

Mirada Legislativa

Núm. 49, mayo de 2014

La reforma energética y su vínculo con la transparencia presupuestaria

Resumen.

Este documento tiene como objetivo brindar una breve panorámica de las posibles soluciones que se plantean a los problemas de opacidad y corrupción en el sector energético mexicano, las cuales forman parte de las reformas legislativas en la materia. Por lo anterior, el documento revisa algunos casos de corrupción en el sector energético y examina las propuestas de transparencia presupuestaria generadas a partir de las reformas mencionadas.

Introducción.

Las normas de transparencia y combate a la corrupción son reglas de control que garantizan que la información gubernamental refleje de la mejor manera posible la asignación de recursos públicos, la situación patrimonial de la administración pública, los resultados obtenidos en cada período y, por sobre todas las cosas, la difusión de esta información.

No obstante, lograr la implementación de reglas de transparencia presenta enormes desafíos. Éstos derivan de la complejidad técnica y del proceso político necesarios para hacer que las agencias gubernamentales sean más transparentes. Por ejemplo, algunas empresas públicas realmente desean mejorar la transparencia de su gestión administrativa; pero enfrentan barreras muy diversas (e.g., la escasa comprensión de las cifras presupuestarias por parte de la población). Así, no es sólo la cantidad de transparencia lo que importa, ya que diferentes tipos o calidades de transparencia tendrán efectos diferenciales en el logro de los objetivos deseados.

Mirada Legislativa

Núm. 49, mayo de 2014

(...) La reforma energética y su vínculo con la transparencia presupuestaria

En países en vías de consolidación democrática, además de la falta de calidad en las políticas de transparencia en empresas públicas, existen también malas decisiones que afectan la eficiencia con la que se manejan dichas empresas y los responsables de tales decisiones no reciben ningún tipo de castigo o sanción.

Más aún, hay sospechas de que estos obstáculos a la transparencia se generan intencionalmente.¹ En la actualidad, la diversidad de funciones encargadas a las empresas públicas conduce a que su manejo financiero se caracterice por un creciente nivel de complejidad. En ese sentido, es posible cuestionar en qué medida la complejidad del presupuesto es realmente inevitable y en qué medida constituye un medio por el cual los funcionarios que manejan estas empresas pueden obtener beneficios ocultando estratégicamente la información.

Derivado de algunas de estas preocupaciones, el 12 de diciembre de 2013, se aprobó en el Senado de la República una reforma energética. Su intención es hacer cambios a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) para que empresas privadas participen activamente en el sector energético por medio de contratos de utilidad compartida; de producción compartida y contratos de licencia. Por lo anterior, la cuestión de transparencia y combate a la corrupción se planteó de manera enfática durante todo el proceso de aprobación de la reforma energética.

