsabilidad patrimonial de prácticamente todas las dependencias de gobierno de los tres poderes de la nación con excepción de las EPE, cuya autonomía presupuestal se sujeta, según el artículo 5º de la LFPRH, a lo dispuesto en sus respectivas leyes.

¹⁴ Jesús Reyes Heróles es particularmente elocuente en esta entrevista para Forbes: <https://www.forbes.com.mx/el-gobierno-es-responsable-de-la-crisis-en-pemex-reyes-heroles/>

¹⁵ En general, la prensa leyó el hecho, a lo largo de diferentes años, como una condonación o exención. Ver esta nota de *El Universal*: <https://www.eluniversal.com.mx/cartera/economia/sugiere-hacienda-condonar-pago-de-dividendo-pemex>, *El Economista*: <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Proponen-eximir-a-Pemex-del-pago-de-dividendo-en-el-2018-20170820-0030.html>



de la Reforma Energética de 2013¹⁶ coincidían en que, detrás del impulso a mecanismos financieros que repuntasen la producción petrolera, estaban los claros incentivos recaudatorios por parte del Ejecutivo Federal. Así, el diseño del dividendo estatal se estableció en los términos que dieran a la SHCP suficiente holgura para contar con ese mecanismo discrecional en el erario, y poder extraer rentas extraordinarias de las EPE —principalmente, Pemex—. **En términos prácticos, esto impidió que las empresas gozaran de una verdadera autonomía.**

Además de los problemas de diseño descritos en los dos incisos anteriores, es importante señalar que existen determinados procesos de vigilancia de la SHCP sobre la propiedad de las EPE que es necesario mejorar, pues observamos que podrían tener efectos perniciosos tanto en el gobierno corporativo de las EPE como en la capacidad del Estado Mexicano para ejercer su rol como dueño responsable

Tomemos el caso de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de las **transferencias extraordinarias** que hace el gobierno a las EPE. Si bien en la LFPRH se establece que las entidades paraestatales a las que se les otorguen transferencias para cubrir el déficit de operación y los gastos de administración deben justificar su beneficio económico y social —dado que son ‘inyecciones de recursos’ excepcionales y temporales—, así como establecer mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación, las EPE no tiene que cumplir con estas disposiciones, al haber sido excluidas de la LFPRH. Cabe decir que no se han emitido criterios similares para ellas.

Como consecuencia, no quedan claros los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de las EPE en materia de recepción de transferencias extraordinarias.

Problemáticas y recomendaciones para la SHCP como representante del Estado propietario de las EPE



SHCP
SECRETARÍA DE
HACIENDA Y
CRÉDITO PÚBLICO

PROBLEMÁTICAS PRINCIPALES OBSERVADAS	IMPLICACIONES	RECOMENDACIONES
Fuerte control presupuestario de la SHCP persiste sobre las EPE	• Dificulta la agilidad en los procesos de toma de decisiones en un sector que demanda respuestas más rápidas. • La incapacidad para resolver ajustes a los presupuestos de forma ágil reduce la capacidad competitiva de las EPE.	Revisar la pertinencia de independizar a las EPE del control presupuestario, o ajustar los mecanismos de autorización de modificaciones a los presupuestos mediante una reforma a sus leyes, con el fin de brindarles mayor flexibilidad frente a las necesidades de los mercados.
Amplio espacio de discrecionalidad para la determinación del dividendo estatal que las EPE deben entregar al Gobierno Federal.	• Esto genera incertidumbre en los actores interesados en el desempeño de las EPE respecto de su salud financiera, como acreedores y socios comerciales. • También dificulta la predicción de partidas en estado y balance financiero.	Reformar el artículo 97 fracción II de la Ley de Pemex y el artículo 99 fracción II de la Ley de la CFE, para incluir criterios objetivos y técnicos para determinar el monto de los dividendos estatales. Esto con el fin de eliminar los espacios de discrecionalidad que establecen las leyes vigentes.
Falta de claridad del mecanismo de transparencia y rendición de cuentas para transferencias extraordinarias	Hay discrecionalidad sobre la justificación que respalde la asignación de recursos adicionales a las EPE, así como de la determinación de los montos y los mecanismos de fiscalización y seguimiento al uso de los recursos para los propósitos planteados.	Reforma a los capítulos de presupuesto de las leyes de Pemex y de CFE, para establecer criterios de transparencia y rendición de cuentas sobre transferencias extraordinarias de recursos del Gobierno Federal a las EPE, incluyendo mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas equivalentes a las que obligan a las entidades paraestatales.

¹⁶ Ver la nota de Roberto González en *La Jornada*: “Mal planteado, el debate sobre dividendos petroleros”: <https://web.jornada.com.mx/2014/05/22/economia/026c1eco>



Caso #2: falta transparencia y rendición de cuentas

Transferencias a Pemex

En 2019, la administración del presidente López Obrador decidió realizar ajustes a la tasa impositiva de Pemex y, a la vez, ejecutar transferencias monetarias a la compañía para fortalecerla.

El 11 de septiembre de 2019 la SHCP anunció mediante un comunicado de prensa “una aportación patrimonial” por un monto en moneda nacional equivalente a 5 mil millones de dólares a Pemex. La SHCP justificó la transferencia como parte de los esfuerzos del Gobierno para fortalecer la estabilidad financiera de Pemex, mejorar su rentabilidad y contribución estratégica de largo plazo a la economía mexicana. Explicó que la aportación patrimonial fue fondeada con los activos financieros depositados en la Tesorería de la Federación y añadió que Pemex usaría dichos fondos para reducir su endeudamiento, acompañados de medidas que la empresa anunciaría para reducir la deuda y manejar su perfil de vencimientos.

Por su parte, Pemex difundió mediante un comunicado de prensa la recepción de dicha transferencia, y aseguró que este monto se destinaría a una reducción del saldo de la deuda de la empresa, operación que estaría estructurada en tres segmentos:

1. Prepago de los bonos de la parte corta de la curva con vencimientos entre 2020 y 2023.
2. Una nueva emisión a plazos de siete, 10 y 30 años que se utilizaría para el refinanciamiento de deuda de corto plazo.
3. Un intercambio de bonos para proporcionar apoyo adicional a los vencimientos de la parte corta, intermedia y larga de la curva, con el fin de suavizar el perfil de vencimientos.

El Comunicado de Prensa 84 fue la única publicación que la SHCP publicó con respecto a dicha transferencia extraordinaria, que presenta como un “Anuncio de aportación patrimonial a Pemex”, en el que, sin fundar jurídicamente, la

SHCP “anuncia” el acto administrativo a Pemex — por el equivalente a 100 mil millones de pesos, aproximadamente— y lo motiva como “parte de los esfuerzos del Gobierno para fortalecer la estabilidad financiera de Pemex y mejorar su rentabilidad y contribución estratégica de largo plazo a la economía mexicana”. No existe registro de tal operación en el Diario Oficial de la Federación.

Además de no existir una debida fundamentación y motivación por parte de la SHCP en la transferencia extraordinaria de fondos, la SHCP no estableció mecanismos de rendición de cuentas que permitieran una ejecución transparente de los recursos conforme a los objetivos planeados, y un análisis sobre beneficios económicos y sociales de la empresa y del Estado. Además, la SHCP omitió incluir algún mecanismo de vigilancia para asegurar que la utilización de los recursos sea auditada y vigilada por parte de ella misma y/o de otras entidades gubernamentales o agentes externos, dejando toda la libertad a Pemex.

En ausencia de una regulación específica en materia de transferencias extraordinarias a las EPE, el Estado Mexicano podría tomar como referente de buena práctica un caso chileno. Nos referimos a las transferencias de recursos para capitalización a la empresa estatal chilena Corporación Nacional del Cobre (Codelco). Esta práctica emana de una ley que regula las transferencias: la Ley de Capitalización de Codelco¹⁷, y que establece que la empresa debe informar a la opinión pública, al Congreso y a las secretarías de Hacienda, Minería y Energía sobre el análisis y la comprobación de que el destino de los recursos se realizó conforme a los objetivos asumidos como compromisos por parte de la empresa ante el Estado. Además, Codelco debe presentar a la opinión pública y a las comisiones de Hacienda y de Minería y Energía del Senado y de la Cámara de Diputados, un análisis detallado del cumplimiento de las metas respecto de los recursos transferidos, así como informes sobre tiempos, objetivos y responsabilidades respecto del uso de dichos recursos.

¹⁷ Dicha ley puede recuperarse aquí: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1068864>



Órganos del Poder Legislativo que representan al Estado como propietario

Congreso de la Unión

La Reforma Energética dio al Poder Legislativo facultades como órgano de control y vigilancia de la propiedad de las EPE. **De acuerdo con las leyes de Pemex y de CFE, el Congreso de la Unión funciona como contrapeso político.** Para esta función, entre los mecanismos de los que dispone se cuentan la **revisión del reporte anual, el nombramiento del comisario y las comparecencias ante comisiones.**

Tales atribuciones convierten al Legislativo en uno de los principales representantes del Estado como dueño de las EPE. Es, sin más, el principal encargado de evaluar su desempeño y su cumplimiento de objetivos.

Veamos las características de la **revisión del reporte anual.** Las EPE están obligadas a enviar al Congreso un informe que contenga el reporte del director general sobre el estado que guarda la empresa, incluyendo sus subsidiarias y filiales. Este reporte tiene que estar vinculado a los objetivos y metas que se hayan fijado en el Plan de Negocios, y debe presentar los estados financieros a la fecha de cierre de ejercicio, un reporte sobre el ejercicio de su presupuesto con las desviaciones en montos, tiempo y alcance de ejecución de los contratos, y la evaluación del Consejo de Administración sobre la ejecución de los programas anuales de la EPE.

El **nombramiento del comisario** es una atribución no menos importante. Cada EPE cuenta con un "comisario", figura independiente y externa que emite un reporte anual, en el cual evalúa no sólo la marcha de la empresa sino también el desempeño de su Consejo de Administración, incluyendo sus comités. De acuerdo con las leyes de Pemex y de CFE, la Cámara de Diputados debe recibir ese reporte, a más tardar, el 30 de junio de cada año, y debe hacerse público. Adicionalmente, el Reglamento de la Ley de Pemex establece que el comisario debe difundir y remitir al consejero jurídico del Ejecutivo si existe un posible caso de conflicto de interés.

Para la designación del comisario, de acuerdo con las mismas leyes, el Ejecutivo solicita al Instituto Mexicano

de Ejecutivos de Finanzas, un organismo de la sociedad civil, que le proponga una terna de personas o firmas de reconocido prestigio que enviará a la Cámara de Diputados. La Junta de Coordinación Política de la Cámara selecciona a uno de los integrantes de la terna, y somete la designación del comisario a la aprobación del Pleno, misma que deberá realizarse por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

Por último, las cámaras del Congreso, a través de comisiones y del Pleno, también cuentan con mecanismos para la rendición de cuentas en torno a las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, a través de dictámenes, informes, opiniones y resoluciones, así como por medio de comisiones de investigación y comparecencias. En efecto, de acuerdo con la Ley del Congreso las cámaras tienen la facultad de integrar comisiones especiales para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria¹⁸, y los resultados se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Por lo que toca a las **comparecencias**, cuando alguno de los servidores públicos no acudan a ellas o no contesten satisfactoriamente los cuestionamientos y dudas de los legisladores, ellos mismos podrán solicitar al presidente de la Cámara respectiva que se dirija en queja al titular del Poder Ejecutivo Federal.¹⁹

Auditoría Superior de la Federación

A esta función de supervisión se suma la labor de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en relación con la vigilancia del cumplimiento de objetivos de las EPE.

La ASF es un órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados, dotado de autonomía técnica y de gestión. Se encarga de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales en los tres poderes de la Unión; los órganos constitucionales autónomos, los estados y municipios, y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales. El marco jurídico que ordena la estructura y el funcionamiento de la ASF es la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF). **Las EPE están listadas como entes públicos obligados en dicha ley.** El resultado del trabajo de la ASF son los Informes Individuales de Auditoría y el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

¹⁸ A pedido de una cuarta parte de sus miembros, para el caso de la Cámara de Diputados, y de la mitad de los senadores.

¹⁹ Ver el Capítulo IV, artículo 126 del Reglamento de la Cámara de Diputados, y el artículo 271, inciso 4 del Reglamento del Senado de la República.



De acuerdo con el artículo 14 de dicha ley, la fiscalización de la Cuenta Pública tiene por objeto: 1) evaluar los resultados de la gestión financiera; 2) verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas; 3) promover las acciones o denuncias correspondientes para la imposición de las sanciones administrativas y penales por las faltas graves que se adviertan derivado de sus auditorías e investigaciones; 4) dar vista a las autoridades competentes cuando se detecte la comisión de faltas administrativas no graves, para que continúen las investigaciones respectivas y se promueva la imposición de las sanciones que procedan y las demás que formen parte de la fiscalización de la Cuenta Pública o de la revisión del cumplimiento de los objetivos de los programas federales.

En 2016 se reformó la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) para agregar un énfasis en el fortalecimiento del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), basado en la necesidad de coordinación y coherencia entre políticas áreas, ramas y niveles de gobierno. Los cambios en la legislación ampliaron el mandato y los poderes de la ASF para mejorar el impacto y relevancia de sus funciones.

La Reforma Energética no exceptuó a las EPE de la revisión de la ASF.

Problemáticas del Poder Legislativo respecto de la vigilancia de la propiedad y de los objetivos de las EPE

Problemática del Congreso de la Unión

La función de contrapeso con la que cuenta el Poder Legislativo respecto de las EPE tendría que establecer los incentivos para éstas, desde sus órganos de gobierno y alta dirección, fortalezcan sus gobiernos corporativos. La evaluación del desempeño de las EPE debería combinar mecanismos formales e informales para establecer, desde el Estado, un sistema de evaluación que establezca un equilibrio entre las necesidades de información de las instituciones formales y el derecho a la información de la población.

Las Directrices OCDE recomiendan que la política de rendición de cuentas de las empresas estatales incluya reportes agregados; diseñe y actualice sitios web para llevar a cabo una política integral y altamente efectiva de transparencia, y mantenga un diálogo constante con el Congreso.

En el caso mexicano, el principal ejercicio de rendición de cuentas es el **informe anual** que entregan las EPE al Ejecutivo y al Legislativo —tanto a la Cámara de Diputados como a la de Senadores—. **No advertimos ningún seguimiento al informe**, a pesar de que uno de los principales medios con los que cuenta el Estado para ejercer una propiedad activa e informada es precisamente el seguimiento de los objetivos generales de las empresas estatales, y el reporte anual parece ser el documento idóneo para ello.

Para un correcto ejercicio de control se requieren lineamientos en los que se describa la interacción que se tendrá con miembros del Congreso a partir de la presentación de este reporte, así como la transmisión por medios audiovisuales del mismo y de los propios diálogos, junto con el desarrollo de documentos más específicos que atiendan problemáticas de forma extensa, entre otros

Sin embargo, esta función específica de contrapeso también es 'víctima' del modelo de propiedad descentralizado y difuso de las EPE, y de su 'subproducto': la dispersión de responsabilidades y funciones en diversas dependencias del gobierno. **Ni siquiera en el ejercicio del informe anual existe claridad de quién es el representante del Estado a quien se rinde cuentas y quién el representante de las EPE que se sujeta a esa revisión.**

Si bien la presentación del informe la hace el titular de la Secretaría de Energía, no queda claro en qué carácter, al existir la duplicidad de funciones en esa dependencia que describimos en el apartado anterior. **En el gobierno de Peña Nieto el titular de la Secretaría de Energía presentó el informe en su carácter de secretario; en el presente gobierno la titular de esa Secretaría lo hizo en su carácter de presidenta del Consejo de Administración.** Más allá de un formalismo, el mensaje enviado es que no hay claridad sobre quién representa al Estado como dueño de las EPE: ¿el dirigente de la política energética o el que debe velar por el mayor interés de la EPE?

Por su parte, las acciones de rendición de cuentas que han emprendido las **comisiones legislativas**, con respecto a las EPE, han sido poco utilizadas y poco efectivas. Desde que se promulgó la Reforma Energética, además de las comparecencias ya mencionadas, en el marco de la glosa de los respectivos informes de Gobierno se registran sólo dos comparecencias de los secretarios de Energía Pedro Joaquín Coldwell y Rocío Nahle —en su carácter de miembros de los consejos de administración de las EPE— para explicar aspectos específicos del desempeño de las empresas.



De acuerdo con el Sistema de Información Legislativa y los informes anuales de las comisiones de Energía de las legislaturas LXII (2012-2015) hasta la LXIV (2018-2021), se registran 1,442 proposiciones con punto de acuerdo sobre asuntos del sector energético presentadas ante el Congreso. Del total se aprobaron 313 puntos de acuerdo y se desearon 527 —la mayoría fundamentadas en el artículo 184 numeral 2 del reglamento²⁰—; a la fecha, quedan en estatus de “pendiente y/o atendida” 577, mientras que 15 proposiciones fueron retiradas por sus promoventes. De las proposiciones aprobadas, 180 correspondieron a las EPE, siendo Pemex la que concentró el 70% de dichas proposiciones, entre los cuales se incluyen invitaciones y exhortos a funcionarios públicos a comparecer.

Las comparecencias en el marco de la glosa de los informes del titular del Ejecutivo Federal, durante las legislaturas LXII (2012-2015) y LXIII (2015-2018), se llevaron a cabo de forma puntual por parte del secretario de Energía, Pedro Joaquín Coldwell. Para la legislatura LXIV (2018-2021), se advierte que a julio 2020 la Secretaría de Energía no ha concretado su comparecencia correspondiente a la glosa del Primer Informe del titular del Ejecutivo, debido a una solicitud de su parte para postergarla, misma que se le concedió, pero no ha tenido una nueva calendarización.

Asimismo, desde la promulgación de la reforma energética hasta la fecha, se registran algunas comparecencias de funcionarios de las EPE ante las comisiones de Energía, principalmente para las legislaturas LXII (2012-2015) y LXIII (2015-2018), entre las que destacan la de Emilio Lozoya —entonces director general de Pemex— el 20 de noviembre de 2013, para explicar el plan de negocios de Pemex, o la de Enrique Ochoa el 24 de octubre de 2013, entonces director general de la CFE, para explicar el modelo energético adoptado en la Reforma Energética.

También se registran numerosas reuniones de trabajo con mandos medios de las EPE. Durante las legislaturas LXII y LXIII, los informes de las comisiones reportan una mayor interacción entre las comisiones de Energía y funcionarios de las EPE en razón de los numerosos foros y reuniones de trabajo que se dieron a lo largo del proceso legislativo para la promulgación de la reforma energética en ese periodo. En ese marco, los subsecretarios de Energía participaron en diversos grupos

de trabajo y foros especializados, y se dio respuesta a solicitudes de información de los legisladores a las EPE. Las minutas, respuestas, y versiones estenográficas se encuentran archivadas en la memoria histórica del Congreso de la Unión.

Por el contrario, para la actual legislatura (LXIV), se advierte una disminución notable en dichas interacciones. Llama la atención la inasistencia al citatorio para comparecer por parte de la secretaria Nahle y del director general de Pemex el 15 de enero de 2019. Ante dicho incumplimiento, las fracciones del Partido Acción Nacional y Movimiento Ciudadano hicieron patente en medios de comunicación el suceso. La fracción de Morena respondió con una disculpa. Días después, el 28 de enero 2019, se recalendarizó y se llevó a cabo la reunión²¹. Sin embargo, llama la atención que el incumplimiento no tuvo efectos jurídicos. La única consecuencia fue el ‘extrañamiento mediático’ que dieron los grupos de oposición a los funcionarios.

Como vimos anteriormente, los reglamentos de las Cámaras establecen que la omisión a los exhortos o solicitudes de comparecencia ante el Congreso dirigidas a titulares de dependencias y empresas estatales no tiene mayores consecuencias que el envío de una queja al titular del Poder Ejecutivo. A *contrario sensu*, en países donde se aplican mayores controles, como aquéllos pertenecientes a la *Commonwealth* —y ejemplificamos con el caso de Australia—, la sanción a funcionarios del Ejecutivo omiso a los llamados a comparecer por parte del Legislativo —o a facilitar documentación o información ante el Parlamento— incluyen pena de cárcel por seis meses y multas de 5 mil dólares para el servidor público omiso y otros 25 mil dólares para la dependencia en la que trabaja (Gobierno del estado de Victoria, 2020).

Con todo, los procedimientos de rendición de cuentas frente a comisiones legislativas deben ser efectivos como mecanismo de control, sin llegar a implicar obligaciones onerosas que puedan representar acoso político a las EPE.

Pero la falla es más amplia: las comisiones legislativas no tienen claramente acotadas sus atribuciones para investigar o para solicitar información a los entes públicos. Necesitan un mayor grado de profesionalización, lo que implica la integración de un staff especializado. La comunicación entre los entes y el Congreso debe enmar-

²⁰ Dicho artículo señala que las proposiciones no dictaminadas dentro del periodo ordinario de sesiones en que fueron presentadas, se tendrán por desechadas, procediendo a su archivo como asuntos total y definitivamente concluidos.

²¹ La crónica de la disculpa y la reunión finalmente celebrada se encuentra disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/delgado-ofrece-disculpa-por-ausencia-de-funcionarios-en-san-lazaro> y en <http://cronica.diputados.gob.mx/Vc28ene2019-Energia.html#nahle>



carse en un formato propio, e ir aparejada con la política de rendición de cuentas.

Por su parte, las **comisiones de investigación**, según el marco jurídico que se desprende del artículo 93 constitucional, sólo se pueden crear para órganos desconcentrados de la APF. **Los nuevos arreglos institucionales, que incluyen a órganos reguladores y organismos autónomos, requieren de una actualización de los mecanismos de rendición de cuentas del Congreso.** Hoy lo que priva es la ambigüedad en cuanto a los procedimientos legislativos para configurar investigaciones y solicitud de información.

Por lo que respecta al **comisario** nombrado por el Legislativo para evaluar a las EPE y sus Consejos de Administración, tampoco existen lineamientos que describan su evaluación de manera completa. Existe una gran incertidumbre respecto a cuáles son los criterios que se seguirán para evaluar la labor del Consejo de Administración como entidad y la aportación individual de cada consejero. Pero acaso el hecho que mejor retrata la problemática es que **desde la promulgación de la Reforma Energética Pemex no cuenta con comisario. Nunca ha sido nombrado.**

El Informe del comisario de la CFE de 2018 incluye algunas recomendaciones puntuales a los consejos de administración de la empresa y de sus subsidiarias y filiales (Miechelsen, 2019), que si bien cumplen con los requisitos de ley, no están basadas en evidencia obtenida a partir de la aplicación de una metodología. Esto demuestra la necesidad de acompañar las recomendaciones del comisario con metodologías robustas, y de evaluar a los consejos conforme a las mejores prácticas internacionales.

Por ejemplo, en el *Índice de Transparencia Corporativa para Empresas Productivas del Estado* tomamos como referente de mejor práctica internacional para la eva-

luación del desempeño del Consejo a la compañía de telecomunicaciones Vodafone, que tiene una política de evaluación muy completa, aplicada de manera exitosa año con año. Según el reporte llamado *Chairmans governance statement*²², donde se muestra un resumen del desempeño y las actividades del Consejo, Vodafone realiza a su Consejo de Administración una evaluación interna anual y una externa cada tres años —lo que sería equivalente a la evaluación del comisario en el caso de nuestras EPE—.

En Vodafone, la evaluación al Consejo de Administración se compone de cuatro pasos: en primer lugar, una autoevaluación con base en un cuestionario diseñado por una consultora externa especializada en materia de gobernanza; en segundo lugar, una entrevista de cada consejero con el director general; en tercero, evaluación a cada consejero por parte del director general y viceversa; finalmente, la consultora de gobernanza reporta y compila los resultados y añade evaluaciones del director general a cada comité. Finalmente, con base en las evaluaciones, se hace un diagnóstico del desempeño y se emiten recomendaciones de mejora. Todo este proceso queda claramente indicado en el *Chairmans governance statement*.

Queda claro que la revisión de desempeño requiere de un análisis más allá de la difusión de los reportes anuales de la EPE. Esto implica una divulgación más amplia de indicadores clave en relación con los objetivos corporativos, bajo un enfoque de gobierno corporativo que sirva para cubrir todos los ámbitos de negocio, desde razones financieras hasta temas de actividades no comerciales, pasando por la responsabilidad social corporativa y el funcionamiento de los consejos de administración. Finalmente, se recomienda que el desempeño corporativo se compare con las mejores prácticas dentro y fuera de México, y que no queden desatendidas las observaciones realizadas por organismos internacionales respecto del desempeño de las EPE.

²² No es sólo un buen ejemplo de evaluación, sino también una buena práctica de transparencia. Vean el reporte 2019: http://media.corporate-ir.net/media_files/IROL/77/77862/annual-reports/annual_report19/downloads/Vodafone-governance-2019.pdf



Problemáticas en los mecanismos de rendición de cuentas del Congreso a las EPE

PROBLEMÁTICAS	IMPLICACIONES
Falta de claridad en la revisión del reporte anual	- El Congreso no ha establecido lineamientos que describan cómo se hace la revisión de los reportes anuales que presentan las EPE. - Los incentivos son débiles y no se reconoce al Congreso como un verdadero agente al que hay que rendirle cuentas.
Labor de comisiones sin exigencia, continuidad, ni oportunidad	Mecanismos de rendición de cuentas poco efectivos.
Falta de lineamientos sobre alcance de evaluación de comisario	Existe una gran incertidumbre respecto a cuáles son los criterios que se seguirán para evaluar la labor del Consejo como entidad y la aportación individual de cada consejero.
Ausencia de comisario en Pemex	Al no haberse hecho un nombramiento, no sólo no se está cumpliendo con el mandato de ley; también se está perdiendo la oportunidad de contar con un revisor externo e independiente que puede aportar una evaluación objetiva del desempeño del órgano de gobierno.
Falta de normatividad relacionada con las comisiones de investigación	Ambigüedad en cuanto a los procedimientos legislativos para configurar investigaciones y solicitudes de información.
Mecanismos poco eficientes y oportunos	La falta de oportunidad en el desahogo de los temas o puntos de acuerdo por parte del Congreso ralentiza —o incluso impide— un ejercicio de rendición de cuentas, de cara a la ciudadanía, puntual y preciso. Esto debilita al gobierno corporativo de ambas empresas. Un ejercicio frecuente de rendición de cuentas establecería incentivos para que las EPE y los legisladores desarrollaran una relación basada en el diálogo, la retroalimentación y el escrutinio, y facilitaría la configuración y seguimiento de probables actos de corrupción y fiscalización.

RECOMENDACIONES

• Recomendamos a las comisiones legislativas, principalmente las de Energía y presupuesto, que revisen el mapa institucional de vigilancia de la propiedad según el modelo descentralizado vigente, para establecer una agenda de trabajo en materia de rendición de cuentas que cubra todos los aspectos de la gobernanza de la propiedad, y la descripción de los cuestionamientos puntuales que desde sus respectivos roles deben hacer a Sener y SHCP.

• Es prioritario revisar las facultades de comisiones —como las de Energía, Presupuesto, Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana— a fin de mejorar los mecanismos de rendición de cuentas a las EPE. El objetivo es lograr un diálogo oportuno, transparente y eficaz sobre los distintos ámbitos del desempeño corporativo de estas empresas, así como de su rol en la planeación energética conducida por la Sener.

• Es conveniente revisar el marco legal que se desprende del artículo 93 constitucional, con el fin de facilitar la

creación de comisiones de investigación para los asuntos de las EPE. De esta forma se ampliarían las facultades y fortalecerían las atribuciones de las comisiones. Podrían solicitar y recibir información al Ejecutivo por la vía directa*.

• También recomendamos reformar los artículos 117 y 120 de las leyes de Pemex y de CFE, para obligar al comisario a incluir en su informe la metodología de evaluación al desempeño de los consejos de administración conforme a las mejores prácticas internacionales, de tal manera que a partir de un análisis riguroso, las recomendaciones sirvan como hoja de ruta para implementar de manera sistemática mecanismos de mejora.

• Se debe activar el mecanismo de nominación de comisario con el Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF). Es urgente la presentación de nuevas ternas, para que el Congreso elija al comisario faltante en Pemex. Asimismo, recomendamos al Congreso legislar sobre una evaluación al comisario en su función de revisor externo.

* Una crónica precisa sobre el funcionamiento actual de las comisiones y las comparecencias, que justamente se pretende cambiar: "El espectáculo de las comparecencias", de Fernando Dworak. <http://www.indicadorpolitico.mx/?p=107517>



Problemática de la Auditoría Superior de la Federación

Como mencionamos, en 2016 se reformó la LFRCF. Se amplió el mandato y los poderes de la ASF para mejorar el impacto y relevancia de sus funciones. El cambio no le pasó desapercibido a la OCDE, que publicó un estudio (OCDE, 2017) sobre las instituciones supremas de auditoría en el que reconoció como positiva la reforma mexicana, en términos de marco legal de actuación. Sin embargo, también emitió recomendaciones. Resaltó la necesidad de adaptar su programación de auditorías con base en riesgos; así priorizaría mejor la asignación de recursos y equilibraría sus facultades para hacer análisis más estratégicos, pero también más exhaustivos.

Para poner esta observación de la OCDE en el contexto preciso, revisamos algunas estadísticas sobre las auditorías realizadas por la ASF a las EPE entre 2013 y 2018. A continuación resumimos los principales hallazgos.

En la CFE, con información entre 2013 y 2018, el 45.3% de las acciones realizadas por la ASF correspondieron a “recomendaciones en general”, mientras que el 37.5%

correspondieron a “recomendaciones al desempeño²³”; es decir, **el 82.8% de las acciones realizadas por la ASF en ese periodo de cinco años correspondieron a recomendaciones. El 13.5% restante fueron promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria.**

En Pemex, el 29% de las acciones entre 2013 y 2018 fueron recomendaciones en general, y 16% recomendaciones al desempeño; esto es, **45% de las acciones correspondieron a acciones de recomendación, o de tipo consultivo.** Por otro lado, 22% de las acciones correspondieron a promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria y 22% fueron pliegos de observaciones. En Pemex Corporativo se registran más acciones de tipo sancionatorio, como informes de presunta responsabilidad administrativa, promociones a los ejercicios de la facultad de comprobación fiscal o denuncias de hechos. Sin embargo, dichas acciones apenas alcanzan un 2% del total.

A partir de estas estadísticas, observamos que al menos en el periodo observado la ASF no hizo uso exhaustivo de sus facultades sancionatorias. Perdió así la oportunidad de ejercer un rol de contrapeso fuerte, en su función de vigilancia del Estado sobre la propiedad de las EPE²⁴.

Problemáticas en el diseño o implementación de la vigilancia del Estado sobre la política de propiedad de las EPE

PROBLEMÁTICAS PRINCIPALES OBSERVADAS	IMPLICACIONES	RECOMENDACIONES
El órgano fiscalizador ha sido más proclive a establecer revisiones y recomendaciones que acciones de tipo sancionatorio o punitivo.	Al no hacer uso de todas las facultades que su marco jurídico le permite, la ASF pierde la oportunidad de llevar a cabo acciones más contundentes, como aquéllas de tipo sancionatorio.	Es necesario revisar a fondo, en el marco de la rendición de cuentas de la ASF al Congreso de la Unión, el trabajo de fiscalización de las EPE, a fin de establecer criterios más estratégicos con base en riesgos y aprovechando todas las facultades, tanto de tipo consultivo como sancionatorio, que la LFRCF le otorga al órgano.

²³ Las auditorías de desempeño consisten en una revisión de las tareas, programas u organizaciones de gobierno para verificar efectos en política pública en materia de desarrollo económico y social.

