



**TRANSPARENCIA  
Y RENDICIÓN  
DE CUENTAS  
EN LA REFORMA  
ENERGÉTICA  
MEXICANA**

**UN CICLO DE  
MESAS REDONDAS**

**2 y 3  
de mayo de 2016**

**MEMORIA**



SEMINARIO UNIVERSITARIO  
DE TRANSPARENCIA

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México - 2016

*Instituto de Investigaciones Jurídicas*

*Programa Universitario de Estudios del Desarrollo*

*Seminario Universitario de Transparencia*

El texto de esta obra se publica bajo formas de licenciamiento que no permite un uso comercial de la obra original; permite la copia, la redistribución y la realización de obras derivadas; siempre y cuando éstas se distribuyan bajo las mismas licencias libres y se cite la fuente.

La presente obra está licenciada bajo un esquema Creative Commons Reconocimiento Compartir bajo la misma licencia (CC-BY-NC-SA)



*Diseño y formación: Nayatzin Garrido Franco*

## TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL SECTOR ENERGÉTICO

Gerardo R. Bazán Navarrete

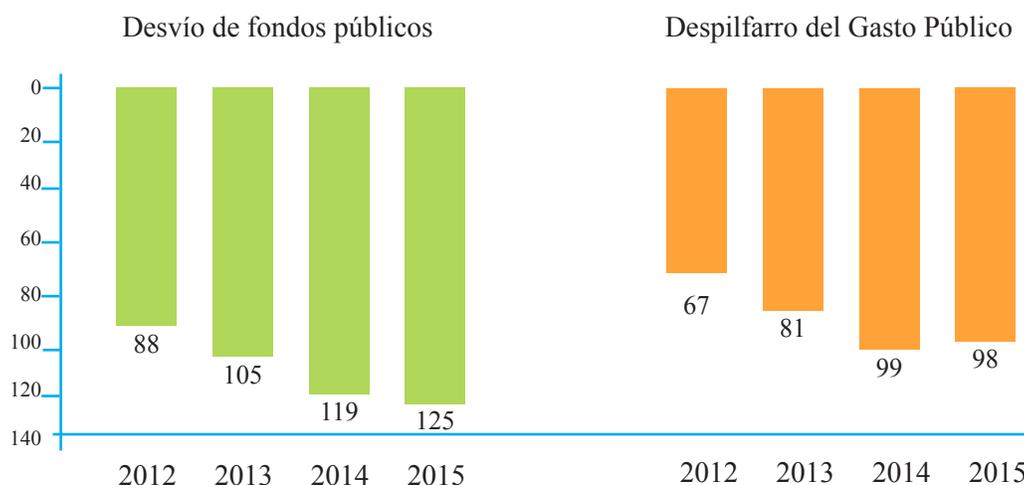
La prensa nacional y la extranjera, así como analistas mexicanos y de otros países, no dejan pasar un día sin hablar de la corrupción e impunidad en México.

David Shields, en sus artículos del mes de mayo publicados en el periódico *Reforma*, comenta el cambio de PEMEX y CFE, de organismos públicos descentralizados a empresas productivas del Estado, y se pregunta quién las vigilará, por lo que deduce que tendrán problemas de corrupción y transparencia.

Muchas instituciones y revistas coinciden con nuestros puntos de vista, por ejemplo, el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A.C. (CEESP), en su análisis económico del 6 de junio, dice textualmente “Pero además de la preocupación del entorno económico, la intranquilidad sobre los niveles de corrupción e impunidad se fortalecen al grado de que actualmente son considerados como dos de los principales factores que están afectando el ritmo de crecimiento.”

Existe inquietud de los inversionistas extranjeros por no atacar este problema.

Gráfica 1. México en el ranking del Foro Económico Mundial



Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado con datos del World Economic Forum.

En las revistas internacionales *Forbes*, *Newsweek*, *The Economist*, y en reuniones internacionales que se han desarrollado, como por ejemplo, la que se tuvo lugar en Londres en mayo de este año, México siempre ocupa un espacio importante en los aspectos de corrupción, ya que se considera un problema muy fuerte del país.

Queda claro que la corrupción no solamente se presenta en México, sino que es un problema mundial, pero la diferencia es que en otros países no existe la alta impunidad que tenemos, y que en otras latitudes existen organizaciones que trabajan en el establecimiento de instituciones adecuadas frente a este problema y se elaboran políticas públicas para atacarlo.

En los grupos y asociaciones internacionales como en el último *summit* realizado en Londres, se establecieron compromisos para resolver el problema.

Particularmente, el sector energético es un sector que se presta a la corrupción debido a la alta renta económica que produce.