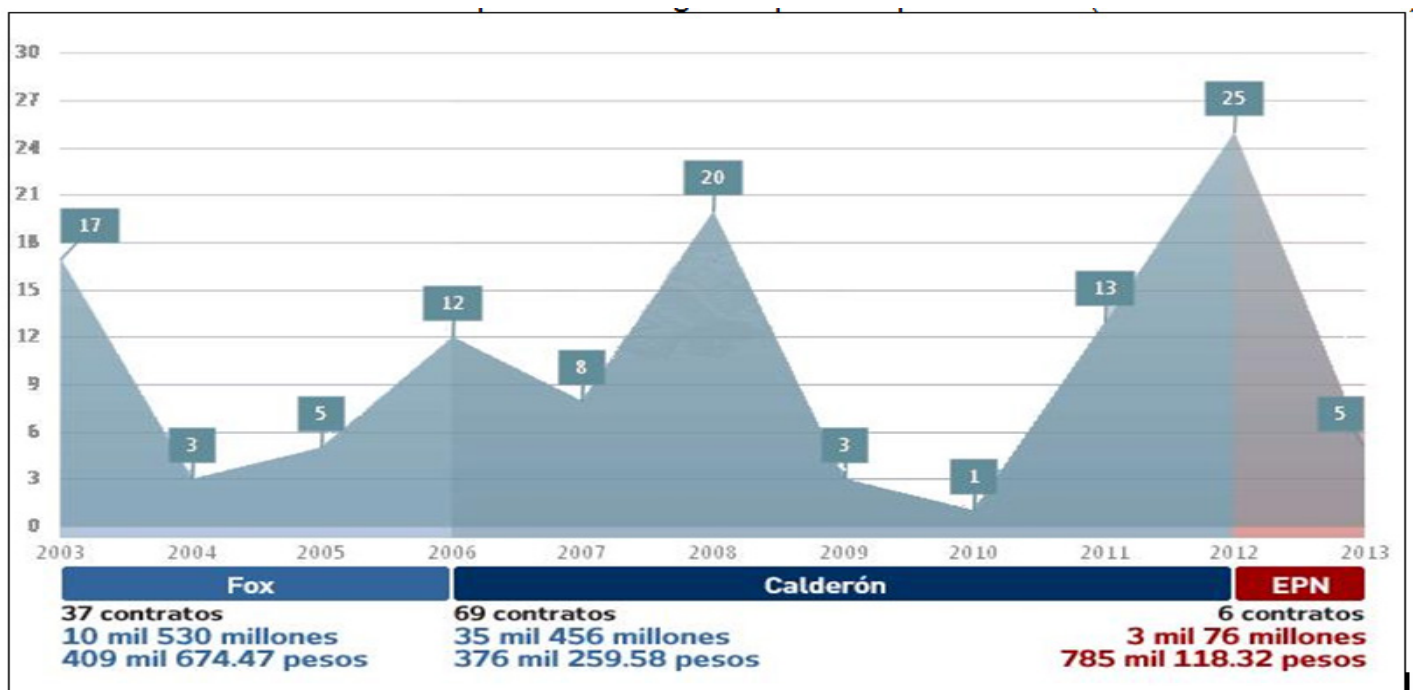
¹ Helena Hofbauer y Juan Antonio Cepeda "Transparencia y rendición de cuentas", en Mauricio Merino (coord.) Transparencia: libros, autores e ideas, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública-CIDE, México, 2005.

Mirada Legislativa

Corrupción y opacidad en el sector petrolero mexicano

Las propuestas en transparencia y rendición de cuentas dentro de la reforma energética van encaminadas a solucionar los problemas que se han identificado en una variedad de casos en los que se muestran acciones de corrupción, sobre todo en el ámbito petrolero. Por ejemplo en un lapso de 11 años, Pemex Exploración y Producción otorgó 112 convenios con un valor de 49 millones de pesos a la empresa Oceanografía. La gráfica 1 muestra la variación en los contratos petroleros en los últimos años.

Gráfica 1. Número de contratos petroleros según el periodo presidencial (de Fox a Peña Nieto)



Fuente: "Pemex ajustó contratos en beneficio de Oceanografía", en *El Universal*, publicado el 26 de marzo de 2014. Disponible en: www.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2014/pemex-ajusto-contratos-en-beneficio-de-oceanografia-998196.html#tabla260314 (consultado el 12 de abril de 2014).

Sobre este problema de corrupción, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), determinó según el oficio OSA-DC/GAC-012/05 que funcionarios de Pemex alteraron las bases de licitación, además de cambiar o modificar los montos en los contratos de la empresa Oceanografía, tal como se muestra en el cuadro uno.

Cuadro 1. Convenios modificados de contratos entregados por PEMEX a Oceanografía (cifras en millones de pesos)			
No. De contrato/Fecha de modificación	Área responsable	Monto Original	Monto Final
420838805/Octubre 2009	Subdirección de Servicios de Proyectos	1,477.4	1,805.0
420848807/Enero 2010	Subdirección de Servicios de Proyectos	337.6	364.9
420879806/Diciembre 2009	Subdirección de Servicios de Proyectos	292.1	341.0
428216902/Diciembre 2009	Coordinador de Servicios Marinos	281.0	286.2
428216904/Diciembre 2009	Coordinador de Servicios Marinos	281	286.2
428237855/Mayo 2009	Coordinador de Servicios Marinos	834.4	836.8
428238877/Abril 2009	Coordinador de Servicios Marinos	2,338.5	2,452.6

Fuente: "Pemex ajustó contratos en beneficio de Oceanografía", en *El Universal*, publicado el 26 de marzo de 2014. Disponible en: www.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2014/pemex-ajusto-contratos-en-beneficio-de-oceanografia-998196.html#tabla260314 (consultado el 12 de abril de 2014).