²⁴ Dentro del conjunto de auditorías que la ASF puede realizar destacan las auditorías de desempeño, que consisten en una revisión de las tareas, programas u organizaciones de gobierno para verificar efectos en política pública en materia de desarrollo económico y social. Además, existen otro tipo de auditorías, como las forenses, que se enfocan en la detección de fraudes, o las auditorías de operaciones financieras, administrativas, económicas que tienen como objetivo revisar el cumplimiento conforme a normas legales, estatutarias y de procedimientos que le son aplicables. Para profundizar sobre la selección de auditorías de la ASF y sus efectos en el combate a la corrupción desde un enfoque institucional, recomendamos seguir el trabajo de Marco Fernández y Roberto de la Rosa desde México Evalúa. Disponible aquí: <https://www.mexicoevalua.org/programas/anticorruptcion/>



Caso #3: una auditoría desaprovechada y fuera de oportunidad

La compra de Fertinal

La polémica decisión de Pemex de comprar la planta deteriorada de fertilizantes redundó en innecesarios endeudamientos y una pérdida cuantificada en casi 194 millones de dólares para la petrolera. El caso ha provocado cuestionamientos serios respecto al proceso de toma de decisiones de su Consejo de Administración. Como han documentado diversas investigaciones periodísticas en México y en el extranjero, durante los procesos de toma de decisiones se generaron vacíos que permitieron, como hipótesis, establecer sobreprecios, contratar deuda, ocultar a los beneficiarios reales de las transacciones y canalizar sobornos a funcionarios públicos.

Ésta fue la secuencia de hechos más importantes. El 26 de octubre de 2015, el Consejo de Administración de Pemex aprobó el proyecto de inversión para realizar la compra de la planta de Fertinal en Lázaro Cárdenas, Michoacán, y de una mina de roca fosfórica ubicada en Baja California Sur. Destaca la existencia de un reporte de análisis de due diligence realizado por una prestigiada firma de auditoría, que algunos suponen registraba montos sobrevalorados en los avalúos de los activos²⁵.

Llama la atención que en la auditoría de desempeño 492 realizada en el año 2017 por la ASF a Pemex Fertilizantes (Auditoría Superior de la Federación (ASF), 2017), el órgano fiscalizador señala el “Gobierno Corporativo de Pemex Fertilizantes” como un punto focal para analizar los avances en la instrumentación de los principios y directrices sobre el gobierno corporativo de las empresas públicas, definidos por la OCDE.

En su análisis, la ASF menciona que Pemex acreditó la justificación de la propiedad pública de empresas productivas del Estado en materia de Fertilizantes, y argumenta que, conforme lo establecido en el Acuerdo de Creación de Pemex Fertilizantes, la creación de dicha empresa subsidiaria obedecía a la necesidad de modernizar una línea de negocios “para enfrentar los retos de la industria energética nacional e internacional, ya que, hasta antes de la creación de la empresa, el costo de los insumos aumentó, se había perdido competitividad y la producción de los fertilizantes había descendido de manera importante”.

Sin embargo, en clara contradicción, la ASF advirtió que Pemex Fertilizantes carecía de un Plan de Negocios propio (ASF, 2017, p. 15), en el que definiera objetivos, estrategias y métricas operativas y financieras orientadas al cumplimiento de su mandato: la generación de valor económico para el Estado.

En 2017 claramente Pemex Fertilizantes no cumplió con su finalidad de ser rentable y generar valor económico para el Estado. Al cierre de ese año reportó un rendimiento sobre activos negativo en 106.5% y pérdidas financieras por 12.8 mil millones de pesos, que se tradujeron en una grave destrucción de valor por 2.9 mil millones de pesos. Para 2018, la empresa productiva subsidiaria registró una ligera recuperación, pero siguió registrando pérdidas brutas del orden de 167%, una métrica que en la comprensión financiera más elemental implica una seria inviabilidad del negocio, ya que pierde dinero al restar de las ventas totales el costo de las mismas.

²⁵ Peniley Ramírez dio la exclusiva: “Pemex pagó sobreprecio millonario de una fábrica basándose en un reporte con información engañosa, según expertos”. <https://www.univision.com/noticias/especiales/exclusiva-gobierno-mexicano-busca-detener-a-exdirector-de-pemex-por-compra-de-empresa-basada-en-informe-de-pwc-que-contenia-informacion-enganosa-segun-analistas>



A partir de su auditoría, la ASF identificó, además, serias deficiencias en materia de organización y estructura de gobierno corporativo, desempeño financiero y operativo.

Sin embargo, y a pesar de los alarmantes hallazgos, la ASF se limitó a emitir 17 recomendaciones al desempeño, para “perfeccionar su planeación estratégica y fortalecer sus mecanismos de control para asegurar que la información que genere, permita la transparencia, rendición de cuentas y la toma de decisiones (ASF, 2017, pp. 62-63)”.

A la fecha, el caso Fertinal sigue abierto. El 6 de febrero de 2020 el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) validó la inhabilitación del exdirector general de Pemex, Emilio Lozoya Austin, quien no podrá ejercer cargos públicos durante 10 años. La sanción fue interpuesta por la Secretaría de la Función Pública en mayo de 2019, después de que “comprobó que Lozoya Austin proporcionó información falsa en su declaración de situación patrimonial”.

El 12 de febrero de 2020, el exdirector de Pemex fue detenido en Málaga, España, acusado de lavado de dinero, cohecho y fraude. La carpeta de investigación se inició el 5 de marzo de 2019 tras la denuncia que Pemex, la cual fue reforzada por una denuncia presentada por el titular de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la SHCP, presentada el 23 de mayo de 2019²⁶. Esto es, la Fiscalía General de la República comenzó a investigar el caso dos años después de que la ASF realizó la auditoría.

A partir de este caso, es posible apreciar cómo la subutilización de las facultades de la ASF tiene un impacto en la velocidad de los procedimientos. Si la ASF hubiera hecho uso de un mayor número de sus facultades (como presentar oportunamente denuncias ante la FGR, presentando inconformidad por inacción de la denuncia, realizando auditorías forenses²⁷ o de mínimo cumplimiento financiero²⁸) los procesos de detección, sanción y fiscalización respecto del caso Fertinal podrían haberse resuelto de forma más expedita, contribuyendo a fortalecer al Estado como dueño responsable de las EPE.

²⁶ Aquí, una descripción paso a paso del 'Expediente Lozoya', de Arturo Ángel para *Animal Político*: <https://www.animalpolitico.com/2019/08/sobornos-lozoya-expediente-odebrecht/>

²⁷ Auditoría que se orienta a la investigación de fraudes.

²⁸ Auditoría de operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole con el objetivo de establecer que se han realizado conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos que le son aplicables.



CAPÍTULO 3

El Estado mexicano como regulador de las EPE

¿Cómo velar por una competencia entre empresas públicas y privadas en igualdad de condiciones?

Con la apertura del sector energético en nuestro país y el cambio de rol que experimentaron las empresas estatales —de monopolio estatal a jugadores en un mercado abierto—, se vuelve particularmente relevante analizar cómo las diferentes entidades del Estado que tienen una función relacionada con el buen funcionamiento del mercado energético, vigilan y supervisan a las EPE.

De acuerdo con la Directriz 3 de la OCDE (Ver cuadro 1: “Directrices OCDE” de la página 7), el Estado debe velar por que la competencia entre las empresas públicas y privadas se desarrolle en igualdad de condiciones. Lo anterior implica una obligación tanto de hacer, como de no hacer para el Estado. Es decir, **existe un ecosistema regulatorio, conformado por reguladores económicos, operadores y entidades de monitoreo, cuyas acciones resultan fundamentales para generar un mercado eficiente y competitivo**. Además, estas entidades deben evitar tomar decisiones que den preferencia a las empresas estatales.

Uno de los objetivos principales de las Directrices es profesionalizar al Estado como propietario. Esto necesariamente implica separar su rol de propietario de la función reguladora, ya que podría influir sobre las condiciones en que se desenvuelven las EPE. De ahí la relevancia de centrarse en buscar el buen funcionamiento de **los órganos reguladores económicos, los operadores y las entidades de monitoreo** como entes independientes que procuren un piso parejo entre los jugadores de un mercado y que, por tanto, tienen una función importante de vigilancia y supervisión de las empresas estatales, que son parte de un mercado.



En este capítulo presentaremos:

- El **marco teórico** que explica la relevancia de la neutralidad regulatoria dentro de la literatura de gobierno corporativo.
- El **ecosistema regulatorio** que derivó de la Reforma Energética de 2013. En él identificamos a los entes con alguna función relevante en el buen funcionamiento del mercado y su rol de vigilancia de las EPE, y enunciamos algunas problemáticas derivadas del diseño y/o implementación de la función de vigilancia a las EPE, por parte de operadores, reguladores económicos y entidades de monitoreo.
- A partir de las problemáticas hacemos **recomendaciones sobre cómo mejorar la gobernanza regulatoria**.

Marco teórico: neutralidad regulatoria para el buen gobierno de las empresas estatales

La tercera de las Directrices de la OCDE trata del rol que el Estado otorga a sus empresas, en tanto entes que compiten dentro de un mercado.

Esta Directriz establece primordialmente que el marco jurídico y regulatorio de las empresas públicas debe garantizar la igualdad de condiciones y la condiciones de competencia en los mercados en los que estas empresas se desarrollan. En particular, y para efectos de este trabajo, resaltamos tres puntos con respecto a esta Directriz:

- **Debe existir una clara separación entre el rol del Estado como propietario y otras de las funciones que puedan influir sobre las condiciones en que se desenvuelven las empresas públicas**, especialmente en lo que se refiere a regulación de mercado. Actuar como uno de los principales actores del mercado y como árbitro del mismo puede generar conflictos de interés.
- **No se debe exonerar indebidamente a la empresa pública de ninguna ley o regulación**. En principio, la ley no debe discriminar en-

tre las empresas públicas y sus competidoras en el mercado. Toda exoneración de la aplicación de leyes o normativas generales que suponga un trato favorable debe estar justificada.

- **Las licitaciones y otros procesos aplicables en contrataciones públicas deben gozar de condiciones de competencia, no ser discriminatorios y contar con la protección de normas de transparencia adecuadas**. Es relativamente sencillo diseñar esquemas de licitaciones en condiciones de competencia, aunque muchas veces su aplicación efectiva es difícil. Se deben procurar procedimientos transparentes, competitivos y no discriminatorios.

Éstos son los principios clave dentro de una política de neutralidad competitiva para un mercado donde participan actores públicos y privados (OCDE, 2012a, pp. 13, 14, 43 y 44).²⁹ En este capítulo los usaremos como referencia para averiguar cómo las autoridades llamadas a propiciar un ambiente competitivo dentro del sector energético en México deben supervisar y vigilar a las EPE, evitando violentar la neutralidad competitiva.

Sobre el principio de neutralidad competitiva

La neutralidad competitiva sucede cuando ninguna entidad que opere en un mercado económico está sujeta a ventajas o desventajas competitivas indebidas (OCDE, 2012a, p. 13). Para ello, a la luz del marco regulatorio, las empresas estatales y privadas deben estar sujetas a las mismas normas y ningún participante del mercado debe tener relación con el Estado, de forma tal que le brinde ventaja competitiva (OCDE, 2009, p. 11).

La falta de neutralidad competitiva ocasiona distorsiones en los mercados (OCDE, 2012a, p. 11). Es común que a las empresas estatales se les concedan ventajas que a través de marcos legislativos y la actuación de autoridades administrativas. Por ello, también es común que en los tratados comerciales se incluyan cláusulas especiales para empresas propiedad del Estado, en las que se establecen compromisos de trato no discriminatorio. Éste es el caso del T-MEC (Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá), que expresa la prohibición de diferentes formas de asistencia no comercial que puedan crear efectos desfavorables, como es el desplazamiento o la obstaculización de bienes y servicios de empresas de otros países³⁰.

²⁹ Incluso la OCDE las considera como el instrumento principal *ex ante* para obtener neutralidad competitiva.

³⁰ Para ver los términos exactos de la prohibición, pueden consultar el capítulo 22 del T-MEC: "Empresas Propiedad del Estado y Monopolios Designados".



Además de la violación de este tipo de tratados y las afectaciones a inversionistas extranjeros, estas distorsiones en los mercados pueden tener un efecto sobre la calidad y el costo de los bienes y servicios para los consumidores. Las políticas de neutralidad competitiva existen, justamente, para atajar las distorsiones.

La OCDE subraya que **en los mercados recientemente liberados las políticas de neutralidad competitiva tienen una relevancia particular**, ya que desempeñan un papel crucial en la ejecución de los ajustes que se requieren para lograr la igualdad de condiciones entre los antiguos monopolios estatales y los operadores privados (OCDE, 2009, p. 12). En último término, las políticas de neutralidad competitiva son indispensables porque el derecho a la competencia, por sí solo, no es suficiente para asegurar tal igualdad.

La extensión de la neutralidad competitiva puede abordarse desde diferentes ángulos. Dentro de sus aspectos determinantes se encuentra la neutralidad regulatoria, es decir, la neutralidad a la hora de emitir regulación, así como en los procedimientos de vigilancia de cumplimiento (OCDE, 2012b, pp. 9-12).

Sobre la neutralidad regulatoria

La neutralidad regulatoria es esencial para mejorar la eficiencia del mercado y 'nivelar' el campo de juego de los competidores. En un mercado recientemente abierto a la participación privada —como el de México, en el renglón energético—, las entidades públicas y privadas deben operar dentro del mismo marco regulatorio, con un resultado nada despreciable: la disminución en los costos de hacer negocios y una mejor posición para velar por el bienestar del consumidor (OCDE, 2012a, p. 42).

Lograr la neutralidad regulatoria implica la superación de muchos retos (OCDE, 2012b, pp. 84 y 85). Algunos de ellos:

- Desigualdades en la regulación aplicable a actores privados y estatales, principalmente en servicios controlados por el gobierno o en el sector financiero.
- Exenciones injustificadas de regulación. Por ejemplo, a las reglas de competencia.
- Desigualdades en el acceso a insumos controlados por el gobierno. Por ejemplo, acceso a la tierra.
- Desigualdades en el nivel de exigencia hacia el cumplimiento de estándares. Por ejemplo, en las

condiciones para la fusión de empresas, medidas ambientales, legislación de inmunidad soberana, regulación de bancarrota, entre otros.

- Barreras regulatorias creadas injustificadamente a partir de intereses públicos genuinos. Es decir, proteger a las empresas del Estado a través de la regulación, bajo el pretexto de compensar sus obligaciones de carácter social, puede crear asimetrías que dañen las condiciones de competencia.

La aplicación *ex post* de disposiciones de competencia es una de las formas de atender las desigualdades en un mercado. **Sin embargo, aplicar políticas de neutralidad regulatoria es una solución *ex ante*, que ayuda a reducir significativamente las desigualdades en el mercado.** En un marco jurídico que promueve la apertura del mercado y la competencia entre los jugadores que forman parte del mismo, la función de los reguladores y demás órganos técnicos se vuelve fundamental (OCDE, 2012b, pp. 86 y 87).

A partir de la literatura de gobernanza regulatoria, desde México Evaluá hemos insistido en la importancia de vigilar la capacidad institucional de todas estas entidades, a través de la evaluación de las prácticas más comunes para favorecer un sistema regulatorio más transparente, mejor definido y más eficiente.

La importancia del papel de reguladores y operadores económicos nos lleva a explorar **cómo se han fortalecido y profesionalizado las agencias encargadas de emitir la regulación, operar los mercados y buscar mayor competencia y mejora regulatoria**. En este marco conceptual se encuadra nuestro 'mapeo' de mejores prácticas de gobernanza regulatoria.

Hemos señalado (Ballesteros, 2018, pp. 316-345) que la política regulatoria debe fomentar la productividad e incentivar la innovación a través de la competencia, con un enfoque en el beneficio del consumidor y el bienestar social. Para ello resulta fundamental la función de los órganos de monitoreo en competencia y mejora regulatoria, como la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (Conamer) y la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece).

Sobre la gobernanza regulatoria

Más allá del diseño regulatorio, cada vez se reconoce más la importancia de fortalecer a los órganos reguladores de manera que generen confianza en que las decisiones regulatorias se toman de manera objetiva, imparcial y consistente, sin conflictos de interés, favoritismos o influencia indebida (OCDE, 2012c, p. 5). En



ese sentido, la gobernanza regulatoria es un arma para defender la neutralidad.

Una gobernanza robustecida fortalece a su vez la legitimidad e integridad del regulador, lo que lleva a mejores resultados en todo el esquema de los reguladores y en la infraestructura de gobernanza nacional.

La OCDE ha definido **siete principios** para crear condiciones que permitan alcanzar un buen gobierno en todo tipo de reguladores (OCDE, 2014, p. 15):

- 1. Claridad en la función del regulador.** Los reguladores deben tener bien definidos sus objetivos y funciones, así como mecanismos claros para la coordinación con otras agencias relevantes en función de los resultados deseados.
- 2. Prevenir la influencia indebida y mantener la confianza.** Las decisiones y funciones regulatorias deben realizarse con total integridad, para dar certeza y confianza hacia el régimen regulatorio.
- 3. Perfeccionamiento del órgano de gobierno y de la toma de decisiones para reguladores independientes.** Es necesario cerciorarse de que la estructura de los órganos de gobierno, de su membresía y del modelo de toma de decisiones garantice el funcionamiento efectivo y la integridad del regulador.
- 4. Transparencia y rendición de cuentas.** Empresarios y ciudadanos esperan que el Gobierno y las agencias reguladoras hagan uso apropiado de su autoridad y medios disponibles para lograr resultados. Hay tres grupos de interés generales a quienes deben rendir cuentas: i) poderes Ejecutivo y Legislativo —secretarios de Estado y legisladores—; ii) entidades reguladas y iii) público en general.
- 5. Inclusión.** Los buenos reguladores establecen mecanismos de participación con los interesados, como parte de los procesos para alcanzar sus objetivos.
- 6. Financiamiento.** Los montos y la fuente de financiamiento de un regulador determinará su organización y sus operaciones. Esto no debe influir en las decisiones de regulación, quien debe ser imparcial y eficiente para lograr sus objetivos.³¹

7. Evaluación del desempeño. Los reguladores deben estar conscientes de las implicaciones de sus decisiones y acciones regulatorias. Las evaluaciones de desempeño sólo demuestran efectividad y construyen confianza hacia el sistema regulatorio si los reguladores están dispuestos a rendir cuentas.

En el siguiente apartado analizaremos cuáles son las entidades y reguladores económicos del sector energético que vigilan a las EPE en México. Hay que subrayarlo: **esa vigilancia es fundamental para el debido funcionamiento del mercado.** También señalaremos las problemáticas de cada una de ellas, derivadas del diseño institucional que se les confirió.

El Estado mexicano como vigilante de las EPE en el mercado

A partir de la apertura en los mercados del sector energético mexicano, se transformó la gobernanza del sector. Se creó un **ecosistema regulatorio** compuesto por operadores y reguladores económicos independientes. Muchas de las responsabilidades que antes tenían Pemex y CFE, se transfirieron a este tipo de órganos.

Es preciso trazar un mapa completo de las entidades más relevantes en este nuevo orden para averiguar si contribuyen a que exista cancha pareja en el mercado, y si promueven el correcto funcionamiento de éste, evitando los 'tratamientos especiales' a las empresas estatales frente a sus competidores privados.

Los entes sujetos de estudio son:

Reguladores económicos³²

- México cuenta con dos órganos que se encargan de la regulación económica del sector:
 - Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH)
 - Comisión Reguladora de Energía (CRE)
- Además, se asignan algunas facultades de regulación económica a las siguientes Secretarías de Estado:

³¹ En este capítulo no se aborda la parte financiera, pues nos enfocamos en analizar la función reguladora de diferentes entidades para el buen funcionamiento del mercado.

³² Se tratan de autoridades con funciones de regulación económica que por simplificación se denominarán reguladores económicos.

- Secretaría de Energía (Sener)
- Secretaría de Economía, en materia de contenido nacional (SE)

Operadores de red

México cuenta con dos entidades independientes en el sector energético con funciones operativas, administrativas y de gestión:

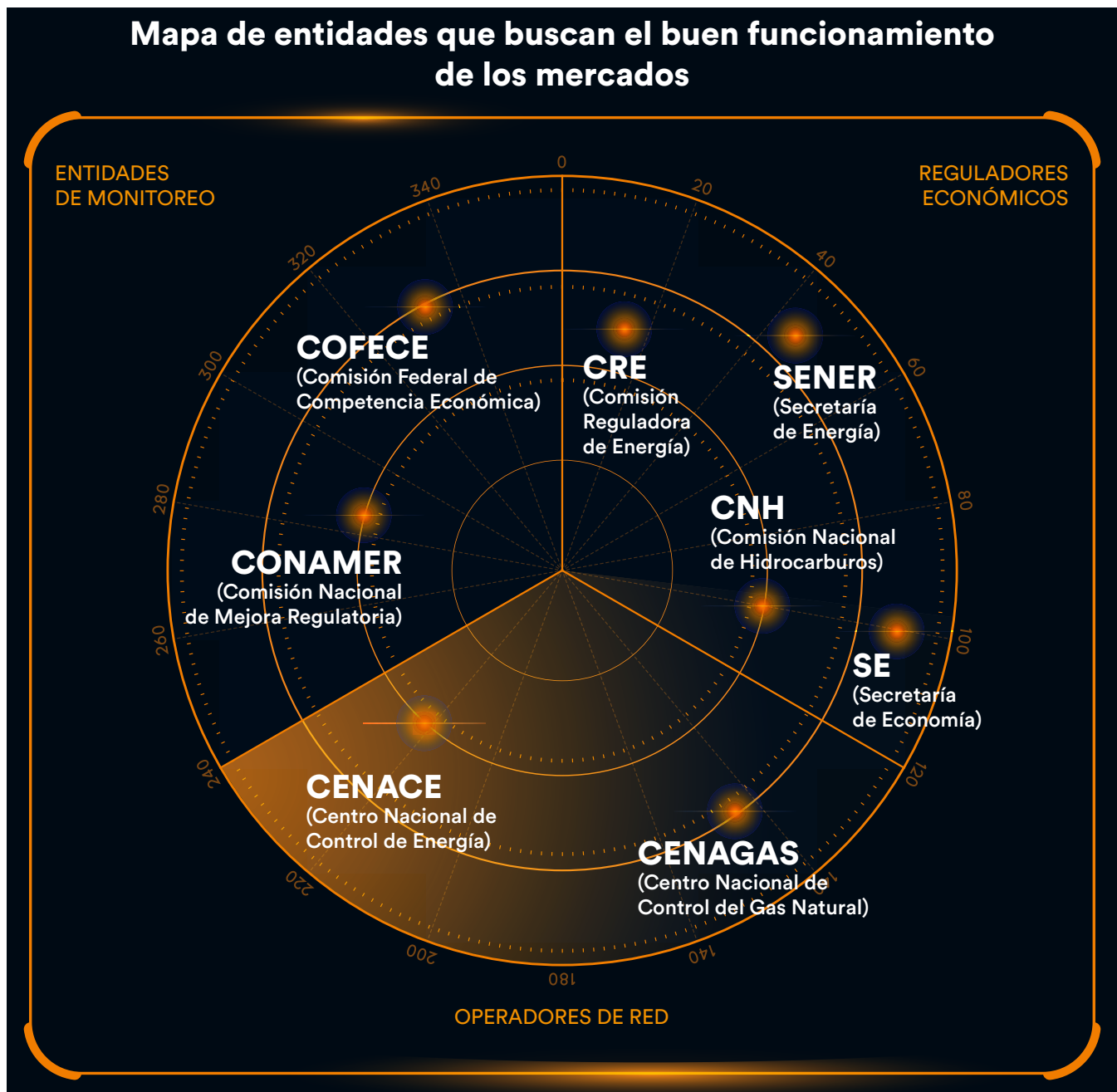
- Centro Nacional de Control del Gas Natural (Cenegas)
- Centro Nacional de Control de Energía (Cenace)

Entidades de monitoreo o reguladores transversales

México también cuenta con agencias federales que de forma transversal intervienen en los diferentes regímenes regulatorios, con el fin de mejorar la calidad regulatoria y garantizar la competencia económica (López Ayllón y Haddou, 2007, pp. 101-145):

- Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece)
- Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (Conamer)

Mapa de entidades que buscan el buen funcionamiento de los mercados





Éstos son los entes esenciales para entender la función de vigilancia del Estado mexicano hacia las EPE, en términos de actuación en el mercado. Nos proponemos identificar su rol de vigilantes, señalar las facultades que les permiten cumplir con sus objetivos, mencionar algunos mecanismos concretos que son relevantes para su desempeño y, finalmente, realizar algunos estudios de caso selectos. Todo esto para generar evidencia relacionada al respeto de una política de neutralidad competitiva y regulatoria del sector; y sugerir algunas recomendaciones que permitan un sector energético más eficaz a través de un gobierno corporativo fortalecido.

En el siguiente apartado describiremos brevemente en qué consiste la función de supervisión o vigilancia de cada uno de los entes identificados. Asimismo, enunciaremos algunas de sus facultades específicas y las herramientas y mecanismos que han desarrollado para cumplir con su función, y presentaremos ejemplos de las formas en que han fallado en ese mismo cumplimiento.

Reguladores económicos

Las agencias reguladoras de tipo económico buscan resolver deficiencias que se generan en un mercado a causa de la concentración del poder económico. En el sector energético mexicano, a partir de la reforma, tanto la CRE como la CNH pasaron de regular un mercado sin competencia, dominado por las empresas del Estado, a tener un mercado abierto a la entrada de nuevos competidores privados. En la transición se convirtieron en fuerzas ordenadoras de mercado (Grunstein, 2016, pp. 165-198). También se otorgaron facultades regulatorias de este tipo a secretarías de Estado, entre ellas la Sener y la Secretaría de Economía.

Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH)

La CNH es la encargada de regular la exploración y extracción de hidrocarburos en México. **Dentro de sus objetivos destaca elevar el factor de recuperación³³ y la obtención del volumen máximo de petróleo crudo y de gas natural en el largo plazo**, así como la reposición de las reservas de hidrocarburos, que son garantes de la seguridad energética de la Nación (Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética [LORCME], 2014, art. 39). Hay que hacer notar que **la CNH es un regulador económico y**

técnico; sin embargo, para efectos de este análisis nos interesa principalmente su función de regulador económico, y la regulación técnica en tanto posible obstáculo a la competencia.

La Comisión tiene la facultad de aprobar los planes de exploración y extracción de hidrocarburos, así como supervisar y administrar el cumplimiento tanto de las asignaciones otorgadas a Pemex, como de los contratos otorgados a todos los jugadores del mercado. En el caso de las primeras, la CNH es quien debe administrarlas técnicamente y supervisar su cumplimiento (Ley de Hidrocarburos [LH], 2016, art. 7). Asimismo, es la encargada de llevar a cabo las licitaciones para las alianzas o asociaciones de Pemex con privados. Además, le corresponde apoyar técnicamente a la Secretaría de Energía en la selección del Área de Asignación³⁴; y aprobar los planes de Exploración y de Desarrollo para la Extracción y, dado el caso, sus modificaciones.

Corresponde a la CNH, a través del Centro Nacional de Información de Hidrocarburos (CNIH), el acopio, resguardo, uso, administración y actualización, así como la publicación de toda la información obtenida de las actividades de reconocimiento, exploración superficial, exploración y extracción de hidrocarburos (LH, art. 32). La CNH también es quien establece y regula los mecanismos y criterios para que el público en general tenga acceso a esta información (LH, art. 60).

Además de emitir regulación, la CNH debe supervisar, verificar, vigilar y, en su caso, certificar el cumplimiento de sus disposiciones. Para ello, puede ordenar visitas de inspección, la instalación de instrumentos de medición, la entrega de información y la comparecencia de funcionarios de Pemex y de sus organismos subsidiarios (Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, 2008, art. 4).

Es decir, la CNH también tiene las facultades para sancionar, incluso en casos de incumplimiento de los términos establecidos en las autorizaciones para realizar diferentes actividades, en el Plan de Exploración o el Plan de Desarrollo para la Extracción, o la realización de actividades sin la debida autorización. La Comisión puede instruir a las EPE, sus subsidiarias y filiales, a que realicen las acciones necesarias para garantizar que sus actividades y operaciones no obstaculicen la competencia y el desarrollo eficiente de los mercados, ni la política pública en materia energética (LH, art. 43).

³³ Se refiere a elevar la proporción de la producción acumulada del hidrocarburo frente al volumen original del yacimiento. (CNH, 2001, Pág. 8)

³⁴ Superficie y profundidad de las áreas en las que se realizará la Exploración y Extracción de Hidrocarburos a través de una asignación directa por parte de Sener. (LH, art 4, fr. IV)

Comisión Reguladora de Energía (CRE)

La CRE regula y supervisa las actividades del segmento intermedio y aguas abajo, como el transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, regasificación y expendio al público, entre otras, respecto a petróleo, gas natural, gas licuado de petróleo, petrolíferos, petroquímicos, bioenergéticos y electricidad (LORCME, art. 41).

Dentro de sus objetivos se encuentra **promover la competencia en el sector, fomentar el desarrollo eficiente de la industria**, propiciar una adecuada cobertura nacional, proteger los intereses de los usuarios y atender a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios (LORCME, art. 42).

En cuanto a hidrocarburos, corresponde a la CRE (LH, art. 81) regular, supervisar y otorgar permisos para las siguientes actividades:

- Transporte y almacenamiento de hidrocarburos y petrolíferos.
- Transporte por ducto y el almacenamiento, que se encuentre vinculado a ductos, de petroquímicos.
- Distribución de gas natural y petrolíferos.
- Regasificación, licuefacción, compresión y descompresión de gas natural.
- Comercialización y expendio al público de gas natural y petrolíferos.
- Gestión de los Sistemas Integrados, incluyendo el Sistema de Transporte y Almacenamiento Nacional Integrado de Gas Natural.

La CRE supervisa estas actividades reguladas para asegurar que funcionen conforme a los objetivos previstos. De lo contrario, se tendrían que hacer las modificaciones pertinentes. Bajo este esquema también se reconoce la importancia de que la CRE provea información pública sobre los resultados de su análisis sobre el desempeño de los participantes del mercado. La Comisión, por su parte, también puede solicitar información con fines de supervisión y estadísticos (LH, art. 49).

A partir de la información que recopila la CRE respecto a precios, descuentos y volúmenes en las materias que regula, tiene la facultad de proponer a la Sener que insuya a las EPE a realizar las acciones necesarias para

garantizar que sus actividades y operaciones no obstaculicen la competencia y el desarrollo eficiente de los mercados, ni la política pública en materia energética. En caso de incumplimiento de las disposiciones que emite la CRE, ésta puede sancionar tanto a empresas privadas como a estatales (LH, art. 86).

Además, es importante apuntar que **en la Reforma Energética se aprobaron mecanismos de regulación asimétrica para las EPE**, los cuales las sujetan a una mayor restricción regulatoria que a otros participantes, a fin de generar espacios para la competencia de manera gradual, en la consideración de su rol previo como monopolios estatales (Cofece, 2017, p. 6).

Respecto a la industria eléctrica, la CRE regula y supervisa que las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización y la proveeduría de insumos primarios se realicen de manera independiente entre ellas, y bajo condiciones de estricta separación legal. De igual manera, se cerciora de la separación entre el Suministro de Servicios Básicos y las otras modalidades de comercialización. Por su parte, los generadores y comercializadores que pertenezcan a un mismo grupo económico podrán realizar transacciones entre sí, sujetándose a las reglas que al efecto emita la CRE. La Comisión también puede establecer la separación contable, operativa o funcional de los integrantes de la industria eléctrica, cuando, a su juicio, sea necesaria para la regulación de dicha industria (Ley de la Industria Eléctrica [LIE], art. 8).

Por último, las condiciones generales para la prestación del Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica que expida la CRE tienen por objeto determinar los derechos y obligaciones del prestador del servicio y del usuario. Entre otros elementos, estas condiciones deben establecer el esquema de penalizaciones y bonificaciones ante el incumplimiento de los compromisos contractuales (LIE, art. 27).

Secretaría de Economía (SE)

En su función regulatoria, la Secretaría de Economía, a través de la Unidad de Contenido Nacional y Fomento a las Cadenas Productivas e Inversión en el Sector Energético, establece la metodología de contenido nacional y posteriormente verifica su cumplimiento por parte de todas las empresas, tanto de la industria eléctrica como de la de hidrocarburos.

Se conoce como 'contenido nacional' al porcentaje del valor de un proyecto que por ley debe dejar un beneficio para empresas nacionales. Este beneficio se puede ma-



terializar en bienes, servicios, capacitación, tecnología e infraestructura, entre otros (Acuerdo por el que se establece la Metodología para la Medición del Contenido Nacional..., 2014, art. 2). **La regulación en este caso se usa como herramienta para fomentar la integración de pymes mexicanas a las cadenas productivas, tanto en materia de hidrocarburos como en la industria eléctrica.** Para el establecimiento de la metodología de contenido nacional, la Secretaría de Economía utiliza, entre otros, los siguientes conceptos (LH, art. 46):

- I. Bienes y servicios contratados, considerando su origen.
- II. La mano de obra nacional y de trabajo calificada.
- III. La capacitación de la mano de obra nacional.
- IV. La inversión en infraestructura física local y regional.
- V. La transferencia de la tecnología.

