

# **Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción en PEMEX**

*Mariano Palacios Alcocer*

Agradezco a los integrantes de la Junta de Coordinación Política de la LX Legislatura del Senado de la República al Honorable Congreso de la Unión, la amable invitación para participar en este Foro de debate sobre el alcance y contenido de la Reforma Energética, en relación al tema Transparencia, Rendición de cuentas y Combate a la Corrupción en Petróleos Mexicanos.

Reconozco el importante esfuerzo realizado y la amplia y plural convocatoria que durante los últimos meses han llevado a cabo, demostrando la intensidad y vigor de la vida parlamentaria y las bondades de una discusión respetuosa, abierta e informada en torno al deseable avance en la transición energética que el país requiere.

La Transparencia y la Rendición de Cuentas son dos componentes esenciales de los sistemas democráticos modernos. Son instrumentos que posibilitan condiciones de participación ciudadana en el conocimiento de la cosa pública, comunicando al Estado con diversos actores sociales. La cultura de la transparencia y de la rendición de cuentas ha venido a transformar la teoría de la administración pública y la práctica del servicio público, ya que significa someter la gestión gubernamental y el desempeño y eficacia de los servidores públicos al escrutinio crítico de la sociedad.

El concepto de transparencia tiene que ver con la apertura y flujo de información de los entes burocráticos y políticos al dominio público. Permite su revisión, su análisis, el reconocimiento de aciertos y la posible detección de irregularidades. A su vez la falta de transparencia potencializa el abuso del poder y genera corrupción; la falta de transparencia auspicia nichos de discrecionalidad burocrática a quien maneja, restringe o distorsiona el acceso a la información, impidiendo que ésta sea confiable y de calidad, oportuna y veraz.

La transparencia ataja la corrupción. La rendición de cuentas permite sancionar los desvíos en el manejo de los recursos públicos y evaluar el cumplimiento y eficacia de los programas de desarrollo.

Diversos organismos internacionales coinciden en sostener que el fenómeno de la corrupción está estrechamente vinculado a la falta de transparencia y a la ausencia de responsabilidad por parte de la autoridad al rendir cuentas. En esta lógica, corrupción, opacidad pública, secrecía en el manejo informativo e impunidad, constituyen la indeseable escalada contra el Estado de Derecho.

El problema fundamental radica en que el círculo de la corrupción pone los intereses particulares sobre los generales, atenta contra el principio de la equidad social en la asignación de los recursos públicos, perjudica a los que menos tienen y genera una dinámica en contra de las leyes y las instituciones de la República. Promover la transparencia y la rendición de cuentas es una proclama contra la corrupción vigorosamente difundida en el ámbito académico, por organismos internacionales especializados, y hoy, por el Senado Mexicano.

Pero vale la pena recordar que acceder a la información es un derecho humano fundamental reconocido universalmente. En diversos instrumentos internacionales suscritos por México se advierten sus alcances. Efectivamente, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así lo acreditan.

En el orden interno desde 1977, forma parte de los derechos públicos subjetivos consagrados en la Constitución y desde junio de 2002, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, establece la procedencia de su ejercicio. Se trata de una nueva generación de derechos que provienen del derecho a la información, de la libertad de expresión, de la libertad de asociación y del derecho a la participación ciudadana en el escrutinio del diseño y ejecución de las políticas públicas. Sus límites, referidos a la información pública reservada y confidencial y la alusiva a los datos personales, nos permiten tener un marco de referencia para el tema que nos ocupa.

Auspiciar la transparencia con base al principio de la mayor publicidad posible, profundizar la cultura de la rendición de cuentas, avanzar en la fiscalización del legislativo en torno a los resultados de Pemex y combatir la impunidad deben ser, a mi juicio, los elementos que orienten la Reforma Energética del país en esta materia.

En este contexto me permito plantear algunas reflexiones:

**Primera.-** Dar transparencia a los actos de los servidores públicos de Pemex, implica que las leyes en que fundamentan sus atribuciones definan con precisión los supuestos normativos, deben evitar las antinomias y los términos ambiguos. Es el caso de la aparente contradicción entre las diversas fases que comprende la Industria Petrolera en la fracción primera del Artículo 3 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo vigente y la propuesta del texto de la iniciativa presidencial al Artículo 4 que posibilita la contratación con terceros de la refinación e incluso que con la sola pretensión de realizar la actividades o prestar los servicios puedan construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos. De igual manera el Artículo 46 de la Iniciativa de la Ley Orgánica de Pemex al que aludiré más adelante.

**Segunda.-** Resulta conveniente fortalecer a Pemex dotándolo de mayor autonomía, que cuente con un Consejo de Administración que sea un verdadero Órgano de gobierno de la Industria Petrolera. La propuesta de dos Consejeros profesionales de tiempo parcial es poco convincente, más aún si deben integrar el Comité de Transparencia y Auditoría, pues disminuye su jerarquía. Todos los Consejeros profesionales deben ser de tiempo completo, ratificados por el Senado y sujetos al mismo régimen de responsabilidades.

En mi opinión las sesiones del Comité de Transparencia deben ser públicas, salvo las excepciones de ley, y sus miembros deberán obligadamente pronunciarse sobre los asuntos que se les turnen.

