Mecanismos de control y rendición de cuentas de PEMEX: retos y propuestas para su fortalecimiento

Aroa de la Fuente López

Mecanismos de control
y rendición de cuentas de PEMEX:
retos y propuestas para su fortalecimiento

Aroa de la Fuente López

Mecanismos de control y rendición de cuentas de PEMEX: retos y propuestas para su fortalecimiento

Aroa de la Fuente

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

Esta publicación analiza los mecanismos de control y rendición de cuentas de Petróleos Mexicanos (PEMEX).

Las actividades del proyecto y la publicación contaron con el apoyo del Revenue Watch Institute.

Diseño: Marco Partida

2011 Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.
Cerrada de Alberto Zamora, 21, Col. Villa Coyoacán, C.P. 04000, México D.F.

ISBN: 978-607-7631-06-4

Impreso en México

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, es una asociación civil plural, independiente, sin afiliación partidista y horizontal que busca avanzar hacia la democracia sustantiva. Fundar se dedica a la incidencia y monitoreo de políticas e instituciones públicas por medio de la investigación aplicada, la reflexión crítica y propositiva, la experimentación y la vinculación con actores civiles, sociales y gubernamentales.

El trabajo de Fundar parte de una concepción integral de los derechos humanos, del reconocimiento explícito de la necesidad de incorporar y promover la perspectiva de género, la participación ciudadana, la justicia social y la protección del medio ambiente. Estos principios se complementan con un esfuerzo por encontrar soluciones creativas a los problemas que el país enfrenta y formular propuestas caracterizadas por el rigor en la investigación y la interdisciplinariedad.

Fundar se creó en enero de 1999 por un grupo de personas con trayectorias en diferentes disciplinas, con el objetivo de desarrollar mecanismos para la participación ciudadana, identificar modelos de acción que hayan tenido éxito en otros países y experimentar con nuevos modelos que puedan contribuir a resolver problemas sociales específicos.

www.fundar.org.mx

CONTENIDO

I. Introducción 7

II. Retos para un efectivo control de PEMEX 9

2.1. Configuración del Consejo de Administración de PEMEX 9

2.2. Mecanismos de transparencia, control y rendición de cuentas de PEMEX 11

2.2.1. Mecanismos internos 11

2.2.2. Mecanismos externos 16

III. Conclusiones 21

Glosario de Términos 25

Bibliografía 27

I. INTRODUCCIÓN

En México, la explotación de los hidrocarburos genera una gran cantidad de recursos que, al ser el petróleo un bien nacional, constituyen una parte importante de los ingresos del sector público presupuestario. Asimismo, son recursos públicos los que financian el presupuesto de Petróleos Mexicanos (PEMEX) que, de acuerdo a los Artículos 25, 27 y 28 constitucionales, es la entidad pública encargada de llevar a cabo dicha explotación en nombre de la nación. Por lo tanto, la correcta gestión de la paraestatal es un punto nodal para asegurar que dichos recursos se gasten adecuadamente y salvaguarden el interés público. Además, la industria petrolera es un sector estratégico para la seguridad energética y un motor de desarrollo para el país. Por esta razón, no sólo es importante que los recursos de PEMEX sean utilizados correctamente, sino que sean destinados a aquellos proyectos y actividades que mejor respondan al desarrollo económico y social del país. Para garantizarlo, es necesario que la paraestatal sea dirigida y gestionada de manera transparente, eficiente, responsable y en función del interés público.

Sin embargo, varios datos hacen dudar que esta gestión cumpla con las características citadas. Algunos hechos que sustentan esta afirmación son los casos de corrupción que continuamente involucran a la paraestatal y a los trabajadores de la misma,[1] las dudas sobre la rentabilidad y pertinencia de embarcarse en ciertos proyectos o de explotar determinados yacimientos,[2] así como la preocupante caída de la producción de hidrocarburos que se viene registrando[3] y la falta de restitución de las reservas probadas.[4] Asimismo, la situación financiera de PEMEX es alarmante ya que desde 2009 sus pasivos superan a los activos y, por lo tanto, su patrimonio es negativo.[5] A todo ello se suman los accidentes que periódicamente se producen en instalaciones de PEMEX, los cuales ponen en peligro a

[1] Un ejemplo reciente involucró a catorce funcionarios de PEMEX, quienes manipularon y pagaron sobreprecios (18% más del precio general de mercado) en la renta de cinco buques tanques a la empresa Ocean Mexicana.
El Universal, *La SFP inhabilita a 14 empleados de PEMEX*, 2011, en http://www.eluniversal.com.mx/nacion/183269.html

[2] Un caso emblemático es la explotación del yacimiento Chicontepec (Aceite Terciario del Golfo) en los estados de Veracruz y Puebla. Varias voces expertas, como el Grupo Ingenieros PEMEX Constitución del 17, han denunciado la nula rentabilidad de este proyecto y el incumplimiento de los objetivos de producción del mismo. Asimismo, la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) -órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía (SENER) y encargado de la regulación del sector hidrocarburos- ha señalado que los resultados del proyecto no justifican la gran cantidad de recursos invertidos, inversión superior a cualquier otro proyecto de la Administración Pública Federal. Por ello, ha recomendado que se paralicen los trabajos hasta que PEMEX cuente con las herramientas para explotar eficientemente el yacimiento y pueda obtener rendimientos en beneficio de la nación. A pesar de estos argumentos, la empresa ha desoído sistemáticamente estas recomendaciones y Chicontepec sigue siendo la apuesta de inversión más importante de la paraestatal.
Grupo Ingenieros PEMEX Constitución del 17, *El "Diagnóstico: Situación de Pemex" analizado por el Grupo Ingenieros PEMEX Constitución del 17*, Autor, México DF, 2008.
CNH, *Proyecto Aceite Terciario del Golfo. Primera revisión y recomendaciones,* 2010, disponible en http://www.cnh.gob.mx/_docs/ATG/ATG_primera_revision_8abril.pdf
ElGolfo.info, *Apuesta PEMEX a Chicontepec*, 2011, disponible en http://www.elgolfo.info/elgolfo/nota/57669-apuesta-pemex-a-chicontepec/

[3] Desde 2004, cuando se producían 3,383 miles de barriles diarios (mbd) de crudo, la producción no ha dejado de disminuir: en 2010 se produjeron 2,576 mbd. PEMEX, *Indicadores Petroleros*, 2010, disponible en http://www.ri.pemex.com/index.cfm?action=content&sectionID=16&catID=12155

[4] En 2004, las reservas probadas se situaban en 15,123 millones de barriles de petróleo crudo equivalente (MMbpce). En 2011, las reservas se encuentran en 13,800 MMbpce. *PEMEX, Reservas de Hidrocarburos*, 2009, disponible en http://www.ri.pemex.com/index.cfm?action=content&sectionID=134&catID=12201

[5] En 2009, PEMEX tenía un patrimonio negativo de -18,253 millones de pesos. Para marzo de 2011 ya ascendía a -111,103millones de pesos.
Fundar, PEMEX. *Balance General*, 2010, disponible en http://www.fundar.org.mx/ingresospetroleros/2abase/balancegeneralpemex.htm

sus trabajadores, a la población y causan cuantiosos daños humanos, ambientales y materiales.[6] Una gestión adecuada de la industria no supone únicamente que los proyectos sean rentables y eficientes o que se lleven a cabo trabajos de exploración para restituir las reservas probadas, sino que además, debe orientar a la empresa a ser responsable y a disminuir al mínimo posible los impactos negativos de sus actividades.[7] Los hechos señalados suponen que la sostenibilidad de la industria petrolera a mediano y largo plazo queda en entredicho y, por lo tanto, peligra una de las fuentes de recursos y desarrollo más importantes de México.

Tomando en cuenta que la estructura de control y de rendición de cuentas de una institución juega un papel central para asegurar el buen gobierno, una toma de decisiones correcta y corregir las desviaciones y malas prácticas en la gestión. Para ello, el documento se divide en dos apartados. En el primero se analizan los retos para el efectivo control de PEMEX. Por un lado, se presentan los retos derivados de la configuración de su Consejo de Administración: se exponen las implicaciones que se presentan al otorgar a los secretarios de estado un gran peso en la toma de decisiones y, por lo tanto, en la gestión de la paraestatal. Por otro lado, se estudian los desafíos que emanan de la estructura de los mecanismos de control y rendición de cuentas de la paraestatal. Finalmente, se presentan algunas conclusiones que pretenden abrir el debate y la discusión sobre un tema tan importante como lo es el apropiado manejo de PEMEX, entidad pública a cargo de la industria petrolera nacional.

