



México Evalúa

GUÍA DE PERIODISTAS

MAPA DE VIGILANCIA

del Estado sobre sus empresas productivas

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



COMPETENCIA

El impulso que este gobierno ha dado a las Empresas Productivas del Estado —Pemex y CFE— no se había visto en años. Para el presidente Andrés Manuel López Obrador, éstas son “las nuevas palancas de desarrollo”, y quizá sea por eso que ambas empresas ejercerán en 2020 cerca del 20% del gasto público anual. Pero más allá del monto de los recursos asignados, es importantísimo entender y atender los retos que su manejo implica.

En todo el mundo las empresas estatales enfrentan riesgos financieros y no financieros peculiares. En México, Pemex y CFE tienen problemáticas adicionales derivadas del diseño —o de la implementación del diseño— que las transformó en Empresas Productivas del Estado, a partir de la Reforma Energética de 2013. ¿En qué casos se han evidenciado estas problemáticas, incluso de forma escandalosa? ¿Qué cambios se deberían hacer para reducir los riesgos y, en última instancia, quién es el responsable de operarlos y supervisarlos?



Como antecedente a este reporte, el año pasado publicamos el *Índice de Transparencia Corporativa de las Empresas Productivas del Estado (IT-EPE)*, documento que además de evaluar las prácticas de transparencia corporativa, nos sirvió como primera guía para identificar otras debilidades en materia de gobierno corporativo en Pemex y CFE.



El Mapa de vigilancia del Estado sobre sus empresas productivas muestra, por primera vez, un panorama comprensible de las entidades del Estado mexicano que tienen una función de vigilancia a Pemex y a CFE, tomando como referencia su marco normativo y las *Directrices sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas de la OCDE*.

Nos concentramos en tres debilidades del **gobierno corporativo de las EPE**:

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

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

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

CONCEPTOS CLAVE

¿Qué es el gobierno corporativo?

Es el conjunto de estructuras y procesos para el adecuado manejo y control de una empresa. A través de estas estructuras se busca mitigar todo tipo de riesgos, incluyendo financieros, de corrupción, sociales y ambientales.

Un buen gobierno corporativo es clave para aumentar la eficacia económica y potenciar el crecimiento, así como para fomentar la confianza de todos los actores interesados en el buen desempeño de una empresa. De ahí que las reglas de gobierno corporativo hayan sido uno de los componentes más importantes de la reforma energética, y que el seguimiento de las reglas internacionales de gobierno corporativo en empresas estatales —como son los principios y directrices de la OCDE y del G20— fuera uno de los compromisos hechos por México en el marco del TMEC.

Gobierno corporativo en empresas estatales

Toda empresa tiene problemas de gobernanza que se generan naturalmente por la separación entre quien detenta la propiedad y quien ejerce el control de la misma, y las empresas estatales no son la excepción. Además, éstas enfrentan problemas adicionales de gobernanza propios de su naturaleza pública, como influencia indebida e interferencias políticas sobre su propiedad y sobre su operación, lo que puede generar faltas de responsabilidad que abren el camino a actos de corrupción, así como una pérdida importante de eficiencia.

El Estado ante Pemex y CFE

La falta de supervisión por parte del Estado puede minar los incentivos de las empresas públicas para actuar en consideración del mejor interés de la empresa y de los ciudadanos, los cuales, en última instancia, son lo más parecido a sus accionistas.