De esta forma, Oceanografía obtuvo al menos 122 licitaciones públicas nacionales e internacionales de Pemex, cuyos contratos superaron los 31 mil millones de pesos para proveer servicios de obra pública a su subsidiaria Pemex Exploración y Producción (PEP). Los contratos que se le concedieron a la empresa en esos años eran específicamente para realizar trabajos de mantenimiento, inspección, flete, transportación, alimentación, hospedaje y rehabilitación de pozos.

La Procuraduría General de la República (PGR) anunció que embargó a Oceanografía, proveedora de Pemex, por al menos 400 millones de dólares. La PGR aseguró los bienes de la empresa y los puso a disposición del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, pues la investigación develó una posible red de tráfico de influencias.

Hay otros casos de corrupción en el sector petrolero, como el de los contratos que obtuvo Siemens relacionados con un caso de sobrepagos en torno a la refinería de Cadereyta. En diciembre de 2012, Pemex presentó ante una corte de Distrito de la ciudad de Nueva York, en los Estados Unidos, una demanda civil por 500 millones de dólares en contra de Siemens por presuntos actos de corrupción en la modernización de la refinería de Cadereyta, en el que podrían estar involucrados ex funcionarios de Pemex y de las empresas internacionales *SK Engineering and Construction* y *Siemens*.

La agencia federal de seguros de Estados Unidos, *Securities and Exchange Commission* (SEC, por sus siglas en inglés) considera a Siemens como una empresa que paga sobornos en una escala sin precedente a fin de obtener contratos y licitaciones públicas en varias partes del mundo.

Mirada Legislativa

Núm.49

En el 2008, la SEC emprendió una acción legal por prácticas de corrupción en contra de Siemens, al comprobar que funcionarios de esa compañía realizaron de manera sistemática, pagos y sobornos a funcionarios de gobiernos extranjeros, a través de intermediarios, en más de 290 proyectos de negocio, en 20 países, entre ellos México.

En el caso de México, el problema de corrupción se refiere a un proyecto de modernización de refinerías de Pemex, Siemens realizó a finales de 2004, tres pagos ilícitos por separado, por casi 2.6 millones de dólares a un consultor de negocios y parte de ese dinero llegó a un alto funcionario de Pemex, para que Siemens arreglara una disputa en sobrecostos en la modernización de refinerías. Durante el periodo de investigación por la SEC, Siemens tuvo como intermediario en México, al empresario Jaime Federico Said Camil Garza.²

Está documentado, que en el 2004 y en menos de dos meses, Siemens le pagó a Jaime Federico Said Camil Garza, 3 cheques por servicios relacionados con Pemex, por casi 29 millones de pesos, lo que equivalía en su momento, a cerca de 2.6 millones de dólares, cifra señalada por la SEC. Así, Siemens, junto con las empresas *SK Engineering and Construction*, de origen coreano, y *Tribasa*, de México, formaron la empresa Conproca S.A. de C.V. Conproca obtuvo, a través de una licitación hoy sujeta a investigación por corrupción, un contrato con Pemex por dos mil 460 millones de dólares para la reconfiguración de la Refinería de Cadereyta, en Nuevo León.

Por todo lo anterior, el ejecutivo Federal, a fin de hacer más transparente la gestión pública de Pemex y otras empresas públicas del sector energético elaboró una reforma constitucional que incluye diversos mecanismos de transparencia, combate a la corrupción y acceso a la información pública gubernamental. Estos instrumentos intentan avanzar en la rendición de cuentas, en el fortalecimiento de la credibilidad y confianza interna y externa, y en garantizar a los ciudadanos el libre acceso a la información que se genera en entidades del sector energético mexicano.