[6] Uno de los peores accidentes de los últimos años tuvo lugar en diciembre de 2010 en San Martín Texmelucan (Puebla), donde se produjo la explosión de un ducto. Como resultado, fallecieron más de treinta personas, hubo más de 50 heridos y 115 viviendas quedaron destrozadas. A más de dos meses de la tragedia, las razones del accidente aún no han sido esclarecidas; sin embargo, se barajan dos posibles causas: el mal estado del ducto o una toma clandestina. Cualquiera de las dos razones pone al descubierto la poca capacidad de la empresa ya sea para dar mantenimiento o para vigilar sus instalaciones de manera adecuada.
El Universal, *Suben a 30 los muertos por explosión en Puebla*, 2011, disponible en http://www.eluniversal.com.mx/notas/736242.html

[7] Para compensar a la población que habita en lugares donde hay actividad petrolera, PEMEX otorga Donaciones y Donativos. Un estudio realizado en 2007 por Fundar y la Asociación Ecológica Santo Tomás puso de manifiesto el uso político de estos recursos, la falta de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas y la falta de control por parte de PEMEX de los recursos otorgados. Si bien, a raíz de este estudio se logró que la paraestatal comenzara a publicar información sobre el destino y uso de estos recursos, sigue siendo cuestionable el impacto real de estos recursos sobre el bienestar y desarrollo de la población afectada. Pirker, K., Arias Rodríguez, J.M., e Ireta Guzmán, H., *El acceso a la información para la contraloría social. El caso de Donaciones y Donativos de PEMEX a Tabasco,* Fundar, México, 2007. Disponible en línea en http://www.fundar.org.mx/pdf/pemexALL.pdf

II. RETOS PARA UN EFECTIVO CONTROL DE PEMEX

En este apartado se presentan los desafíos que existen para el efectivo control de PEMEX derivados de la combinación de su estructura administrativa y de la institucional de fiscalización, control y rendición de cuentas, la cual está encargada de la vigilancia de la paraestatal. Con el ánimo de abonar al campo de las soluciones, se presentan algunas recomendaciones sobre los cambios necesarios para asegurar una adecuada gestión de PEMEX, sin pretender agotar las posibles acciones.

2.1. Configuración del Consejo de Administración de PEMEX

PEMEX pertenece a la rama paraestatal de la Administración Pública Federal. Posee personalidad jurídica y patrimonio propio, así como autonomía de gestión. Sin embargo, al pertenecer al sector energético es indirectamente dependiente del titular del Ejecutivo, a través de la Secretaría de Energía, máxima autoridad en el sector. Estas características se determinan en la Ley Federal de Entidades Paraestatales.[8] Esta misma legislación señala que la dirección y administración de PEMEX recaen en el Consejo de Administración y en el Director General.[9] Éste último es designado por el Ejecutivo, sin necesidad de ser ratificado por el Legislativo. Lo mismo ocurre con el Presidente del Consejo, el cual es el Titular de la Secretaría de Energía (SENER).[10]

En cuanto a la composición del Consejo, la Ley de PEMEX señala que éste debe estar integrado por quince miembros: cuatro consejeros profesionales, cinco miembros del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) y seis representantes del Estado. Estos últimos son integrantes del Poder Ejecutivo[11] y son designados exclusivamente por el Presidente de la República -tal y como lo establecen la citada Ley de Entidades Paraestatales y la Ley de la Administración Pública Federal- y no hay participación del Congreso o de alguna de sus Cámaras en la designación de los mismos. En el caso de los consejeros profesionales, aunque también son designados por el Ejecutivo, éstos deben ser ratificados por mayoría absoluta por el Senado, lo cual establece formalmente un mecanismo de contrapeso. Finalmente, los representantes sindicales son designados por el STPRM y se escogen entre los miembros que formen parte de la plantilla de PEMEX.

La inclusión de la figura del **Consejero Profesional** fue una de las novedades de la Reforma Energética de 2008. El interés de esta figura reposa principalmente en dos razones. La primera, que los consejeros profesionales tienen la posibilidad de añadir criterios técnicos, profesionales y de largo alcance a las decisiones que se toman en el Consejo. Esto último es posible porque el periodo de funciones de los consejeros es de seis años con la posibilidad de reelegirse por otro periodo igual. La segunda razón es que el nombramiento de los consejeros es ratificada por el Senado[12] -la propuesta de reforma inicial presentada por el Ejecutivo no la contemplaba y fue durante la negociación que se aprobó el mecanismo.

[8] Ley Federal de Entidades Paraestatales, 2008.
[9] La misma normatividad aplica para cada una de las subsidiarias de Pemex (Ley Orgánica de PEMEX, 2006).
[10] Ley Federal de Entidades Paraestatales, Artículo 18.
[11] Los representantes del Estado son: la Secretaria de Energía (quien lo preside), el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, la Jefa de la Oficina de la Presidencia de la República, el Secretario de Economía y el Secretario de la Función Pública. PEMEX, *Consejo de Administración*, 2010, disponible en http://www.pemex.com/index.cfm?action=content&sectionID=1&catID=7
[12] Artículo 11 de la Ley de PEMEX, 2008.

Dicha ratificación presenta beneficios en dos sentidos. Para empezar, aunque el nombramiento siga siendo una decisión política, reduce la discrecionalidad de la decisión. En segundo lugar, fomenta el diálogo y la negociación política durante el proceso, al integrar los intereses de los partidos representados en el Senado. Además, también puede "servir como un medio para hacer participar a la opinión pública en la revisión de las designaciones presidenciales",[13] al abrir el proceso de selección de candidatos ya que propicia una discusión amplia, pública y participativa.

A pesar de la importancia de incluir la figura del consejero profesional en el Consejo de Administración, el Ejecutivo, por ley, continúa concentrando en buena medida el poder en la toma de decisiones de la paraestatal. Los consejeros del Estado son los únicos que pueden tomar decisiones relacionadas con algunos aspectos del presupuesto[14] y tienen más peso en las atribuciones que la ley otorga al Consejo. Por ejemplo, en la conducción central y dirección estratégica de PEMEX y la vigilancia y evaluación de su desempeño, entre otras.[15]

Además, el Consejo sólo sesiona si hay mayoría de consejeros del Estado entre los asistentes[16] y, en caso de empate en las votaciones, el Presidente del Consejo -que como señalamos siempre será el Secretario de Energía- tendrá voto de calidad. Sumado a lo anterior, aunque la ley establece que para que una propuesta sea aprobada debe contar con al menos el voto de dos consejeros profesionales, en la siguiente sesión en que ésta sea discutida podrá ser aprobada por mayoría simple.[17] Por otro lado, los consejeros del Estado son mayoría en los comités de apoyo, los cuales fueron creados con la Reforma Energética de 2008 (ver la Tabla 1) y cuyas resoluciones se toman por mayoría simple por los asistentes.[18]

Tabla 1
Configuración de los Comités del Consejo de Administración de PEMEX

	Consejeros	
Comité	**Estado**	**Profesionales**
Auditoría y Evaluación del Desempeño	4	3
Estrategia e Inversiones	4	3
Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios	4	2
Transparencia y Rendición de Cuentas	3	2
Remuneraciones	3	3
Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable	4	2
Desarrollo e Investigación Tecnológica	3	2

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de PEMEX a través de Infomex, 2010

[13] Nacif, B., *El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra Ediciones S.A., México DF, 2005, p. 20.
[14] Artículo 9 de la Ley de PEMEX. El Artículo 10 del Reglamento de dicha ley determina que "se entenderán como temas presupuestales los referentes a la programación, presupuestación y ejecución del gasto en materia de servicios personales, incluyendo la constitución de las reservas que corresponden" (p. 31).
[15] Artículo 19 de la Ley de PEMEX.
[16] Artículo 16 de la Ley de PEMEX.
[17] Artículo 15 de la Ley de PEMEX.
[18] Artículo 20 del Reglamento de la Ley de PEMEX.

La tabla anterior pone de manifiesto la dificultad que enfrentan los consejeros profesionales para que sus opiniones influyan o modifiquen las decisiones cuando éstas no coincidan con la postura de los demás miembros del Consejo. Al mismo tiempo, hay que tomar en cuenta que, pese al propósito que tienen los consejeros profesionales de aportar objetividad y elementos técnicos y profesionales para la toma de decisiones, existe la posibilidad de que en su actuar interfieran otros intereses, como pueden ser los personales, los políticos y/o los de terceros.