Para vigilar el cumplimiento de la política de contenido nacional, la SE emitió en 2017 las Disposiciones para que los Asignatarios, Contratistas y Permisionarios proporcionen Información sobre Contenido Nacional en las Actividades que realicen en la Industria de Hidrocarburos. En ellas se determinan la forma, el medio y los plazos a través de los cuales los asignatarios, contratistas y permisionarios a los que se refiere la Ley de Hidrocarburos deberán proporcionar tal información requerida por la SE, a fin de medir y con posterioridad verificar su cumplimiento.

Existen también las Disposiciones para la Verificación del Cumplimiento de las Obligaciones de Contenido Nacional de Asignatarios y Contratistas, emitidas en 2020 con respecto a las actividades de Exploración y Extracción que realicen en territorio nacional. En ellas se estipulan tres tipos de verificaciones:

La Verificación de la Medición del porcentaje de Contenido Nacional.

La Verificación de Gabinete.

La Visita de Verificación.

Por medio de los procesos de verificación la Unidad de Contenido Nacional constata que la información presentada por los Asignatarios y Contratistas es correcta, completa y veraz, y que éstos cumplieron con sus obli-

gaciones relativas al contenido nacional, conforme a la normativa aplicable.

Para la definición de políticas, criterios y metodologías, se integraron dos consejos consultivos encabezados por la Secretaría de Economía, con representantes de la Sener, CNH, CRE, académicos y representantes del sector privado o de la industria.

Secretaría de Energía (Sener)

Además de expedir la política pública en materia energética, la Sener tiene atribuciones regulatorias en ciertas materias, que incluyen el otorgamiento de asignaciones, la elaboración de términos y condiciones para contratos, la emisión y supervisión del plan quinquenal de expansión del Sistema de Transporte y Almacenamiento Nacional Integrado de Gas Natural (Sistrangas) y la elaboración de los términos de estricta separación legal de CFE. Por todo ello es importante incluirla dentro de las entidades con una función relevante para el buen funcionamiento del mercado energético.

Pemex debe cumplir con los términos de las asignaciones para exploración y extracción que otorga Sener. En caso de que la petrolera quiera migrar alguna asignación a contrato, deberá solicitarlo a la Secretaría, quien, junto con CNH y SHCP, hará las modificaciones y establecerá las nuevas condiciones de sus obligaciones. Para el tratamiento y refinación de petróleo, el procesamiento de gas natural y la exportación e importación de hidrocarburos y petrolíferos, Pemex deberá cumplir con los requisitos y tramitar los permisos correspondientes ante Sener.

Pemex debe proporcionar a la Secretaría la información necesaria en relación con sus actividades de exploración y extracción, para que la dependencia pueda hacerlas accesibles al público en tiempo y forma —que en asignaciones será al menos cada mes—. En caso de incumplimiento en sus asignaciones, Pemex debe asumir la multa que Sener considere adecuada en términos de ley (LH, art. 85).

Para la CFE, las obligaciones más relevantes que vigila Sener —junto con la CRE— en cuanto a gobierno corporativo y regulación, son los términos bajo los cuales la EPE lleva a cabo la separación contable, operativa, funcional y legal correspondiente a cada una de las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización. Los términos establecen una serie de obligaciones que la CFE debe cumplir para que sus actividades se realicen de manera independiente entre sus secciones verticales y horizontales.

Problemáticas en el desempeño de los reguladores económicos como vigilantes de las EPE

La CNH: vigilante de la producción de Pemex y el mejor uso de los hidrocarburos del país

La CNH es un regulador económico clave para el buen funcionamiento del mercado energético, y un vigilante importante de los servicios de mayor valor que prestan las EPE, en particular Pemex.

En este apartado describimos algunos problemas que detectamos en el desarrollo de la labor de la CNH, particularmente, en cuanto a la evaluación del cumplimiento de contratos y asignaciones en las EPE y, en general, en cuanto a la congruencia de la propia Comisión con su rol en el sector.

Para ejercer sus facultades y cumplir sus objetivos, esta Comisión cuenta con diferentes mecanismos y herramientas de supervisión de los entes regulados privados, así como de Pemex. Por ejemplo, para la supervisión del cumplimiento de los planes de Exploración y de Desarrollo para la Extracción, la CNH emitió en 2015 unos lineamientos que contienen los criterios de evaluación

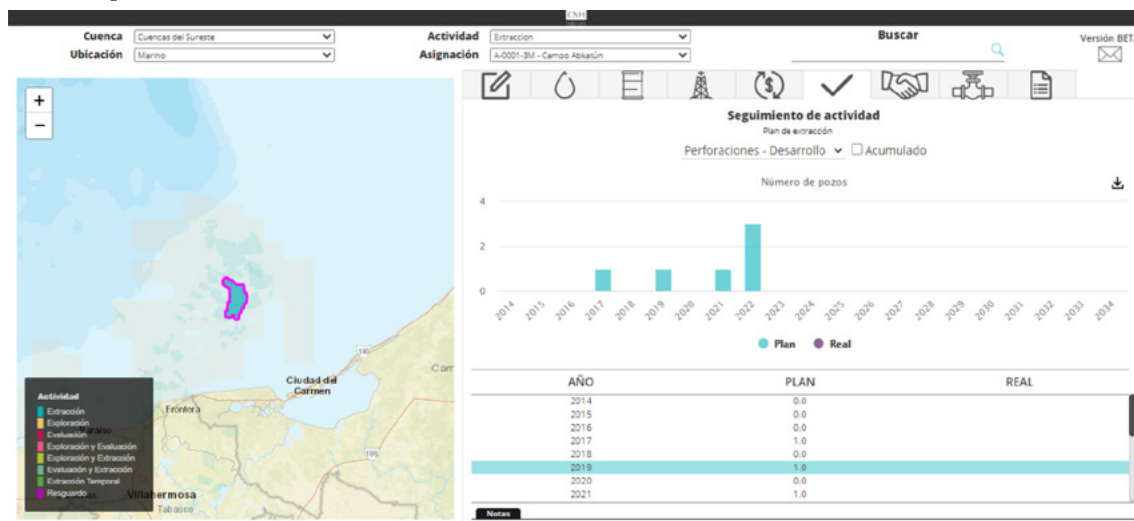
técnica, así como las fases y etapas del procedimiento administrativo para la evaluación y aprobación de los planes, junto con los términos para su cumplimiento.

De acuerdo con estos lineamientos, la CNH debe considerar como indicadores clave de desempeño de los planes **las variables cualitativas y cuantitativas que miden el grado de cumplimiento de metas y objetivos**, establecidos en los propios planes aprobados. Estos indicadores consideran elementos como evaluación del potencial, incorporación de reservas, tasa de éxito, tiempo, gasto de operación, factor de recuperación, producción y productividad —en relación con el presupuesto y la planeación elaborados previamente—. Además, los indicadores relacionados con la ejecución y avance de los planes miden el avance real de las actividades y programas de trabajo, con respecto a lo programado.

Si bien en los lineamientos que regulan la supervisión del cumplimiento de los planes de exploración y desarrollo se establece que las empresas petroleras, tanto públicas como privadas, tienen que entregar reportes mensuales sobre las actividades que realizaron, **no existe información pública que nos permita concluir si las empresas han cumplido o no**.

Tanto en el portal de asignaciones como en el de contratos se difunde muy poca información sobre el cumplimiento de los planes.³⁵ Únicamente se presenta información anualizada comparando los montos planeados y los reales, según la actividad (*ver gráfico 1*).

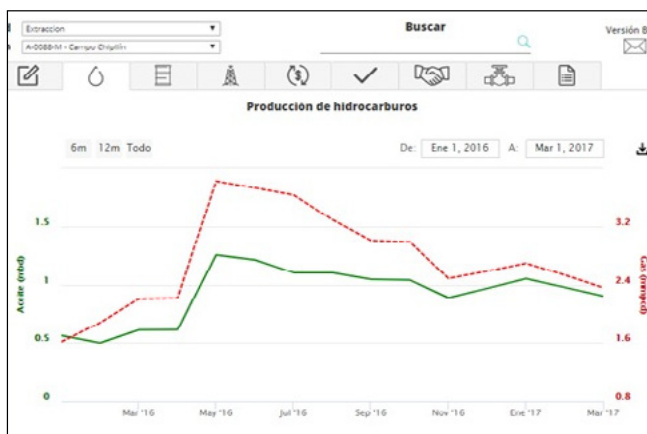
Gráfico 1. Seguimiento anualizado de perforaciones de pozos en el portal de la CNH



³⁵ A finales de julio de 2020, la CNH puso a disposición del público un sitio en línea sobre: "Actividades realizadas hasta 2019 y aprobadas en planes a partir de 2020 que se consideran para la estimación de bienes, servicios y capital humano" <https://dbys.hidrocarburos.gob.mx/Prospectiva.aspx>. Cabe señalar que este sitio no fue analizado como parte de las herramientas que tiene la CNH para el reporte de información en esta publicación.



En cuanto a perforaciones de pozos, son públicos los datos sobre el seguimiento de actividad. Sin embargo, si consideramos que los operadores entregan información mensual del cumplimiento de sus planes, **la información que reporta la CNH en sus portales es poco oportuna y, por tanto, mejorable**. La información sobre producción sí se presenta de forma mensual (*como mostramos en la siguiente imagen*), pero la autoridad regulatoria podría adoptar formas de reporte en tiempo real que nos permitan conocer montos de producción diarios.



Creemos que la información proporcionada por la CNH podría ser, también, más accesible para todo público. Una forma simple de lograrlo: **incorporar porcentajes generales del cumplimiento del plan por actividad**.

Lo que se precisa es un diagnóstico completo. Existen atributos que ayudan a evaluar y monitorear la calidad de la información difundida por una autoridad. En el caso de CNH, consideramos relevante que se consideren los siguientes elementos:³⁶

1. Accesibilidad. La información debe ser alcanzable y entendible para una variedad de audiencias —expertas y no expertas—. Sugerimos que se trabaje en el procesamiento de datos y la forma en que éstos se comunican, para mejorar su accesibilidad. Por ejemplo, trabajar la facilidad del público no experto para acceder a la información georeferenciada, información estadística fácil de entender y datos y cifras relevantes.

2. Confiabilidad. Se refiere a la precisión en la información publicada, que incluye la descrip-

ción de metodologías o fuentes y el contraste de datos y reportes. Recomendamos que los datos publicados ofrezcan enlaces a fuentes con información de respaldo.

3. Completitud. La información debe estar reunida en el mismo lugar de forma ordenada y congruente a lo largo del tiempo. Creemos que se debe capitalizar el esfuerzo invertido en las plataformas de asignaciones y contratos. Una forma de hacerlo es ofrecer una interfaz similar en las dos plataformas. Una lógica uniforme de acceso a la información. La plataforma de asignaciones, por ejemplo, podría adjuntar documentos relevantes en su versión original, a modo de respaldo de los datos que aparecen procesados didácticamente en las gráficas, como se hace en el portal de rondas.

4. Frecuencia. Que la información esté siempre vigente y actualizada con frecuencia impulsa la credibilidad del emisor y facilita el seguimiento de tendencias. Creemos que la CNH debe actualizar su información sistemáticamente. Por ejemplo, los datos de seguimiento a las actividades podrían actualizarse con periodos más cortos de tiempo o incluso en tiempo real como lo señalamos anteriormente.

Proporcionar información completa, accesible, confiable y oportuna es esencial. En el caso de Pemex, podría contrarrestar los efectos de una situación recurrente: el cambio de planes de desarrollo de sus campos y de las metas de producción, y la forma en que trascienden en la opinión pública (*Ver Caso #4*). En un momento en el que existen tantas expectativas en la producción de esta empresa, es indispensable que la información difundida por la CNH sea de calidad.

La calidad en la información supone que la sociedad entera sea capaz de comprobar —o no— si se sanciona el incumplimiento de los planes de la empresa. Y es que el costo para este tipo de operadores de no hacer un planeación adecuada es muy alto, sobre todo en un contexto de competencia. Sin embargo, el apoyo que recibe Pemex por parte del Gobierno Federal, independientemente de los resultados que presenta, disminuye este costo. Entonces, **hacer visibles las faltas de cumplimiento sería una arma regulatoria poderosa para la CNH**.

³⁶ Estos elementos están incorporados y desarrollados a detalle en nuestro *Índice de Transparencia Corporativa de Empresas Productivas del Estado*. Por otra parte, también se encuentran integrados en la legislación mexicana, en el artículo 4 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental —recuperable aquí: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>—, así como en literatura internacional como la *Guía de transparencia y difusión de información* de NRG: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/guide-to-extractive-sector-state-owned-enterprise-disclosures>

Caso #4: un campo prioritario... del que no hay información

¿Porqué no se cumplió el plan para Esah?

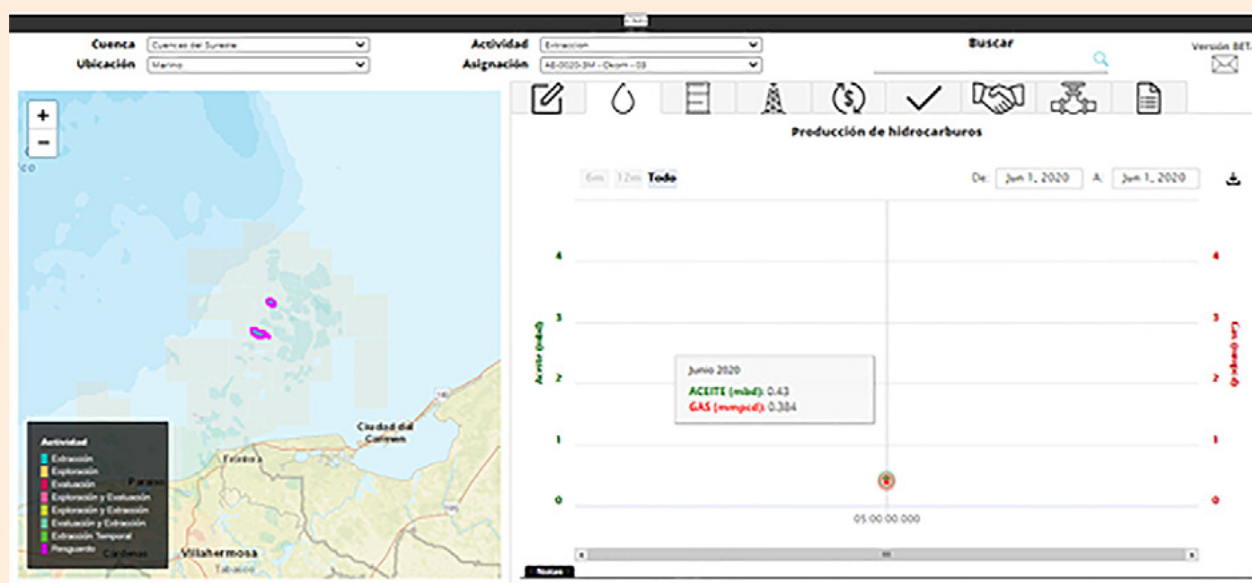
En el Plan de Negocios 2019 de Pemex se señala que Esah —en las aguas someras de Campeche— es uno de los 20 campos prioritarios para incrementar la producción. Fue descubierto por Pemex en 2015, y estaba previsto que produjera principalmente crudo, con reservas 3P (probadas-probables-posibles) por 130 millones de barriles de petróleo equivalente (MMbpe)³⁷. Su plan de desarrollo se encuentra dentro de una de las asignaciones hechas a Pemex en la Ronda 0. Fue aprobado por la CNH en enero de 2019. En su Gaceta informativa número 18 (enero-marzo de 2019), la Comisión reportó que el plan del campo Esah duraría 16 años, que se destinarían 1,142 millones de dólares y que se perforarían cinco pozos.³⁸

Al inicio de 2020 la CNH comunicó en una de las sesiones de su Órgano de Gobierno que de los 15.4 mil barriles que Pemex había calculado producir, únicamente se habían pro-

ducido 6 mil barriles; y que de los 20 campos prioritarios, Pemex sólo había empezado a producir en cuatro de ellos. No se mencionó el caso del campo prioritario Esah. En medios de comunicación ya había trascendido desde octubre de 2019 que Pemex retrasaría el inicio de operaciones en el campo³⁹.

A la fecha de elaboración de este Mapa, en mayo del 2020, **no existía dentro del portal de asignaciones de CNH información sobre este campo** (como mostramos en la foto de pantalla en esta página). Sin ella, y al no haber mención de Esah en las gacetas de CNH a partir de marzo de 2019, prevalecía la incertidumbre sobre el cumplimiento de los compromisos adquiridos por Pemex —a pesar de ser, subrayamos, un campo prioritario—.

¿Cómo y cuándo llamaría a cuentas la CNH a Pemex por el cumplimiento del plan de este campo?



³⁷ En un comunicado, Pemex enmarcó el dato en el descubrimiento general de siete "importantes yacimientos": https://www.pemex.com/saladeprensa/boletines_nacionales/Paginas/2018-082-nacional.aspx

³⁸ Esta Gaceta de CNH fue la última que hizo mención del campo Esah hasta la publicación de este reporte. Gaceta CNH, enero - marzo, 2019, núm. 018, Comisión Nacional de Hidrocarburos, 36 pp., p.26: <https://docs.google.com/document/d/1mSRC0uar4zFvNf50bxJw08YVfMd5dXyg/edit#>

³⁹ La versión reportada fue que Pemex Exploración y Producción privilegiaría al campo Xikin: <https://www.oilandgasmagazine.com.mx/pemex-retrasa-inicio-de-operaciones-en-esah/>



El portal de *rondasmexico.gob.mx* tuvo un papel indispensable en la transparencia de los datos de las rondas organizadas por el gobierno mexicano, y aún ahora cumple su papel con la transparencia de datos de las rondas, de asociaciones de Pemex, de la administración de contratos y algunas cifras relevantes. El portal colocó a México en el primer lugar en transparencia en licitaciones y administración de contratos en el sector extractivo en 2018, de acuerdo con el *National Resource Governance Institute* (NRGI) y la *Open Contracting Partnership* (OCP).⁴⁰ Pese a su éxito, el acceso a la información que permita hacer un seguimiento de planes de desarrollo es muy limitado. De conocerse públicamente el avance y cumplimiento de los contratos y asignaciones, se podría ejercer 'presión externa' para que Pemex desarrolle planes que pueda cumplir, y que los cumpla.

La transparencia también contribuye a verificar que los estándares de cumplimiento, el seguimiento y las san-

ciones no se aplican de forma desigual. La preservación del principio de neutralidad regulatoria debe estar abierta a consulta ciudadana.

La CNH debe mejorar la calidad de su información sobre cumplimiento en los diferentes operadores, pero también es fundamental que use esa información para la toma de decisiones en el futuro inmediato. Recordemos uno de los objetivos de esta Comisión: la maximización del valor de los hidrocarburos en el territorio nacional. Así, la asignación de proyectos debe decidirse con base en lo que se sabe y es público sobre el cumplimiento de los planes por parte de los operadores.

Poniéndolo en términos de neutralidad competitiva, es especialmente problemático que se asignen proyectos a una empresa estatal que no obtiene resultados satisfactorios, y que por ello no sufre consecuencia alguna (Ver #Caso 5, página 46).

Problemáticas y recomendaciones para la CNH como regulador económico

PROBLEMÁTICAS	IMPLICACIONES
Falta de consistencia o sustento en la toma de decisiones por parte del regulador.	• El regulador incumple con su función y objetivos estratégicos. • Se genera gran incertidumbre en el mercado. • Pérdida de confianza y afectaciones a la reputación del regulador
Falta de calidad en la difusión de la información sobre cumplimiento de asignaciones y contratos.	• Fallas en la periodicidad, el formato o la manera en que se procesa la información que la CNH da a conocer. • Fallas en la completitud de la información. • Estándares de difusión de información que no son los mismos para empresas estatales y privadas.
RECOMENDACIONES	
Desde la perspectiva de gobernanza regulatoria, existen dos áreas de oportunidad que deben fortalecerse: transparencia y rendición de cuentas y la evaluación del desempeño del regulador. Para ello, recomendamos: • Elaborar y difundir índices de cumplimiento que sean aplicables tanto a contratos como a asignaciones. • Proveer información sobre avances y cumplimiento de planes. Esta información debe ser accesible, oportuna, completa y confiable. • Elaborar reportes sistemáticos sobre avances de proyectos orientados a un público no experto. • Asegurar la congruencia y consistencia en sus decisiones. El fin último del regulador es el adecuado funcionamiento del mercado, y los esfuerzos deben ir orientados en ese sentido. Cada decisión de la CNH debe estar sustentada en análisis jurídicos y económicos detallados. • Implementar indicadores de desempeño que consideren la percepción de los sujetos regulados. • Establecer procesos de mejora continua de los marcos regulatorios.	

⁴⁰ De acuerdo con el informe "Contrataciones abiertas para los derechos de petróleo, gas y minería: arrojar luz sobre las buenas prácticas" publicado en junio de 2018, 56 pp., <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/contrataciones-abiertas-para-los-derechos-de-petroleo-gas-y-mineria>



Las decisiones regulatorias deben tomarse de forma **objetiva, imparcial y consistente** (OCDE, 2012c, p. 5). Al no justificar con razones objetivas en algunos casos —por ejemplo, en la reasignación que hizo esta Comisión a Pemex en 2019 de campos sin producir, descrita en nuestro Caso #5—, la CNH parece favorecer a la empresa estatal y así pierde imparcialidad.

Lo deseable hubiera sido que, antes de aprobar la decisión de Sener, el regulador presentara un análisis del riesgo regulatorio que incluyera, por ejemplo, el riesgo

de incumplimiento considerando el tipo de actividad, la naturaleza de los regulados y el historial de cumplimiento de Pemex, entre otros elementos⁴¹.

En suma, los reguladores deben mantener activo un proceso de mejora continua para sus marcos regulatorios. Así proceden los reguladores en Australia, por ejemplo, que tienen mecanismos de retroalimentación abiertos y documentan y difunden información respecto a su propio desempeño (Gobierno de Australia, 2014).

⁴¹ El indicador de la Autoridad Australiana, por ejemplo, evalúa cómo las acciones de los reguladores deben ser proporcionales al riesgo regulatorio que se está procurando. Para esto, el indicador KPI 3 menciona que el monitoreo constante de los riesgos antes de tomar decisiones es indispensable.



Caso #5: neutralidad competitiva en entredicho

Reasignación a Pemex de campos sin producir

El 8 de agosto de 2019 la CNH dio una opinión favorable⁴² a la Sener, para volver a otorgar 64 asignaciones a Pemex —originalmente dadas en la Ronda 0—, que siguen en etapa de exploración. Estos campos hubieran podido sujetarse a licitaciones públicas para que los adquiriera el mejor postor, pero la mayoría de los comisionados de la CNH aceptó la postura de Sener sin controvertir si la licitación hubiera convenido al interés del Estado mexicano, en términos de producción y abasto de hidrocarburos.

En última instancia, no es claro cómo esta decisión es útil para el cumplimiento de objetivos de la CNH. En los argumentos de la mayoría de comisionados no se explica cómo se está velando por la maximización del valor de los hidrocarburos en el

territorio nacional. Éste es el objetivo de las decisiones de esta Comisión. Además, como señaló uno de los comisionados en su voto particular, la decisión de la CNH pasa por alto que el marco jurídico actual busca la competencia, por lo que la excepción de asignación directa debe estar fundamentada y justificada.

De acuerdo con los principios de gobernanza regulatoria de la OCDE, los reguladores deben tener bien definidos sus objetivos y funciones, y contar con mecanismos claros para lograr los resultados deseados. ¿Por qué consideró la CNH que la asignación era mejor que la licitación de estos campos? ¿Calculó los riesgos de cómo esta decisión podría afectar el valor de los hidrocarburos en el territorio nacional?

⁴² Ver la 47ª sesión extraordinaria de CNH: <https://www.gob.mx/cnh/documentos/47-sesion-extraordinaria-del-organ-de-gobierno-de-la-cnh-2019>



Operadores de red

Para mercados que operan en red, como el de la electricidad y el de gas natural, el papel de operadores independientes u operadores de red es fundamental para el desarrollo competitivo de las industrias.

Una de las principales funciones de estos operadores es otorgar acceso a la red, para lo cual deben analizar la mejor forma de distribuir la capacidad entre los proveedores del servicio, sin distorsiones a la competencia y pensando en el mayor bienestar del consumidor.

En México, con la Reforma Energética se crearon el Centro Nacional de Control del Gas Natural (Cenagas) y el Centro Nacional de Control de Energía (Cenace), como operadores de red independientes en sus respectivas industrias. Estos organismos se crearon para ayudar a desintegrar verticalmente estos sectores, y así **separar las decisiones de infraestructura de las de comercialización**. Esta separación es clave para poder introducir competencia y garantizar el acceso abierto a las redes de gas y electricidad. (CRE, 2015).

A continuación describiremos las principales facultades y herramientas de estos operadores, y las funciones de vigilancia que tiene con respecto a las EPE.

Centro Nacional de Control de Energía (Cenace)

En México, **las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización y el Control Operativo del Sistema Eléctrico Nacional son de utilidad pública**. La generación y comercialización de energía eléctrica se prestan en un régimen de libre competencia.

El Centro Nacional de Control de Energía es un organismo público descentralizado cuyo objeto es ejercer el control operativo del Sistema Eléctrico Nacional, la operación del Mercado Eléctrico Mayorista, garantizar el acceso abierto —y no indebidamente discriminatorio— a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución, y proponer la ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión.

Antes de la reforma, el Cenace era una subdirección de CFE. Con la entrada en operación del Mercado Eléctrico Mayorista, pasó a encargarse también del diseño y ejecución de las subastas de largo plazo para obtener los Suministros de Servicios Básicos.

Dentro de los objetivos que debe perseguir están la **eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad** en la “operación del Sistema Eléctrico Nacional bajo los principios de eficiencia, transparencia y objetividad” (Decreto por el que se crea el Centro Nacional de Control de Energía, art. 2).

Dentro de sus facultades más relevantes, relacionadas con una política de neutralidad competitiva, se encuentran:

- I.** Determinar los actos que deben realizar los participantes del mercado, transportistas y distribuidores, para mantener la seguridad, confiabilidad, calidad y continuidad del Sistema Eléctrico Nacional. Cenace es el operador o administrador y la CRE quien regula y supervisa esta materia.
- II.** Operar el Mercado Eléctrico Mayorista, promoviendo la competencia, la eficiencia y la no discriminación.
- III.** Llevar a cabo subastas para celebrar contratos entre generadores de electricidad y los representantes de los centros de carga.

Centro Nacional de Control del Gas Natural (Cenegas)

El Cenegas es **el gestor y administrador independiente del Sistema de Transporte y Almacenamiento Nacional Integrado de Gas Natural** (Sistrangas), y tiene por objeto garantizar la continuidad y seguridad en la prestación de los servicios y el suministro (LH, art. 66).

El Centro debe ejercer sus funciones bajo los principios de eficiencia, transparencia y objetividad, así como de **independencia con respecto a los permisionarios**, que conforman el Sistrangas.

Su potestad de gestión y administración implica que puede instruir las acciones necesarias a los permisionarios de transporte por ducto y almacenamiento vinculado a ducto, para que tanto la operación diaria, como la de mediano y largo plazo del sistema permisionado, se realice con apego a las obligaciones de **acceso abierto**⁴³ (LH, art. 66).

⁴³ El acto de acceder a la infraestructura de los permisionarios que prestan a terceros los servicios de Transporte y Distribución por medio de ductos, así como de Almacenamiento de Hidrocarburos, Petrolíferos y Petroquímicos. La obligación de dar acceso abierto no indebidamente discriminatorio a sus instalaciones y servicios, está sujeta a disponibilidad de capacidad en sus sistemas. (LH, art. 70).



El Cenegas está obligado a prestar los servicios de transporte y almacenamiento en la infraestructura de la que sea titular como permisionario. Con independencia de esta actividad, el Centro se sujeta a las reglas de operación que emite la CRE para los gestores de los Sistemas Integrados⁴⁴ (LH, art. 68). Es importante mencionar que Cenegas no puede privilegiar el uso de su infraestructura o la ampliación de la misma, en detrimento de la infraestructura integrada que pertenezca a otros permisionarios (LH, art. 67).

Es el encargado de proponer el plan quinquenal de expansión del Sistrangas, el cual contiene: la planeación indicativa, los proyectos de cobertura social y aquéllos que la Secretaría de Energía considere estratégicos para garantizar el desarrollo eficiente del sistema. Los proyectos se pueden considerar estratégicos por tamaño (diámetro, presión y longitud), cuando aporten redundancia al sistema, brinden una nueva ruta o fuente de suministro a un mercado relevante, o cuando por razones de seguridad de suministro, así lo determine la Sener. (LH, art. 69).

Aunque las bases de licitación deben ser aprobadas por la CRE, es el Cenegas quien licita los proyectos estratégicos. El Centro tiene la facultad de convocar cualquier licitación de manera conjunta, con apoyo de las Empresas Productivas del Estado y de los particulares, cuando aporten una capacidad de demanda significativa.

Tratándose de proyectos no considerados como estratégicos, las EPE y los particulares pueden desarrollar proyectos de infraestructura actuando por su propia cuenta. En el caso de las EPE, los proyectos deberán ejecutarse por terceros a través de procesos de licitación, en los cuales éstas reservarán la capacidad que requieran para sus operaciones. Las bases de licitación deberán ser aprobadas por la CRE. El desarrollo de proyectos de infraestructura incluye la realización de Temporadas Abiertas⁴⁵ en los términos que establezca la Comisión Reguladora de Energía.

Problemáticas en el desempeño de los operadores de red como propietarios de las EPE

La creación del Cenace como organismo público descentralizado significó un avance significativo hacia la neutralidad regulatoria, en el entretendido institucional del sector energético mexicano.

Con la Reforma Energética, las actividades de **generación** y **comercialización** de energía eléctrica se abrieron a la libre competencia, terminando así con el monopolio de CFE. Sin embargo, la **transmisión** y **distribución** de energía eléctrica se mantuvieron reservadas para el Estado, pues se consideran actividades estratégicas.

Como CFE está integrada verticalmente a lo largo de toda la cadena de valor de la industria eléctrica y persistía su poder dominante o monopolístico a lo largo de ella, era necesario ceder la operación tanto de las Redes Generales de Distribución como la Red Nacional de Transmisión a Cenace, quien como operador independiente podía ser más efectivo en la creación de un mercado competido (EY México, 2018, p. 13).

Un monopolio de la red puede distorsionar la competencia de muchas maneras. Las condiciones de acceso discriminatorias, los altos cargos de acceso o los accesos discriminatorios y la inversión “estratégica” en el aumento de la red pueden poner a los competidores en desventaja. (Agencia Internacional de Energía, 2001, p.9-10)

Por ello, es fundamental mantener la separación de roles en el sector eléctrico. Una de las principales preocupaciones es que, en la práctica y a pesar del marco jurídico que prevé el impulso de la competencia, se podría aprovechar el rol del Estado como operador para

⁴⁴ Se conocen como Sistemas Integrados a los sistemas de transporte por ducto y de almacenamiento de gas natural, petrolíferos y petroquímicos que se encuentren interconectados. (LH, art. 60).

⁴⁵ Procedimiento realizado por los Transportistas de Gas Natural en el que se invita a los Usuarios del servicio de transporte de Gas Natural por ducto a presentar solicitudes para contratar sus servicios en la modalidad de Reserva de Capacidad en Base Firme. El Transportista asigna la capacidad (preexistente o nueva), según las condiciones y demanda de los Usuarios en relación con las características del sistema y del suministro de Gas Natural. Este procedimiento, se coordina con el de Derechos Adquiridos, con el fin de acomodar los trayectos de la mejor manera. (Sitio web de Cenagas, <https://www.gob.mx/cenagas/acciones-y-programas/temporada-abierta-2016>)



crear privilegios para la empresa estatal competidora. De ahí que se deba asegurar que este operador cumple con sus objetivos, sin faltar a principios de neutralidad competitiva.

En relación con su función de garantizar el acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión, Cenace ordena, previa solicitud, la realización de una interconexión o conexión física a la Red de Transmisión.