NUESTROS PRINCIPALES HALLAZGOS

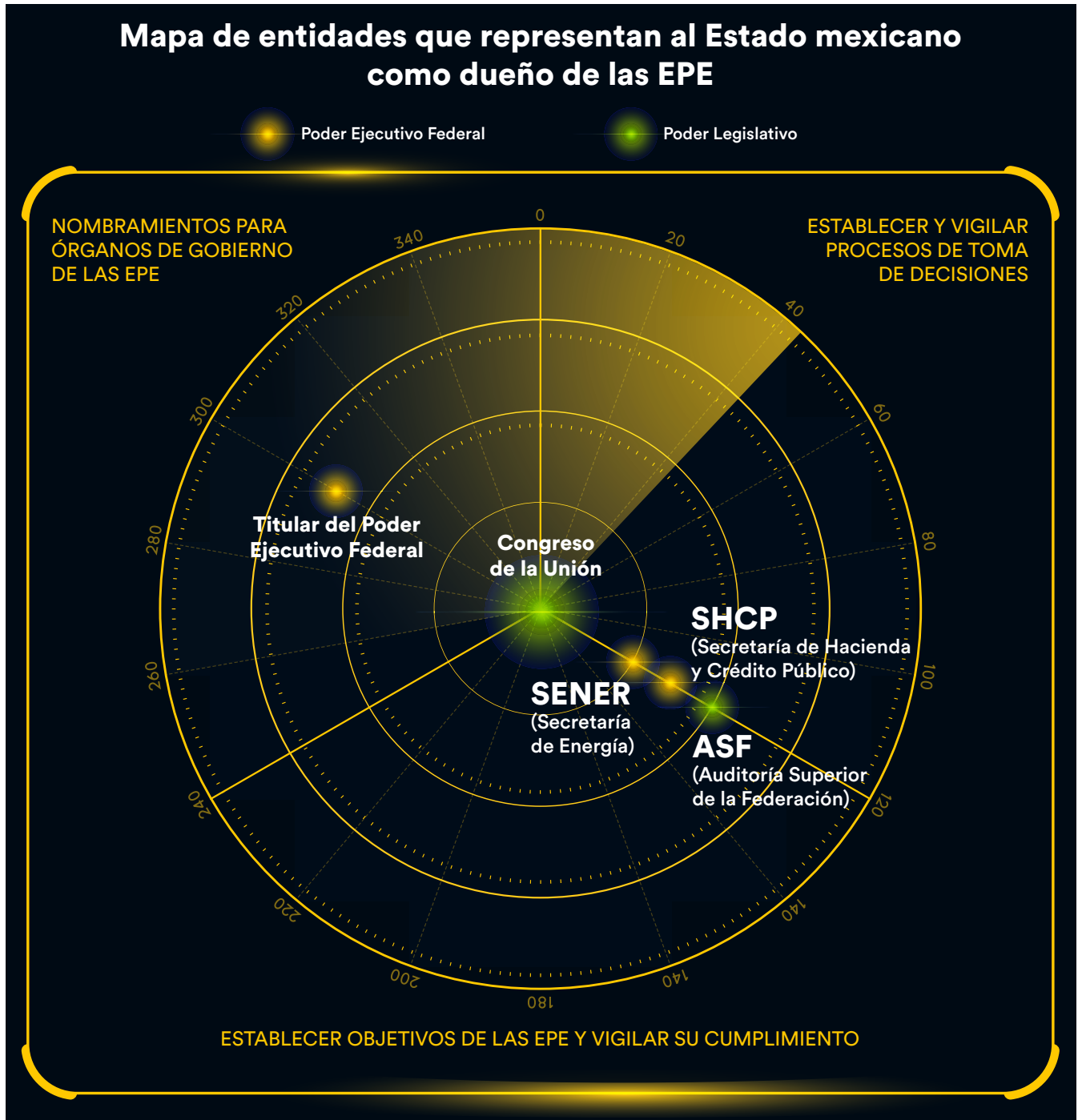
¿Cómo vigila el Estado a las EPE? ¿Quién es quién en la vigilancia de Pemex y CFE?

1. El Estado como dueño de las EPE ¿Quiénes intervienen?

La Secretaría de Energía, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Congreso de la Unión y la Auditoría Superior de la Federación.

¿Qué falla?

- Formalmente, la política de propiedad estatal es poco clara en su objetivo y en su justificación, así como en los instrumentos para la rendición



Fuente: Elaboración propia.



de cuentas de cara a los representantes de la propiedad.