Contenido de la reforma energética

Esta reforma surge del estudio y valoración de las distintas iniciativas presentadas por los partidos políticos representados en el Congreso. Estas propuestas fueron enriquecidas gracias a los foros organizados por el Poder Legislativo, donde participaron académicos y especialistas en la materia.

² Tomado de: <http://noticierostelevisa.esmas.com/nacional/552496/caso-corrupcion-pemex-siemens/> (consultado el 12 de abril de 2014).

Los principales objetivos de la reforma son:

1. Mantener la propiedad de la nación sobre los hidrocarburos que se encuentran en el subsuelo.
2. Modernizar y fortalecer, sin privatizar, a Petróleos Mexicanos (Pemex) y a la Comisión Federal de Electricidad (CFE).
3. Permitir que la nación ejerza de manera exclusiva la planeación y control del sistema eléctrico nacional.
4. Contar con un mayor abasto de energéticos a mejores precios.
5. Garantizar estándares internacionales de eficiencia, **transparencia y rendición de cuentas**, así como combatir de manera efectiva la **corrupción** en el sector energético.
6. Fortalecer el ahorro de largo plazo a través de la creación del Fondo Mexicano de Petróleo para la Estabilidad y el Desarrollo.
7. Impulsar el desarrollo del sector energético con responsabilidad social y protegiendo al medio ambiente.
8. Reducir los riesgos financieros, geológicos y ambientales en las actividades de explotación y extracción de petróleo y gas.

Una de las metas es pasar de una producción de 2.5 millones de barriles diarios a 3.5 millones de toneles para 2025. El gas natural también jugará un papel importante, toda vez que se buscará aumentar su producción para llegar a 8 mil millones de pies cúbicos diarios en 2018 y hasta 10.4 mil millones de pies cúbicos diarios en 2025. Lo anterior, se prevé, se traducirá en un punto adicional de crecimiento económico para 2018.³

No obstante, para que los objetivos anteriores puedan tener el impacto deseado, la reforma constitucional hace un énfasis importante en la parte de **transparencia**; pues además de crear una serie de medidas efectivas para el combate a la **corrupción**, se busca garantizar un mercado seguro de inversión tanto local como extranjera.

³ Exposición de motivos de la reforma energética. Disponible en: presidencia.gob.mx/reformaenergetica (consultado el 10 de abril de 2014).

Mirada Legislativa

De esta forma, aunque en el plano internacional, Pemex sigue siendo una empresa que se encuentra bien posicionada en muchos aspectos, la reforma energética pretende que esta empresa amplíe de manera significativa su rol a nivel internacional. Pemex se encuentra entre las 15 empresas en cuestión de ingresos a nivel mundial, pero con la inversión extranjera que pudiera derivarse a partir de la aprobación de la reforma constitucional y las leyes secundarias, se espera un mayor crecimiento en sus ingresos (gráfica 2).

Gráfica 2: Posicionamiento de Pemex en el mundo según sus ingresos



Fuente: <http://www.pemex.com/Paginas/default.aspx> (consultado el 10 de abril de 2014).

Con la apertura del sector energético a la inversión privada se buscan oportunidades de desarrollo y creación de empleos. Sin embargo, existen áreas de oportunidad en cuanto a la prevención de actos de corrupción en el sector energético. Por ello, resulta de gran importancia disponer de mecanismos efectivos para el combate a la corrupción, de manera que el otorgamiento y la administración de los contratos petroleros se lleven a cabo en condiciones de probidad y transparencia.

Mirada Legislativa

Núm.49

Uno de los puntos que se plantea con énfasis en la reforma energética es la creación de mecanismos efectivos para prevenir, investigar y sancionar a quienes realicen actos u omisiones que constituyan conductas ilícitas o prácticas indebidas para obtener beneficios económicos. Para tal efecto se establecen auditorías externas en materia de recuperación de costos incurridos y contabilidad asociada al contrato.

De igual manera, se busca que todos los ciudadanos tengan acceso al contenido de los contratos y se cuente con la información precisa y clara respecto de la explotación de los hidrocarburos y los recursos que éstos generan.