Según la Ley de Industria Eléctrica, los transportistas y los distribuidores están obligados a interconectar a sus redes a las centrales eléctricas y a conectar a los centros de carga cuyos representantes lo soliciten en condiciones no indebidamente discriminatorias.⁴⁶

La pronta aprobación de las solicitudes de interconexión y conexión es fundamental para que los solicitantes tengan acceso a la Red de Transmisión, que es un insumo esencial para prestar sus servicios. Sin la conexión/interconexión a la red, no existe forma alterna de acceder al mercado eléctrico desde una instalación aislada.

Para lograr la agilidad en tal procedimiento se requiere de un marco jurídico adecuado, sin barreras regulatorias en forma de petición de requisitos excesivos. Es necesario, además, un operador que actúe de forma oportuna, objetiva y eficiente, sin dilaciones innecesarias. Su actuación también puede funcionar como una barrera de entrada.

Las centrales eléctricas y centros de carga, ya en red, son en su gran mayoría de CFE. Las solicitudes de nuevas conexiones/interconexiones provienen casi todas de particulares, quienes son los que se ven afectados por el retraso en la conexión/interconexión. Los retrasos tienen un impacto particular en un mercado recientemente liberado, ya que se vuelven trabas *de facto* para la única vía de entrada de nuevos competidores. En suma, estas barreras juegan en contra de la neutralidad competitiva.

El Cenace ante las solicitudes de conexión e interconexión

Una de las formas en que es más común violentar la neutralidad regulatoria es limitando el acceso a infraestructura esencial. En este caso, la conexión a redes de transmisión es indispensable para la prestación de este servicio y es un insumo controlado y administrado por el gobierno. La demora en la conexión e interconexión impide ineludiblemente a los nuevos participantes tener acceso al mercado y genera un terreno disparejo para actores públicos y privados.

Sin pretender hacer una evaluación concluyente de la actuación del Cenace en el otorgamiento de estos permisos, consideramos importante analizar cómo ha respondido a las solicitudes que le han presentado. En primer lugar, este ejercicio nos revelará características de gobernanza dentro del operador; por ejemplo, nos permite conocer si es transparente respecto a la información que se requiere —como hemos visto, la transparencia es fundamental para fortalecer a un ente que pretende ser independiente y ajeno a conflictos de interés—. En segundo lugar, nos permitirá encontrar indicios de la actuación de este operador a lo largo del tiempo, tendencias que podrían ser analizadas más a fondo para determinar si en verdad pueden ser consideradas como barreras de entrada y faltas a los principios que deben guiar su actuación.

De entrada, lo que pudimos observar en el **trámite de solicitudes de conexión e interconexión de Centros de Carga** es que aunque la información de cada permiso individual efectivamente existe en el portal de Cenace, no hay estadísticas o instrumentos que faciliten su manejo y comprensión. Por medio de solicitudes de información dimos con varios datos interesantes que se entienden sólo desde la observación de la dinámica a lo largo de los años de las solicitudes de conexión e interconexión.

En la siguiente tabla se observa la información relacionada con las **solicitudes de conexión** 2016 a 2019:

⁴⁶ En sectores regulados, el eléctrico, las empresas muestran una gran propensión a imponer costos de cambio y a denegar o restringir el acceso a sus mercados a los nuevos participantes a fin de mantener su poder de mercado y sus beneficios. Es por eso que el papel de los gobiernos es de gran importancia para generar un entorno más competitivo. Por ejemplo, al asegurarse de que los precios y demás condiciones sean justas y se ofrezcan en las mismas condiciones a sujetos similares. (OCDE, 2019a, p. 92). En México, desde 1999, la Comisión Federal de Competencia (entonces CFC) recomendó incluir disposiciones que garantizaran el acceso no discriminatorio a las redes de transmisión. (OCDE, 2004, p. 74).



Solicitudes de conexión

	Solicitudes	Total de solicitudes resueltas	Aprobadas con documentación entregada	Canceladas	Tiempo promedio de los casos resueltos
2016	24	15	9	6	49 días
2017	56	45	39 (Incluye 6 de 2016)	6 (Incluye 1 de 2016)	85 días
2018	44	40	35 (Incluye 8 de 2017)	5	68 días
2019	72	67	48 (Incluye 1 de 2016, 9 de 2017 y 8 de 2018)	19 (Incluye 1 de 2018)	74 días

Algunos hechos que nos llamaron la atención:

En 2016 se presentaron 24 solicitudes, de las que sólo se alcanzaron a resolver 15 —nueve fueron aprobadas y seis canceladas⁴⁷—; **el tiempo promedio para resolver cada solicitud fue de 49 días.**

En 2018, año electoral, hubo una disminución del 21% de las solicitudes de conexión, con respecto al año anterior. Este dato llama especialmente la atención si consideramos que de 2016 a 2017 las solicitudes aumentaron un 133%; y de 2018 a 2019 el aumento fue de 63%.

En cuanto a la **solución de las solicitudes de conexión**, se observa un aumento considerable en el porcentaje de solicitudes que fueron resueltas con respecto al número de solicitudes realizadas. En 2017, 2018 y 2019 se observa un porcentaje mayor al 80%. Sin embargo, también observamos que en algunos casos la resolución de solicitudes tomó un tiempo excesivo. Por ejemplo, de las 48 solicitudes aprobadas con documentación entregada en 2019, el 17% eran solicitudes presentadas en 2018, el 19% en 2017 y el 2% incluso en 2016. Dicho en otros términos, **el 28% de las 67 solicitudes resueltas en 2019 fueron presentadas en años anteriores.** Con esta consideración, desplegamos los datos de la siguiente forma: mostrando los años en los que las solicitudes fueron recibidas y los años en los que Cenace las aprobó⁴⁸:

Solicitudes de conexión

		Aprobación				
		2015	2016	2017	2018	2019
Solicitud	2016		9	7	0	1
	2017			33	8	9
	2018				27	8
	2019					30

Por otra parte, existe **un incremento sustancial de solicitudes canceladas** en 2019 mayor al 200% con respecto a 2018, 2017 y 2016.

En cuanto al tiempo para resolver las solicitudes, observamos que a pesar de que en 2016 y 2018 el tiempo promedio se mantuvo debajo de los 70 días, en 2017 y 2019 los procesos tardaron en promedio 85 y 74 días respectivamente. Es decir, se observa una variación de alrededor del 15%.

En la siguiente tabla presentamos información sobre el **trámite de solicitudes de interconexión de Centrales Eléctricas**, de 2015 a 2019:

Algunas observaciones sobre este trámite:⁴⁹

⁴⁷ Cenace considera cancelada una solicitud en cualquiera de los siguientes escenarios: cuando el solicitante deja de dar seguimiento al procedimiento, o cuando Cenace solicita requerimientos técnicos que no son satisfechos.

⁴⁸ Se habla de solicitudes aprobadas con documentación entregada a los solicitantes.

⁴⁹ Dejamos fuera los datos de 2015, por resultar particularmente atípicos.



Solicitudes de interconexión

	Solicitudes	Total de solicitudes resueltas	Aprobadas con documentación entregada	Canceladas	Tiempo promedio de los casos resueltos
2015	21	4	-	4	11 días
2016	144	93	67 (Incluye 14 de 2015)	26 (Incluye 1 de 2015)	177 días
2017	127	152	112 (Incluye 1 de 2015 y 47 de 2016)	40 (Incluye 4 de 2016)	143 días
2018	125	105	87 (Incluye 1 de 2015 y 18 de 2017)	18 (Incluye 1 de 2016)	134 días
2019	97	109	90 (Incluye 6 de 2016 y 9 de 2017)	19 (Incluye 2 de 2018)	115 días

Solicitudes de interconexión

		Aprobación				
		2015	2016	2017	2018	2019
Solicitud	2015	-	14	1	1	-
	2016		53	47	0	6
	2017			64	18	9
	2018				68	29
	2019					46

- En 2019 observamos una **disminución considerable —de 24%— en las solicitudes recibidas por Cenace**, con respecto al año anterior. Este porcentaje resulta particularmente bajo, tomando en cuenta que en años anteriores no se presentaban disminuciones de más de 12%.
- En cuanto a la solución de las solicitudes de interconexión, en varios años se observan datos positivos en el porcentaje de solicitudes que fueron resueltas con respecto al número de solicitudes realizadas. Por ejemplo, en 2017 y 2019 el porcentaje superó el 100%, en 2018 fue del 84% y en 2016 fue del 65%. Sin embargo, también

detectamos que en algunos la resolución de solicitudes pueden tomar un tiempo excesivo. Por ejemplo, de las 112 solicitudes aprobadas con documentación entregada en 2017, el 42% eran solicitudes presentadas en 2016, y el 1% incluso de 2015. Dicho de otra forma: **34% de las 152 solicitudes resueltas en 2017 se presentaron en años anteriores**; y en 2019 fue el 15.5%.

- En lo que toca a solicitudes canceladas, observamos que hay un pico notorio en 2017, cuando se cancelaron 40; en 2018 o 2019 sólo se cancelaron 18 y 19, respectivamente. Sin embargo, las solicitudes canceladas respecto al número de solicitudes resueltas por año no llega a dispararse; en 2016 y 2017 este porcentaje fue de 27% en promedio, y en 2018 y 2019 fue de 17%.
- Sobre el tiempo promedio que toma resolver cada solicitud, observamos una tendencia a la baja, en particular en 2019, cuando se presenta una disminución de 14% con respecto al año anterior. Sin embargo, hay que matizar, pues en ese año observamos una baja de 24% en el número de solicitudes recibidas.

Tras esta revisión, son tres nuestras preocupaciones en torno a los procesos de conexión e interconexión de Cenace:



1. Tiempos de resolución. Deben disminuirse los tiempos de resolución de solicitudes de interconexión/conexión, para que no lleguen a representar una barrera a la entrada.

2. Número de solicitudes canceladas. Debe analizarse si además de razones externas, existen razones para el aumento en las solicitudes canceladas que sean atribuibles a la capacidad de respuesta del Cenace.

3. Número de solicitudes presentadas. Contrario al comportamiento esperable del mercado, hay una disminución en las solicitudes. ¿Por qué? ¿Las razones pueden atribuirse a la capacidad de respuesta del Cenace o a un déficit de confianza hacia su labor?

Para dar contexto a nuestras observaciones habría que hacer un estudio comparativo; trabajar y poner los datos del Cenace frente a los de sus pares internacionales. En un primer acercamiento, tomamos como referencia el caso de España, dada la similitud en el rol de operadores y en la disponibilidad de información al público.

Las solicitudes de acceso a la red en España se tramitan a través del portal web del operador (Red Eléctrica). Una vez recibidas, Red Eléctrica analiza la documentación y comunica, a través del portal y en menos de un mes, las deficiencias que pudiera tener la información. Éstas deberán subsanarse en el plazo de un mes⁵⁰. Así, cada solicitud recibida debe resolverse en un plazo máximo de dos meses (Real Decreto 1955/2000, Ley 24/2013, del Sector Eléctrico).

Una vez obtenida la aprobación del acceso, Red Eléctrica analiza su viabilidad en cuanto a capacidad y adecuación con los planes de desarrollo de la red de transporte. El operador nuevamente dispone por ley de un máximo de dos meses para realizar el análisis correspondiente y emitir el **Informe de Viabilidad de Acceso (IVA)**, mismo que es enviado al agente solicitante y al titular de la red de transporte propietario del punto de conexión.

Podemos concluir que Cenace debe hacer esfuerzos constantes por eficientar sus procesos y reducir los tiempos de respuesta, para evitar ser una barrera para potenciales jugadores. Lo que sucede en mercados internacionales nos puede, de nuevo, dar contexto. En

Estados Unidos, por ejemplo, el Comité de Energía y Comercio de la Cámara de Representantes se pronunció hace más de 20 años a favor de eliminar barreras a la entrada en el mercado eléctrico, y de procurar dar facilidades para la interconexión a la red. Simplifica cada vez más el proceso de acceso a la red eléctrica para cualquier tipo de generador —incluso renovables—; **el objetivo es la simplicidad procesal y la eficiencia en el acceso a la red: el plug and play** (Cámara de Representantes, 2001, pp. 109-110).

Pero además de mejorar los procesos de conexión e interconexión, Cenace debe dar seguimiento a su desempeño a partir de la creación de indicadores, que deben ser transparentados. Sin rendición de cuentas se puede generar desconfianza hacia el operador. Estos indicadores podrían fungir como una herramienta muy relevante para que a través de autoevaluaciones cíclicas, Cenace pueda diagnosticar e implementar mejoras de manera periódica. (Ver tabla de la siguiente página).

Entidades de Monitoreo

Existen instancias dentro de la Administración Pública Federal que funcionan como mecanismos de monitoreo y vigilancia, los cuales resultan esenciales⁵¹ para el mejoramiento de la operación de los regímenes regulatorios de mercados estratégicos, entre otros, del sector energético.

Estos mecanismos de rendición de cuentas intervienen transversalmente en diferentes regímenes, con el fin de mejorar la calidad regulatoria y garantizar la competencia económica. También se les conoce como “reguladores transversales” (López Ayllón y Haddou, 2007) aunque, dada la naturaleza de sus funciones, nos referiremos a ellos como **organismos de monitoreo**.

Por un lado, la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (Conamer) es fundamental en la tarea de transparentar y lograr que la regulación sea producto de una discusión abierta e inclusiva. Esta instancia también tiene una importante labor durante la implementación de la regulación, cuya legitimidad se vería reforzada por sus evaluaciones de resultados. El trabajo de la Conamer ayuda también a que los propios reguladores tengan claridad sobre los resultados de su función, lo que les permite entender cómo ser más efectivos.

⁵⁰ Para mayor detalle, ver la Guía descriptiva del Procedimiento de Acceso a la Red, Red Eléctrica de España: https://www.rce.es/sites/default/files/01_ACTIVIDADES/Documentos/AccessoRed/Guia_descriptiva_del_procedimiento_de_acceso_a_la_red_V6.5_dic19.pdf

⁵¹ Estas instancias de monitoreo responden a la especialización que se requiere para la intervención del Estado, en un mercado cada vez más dinámico por el desarrollo tecnológico. Hoy esa necesidad está en entredicho. (Ballesteros, M.F., 2018, págs. 316-345)



Problemáticas y recomendaciones para Cenace como operador de red

PROBLEMÁTICAS	IMPLICACIONES
Transparencia y rendición de cuentas	• Encontramos oportunidades de mejora en la manera en que se procesa y se hace pública la información en la página web de Cenace, en particular respecto al proceso de las solicitudes de conexión e interconexión. Dada la cantidad de información técnica que maneja el operador de red, es importante que la información sea procesada de forma clara, y sea accesible para el público. • La información reportada debe cumplir con índices de calidad clave, como la accesibilidad, la completitud, la confiabilidad y la frecuencia. Sólo cumpliendo con ellos puede realizarse una evaluación de desempeño completa del operador de red.
Inconsistencia con el rol del operador en el sector. Ausencia de ciclos de autoevaluación.	• Aunque de este análisis no se concluye que Cenace obstruya la conexión o interconexión a la red eléctrica, hay observaciones concretas en torno a los tiempos de resolución de solicitudes y el número de solicitudes realizadas y canceladas que generan preocupación y merecen atención. • Notamos que falta la aplicación de algunos mecanismos de autoevaluación —basados, incluso, en la comparación con pares internacionales—. Esto puede ocasionar que se pierdan ventanas de oportunidad para mejorar la eficiencia e impulsar el cumplimiento de los objetivos del Cenace.
RECOMENDACIONES	
• Eficientar los procesos de solicitud de conexión e interconexión. • Difundir información detallada, completa y oportuna sobre los tiempos de permisos de conexión e interconexión. Establecer metas e incorporar comparaciones de procesos con pares internacionales*.	• Llevar a cabo autoevaluaciones periódicas de eficiencia y eficacia, según sus objetivos. En Australia, por ejemplo, se han desarrollado índices de desempeño de reguladores que incluyen temas como la eficiencia operativa, claridad en la comunicación con la industria, monitoreo y eficacia**.

* Aunque establecer patrones toma tiempo, las autoevaluaciones podrían contribuir a corto plazo a identificar áreas de oportunidad para mejora práctica y/o regulatoria. Mientras que a mediano y largo plazo las evaluaciones dejan evidencia del desempeño de cada entidad y podrían contribuir a la exigencia de consistencia de las entidades evaluadas.

** Para conocerlas a detalle: Australian Government, Regulator Performance Framework, Commonwealth Australia, 2014, p. 6-13, pp. 27, <https://www.pmc.gov.au/resource-centre/regulation/regulator-performance-framework>

Por su parte, la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) también juega un papel central como contrapeso y genera incentivos para que el regulador procure un ambiente propicio para la competencia, en beneficio de los consumidores.

A continuación describiremos las facultades de estos organismos que impulsan el buen funcionamiento de los mercados energéticos, y que bien pueden colaborar en el cumplimiento de una política de neutralidad regulatoria.

Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (Conamer)

Esta Comisión es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, con autonomía técnica y operativa. **Tiene el objetivo de promover la mejora de las regulaciones y la simplificación de trámites y servicios, así como la transparencia en la elaboración y aplicación de los mismos.**

La mejora regulatoria resulta fundamental para generar condiciones que permitan el buen desempeño de la ac-



tividad económica, al promover una mayor competencia, definir los derechos de propiedad, brindar certidumbre jurídica, corregir las fallas de mercado, fomentar la actividad empresarial y, en general, **promover las reglas que permitan generar mayor productividad, innovación, inversión, crecimiento económico y bienestar de la población.**

La Conamer tiene entre sus facultades revisar el marco regulatorio nacional, diagnosticar su aplicación y, en su caso, brindar asesoría a las autoridades competentes para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos (Ley General de Mejora Regulatoria [LGMR], art. 24). También debe proponer a los sujetos obligados acciones, medidas o programas que permitan colaborar en el mejoramiento del marco regulatorio nacional y que incidan en el desarrollo y crecimiento económico nacional, así como coadyuvar en su promoción e implementación.

La Comisión cuenta con diversas herramientas de apoyo para el cumplimiento de sus objetivos; entre ellas, el Análisis de Impacto Regulatorio. La Ley General de Mejora Regulatoria define al Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) como una herramienta del Sistema Nacional de Mejora Regulatoria que busca garantizar que los beneficios de las regulaciones sean superiores a sus costos, y que representen la mejor alternativa para atender una problemática específica. El AIR permite analizar sistemáticamente los impactos potenciales de los instrumentos regulatorios en la toma de decisiones gubernamentales, fomentando que sean más transparentes y racionales (Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio [MMIR], 2010).

El Análisis de Impacto Regulatorio debe presentarse en todos los casos, a menos que el anteproyecto en cuestión no tenga costos de cumplimiento para los particulares. Los criterios que utiliza la Conamer para determinar si un anteproyecto genera o no este tipo de costos son (MMIR, art. 73):

- Crea nuevas obligaciones para los particulares o hace más estrictas las obligaciones existentes.
- Crea o modifica trámites —excepto cuando la modificación simplifica y facilita el cumplimiento del particular—.

- Reduce o restringe derechos o prestaciones para los particulares.

Establece definiciones, clasificaciones, caracterizaciones o cualquier otro término de referencia, que conjuntamente con otra disposición en vigor o con una disposición futura, afecten o puedan afectar los derechos, obligaciones, prestaciones o trámites de los particulares.

El procedimiento de mejora regulatoria incorpora la consulta pública. Y es que la Conamer tiene la obligación de hacer públicos, desde el momento de recepción, las propuestas regulatorias, el Análisis de Impacto Regulatorio, los dictámenes que emita, las respuestas a éstos, las autorizaciones, exenciones y todas las opiniones, y comentarios que se reciben de todos ellos (LGMR, art. 73). Esta obligación se estableció desde el 2000 para todas las regulaciones que generen costos de cumplimiento y que hayan sido creadas por el Gobierno federal.

La Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) es una herramienta de política pública que comparte el objeto del AIR y permite analizar sistemáticamente los impactos potenciales de los instrumentos regulatorios para la toma de decisiones gubernamentales, fomentando que éstos sean más transparentes y racionales. Este instrumento debe presentarse por regla general, a menos que el anteproyecto de que se trate no tenga costos de cumplimiento para los particulares. En ese caso, se puede presentar una solicitud para la exención de la presentación de la MIR. Si a criterio⁵² de la Conamer el anteproyecto no presenta genera costos adicionales a particulares, entonces podrá eximir de la presentación de la MIR a la dependencia que lo haya solicitado (Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio, 2010).

En caso de que se emita la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR), ésta debe remitirse a la Conamer, el organismo debe emitir y entregar un dictamen del AIR y de la respectiva Propuesta Regulatoria. Este dictamen es de carácter preliminar cuando se hayan recibido comentarios que deban ser evaluados por el sujeto que realizó la propuesta regulatoria, y debe incluir una valoración sobre la justificación del anteproyecto propuesto y el cumplimiento del Programa de Mejora Regulatoria, PMR. El sujeto que haya emitido el anteproyecto debe manifestar su conformidad o argumentar lo contrario ante la Conamer, para que redacte el dictamen final.

⁵² Los criterios que debe utilizar la Conamer son los siguientes: si crea nuevas obligaciones para los particulares o hace más estrictas las obligaciones existentes; si crea o modifica trámites (sin simplificar); reduce o restringe derechos o prestaciones para los particulares; o si puede afectar los derechos, obligaciones, prestaciones o trámites de los particulares. (Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio, 2010, núm. 2)



Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece)

La Comisión es un órgano autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento. Tiene por objeto garantizar **la libre competencia y competencia económica**, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

Además de investigar conductas anticompetitivas, tiene la facultad de ordenar medidas para eliminar barreras a la competencia y la libre competencia; determinar la existencia y regular el acceso a insumos esenciales, así como ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los Agentes Económicos en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.

Como hemos descrito, las empresas estatales pueden fácilmente realizar conductas anticompetitivas debido a su posición privilegiada. Por ello, las autoridades de competencia tienen facultades específicas para realizar acciones en busca de la neutralidad competitiva. En nuestro país, la legislación tanto del sector de hidrocarburos como de la electricidad dan a la autoridad de competencia estas facultades para impulsar una política de neutralidad competitiva en el sector energético:

✧ **Opinar** sobre los criterios de precalificación y el mecanismo de adjudicación de contratos para exploración y extracción (LH, art. 24).

✧ **Proponer** a Sener instruir a las empresas productivas del Estado, sus subsidiarias y filiales, que realicen las acciones necesarias para garantizar que sus actividades y operaciones no obstaculicen la competencia y el desarrollo eficiente de los mercados, así como la política pública en materia energética (LH, art. 42).

✧ **Determinar** si existen condiciones de competencia efectiva, es decir, si las contraprestaciones, precios o tarifas correspondientes se están acorde con las condiciones de mercado. La Sener, la CRE o los permisionarios pueden solicitar a Cofece la evaluación de condiciones de competencia efectiva y, en su caso, la declaratoria correspondiente. Esto no es aplicable a las actividades de expendio al público de gas licuado de petróleo, gasolinas y diésel, cuyos precios ya se determinan conforme a las condiciones de mercado (LH, art. 82).

✧ **Dar opinión** a la CRE para que establezca las disposiciones a las que deberán sujetarse los Permisionarios de Transporte, Almacenamiento, Distribución, Expendio al Público y Comercialización de Hidrocarburos, Petrolíferos y Petroquímicos, así como los usuarios de dichos productos y servicios (LH, art. 83).

El ecosistema regulatorio actual busca generar condiciones efectivas de competencia; por tanto, se idearon órganos reguladores y operadores independientes de decisiones políticas, capaces de dar certidumbre a los jugadores del mercado. Como jugadores preponderantes, Pemex y CFE tendrían que estar en la mira de estas autoridades. Si bien evaluar de forma concluyente la función de estos organismos técnicos escapa a los fines de este Mapa, **existen criterios de gobernanza claves que bien pueden guiarlos para cumplir con su misión.**

Si estos organismos técnicos no tienen verdadera capacidad institucional, dejan de dar certeza y confiabilidad a los mercados y, por ende, pierden su razón de ser. Por ello, es fundamental vigilar sus actuaciones y mejorar sus arreglos de gobernanza, que es el objetivo de la narración de problemáticas que presentaremos a continuación.



Problemáticas en el desempeño de los organismos de monitoreo en su función como propietarios de las EPE

La función de los reguladores transversales o entes de monitoreo, como hemos aprendido, es muy útil para asegurar que la regulación emitida cumpla de forma adecuada con una política de neutralidad competitiva. La Conamer, específicamente, juega un papel fundamental, pues busca que la regulación que se adopte en el sector energético sea eficiente, es decir, que provea más beneficios que costos.

Las **consultas públicas**, como parte de los procesos de mejora regulatoria, abren la oportunidad de que diferentes partes interesadas expongan los posibles costos que conlleva la regulación que se propone. Si existe la posibilidad de que cierta regulación contraría la neutralidad regulatoria —por ejemplo, dando una ventaja sin

justificación a una empresa estatal frente al resto de jugadores—, la consulta pública sería una vía adecuada para exponerlo, y para que la autoridad termine justificando o modificando la regulación.

Recordemos que el Análisis de Impacto Regulatorio debe presentarse generalizadamente. Sólo pueden presentar una solicitud de exención de AIR los anteproyectos que no tengan costos de cumplimiento para los particulares, bajo los criterios explicados en el apartado anterior.

Sin embargo, **hemos detectado que para el sector energético la Conamer ha autorizado de forma indiscriminada excepciones a los procesos de consulta de las disposiciones que emiten reguladores y la Sener**. Nos preocupa que estas excepciones se hayan hecho con respecto a enmiendas de regulaciones que en última instancia dan una ventaja injustificada a Pemex y CFE, frente a sus competidores del sector privado. Es decir, regulaciones que no cumplen con la política de neutralidad competitiva. Dada la gravedad del asunto, hicimos un estudio de caso (*Ver Caso #6*).

Problemáticas y recomendaciones para Conamer como órgano de monitoreo transversal



PROBLEMÁTICAS PRINCIPALES OBSERVADAS	IMPLICACIONES	RECOMENDACIONES
Falta de transparencia y rendición de cuentas	La información disponible sobre exenciones de Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) es poco accesible e incompleta. Para conocer el número de exenciones de MIR que Conamer ha autorizado a una dependencia o en un sector específico, hay que revisar caso por caso.	• Crear mejores mecanismos de búsqueda de información relacionados con los procesos de mejora regulatoria, en particular con las Manifestaciones de Impacto Regulatorio, a efecto de conocer por sector las exenciones que se han otorgado. • Es necesaria una evaluación del desempeño al interior de Conamer que ayude a establecer indicadores de su actuación en cumplimiento de sus objetivos, considerando la opinión de usuarios externos.
Inconsistencia con el rol del operador en el sector	Al autorizar exenciones de MIR que no están plenamente justificadas, Conamer compromete la legalidad de sus actuaciones y el cumplimiento de sus objetivos, con lo que pierde legitimidad y reputación, que son elementos clave en este tipo de organismos.	
Violación a principio de neutralidad competitiva	Estas exenciones reiteradas pueden indicar que beneficiar a empresas estatales es un objetivo implícito, eso contravendría el ordenamiento jurídico y tratados internacionales, incluyendo el T-MEC.	



Caso #6: exenciones indebidas al Análisis de Impacto Regulatorio

Regulaciones con beneficios para las EPE

Dos casos recientes ilustran las consecuencias de exentar injustificadamente la presentación de las Manifestaciones de Impacto Regulatorio:

La modificación de los Términos de Estricta Separación Legal

A raíz de la Reforma Energética de 2013, la estructura del Sistema Eléctrico Nacional experimentó muchos cambios, con el objetivo de alcanzar una mayor competitividad. El Estado mexicano conservó la exclusividad en la planeación y el control de dicho sistema, y en la prestación del servicio público de transmisión y distribución de energía, pero abrió el resto de las actividades a la posibilidad de la participación privada.

Así, la CFE se convirtió en un participante más, principalmente en el mercado de generación eléctrica. Para ello, se creó un esquema de separación horizontal que incluyó la creación de empresas subsidiarias que compiten entre sí, siguiendo lo establecido en los Términos de Estricta Separación Legal (TESL). Éstos establecen que **la CFE debe realizar de manera independiente las actividades de toda su cadena de valor**, fomentando el acceso abierto, la operación eficiente y un piso más parejo para la competencia dentro del sector eléctrico.

En marzo de 2019 la Sener presentó a la Conamer **un anteproyecto para modificar los TESL**, que desde 2016 ‘deslinda’ las actividades de CFE: Generación, Transmisión, Distribución y Comercialización.

Como cualquier disposición administrativa con efectos generales, **la modificación de los TESL tiene que emitir una Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR), sujeta a consulta pública**. Sin embargo, Sener presentó la solicitud de exención de MIR, en la que señala que, al tratarse de

una reestructuración interna de la CFE, su propuesta puede encuadrarse en las excepciones a este proceso, pues se trata de una regulación —o un cambio de ella— que no tiene impacto frente a los particulares.

Sin embargo, y muy al contrario de lo que argumentó Sener, **la modificación de los TESL podría tener importantes implicaciones en materia de competencia, y esto afectaría tanto a otros competidores como a los propios consumidores**. Así, el anteproyecto debió someterse a consulta pública. Al no hacerlo, Sener y Conamer perdieron la oportunidad de obtener información relevante para evaluar los posibles riesgos para el mercado.⁵³

Los Certificados de Energías Limpias, CEL

Entre los mecanismos creados para incentivar la inversión y promover el aumento en el consumo y generación de energía limpia, se crearon los llamados Certificados de Energías Limpias (CEL). Son, en lo esencial, títulos que acreditan la generación de energía eléctrica a partir de fuentes limpias.

En 2014 se expidieron los criterios para el otorgamiento y adquisición de estos CEL; en ellos se estableció que únicamente tendrían derecho a ellos los nuevos proyectos de ‘generación limpia’, y que se les obligaría cada año a aumentar la proporción de energía limpia consumida. **Esta medida, entre otras, permitió que la generación de energía con fuentes renovables se volviera un caso de éxito en nuestro país.**

Según datos publicados por la CRE⁵⁴, la energía limpia que abastece a CFE Suministro Básico ha sido, a partir de 2014, un 63% más económica que la energía que adquiere en el Mercado Eléctrico Mayorista —esto incluye el costo de los CEL—; y un 37% más económica que la de los contratos legados con CFE Generación. México es, además, según el informe Tendencias globales en la inversión de energías

⁵³ Aquí encuentran nuestro análisis regulatorio detallado de la modificación a los TESL: <https://www.animalpolitico.com/lo-que-mexico-evalua/la-ya-no-tan-estricta-separacion-legal-de-cfe/>

⁵⁴ Con datos de la Memoria de Cálculo de Tarifas, que son publicadas por CRE y pueden encontrarse en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/memorias-de-calculo-de-tarifas-de-suministro-basico>



renovables (FS-UNEP, 2019), el país líder en inversión en energías renovables de América Latina. La tasa de generación de energía eólica, por ejemplo, creció 84% anual⁵⁵, al menos hasta 2018.

A pesar de este éxito, a finales de 2019 se modificaron los criterios de los CEL, de forma que todas las centrales eléctricas que generaran energía eléctrica a partir de fuentes de energías limpias pudieran adquirirlos, **eliminando el requisito de crear nueva capacidad**. Esta modificación fue objeto de muchas críticas por parte de los participantes de este mercado, que buscaban que la modificación se discutiera en consulta pública, en el proceso de AIR ante la Conamer.

La Comisión recibió más de 65 comentarios a la propuesta de modificación. En general, estos comentarios retratan la preocupación de inversionistas que ya han contraído obligaciones. Estas son las principales preocupaciones:

- **La modificación reduce el valor de los CEL en el mercado**, al alterar sustancialmente la relación de oferta y demanda.
- **Afecta a las inversiones ya comprometidas** bajo cálculos que consideren el valor de los CEL antes de la modificación a los lineamientos.
- **Se está desincentivando la inversión** en nueva generación de energías limpias.
- **Al final, representa una falta de coherencia con los objetivos de los CEL**, ya que su creación buscaba fomentar el desarrollo y crecimiento de nueva generación de energía limpia.