- La implementación de la política de propiedad es fallida en algunos aspectos. El papel del Congreso, por ejemplo, como uno de los principales representantes del Estado como dueño de las EPE, se ha quedado muy corto, tanto en el seguimiento que hace al reporte anual que presentan las EPE, como en la determinación de criterios para la evaluación de sus órganos de gobierno.

Basta un ejemplo: a julio de 2020, la Secretaría de Energía no había concretado su comparecencia correspondiente a la glosa del Primer Informe de gobierno del Ejecutivo.

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

Cuando la Sener ejerce roles diversos

El Acuerdo OPEP del 12 de abril de 2020

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

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

Finalmente, luego de tensas negociaciones, y con el apoyo del presidente de Estados Unidos, Donald Trump, para que México alcance las metas, la secretaria Nahle aceptó reducir la producción en 6%, equivalente a la disminución de 100 mil barriles por día¹.

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

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

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

¹ Resulta reveladora la carta que Rocío Nahle envió a la OPEP, según fue dada a conocer por el propio AMLO. Aquí disponible, una crónica al respecto. <https://www.limparcial.com/dinero/AMLO-hace-publica-la-carta-de-Rocio-Nahle-a-OPEP-20200415-0020.html>



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

12 DE ABRIL DE 2020

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

OBSERVACIÓN AL DESEMPEÑO DE LA SENER

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

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

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

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

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

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

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

2. El Estado regulador

¿Quiénes intervienen?

Reguladores económicos. Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), Comisión Reguladora de Energía (CRE), Secretaría de Economía, Secretaría de Energía.

Operadores de red. Centro Nacional de Control de Energía, (Cenace) y Centro Nacional de Control del Gas Natural (Cenagas).

Entidades de monitoreo. Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) y Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (Conamer)

¿Qué falla?

- Intervención centralizada en los mercados por parte del Gobierno con el fin de favorecer a Pemex y a CFE. Esto es contrario al modelo económico y al marco jurídico vigente, ya que no

debería de haber cabida para ninguna política que dé preferencia injustificada a las empresas estatales respecto de sus competidores del sector privado. Un enfoque distinto a la eficiencia, el bienestar al consumidor y la maximización de valor para estas empresas implica violar la ley y los compromisos internacionales.

Las entidades encargadas de lograr el buen funcionamiento de los mercados deben respetar la neutralidad regulatoria sin que concedan ventajas injustificadas a las EPE frente a los otros competidores del mercado. Esto también es parte de tratados comerciales que incluyen compromisos de trato no discriminatorio, como es el caso del T-MEC (Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá).

Fortalecer la independencia, autonomía y especialización de estos organismos –siempre siendo transparentes y rindiendo cuentas– permitirá que puedan cumplir con su encomienda de forma más efectiva. Sin embargo, encontramos algunos problemas en estos elementos de gobernanza regulatoria:



1. **Falta de consistencia** o sustento en la toma de decisiones que afecta la reputación del regulador.
2. **Fallas en los canales de comunicación** con actores interesados, lo que genera incertidumbre en el mercado.
3. **Falta de indicadores para evaluar su desempeño y cumplimiento de sus objetivos** que permitan una mejora progresiva.
4. Fallas en la **calidad en la difusión de información**, es decir, en la completitud, periodicidad, el

formato o la manera en que se procesa la información que se da a conocer.

5. Oportunidades de mejora en cuanto a la **transparencia y rendición de cuentas**.

6. Indicios de fallas sistémicas de **influencia indebida** que tienden a favorecer a Pemex y CFE y generan desconfianza en el sector y, en consecuencia, caídas en las inversiones: la inversión extranjera directa en el sector energético pasó de 6,820 millones de dólares en 2018 a 1,119 millones de dólares en el primer trimestre de 2020, según datos de la Secretaría de Economía.