Por todo lo señalado, la inclusión de los consejeros profesionales no puede ser ni es la única respuesta a los problemas que se señalaron en la introducción y los que motivaron la Reforma Energética de 2008. Para que PEMEX funcione adecuadamente y lo haga con base en el interés público general, es necesaria la combinación de diversos elementos. Por ello, más allá de la introducción del Consejero Profesional, deben existir **mecanismos de control y rendición de cuentas** de las decisiones y actuaciones de todos los consejeros que conforman el Consejo de Administración, incluyendo al Director General. Estos mecanismos deben permitir una vigilancia adecuada de la gestión de los recursos y de la administración de la paraestatal para que se pueda determinar si están respondiendo a estándares de eficiencia, responsabilidad y calidad, de acuerdo al interés nacional de corto, mediano y largo plazo, así como corregir posibles desviaciones y malas prácticas.

2.2 Mecanismos de control y rendición de cuentas de PEMEX

Diversos mecanismos conforman la configuración institucional de control y rendición de cuentas de PEMEX. Esta estructura juega un papel crucial para disminuir la discrecionalidad en la toma de decisiones del Ejecutivo y vigilar que los funcionarios cumplan y no excedan sus responsabilidades y obligaciones. Además, posibilita, en segunda instancia, el combate a la corrupción y hace más eficiente la gestión de la paraestatal y el uso de los recursos públicos.

La reforma de 2008 supuso algunas novedades en esta materia ya que introdujo nuevos mecanismos tanto de transparencia como de control. Se crearon el Comité de Transparencia y Rendición de Cuentas, el Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño –ambos son comités de apoyo al Consejo de Administración para la transparencia y la vigilancia interna- y se introdujo la figura de un Comisario. Todos éstos se sitúan al interior de la paraestatal. En cambio, no reforzó, mejoró ni aumentó las atribuciones de los ya existentes Órganos Internos de Control (OIC), la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y el Congreso.

Para fines analíticos, presentamos los mecanismos de fiscalización y control agrupados en internos y externos. Los internos son aquellos mecanismos que se encuentran dentro de la Administración Pública Federal, es decir, del Poder Ejecutivo, mientras que los externos ejercen el control desde instancias ajenas a la misma.

2.2.1. Mecanismos internos

Existen diversos mecanismos internos de control de PEMEX, los cuales se exponen a continuación.

El **Comité de Transparencia y Rendición de Cuentas,**[19] según lo establecido en la Ley de PEMEX, es el encargado de proponer al Consejo de Administración, siguiendo las mejores prácticas en la materia, la información de PEMEX que es relevante para su publicación y las normas para su divulgación. En este sentido, el Consejo encargó al Comité en junio de 2009 la elaboración de *una propuesta de lineamientos*

19 Artículos 22 y 29 de la Ley de PEMEX.

de comunicación de información relevante hacia el exterior de la empresa, con el objeto de centralizar y contar con un único canal responsable de evaluar dicha información, para establecer la política formal de la empresa al respecto.[20]

Cabe preguntarse qué entiende PEMEX por "mejores prácticas" en la materia o por "información relevante". Estas preguntas son especialmente importantes a la luz de que, como establece el primer artículo de la citada ley, "Petróleos Mexicanos y los organismos subsidiarios que se constituyan se sujetarán, en primer término, a lo establecido en esta Ley, su Reglamento y, sólo en lo no previsto, a las disposiciones legales que por materia corresponda".[21] De esta manera, cabe la duda de si las decisiones del comité podrían vulnerar el principio de máxima publicidad establecido en el Artículo 6º de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP) y en el artículo 6º constitucional, así como otras disposiciones sobre difusión de información específica establecidas en diferentes leyes.[22] Esto podría dar como resultado una transparencia limitada, la cual es definida a partir de los propios criterios de la paraestatal. Si ya existe una Ley en la materia, la cual establece los criterios de divulgación y confidencialidad, ¿por qué no se establece claramente que las decisiones del comité en materia de transparencia deben sujetarse a dicha ley, la cual emana del artículo 6º constitucional?

Actualmente, existen numerosos temas donde la información sobre PEMEX o bien no existe o es insuficiente. Un ejemplo de ello son los procesos de licitación y contratación. Si bien existe la página web CompraNet como "sistema para monitorear la relación entre el gobierno y sus proveedores" con el objetivo de "incrementar los estándares de transparencia y evitar prácticas corruptas",[23] la información que se publica es tan escasa que no sirve para alcanzar dicho objetivo. Además, PEMEX no está proporcionando información que la ley le obliga a hacer pública. Por ejemplo, el fallo de las licitaciones.[24]

De esta manera se dificulta el monitoreo del proceso de toma de decisiones de los funcionarios encargados de otorgar los contratos. Si bien contamos con información de a quién se le ha entregado un contrato, no conocemos el *porqué*, es decir, las razones que justifican las decisiones.[25] Además, no se publican los documentos finales de los contratos que celebra la paraestatal con privados. Tener acceso a los mismos es fundamental para conocer las condiciones y las cláusulas específicas de cada uno (fiscales, pagos, responsabilidad por daños y accidentes, compensación a comunidades, etc.). Sin esta información, es imposible valorar si las condiciones pactadas son las más beneficiosas para PEMEX y, por ende, para la Nación; si representan la mejor inversión en términos de la gran cantidad de recursos públicos involucrados;[26] y si se salvaguardan los intereses de la población y del medio ambiente, entre otros.

---

[20] Comité de Transparencia y Rendición de Cuentas, *Algunos lineamientos generales de comunicación de Petróleos Mexicanos hacia el exterior de la entidad*, 2009. Documento entregado a Fundar a través de Infomex.
[21] Ley de PEMEX, p. 1.
[22] Por ejemplo, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, 2009, y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, 2009.
[23] Cejudo Ramírez, G.M., *Todas las piezas en su lugar: La arquitectura institucional de la rendición de cuentas en México*, 2005, p. 60. Disponible en http://www.asf.gob.mx/pags/certa/5Cert amen.pdf
[24] Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, 2009. Dicha Ley establece, en su artículo 39, que la convocante de una licitación deberá emitir un fallo que se difundirá a través de CompraNet. Este fallo deberá incluir, entre otra información, "la relación de licitantes cuyas proposiciones se desecharon, expresando las razones legales, técnicas o económicas que sustentan tal determinación e indicando los puntos de la convocatoria que en cada caso se incumpla" y "nombre del licitante a quien se adjudica el contrato, indicando las razones que motivaron la adjudicación, de acuerdo a los criterios previstos en la convocatoria, así como el monto de la proposición" (p. 22).
[25] Como señala Andreas Schedler, dos de las dimensiones básicas de la rendición de cuentas de los servidores públicos son la informativa (informar sobre sus decisiones) y la argumentativa (explicar tales decisiones). Schedler, A., *¿Qué es Rendición de Cuentas?*, IFAI, México DF, 2004. Disponible en http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/rend_ctas_IFAI.pdf
[26] De acuerdo a lo señalado por la Secretaría de la Función Pública en 2010, el 38.28 por ciento del total de recursos utilizados para licitaciones de obras públicas y servicios relacionados del Gobierno Federal fue ejecutado por PEMEX, así como el 52.97 por ciento del total de recursos para licitaciones en Adquisiciones y Servicios del Gobierno Federal. Es decir, PEMEX ejerció de enero a junio de 2010 cerca de 113 mil millones de pesos en licitaciones. SFP, *Cuarto Informe de Labores 2010*, disponible en http://www.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/TRANSPARENCIA/Informes_de_Labores_E/4to-informe-de-labores-sfp.pdf

Además, el Comité de Transparencia y Rendición de Cuentas también es el encargado de proponer los mecanismos de rendición de cuentas del organismo al Consejo, el cual decidirá si los acepta o no. Para una efectiva rendición de cuentas, se requieren tres elementos: la obligación de los funcionarios públicos a informar sobre sus acciones y a justificar las mismas,[27] y la capacidad de imponer sanciones a aquellos funcionarios que hayan faltado a sus obligaciones o hayan incurrido en violaciones de sus deberes.[28] En este sentido, sumado a lo ya apuntado en cuanto a la transparencia, ¿es deseable que las mismas personas encargadas de tomar las decisiones y de administrar la gestión de la paraestatal, sean también las encargadas de definir los mecanismos de rendición de cuentas?

Actualmente, ya existe legislación en la materia,[29] la cual establece los mecanismos de rendición de cuentas de la Administración Pública Federal, a saber, la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de Control. Por lo tanto, cabe preguntarse cuál es el valor agregado de que el Comité de Transparencia sea el encargado de proponer mecanismos en este sentido. Sería más deseable que el Comité estuviera encargado de coordinarse con los mecanismos ya existentes. Esto con el objetivo de impulsar la cultura de la rendición de cuentas al interior de la paraestatal, mejorar los dispositivos existentes para la comunicación de las decisiones tomadas y las acciones llevadas a cabo, así como la justificación de las mismas, facilitar las investigaciones y coadyuvar en la identificación de responsables.