Dado que Conamer y Sener no abrieron la oportunidad de allegarse de todos los elementos mediante consulta pública, no queda clara la forma en que esta modificación regulatoria puede afectar o impulsar el bienestar social de los mexicanos. Lo que es claro es la ola de inconformidad que generó esta medida en la industria y con los expertos del sector, a quienes no se les dio la oportunidad de argumentar de manera sistematizada dentro del proceso de mejora regulatoria. A fin de cuentas, ni Sener ni Conamer han podido justificar satisfactoriamente la exención de MIR.

El proceso de mejora regulatoria debe poner en un primer plano el impacto en el bienestar social. De haberse discutido abiertamente la modificación de los CEL, habrían tenido la oportunidad de verificar si los resultados de la regulación original eran positivos o no, y en todo caso se habrían podido plantear nuevos objetivos.⁵⁶

Desafortunadamente se siguen realizando actos que causan incertidumbre en el sector eléctrico, especialmente en cuanto a energías renovables. Esta situación ha llevado a una desaceleración del crecimiento en inversión de energías renovables un 38% a 3.8 \$BN 2017 a 2018; y un 17% llegando a 4.3 \$BN de 2018 a 2019.⁵⁷

Conclusión

En los casos que analizados no se cumplió con la política de mejora regulatoria. Sin el proceso de consulta pública no se tomaron en cuenta los costos identificados por otros jugadores privados y/o ciudadanos. Creemos que estas faltas reiteradas son indicios de una práctica sistemática⁵⁸, que parecería tener como objetivo el beneficio a empresas estatales, con lo que se violaría claramente el principio de neutralidad competitiva.

El proceso de mejora regulatoria ayuda a fortalecer la gobernanza de los entes que emiten disposiciones de carácter general en el sector energético, al permitir mayor inclusión. El mecanismo de consulta pública debe incluir la voz de aquellos actores que pueden sufrir riesgos derivados de la regulación en cuestión. La incorporación de otras voces también permite prevenir influencias indebidas y mantener la confianza.

Una exención regulatoria injustificada e infundada sólo evita que se le dé foro a los sujetos regulados, impidiendo el diálogo y la identificación de costos, beneficios y potenciales riesgos.

Creemos que Conamer debe abstenerse de realizar acciones que vayan en contra de su mandato. Una entidad de este tipo debe velar por su integridad institucional, la cual le permite inspirar confianza hacia su desempeño. Por último, propugnamos por una evaluación del desempeño al interior de Conamer que ayude a establecer indicadores de su actuación en relación con el cumplimiento de sus objetivos.

⁵⁵ Natalia Lever, Gerente de las Sucursales de México y América Latina de The Climate Reality Project, señaló que la energía eólica ha crecido desde el 2004 a una tasa del 86% en México, lo que significa una oportunidad de empleo y innovación: <http://energy21.com.mx/renovables/2018/09/13/generacion-eolica-en-mexico-crece-84-por-ano>

⁵⁶ El 'damnificado' final es la ciudadanía, o los mecanismos de inclusión ciudadana, que deben incorporarse con seriedad en una democracia liberal como la nuestra. Aquí lo argumentamos: <https://www.mexicoevalua.org/mejora-regulatoria-bienestar-social-caso-los-certificados-energias-limpias/>

⁵⁷ De acuerdo a los datos de FS-UNEP Collaborative Centre en los reportes de tendencias globales de inversión en energía renovable en la edición de 2019 (pag 51, ver: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/29752/GTR2019.pdf>) y la de 2020 (pag. 49, ver: https://www.fs-unep-centre.org/wp-content/uploads/2020/06/GTR_2020.pdf).

⁵⁸ Es importante señalar que hicimos solicitudes de información e interpusimos recursos de revisión para tener acceso a la información sobre cuántas exenciones de MIR se han dado en materia energética. No obtuvimos respuesta antes de la conclusión de este estudio.

CAPÍTULO 4

El Estado como vigilante de la responsabilidad corporativa

¿Cómo lograr que las EPE sean efectivas y den prioridad a sus políticas de responsabilidad socioambiental y anticorrupción?



ada vez es más relevante, en términos de reputación, que las empresas cuenten con una política de responsabilidad empresarial y de cumplimiento en la que reconozcan valores de integridad y ética, así como sus responsabilidades hacia los diferentes actores interesados —*stakeholders*—, incluyendo las derivadas de su impacto social y medioambiental.

El gobierno corporativo de una sociedad implica el establecimiento de un conjunto de relaciones entre la dirección de la empresa, su Consejo de Administración, sus accionistas y otros actores interesados. Proporciona estructura para definir los objetivos, determina la forma de alcanzarlos y supervisa su consecución. Es un 'orden' sustentado en el mejor desempeño y la rendición de cuentas, y que nunca pierde de vista el interés de las partes interesadas o *stakeholders*. En otras palabras, **el buen gobierno corporativo construye credibilidad, garantiza transparencia y rinde cuentas a través de sistemas efectivos de control e información**. Su buen funcionamiento ayuda a aumentar la confianza de los inversionistas y reduce el costo del capital.

La Directriz 5 de la OCDE (*ver Capítulo 1*) para el gobierno corporativo de empresas públicas señala que tal gobierno debe concebir un concepto de generación de valor que trascienda en el interés público, dado su impacto en las relaciones industriales, en la macroeconomía, en el medio ambiente y en las comunidades. Lo anterior implica que los consejos de administración adopten, apliquen, supervisen y difundan sus métodos de control interno,



códigos éticos, medidas o programas de cumplimiento—incluyendo los que contribuyen a prevenir el fraude y la corrupción— basados en las normas nacionales y atenerse a los compromisos internacionales.

En efecto, **las empresas públicas deben actuar con altos niveles de responsabilidad empresarial, haciendo públicas sus expectativas y estableciendo claramente mecanismos para su cumplimiento y evaluación.** La OCDE, en este sentido, enfatiza que las empresas estatales no deben funcionar como vehículos para financiar actividades políticas, ni tampoco realizar contribuciones a campañas políticas (OCDE, 2016, p. 10).

En el contexto de la Directriz 5, el Estado debe cimentar la base de un marco legal que permita que el gobierno corporativo de las empresas estatales sea eficaz. Dicho marco debe articular el reparto de responsabilidades entre las autoridades supervisoras y reguladoras del desempeño de las EPE. Su efectividad depende del establecimiento de fundamentos legales, reglamentarios e institucionales apropiados para incentivar la confianza de todos los agentes del mercado para llevar a cabo y a buen puerto sus relaciones.

Ante el riesgo de una sobrerregulación que pudiera tener efectos contrarios a los deseados, lo recomendable es que el marco legal se desarrolle teniendo en cuenta su repercusión sobre los resultados globales de la economía y sobre los incentivos para el fomento de la transparencia, a fin de impulsar la responsabilidad y la participación. Para ello, **la OCDE sugiere buenas prácticas como consultas públicas, mecanismos de protección de derechos, programas de prevención de la corrupción, persecución de actos ilegales y la imposición de sanciones efectivas.** Asimismo, enfatiza que las EPE no deben utilizarse como vehículos para financiar o realizar contribuciones de ningún tipo a actividades político-electorales.

Así, en este capítulo presentaremos:

El **marco teórico**, que explica la relevancia de diseñar e implementar desde el Estado un sistema de vigilancia de las políticas de responsabilidad corporativa, en dos dimensiones del marco de gobierno corporativo: **política anticorrupción** y **política de responsabilidad social** en las EPE.

- El **mapa de entidades** que vigilan la política de responsabilidad corporativa, en las dos dimensiones.

- Una **identificación de problemáticas** derivadas del diseño y/o implementación de la función de vigilancia a las EPE.

- Nuestras **recomendaciones de mejora**, a partir de las problemáticas.

Marco Teórico

Sobre la vigilancia del cumplimiento de la política anticorrupción

La corrupción en las empresas públicas —sean ellas las productoras o las afectadas por los actos indebidos— es uno de los grandes obstáculos para el buen gobierno corporativo. Puede perjudicar la reputación y los resultados de la empresa, y provocar importantes pérdidas financieras, minar la confianza de la opinión pública, deteriorar el entorno de inversión nacional e internacional y afectar directamente la prestación de servicios públicos a la ciudadanía (OCDE, 2019b, p. 13). **Por ello, aun cuando las buenas prácticas internacionales para su gestión recomiendan un grado importante de autonomía, la capacidad del Estado para vigilar y sancionar las políticas encaminadas a combatir la corrupción es esencial.**

Las empresas estatales pueden ser altamente susceptibles a la corrupción al estar expuestas a riesgos específicos: su relación estrecha con el gobierno, las importantes cantidades de dinero público que les son asignadas y su vinculación —muchas veces natural— a los ciclos políticos. Así pues, la integridad de su desempeño depende en gran medida de controles internos y externos —operados mediante mecanismos de vigilancia—, para que al igual que los accionistas individuales de una empresa que cotiza en bolsa, los ciudadanos y el Gobierno —que actúa como propietario a nombre del Estado— puedan ejercer su derecho a exigirles el uso responsable de sus recursos y la entrega oportuna de resultados.

En específico, las empresas petroleras son susceptibles a cometer y sufrir actos de corrupción de diferentes formas y en diferentes áreas. De hecho, la Asociación de Examinadores de Fraude Certificados —ACFE, por sus siglas en inglés— ha registrado que el 53% de las empresas del sector energético mundial han estado o están involucradas en actos de corrupción⁵⁹. Y no es de extrañar: se trata de una industria con proyectos de inversión de gran envergadura y complejidad; por tan-

⁵⁹ Esta infografía de la ACFE coloca el dato en el contexto de otras grandes industrias: https://www.acfe.com/uploadedFiles/ACFE_Website/Content/rtn/2018/Corruption.pdf

to, sus actividades relacionadas —como los procesos de negociación y contratación de bienes y servicios— son particularmente vulnerables hacia actos de corrupción. De hecho, la propia ACFE ha registrado que el 73.7% de los actos de corrupción en las empresas del sector energético, tanto públicas como privadas, se concentran en las áreas de proyectos de inversión y de procura o abasto. (Tiburcio, 2015, p. 111)

En una empresa, factores como la cultura organizacional, el código de ética y conducta, el sistema de control interno que tenga implantado, los procesos de revisión y sanciones aplicables y, en general, la efectividad —o falta de ella— de su gobierno corporativo, inciden en gran medida en la proclividad de empleados y directivos a cometer actos de corrupción.

El riesgo de corrupción puede ser cualitativamente distinto en las empresas públicas y en las privadas, pero los elevados estándares de integridad en

las primeras pueden depender, en la práctica, de la manera en la que el Estado ejerza sus derechos de propiedad. Un estudio de la OCDE (2018) concluyó que, en algunos casos, las empresas públicas parecen tener menos capacidad o voluntad que las privadas para evitar actividades de alto riesgo. Por ello, en el marco de los estudios y acciones que la OCDE realiza en materia de gobierno corporativo para empresas públicas, recientemente publicó directrices específicas (*ver gráfico 2*) en materia anticorrupción y de integridad⁶⁰.

Las recomendaciones de la OCDE (2019b, p. 13) establecen, en lo general, que las entidades responsables de ejercer la propiedad de empresas estatales deben apegarse a cuatro principios:

Que la función de propiedad estatal se ejerza en un entorno económico regido por un conjunto de normas y leyes aplicables, del que cada agente económico obtiene su autoridad y actúa conforme a él.

Gráfico 2. Directrices OCDE en anticorrupción e integridad para empresas estatales desde el Estado



Fuente: OCDE (2019).

⁶⁰ Estas directrices publicadas en 2019 son resultado de un esfuerzo realizado por décadas para articular un enfoque estratégico en materia de lucha contra la corrupción y promoción de la integridad en las empresas estatales. Todos los instrumentos jurídicos relacionados se encuentran agrupados en el Compendio de instrumentos jurídicos de la OCDE disponible en: <https://legalinstruments.oecd.org/en/general-information>



- ✱ Que debe existir una estricta separación de funciones entre el Estado como propietario y la gestión de la empresa pública —el Estado debe permitir que la empresa pública tenga una autonomía operativa total—.
- ✱ Que se debe diferenciar claramente la función del Estado como propietario del resto de sus funciones —por ejemplo, la función reguladora se separa de la formulación de políticas y de la función penal—.
- ✱ Que las empresas públicas no deben obtener ventajas injustas debido a su proximidad con el Estado, y tampoco deberán verse sobrecargadas en cuanto a la normativa y los controles, en comparación con las privadas.

De esta lista de mejores prácticas articuladas a través de cuatro principios llama la atención que, a pesar de la gran problemática que representa la corrupción en empresas estatales, se determina que la función del Estado como vigilante no debe sobrecargarse en cuanto a normativa y controles y que éste debe permitir que la empresa estatal tenga una autonomía operativa total.

Lo anterior significa que será fundamental la labor preventiva que se pueda hacer desde el interior de la empresa. Para promover una cultura de integridad debe existir un sistema de manejo de riesgos con objetivos predeterminados y que se incluya un conjunto de mecanismos de control interno, ética y medidas de cumplimiento desarrollado a partir de una evaluación de riesgos (México Evalúa, 2019).

Sobre la vigilancia de la política de responsabilidad social

De acuerdo con teóricos del gobierno corporativo, la Responsabilidad Social (RS) debe ser parte integral de la estrategia de las compañías. Hoy en día, el comportamiento corporativo no sólo debe garantizar la rentabilidad para los accionistas, los salarios para los empleados y los productos y servicios para los clientes, sino también debe responder a las preocupaciones sociales y medioambientales (OCDE, 2001). Como señala Mariana Mazzucatto (2019), la relevancia de la generación de valor en las empresas va más allá del crecimiento. **Invertir en innovación, ser más sustentable y más**

inclusivo, produciendo de forma menos inequitativa, es como se debe buscar generar valor hoy en día. Asimismo, quienes defienden la existencia y resurgimiento de las empresas estatales (Principles for Responsible Investment, 2020). han sugerido que las empresas estatales modernas deben tener entre sus principales objetivos y razones buscar un impacto ambiental positivo.

En el afán de equilibrar las prioridades comerciales y no comerciales de las empresas estatales, el Estado como dueño responsable de dichas empresas debe establecer y garantizar los límites entre la función comercial y la generación de valor social, de tal manera que reciban una compensación adecuada por labores no comerciales que muchas veces pueden, incluso, estar relacionadas más con aspectos de política pública, —es decir, con responsabilidades directas del Gobierno con los ciudadanos—. En este difícil equilibrio también es indispensable cuidar que las empresas estatales no caigan en situaciones de desventaja competitiva, pero que tampoco sus actividades comerciales estén subsidiadas por el Gobierno al punto de afectar los mercados y expulsar competidores, dañar a consumidores, al medio ambiente, o afectar derechos humanos (Mazzucatto, 2019, p. 8).

Para estos fines, las citadas Directrices de Gobierno Corporativo de la OCDE y la Guía de la OCDE de Transparencia y Rendición de Cuentas para Empresas Estatales (OCDE 2010, p. 11-49) dan claridad en torno a la distinción de objetivos de las empresas respecto de la implementación de las políticas corporativas, la planeación de negocios, los programas relativos a operaciones y procesos involucrados en llevar a cabo acciones de responsabilidad social. **La recomendación ofrecida por las Directrices es que las actividades que se refieren a las prioridades no comerciales para las empresas públicas estén relacionadas con los objetivos de la empresa y su ética corporativa.**

Cualquier obligación y responsabilidad que una empresa estatal deba asumir en términos de servicios públicos o política pública debe estar claramente estipulada por leyes o reglamentos. Dichas obligaciones y responsabilidades también deben divulgarse al público en general, al igual que la información sobre sus costos y procedimientos de implementación. Por lo demás, los resultados e indicadores también deben difundirse de la manera más transparente posible. Finalmente, las Directrices OCDE establecen que los consejos de administración de las empresas estatales deben desarrollar, implementar y comunicar los programas de cumplimiento de acuerdo con estándares de ética.



De acuerdo con las mejores prácticas internacionales, la práctica más común para compensar a las empresas públicas por actividades no comerciales es financiar tanto como sea posible a través de las mismas ganancias de las empresas estatales en el mercado, y cubrir el resto a través de asignaciones fiscales en el presupuesto. Cuando se trata de empresas de servicios públicos, las prácticas difieren un poco.⁶¹

La tendencia en el mundo apunta a una preocupación más intensa por parte de las empresas en crear programas de responsabilidad social corporativa. Para 2018, las empresas más grandes del mundo, listadas en la *Fortune Global 500*, gastaban alrededor de 20 mil millones de dólares al año en actividades de RSE (Meier y Cassar, 2018). En su informe bianual de Responsabilidad Social y Sustentabilidad, KPMG documentó que en 2013 100 de las más grandes invirtieron cerca del 2.5% de sus utilidades, antes de impuestos, en programas de RS. Asimismo, la firma identificó que el país con mayor crecimiento en publicación de reportes de RS fue la India, con un 98% de sus compañías.

El caso de la India es emblemático, pues reformó su ley mercantil para obligar a las empresas a publicar anualmente reportes de sustentabilidad y a ejercer un gasto equivalente a 2% de los beneficios netos promedio de los últimos tres años (KPMG, 2013). La entidad del Estado encargada de vigilar el cumplimiento de esta norma es el Ministerio de Asuntos Corporativos —*Minister of State for Corporate Affairs*—. En julio de 2019, el Parlamento indio aprobó enmiendas a la Ley de Sociedades de la India para endurecer las obligaciones de las empresas respecto a sus gastos en RS, e imponiendo pena de cárcel, de hasta tres años, a funcionarios de empresas que infrinjan la ley en cuanto a porcentajes de gasto ejercido y a reporte de actividades.⁶²

Por su parte, en su informe de 2017 KPMG enlistó a los países cuyas empresas han promovido considerablemente la publicación de informes de sustentabilidad, entre los que destacó México, con un aumento de 22 puntos porcentuales en sólo dos años. Los gobiernos, los reguladores y las bolsas de valores juegan un papel clave en el aumento de las tasas de informes de RS. Los requisitos legales y regulatorios, así como la presión de los inversionistas y actores interesados o *stakeholders*, han sido fundamentales para aumentar la provisión de información.

El Estado mexicano como vigilante de las EPE en materia de responsabilidad corporativa

Como parte de la transformación de las EPE provocada por la Reforma Energética, se incluyó en el texto constitucional que estas empresas tendrían como objetivo primordial “generar valor económico y rentabilidad para el Estado mexicano, **actuando de manera transparente, honesta, eficiente, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental**”. Así, este mandato pone de manifiesto la relevancia de valores de responsabilidad corporativa, tanto en su dimensión social y medioambiental, como en la creación de una cultura de ética e integridad dentro de las empresas.

Si bien el régimen especial de las EPE permitió que estas empresas pudieran regirse por su propia normatividad —incluso en materias relacionadas con su política de responsabilidad social y política anticorrupción—, así como generar sus propios mecanismos de control y desempeño, **el Estado sigue ejerciendo en mayor o menor medida mecanismos de control y vigilancia respecto de las políticas anticorrupción y de responsabilidad social, en aras del interés público**. Lo hace a través de estos mecanismos y entidades:

Políticas anticorrupción

- **Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).** Entidades del poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y órganos autónomos, coordinadas a través para prevenir, investigar y sancionar la corrupción.
- **Secretaría de la Función Pública (SFP).** Adicional a su función dentro del SNA sigue siendo un control externo dentro del régimen especial de las EPE en específico en los procedimientos de responsabilidad administrativa de servidores públicos.
- **Desde el Poder Legislativo,** el Estado supervisa el desempeño de las políticas y programas anticorrupción a través de las comisiones parlamentarias correspondientes y la labor de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).⁶³

⁶¹ El esfuerzo internacional se ha enfocado en elaborar guías, lineamientos y recomendaciones para generar consensos respecto de la actuación responsable de las empresas. Así nacieron el Pacto Mundial y los Principios de Inversión Socialmente Responsable. Dichas iniciativas fueron retomadas por el ISEA (Institute for Social and Ethical Accountability) y culminaron con la Norma-guía ISO 26000:2010 (vigente) que fue desarrollada con la participación de 450 expertos participantes y 210 observadores de 99 países miembros de ISO, y 42 organizaciones vinculadas.

⁶² “La búsqueda legítima de ganancias no puede estar vacía de responsabilidad social”, declaró la ministra de finanzas: <https://economictimes.indiatimes.com/news/company/corporate-trends/companies-to-face-penal-action-for-not-meeting-csr-rules/articleshow/70471926.cms?from=mdr>

⁶³ El Capítulo 2 de este estudio analiza el papel de la ASF, cuyas funciones como fiscalizador aportan información útil para labor de prevención y combate contra la corrupción.



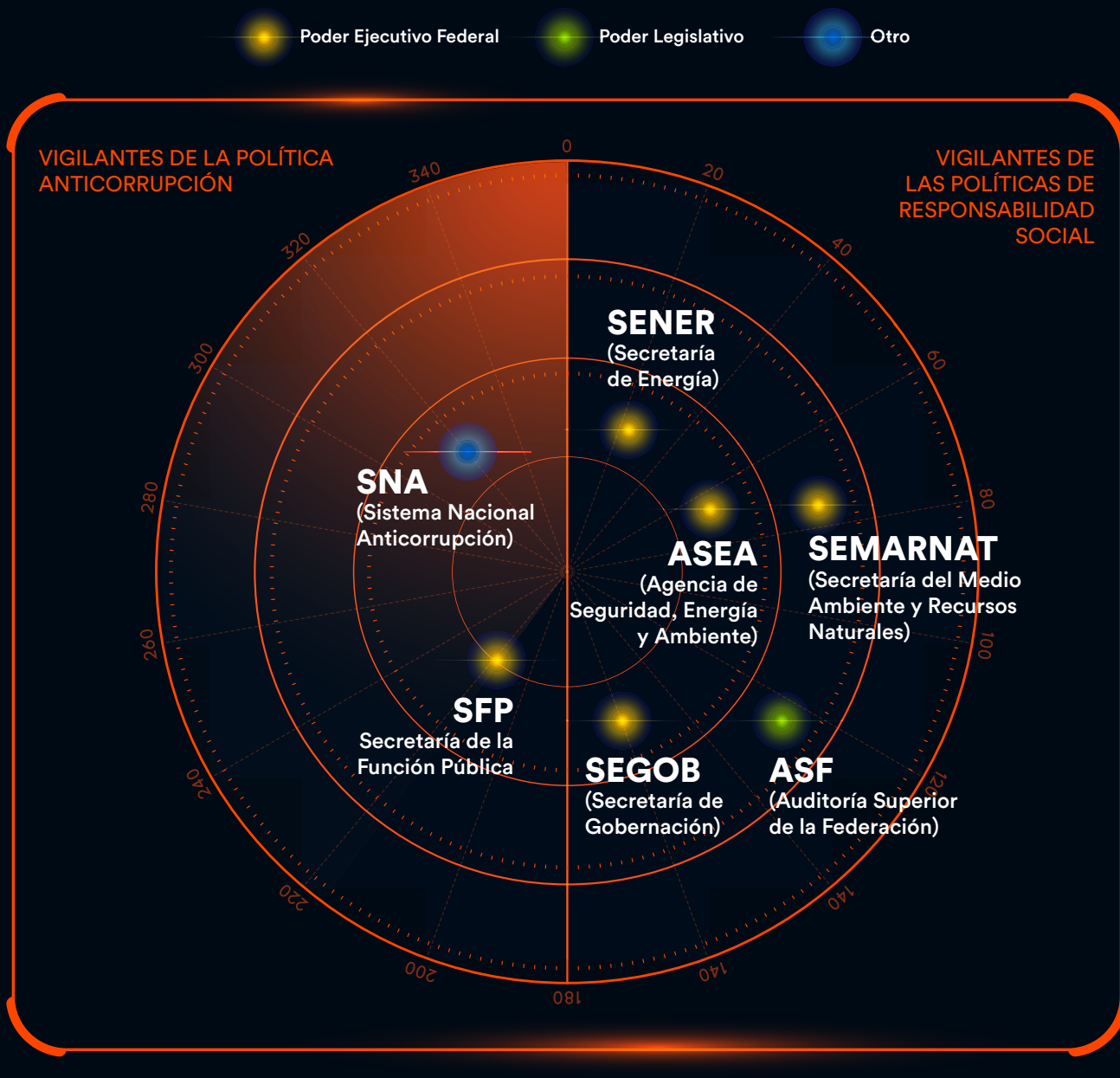
Responsabilidad social

- **En materia ambiental.** La Agencia de Seguridad Energía y Ambiente (ASEA) es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente (Semarnat). Regula y supervisa las actividades e instalaciones en la industria de hidrocarburos en relación con la seguridad industrial y protección del medio ambiente. En el resto de

los mercados distintos al de hidrocarburos es la propia Semarnat la encargada de evaluar el impacto ambiental.

- **En materia de impacto social.** La Secretaría de Energía realiza Evaluaciones de Impacto Social (EVIS) en todos los proyectos del sector energético, ya sea de las industrias del Estado o de empresas privadas.

Mapa de entidades que vigilan el cumplimiento de política anticorrupción y de responsabilidad social



- **Desde el Poder Legislativo**, la labor de vigilancia está relacionada con el seguimiento al correcto ejercicio de los recursos públicos, a través de las competencias conferidas a la ASF y a las comisiones parlamentarias correspondientes.

En el siguiente apartado, describiremos brevemente en qué consisten las políticas de responsabilidad corporativa y las funciones de supervisión o vigilancia de cada uno de los entes identificados en los dos ámbitos: anticorrupción y responsabilidad social. Asimismo, enunciaremos algunas de las facultades específicas con las que cuentan y las herramientas y mecanismos que han desarrollado para cumplir con dicha función. Finalmente presentaremos los ejemplos de algunas de las fallas que encontramos en el cumplimiento de esa función.

Mecanismos y entidades vigilantes de la política anticorrupción en las EPE

Como hemos visto, el régimen especial de las EPE (ver gráfico 3) consideró un rediseño de los esquemas de vigilancia, auditoría y control, transparencia y rendición de cuentas al interior de las EPE. Bajo el

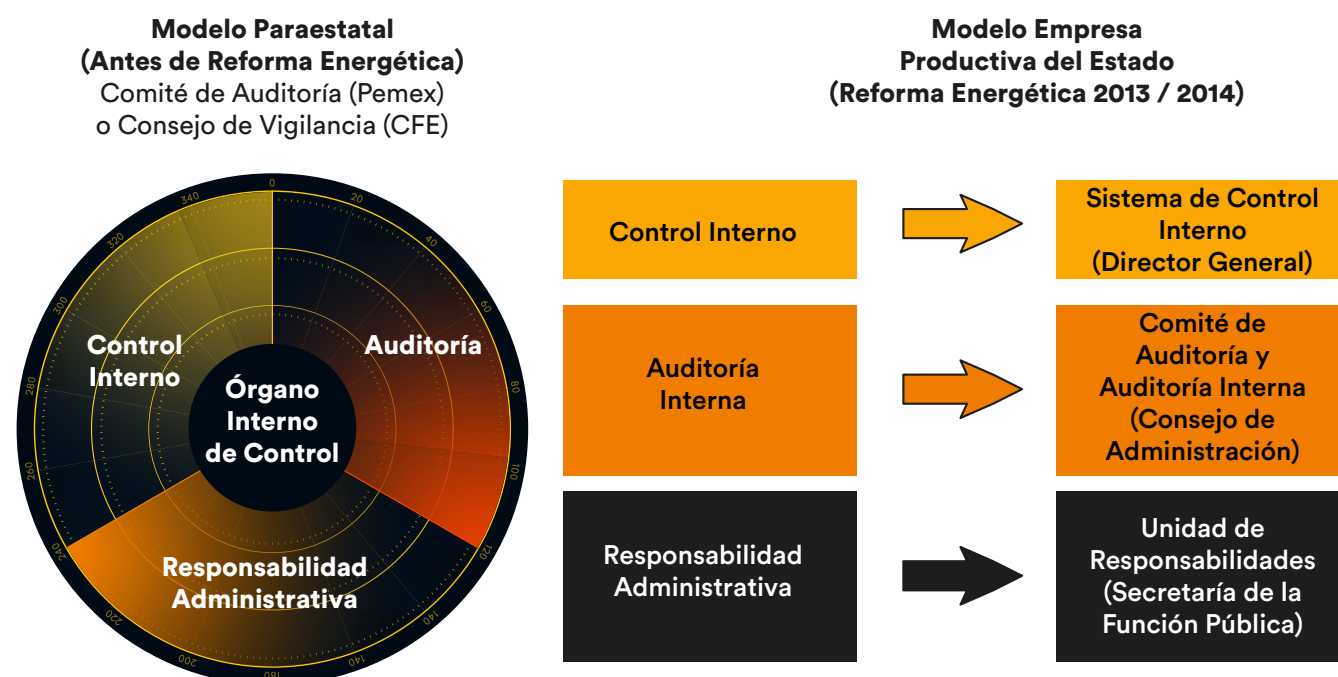
argumento de que las EPE competirían con empresas privadas, se les dotó de una flexibilidad administrativa como a ningún otro ente de gobierno. **Como parte del régimen especial, las EPE determinan sus normas en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras, presupuestaria, deuda pública, responsabilidades administrativas, remuneraciones y contrataciones.** No sólo eso, sino que también se les permitió crear sus propios mecanismos de control.

A continuación se presentan los pocos controles externos que se mantienen:

Secretaría de la Función Pública

La Reforma Energética asignó la responsabilidad del sistema de control interno a los respectivos directores generales de las EPE, y **en relación a la vigilancia del Estado, encomendó la labor sancionatoria a un órgano independiente denominado Unidad de Responsabilidades, a cargo directamente de la Secretaría de la Función Pública (SFP)**, que determina y sanciona responsabilidades a partir de la información que le suministran los demás órganos de auditoría competentes (Ley de la CFE, art. 12 Fracción XXVIII; Ley de Pemex, art. 13 Fracción XXVIII; Ley CFE, art. 53 Fracción XI, Ley Pemex, art. 54 Fracción XI).

Gráfico 3. Modelos de control y vigilancia de las EPE antes y después de la Reforma Energética de 2013





Por otra parte, la SFP tiene la facultad de designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal [LOAPF], art. 37, frac. XII), así como de las unidades administrativas equivalentes en las empresas productivas del Estado, quienes dependen jerárquica, funcional y presupuestalmente de la SFP.

La Reforma también ratificó la existencia de auditores externos y asignó a los respectivos consejos de administración de las EPE la responsabilidad de determinar mecanismos de coordinación entre las Unidades de Responsabilidades y las correspondientes áreas de Auditoría Interna (Ley de CFE, art. 12, frac. XXVIII) (Ley de Pemex, art. 13, frac. XXVIII).

En cuanto a contrataciones, la ley que norma todas las contrataciones y arrendamientos de la Administración Pública Federal (APF) excluye a las EPE (Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, art. 1, frac. VI), dando preferencia a su autorregulación. Por esa razón, las contrataciones se norman a partir de las Disposiciones Generales aprobadas por los consejos de administración; esto es, **su régimen especial les permite diseñar e implementar sus propios sistemas de contrataciones.**

Así, si se detecta alguna irregularidad en dichos procedimientos, se deben emitir los informes correspondientes para dar aviso a Auditoría Interna, al Área de Responsabilidades y al titular del Área de Procura y Abastecimiento, y todo ello debe formar parte del Testimonio Final. En cuanto a la participación de testigos sociales⁶⁴, la SFP llegó a tener injerencia en los procedimientos, pero en 2018 el Consejo de Administración de Pemex aprobó los Lineamientos que desde entonces los rigen. El Consejo de

Administración de la CFE emitió los propios, con el nombre de Programa Anticorrupción de la CFE, EPS y EF en 2019.

Modelos de control y vigilancia de las EPE antes y después de la Reforma Energética del 2013

Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)

La vigilancia de las EPE quedó sujeta a los resultados del proceso de discusión parlamentaria sobre la reforma integral al sistema de responsabilidades y combate a la corrupción, que culminó en 2016 con el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)⁶⁵. Las políticas y directrices de ética y combate a la corrupción que emiten los Consejos de Administración de las EPE reconocen al SNA dentro del marco jurídico al que responden. Los lineamientos anticorrupción de Pemex, por ejemplo, fueron emitidos por su Consejo en el 2017, así como en el Programa “Pemex Cumple” y el Programa Anticorrupción de la CFE, e invocan como parte de las normas aplicables en la materia la Ley del SNA.