Mapa de entidades que buscan el buen funcionamiento de los mercados

ENTIDADES DE MONITOREO

REGULADORES ECONÓMICOS



OPERADORES DE RED

Exenciones indebidas al Análisis de Impacto Regulatorio

Regulaciones con beneficios para las EPE

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

La modificación de los Términos de Estricta Separación Legal

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

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

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

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

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

Sin embargo, y muy al contrario de lo que argumentó Sener, **la modificación de los TESL podría tener importantes implicaciones en materia de competencia, y esto afectaría tanto a otros competidores como a los propios consumidores**. Así, el anteproyecto debió someterse a consulta pública. Al no hacerlo, Sener y Conamer perdieron la oportunidad de obtener información relevante para evaluar los posibles riesgos para el mercado.²

Los Certificados de Energías Limpias, CEL

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

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

Según datos publicados por la CRE³, la energía limpia que abastece a CFE Suministro Básico ha sido, a partir de 2014, un 63% más económica que la energía que adquiere en el Mercado Eléctrico Mayorista —esto incluye el costo de los CEL—; y un 37% más económica que la de los contratos legados con CFE Generación. México es, además, según el informe Tendencias globales en la inversión de energías

² Aquí encuentran nuestro análisis regulatorio detallado de la modificación a los TESL: <https://www.animalpolitico.com/lo-que-mexico-evalua/la-ya-no-tan-estricta-separacion-legal-de-cfe/>

³ Con datos de la Memoria de Cálculo de Tarifas, que son publicadas por CRE y pueden encontrarse en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/memorias-de-calculo-de-tarifas-de-suministro-basico>



renovables (FS-UNEP, 2019), el país líder en inversión en energías renovables de América Latina. La tasa de generación de energía eólica, por ejemplo, creció 84% anual⁴, al menos hasta 2018.

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

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

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

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

El proceso de mejora regulatoria debe poner en un primer plano el impacto en el bienestar social. De haberse discutido abiertamente la modificación de los CEL, habríamos tenido la oportunidad de verificar si los resultados de la regulación original eran positivos o no, y en todo caso se habrían podido plantear nuevos objetivos.⁵

Desafortunadamente se siguen realizando actos que causan incertidumbre en el sector eléctrico, especialmente en cuanto a energías renovables. Esta situación ha llevado a una desaceleración del crecimiento en inversión de energías renovables un 38% a 3.8 \$BN 2017 a 2018; y un 17% llegando a 4.3 \$BN de 2018 a 2019.⁶

Conclusión

En los casos que analizados no se cumplió con la política de mejora regulatoria. Sin el proceso de consulta pública no se tomaron en cuenta los costos identificados por otros jugadores privados y/o ciudadanos. Creemos que estas faltas reiteradas son indicios de una práctica sistemática⁷, que parecería tener como objetivo el beneficio a empresas estatales, con lo que se violaría claramente el principio de neutralidad competitiva.

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

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

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

⁴ Natalia Lever, Gerente de las Sucursales de México y América Latina de The Climate Reality Project, señaló que la energía eólica ha crecido desde el 2004 a una tasa del 86% en México, lo que significa una oportunidad de empleo e innovación: <http://energy21.com.mx/renovables/2018/09/13/generacion-eolica-en-mexico-crece-84-por-ano>

⁵ El 'dammificado' final es la ciudadanía, o los mecanismos de inclusión ciudadana, que deben incorporarse con seriedad en una democracia liberal como la nuestra. Aquí lo argumentamos: <https://www.mexicoevalua.org/mejora-regulatoria-bienestar-social-caso-los-certificados-energias-limpias/>

⁶ De acuerdo a los datos de FS-UNEP Collaborative Centre en los reportes de tendencias globales de inversión en energía renovable en la edición de 2019 (pag 51, ver: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/29752/GTR2019.pdf>) y la de 2020 (pag. 49, ver: https://www.fs-unep-centre.org/wp-content/uploads/2020/06/GTR_2020.pdf).

⁷ Es importante señalar que hicimos solicitudes de información e interpusimos recursos de revisión para tener acceso a la información sobre cuántas exenciones de MIR se han dado en materia energética. No obtuvimos respuesta antes de la conclusión de este estudio.