Aunque la creación del Comité de Transparencia y Rendición de Cuentas sí supuso un avance, al reconocer e institucionalizar en PEMEX la necesidad de articular acciones en pro de la transparencia y la rendición de cuentas, aún es necesario seguir avanzando en este sentido. Por ello, se deben incluir modificaciones a la Ley de PEMEX para adecuarla a lo estipulado en el artículo 6º constitucional y al artículo 6º de la LFTAIP. Así, las atribuciones del Comité de Transparencia y Rendición de cuentas deben limitarse a poner en marcha las acciones necesarias para transparentar la información de la paraestatal con base en la ley, y no con base en los criterios discrecionales de un comité interno de la paraestatal. Así como a coordinarse con los órganos de rendición de cuentas existentes.

Asimismo, PEMEX debe comenzar a publicar inmediatamente la información a la que está obligado y aquella otra que, aunque no especificada en las leyes, es fundamental para valorar la gestión de la paraestatal. La información que no pueda hacerse pública deberá ceñirse únicamente a aquella señalada como confidencial, durante el periodo estipulado en la citada ley de transparencia. De esta manera, tanto el Poder Legislativo como la ciudadanía podrían tener acceso a los elementos que les permitan conocer cómo está siendo gestionada y cómo se están gastando los recursos de la paraestatal. Y también el alcance de sus programas y proyectos para la adecuada explotación de los hidrocarburos a largo plazo y la conducción central y dirección estratégica de la industria petrolera.[30]

Por su parte, el **Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño**[31] se encarga de designar, supervisar y evaluar al **Auditor Externo**,[32] así como de realizar la evaluación del desempeño de la paraestatal. Esta última función es de gran importancia ya que representa la valoración, más allá del ejercicio o no de los

[27] En México, las obligaciones de los funcionarios públicos quedan establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
[28] Peruzzotti, E., *Marco conceptual de la rendición de cuentas*, 2008, disponible en http://cgrw01.cgr.go.cr/pls/portal/docs/PAGE/CTRC/ARCHIVOS/TAB2326766/PERUZZOTTI%20II.PDF
[29] Ley de la Administración Pública Federal, 2009 y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 2009.
[30] Objetivos de PEMEX (artículo 3º de su Ley).
[31] Artículos 22, 23 y 29 de la Ley de PEMEX.
[32] Artículo 33 de la Ley de PEMEX. El Auditor Externo es el encargado de realizar el dictamen de los estados financieros de PEMEX.

recursos, del cumplimiento de los objetivos y metas de los programas y proyectos de la empresa. Esta evaluación es fundamental para detectar fallas y realizar las modificaciones necesarias en caso de que no se estén obteniendo los resultados esperados.

A pesar de la importancia de dicha evaluación, se corre el riesgo de que no tenga un impacto real en la mejora de la gestión de la paraestatal ya que la aplicación de los resultados que servirían para corregir las fallas detectadas queda únicamente al criterio del Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño y del Consejo de Administración. Esto se debe a que otros mecanismos de control de PEMEX no tienen autoridad en materia de desempeño. Así, los Órganos Internos de Control (OIC) no pueden realizar evaluaciones de desempeño y, si en el ejercicio de sus funciones llegaran a descubrir situaciones que impactan en el desempeño, deben limitarse a reportarlas al Comité, quien determinará el inicio o continuación de las auditorías correspondientes.[33] Mientras tanto, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), si bien puede fiscalizar el desempeño, sólo puede realizar recomendaciones ante irregularidades que fueron detectadas durante la realización de sus auditorías.[34] Esta situación puede conllevar a que el incumplimiento de los objetivos y metas quede impune y a que la motivación para cambiar esta situación sea reducida.

En este sentido, es necesario extender la función de evaluación del desempeño y el establecimiento de medidas correctoras a los otros mecanismos de control, especialmente a la ASF, ya que es un órgano externo de fiscalización, independiente del Poder Ejecutivo. Además, en lo que respecta a sus funciones, el Comité debería estar obligado a informar de sus hallazgos a las autoridades competentes de control, para que éstas investiguen y, en su caso, apliquen las sanciones correspondientes.

Con los cambios realizados al marco legal de PEMEX también se creó la figura del **Comisario,**[35] quien tiene a su cargo realizar un reporte anual sobre la veracidad, suficiencia y racionalidad de la información presentada por el Consejo de Administración al Ejecutivo. Además, debe realizar actividades de prevención de la corrupción y vigilar que se cumpla con la normatividad.[36] Cabe destacar que es el mismo Ejecutivo el encargado de designar a la persona que ocupará el cargo de Comisario, sin participación alguna del Legislativo. Este proceso de nombramiento plantea dudas sobre su imparcialidad en la realización de dicho informe -no olvidemos que parte de los integrantes del Consejo son representantes de diferentes secretarías federales. Además, no existe evidencia o información sobre si se está realizando este documento o no. En todo caso, no se ha publicado en la página de PEMEX pese a que la Ley lo obliga.[37] Por ello, se deben tomar las medidas necesarias para que comience a publicarse.

Además de estos mecanismos internos que PEMEX ha establecido para la transparencia y el control de su funcionamiento, la paraestatal, por su naturaleza, está sometida a la estructura de control de la Administración Pública Federal, a través de los **Órganos Internos de Control (OIC)** de la Secretaría de la Función Pública (SFP). En total, hay cinco OIC,[38] cuyos titulares los designa el Ejecutivo por conducto de la SFP.[39] Sus funciones van desde recibir las denuncias y quejas por el incumplimiento de las obligaciones

[33] Artículo 35 de la Ley de PEMEX.
[34] Artículo 74 de la Constitución, 2010.
[35] Artículos 33 y 34 de la Ley de PEMEX.
[36] Pardo, M.C., "Los mecanismos de Rendición de Cuentas en el ámbito Ejecutivo de Gobierno", en M. Merino, S. López Ayllón y G. Cejudo (coords.), *La estructura de la Rendición de Cuentas en México*, UNAM, México DF, 2010, pp. 29-86.
[37] Estatuto de PEMEX, 2009.
[38] Uno por Pemex Corporativo y uno por cada subsidiaria (excepto PMI Comercio Internacional).
[39] Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2009.

de los servidores públicos, hasta investigar y fincar las responsabilidades e imponer las sanciones correspondientes.[40] Su objetivo es disminuir la corrupción, "consolidar la transparencia y la rendición de cuentas en los asuntos públicos y vigilar que la actuación de la Administración Pública Federal se apegue a la legalidad"[41] para construir un gobierno honesto, eficiente y transparente.

Desde el año 2004 al segundo trimestre de 2010, los OIC han realizado un total de 1,988 auditorías a PEMEX y sus subsidiarias, de las que se desprendieron 4,308 observaciones. Al revisar el Tercer Informe de Valores de la SFP se encontró que sólo se reportan datos sobre sanciones administrativas firmes a servidores públicos de PEMEX Petroquímica y PEMEX Gas y Petroquímica Básica para los años 2008 y 2009. De acuerdo al Informe, el número de sanciones imputadas fue 33 y cinco respectivamente -de un total de 88 y 61 observaciones- las cuales, en su mayoría, fueron amonestaciones. De este total de observaciones que se realizaron a las dos subsidiarias para esos dos años, el 14.7% y el 4.9%, respectivamente, terminó en suspensión, destitución o inhabilitación. Es importante mencionar que en este documento no se reporta estadística alguna de responsabilidad penal, por lo que no se sabe si el informe simplemente no lo reporta o si esto significa que no ha habido procesos de determinación de este tipo de responsabilidades.

Más allá de los números presentados en los informes de la SFP, la información resulta insuficiente ya que no aporta datos sobre qué acciones conllevaron qué tipo de sanciones y si éstas fueron individuales o si se tomaron medidas para hacer frente a las irregularidades existentes a nivel institucional. Este es un punto importante porque un sistema de sanción enfocado al individuo puede no resultar el más adecuado para impulsar correcciones del funcionamiento institucional. Como afirma Jonathan Fox,[42] "las sanciones centradas en los individuos pueden favorecer que paguen aquellos servidores públicos que ejecutan las acciones, es decir, los responsables inmediatos y no aquellos que toman las decisiones, que suelen ser los que ocupan cargos de alto nivel, de más poder y responsabilidad".