La corrupción en este sector está muy bien documentada a nivel internacional y con una muy abundante bibliografía; destacan, por ejemplo, los análisis del Banco Mundial; en el sector eléctrico, los trabajos de Gulati y Rao mencionan las pérdidas anuales por corrupción en países en vías de desarrollo, que alcanzan cifras de miles de millones de dólares en gasto de capital.

El Consejo Mundial de Energía (WEC) publicó recientemente el documento *World Energy Issues Monitor 2015*, que trata sobre la situación predominante en diversos países en materia de energía y temas afines. Una de las características del documento es que los comentarios vertidos se basan en la opinión de expertos de cada país consultados por esa organización el año pasado.

Para el caso de México, el reporte señala que la problemática actual es que se llevan a cabo dos transiciones. Una a corto plazo y la segunda a mediano y largo plazos.

Manifiesta que la prioridad de la primera es el cambio de una estructura monopólica estatal que tiene lugar en las empresas que manejan los subsectores de petróleo y gas y electricidad.

Con relación a la transición a mediano y largo plazos, la problemática está concentrada en la descarbonación de la economía, para reducir la emisión de gases de efecto invernadero (GEI).

Al respecto, los expertos nacionales consultados por el WEC opinaron que las principales incertidumbres involucradas en ambas transiciones son:

- La política de los Estados Unidos

- La recesión global
- Los precios internacionales de los insumos, y
- La corrupción

Como se puede apreciar, tres de ellas se refieren a eventos externos y el restante es de carácter interno.

El proceso electoral en Estados Unidos está generando importantes incertidumbres ligadas a políticas públicas relacionadas con la economía nacional y el sector energético. Hay que recordar que el 80% de las exportaciones de México se dirige a Estados Unidos; adicionalmente, parte de esas incertidumbres está ligada a la seguridad en el suministro del gas natural, cuya importación desde ese país cada vez es mayor.

La recesión internacional y la volatilidad del precio de los insumos son preocupantes por el impacto financiero que causan en la industria energética y en los ingresos fiscales del país.

Con relación a la corrupción, señala el WEC que “la presión pública sobre el sector político ha crecido a tal grado que finalmente las dos Cámaras del Congreso están discutiendo propuestas importantes para crear una estructura legal que penalizaría su perjudicial práctica. Ahora la incertidumbre estriba en qué tanto se atreverá el sector político para legislar en la materia para crear leyes efectivas para reducir, si no eliminar, ese tipo de prácticas.”

El flagelo de la corrupción se encuentra en toda la cadena de los proyectos energéticos: las metodologías de planeación del desarrollo sectorial; la normatividad para la asignación de presupuestos para inversión y operación; los sistemas administrativos de supervisión y control de costos (incluyendo las pérdidas de electricidad y petrolíferos); los procedimientos para fijación de precios y tarifas; y la estructura legislativa en la materia, entre otros.

En la concepción de las obras, por ejemplo, algunos proyectos se deciden por consideraciones políticas, aunque no cumplan con objetivos de política pública.

Por esta razón en otros países, y me refiero al caso de Chile, existe una agencia nacional de inversiones que realiza análisis muy profundos de la utilidad de los proyectos: primero, que sean acordes con los objetivos del país, y luego que se realice una evaluación a *posteriori* del proyecto para ver si se cumplieron las estimaciones de rentabilidad social y las previsiones financieras. Asimismo, el organismo está blindando frente a ciclos electorales e intereses políticos a corto plazo.

Destaca que en Chile como en España el personal técnico permanece por encima de

un cambio de Gobierno. Desgraciadamente, en México, a pesar del Servicio Civil de Carrera, esto no se respeta y cada sexenio se incorporan muchos funcionarios que no tienen la preparación y experiencia requeridas.

Si se siguen los pasos desde la concepción del proyecto a su terminación hay buenos trabajos en México que demuestran este problema. Véase el trabajo realizado por la auditoría Superior de la Federación *Problemática General en Materia de Obra Pública*".

Los efectos de la corrupción se reflejan en:

- Mayor gasto de infraestructura
- Afectación a los modelos de negocio de las empresas
- Promoción de mercados informales
- Reducción tanto de la competitividad como de las posibilidades de corregir externalidades negativas de las actividades productivas
- Afectación de la confianza de los inversionistas
- Reducción del crecimiento económico..

Los factores de la producción han sido analizados por el Instituto Mexicano de la Competitividad, Transparencia Mexicana y las asociaciones industriales en México. Demuestran claramente que, por ejemplo, en el caso de la competitividad, basándose en el reporte de competitividad mundial 2016 del Institute for Management Development (IMD), México perdió seis lugares en su clasificación al pasar de la posición 39 a la 45, con retroceso en los cuatro factores económicos que se miden y que son: desempeño económico, eficiencia del Gobierno, eficiencia en los negocios, e infraestructura. La corrupción jugó un papel relevante en esta pérdida de posición.