3. El Estado vigilante de la responsabilidad corporativa

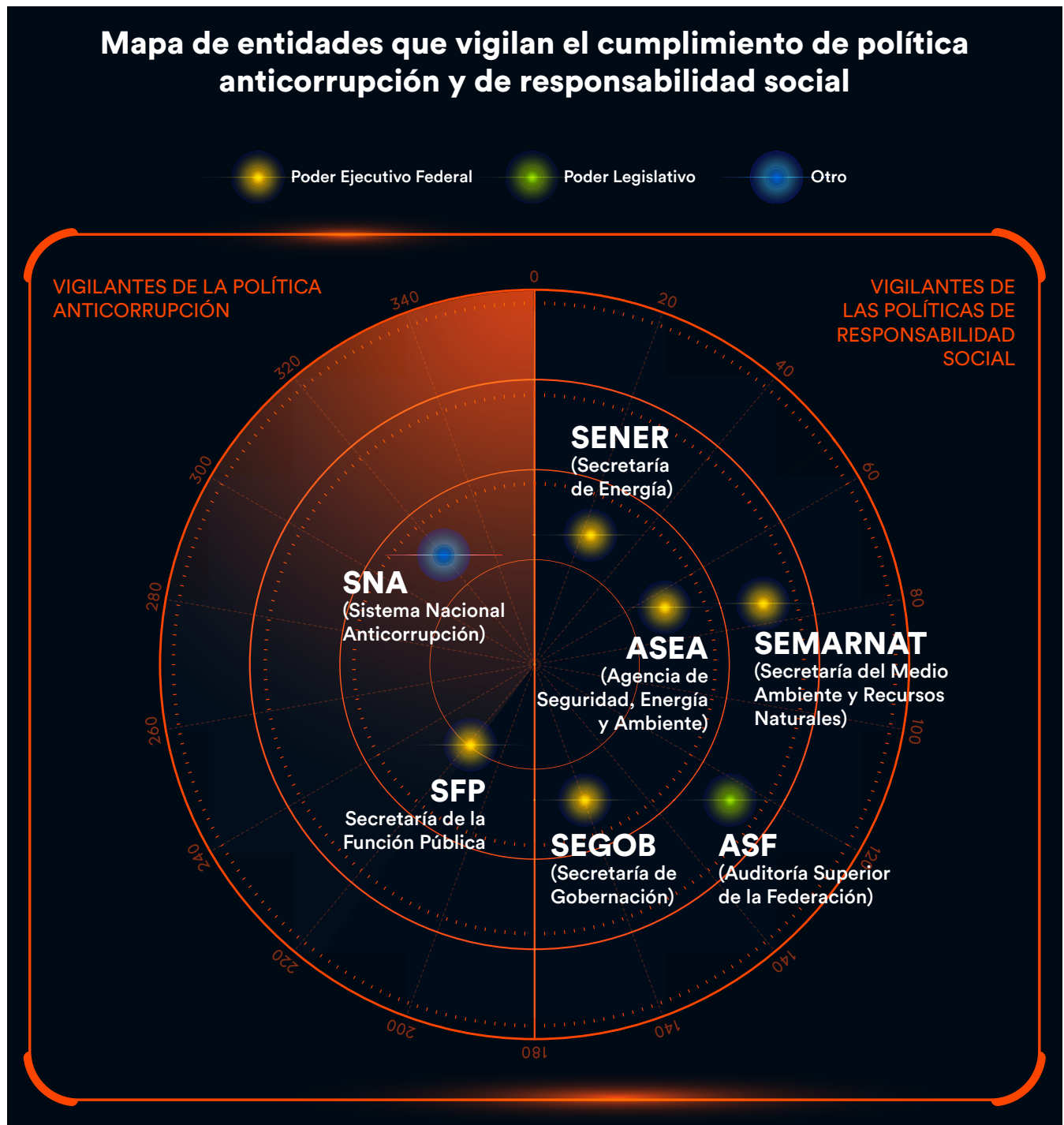
¿Quiénes intervienen?

El Sistema Nacional Anticorrupción, la Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Gobernación, Agencia de Seguridad Energía y Ambiente (ASEA), la Semarnat, Secretaría de Energía y la Auditoría Superior de la Federación.