Finalmente, la reforma alienta la participación ciudadana, al permitir el acceso a la información, al escrutinio y la rendición de cuentas de las utilidades que generan las empresas productivas. Se prevén cláusulas de transparencia en los contratos para consulta de cualquier interesado, obligando a la divulgación de pagos y contraprestaciones de los servicios que sean adquiridos.

De acuerdo con el titular de la Secretaría de Energía (SENER), Pedro Joaquín Coldwell, para que la reforma energética cumpla el cúmulo de promesas que ofrece, se debe garantizar la competencia, la transparencia y la rendición de cuentas, actuar con equidad y sentido ético, así como impedir la formación de monopolios.⁴

De esta forma la Asociación Mexicana de la Industria del Petróleo (AMIPE) se pronunció porque las leyes secundarias que serán discutidas en las próximas semanas promuevan la transparencia en las licitaciones y adquisiciones, asegurando la viabilidad de los proyectos energéticos. También se pretende facultar a la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) para realizar licitaciones, asignación de ganadores, suscripción y administración técnica de los contratos, así como la supervisión de los planes de desarrollo. La ley de contratos, por ejemplo, debe hacer que las empresas ganadoras de los mismos se apeguen a la legalidad y ofrezcan las mejores condiciones para el desarrollo del país.⁵

Se prevé que la SENER será la encargada de la selección de áreas, el diseño técnico de los contratos y los lineamientos técnicos asociados al proceso de licitación. En tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) establecerá las condiciones fiscales de las licitaciones y de los contratos. Con ello se busca evitar toda sospecha de una existencia de conflictos de interés entre quienes gobiernan y sus familias, o entre distintas administraciones gubernamentales que intenten favorecer a empresas determinadas.

⁴ "Consulta no tirará la Energética" en *El Excelsior*, publicado el 14 de enero de 2014 (consultado el 11 de abril de 2014).

⁵ "Industria nacional impulsa transparencia en sector energético", en *El Financiero*, publicado el 19 de marzo de 2014 (consultado el 11 de abril de 2014).

Mirada Legislativa

Núm.49

Comentarios finales

Dentro de las propuestas más importantes de la reforma energética en materia de combate a la corrupción, se encuentra la de aumentar las acciones de transparencia en la gestión de Pemex; por ejemplo, difundir por *Internet* las contrataciones que lleve a cabo este organismo con sus proveedores. Otra de las propuestas va encaminada a publicar las convocatorias de concursos de licitación en el *Diario Oficial de la Federación*, así como privilegiar su máxima publicidad y optar preferentemente por el empleo de recursos humanos y materiales de procedencia nacional. Así, casi todos los mecanismos de transparencia propuestos se enfocan a medidas tecnológicas para aumentar la rendición de cuentas a la sociedad por parte del gobierno, y de esta forma, la transparencia, así como el derecho a la información, constituye el núcleo central de la reforma energética en esta materia.

Mirada Legislativa

El presente número pertenece a la serie *Mirada Legislativa*
Si desea consultar algún documento, favor de entrar en contacto con la Dirección.

ML 1 Deuda en estados y municipios de México

ML 2 Dragon Mart y los intereses de China en el extranjero

ML 3 La policía comunitaria en México

ML 4 La reforma energética en México

ML 5 El mercado de las telecomunicaciones en México

ML 6 Panorama de la Juventud mexicana

ML 7 La cruzada contra el hambre en México

ML 8 Acciones locales y regionales para el control de armas perspectiva global

ML 9 Panorama de la niñez en México y el mundo

ML 10 Préstamos de la banca comercial: prioridad legislativa y de gobierno

ML 11 Situación, rezago y déficit de la vivienda en México

ML 12 Panorama del turismo internacional

ML 13 Panorama del turismo en México

ML 14 Fortalecimiento a la CONDUSEF

ML 15 Beneficios, ventajas y riesgos comerciales de la incorporación de México al acuerdo TTP