Si también analizamos el último índice de bienestar de la OCDE para una vida mejor, México ocupa el penúltimo lugar de un universo de 38 países y aquí, también, el factor corrupción juega un papel relevante.

La corrupción tiene un efecto negativo en el desempeño de la economía y se refleja en mayor gasto en las obras, afecta al modelo de negocios de la empresa.

A mayor corrupción menor inversión bruta por trabajador, menor eficiencia fiscal y, por lo tanto, se promueve la informalidad y el menor gasto en educación, infraestructura y salud, elementos básicos para el desarrollo humano.

Los riesgos crediticios son mayores y se afecta la calificación del país. Reduce las posibilidades del gobierno para corregir las externalidades negativas de las actividades productivas. Promueve marcos regulatorios ineficientes y excesivos, que dan lugar a sobornos. Por esta razón, es elevada la correlación entre regulación abundante y nivel de corrupción.

El no tener aptitudes para el puesto que se desempeña aumenta la corrupción. Cuando el puesto se debe a compromisos políticos o de amistad, surge la tentación del soborno.

Como se mencionó arriba, otro factor que inhibe el crecimiento y que fomenta la corrupción es el gran número de leyes y reglamentos que se expiden. La reforma energética se está opacando por este tipo de factores que facilitan la corrupción. Como referencia y para comprobar esta aseveración, veamos lo que se tiene pendiente en la COFEMER al día de hoy. (Anexo 1.)

Para sustentar que no se está cumpliendo, el Consejo Coordinador Empresarial en sus análisis económicos del 30 de mayo y 6 de junio de 2016, dice textualmente: “las reformas estructurales no han mostrado avances, sino mas bien retrocesos”.

## Conclusiones

La corrupción es uno de los indicadores utilizados para explicar los niveles de desempeño económico. El sector energético es en extremo vulnerable a los problemas de corrupción. Los países con peores índices de corrupción tienen regulaciones abundantes y poco eficientes, dando lugar al soborno para disminuir la eficiencia en la regulación, aspecto que se ve reflejado en la reforma energética.

Transparencia Internacional señaló que el sector eléctrico y el petrolero se clasifican como altamente corruptos.

La ACFE, la Association of Certified Fraud Examiners, muestra que el 74 % de la corrupción se encuentra en el área de proyectos de inversión.

No hay una adecuada vigilancia a las empresas productivas del estado (PEMEX y CFE), ya que estas no rendirán cuentas y también, en lo que toca a testigos sociales, éstos ya no tienen importancia pues PEMEX y CFE pueden seleccionarlos, lo que es contrario a la práctica internacional.

Se ha despreciado la experiencia para atacar la corrupción, incrementando el amiguismo y la colocación de políticos en puestos técnicos. La corrupción del sector público disminuye la credibilidad y confianza en el mundo empresarial.

Esto sumado a otras omisiones o excesos de las leyes y reglamentos de la reforma, por ejemplo la mayor autoridad y discrecionalidad en esta materia que se le otorga a la Secretaría de Energía y la Comisión Reguladora de Energía, da lugar a que muchos inversionistas no tengan tanto entusiasmo en la reforma y aplacen sus decisiones de inversión.

## Recomendaciones

Se debe disponer de políticas públicas bien diseñadas que trasciendan los ciclos políticos. El ejecutivo federal ha reconocido, de manera explícita, que “un modelo energético agotado no solo genera ineficiencia de productividad, sino que no incentiva una industria energética transparente y abierta a la rendición de cuentas”.

Seguir muchas de las normas aplicadas en otros países en esta materia, por ejemplo la ley del soborno del Reino Unido.

Se han aplicado reglas de gobierno corporativo en las nuevas empresas productivas del Estado, pero falta llevarlas a buen puerto.

Eliminar el régimen de excepción para las nuevas empresas públicas, para que se propicie un adecuado cumplimiento de las leyes federales.

Tener una burocracia tecnificada y que evite los cambios políticos o el amiguismo, como sucede en España.

En las empresas energéticas debe tenerse la mayor transparencia para eliminar el estigma. Como bien lo señala la doctora Amparo Casar: “Este sector no tiene credenciales que mostrar en materia de honestidad”.

Debe desarrollarse un mecanismo social coordinado para supervisar y evaluar el desempeño presupuestal y económico de las empresas productivas del Estado.

En esta función las instituciones de enseñanza superior y la sociedad civil organizada pueden jugar un papel relevante.