¿Qué falla?

- No existen objetivos relacionados con la búsqueda de sentido socioambiental y, en general, de responsabilidad corporativa de las EPE. Actualmente este es un gran vacío en términos de vigilancia del Estado hacia las EPE. El Estado como dueño tendría que generar incentivos para que los órganos estratégicos de las empresas prioricen estos riesgos no financieros y busquen

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





cumplir con el sentido socioambiental, de ética e integridad que mandata la Constitución.

- Falta de mecanismos de coordinación efectivos entre autoridades para las investigaciones de responsabilidad de servidores públicos que origina procesos de investigación poco efectivos, y establece incentivos para realizar conductas indebidas por baja probabilidad de ser sancionado.
- Mejoras en la calidad de las Evaluaciones de Impacto Social (EVIS). No existen criterios que de-

terminen las metodologías de evaluación. La sola presentación de la EVIS no puede considerarse suficiente elemento para la cohesión social. Una revisión *ex post* de los impactos sociales ayudaría a dar fundamentos sólidos y evitar afectaciones sin resolver para las comunidades.

- Sin suficientes controles y objetivos en materia de contrataciones públicas, lo cual se refleja en un incremento en adjudicaciones directas o invitaciones restringidas; así como en retrocesos en la labor de difusión de información en contrataciones.

Licitaciones en la CFE

Ganadores recurrentes de contratos para medidores de consumo eléctrico

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

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

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

En este mismo, partes interesadas en estos concursos⁸ han señalado que “al ser sólo una licitación al año y con tiempos de entrega tan cortos, se hace muy difícil que pueda entrar un nuevo jugador... La estructura de la licitación siempre favorece al competidor grande (IUSA).”

⁸ *Reforma* (2019): “Daré CFE a Peralta ootro contrato”. Disponible en: <https://www.reforma.com/dara-cfe-a-peralta-ootro-contrato/ar1378616?v=3>



Tras la resolución de la Cofece, una asociación civil⁹ presentó una denuncia ante la SFP para que se investiguen posibles faltas administrativas de funcionarios de la CFE —con base en el artículo 70 de la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos—, que pudieran haber favorecido a Grupo IUSA y Conymed en el proceso, incluyendo el diseño de las bases. Dichos recursos se encuentran actualmente en vías de resolución.

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

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

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

Por otro lado, algunos de los aspectos positivos que se incluyeron en la licitación 2019 para incrementar la competencia y encontrar las mejores condiciones disponibles en cuanto

Adjudicación a IUSA y Conymed para el Concurso Internacional 2020

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

Fuente: CFE (2020). Micrositio de Contrataciones.

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

Este caso nos muestra que establecer concursos como garantía de competencia económica en compras públicas no es suficiente. Tal y como señaló la OCDE en sus estudios a los procesos de adjudicaciones de la CFE en 2015 y 2018¹⁰, es necesario realizar un mayor número de ajustes en términos de transparencia y control interno para garantizar la integridad de todo el proceso de adjudicación, que incluye contar con mecanismos de denuncias manejados por terceros independientes, abstenerse de considerar ofertas o de celebrar contratos con proveedores sancionados y mejorar la sistematización de procesos internos, para facilitar la investigación de patrones de colusión o prácticas indebidas.

⁹ La asociación civil Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (2020) ha realizado investigaciones y denuncias sobre posible corrupción de IUSA y Conymed. Las reseñas de sus trabajos se pueden leer aquí: <https://contralacorrupcion.mx/denuncian-iusa-conymed-corrupcion/>

¹⁰ Se trata de un informe analítico del Secretariado sobre el cumplimiento de la legislación, regulaciones y prácticas de la CFE con las mejores prácticas de la OCDE, disponible aquí el de 2015: <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/01/CombateColusi%C3%B3nContrataci%C3%B3nP%C3%BAblica-M%C3%A9xico-InformeCFE-2015.pdf>, y aquí el de 2018: <https://www.oecd.org/daf/competition/OCDE-revision-de-la-CFE-2018.pdf>



NUESTRA PROPUESTA

¿Cómo pueden evitarse estos casos?

