



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO
FACULTAD DE DERECHO

GOBERNANZA EN EL SECTOR DEL GAS NATURAL.
CASO “LOS RAMONES”

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO

PRESENTA:
DAVID ALEJANDRO NÚÑEZ TORRES

Director de Tesis:
Dr. Fausto Kubli García
Facultad de Derecho

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., noviembre 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A la UNAM,

Al doctor Fausto Kubli García,

Al doctor Francisco Ibarra Palafox,

A mi familia y amigos,

A Yoyi y Andrés.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
--------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO TEÓRICO DE LA GOBERNANZA

1.1 Diferentes concepciones y tipos de gobernanza.....	3
1.2 Buena Gobernanza y su medición.....	11
1.3 Principios de la gobernanza.....	15
1.4 Elementos de la gobernanza.....	20
1.5 Metas y retos clave de la buena gobernanza	25
1.6 Casos exitosos	30

CAPÍTULO SEGUNDO

REGULACIÓN DE LA ENERGÍA Y GOBERNANZA

2.1 Visión global de política regulatoria	34
2.2 Regulación y gobernanza.	44
2.2.1 Regulación basada en riesgo. 57	
2.3 Política regulatoria de la energía en México.....	61

CAPÍTULO TERCERO

GASODUCTOS “LOS RAMONES”

3.1 Aspectos generales del gas natural en México.....	70
3.2 Adjudicación de los Ramones I y licitación de los Ramones II.....	75
3.3 Adjudicación, construcción y operación de Los Ramones II Norte y Sur.	87
3.4 Control del gasoducto y situación actual.....	97

CONCLUSIONES	109
--------------------	-----

FUENTES DOCUMENTALES.....	119
---------------------------	-----

INTRODUCCIÓN

Gobernanza, regulación y sector energético representan, cada uno, universos de conceptos, vínculos, sistemas, interacciones y estructuras teóricos y prácticos. Es un reto analizarlos en lo individual, y todavía más engazarlos en una investigación. Sin embargo, el presente trabajo no tiene por objetivo profundizar en estos temas, pues cada uno bien podría ser fuente para una investigación aparte; sino estudiar aspectos concretos de ellos, vincularlos, y, eventualmente, aplicar ese estudio a un caso concreto.

Efectivamente, para la presente investigación se eligió el gasoducto denominado genéricamente “Los Ramones”, ya que los aspectos técnicos, legales, financieros, etc., involucrados con la licitación, adjudicación, construcción y control del ducto pueden analizarse bajo la óptica de la gobernanza, la regulación en materia de energía y la vinculación de éstas.

Para tales efectos, se destinó el primer capítulo al estudio del marco teórico de la gobernanza, tarea compleja dada la amplitud de estudios y opiniones en la materia. “Gobernanza” es un término afectado de vaguedad, por lo cual no existen consensos en su definición, si bien es cierto existen concepciones útiles para el presente trabajo, por lo cual se procedió a estudiar las más pertinentes. Asimismo, con el objetivo de ampliar el entendimiento de la gobernanza, se abunda en los tipos, elementos, características y casos de éxito en la materia, los cuales, a la postre, servirán para generar recomendaciones en el sector de gas natural.

Por otra parte, el capítulo segundo se dedica a la regulación en materia de energía y a la relación de ésta con la gobernanza. Este apartado se aboca al análisis de la política regulatoria en general, a la regulación en materia de energía en nuestro país, al importante tema de la relación gobernanza y regulación, así como al estudio de la regulación basada en riesgo, rematando con una breve exposición del panorama energético y su regulación en nuestro país, lo cual da paso al capítulo tercero.

Dicho capítulo, y último de la investigación, estudia el caso del gasoducto “Los Ramones”, para lo cual se presentan aspectos generales de la industria del gas natural en México, para posteriormente elaborar una cronología de la licitación, adjudicación, construcción y *status* actual de la obra. Paralelamente, se señalan las irregularidades y

anomalías detectadas por diversos actores en relación con aspectos de muy diversa índole. Para lo anterior, se exploraron, clasificaron y trabajaron más de 100 artículos periodísticos y documentos varios para elaborar dicha cronología; ello representó un reto, ya que en gran número de ocasiones la información era contradictoria, incompleta o desactualizada, por lo cual fue necesario un trabajo de depuración y procesamiento de la información de gran calado.