ML 16 Serie especial Elecciones Electorales Región 1

ML 17 Serie especial Elecciones Electorales Región 2

ML 18 Serie especial Elecciones Electorales Región 3

ML 19 Panorama de la discapacidad en México y el mundo

ML 20 Banca de desarrollo en México

ML 21 Supervisión ciudadana de publicidad de gobierno en medios de comunicación

ML 22 A 60 años del dercho femenino al voto: del sufragio a las cuotas de género

ML 23 Consumo de drogas en México y el mundo

ML 24 Panorama de la población indígena en México

Dirección General de Análisis Legislativo
Donceles No. 14, primer piso,
Col. Centro, Deleg. Cuauhtémoc,
06010, México D.F.

Contacto

Tel (55) 5722-4800 Ext. 2044, 2045 y 4831
amascott.ibd@senado.gob.mx

Mirada Legislativa

El presente número pertenece a la serie *Mirada Legislativa*
Si desea consultar algún documento, favor de entrar en contacto con la Dirección.

ML 25 El debate sobre el servicio profesional docente

ML 26 Día del Adulto Mayor

ML 27 Infraestructura y movilidad en México

ML 28 Eficacia del gasto público y transparencia

ML 29 El consumo de refrescos en la población mexicana y su impacto en la salud y economía de los hogares

ML 30 Gasto Federalizado en Educación

ML 31 Simplificación hacendaria

ML 32 Del avance legislativo a la participación real de las mujeres en los tres poderes de la Unión (parte II)

ML 33 Las aportaciones federales (Ramo 33) en la reforma fiscal

ML 34 Los migrantes indocumentados en su paso por México

ML 35 Envejecimiento de la población y seguridad social en México: un panorama general

ML 36 Reforma a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

ML 37 La figura del arraigo en México

ML 38 Reforma política del Distrito Federal

ML 39 Elecciones en México en 2014

ML 40 El trabajo de las Comisiones Ordinarias del Senado de la República en la LXII Legislatura (primer período del segundo año legislativo)

ML 41 El Acuerdo Para la Estabilidad Tributaria y la Reforma Hacendaria

ML 42 Cédula de Identidad Ciudadana y Registro Nacional de Población

ML 43 Cambios legislativos en el sector telecomunicaciones

ML 44 Reforma a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

ML 45 La pena de muerte en el mundo

ML 46 El Instituto Nacional Electoral y los comicios en las entidades federativas

ML 47 La infancia y el derecho a la supervivencia y al desarrollo

ML 48 Embarazo adolescente y sus consecuencias sociales

ML 49 La reforma energética y su vínculo con la transparencia presupuestaria

Dirección General de Análisis Legislativo
Donceles No. 14, primer piso,
Col.Centro,Deleg. Cuauhtémoc,
06010, México D.F.
Contacto
Tel (55) 5722-4800 Ext. 2044, 2045 y 4831
amascott.ibd@senado.gob.mx

Instituto Belisario Domínguez

Presidente	Senador Miguel Barbosa Huerta
Secretario	Senador Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Secretario	Senador Roberto Armando Albores Gleason
Secretario	Senador Ángel Benjamín Robles Motoya

Directora General de Análisis Legislativo

Dra. María de los Ángeles
Mascott Sánchez

Dr. Alejandro Navarro Arredondo

Mtra. Gabriela Ponce Sernicharo

Mtro. Cornelio Martínez López

Dr. Juan Pablo Aguirre Quezada

Mtra. Irma del Rosario Kánter Coronel

Lic. Alfredo Rafael Gracia Favela

Lic. Alejandro Hernández Garrido

Mirada 
Legislativa

Dirección General de Análisis Legislativo

Donceles No. 14, primer piso,
Col.Centro, Deleg. Cuauhtémoc,
06010, México D.F.

Contacto

Tel (55) 5722-4800 Ext. 2044, 2045 y 4831
amascott.ibd@senado.gob.mx

Este documento no expresa de ninguna forma la opinión de la Dirección General de Análisis Legislativo, del Instituto Belisario Domínguez ni del Senado de la República.

Mirada Legislativa es un trabajo académico cuyo objetivo es apoyar el trabajo parlamentario.