En una entidad como PEMEX, en la toma de decisiones participan tal cantidad de actores y de instancias que la aplicación de sanciones individuales, por su propia naturaleza, es insuficiente. Por lo tanto, no se atacarían las estructuras y malas prácticas que permiten que se tomen decisiones equivocadas. John Ackerman señala que la rendición de cuentas no puede limitarse a actos o acciones acabadas, sino que debe incluir también los procesos de toma de decisiones, sobrepasando lo meramente burocrático.[43] Igualmente, las sanciones individuales pueden llevar a desincentivar la denuncia de los ejecutores de las acciones, al temer ser castigados por acatar órdenes, por lo que podrían convertirse en parches que no solucionan problemas estructurales.

A las debilidades del sistema de sanción existentes, se suman algunas deficiencias estructurales de los OIC para que puedan articularse como una pieza clave de la rendición de cuentas federal, y por ende, de PEMEX. Como señala María del Carmen Pardo, es necesario que los OIC migren de la visión tradicional de control (verificación de la legalidad y de los procesos contables) a una visión más amplia que incluya, además, la realización de evaluaciones de desempeño con base en resultados, teniendo en cuenta tanto acciones como procedimientos.[44]

[40] Reglamento Interior de la SFP, 2009.
[41] SFP, op. cit, p. 23.
[42] Fox, J., "Transparencia y rendición de cuentas", en John M. Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, Siglo XXI Editores, México DF, 2008, pp. 174-198.
[43] Ackerman, J.M., *Estructura Institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras*, Auditoría Superior de la Federación, México DF, 2006. Disponible en línea en http://www.asf.gob.mx/pags/archivos/Src/Rc9.pdf
[44] Pardo, M.C., op. cit.

De acuerdo a las recomendaciones de Fundar, la estructura de funcionamiento de los OIC y de la SFP debe ser reformada para mejorar los mecanismos de sanción y establecer una mejor coordinación entre los órganos y autoridades, para garantizar su independencia, capacidad de gestión y autonomía. Además, se hace necesaria una reforma legal amplia que permita mejorar integralmente el procedimiento de responsabilidades administrativas -denuncias, investigación, sanción, ejecución y registro-, que amplíen las capacidades de sanción del órgano de control interno, que incorporen principios de plena publicidad en el proceso y los resultados, y que mejoren la integración de investigaciones de carácter penal. De la misma manera, se deben desarrollar mecanismos de protección de testigos y denunciantes, los cuales incentiven la denuncia interna, es decir, desde los propios trabajadores de PEMEX. Por último, para mejorar la eficiencia y calidad de los procedimientos penales, es recomendable la creación de una fiscalía especializada que asegure que los delitos cometidos por funcionarios públicos son perseguidos y sancionados adecuadamente, a la que los OIC y la ASF deriven directamente los casos de responsabilidad penal que detecten en la realización de sus funciones.[45]

Es indudable la importancia de los mecanismos de control y rendición de cuentas internos para asegurar el adecuado funcionamiento de las instituciones públicas mediante la vigilancia, aplicación de acciones correctivas y sanciones a los empleados públicos que no cumplan adecuadamente con sus funciones. Sin embargo, además de reforzar y mejorar estos mecanismos, es preciso complementarlos con mecanismos externos de rendición de cuentas apropiados e independientes del Poder Ejecutivo.

2.2.2. Mecanismos externos

Así como existe un control *interno* de PEMEX y de la Administración Pública Federal, existe un control *externo,* el cual hace referencia a los mecanismos de fiscalización, control y rendición de cuentas que se sitúan fuera del ámbito Ejecutivo. En el caso de PEMEX, este control se encuentra conformado por el Congreso de la Unión y la Auditoría Superior, órgano técnico del Poder Legislativo.

Como queda establecido en el Artículo 79 constitucional y en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la **Auditoría Superior de la Federación (ASF)** es un órgano que pertenece a la Cámara de Diputados, con autonomía técnica y de gestión en la realización de sus atribuciones. Entre sus facultades se encuentra la fiscalización de los recursos utilizados por los entes públicos federales, así como la realización de auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales. Su autonomía de gestión hace que prácticamente tenga libertad absoluta para determinar sus actividades, tales como la selección de las entidades y dependencias a auditar así como su plan anual de auditorías.

La ASF es un organismo altamente profesionalizado entre cuyos principios rectores se encuentran la objetividad, imparcialidad, honestidad, confiabilidad, responsabilidad e integridad. Además, es altamente eficiente. Durante el periodo 2002-2009 la ASF recuperó para el erario público recursos equivalentes a 30 veces el presupuesto anual de la institución,[46] de los cuales el 9.5% corresponde a recuperaciones en PEMEX y sus subsidiarias.[47] Asimismo, el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP)

[45] Fundar, *Propuesta de Fundar en el Foro de Debate sobre la Reforma Energética en el Senado de la República*, 2008, disponible en http://www.fundar.org.mx/ingresospetroleros/pdf/reformaenergetica.pdf
[46] González de Aragón Ortiz, A., *La Auditoría Superior de la Federación.* Nostra Ediciones S.A., México DF, 2009.
[47] ASF, *Informe de las Recuperaciones Derivadas de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas a 31 de Marzo de 2010*, 2010, disponible en http://www.asf.gob.mx/pags/recupera/Recupera.htm

2009,[48] indica que la ASF es una de las variables mejor evaluadas por los usuarios especializados de la información presupuestaria (incluyendo a todos los legisladores de la comisión de presupuesto y cuenta pública de la Cámara de Diputados). Así, esta institución se coloca como la tercera mejor valorada entre un total de quince variables. Pese a lo cual, su puntuación está aún lejos de ser satisfactoria debido a que su confiabilidad se ve impactada por el hecho de que son otras autoridades las encargadas de concluir los procesos iniciados por la ASF.

Este último punto hace referencia a uno de los principales impedimentos que enfrenta la ASF para asegurar que sus actuaciones tengan un verdadero impacto en la mejora de la gestión de PEMEX y en la lucha contra la corrupción: sus limitadas capacidades de sanción. La Auditoría sólo puede fincar responsabilidades resarcitorias tras la revisión de la gestión financiera, mientras que las irregularidades que detecte en materia administrativa o penal debe derivarlas a la SFP y a la Procuraduría General de la República (PGR), respectivamente. Aún en el caso de las resarcitorias, la aplicación de la sanción en última instancia recae en la Tesorería de la Federación (TESOFE) que, al igual que las dos entidades anteriores, pertenece a la rama ejecutiva. Esta configuración del sistema de control y rendición de cuentas otorga amplias atribuciones al Ejecutivo en materia sancionatoria, lo que puede desembocar en la aparición de conflictos de interés al ser éste juez y parte en la gestión de PEMEX y en el control que se hace de dicha gestión. Además, la fiscalización que realiza la Auditoría está limitada temporalmente, debido al principio de anualidad que rige su funcionamiento.[49] Este principio obliga a que la revisión de los recursos se haga una vez que éstos hayan sido ejercidos, lo que impide una actuación más temprana que pudiera corregir las desviaciones que se vayan observando o inclusive prevenirlas.

Como se ha señalado anteriormente, en relación al control del desempeño de PEMEX, la Auditoría sólo puede realizar recomendaciones y éstas carecen de carácter obligatorio. Por lo tanto, la posibilidad de que las irregularidades y omisiones que halle en relación al cumplimiento de los programas y proyectos de la paraestatal sean modificadas depende en su mayor parte de la motivación interna de la paraestatal.

Exteriormente, sólo el Congreso, a través de presión pública y política, puede influir para que las recomendaciones de la ASF sean tomadas en cuenta. Si bien no hay que menospreciar el poder que los diputados pueden ejercer en este sentido, el uso o no del mismo podría verse, en determinadas situaciones, sujeto a intereses políticos y coyunturales más que a razones objetivas. Esto supondría que el seguimiento y tratamiento de las recomendaciones en ciertas situaciones y dependiendo del contexto social y político, pudieran supeditarse a factores ajenos al interés público. Por lo tanto, es importante determinar la obligatoriedad de las "recomendaciones" de la Auditoría en materia de desempeño. Sobre todo si tomamos en consideración que, como mencionamos anteriormente, los OIC quedan excluidos de la realización de las auditorías de desempeño.

De las 2,527 acciones derivadas de las 347 auditorías que la ASF practicó a la paraestatal y a sus subsidiarias desde 2004 a 2008, 146 -es decir, 5.7%-, derivaron en recomendaciones de fincamiento de responsabilidades administrativas por parte de los órganos competentes. Sin embargo, no se publica información sobre la respuesta de los OIC a estas observaciones, por lo que no se sabe si fueron

[48] Marín Aguirre, J.M., *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2009*, Fundar Centro de Análisis e Investigación, México DF, 2009, disponible en línea en http://www.iltpweb.org/
[49] Fracción I del Artículo 79 constitucional.

aplicadas las sanciones correspondientes. Tampoco existe información pública sobre el seguimiento por parte de la PGR de las denuncias de hechos realizadas por la ASF. Estas dos incógnitas sobre los mecanismos de sanción distorsionan la rendición de cuentas y, sin duda, la opacidad existente no favorece la correcta aplicación de sanciones.