**Tercera.-** En la actualidad Petróleos Mexicanos cuenta con una serie de controles internos y externos y está obligado a informar de diversas maneras de sus actividades. Sin embargo, considero una limitación que el Órgano interno de control siga dependiendo de la Secretaría de la Función Pública, sin vínculos suficientes con el Consejo de

Administración, pues si se propone impulsar un gobierno corporativo en Pemex para que funcione más como una empresa económica de Estado que como una dependencia de gobierno, su Consejo debería conocer y aprobar el programa de trabajo de Órgano de Control y evitar la duplicidad de auditorías sobre áreas, actividades y operaciones entre el Órgano de Auditoría y el Órgano de Control.

Me parece conveniente replantear la iniciativa para que el Órgano de Control Interno sea designado y dependiente del Consejo de Administración, que responda a sus directrices, que garantice que su titular tenga el perfil profesional adecuado y se eviten los nombramientos de carácter político vinculados a los gobiernos en turno.

El modelo general de control en la Administración Pública Federal no es compatible con este planteamiento. El sector paraestatal estratégico debe responder a su especificidad, distinguiéndose del sector central.

**Cuarta.-** La iniciativa de Ley Orgánica de Pemex tiene, entre otros, el propósito de otorgarle mayor autonomía de gestión. El supuesto de mayor autonomía, no riñe con los principios de la transparencia, de la saludable rendición de cuentas ante el Órgano de Control y de la fiscalización administrativa y política del Congreso. La autonomía debe garantizar que el organismo opere con la agilidad necesaria para cumplir sus mejores funciones.

Se requiere que Pemex sea crecientemente autónomo, pero con servidores públicos de discrecionalidad restringida. En tal sentido es del todo insuficiente el articulado propuesto para regular las contrataciones de obras, servicios y adquisiciones de la empresa, facultando al Consejo de Administración para que defina el régimen correspondiente.

Esto no debe ser así. Si bien Pemex debe funcionar con las reglas propias de una empresa productiva y no con las de una Secretaría de Estado, la estructura básica de dichas normas deben ir consignadas en la Ley Orgánica, dejando para el Consejo de Administración la capacidad de restablecer disposiciones complementarias en el Estatuto de la empresa.

**Quinta.-** Resulta contrario a los principios de transparencia la propuesta del Artículo 46 de la iniciativa de la Ley Orgánica de Pemex que plantea modalidades de contratación excesivamente ambiguas y por lo tanto, altamente discrecionales.

Se entiende que una empresa productiva tenga necesidad de fórmulas de contratación distintas a una Dependencia Pública, incluso cabe reconocer que la industria petrolera tiene particularidades respecto de otras ramas económicas. Pero eso no nos debe llevar a la conclusión de proponer normas tan abiertas que dejan de operar como tales, porque se compromete de fondo la transparencia con que se maneja la empresa y la confianza de que se actúa con honradez.

**Sexta.-** En virtud de que el nuevo régimen de Pemex, dotado de una mayor autonomía, facultaría que su Consejo de Administración a dictar las disposiciones en materia de obras, adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y enajenación de bienes, exclusivamente para el desarrollo de las actividades sustantivas de carácter productivo, en aras del principio de mayor publicidad posible, resulta conveniente crear el Registro Público de Contrataciones de Pemex, al que pueda acceder cualquier interesado, ya que gran parte de las suspicacias en torno al manejo de la paraestatal, derivan del capítulo de las contrataciones.

**Séptima.-** Es conveniente revisar si la figura del Comisario, designado por el Presidente, encargado de informar al Ejecutivo y responsable de la vigilancia de la empresa y de la veracidad de los informes presentados por el Consejo de Administración, sea simultáneamente y por mandato de ley representante de los tenedores de títulos.

**Octava.-** Si bien en la iniciativa se plantea la obligación de informar al Congreso del comportamiento de Pemex, me parece conveniente buscar instrumentos más eficaces de supervisión y escrutinio del Poder Legislativo hacia la paraestatal. Si el orden constitucional mexicano ha venido enriqueciendo el sistema de equilibrio entre poderes con una creciente participación de las Cámaras del Congreso en la ratificación de servidores públicos de distinto tipo y rango, resulta extraña la ausencia en el caso de Pemex.

**Novena.-** Los pasivos laborales derivados del Contrato Colectivo y específicamente el fondo de pensiones requieren una atención especial en el futuro de la empresa. Dar transparencia en esta materia resulta urgente, ya que la gradualidad en el avance de las reformas está condicionada por este capítulo.

**Décima.-** Cualquier propuesta de transparencia y claridad en la rendición de cuentas sería insuficiente si no se diseña un sistema institucional a través del cual la opinión pública pueda dar seguimiento al comportamiento de la renta petrolera. Los mexicanos tenemos derecho a conocer el monto de los excedentes petroleros de los últimos años, su aplicación y su destino. La contradicción de datos en esta materia es alarmante, la percepción generalizada es de desinformación y secrecía.

Señores Senadores, distinguidos integrantes del Foro:

Al margen de los criterios metodológicos que diversos organismos internacionales utilizan para medir la corrupción en el mundo, lo verdaderamente preocupante, es que en todos lo que se han hecho del dominio público, México está mal.

Hoy el Congreso de la Unión, depositario de la Soberanía Nacional, tiene la oportunidad de dotar a Pemex de los instrumentos jurídicos y la estructura institucional, que le convierta en una empresa ejemplar. Por su contribución consistente en la integración del peso fiscal, que permite financiar los programas de desarrollo social, Pemex debe ser la empresa más emblemática del Estado mexicano moderno.