El SNA es una instancia descentralizada que coordina a las autoridades gubernamentales a nivel federal, estatal y municipal para prevenir, investigar y sancionar la corrupción en México. Lo hace a través del diseño de políticas anticorrupción, el seguimiento a reportes ciudadanos, la investigación y la sanción de delitos de corrupción, y haciendo pública la información de los funcionarios y del gasto público en México.

El SNA está compuesto por siete organismos que dependen de distintos poderes de la Unión:

⁶⁴ Los testigos sociales son representantes de la sociedad civil que participan en procesos de contrataciones presenciando y dando testimonio de la legitimidad, equidad y transparencia del desarrollo del procedimiento. Participan en calidad de observadores en las distintas etapas de los procedimientos de contratación; emiten un testimonio final que incluye sus observaciones y, en su caso, recomendaciones respecto a contrataciones de las EPE, y, en su caso, dan aviso de las irregularidades que detecte a la Auditoría Interna y a la Unidad de Responsabilidades. Véase: Artículo 76, fracción III, de la Ley de Petróleos Mexicanos; y artículo 78, fracción III de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad.

⁶⁵ Los artículos 3, fracción VI, y 4 de la Ley del Sistema Nacional Anticorrupción definen a las EPE como parte del conjunto de entes públicos que son sujetos obligados al cumplimiento de dicha ley. Estas empresas son sujetos obligados de la Política Nacional Anticorrupción (PNA), aprobada el 29 de enero de 2020.



Autoridades que integran el SNA	Funciones	Autoridades que integran el SNA	Funciones
1. La Secretaría de la Función Pública (SFP)	Dependencia del Poder Ejecutivo Federal con funciones de... 1. Prevenir, corregir, investigar actos u omisiones constitutivas de responsabilidades administrativas; 2. Revisar el ingreso y egreso de los recursos públicos de las entidades que señala la ley; 3. Sancionar las faltas administrativas no graves; 4. Investigar y substanciar las faltas administrativas graves; 5. Presentar denuncias por hechos u omisiones constitutivos de delito ante FECC;	4. Consejo de Participación Ciudadana (CPC)	Cinco ciudadanos que colaboran con el Comité Coordinador del SNA para: 1. El cumplimiento de los objetivos del SNA. 2. La vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del SNA.
2. La Auditoría Superior de la Federación (ASF)	Órgano técnico de fiscalización de la Cámara de Diputados, cuyas funciones son: 1. Fiscalizar los recursos federales y hacer recomendaciones y observaciones; 2. Solicitar información del ejercicio de recursos en curso; 3. Solicitar y revisar información de ejercicios anteriores; 4. Derivado de denuncias, revisar el ejercicio fiscal en curso y ejercicios anteriores; 5. Fiscalizar aportaciones y participaciones; 6. Fiscalizar el ejercicio y destino de la deuda que cuente con garantía de la Federación; 7. Investigar y substanciar faltas administrativas graves; 8. Promover las acciones que correspondan ante el TFJA y la FECC.	5. La Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción (FECC)	Órgano adscrito a la Fiscalía General de la República que investiga y persigue delitos por hechos de corrupción.
3. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	El organismo constitucional autónomo responsable de garantizar que las personas tengan acceso a la información pública; protege los datos personales, y promueve la rendición de cuentas del gobierno a la sociedad.	6. El Consejo de la Judicatura Federal (CJF)	Organismo del Poder Judicial de la Federación encargado de la vigilancia y disciplina de jueces y magistrados federales. Tiene a su cargo la investigación y sanción por faltas administrativas a servidores públicos de ese Poder.
		7. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA)	Tribunal encargado de resolver las diferencias entre la Administración Pública Federal y los particulares. Sanciona a los funcionarios públicos que cometen faltas administrativas graves y garantiza la legalidad en materia administrativa y fiscal, como es la interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados con las dependencias y entidades públicas.



Mecanismos y entidades vigilantes de la política de responsabilidad social en las EPE

Al priorizarse con la Reforma Energética los objetivos comerciales de las EPE, se eliminaron la mayoría de sus objetivos de política pública. Sin embargo, **en el artículo Vigésimo Transitorio de la Constitución se incluye dentro del mandato principal de estas empresas llevar a cabo su objeto con un “sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental”**. Por tanto, es importante conocer cómo evolucionaron sus políticas de responsabilidad social a partir de su transformación.

La política de Responsabilidad Social en Pemex

A lo largo de la vida de Pemex y antes de la Reforma Energética, el Estado mexicano concebía que la generación bienestar social debía hacerse a través de un modelo que utilizara el petróleo para redistribuir el ingreso nacional (Carreón y Grunstein, 2014, p. 52). El mecanismo, al menos en intención, se basaba en la obtención de ingresos por renta petrolera y redistribuirlos a través de la política de gasto social. Durante la época de mayor producción petrolera y gran expansión económica del siglo XX —período 1963-1981—, Pemex pudo construir una red hospitalaria para sus empleados y beneficia-

rios, convirtiéndose en algunas zonas —principalmente en aquellas con vocación petrolera— en el proveedor más importante de servicios de salud.

La expansión de Pemex, abocada a cumplir con una gran diversidad de actividades relacionadas con objetivos de política pública, implicó para la empresa un sacrificio en especialización y desarrollo tecnológico.

En el proceso de modernización de Pemex verificado a partir del sexenio del presidente Zedillo, y que pasó por una reforma legal con el presidente Calderón, **la empresa desarrolló programas de responsabilidad social con el fin de consolidar su relación con las comunidades** que se encuentran dentro del ámbito de sus operaciones.

Dichos programas siguen vigentes y articulan lo que Pemex denomina **Licencia Social de Operación**. De acuerdo con el reporte de sustentabilidad de la empresa de 2018, Pemex gestiona dicha licencia en las comunidades y con grupos de interés apegándose a **siete ejes estratégicos de atención** —educación y deporte, infraestructura, salud, seguridad pública y protección civil, equidad, proyectos productivos y protección ambiental—. Lo hace a través de diferentes tipos de inversión social (*ver cuadro 4*): donativos y donaciones, el Programa de Apoyo a la Comunidad y Medio Ambiente (PACMA), Obras de Beneficio Mutuo (OBM), Contratos Integrales de Exploración y Producción (CIEPS), y Anexos de Desarrollo Sustentable (ANEXO DS).

Cuadro 4. Instrumentos de inversión social en Pemex

Tipo de inversión social	Objetivos	Beneficiarios	Contenido
Donativos	Mantener relaciones de colaboración con las comunidades y demás actores sociales y políticos.	Estados, municipios, comunidades indígenas y organizaciones agrarias y pesqueras	Combustibles y asfalto, bienes muebles e inmuebles
PACMA	Impulsando programas, obras y acciones (PROAS)	Municipios	Proyectos en educación, deporte, equidad, infraestructura, protección ambiental.
Obras de beneficio mutuo	Contar con la infraestructura que demanda la operación de Pemex y poner al servicio de las comunidades obras de construcción, mejoramiento o rehabilitación de infraestructura básica.	Municipios	Rehabilitación de banquetas y caminos, puentes peatonales.



Tipo de inversión social	Objetivos	Beneficiarios	Contenido
Contratos Integrales de Exploración y Producción.	Cláusula de Desarrollo Sustentable en contratos productivos para realizar acciones en los ejes de educación y deporte, infraestructura y protección ambiental que ayudaron a la gestión de la Licencia Social para operar en las comunidades que se encuentran en su área contractual.	Municipios	Equipamiento escolar, de salud, de nutrición, rehabilitación de caminos, proyectos ecológicos, educativos, de salud.

Fuente: Pemex (2018) Informe de Sustentabilidad.

En 2018, la inversión social ascendió a cerca de 2,103 millones de pesos, y el 93% se entregó en los estados con mayor actividad petrolera: Tabasco, Campeche, Veracruz, Chiapas, Tamaulipas, Guanajuato, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Nuevo León, Coahuila, San Luis Potosí. El 7% restante a otros estados del país (Pemex, 2019, p. 71).

Los dos instrumentos principales de la política de RS de Pemex son los donativos y donaciones, y el PACMA. Al cierre de ese año, 62% del recurso se canalizó a través de donativos, mientras que 28% lo hizo a través del PACMA. El año anterior, Pemex destinó 75% a donaciones en asfalto y combustible. **Los recursos destinados a inversión social de Pemex en 2017 fueron equivalentes al 2.4% de su utilidad operativa y 0.4% de sus ingresos totales.**

Programa de Donativos y Donaciones

El Programa de Donativos y Donaciones de Pemex existe desde la década de 1970 y con el tiempo se ha institucionalizado. Los requisitos para solicitar la donación de recursos se encuentran establecidos en las Políticas y Lineamientos para la Gestión de la Licencia Social para Operar de Pemex, que fueron aprobadas por el Consejo de Administración de Pemex en 2017. De acuerdo con dicha normatividad, la Gerencia de Responsabilidad y Desarrollo Social recibe y gestiona las solicitudes de donativos y donaciones dirigidas al Director General de Pemex, quien es el que finalmente los autoriza (Pemex, 2017, p. 18).

En 2020, el Consejo de Administración de Pemex autorizó una partida presupuestal de mil 441 millones de pesos. Esa cantidad es 8.3% mayor a la del año anterior, y se distribuye en donaciones en especie que privilegian en un 90% de su monto a estados prioritarios para Pemex (Pemex, 2020).

En relación con la transparencia y rendición de cuentas, la norma establecida en los citados lineamientos fija que es obligación de Pemex publicar en su portal la información relacionada con los apoyos en materia de responsabilidad y desarrollo social, relacionados con donativos en numerario y donaciones de productos. Asimismo, establece que la ASF es la autoridad del Estado competente para fiscalizar a Pemex en esta materia.

Programa de Apoyo a las Comunidades y Medio Ambiente (PACMA)

En 2013, Pemex creó el Programa de Apoyo a las Comunidades y Medio Ambiente (PACMA), que integra programas, obras y acciones en áreas de salud, infraestructura, protección ambiental, proyectos productivos, equidad de género y seguridad. El programa opera a través de los recursos de los proveedores y contratistas de Pemex, que destinan un porcentaje del monto de su contrato —al menos 2%— a dichos programas y obras. En 2016 el PACMA operaba en 11 estados de la República, y se aplica a contratos que sean igual a o superen los 100 millones de pesos para proyectos terrestres y 500 millones de pesos en áreas marinas (IMCO, 2016, p.33).

Las Reglas de Operación (ROP) del PACMA establecen que las solicitudes de apoyo que presentan los municipios para ser beneficiados con proyectos deben pasar por un proceso de autorización que culmina, cuando son aceptados, en Programas, Obras o Acciones (PROA), los cuales quedan registrados y desarrollados a través de la ejecución de “cédulas”⁶⁶, al tiempo que son asignadas a cada proveedor o contratista.

En términos de aplicación, las disposiciones del PACMA son de observancia general y aplicación obligatoria para las contrataciones celebradas al amparo de la Ley

⁶⁶ De acuerdo con las ROP, la Cédula es el documento que contiene los programas, obras o acciones que se asignan a los proveedores o contratistas, así como el presupuesto, cronograma general de actividades y especificaciones generales de los mismos y demás información necesaria en función de cada programa, obra o acción.

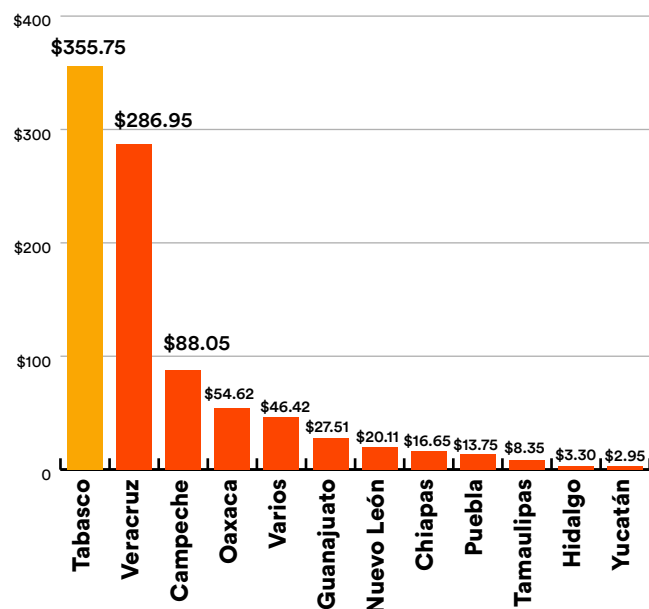


de Pemex, cuando el monto sea igual o superior a 100 millones de pesos. En contratos abiertos, las ROP aplican cuando el monto o presupuesto mínimo sea igual o superior a 100 millones de pesos (Pemex, 2017b, p. 5).

Para la vigilancia del desempeño del PACMA, las ROP establecen la figura de un supervisor externo e independiente, aunque no mencionan mecanismos para asignarlo. De acuerdo con el *Libro blanco* 2012-2018 que entregó la administración saliente, la asociación civil Transparencia Mexicana fue la encargada de esta función (Pemex, 2018b, p. 7). Dado que el supervisor del PACMA no es una entidad de gobierno, para efectos de este estudio, no entra dentro del mapa de entidades vigilantes.

De acuerdo con el *Libro Blanco* del PACMA, las observaciones de las auditorías realizadas por la ASF, por concepto de Programa de Responsabilidades y Desarrollo Social para el periodo 2012-2018, fueron atendidas. Desde la puesta en marcha del Programa, su *Libro Blanco* registra un aumento importante en la cantidad de contratos productivos que incluyeron la cláusula PACMA. En 2013 se notificaron los primeros contratos con dicha cláusula a la Coordinación Operativa del Programa, y en 2014 se materializaron inicialmente los primeros Programas, Obras y Acciones (PROA). Por su vocación petrolera, los estados de Tabasco, Veracruz y Campeche recibieron, entre 2014 y 2018, aproximadamente el 80% de la inversión realizada por el Programa.

Inversión 2014-2018 por Estados



Para la operación de los PROA del PACMA, Pemex celebra algunas alianzas estratégicas con otras dependencias del Gobierno Federal, como la Secretaría del Bienestar o la Secretaría de Marina; sin embargo, estas funciones no implican acciones relacionadas con vigilancia del Estado del PACMA, sino solamente como dependencias aliadas en la operación o implementación de los PROA.

Desde la creación de las Empresas Productivas del Estado, la ASF es la única instancia que hemos identificado como vigilante del PACMA.

La política de Responsabilidad Social en la CFE

La CFE tiene algunas iniciativas de responsabilidad social, aunque es importante enfatizar que no se ha publicado ninguna política o informes de sustentabilidad como tales.

De acuerdo con su Manual de Organización General, la Coordinación de Proyectos Especiales y Racionalización de Activos depende directamente de la Dirección Corporativa de Administración y es una oficina responsable de "integrar y coordinar estrategias de apoyo y mejoramiento de comunidades y población afectada y/o beneficiada con las actividades productivas que se llevan a cabo para la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica" (CFE, 2015, p. 59).

La CFE reduce su política de Responsabilidad Social al Programa Anual de Donativos (PAD), el cual, según sus lineamientos y criterios emitidos en 2015 por el Consejo de Administración, tiene por objetivo "implementar programas de donativos monetarios para el desarrollo comunitario y ambiental de proyectos productivos que permitan mejorar las condiciones de vida de las comunidades".

Para acceder a dichos donativos es necesario enviar una solicitud dirigida al Director General de la CFE, quien finalmente los autoriza. **En 2018, la CFE destinó cerca de 72 millones de pesos en donativos, que representaron el 0.22% de su utilidad operativa y el 0.01% de sus ingresos totales.**

La vigilancia de la política de responsabilidad social

El régimen especial de las EPE faculta a los consejos de administración para definir las políticas, lineamientos y visión estratégica de sus actividades comerciales y las no comerciales, dentro de las cuales entran actividades de RS. Tanto la Ley de Pemex (art. 46) como la de CFE



(art. 45) dan un amplio margen de responsabilidad para la implementación de las políticas de responsabilidad social a sus directores generales.

La labor de vigilancia del Estado se limita, por un lado, a la fiscalización que hace la ASF de los programas y las políticas de responsabilidad social. Por el otro, a la evaluación de impacto social y ambiental de los proyectos en el sector de hidrocarburos y sector eléctrico. Estas son las autoridades encargadas de la vigilancia:

Autoridades vigilantes de la política de responsabilidad social de las EPE

Autoridades	Funciones
1. Secretaría de Energía	Realiza evaluaciones de impacto social (EVIS) en todos los proyectos del sector energético.
2. Secretaría de Gobernación	En coordinación con la Sener realiza estudio de impacto social y consultas previas a comunidades y pueblos indígenas.
3. Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales	Evalúa el impacto que tendrá una obra o construcción sobre el medio ambiente.
4. Agencia de Seguridad Ambiente y Energía	Realiza actividades de regulación y supervisión para la protección de personas, el medio ambiente y las instalaciones del sector hidrocarburos.
5. Auditoría Superior de la Federación	Fiscalización de programas de responsabilidades y desarrollo social de las EPE.

Secretaría de Energía, en coordinación con la Secretaría de Gobernación

A raíz de la Reforma Energética se estableció la obligación de realizar Evaluaciones de Impacto Social (EVIS) en todos los proyectos del sector energético, tanto de las industrias del Estado como de empresas privadas. El propósito de esta disposición —que acompaña a la Evaluación de Impacto Ambiental— es **conocer las posibles**

consecuencias negativas y riesgos para grupos sociales de la implementación de planes de extracción de hidrocarburos o de proyectos de la industria eléctrica, de tal manera que se puedan diseñar soluciones adecuadas para la mitigación y gestión social.

Las leyes vigentes de Hidrocarburos y de la Industria Eléctrica establecen la facultad de la Secretaría de Energía de solicitar a los interesados un permiso de autorización para el desarrollo de un proyecto, que debe contener “la identificación, caracterización y valoración de los impactos sociales que podrían derivarse de sus actividades, así como las medidas de mitigación, medidas de ampliación de impactos positivos y el plan de gestión social correspondiente” (LH, art. 118 a 121) (LIE, art. 117 a 120). En 2018 se emitieron las Disposiciones Administrativas de Carácter General sobre la Evaluación de Impacto Social en el Sector Energético, que establece una metodología para la elaboración y presentación de evaluaciones de impacto social por parte de contratistas o asignatarios, así como para la emisión de resoluciones y recomendaciones de la Sener.

Además de la EVIS, por lo que respecta a hidrocarburos, la Sener, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, debe realizar un **estudio de impacto social** con respecto al área objeto de la Asignación o el Contrato, y con anterioridad a la asignación o publicación de una convocatoria para licitación. Los resultados se ponen a disposición del asignatario o contratista.

Por último, Sener y Segob deben llevar a cabo los procedimientos de **consulta previa, libre e informada**, necesarios para salvaguardar los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas en los que se desarrollen proyectos de la industria de hidrocarburos. Para la consulta Sener puede prever la participación de la Agencia de Seguridad Ambiente y Energía (ASEA), si se trata de hidrocarburos, y la CRE en el caso de la industria eléctrica, además de las EPE y los particulares involucrados. Además, SHCP debe dar su opinión a Sener sobre los montos que se hayan acordado con las comunidades para el desarrollo sustentable de éstas, para que éstos puedan incluirse en los términos y condiciones de una licitación o en una asignación (LH, art. 120).

Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat)

A la Semarnat, a través de su Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, le corresponde la evaluación de impacto ambiental (MIA) de obras y actividades de competencia federal, enlistadas en el artículo 28 de la Ley General para el Equilibrio Ecológico y Protección al



Ambiente y en el artículo 5 del Reglamento para la manifestación de Evaluación del Impacto Ambiental. Asimismo, el proceso de elaboración de las MIA requiere de una coordinación multinivel con gobiernos estatales y municipales. Esta labor está a cargo de las delegaciones federales de la Semarnat, localizadas en las entidades federativas. Tanto entidades como municipios están obligados a regular diversas actividades, a realizar acciones preventivas y de control de la contaminación y a atender asuntos que afecten el equilibrio ecológico y la protección al ambiente en sus territorios⁶⁷.

De acuerdo con las leyes, los resultados del estudio se pondrán a disposición del asignatario y de los participantes en los procesos de licitación de los contratos para la exploración y extracción, sujeto a las disposiciones en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales.

Agencia de Seguridad Ambiente y Energía (ASEA)

La Agencia fue creada para regular y supervisar las actividades e instalaciones en la industria de hidrocarburos, en relación con la seguridad industrial y protección del medio ambiente. **Su propósito es identificar y regular el riesgo en las actividades del sector hidrocarburos, para promover la protección de las personas y del equilibrio ecológico.**

En su concepción inicial en el 2015 como parte de la Reforma Energética, la ASEA se definió como contrapeso del sector energético para acotar y gestionar los riesgos derivados de la exploración y la explotación de petróleo y gas natural, así como de las otras actividades asociadas con algún eslabón de la cadena de valor de los hidrocarburos. Sin embargo, a diferencia de los otros organismos reguladores del sector, definidos como órganos reguladores coordinados con autonomía y patrimonio propio, **la ASEA quedó en el arreglo institucional como un órgano desconcentrado de la Semarnat** (Dussage, 2018).

Actualmente, la Agencia está a cargo de supervisar y proveer lineamientos en los temas ambientales y de seguridad industrial a alrededor de **nueve mil pozos en tierra, 250 plataformas en el mar, 2.1 millón de barriles de crudo diarios, seis mil millones de pies cúbicos de gas diarios, 60 mil kilómetros de ductos, 100 terminales de almacenamiento, 12 mil gasolineras y de cuatro o cinco mil instalaciones de distribución y expendio gas LP** (Dussage, 2018, p. 13).

A partir de una evaluación de las necesidades y posibilidades de actuación, la ASEA adoptó una estrategia regulatoria basada en la gestión de riesgos a partir de un hecho: la industria de hidrocarburos maneja productos, temperaturas, presiones y demás que conllevan riesgos de accidentes. Entonces, **la labor de la ASEA es administrar dichos riesgos a través de herramientas regulatorias que incluyen regulación técnica, medidas preventivas, aseguramiento, aprendizaje conjunto y esquemas de inspección centrados en las actividades de mayor riesgo.**

En suma, para el sector hidrocarburos la ASEA es la autoridad encargada de todos los actos y procedimientos administrativos de verificación, inspección, vigilancia y sanción, incluyendo los análisis y evaluación del impacto ambiental en este sector.

Auditoría Superior de la Federación

La labor de vigilancia del Congreso de la Unión respecto de los programas está relacionada con el seguimiento al correcto ejercicio de los recursos públicos, a través de las competencias conferidas a la ASF. En el artículo 182 del Estatuto Orgánico de Pemex (2019) se establece que la Gerencia de Enlace con Instancias Revisoras es la encargada de coordinar y de dar seguimiento a todo el proceso de auditorías de las instancias fiscalizadoras del Estado, incluida la ASF.

Problemáticas en la vigilancia del Estado respecto de la responsabilidad corporativa de las EPE

Problemáticas respecto a la vigilancia de las políticas anticorrupción de las EPE

Como mencionamos en el marco teórico, la política de propiedad del Estado sobre sus empresas productivas está relacionada con el estándar ético que se imprime en la política anticorrupción, y en la determinación del comportamiento que se espera de los funcionarios públicos que operan las empresas estatales. En el ejercicio de los derechos de propiedad, los legisladores decidieron que el papel del Estado en la vigilancia al interior de las EPE por parte de la Secretaría de la Función Pública estaría

⁶⁷ En este reporte la secretaría hace un deslinde claro de responsabilidades de evaluación entre la Federación, las entidades y los municipios: <https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/quien-evalua-la-manifestacion-de-impacto-ambiental>

limitado a las funciones de la Unidad de Responsabilidades de cada empresa. A continuación describiremos algunas problemáticas que observamos en el funcionamiento de este nuevo esquema.

En relación con **las investigaciones de responsabilidad de servidores públicos**, a partir de la Reforma Energética, como mencionamos anteriormente, la SFP determina y sanciona responsabilidades tomando la información que le suministren los demás órganos de auditoría competentes.

El nuevo modelo, desde su establecimiento, provocó cuestionamientos que apuntaban a la duplicidad de autoridades en un mismo proceso, lo cual requiere de grandes formalidades para poder atribuir responsabilidades. En suma, se agrega complejidad a la integración, investigación y sanción de responsabilidades administrativas y a su defensa ante tribunales. Por ello, se facultó a los consejos de administración de las EPE a determinar mecanismos de coordinación entre las unidades de responsabilidades y las correspondientes áreas de Auditoría Interna (Ley de Pemex, art. 13, frac. XXVIII) (Ley de CFE, art. 13, frac. XXVIII). En el caso de Pemex no fue sino hasta agosto de 2018 que se emitieron lineamientos de coordinación entre ambas áreas.

Estos mecanismos son en verdad necesarios, pues resulta imposible la consecución de procesos de responsabilidad efectivos sin la coordinación apropiada entre las autoridades de Auditoría Interna de las EPE —que se rigen por las leyes de Pemex y de CFE— y la Unidad de Responsabilidad Administrativa encabezada por la SFP, que debe atender a las formalidades de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Éste puede ser uno de los factores que expliquen por qué, a pesar de contar con indicios de violaciones por parte de los auditores internos, las investigaciones por parte de las unidades de responsabilidades no se concretan.

A partir de solicitudes de información⁶⁸ pudimos constatar que el número de auditorías realizadas por la auditoría interna de Pemex y CFE y turnadas a la UR de la SFP por presuntas irregularidades han sido pocas, considerando el número de auditorías que venían realizando los OIC antes de la Reforma. Además, en el caso de Pemex, del total de estas —pocas— auditorías turnadas, la UR

únicamente siguió con los procedimientos en el 40% de los casos. Como se observa de la siguiente tabla, la AI de Pemex presentó ante la Unidad de Responsabilidades de esa EPE, desde 2014 hasta agosto de 2019, un total de 27 asuntos con probables irregularidades, y la UR inició procedimientos de responsabilidades administrativas únicamente en 16 de dichos asuntos.



	Asuntos turnados de la AI a la UR por presuntas irregularidades	Procedimientos iniciados por la UR
2014	0	0
2015	0	0
2016	7	5
2017	10	6
2018	9	4
2T /2019	1	1
Total	27	16



	Asuntos turnados de la AI a la UR por presuntas irregularidades	Procedimientos iniciados por la UR
2014	2	91
2015	1	115
2016	4	477
2017	25	279
2018	8	176
2T /2019	1	28
Total	41	1,166

Fuente: Pemex, CFE (2020) Solicitudes de información con folios 1857200322319 y 0002700258319

⁶⁸ Solicitud con folio 1857200322319



	Auditorías Realizadas por los OIC	
	PEMEX	CFE
2008	23	107
2009	27	103
2010	29	95
2011	22	71
2012	18	13
2013	30	22
Total	149	411

Fuente: Archivo histórico de la SFP. Resultados de los Programas Anuales de Auditorías de los Órganos Internos de Control de la Administración Pública Federal. www.datos.gob.mx

En 2019, por ejemplo, la actual titular de la Secretaría de la Función Pública presentó los casos de cuatro investigaciones que contaban con indicios de violaciones a la ley, y que involucraban a convenios con universidades y en los que la Unidad de Responsabilidades no había indagado a funcionario alguno a pesar de la información turnada⁶⁹.

En lo que respecta al **proceso de contrataciones**, como parte de su régimen especial tanto Pemex como CFE han emitido disposiciones en materia de contrataciones. **Es importante recordar que a las EPE se les permitió crear sus propios mecanismos de control en este rubro bajo el argumento de que competirían con empresas privadas.** El resultado: no reportan la información de sus compras, como antes lo hacían en el portal CompraNet. Incluso, en el caso de Pemex ni siquiera existe una plataforma de contrataciones que sea pública⁷⁰.

Las plataformas de compras públicas externas a las EPE, como es el caso de CompraNet, tienen la función de acotar la corrupción, pues se evita el contacto directo entre funcionarios de las instituciones y contratistas o proveedores. Además, se transparentan las operaciones, lo cual ayuda en gran medida a la rendición de cuentas.

También es importante señalar que las EPE gastan gran parte de su presupuesto en compras públicas. Para el Presupuesto 2018, las compras de materiales, utensilios, combustibles y maquinaria, entre otros rubros, sumaron 11 mil 859 millones de pesos por parte de Pemex, y 218 mil 879 millones de la CFE; esto último equivale al 53% del total del gasto de la empresa de electricidad.

Si bien es cierto que la flexibilidad en los procesos de compras y contrataciones es importante —al tratarse de empresas estatales con fines comerciales en un mercado abierto a la competencia—, **el aumento injustificado de adjudicaciones directas o invitaciones restringidas, sobre todo en los contratos con montos más elevados, es un asunto preocupante**, así como la cada vez más pobre difusión de la información de las contrataciones de estas empresas.

El INAI publicó un análisis realizado internamente con datos obtenidos de Pemex a través de la plataforma de obligaciones de transparencia en el que identificó un aumento en las invitaciones restringidas de 114%, entre 2018 y 2019. Dichos contratos representaron en el 2019 el 14% del total de contratos, pero en monto acumularon el 41% del total. Por el contrario, las adjudicaciones directas registraron una disminución del 13% en número de contratos, y representaron en el 2019 el 17% del monto total de recursos asignados. En cuanto a las licitaciones, para 2019 se observó una ligera disminución de 2.3%. Dichas contrataciones abarcaron el 42% del total (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2020, p. 12-13).

Además, a partir de 2018 observamos que Pemex dejó de publicar datos sobre porcentajes de adjudicaciones directas en sus adquisiciones y arrendamientos. De hecho, advertimos que en 2018 y 2019 la información sobre adjudicaciones directas no fue publicada en los reportes anuales de la empresa. Para obtener estos datos es necesario entrar a las bases de datos de contrataciones de cada subsidiaria y descargar por tipo de contratación. En ese sentido, la difusión de información es poco accesible e incompleta.

A la SFP, por último, se le ha otorgado una función muy limitada en el control sobre las contrataciones. Únicamente en las disposiciones sobre contrataciones de ambas empresas se establece que, en caso de

⁶⁹ El contexto de estos hechos es bien conocido: es la llamada Estafa Maestra. Ver: <https://www.animalpolitico.com/2019/01/funcion-publica-audidores-pemex-convenios-estafa-maestra/>

⁷⁰ En el caso de CFE sí se mantuvo un micrositio de contrataciones con un formato parecido a Compranet que se encuentra disponible en: <https://msc.cfe.mx/Aplicaciones/NCFE/Concursos/>



que se detecten irregularidades durante los procesos de contratación, se dará vista a la UR de la SFP. Las EPE, por su parte, han emitido pocos controles nuevos que permitan prevenir actos de corrupción en contrataciones. En relación con los contratistas sancionados, por ejemplo, la CFE recientemente modificó su portal para permitir el acceso a su listado de proveedores inhabilitados. Pemex no incluye en su padrón de proveedores esta información, con lo cual no es posible, con la información pública disponible, conocer de forma accesible, comprensible y completa quiénes son los proveedores sancionados en contratos celebrados con Pemex. También es importante señalar que ninguna de las dos EPE publica acuerdos modificatorios de sus contrataciones.

El desarrollo de una cultura ética y de integridad

Ya que las empresas propiedad del Estado están expuestas a riesgos específicos de corrupción, su integridad depende en gran medida de sus controles internos. Pero la existencia en la sociedad y el Gobierno de mecanismos de monitoreo y verificación de sus políticas y de su desempeño también juega un papel esencial. Hay que subrayarlo cuantas veces sea necesario: al igual que los accionistas individuales de una empresa que cotiza en bolsa, la ciudadanía y el Gobierno —que actúa como propietario a nombre del Estado— deben estar en posibilidad de ejercer su derecho a reclamar un uso responsable de sus recursos.

Los cambios en el régimen de las EPE han tenido importantes implicaciones en la forma en que éstas buscan desarrollar una cultura de ética e integridad en su interior. **Si bien, la elaboración de sus propias normas y mecanismos de control tiene una justificación en un modelo de mercado abierto, también significa un reto y una gran responsabilidad.** Por ello, su libertad y flexibilidad se deben acompañar de una mayor transparencia y rendición de cuentas. De lo contrario, se corre el riesgo de que la falta de vigilancia y de controles externos se aproveche para lograr beneficios ajenos a los de la empresa.