Como órgano externo al Ejecutivo, la Auditoría representa un pilar básico para el adecuado control de PEMEX. Por ello resulta fundamental crear las disposiciones legales para que sus recomendaciones y observaciones sean vinculantes. En este aspecto, hay que dotarla de facultades tanto para fincar directamente sanciones administrativas como para el seguimiento de las sanciones penales, así como para poder exigir a la PGR las investigaciones pertinentes al respecto y la canalización de las mismas a las instancias competentes. Es decir, que sus observaciones y recomendaciones sean vinculantes. Asimismo, es necesario revisar el principio de anualidad, a fin de no limitar la temporalidad de la fiscalización y que la ASF pueda evaluar el uso de los recursos antes de que finalice el ejercicio del presupuesto y corregir desviaciones en el mismo.

Por otro lado, es preciso reforzar sus capacidades de investigación y auditoría en cumplimiento del artículo 79 constitucional para garantizar la participación de la ASF en la realización de auditorías de gestión y desempeño del sector y proveyéndola de recursos humanos y financieros para la realización de sus funciones, especialmente en lo relativo a las auditorías especiales, solicitadas por el Legislativo.

En este sentido, desde el año 2002 al 2010, su presupuesto promedio ha correspondido al 59% del asignado a la SFP (y OIC), aun cuando ha demostrado una mayor eficiencia[50] y su universo de actuación es mucho más amplio.[51] Además, para avanzar en la consolidación de la rendición de cuentas, es ineludible que se publique más y mejor información sobre el seguimiento de los procedimientos administrativos y penales iniciados por la Auditoría.

Finalmente, como órgano del Ejecutivo, PEMEX está sometido al control del **Congreso de la Unión** en virtud de lo que establecen los artículos 74, 79 y 93 de la Constitución. Concretamente, la **Cámara de Diputados**, a través de la *Comisión de Vigilancia*, puede demandar a la ASF que realice auditorias a PEMEX. A lo largo de las tres últimas legislaturas, los diputados propusieron a la ASF la realización de más de media docena de auditorías a la paraestatal. Pero el alcance de las mismas presenta los mismos problemas señalados para el caso de la Auditoría. Entre ellos, el carácter no vinculante de las recomendaciones sobre desempeño y la falta de atribuciones para el fincamiento de responsabilidades administrativas, así como la falta de información sobre los resultados de los procesos iniciados por la ASF en esta materia.

Además, tanto la **Cámara de Senadores** como la de Diputados pueden crear *comisiones de investigación* y *comisiones especiales*, ambas con carácter temporal, para realizar averiguaciones en torno a asuntos específicos[52] relacionados con la paraestatal. En las tres últimas legislaturas, el Legislativo ha creado ocho comisiones de investigación así como varias comisiones especiales para el sector, de cuyos resultados no se publica información. Esto no permite conocer el éxito o no de las comisiones en el cumplimiento de sus objetivos, lo que supone un doble impedimento para la rendición de cuentas efectiva.

[50] De 2002 a 2009 la ASF recuperó, de promedio, 4.5 pesos por cada peso de su presupuesto, mientras que la SFP (incluidos los OIC) recuperó únicamente 1.5 pesos (cálculo realizado por Fundar a partir de información de la ASF, la SFP y la SHCP 2002-2009).
[51] Mientras que el ámbito de la primera se ciñe a la Administración Pública Federal, el de la ASF comprende la evaluación y fiscalización de los tres Poderes de la Unión, los organismos constitucionalmente autónomos, los gobiernos de los estados, los municipios y del Distrito Federal, y los particulares cuando ejerzan recursos federales.
[52] Artículo 93 constitucional y Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2009.

Al mismo tiempo, las dos cámaras pueden citar a los directores y administradores de PEMEX para que informen sobre asuntos relacionados con sus áreas de trabajo. Por ejemplo, durante la negociación del presupuesto de 2011, Juan José Suárez Coppel (Director General de PEMEX) compareció ante la Comisión de Energía y la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para informar sobre diversos asuntos relevantes para la discusión y aprobación del presupuesto de PEMEX por parte de los diputados. Estas comparecencias son importantes para el intercambio de información, ya que los legisladores pueden cuestionar a los servidores públicos sobre sus funciones y decisiones. Pero cabe preguntarse hasta qué punto estos ejercicios se integran dentro de un esquema de rendición de cuentas, al faltar el componente de retroalimentación en el sentido de examen, sanción o punición.[53]

Pese a las atribuciones señaladas, el Congreso presenta varias deficiencias que dificultan sus funciones de control. Existe una falta de desarrollo, profesionalización y especialización de los órganos de apoyo al Legislativo, los cuales son fundamentales para que las comisiones, tanto especiales como de investigación, puedan cumplir cabalmente con sus objetivos.[54] El sector energético, concretamente el de hidrocarburos, es altamente técnico y complejo, lo que implica una seria desventaja para el Poder Legislativo frente al Poder Ejecutivo. Hay un desequilibrio entre los conocimientos y la experiencia de uno y otro, lo cual se ve agravado por la diferencia existente entre ambos en cuanto al acceso en tiempo y forma a la información sobre la toma de decisiones, la gestión de PEMEX y de sus recursos.

Por lo tanto, para el total cumplimiento de los artículos 79 y 93 constitucionales, es recomendable desarrollar y profesionalizar los órganos de apoyo al Legislativo. Para que las comisiones tanto especiales como de investigación puedan cumplir adecuadamente con sus objetivos, es necesario aumentar el alcance de estos órganos por medio de la creación de un Sistema de Investigación Parlamentaria amplio, con diversas áreas de especialización y atención a ambas cámaras; o bien por medio de la creación de centros especializados en materia energética, adscritos a la Cámara de Diputados y al Senado de la República, como ya ocurre, por ejemplo, para cuestiones de desarrollo rural.

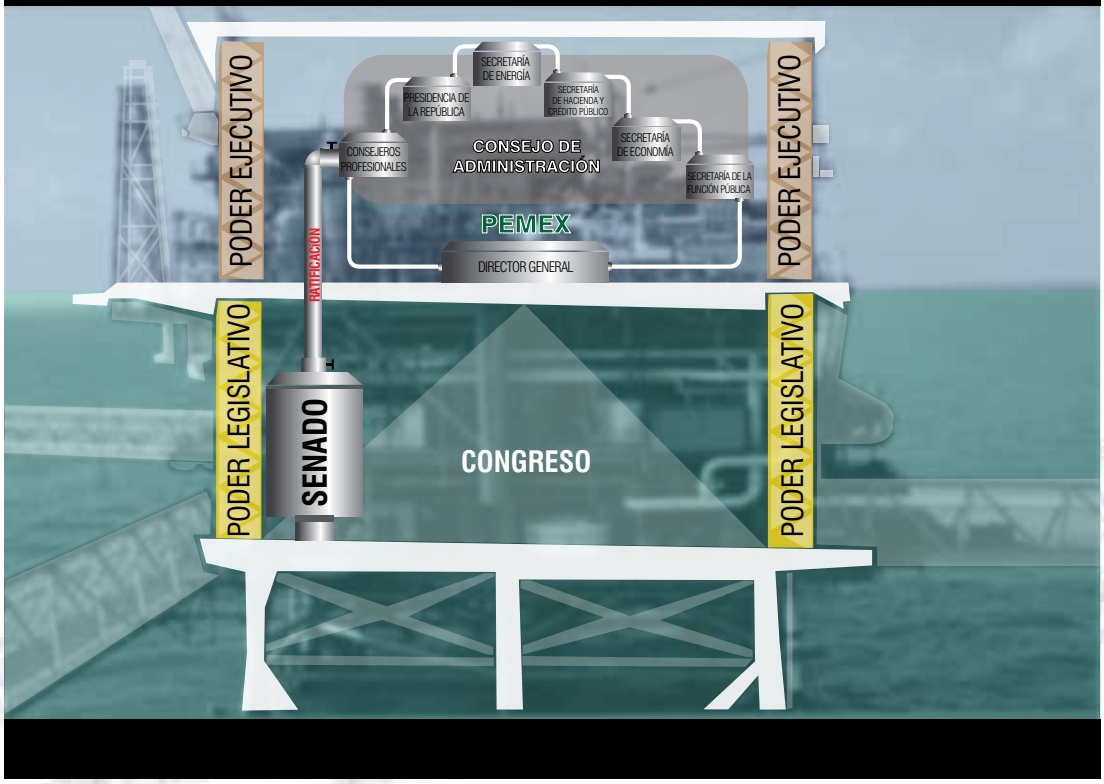
Además, es importante que se mantengan y refuercen los canales de comunicación e intercambio entre el Congreso y los consejeros profesionales para que éstos les informen sobre los asuntos relevantes que se discuten en PEMEX y, de esta manera, reducir el desequilibrio que existe en materia de acceso a la información entre Legislativo y Ejecutivo. Por último, siendo la ASF el órgano técnico de fiscalización de la Cámara de Diputados, los cambios propuestos en este texto para mejorar las atribuciones de este órgano, revertiría de forma positiva en las funciones de control y contrapeso de los diputados.[55]

[53] Pardo, M.C., op. cit.
[54] Fundar, 2008, op. cit.
[55] En este sentido, es importante que la ASF siga manteniendo su autonomía técnica y de gestión al mismo tiempo que se privilegia su coordinación con la Cámara de Diputados. De esta manera, se combinan el control político que realizan los diputados con el control de la legalidad que realiza la ASF. De esta manera se refuerzan y complementan mutuamente. Haro Bélchez, G., *Fiscalización Superior. Avances y retos*, Miguel Ángel Porrúa, México DF, 2010.