Generamos propuestas para que el Estado sea un mejor propietario, mejor regulador y dé mayor prioridad a la responsabilidad corporativa.

- La creación de una entidad propietaria de las empresas productivas del Estado que se encargue de implementar los procesos de selección de consejeros para órganos de gobierno; la profesionalización del gobierno corporativo de las EPE mediante capacitación y herramientas; y de diseñar e implementar mecanismos de monitoreo, evaluación de desempeño, transparencia y rendición de cuentas.
- Acompañar la política de propiedad de un contrato entre la EPE y el Estado (*State of Corporate Intent*) en el que se establezcan los objetivos, metas y parámetros o indicadores para la rendición de cuentas conforme a lo establecido en el plan de negocios.
- Reevaluar algunos aspectos del régimen especial de las EPE, sobretodo en caso de no continuar con un modelo que busque la apertura del mercado y la competencia económica. Particularmente para el el proceso de investigación y sanción de servidores públicos, así como en la transparencia alrededor de las compras públicas.

- Mejorar sustancialmente la transparencia y difusión de información por parte de los órganos reguladores, para disminuir la discrecionalidad e influencia indebida y generar certeza y confianza en sus actuaciones.
- Crear mecanismos de evaluación al interior de los órganos reguladores que permitan mayor consistencia y retroalimentación en torno a sus actuaciones

En conclusión...

La administración de Andrés Manuel López Obrador busca fortalecer a Pemex y a CFE por medio de un incremento de recursos públicos, sin más. Sin embargo, ningún monto será suficiente si no se mejora el gobierno corporativo de estas empresas. Es ahí donde debería de estar la prioridad.

Las mejoras que aquí proponemos en materia de vigilancia al gobierno corporativo de las EPE, buscan construir un Estado más responsable en el control de sus empresas. Esto implica el reconocimiento de las diferencias en las funciones que el Estado ejerce sobre las EPE, y que se realicen mejoras sustanciales en materia de rendición de cuentas de cara a los ciudadanos. El objetivo es que, junto con las estrategias e iniciativas que emanen de sus órganos de gobierno, las EPE generen valor al Estado mexicano para justificar y legitimar su propiedad pública.

Descarga el documento completo aquí.

El documento *Mapa de vigilancia del Estado sobre sus empresas productivas* es resultado del esfuerzo de los integrantes de México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. La investigación, el análisis y la redacción no hubieran sido posibles sin la participación de cada miembro del equipo:

Edna Jaime

Directora de México Evalúa

María Fernanda Ballesteros

Coordinadora del Programa del Regulación y Competencia Económica

Ana Lilia Moreno y Viviana Patiño

Investigadoras

Pablo García

Edición

Miguel Cedillo

Diseño gráfico

Agradecemos el trabajo del equipo de Comunicación, conformado por Cynthia Castañeda, Mariana Villalobos, Mariana Nolasco y Cinthia Galán, por dar vida y color a este reporte, así como también enfoque y creatividad a la estrategia para su difusión.

México Evalúa es un centro de pensamiento y análisis que se enfoca en la evaluación y el monitoreo de la operación gubernamental para elevar la calidad de sus resultados. Apoyamos los procesos de mejora de las políticas públicas a nivel federal, estatal y local mediante la generación y/o revisión de evidencia y la formulación de recomendaciones. Realizados por nuestros investigadores y por académicos y expertos externos que colaboran con nosotros, nuestros estudios son imparciales, independientes y apartidistas y sirven para transparentar, evaluar y comparar acciones de gobierno.

Usted puede descargar, copiar o imprimir este documento para su propio uso y puede incluir extractos en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a los autores y a México Evalúa como fuente de la información.



Este documento ha sido posible gracias al apoyo del Centro para la Empresa Privada Internacional (CIPE). Su contenido es responsabilidad de los autores y no necesariamente refleja el punto de vista del Centro.



México Evalúa

mexicoevalua.org



COMPETENCIA