Veamos lo que se hizo en Brasil. En ese país se reformó el esquema de gobierno corporativo de sus empresas

estatales, y la mayoría de las reformas se centraron precisamente en la incorporación de elementos para combatir y prevenir la corrupción al interior. Se normó la existencia de un Jefe de Riesgo —*Chief Risk Officer*—, de un departamento de cumplimiento distinto al de control interno, un mecanismo de quejas manejado por una entidad externa, y mecanismos de prevención y de resolución de conflictos de interés, entre otros (Instituto Brasileño de Gobernanza Corporativa, 2015).

Estas medidas tuvieron la cualidad de generar incentivos para que los cambios también se dieran al interior de las empresas. Por ejemplo, **en Electrobras el Consejo de Administración pidió que una firma externa llevara a cabo una investigación independiente sobre casos de corrupción**, y se creó una comisión especial. *Headhunters* externos y no el Gobierno nombraron a una encargada de *compliance*. En el caso de Petrobras, el *Compliance Officer* incluso tenía poder de veto frente al Consejo de Administración.

En México, muchos de estos cambios los podría hacer el propio Consejo de Administración, pero al no existir los incentivos apropiados, las medidas han sido insuficientes. Se podría pensar en establecerlo desde una ley, como se hizo en la Ley de Estatales de Brasil.

Para generar un ambiente de control acorde con una cultura ética y de integridad, capaz de prevenir actos de corrupción, **debe haber un mayor seguimiento y monitoreo por parte del Consejo de Administración**, en el caso de CFE, por ejemplo, durante todo el 2019 únicamente encontramos que en una sesión del Comité de Auditoría en la que se presentaron los resultados del programa de ética e integridad se consideraron y tomaron nota de estos temas⁷¹.

Ante la problemática que las EPE enfrentan en materia de corrupción, el Estado como dueño y responsable de estas empresas, además de sancionar actos cometidos, debe exigir mayor rendición de cuentas. Se deben generar mecanismos que establezcan de forma clara las funciones, objetivos y compromisos de la empresa en esta materia hacia el Estado.

⁷¹ Sesión del Comité de Auditoría de la CFE de abril de 2019 <https://www.cfe.mx/Consejo/ComiteAuditoria/Documents/Actas/Acta%20Sesi%C3%B3n%2028%20Ord%20COAU%2022-04-2019.pdf>



Caso #7: Licitaciones en la CFE

Ganadores recurrentes de contratos para medidores de consumo eléctrico

IUSA y Controles y Medidores Especializados (Conymed), empresas relacionadas del grupo del empresario Carlos Peralta, han ganado de forma consecutiva desde 2014 la mayoría de los contratos anuales licitados por la CFE, para adquirir equipos de medición de consumo de electricidad de baja tensión.

Estas empresas, como lo señala una investigación de la Cofece para el periodo de 2009-2018, forman parte de un mismo grupo de interés económico, por lo que no son competidoras entre sí. Es decir, no es factible considerar que están cometiendo prácticas anticompetitivas. Además, la Cofece concluyó que no existió coordinación, al no haberse presentado ofertas simultáneas en una misma partida.

Sin embargo, en su resolución la autoridad de competencia expresó que “los documentos de licitación pudieron ser favorables hacia las empresas del Grupo, ya sea porque en algunas ocasiones las bases del concurso pedían especificaciones técnicas que eran compatibles o prácticamente idénticas a las patentadas por las empresas del Grupo IUSA, o porque los cortos tiempos de entrega de los medidores establecidos en las condiciones hacían prácticamente imposible que nuevos competidores pudieran comprometerse a cumplirlos”.

En este mismo, partes interesadas en estos concursos⁷² han señalado que “al ser sólo una licitación al año y con tiempos de entrega tan cortos, se hace muy difícil que pueda entrar un nuevo jugador... La estructura de la licitación siempre favorece al competidor grande (IUSA).”

Tras la resolución de la Cofece, una asociación civil⁷³ presentó una denuncia ante la SFP para que se investiguen posibles

faltas administrativas de funcionarios de la CFE —con base en el artículo 70 de la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos—, que pudieran haber favorecido a Grupo IUSA y Conymed en el proceso, incluyendo el diseño de las bases. Dichos recursos se encuentran actualmente en vías de resolución.

En 2019 el Consejo de Administración de la CFE aprobó una nueva normatividad anticorrupción, con la que la empresa busca reforzar una serie de medidas: que únicamente puedan adherirse al padrón de proveedores quienes cumplan con sus obligaciones fiscales y laborales; incentivar la participación de testigos sociales en licitaciones de mayores riesgos; abrir más concursos internacionales y promover más mecanismos de subastas que impulsen la competencia, entre otros.

Sin embargo, en las licitaciones posteriores a la resolución de la Cofece, las problemáticas relacionadas con esta licitación han persistido.

Para el concurso 2019, de acuerdo con fuentes periodísticas, la CFE ya había anunciado ese año que convocaría a una licitación abierta con alcance internacional. Esto generó una expectativa considerable, que se manifestó en 40 expresiones de interés por parte de empresas nacionales y extranjeras. Sin embargo, al publicar las bases definitivas la CFE acotó el alcance del concurso a empresas residentes en países que hayan celebrado tratados comerciales con México y que incluyeran un capítulo de compras del sector público vigente y aplicable. Esta acotación reduce el número potencial de competidores sin una justificación clara. El fallo final de la licitación 2019 se realizó con la participación de seis empresas.

⁷² *Reforma* (2019): “Daré CFE a Peralta ootro contrato”. Disponible en: <https://www.reforma.com/dara-cfe-a-peralta-ootro-contrato/ar1378616?v=3>

⁷³ La asociación civil Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (2020) ha realizado investigaciones y denuncias sobre posible corrupción de IUSA y Conymed. Las reseñas de sus trabajos se pueden leer aquí: <https://contralacorrupcion.mx/denuncian-iusa-conymed-corrupcion/>



Por otro lado, algunos de los aspectos positivos que se incluyeron en la licitación 2019 para incrementar la competencia y encontrar las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio y calidad, no se replicaron en la licitación 2020. En 2019, la CFE implementó un mecanismo de subasta con base en el cual algunos nuevos competidores ganaron el 13% de los contratos, al presentar precios competitivos que generaron ahorros para la CFE de aproximadamente 600 millones de pesos. Esta experiencia arrojó dos hallazgos importantes: 1. El producto de IUSA tiene sustitutos, y existe la posibilidad de que la CFE pueda adquirir medidores equivalentes a los de IUSA a mejores precios. Con lo cual, se observan indicios de que las compras a IUSA podrían no ser las más competitivas posibles. No obstante, para la licitación 2020, entre un total de cinco competidores, IUSA y Conymed resultaron ganadoras de toda la licitación, que incluía 60 partidas.

Este caso nos muestra que establecer concursos como garantía de competencia económica en compras públicas no es suficiente. Tal y como señaló la OCDE en sus

Adjudicación a IUSA y Conymed para el Concurso Internacional 2020

Competidor	Suministrará medidores en un rango de:		Monto (pesos)
IUSA	2,145,000	4,290,000	1,068,720,542
Conymed	555,679	988,458	485,617,645

Fuente: CFE (2020). Micrositio de Contrataciones.

estudios a los procesos de adjudicaciones de la CFE en 2015 y 2018⁷⁴, es necesario realizar un mayor número de ajustes en términos de transparencia y control interno para garantizar la integridad de todo el proceso de adjudicación, que incluye contar con mecanismos de denuncias manejados por terceros independientes, abstenerse de considerar ofertas o de celebrar contratos con proveedores sancionados y mejorar la sistematización de procesos internos, para facilitar la investigación de patrones de colusión o prácticas indebidas.

⁷⁴ Se trata de un informe analítico del Secretariado sobre el cumplimiento de la legislación, regulaciones y prácticas de la CFE con las mejores prácticas de la OCDE, disponible aquí el de 2015: <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/01/CombateColusi%C3%B3nContrataci%C3%B3nP%C3%B3BAblica-M%C3%A9xico-InformeCFE-2015.pdf>, y aquí el de 2018: <https://www.oecd.org/daf/competition/OCDE-revision-de-la-CFE-2018.pdf>



Problemáticas y recomendaciones para el Estado en su función de vigilante de la política anticorrupción

PROBLEMÁTICAS	IMPLICACIONES
Falta de mecanismos de coordinación efectivos entre autoridades para las investigaciones de responsabilidad de servidores públicos	• Proceso de investigación poco efectivo. • Incentivo para realizar conductas indebidas por baja probabilidad de ser sancionado.
Sin controles y objetivos en materia de contrataciones públicas	• Incremento en adjudicaciones directas o invitaciones restringidas. • Retroceso en la labor de difusión de información en contrataciones.
RECOMENDACIONES	
• Introducir en la ley elementos para combatir y prevenir la corrupción al interior de las EPE. Considerar del caso de Brasil la existencia de controles externos incluyendo mecanismos de quejas manejados por una entidad privada, investigaciones independientes sobre casos de corrupción, nombramientos de personal de compliance realizado por headhunters externos.. • Incluir desde la política de propiedad objetivos relacionados con el combate a la corrupción, capaces de generar incentivos al interior de los Consejos de Administración e integrarlos en la agenda estratégica de las EPE. Un ejemplo de esto podría ser por medio de una supervisión más sistemática y estricta de indicadores por parte del Poder Legislativo, tanto en sus comisiones legislativas como en la actuación de la ASF.	

Problemáticas en la vigilancia de las políticas de responsabilidad social y medioambiental de las EPE

Desde la Constitución se pone de manifiesto la relevancia que tienen los valores de responsabilidad corporativa, en particular en su dimensión social y medioambiental. A lo largo de nuestra investigación pudimos identificar algunas problemáticas surgidas en el tránsito de Pemex y CFE a EPE, y que las debilitan en gran medida en su desarrollo como empresas sostenibles.

La falta de vigilancia de las políticas de responsabilidad social corporativa en las EPE ha inhibido la generación de los incentivos necesarios para que desde sus principales órganos de gobierno se busque cumplir con objetivos concretos, que lleven a desarrollar programas institucionalizados y con un grado de evaluación y compromiso adecuados para el cumplimiento de su misión.

Actualmente no existe una política clara al respecto, a la cual deban las EPE ceñirse. Se diría, por

extraño que parezca, que se trata de un tema atado a la 'buena voluntad'. Pemex, por ejemplo, sigue publicando un informe anual de sustentabilidad como lo venía haciendo desde 1999, y los montos de inversión social alcanzaron el 2% de su utilidad operativa. CFE no publica ningún tipo de informe y limita sus programas de inversión social a donativos, que no alcanzan siquiera los mínimos estándares de inversión social internacionalmente aceptados. **Para 2017 y 2018, la inversión social de CFE apenas rozó entre el 0.21% y 0.22% de su rendimiento operativo, cifras muy lejanas al 2.5% que realizan empresas comparables (CFE, 2017, 2018).**

Además, es importante señalar que los mejores programas provienen de tiempos anteriores a la Reforma y a su transformación en EPE —mejores en el sentido de que su operación contaba con un mayor grado de transparencia y rendición de cuentas—.

Como muestra de ello podemos señalar al PACMA, que se sujetó desde sus inicios a Reglas de Operación pero desde la transformación en EPE éstas ya no están sujetas a los controles establecidos en la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria y, por tanto, su evaluación e información presupuestaria no están disponible al público.



De hecho, el acceso a las cédulas con base en las cuales se abre un PROA —en las que se incluye la necesidad operativa de Pemex, el plan de gestión social, diagnósticos municipales y las solicitudes de apoyo— está restringido. A pesar de que en las Reglas de Operación se establece que el registro y gestión de los procesos u operaciones del PACMA se debe llevar a cabo a través de sistemas de información abierta y disponibles a través de plataformas en internet, **no es público prácticamente nada sobre el procedimiento de adjudicación de los programas ni sobre sus resultados o desempeño.**

A través de solicitudes de Transparencia⁷⁵ Pemex informó que, en efecto, la vía directa es el principal mecanismo de adjudicación de contratos en el PACMA, y que no cuenta con todas las facturas que amparen los gastos.

En suma, en el modelo de Empresas Productivas del Estado existen menos controles y menos transparencia en el ejercicio del gasto de los pro-

gramas de responsabilidad social. Sus consejos de administración no hay operado los cambios pertinentes, lo cual ha redundado en pérdida de transparencia y rendición de cuentas⁷⁶.

Considerando que la responsabilidad social corporativa es un mandato constitucional, creemos que debe incorporar en la política de propiedad objetivos claros relacionados con lo que se espera de las EPE en esta materia. El Estado como dueño de las EPE debe tener mayor vigilancia sobre lo que están haciendo sus empresas en este aspecto, y llamarlas a cuentas con indicadores claros en torno a las expectativas.

Por último, desde la política de propiedad se deberían crear los incentivos para que los consejos de administración de CFE y Pemex desarrollen una política robusta y moderna de responsabilidad social, que tome en cuenta primordialmente a los actores interesados y que cuente con Reglas de Operación e indicadores para su seguimiento.

⁷⁵ Solicitudes con folios: 1857200325219, 1857200299019, 1857200276519

⁷⁶ Quizá la muestra más elocuente de ello es que, al momento de realizar esta investigación, en el portal de Transparencia Presupuestaria no existía información del PACMA: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/programas#inicio>



Caso #8: un municipio urgido de ayuda, y un apoyo incierto

El PACMA en Tlahuelilpan

El robo a combustible es un problema de extrema gravedad en Hidalgo. Tan sólo en un año el Gobierno federal y Pemex inhabilitaron 4,040 tomas clandestinas en el estado, lo cual representa el 31 por ciento de todo el país.

El 17 de enero de 2020, Pemex publicó un boletín en el que informaba que a un año de la tragedia en Tlahuelilpan —donde la explosión de un gasoducto provocada por una toma clandestina mató a 137 personas—, a través del PACMA se invirtieron más de cuatro millones de pesos en la comunidad. El apoyo social, según Pemex, tuvo el objetivo de fortalecer las capacidades institucionales en materia de seguridad y salud de este municipio.

El informe precisó que la empresa entregó a la autoridad municipal 60 mil litros de combustible y 120 toneladas de asfalto; una ambulancia de urgencias médicas para atención prehospitolaria y una patrulla. También adquirió un par de predios para levantar un memorial a las víctimas. El otro predio es para ampliar el panteón municipal.

¿Es eso lo que necesita el municipio? El Coneval ha calculado que 4,435 tlahuelilpanenses, el 23.9% de la población, tiene severas dificultades para tener tres comidas al día. Uno de cada cinco presenta rezago escolar. Sólo tres de cada 10 concluyó la secundaria. El retraso en los servicios de salud afecta a 4,713 pobladores, es decir,

a 25.4%. Pero la cifra se eleva a 71 por ciento cuando se refiere a la medición de seguridad social: 13,149 personas carecen de empleos formales y, por tanto, no están afiliados a IMSS o ISSSTE; tampoco tienen prestaciones de retiro y jubilación.

Otros datos retratan el rezago del municipio: sólo 44% de los hogares tiene lavadora; 25% no tiene refrigerador. Esta medición resulta esencial como parte de los componentes de igualdad social: el 10.5% de las viviendas en Tlahuelilpan carece de servicios básicos: agua, luz, drenaje, piso firme.

En efecto, la población se encuentra en un serio rezago; los incentivos para delinquir por medio del robo de combustible están firmes. Así, las causas que podrían estar relacionadas con las afectaciones a la infraestructura de Pemex son profundas.

Sin embargo, los PROAS que se identifican como habilitadores del PACMA distan mucho de ser proporcionales a las necesidades que se identifican en la población. No establecen mecanismos claros para disuadir al pueblo de Tlahuelilpan a abandonar las conductas delincuenciales y optar por actividades productivas legales.



Pemex no ha publicado nada más que el boletín de prensa que aquí se ilustra. No es posible conocer el procedimiento de deliberación o toma de decisiones de Pemex en torno a los apoyos vía PACMA a Tlahuelilpan.



Sobre la incertidumbre en las mediciones de impacto

En los procedimientos de las **evaluaciones de impacto ambiental y social** existen vacíos legales y administrativos que, además de generar incertidumbre y retraso de cara a los inversionistas, violentan el derecho a la consulta libre, previa, informada, de buena fe y adecuada en términos del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo⁷⁷. Al no haberse expedido una ley que regule la materia de las consultas sociales, no hay claridad de tiempos mínimos ni máximos para dar respuesta a los interesados, entre otras cuestiones.

Además, los informes de EVIS y sus planes de gestión de impacto social no se difunden al público; sólo se puede tener acceso a ellas por solicitud de información. Asimismo, no existen en la normatividad lineamientos o criterios que determinen las metodologías de evaluación o el orden de prelación de las evaluaciones por parte de la Sener. Eso provoca discrecionalidad en la forma en que la Secretaría evalúa y emite las EVIS necesarias para arrancar los proyectos, lo cual también afecta la confianza y certidumbre de inversionistas.

La calidad de la evaluación del impacto es otra área de oportunidad. Para lograr una mejor priorización de problemas se requiere de un mayor nivel de

análisis en las EVIS; sólo así se podrán asignar recursos de manera eficiente. Los reguladores podrían contribuir a mejorar la formulación de los términos de referencia para los estudios EVIS y la evaluación de impacto ambiental. La sola presentación de la EVIS no puede considerarse suficiente elemento para la cohesión social que requieren las comunidades. Su relevancia radica en el reconocimiento y análisis de la forma de vida de las personas, su cultura, su comunidad, sus sistemas políticos, su entorno, su salud y bienestar, sus derechos personales y de propiedad y sus temores y aspiraciones ante el desarrollo de proyectos energéticos, principalmente. (Escamilla et al., 2020)

Asimismo, sería relevante considerar que las entidades del Estado pertinentes o un auditor independiente hicieran alguna revisión *ex post* de los impactos sociales. Hoy se dejan a criterio de la empresa solicitante la identificación y caracterización de dichos impactos, con lo que se generan incentivos para que las empresas presenten análisis poco claros o poco precisos. A partir de estas evaluaciones se da pie a Planes de Gestión de Impacto Social (PGIS) sumamente laxos, que consideraran medidas de mitigación y/o ampliación sin fundamentos sólidos en torno a los impactos sociales medibles y verificables, lo cual, en el largo plazo, se traduce en afectaciones no resueltas para las comunidades (Escamilla et al., 2020).

⁷⁷ En el Convenio se prevé que los gobiernos deberán: a. Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b. Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan y c. Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.



Caso #9: una consulta indígena entre la incertidumbre jurídica

El Proyecto Integral Morelos (PIM)

Se trata de un plan del Gobierno cuyo objetivo es la creación de infraestructura para la generación de energía eléctrica en la zona central del país. Se originó en 2009, y fue oficialmente presentado por la Comisión Federal de Electricidad en 2011. Contempla un gasoducto de 150 km y 30 pulgadas de diámetro que transportará más de nueve mil millones de litros de gas al día, y que atraviesa 60 poblaciones en los estados de Morelos, Puebla y Tlaxcala; un acueducto de 12 kilómetros para transportar 50 millones de litros de agua diaria —580 litros por segundo— a las termoeléctricas, y una línea eléctrica de 20 km. El proyecto implica una inversión de aproximadamente 1,600 millones de dólares. El gasoducto fue concesionado a las empresas españolas, Abengoa, Elecnor, Enagas y a la italiana Bonatti. Las concesiones tienen vigencia hasta 30 años.

El PIM —con el que el presidente López Obrador quiere impulsar la industrialización en el centro de México— es rechazado por las comunidades a causa de su peligrosidad y un presunto impacto negativo. Actualmente se encuentra suspendido por múltiples amparos que han interpuesto las comunidades afectadas. De acuerdo con denuncias de los quejosos, la CFE, responsable del proyecto, no ha realizado una labor de información y capacitación a la comunidad, cuyos representantes argumentan que no conocen la naturaleza de una planta termoeléctrica y que nunca se les hizo una consulta conforme a los protocolos establecidos en el Convenio 169 de la OIT, los cuales estipulan su derecho a una consulta libre, previa, informada, de buena fe y adecuada culturalmente. En respuesta a las protestas, la

CFE demandó a los quejosos por 50 millones de dólares por daños y perjuicios.

Más allá de los detalles procesales y políticos alrededor del PIM, destaca la ausencia de una estructura legal que regule de manera clara los procedimientos para ejercer la consulta indígena, lo que finalmente deriva en incertidumbre jurídica para los inversionistas, para la EPE y para las comunidades. Idealmente, los habitantes de las comunidades involucradas en el PIM debieron participar en el proceso con certeza sobre el procedimiento, con información completa, comprensible y oportuna. Los acuerdos, además, debían cumplirse escrupulosamente. Los inversionistas debieron tener los elementos jurídicos suficientes como para poder avanzar en su vinculación con las comunidades, y posteriormente cumplir con los lineamientos para el diálogo, respetando los derechos de comunidades. Si bien la Reforma Energética incorporó la consulta indígena, no existe una ley general de consulta que esté homologada con otras reglamentaciones jurídicas. Este vacío legal afecta los esquemas de propiedad de tierra y propicia la inmovilización de los proyectos por medio de numerosos amparos, lo que origina pérdidas económicas significativas evitables.

En cuanto a política de vigilancia, el PIM evidencia las deficiencias en la coordinación entre dependencias del Gobierno, incapaces de establecer las disposiciones necesarias para respaldar a las EPE y a la vez exigirles buenas prácticas en los procesos de consulta y las manifestaciones de impacto social y medio ambiental.

Problemáticas y recomendaciones para el Estado en su función de vigilante de la política de responsabilidad social y medioambiental

PROBLEMÁTICAS	IMPLICACIONES
Pocos controles en las políticas y programas de responsabilidad social corporativa.	• Programas poco institucionalizados y sin evaluación • Sin difusión de resultados, ni ejecución de recursos • CFE sin reporte anual en materia de sustentabilidad
Vacíos legales y administrativos en procedimientos de impacto social.	• Incertidumbre en los inversionistas. • Se violenta el derecho a la consulta libre, previa e informada de comunidades indígenas. • Problemas en la calidad de las EVIS. • Sin difusión, ni transparencia en materia de evaluaciones.
RECOMENDACIONES	
• Se debe emitir una normatividad que provea más claridad en torno a las metodologías y tiempos de resolución de los procesos de manifestación de impactos sociales. Asimismo, debe existir mayor transparencia en relación con estos procesos. • En la medición y vigilancia del desempeño de impacto de los programas de responsabilidad social, como PACMA, podría sumarse entidades como la Secretaría del Bienestar, Secretaría de Salud, y al Consejo Nacional de Evaluación	

de la Política Social así como a las Secretarías de Desarrollo Económico de los estados, a fin de evaluar de forma sistemática el impacto de los programas.

- Para el Congreso de la Unión, se recomienda a las comisiones legislativas en materia de energía incluir la revisión de los reportes de sustentabilidad de las EPE para incentivar una rendición de cuentas desde el legislativo adicional a la que desarrolla la ASF en la fiscalización de los programas de responsabilidad social.



Conclusión y recomendaciones

Al momento mismo de asumir la presidencia, Andrés Manuel López Obrador dejó claro que la nueva estrategia para el sector energético se enfocaría en apuntalar con todos los medios necesarios a Pemex y CFE. A lo largo de 2020 las dos EPE ejecutarán aproximadamente el 21% del gasto público total, a pesar de que las pérdidas que ambas acumulan no han hecho más que crecer. En el primer trimestre del año, la CFE reportó pérdidas por 121,800 millones de pesos —un aumento de 858% con respecto del mismo periodo del año pasado—, y Pemex por 562,000 millones de pesos, monto que supera la pérdidas de todo 2019.

En efecto, si este gobierno persiste en darle prioridad a las EPE debe asegurar su viabilidad financiera, pero además tiene que lograr que su desempeño mejore. Para ello, es indispensable que les exija rendición de cuentas; sólo así sus órganos al interior serán capaces de procurar un buen gobierno.

Con este reporte hemos mostrado que a 17 autoridades del Estado mexicano les toca una parte en la tarea de impulsar el buen desempeño de Pemex y CFE. Todas ellas, en menor o mayor grado, tienen una función relevante en la rendición de cuentas de estas empresas y, por tanto, en su buen desempeño.

Sin pretender ser un mapa exhaustivo del universo de entidades que estarían en posibilidades de supervisar a las EPE, nuestro análisis identifica y describe a aquellas cuya eficaz vigilancia en verdad puede colaborar al mejoramiento de la gobernanza en las dos empresas, en tres aspectos generales:

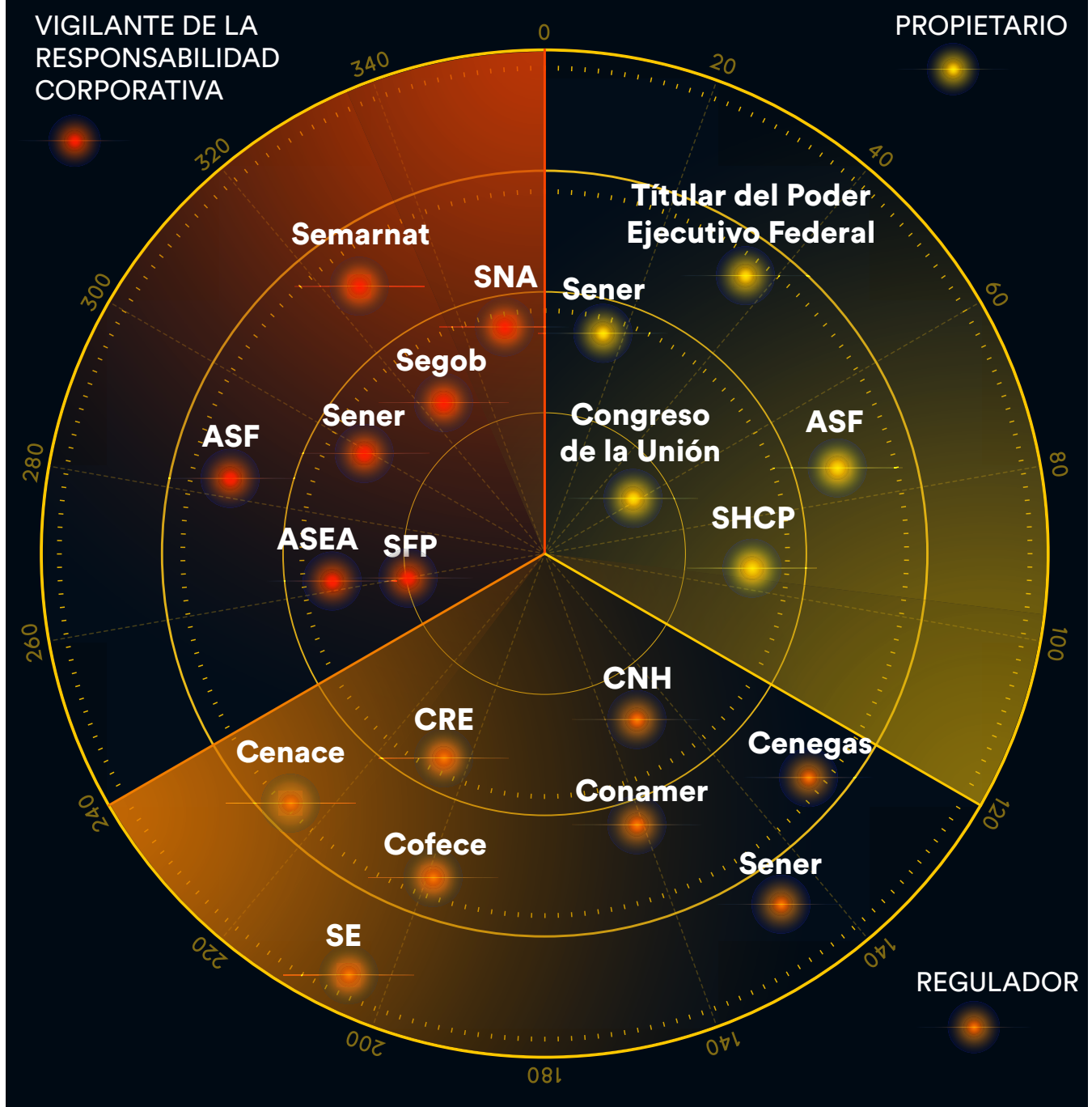
1. Autoridades que representan al Estado Mexicano como dueño de las EPE y, por tanto, tienen una labor de vigilancia de su política de propiedad y cumplimiento de objetivos.

2. Autoridades que buscan el buen funcionamiento de los mercados energéticos recientemente abiertos a la competencia económica, y que tienen dentro de sus objetivos generar una 'cancha pareja' y, por tanto, deben cumplir fielmente con el principio de neutralidad competitiva.

3. Autoridades que vigilan el cumplimiento de componentes importantes para toda empresa del Estado socialmente responsable, como la política anticorrupción y los objetivos socioambientales.

En las tres categorías encontramos fallas en la labor de vigilancia de algunas entidades, y en cada caso emitimos

Entidades vigilantes del Estado sobre sus empresas productivas





recomendaciones concretas para abordar la problemática específica. Sin embargo, estas problemáticas nos sirven también como indicios a problemas estructurales en los mecanismos de rendición de cuentas del Estado hacia las EPE, que se deben reestructurar de raíz.

En el fondo, la pregunta que debe ocuparnos es: ¿cómo mejorar los esquemas de rendición de cuentas externos de las EPE?

Nuestro análisis nos permitió detectar problemas concretos tanto en el diseño como en la implementación de los mecanismos de rendición de cuentas de algunas de las entidades del mapa. Las recomendaciones específicas para atacar estos problemas implicarían principalmente mejoras al interior de las entidades del Estado. En ese sentido, este estudio puede servir como un punto de partida para que se abran discusiones en torno a estas problemáticas, y como una guía para que las propias entidades consideren las áreas de mejora en su función como vigías de las EPE.

Pero además de las problemáticas y recomendaciones concretas presentadas en los capítulos anteriores, a continuación abstraemos algunos problemas generales que podrían ser causa de las problemáticas que se están dando a nivel de entidad, junto con el esbozo de algunas soluciones integrales.

Fallas en relación con la política de propiedad

Problema 1. Formalmente, la política de propiedad estatal es poco clara en su objetivo y en su justificación, así como en los instrumentos para la rendición de cuentas de cara a los representantes de la propiedad.

En primer lugar, se debe establecer una política de propiedad con metas específicas relacionadas con la comunicación y la valoración periódica del desempeño de la propiedad estatal, misma que pasa por la vigilancia desde el Estado sobre los procesos de toma de decisiones y la dirección estratégica que toman los órganos de gobierno de las empresas, con un énfasis en los resultados obtenidos.

Lo anterior permitiría que el Estado sometiera a revisión periódica el mandato legal de la compañía, cuya actualización debería darse solamente cuando ocurran cambios fundamentales en su misión.

En última instancia, un modelo centralizado, con una entidad propietaria, facilitaría la determinación y evaluación de objetivos, así como los instrumentos de revisión de su cumplimiento, como detallaremos más adelante,

en el apartado de recomendaciones. También reduciría riesgos de corrupción.

Problema 2. La composición del Consejo de Administración también es problemática con respecto al arreglo de propiedad. Al existir en él representantes del Estado que persiguen diferentes objetivos —como son los titulares de la Sener y la SHCP—, se abre la puerta al conflicto de interés en su toma de decisiones.

Creemos que se deberían considerar las modificaciones pertinentes en las leyes de Pemex y de CFE, con el fin de eliminar las figuras de los consejeros propietarios y buscar que nombramientos cubran con requisitos de méritos e independencia, incluso en aquellos designados por el Ejecutivo.

Problema 3. La implementación de la política de propiedad es fallida en algunos aspectos. En particular, nos parece que el papel del Congreso, como uno de los principales representantes del Estado como dueño de las EPE, se ha quedado corto. La falta de delimitación en el papel de evaluación del comisario y el seguimiento del reporte anual de las EPE —o la falta de él— son buenos aspectos por donde empezar. Sin embargo, es cierto también que la falta de claridad en los objetivos y la propia dispersión de responsables complica su misión.

Fallas en relación con la responsabilidad corporativa

Problema 4. La relevancia de la generación de valor en las empresas en general, y sobre todo en empresas estatales, va más allá del crecimiento. Por ello, en el objetivo principal de las EPE que se delinea desde el ámbito constitucional se establece la necesidad de considerar una empresa que actúe de manera transparente, honesta, eficiente, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental.

Sin embargo, encontramos que hay una ausencia sustantiva de objetivos relacionados con esta búsqueda de sentido socioambiental y, en general, de responsabilidad corporativa de las EPE.