El análisis de la estructura institucional de control y rendición de cuentas de PEMEX que se ha expuesto en estas páginas, muestra que existe una gran concentración de poder del Ejecutivo en dos de los momentos clave del ejercicio de control sobre la paraestatal: en la toma de decisiones y en la aplicación de sanciones en caso de falta o incumplimiento de las obligaciones de los funcionarios públicos.

En primer lugar (Esquema 1), en relación a la administración y dirección de PEMEX, el Ejecutivo nombra al Director General, sin participación de ningún otro órgano de contrapeso; por otro lado, al interior del Consejo de Administración son diferentes secretarios de Estado quienes concentran el poder en la toma de decisiones, a pesar de la presencia de consejeros profesionales.

ESQUEMA 1. CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA DE TOMA DE DECISIONES DE PEMEX



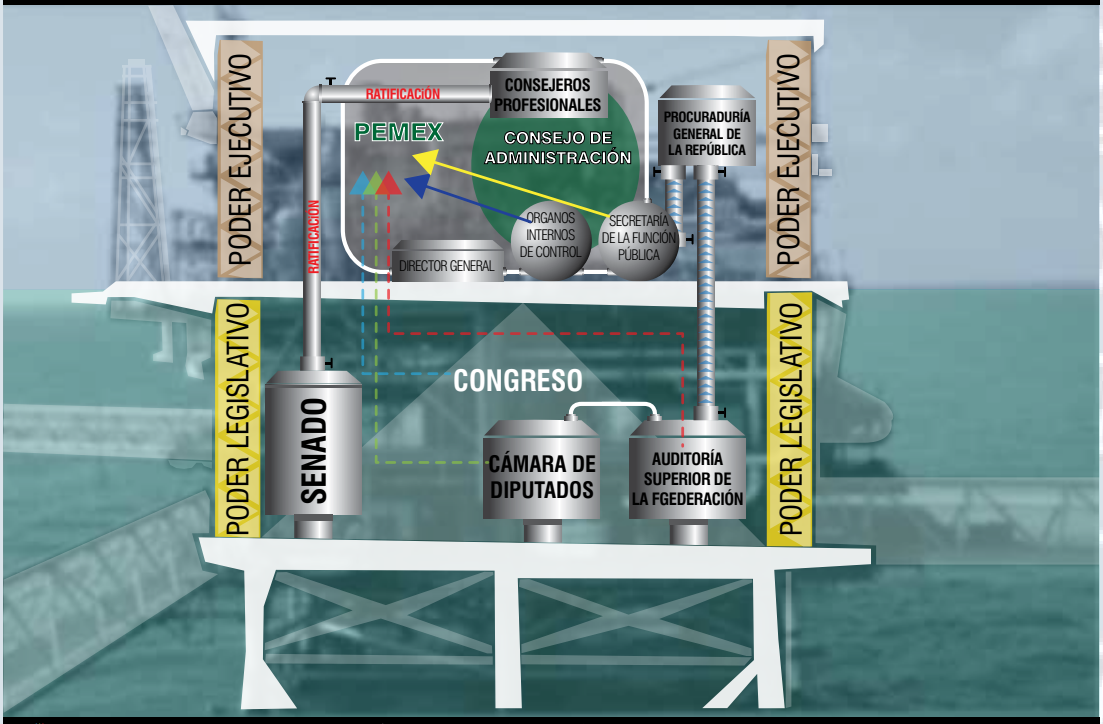
Nota: Elaboración propia (2010) a partir de la Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Ley de Petróleos Mexicanos y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

En segundo lugar (Esquema 2), el Poder Ejecutivo juega un papel central en el sistema de sanciones, a través de los Órganos Internos de Control (OIC) y la Secretaría de la Función Pública (SFP), únicos órganos con atribuciones para aplicar sanciones administrativas. Lo mismo ocurre en el proceso de determinación de responsabilidades y sanciones penales y, en su caso, su promoción ante las autoridades competentes, el cual está a cargo de la Procuraduría General de la República (PGR).

Como señala Guillermo O'Donnell, para que las sanciones tengan lugar es necesaria la existencia de instituciones estatales con capacidad legal, voluntad política y recursos suficientes para llevarlas a cabo.[56]

En México la SFP tiene la capacidad legal pero la estructura existente no permite generar las condiciones para ejercerla en todos los casos; mientras que la ASF está en condiciones estructurales favorables, pero definitivamente no tiene capacidad legal. A esto se suman los limitados recursos con que ambas cuentan para llevar a cabo sus funciones. En resumidas cuentas, la estructura institucional de control y rendición de cuentas no parece estar, a priori, articulada de la mejor manera para asegurar que las decisiones y la gestión de PEMEX sean evaluadas, corregidas y resarcidas en caso necesario. Ni para que los responsables de las mismas sean llamados a cuentas ante incumplimiento o violación de sus obligaciones y responsabilidades.

ESQUEMA 2. CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL DE PEMEX A NIVEL FEDERAL



Flechas en color discontinuas indican la existencia de rendición de cuentas "blanda" (sin sanciones).
Flechas en color intenso continuas indican existencia de rendición de cuentas "dura" (con sanciones).
Conductos en gris con azul indican el camino que siguen las responsabilidades penales.

Elaboración propia (2010) a partir de la Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Ley de Petróleos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

[56] O'Donnell, G., *Democracia y Estado de Derecho*, en John M. Ackerman (coord.), op. cit, pp. 89-99.

Hay serios problemas para que exista un verdadero control de PEMEX. Entre ellos, la opacidad existente, el papel central del Ejecutivo en la toma de decisiones y en la mayoría de los mecanismos presentados, las reducidas atribuciones de la ASF para la aplicación de sanciones y el carácter no vinculante de sus observaciones y recomendaciones. A esto se une el desequilibrio existente entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el acceso a la información, conocimientos y experiencia sobre la paraestatal.[57]
Como señala José Antonio Crespo, para que el Estado represente el interés de la sociedad, es decir, para que se configure como Estado democrático, tiene que existir determinado grado de distribución del poder, así como instituciones capaces de vigilar y contener los abusos de poder.[58] PEMEX, como entidad paraestatal, debe servir al bienestar y a los intereses de toda la población mexicana. Por ello, en su gestión deben introducirse contrapesos que incluyan elementos técnicos y profesionales que contrarresten los posibles intereses políticos coyunturales en la toma de decisiones e incluyan la visión de interés público de largo plazo en el manejo de la paraestatal.

Del mismo modo, son necesarios mecanismos que vigilen, evalúen y llamen a rendir cuentas ante decisiones discrecionales, incumplimiento de responsabilidades y obligaciones y actos de corrupción, y que corrijan desviaciones detectadas en cuanto al cumplimiento de los objetivos. A través de un sistema de investigación y sanción eficaz, no sólo se detectarán y sancionarán los actos de corrupción sino que, además, éste servirá como un medio de prevención de los mismos. Una alta probabilidad de ser descubiertos y castigados desincentivará la comisión de actos ilícitos por parte de los funcionarios públicos. En palabras de Guillermo M. Cejudo, para que haya una efectiva rendición de cuentas, "es indispensable que existan mecanismos sincronizados, con instituciones que se complementen, y que garanticen que todos y cada uno de los elementos necesarios –el flujo libre de información, los incentivos e instrumentos para dar seguimiento a las actividades de los gobernantes, los mecanismos legales para llamar a cuentas a los funcionarios y políticos, y los medios para sancionarlos cuando sea necesario- operen adecuadamente".[59]

Además, tomando en cuenta que el control se vuelve más efectivo cuando se ejerce desde una multiplicidad de actores, es preciso mencionar el papel que la sociedad civil puede y debe jugar en la vigilancia y la promoción de la rendición de cuentas. La lógica que subyace tras esta propuesta es que la sociedad se encuentra en todas partes, por lo que puede detectar un gran número de irregularidades fuera del alcance de la SFP, la ASF o el Legislativo. La solución no es sencilla y requiere de acciones diversas que implican a diferentes actores e instituciones.