**ANEXO 1****STATUS DE REGULACIÓN PENDIENTE EN COFEMER****ELECTRICIDAD: status de regulación - Proyectos publicados en el *DOF* (1/2)**

<b>Anteproyecto</b>	<b>DOF</b>
Disposiciones para la importación de energía eléctrica proveniente de una central en el extranjero conectada al SEN	16-dic
DACG en materia de verificación e inspección de la industria eléctrica	20-ene
DACG que establecen las bases normativas para autorizar unidades de inspección de la industria eléctrica	20-ene
Contrato de participante del mercado en la modalidad de usuario calificado	25-ene
Contrato de participante del mercado en la modalidad de generador	25-ene
Convenio Distribuidor-CENACE	25-ene
Contrato de participante del mercado en la modalidad de comercializador no suministrador	25-ene
Contrato de participante del mercado en la modalidad de suministrador	25-ene
Convenio Transportista-CENACE	25-ene
Acuerdo que determina el concepto de demanda y los requisitos para la agregación de Centros de Carga para ser considerados como Usuarios Calificados	26-ene
DACG para la operación y funcionamiento del registro de usuarios calificados	02-feb
Contrato de interconexión para centrales eléctricas interconectadas a la red nacional de transmisión o de distribución	03-feb

**ELECTRICIDAD: status de regulación - Proyectos publicados en el *DOF* (2/2)**

<b>Anteproyecto</b>	<b>DOF</b>
Contrato de conexión de acceso abierto para centros de carga a tensiones >1kv a la red de T&D.	04-feb
Contrato de interconexión para importar energía eléctrica con una central en el extranjero	08-feb
DACG para la operación del registro de comercializadores no suministradores	09-feb
DACG para la asignación de Usuarios calificados y generadores exentos a los suministradores de último recurso	09-feb
Disposiciones para prestación de los Servicios en la Red Nacional de T&D	16-feb
Protocolos para que el Centro Nacional de Control de Energía gestione la contratación de potencia en casos de emergencia	17-feb
Disposiciones para la Prestación del Servicio de Suministro Eléctrico	18-feb

Transparencia y rendición de cuentas en el sector energético

Requisitos y montos mínimos que los suministradores deberán celebrar relativos a la energía eléctrica, potencia y CEL	10-mar
Manual de Estado de Cuenta, Facturación y Pagos	15-mar
Manual de Solución de Controversias	16-mar
Manual de Garantías de Cumplimiento	16-mar
DACG para el Funcionamiento del Sistema de Gestión de Certificados y Cumplimiento de Obligaciones de Energías Limpias.	30-mar
Código de Red (criterios de eficiencia, confiabilidad, continuidad, seguridad del SEN)	08-abr
Criterios para la imposición de sanciones por incumplir obligaciones de energías limpias.	24-abr

ELECTRICIDAD: status de regulación - Proyectos pendientes de publicarse

<b>Anteproyecto</b>	<b>Fecha COFEMER</b>	<b>Carta</b>	<b>Ultimo Documento</b>
Manual de Pronósticos	12-oct	-	DTNF
Manual de Mercados de Energía de corto Plazo	28-sep	02-nov	DTNF
Manual de Liquidaciones	28-sep	02-nov	DTNF
Manual del Sistema de información del Mercado	28-sep	02-nov	DTNF
Disposiciones sobre Tarifas para las Actividades de los Servicios Conexos no incluidos en el Mercado de Potencia y Reservas Reactivas	16-oct	-	Dictamen parcial NO final
Acuerdo por el que la CRE establece los criterios para el ingreso requerido de T&D los costos relacionados a los contratos o asociaciones a que se refieren los artículos 30 y 31 de la LIE	26-nov	11-dic	DTF
Medición para Liquidaciones	04-dic		DTNF
Manual de Importaciones y Exportaciones	04-dic		DTNF
Manual de Asignación de Derechos Financieros de Transmisión Legados	11-dic		DTNF
Manual de Transacciones Bilaterales y Registro de Contratos de Cobertura	11-dic		DTNF
Manual de Registro y Acreditación de Participantes del Mercado	11-dic		DTNF
Manual de Contratos de Interconexión Legados	11-dic		DTF
Manual de requerimientos de TIC	14-ene		Solicitud de baja

DTNF: Dictamen Total No Final

DTF: Dictamen Total Final 30

Gas natural: status de regulación

<b>Anteproyecto Publicación</b>	<b>DOF</b>
DACG Transporte	13-ene
Directiva de Precios	15-feb
Regulación Asimétrica PEMEX	15-feb
TCGVPM y LOCFSE	19-feb

Pendientes por publicarse:

<b>Anteproyecto</b>	<b>Fecha de Publicación</b>	<b>Carta CCE</b>	<b>Último documento emitido por COFEMER</b>
DACG Distribución	14-oct		DTNF
Cambio de Nominación Anual por Trimestral	27-oct	26-oct	Solicitud de baja