Las EPE hasta ahora no han priorizado ni han dado contenido a su sentido social y medioambiental. En ese sentido se deben incluir objetivos claros socioambientales y de cumplimiento de política anticorrupción en la política de propiedad. Probablemente hoy es el vacío más grande en términos de vigilancia del Estado hacia las EPE. El Estado como dueño tendría que generar incentivos para que los órganos estratégicos de las empresas actúen como se espera de ellos.



A partir de estas cuatro problemáticas, nuestras recomendaciones generales para mejorar los mecanismos de rendición de cuentas —tanto de aspectos financieros como no financieros—, incluyendo la responsabilidad corporativa y la política de propiedad de las EPE, son las siguientes:

1. La creación de una entidad propietaria

Una de las mejores prácticas en el ejercicio de la política de propiedad es la creación de un modelo centralizador, a través de la constitución de una 'entidad propietaria' de las inversiones productivas del Gobierno. Los beneficios en materia de rendición de cuentas y transparencia son notorios (OCDE, 2010, pp. 12-17).

Algunos ejemplos de estas entidades propietarias se pueden observar en Reino Unido —Centro para las Inversiones del Gobierno del Reino Unido—; China —Comisión para la Supervisión y Administración de Empresas Estatales de China—; Finlandia —Departamento de Propiedad Estatal de Finlandia—, Francia —Agencia de Propiedad Estatal de Francia— y Suecia —División de Empresas Estatales de Suecia—. Dichas entidades incluyen en sus objetivos la planeación y coordinación de los procesos de selección de consejeros para los órganos de gobierno; la provisión de elementos de excelencia corporativa para sus empresas —como capacitación y herramientas—; el diseño de mecanismos de monitoreo y evaluación de desempeño, y el diseño e implementación de políticas de transparencia para la vigilancia, revisión y control de la publicación y presentación de reportes a los órganos del Estado correspondientes.

Es de reconocimiento general que una entidad del Estado encargada exclusivamente de vigilar el desempeño de los Consejos de Administración es capaz de apoyar al Gobierno en la gestión de su portafolio de inversiones y en la ejecución escrupulosa de una rendición de cuentas de cara a la ciudadanía.

La OCDE recomienda tres facultades exclusivas de la entidad propietaria: la designación de consejeros, la supervisión del cumplimiento de objetivos —que incluye la evaluación de desempeño del Consejo y de sus miembros—, y el ejercicio del derecho de voto en representación del Gobierno para empresas estatales cuya propiedad sea compartida con el sector privado. Asimismo,

estaría a su cargo el diseño e implementación de los criterios de transparencia y de calidad profesional —algunos países incluyen exámenes técnicos—, bajo los cuales se realizarán los procesos de selección y nominación de consejeros, así como la evaluación del desempeño de los consejos de administración de las EPE y del propio desempeño de las empresas.

El Centro para las Inversiones del Gobierno del Reino Unido⁷⁸ es un buen ejemplo de qué tan útil puede llegar a ser una entidad de excelencia para las inversiones productivas de propiedad estatal, el monitoreo del desempeño de las empresas, la transparencia de los reportes sobre su gobernanza y el desarrollo democrático de las instituciones. Una instancia así puede encargarse de la ponderación continua sobre la conveniencia de mantener dichas inversiones, o de modificar el régimen de propiedad según el contexto que se presente.

2. El establecimiento de indicadores de desempeño para la rendición de cuentas ante los poderes de la Unión

Instituciones y profesionales expertos en gobernanza recomiendan que la política de propiedad de empresas estatales esté acompañada de un contrato o *State of Corporate Intent* entre las empresas y el Estado, en el cual se establezcan derechos y obligaciones en materia de rendición de cuentas, reflejados en objetivos, metas y parámetros, en consonancia con el plan de negocios de cada empresa (Corporación Financiera Internacional, 2018, p.9).

Una de las dificultades más recurrentes para el establecimiento de objetivos es la selección de los indicadores. Los parámetros más conocidos para medir el desempeño de una empresa generalmente están vinculados con su actividad operativa y financiera. Sin embargo, en términos de gobierno corporativo, es necesario que el Estado cuente con un 'tablero de control' con indicadores que aseguren el seguimiento del cumplimiento de objetivos en actividades no comerciales, actividades de responsabilidad social, integridad corporativa, transparencia, etcétera.

La Guía para rendición de cuentas y transparencia para empresas estatales, de la OCDE (2010, p.46) propone que los estados sigan los siguientes pasos para establecer indicadores relevantes:

⁷⁸ Pueden conocer su diseño aquí: <https://www.ukgi.org.uk/>



PASO 1	Identificar los indicadores más relevantes.
PASO 2	Determinar rangos, tabuladores o referentes principales para establecer niveles de medición.
PASO 3	Determinar sistemas de información para la medición.
PASO 4	Documentar resultados.
PASO 5	Auditar indicadores a través de auditor externo o de auditor gubernamental.
PASO 6	Revisar periódicamente la selección de indicadores para evaluar si siguen vigentes o si es necesario añadir o quitar indicadores del scorecard* .

* **Balanced scorecard:** que se utiliza para identificar y mejorar funciones y sus resultados a través de un cuadro de mando integral, que sintetiza una serie de indicadores de dichas funciones, los resultados esperados versus resultados obtenidos, y espacio para retroalimentación a las instituciones.

Los indicadores así establecidos deben estar alineados con la estrategia del Estado, expresada en un documento de política conciso y de alto nivel que describa los fundamentos generales de la propiedad de las empresas estatales y una descripción de los procedimientos y entidades encargadas de la vigilancia de la propiedad (OCDE, 2018, p. 18). Además, deben ser prácticos y cuantificados a partir de objetivos financieros y no financieros. Es conveniente que midan resultados (outputs) más que insumos (inputs).

Pero, sobre todas las cosas, los indicadores deben ser confiables. Por eso, el órgano de gobierno debe asegurarse de que los insumos de información han pasado por procesos de auditoría.

Por último, con base en la información que vayan arrojando los indicadores es recomendable que los órganos del Estado —incluyendo, por supuesto, al Congreso— desarrollen evaluaciones integrales para entender de forma completa la situación presente y las acciones que se podrían considerar para mejorar el desempeño de las EPE.

3. La reevaluación de algunos esquemas del régimen particular de las EPE

En efecto, creemos que vale la pena reevaluar algunos aspectos del régimen especial de las EPE. En particular en lo que se refiere al seguimiento presupuestario a

programas sociales, el proceso de investigación y sanción de servidores públicos, así como en la transparencia alrededor de las compras públicas. El análisis que aquí realizamos nos lleva a afirmar que no se han creado otros mecanismos de control y rendición de cuentas para estas actividades, adaptados al régimen especial. De hecho, en la mayoría de los casos no encontramos razón justificada de continuar aplicando un régimen especial.

Además, es importante recordar que en los últimos dos años se han verificado acciones que han cerrado prácticamente la posibilidad de competencia, como la suspensión de farmouts y de las rondas de campos petroleros y subastas eléctricas, entre otras. Sin embargo, se sigue manteniendo el esquema de controles creado para un ambiente de competencia.

Ante esta circunstancia paradójica, habría que cuestionarse si es adecuado el esquema de flexibilidad de los controles y el régimen especial —pensados para un esquema de mercado abierto—, o cómo es que se pueden fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas apropiados para la visión que tiene esta administración de las EPE, incluyendo aquéllos que procuren una cultura de integridad y prevención de la corrupción.

Fallas en relación con la neutralidad regulatoria

La neutralidad de los mercados es clave para dar certeza a privados y atraer inversión, pero también lo es para cumplir con objetivos de eficiencia y competencia, que garanticen mejores bienes y servicios para los consumidores. En relación con este principio encontramos problemáticas similares entre las diversas actuaciones de los organismos técnicos, que comprometen su independencia y capacidad.

Descubrimos que en ciertos procedimientos los reguladores y organismos que tienen un rol relacionado con el buen funcionamiento de los mercados no están cumpliendo con su encomienda, ni persiguiendo los objetivos económicos legalmente encomendados.

Es importante subrayar que la intervención centralizada en los mercados por parte del Gobierno con el fin de favorecer a las EPE es contraria al modelo económico y marco jurídico. En otras palabras, no hay cabida para una política contraria a la neutralidad competitiva que dé preferencia a las empresas estatales. El enfoque debería estar en la eficiencia, el bienestar al consumidor y la maximización de valor. Contravenir estos principios necesariamente implica contravenir la ley y los compromisos internacionales.



Este tipo de acciones por parte de reguladores y demás entidades que juegan un papel importante en el buen funcionamiento de los mercados energéticos alteran los mercados con efectos adversos a la competencia, a la confianza de inversionistas y, con ello, a la posibilidad de mejoras en este importante sector. Reflejo de ello es la disminución en la inversión extranjera directa en el sector energético, que en tan sólo dos años pasó de 6,820 millones de dólares en 2018 a 1,119 millones de dólares en el primer trimestre de 2020, según datos de la Secretaría de Economía ⁷⁹.

Las actuaciones poco independientes —y que buscan favorecer a las EPE, en apego a los nuevos objetivos de política energética en el sexenio— deben considerarse intervenciones indebidas, y una señal de que se requiere fortalecer la capacidad regulatoria y generar mayores mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Algunas de las fallas de gobernanza regulatoria que analizamos en este mapa limitan la capacidad de estos órganos, su autonomía y, por tanto, la confianza en su actuación.

Tras la comprensión de estas problemáticas, nuestras recomendaciones generales para fortalecer y blindar la independencia y actuación de reguladores del Estado se circunscriben a la gobernanza regulatoria. En esta materia los principios que deben fortalecerse de forma integral son:

1. La claridad del regulador, para que él mismo busque cumplir con su función de la mejor manera.

2. La prevención de la influencia indebida y el mantenimiento de la confianza, ya que la certeza del sector depende en gran medida de la fortaleza de sus reguladores, y éstos no pueden permitirse ceder ante presiones políticas.

3. La adecuación de la estructura del órgano de gobierno y la toma de decisiones para reguladores independientes. En el sentido de que la independencia del regulador debe verse reflejada en sus acciones y decisiones.

4. La evaluación del desempeño. Es importante que los reguladores estén conscientes de las consecuencias de sus decisiones; por ello, las evaluaciones periódicas ayudan a crear un sistema regulatorio con instituciones confiables.

Los reguladores y organismos independientes deben buscar vías propias para fortalecer su actuación e impulsar su reputación. Sólo así se mantendrán relevantes y cumplirán con su marco normativo. La independencia en su actuación no es opcional: es pieza clave de su existencia y razón de ser.

Así, presentamos algunas ideas y herramientas para mejorar los aspectos en su gobernanza regulatoria que vimos debilitados:

1. Se debe mejorar sustancialmente la transparencia y difusión de información

La difusión de información por parte de los reguladores no debe entenderse como un simple requisito de cumplimiento, sino como una oportunidad para comunicar de forma clara la actividad del sector y, con ello, generar certeza y confianza en su actuación.⁸⁰ Tanto los reguladores económicos como los transversales y los operadores de red en el sector energético tienen en común el manejo de información técnica. Comunicarla de forma simple y accesible para el público experto y no experto es un reto enorme.

Además de la información que es de interés directo de los sujetos participantes del mercado, lo que estos órganos publican es evidencia oficial que sirve de insumo para el trabajo de expertos en la materia, y que también utilizan entidades gubernamentales para el análisis y diseño de política pública. Por ello, la generación de datos es tan importante como su comunicación íntegra y oportuna. Los órganos reguladores juegan un papel importante en este tema. Ellos bien puede trabajar activamente en favor de la transparencia y la rendición de cuentas.

Nuestro análisis nos hizo concluir que en general se deben mejorar las herramientas digitales de difusión y la sistematización y procesamiento de la información.

2. Se deben crear mecanismos de evaluación al interior de las entidades, que permitan mayor consistencia y retroalimentación en torno a sus actuaciones

Los operadores y reguladores deben cerciorarse de tener bien definidos sus objetivos y las funciones que desempeñan en el sector, al tiempo que vigilan su cumplimiento. Esta claridad debe reflejarse en todas sus

⁷⁹ IED en el sector energético (1999-2020 IT), rescatado de la página web de Secretaría de Economía, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/554087/Energetico2020-1T.pdf>

⁸⁰ Aquí un ejemplo palmario de las consecuencias de la falta de transparencia: <https://www.mexicoevalua.org/precio-del-petroleo-y-la-opec-falta-de-transparencia-corporativa/>



decisiones y actividades. Por eso sugerimos que se introduzcan mecanismos de autoevaluación cíclica, que deberían ejecutarse de forma sistematizada.

Para implementar estos mecanismos, deben diseñarse indicadores de buen desempeño. Idealmente, estos indicadores deberían ser comparables entre sí y abordar temas de gobernanza regulatoria y calidad en la regulación, de acuerdo con las leyes nacionales y con las mejores prácticas internacionales. Sugerimos como referente los indicadores claves para el desarrollo que ha implementado el gobierno de Australia (Gobierno de Australia, 2014, p. 27), así como la consideración de los siete principios de gobernanza regulatoria de la OCDE (2014, p. 119) que aborda este trabajo.

Además, consideramos importante que se abra un espacio para evaluaciones y comentarios al público en general. Esto favorecerá la inclusión de todas las opiniones y reflejará una visión diferente a la 'endógena'.

Los resultados de estas autoevaluaciones deberán tener carácter público y estar disponibles en los portales web de los reguladores. Esta herramienta ayudará a conocer las fortalezas y debilidades de los reguladores y facilitará la canalización de esfuerzos para la mejora. Además, facilitará la comparación nacional e internacional en cuanto a eficiencia y eficacia, y proveerá evidencia para monitorear a mediano y largo plazo los resultados.

El proceso cíclico de las autoevaluaciones propiciará que haya una mayor atención hacia los objetivos de los reguladores, y esto puede propiciar una mayor certeza y confianza en el régimen regulatorio, al tiempo que previene la influencia indebida y favorece una toma de decisiones con mayor integridad. La promoción de la

congruencia en la toma de decisiones de los entes reguladores sin duda propiciará mejoras en la neutralidad de sus actividades.

Por último, la presión ejercida por los sectores social y privado tiene un papel muy relevante para el cumplimiento del mandato de estos organismos. Se debe subir el costo de incumplimiento de sus obligaciones. Lo que está en juego es el fortalecimiento o el debilitamiento del Estado de Derecho.

Objetivo: un dueño de empresas más responsable

Las mejoras que aquí proponemos en materia de gobierno corporativo buscan construir un Estado más responsable en el control de sus empresas. Ello necesariamente implica que el Estado reconozca diferencias en las funciones que ejerce. Esto, además de mejorar el desempeño de las empresas, impulsará el respeto por el Estado de Derecho.

Hoy el Gobierno federal busca fortalecer a Pemex y a CFE por medio de un incremento de recursos públicos, sin más. Estamos convencidos que tendría que enfocarse también —o preponderantemente—, en cómo mejorar el gobierno al interior de estas empresas. ¿En el camino qué lograría? Un buen manejo de recursos, una mejor supervisión de desempeño, el impulso de su productividad, una más efectiva prevención de prácticas de corrupción y menores impactos ambientales y sociales. Una cosecha que no es menor.

No dedicar esfuerzos para la consecución de este objetivo acabará por afectar por partida doble a los mexicanos, pues se apostará dinero bueno al mal caballo.

Bibliografía

- Acuerdo por el que se establece la Metodología para la Medición del Contenido Nacional en Asignaciones y Contratos para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos, así como para los permisos en la Industria de Hidrocarburos [Secretaría de Economía]. Diario Oficial de la Federación, México, 13 de noviembre de 2014. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5368123&fecha=13/11/2014
- Acuerdo por el que se establecen las disposiciones para la verificación del cumplimiento de las obligaciones de contenido nacional de Asignatarios y Contratistas, respecto de las actividades de Exploración y Extracción que realicen en territorio nacional [Secretaría de Economía]. Diario Oficial de la Federación, México, 23 de enero 2020. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5584610&fecha=23/01/2020
- Acuerdo por el que se establecen las disposiciones para que los asignatarios, contratistas y permisionarios proporcionen información sobre contenido nacional en las actividades que realicen en la industria de hidrocarburos [Secretaría de Economía]. Diario Oficial de la Federación, México, 26 de mayo de 2017. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5484423&fecha=26/05/2017
- Acuerdo por el que se da a conocer la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria [Secretaría de Economía]. Diario Oficial de la Federación, México, 30 de agosto de 2019. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5570896&fecha=30/08/2019
- Auditoría Superior de la Federación (2017). Auditoría de Desempeño 2017-6-90T9I-07-0492-2018 / 492-DE. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017_0492_a.pdf
- Agencia Internacional de Energía (2001). Competition in electricity markets. Francia, París: OCDE/AIE. Disponible en: http://regulationbodyofknowledge.org/wp-content/uploads/2013/03/OECDIEA_Competition_in_Electricity.pdf
- Ballesteros Arias, M.F. (2018). Impulsar la competencia mediante una regulación inteligente. Léase si quiere gobernar (en serio). México: México Evalúa y CIDAC. Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2018/04/libro-lease-siquiere-gobernarenserio-capitulo09.pdf>
- Banco Mundial (2005). SOE dividends: how much and to whom? World Bank Group. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/961421468243568454/SOE-dividends-how-much-and-to-whom>
- Cámara de Representantes de los Estados Unidos (2001). Hearing before the Subcommittee on Energy and Air Quality of the Committee on Energy and Commerce. One Hundred Seventh Congress. Disponible en: [https://www.congress.gov/committees/house-energy-and-commerce/hsif00?q={%22congress%22:\[%22107%22\]}&pageSort=meetingDate%3Aasc](https://www.congress.gov/committees/house-energy-and-commerce/hsif00?q={%22congress%22:[%22107%22]}&pageSort=meetingDate%3Aasc)
- Carreón Rodríguez, V. y Grunstein, M. (2014). Pemex: ¿la no empresa de todos los mexicanos? Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública. México: Cámara de Diputados.
- Comisión Federal de Competencia Económica (2017). Transición hacia Mercados Competidos de Energía: Gasolinas y Diésel. Disponible en: <https://www.cofece.mx/transicion-hacia-mercados-competidos-de-energia-gasolinas-y-diesel-2017/>



- Comisión Federal de Competencia Económica (2019). Transición hacia mercados competidos de energía: Gasolinas y Diésel. Cuadernos de promoción de la Competencia. Disponible en: <https://www.cofece.mx/cuadernos-de-promocion-de-la-competencia-transicion-hacia-mercados-competidos-de-energia-gasolinas-y-diesel/>
- Comisión Federal de Electricidad (2015). Criterios y Donativos para el otorgamiento de donativos de la Comisión Federal de Electricidad y de sus empresas productivas subsidiarias. Consejo de Administración. Disponible en: <https://www.cfe.mx/acercacfe/Quienes%20somos/Pages/responsabilidadsocial.aspx>
- Comisión Federal de Electricidad (2011). Manual de Organización General. Dirección general. Disponible en: <https://potcorporativo.cfe.mx/I%20Marco%20normativo/Documento%20completo%20de%20cada%20norma/Manual%20de%20organizaci%C3%B3n%20general.pdf>
- Comisión Federal de Electricidad (2017). Reporte Anual. Disponible en: https://www.cfe.mx/inversionistas/Documents/informe_anual/infoanual17.pdf
- Comisión Federal de Electricidad (2018). Reporte Anual. Disponible en: https://www.cfe.mx/inversionistas/Documents/reportes_anual/Informe%20Anual%20BOLSA%202018.pdf
- Comisión Federal de Electricidad (2019). Acta de la vigesimosexta sesión ordinaria del Comité de Auditoría. Consejo de Administración, CFE, 22 de abril de 2019. Disponible en: <https://www.cfe.mx/Consejo/ComiteAuditoria/Documents/Actas/Acta%20Sesi%C3%B3n%2026%20Ord%20CAU%2022-04-2019.pdf>
- Comisión Federal de Electricidad (2020). Micrositio de contrataciones y arrendamientos. Disponible en: <https://msc.cfe.mx/Aplicaciones/NCFE/Concursos/>
- Comisión Nacional de Hidrocarburos (2010). Documento técnico 1. Factores de recuperación de aceite y gas de México. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/data/file/109349/Factores_de_Rec_de_Aceite_y_Gas_en_Mex__DT-1_.pdf
- Comisión Reguladora de Energía (2015). 20+1. Creando confianza para los mexicanos. Disponible en: <https://www.cre.gob.mx/documento/libro-21aniversario.pdf>
- Corporación Financiera Internacional (2018). The State of Governance at State-Owned Enterprises. Banco Mundial. Disponible en: <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/b1adde06-267d-4d79-bfaf-62f17de51f4a/PSO40.pdf?MOD=AJPERES&CVID=m7T0xLQ>
- Cossío Barragán, J.R. (2016). Naturaleza Jurídica de Petróleos Mexicanos como Empresa Productiva. México: Tirant Lo Blanch.
- Decreto por el que se crea el Centro Nacional de Control de Energía [Presidencia de la República]. Diario Oficial de la Federación, México, 28 de agosto de 2014. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5357927&fecha=28/08/2014
- Decreto por el que se otorgan beneficios fiscales a los contribuyentes que se indican [Presidencia de la República]. Diario Oficial de la Federación, México, 25 de mayo de 2019. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561204&fecha=24/05/2019
- Disposiciones Generales en materia de adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios y ejecución de obras de la Comisión Federal de Electricidad y sus Empresas Productivas Subsidiarias [Comisión Federal de Electricidad]. Diario Oficial de la Federación, México, 30 de diciembre de 2016. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5468240&fecha=30/12/2016
- Dussage Laguna, M. y Elizondo A. (Eds.). (2018). ASEA: un nuevo modelo de institución del Estado mexicano. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas y Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente. Disponible en: <http://www.economia.unam.mx/profesores/angelv/libros/ASEAarticuloN-publ.pdf>
- Escamilla et al. (2020). Impacto de la gestión social de los proyectos de energéticos en México. Energía Hoy. Disponible en: <https://energiyahoy.com/2020/03/31/impacto-de-la-gestion-social-de-los-proyectos-de-energeticos-en-mexico/>
- Estatuto Orgánico de Petróleos Mexicanos, de 2019. Diario Oficial de la Federación, 26 de julio de 2019. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n231_26jul19_estatuto.pdf



- EY México (2018). Nueva Era de la Energía en México. Ministerio Federal de Economía y Energía de Alemania y Secretaría de Energía, México. Disponible en: https://www.energypartnership.mx/fileadmin/user_upload/mexico/media_elements/reports/NuevaEraEnergia-Mexico_ESP.pdf
- Gobierno de Australia (2014). Regulator Performance Framework. Commonwealth, Australia. Disponible en: <https://www.pmc.gov.au/resource-centre/regulation/regulator-performance-framework>
- Gobierno del estado de Victoria (2020). Guidelines for officials requested to appear before Parliamentary Committees of the Commonwealth Parliament and Commonwealth Royal Commissions. Disponible en: <https://www.vic.gov.au/guidelines-appearing-commonwealth-parliamentary-committees>
- Grunstein Dickter, M. (2016). La Coordinación de los Reguladores del Sector Hidrocarburos: ¿es óptima para el Estado de Derecho? Estado de Derecho y Reforma Energética en México. México: Editorial Tirant Lo Blanch.
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2020). Utilidad de la Plataforma Nacional de Transparencia: análisis de las compras públicas de Pemex. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/presentaciones/Compras%20Pemex%201.pdf>
- Instituto Brasileño de Gobernanza Corporativa (2015). Code of Best Practices of Corporate Governance. Disponible en: <https://www.ibgc.org.br/>
- KPMG (2013). The KPMG Survey of Corporate Responsibility Reporting 2013. Disponible en: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/pdf/2013/12/corporate-responsibility-reporting-survey-2013.pdf>
- KPMG (2017). The Road Ahead. The KPMG Survey of Corporate Responsibility Reporting 2017. Disponible en: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/pdf/2017/10/kpmg-survey-of-corporate-responsibility-reporting-2017.pdf>
- Ley de la Comisión Federal de Electricidad de 2014. Diario Oficial de la Federación, 11 de agosto de 2014. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCFE_110814.pdf
- Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos de 2008. Diario Oficial de la Federación, 28 de noviembre de 2008. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/comisiones/energia/docs/marco_LCNH.pdf
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006. Diario Oficial de la Federación, 19 de noviembre de 2019. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_191119.pdf
- Ley General de Mejora Regulatoria de 2018. Diario Oficial de la Federación, 18 de mayo de 2018. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMR_180518.pdf
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción de 2016. Diario Oficial de la Federación, 18 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>
- Ley de Hidrocarburos de 2014. Diario Oficial de la Federación, 15 de noviembre de 2016. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro_151116.pdf
- Ley de la Industria Eléctrica de 2014. Diario Oficial de la Federación, 11 de agosto de 2016. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIElec_110814.pdf
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976. Diario Oficial de la Federación, 22 de enero de 2020. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_220120.pdf
- Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética de 2014. Diario Oficial de la Federación, 11 de agosto de 2014. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LORCME_110814.pdf
- Ley de Petróleos Mexicanos de 2014. Diario Oficial de la Federación, 11 de agosto de 2014. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPM_110814.pdf
- Ley 24/2013 [Jefatura del Estado, España]. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 27 de diciembre de 2013. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/1/2013/12/26/24/con>



- Lineamientos que regulan el procedimiento para la presentación, aprobación y supervisión del cumplimiento de los planes de exploración y de desarrollo para la extracción de hidrocarburos [Comisión Nacional de Hidrocarburos]. Diario Oficial de la Federación, 13 de noviembre de 2015. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5415426&fecha=13/11/2015
- López Ayllón, S. y Haddou Ruiz, A. (2007). Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México. Gestión y política pública. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Disponible en: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVI_No.I_1ersem/Sergio_Lopez_Ayllon_y_Ali_Haddou_Ruiz.pdf
- Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio [Comisión Federal de Mejora Regulatoria]. Diario Oficial de la Federación, 26 de julio 2010. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5153094&fecha=26/07/2010
- Mazzucatto, M. (2018). The Value of Everything. Making and Taking in the Global Economy. Reino Unido: Allen Lane Editions. Disponible en: <https://marianamazzucatto.com/publications/books/value-of-everything/>
- Meier, S. y Cassar, L. (2018). Stop Talking About How CSR Helps Your Bottom Line. Harvard Business Review. Disponible en: <https://hbr.org/2018/01/stop-talking-about-how-csr-helps-your-bottom-line>
- México Evalúa (2019), Índice de Transparencia Corporativa de las Empresas Productivas del Estado. México: México Evalúa. Disponible en: <http://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2019/05/IndiceTransparenciaEPE.pdf>
- Miechelsen Rodríguez, A. (2019) Informe del Comisario de la CFE correspondiente al ejercicio fiscal 2018. 19 de junio de 2019. Disponible en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-06-26-1/assets/documentos/informe_cfe_miechelsen.pdf
- O'Donnell, G. (1998), Accountability Horizontal. Estudios Políticos, UNAM. Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/37205>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2001). Corporate Social Responsibility: Partners for Progress. Éditions OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/cfe/leed/corporatesocialresponsibilitypartnersforprogress.htm#toc>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2004). Políticas y ley de competencia económica en México. Examen inter pares. Banco Interamericano de Desarrollo y OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/mexico/31430897.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2009). Policy Roundtables. State Owned Enterprises and the Principle of Competitive Neutrality. OCDE. Disponible en: <http://www.oecd.org/daf/competition/46734249.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2010). Accountability and transparency, a guide for state ownership. Éditions OCDE. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/accountability-and-transparency-a-guide-for-state-ownership_9789264056640-en
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2012a). Competitive Neutrality: A compendium of OECD recommendations, guidelines and best practices. Éditions OCDE. Disponible en: <http://www.oecd.org/daf/ca/50250955.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2012b). Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business. Éditions OCDE. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/competitive-neutrality_9789264178953-en
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2012c). Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. Éditions OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2014). The Governance of Regulators, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. Éditions OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/the-governance-of-regulators-9789264209015-en.htm>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2015). Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas, Éditions OCDE. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264258167-es>



- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2016). Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y el G20. París Francia: Éditions OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/37191543.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017). Mexico's National Auditing System: Strengthening Accountable Governance. Éditions OCDE. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264264748-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2018). Ownership and Governance of State-Owned Enterprises. A Compendium of National Practices. Éditions OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/corporate/ca/Ownership-and-Governance-of-State-Owned-Enterprises-A-Compendium-of-National-Practices.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2019a), Competition Assessment Toolkit. Volume 2. Guidance. Éditions OCDE. Disponible en: www.oecd.org/competition/toolkit
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2019b), Directrices en materia de Lucha Contra La Corrupción e Integridad en las Empresas Públicas. Éditions OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/daf/ca/Guidelines-Anti-Corruption-Integrity-State-Owned-Enterprises-ES.pdf>
- Pemex (2017) Políticas y Lineamientos Anticorrupción para Petróleos Mexicanos, sus Empresas Productivas Subsidiarias y en su caso, Empresas Filiales. Disponible en: <https://www.pemex.com/lineaetica/Documents/politicas-y-lineamientos-anticorrupcion-20170911.pdf>
- Pemex (2017). Políticas y Lineamientos para la Gestión de la Licencia Social para Operar de Petróleos Mexicanos, sus Empresas Productivas Subsidiarias y, en su caso, Empresas Filiales. Disponible en: https://www.pemex.com/etica_y_transparencia/transparencia/social/inversion_social/Documents/Pol%C3%ADticas_Lineamientos_gesti%C3%B3n_Licencia_Social_EPS_070317.pdf
- Pemex (2018). Lineamientos para regular a los Testigos Sociales en Petróleos Mexicanos y sus Empresas Productivas Subsidiarias. Disponible en: https://www.pemex.com/procura/procedimientos-de-contratacion/testigo-social/Documents/Lineamientos_Participacion_Testigos_Sociales.pdf
- Pemex (2018). Memoria Documental del Programa de Apoyo a la Comunidad y al Medio Ambiente. Disponible en: https://www.pemex.com/etica_y_transparencia/transparencia/Documents/2018-mdylb/1_MD_GRDS_PACMA.pdf
- Pemex (2019). Informe de Sustentabilidad 2018. Disponible en: https://www.pemex.com/etica_y_transparencia/transparencia/informes/Documents/inf_sustentabilidad_2018_esp.pdf
- Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>
- Reglamento de la Cámara de Diputados de 2010. Diario Oficial de la Federación, 18 de diciembre de 2019. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados_181219.pdf
- Real Decreto 1955/2000 [Ministerio de Economía, España]. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 27 de diciembre de 2000. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-24019>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2019). Comunicado 84. Anuncio de aportación patrimonial a Pemex. Disponible en: <https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-084-anuncio-de-aptacion-patrimonial-a-pemex>

El documento *Mapa de vigilancia del Estado sobre sus empresas productivas* es resultado del esfuerzo de los integrantes de México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. La investigación, el análisis y la redacción no hubieran sido posibles sin la participación de cada miembro del equipo:

Edna Jaime

Directora de México Evalúa

María Fernanda Ballesteros

Coordinadora del Programa de Regulación y Competencia Económica

Ana Lilia Moreno y Viviana Patiño

Investigadoras

Pablo García

Edición

Miguel Cedillo

Diseño gráfico

Agradecemos el trabajo del equipo de Comunicación, conformado por Cynthia Castañeda, Mariana Villalobos, Mariana Nolasco y Cinthia Galán, por dar vida y color a este reporte, así como también enfoque y creatividad a la estrategia para su difusión.

México Evalúa es un centro de pensamiento y análisis que se enfoca en la evaluación y el monitoreo de la operación gubernamental para elevar la calidad de sus resultados. Apoyamos los procesos de mejora de las políticas públicas a nivel federal, estatal y local mediante la generación y/o revisión de evidencia y la formulación de recomendaciones. Realizados por nuestros investigadores y por académicos y expertos externos que colaboran con nosotros, nuestros estudios son imparciales, independientes y apartidistas y sirven para transparentar, evaluar y comparar acciones de gobierno.

Usted puede descargar, copiar o imprimir este documento para su propio uso y puede incluir extractos en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a los autores y a México Evalúa como fuente de la información.



Este documento ha sido posible gracias al apoyo del Centro para la Empresa Privada Internacional (CIPE). Su contenido es responsabilidad de los autores y no necesariamente refleja el punto de vista del Centro.



México Evalúa

mexicoevalua.org



COMPETENCIA