A lo largo del presente texto se plantearon algunas de estas acciones que, sin agotarlas, tendrían un efecto positivo y ayudarían a fortalecer la estructura institucional de fiscalización, control y rendición de cuentas de la paraestatal. Si bien tomar las medidas últimas para lograrlo corresponde a instancias estatales, está en manos de la ciudadanía el exigirlas.

[57] En este sentido, los expertos señalan que la corrupción prolifera cuando los funcionarios públicos tienen poderes discrecionales amplios y baja responsabilidad y existen distorsiones del régimen normativo y de políticas, unido a la existencia de instituciones débiles para corregirla (Banco Mundial, 1992; citado por Flores Marín, 2001). De manera que las condiciones de transparencia y rendición de cuentas existentes en México no favorecen el combate a la corrupción. En Flores Marín, A.E., *Corrupción, democracia y rendición de cuentas. El caso mexicano*, 2001, disponible en http://www.asf.gob.mx/pags/certa/1erCertamen.pdf
[58] Crespo, J.A., *El Estado*, Nostra Ediciones S.A., México DF, 2006.
[59] Cejudo Ramírez, G.M., op. cit, pp. 45-46.

Glosario de términos

ASF. Auditoría Superior de la Federación
CNH. Comisión Nacional de Hidrocarburos
ILTP. Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria
LFTAIP. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública
OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA. Organización de los Estados Americanos
OIC. Órganos Internos de Control
PEMEX. Petróleos Mexicanos
PGR. Procuraduría General de la República
SENER. Secretaría de Energía
SFP. Secretaría de la Función Pública
STPRM. Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana
TESOFE. Tesorería de la Federación

Fuentes de Información

Bibliográficas

Ackerman, J.M., *Estructura Institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras*, México DF, Auditoría Superior de la Federación, 2006.

Comité de Transparencia y Rendición de Cuentas, *Algunos lineamientos generales de comunicación de Petróleos Mexicanos hacia el exterior de la entidad*, 2009. Documento entregado a Fundar a través de Infomex.

Crespo, J.A., *El Estado*, México DF, Nostra Ediciones S.A., 2006.

Fox, J., Transparencia y rendición de cuentas, en John M. Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, México DF, 2008, Siglo XXI Editores, pp. 174-198.

Marín, J.M., *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2009,* México, Fundar, DF, 2009.

González de Aragón Ortiz, A., *La Auditoría Superior de la Federación,* México DF, Nostra Ediciones S.A., 2009.

Grupo Ingenieros PEMEX Constitución del 17, *El "Diagnóstico: Situación de PEMEX" analizado por el Grupo Ingenieros PEMEX Constitución del 17*, México DF: Autor, 2008.

Haro Bélchez, G., *Fiscalización Superior. Avances y retos*, México DF, Miguel Ángel Porrúa, 2010.

Nacif, B., *El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos,* México DF, Nostra Ediciones S.A., 2005, p. 20.

O'Donnell, G., Democracia y Estado de Derecho, en John M. Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, México DF, Siglo XXI Editores, 2008, pp. 89-99.

Pardo, M.C., "Los mecanismos de Rendición de Cuentas en el ámbito Ejecutivo de Gobierno", en M. Merino, S. López Ayllón y G. Cejudo (coords.), *La estructura de la Rendición de Cuentas en México*, México DF, UNAM, 2010, pp. 29-86.

Schedler, A., *¿Qué es Rendición de Cuentas?,* México DF, IFAI, 2004.

Electrónicas

Auditoría Superior de la Federación, *Informe de las Recuperaciones Derivadas de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas a 31 de Marzo de 2010*, 2010, disponible en línea en http://www.asf.gob.mx/pags/recupera/Recupera.htm

Auditoría Superior de la Federación, I*nforme del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007*, disponible en línea en http://www.asf.gob.mx/

Cejudo Ramírez, G.M., *Todas las piezas en su lugar: La arquitectura institucional de la rendición de cuentas en México*, 2005, p. 60, disponible en línea en http://www.asf.gob.mx/pags/certa/5Certamen.pdf

Comisión Nacional de Hidrocarburos, *Proyecto Aceite Terciario del Golfo. Primera revisión y recomendaciones*, 2010, en línea en http://www.cnh.gob.mx/_docs/ATG/ATG_primera_revision_8abril.pdf

ElGolfo.info, *Apuesta PEMEX a Chicontepec*, 2011, disponible en http://www.elgolfo.info/elgolfo/nota/57669-apuesta-pemex-a-chicontepec/

El Universal, *La SFP inhabilita a 14 empleados de PEMEX*, 2011, disponible en línea en http://www.eluniversal.com.mx/nacion/183269.html

El Universal, *Suben a 30 los muertos por explosión en Puebla*, 2011, disponible en línea en http://www.eluniversal.com.mx/notas/736242.html

Flores Marín, Aline E., *Corrupción, democracia y rendición de cuentas. El caso mexicano*, 2001, disponible en línea en http://www.asf.gob.mx/pags/certa/1erCertamen.pdf

Fundar Centro de Análisis e Investigación AC, *PEMEX. Balance General*, 2010, disponible en línea en http://www.fundar.org.mx/ingresospetroleros/2abase/balancegeneralpemex.htm

Fundar Centro de Análisis e Investigación AC, *Propuesta de Fundar en el Foro de Debate sobre la Reforma Energética en el Senado de la República*, 2008, disponible en línea en http://www.fundar.org.mx/ingresos petroleros/pdf/reformaenergetica.pdf

PEMEX, *Indicadores Petroleros*, 2010, disponible en línea en http://www.ri.pemex.com/index.cfm?action=content&sectionID=16&catID=12155

PEMEX, *Consejo de Administración*, 2010, disponible en línea en http://www.pemex.com/index.cfm?action=content&sectionID=1&catID=7

PEMEX, *Reservas de Hidrocarburos*, 2009, disponible en línea en http://www.ri.pemex.com/index.cfm?action=content&sectionID=134&catID=12201

Peruzzotti, E., *Marco conceptual de la rendición de cuentas*, 2008, disponible en línea en http://cgrw01.cgr.go.cr/pls/portal/docs/PAGE/CTRC/ARCHIVOS/TAB2326766/PERUZZOTTI%20II.PDF

Pirker, K., Arias Rodríguez, J.M., e Ireta Guzmán, H., *El acceso a la información para la contraloría social. El caso de Donaciones y Donativos de PEMEX a Tabasco*, 2007, disponible en línea en http://www.fundar.org.mx/pdf/pemexALL.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2002-2006*, disponible en línea en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/ index.html

Secretaría de la Función Pública, *Informe de Labores 2002-2006*, disponible en línea en http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/wb/SFP/informe_labores

Legislativas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2010.

Estatuto de Petróleos Mexicanos, 2009.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, 2009.

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, 2009.

Ley de Petróleos Mexicanos, 2008.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2006.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 2009.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2009.

Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, 2006.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2009.

Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, 2009.

Reglamento Interior de la SFP, 2009.

Mecanismos de control
y rendición de cuentas de PEMEX:
retos y propuestas para su fortalecimiento
se terminó de imprimir en julio de 2011.
La edición consta de 200 ejemplares más sobrantes para reposición.
Edición a cargo de:
Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

Mecanismos de control y rendición de cuentas de **PEMEX:** retos y propuestas para su fortalecimiento

En México la explotación de los hidrocarburos genera una gran cantidad de recursos, los cuales, al ser el petróleo un bien nacionalizado, son de la nación y suponen una parte importante de los ingresos del sector público presupuestario. De acuerdo a los Artículos 25, 27 y 28 constitucionales, Petróleos Mexicanos (PEMEX), es la entidad pública encargada de llevar a cabo dicha explotación en nombre de la nación. Por esta razón, su adecuado manejo y desempeño es de vital importancia para el interés público. Para ello es fundamental un adecuado control y rendición de cuentas. Este documento analiza los mecanismos que para este fin existen en el caso de PEMEX y presenta recomendaciones para su fortalecimiento.

fundar
Centro de Análisis e Investigación