Así, destacan los siguientes hallazgos: licitaciones desiertas con participantes únicos que cumplían los requisitos técnicos y financieros, adjudicaciones directas a empresas filiales de Petróleos Mexicanos constituidas en paraísos fiscales, así como a Odebrecht, sobrepagos en la construcción de las obras, enajenación de proyectos estratégicos a empresas internacionales y observaciones de la Auditoría Superior de la Federación a diversas operaciones llevadas a cabo por la empresa productiva del estado y sus subsidiarias.

Las conclusiones son elaboradas a manera de sugerencias y recomendaciones en la materia, a partir de las irregularidades detectadas en el gasoducto y sustentadas en lo estudiado en los capítulos I y II. Dichas sugerencias podrían entenderse como principios y/o buenas prácticas aplicables a la política regulatoria del sector de gas natural, o inclusive a toda la cadena de hidrocarburos, basando dichos principios/buenas prácticas en gobernanza.

Inicialmente se planteó la investigación en cuatro capítulos, sin embargo, el contenido planeado para los capítulos tres y cuatro, los cuales tratarían la cronología del gasoducto (capítulo tres originalmente) y las anomalías e irregularidades de éste (capítulo cuatro originalmente) de manera separada, se optó por integrarlos en el capítulo tres de la presente investigación; esto facilitaría al lector comprender la cronología de sucesos y actores involucrados, a la par de localizar los problemas técnicos, legales, financieros y demás, relacionados con el tema.

Por último, la presente investigación sugiere futuras líneas de investigación en el tema, las cuales, por su amplitud y complejidad, escapan al alcance, objetivo y marco teórico de este; no obstante, resultará valioso para los estudios en la materia ahondar en los tópicos identificados o propuestos.

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO TEÓRICO DE LA GOBERNANZA

Introducción

El presente capítulo tiene por objetivo establecer el marco teórico y conceptual a partir del cual se pretende dar cauce a esta investigación, para este fin se analizan diversos conceptos de gobernanza, así como la evolución de ésta, su fundamento y los elementos que actualmente la integran, de acuerdo con ciertas corrientes y estudios en el tema.

En este sentido, la protección de derechos fundamentales, el estado de derecho y la rendición de cuentas son pilares fundamentales para lograr un estado óptimo de la gobernanza. Así, una vez establecido el fundamento y alcance de estos conceptos, se estará en posibilidad de vincular el tema a otras ideas, en particular con el combate a la corrupción, pues la gobernanza se compone del elemento de la rendición de cuentas.

1.1 Diferentes concepciones y tipos de gobernanza

En los últimos años existe un amplio debate sobre la gobernanza: qué significa, su origen, composición e instrumentación, son algunas de las cuestiones persistentes que imperan en el discurso. No es objeto de esta investigación dilucidar cada uno de estos temas, por el contrario, se hará referencia a lo que hoy en día constituyen lugares comunes en los aspectos antes mencionados.

Al respecto, diversas instituciones y teóricos tratan de definir el contenido y alcance de la gobernanza, por lo cual a continuación se presenta una recopilación de las que se consideran como las principales concepciones generadas respecto del tema.

El origen del vocablo es similar al de gobierno, el cual deriva del verbo en griego “timonear” y se empleó por primera vez en sentido metafórico por Platón. Sin embargo, como es entendida actualmente, surge en la década de los noventa entre economistas y

políticos, siendo diseminado el concepto por instituciones como la Organización de las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (BM).¹

El uso del vocablo, al menos en el idioma inglés, se puede rastrear hasta el bretón Charles Plummer, en su obra *The Governance of England*, publicada en 1885 como una traducción del libro original del siglo XV, *La diferencia entre la Monarquía Absoluta y la Monarquía Limitada*, escrita por John Fortescue. El uso del término, aplicado a cómo se estructuran los gobiernos, se volvió canon con la obra de Sidney Low en 1904, así como con algunos historiadores de la constitución británica.²

En el mismo orden de ideas, otras fuentes aseguran que el concepto de buena gobernanza emergió a finales de los años ochenta, durante una serie de cambios políticos sin precedente: la caída del muro de Berlín, acaecida el 9 de noviembre de 1989, inició la desintegración de la Unión Soviética, la cual tuvo como consecuencia la decadencia de las alianzas políticas y económicas del bloque oriental. Estos cambios políticos dieron sustento y pie a serias discusiones acerca de cómo un estado debe ser diseñado a fin de alcanzar un desarrollo económico estructural; lo cual, a su vez, derivó a pensar en gobernanza.

Ahora bien, en 1989 el estudio del Banco Mundial, *Sub Saharian Africa – from Crisis to Sustainable Growth*, analizó los problemas de desarrollo en el África Subsahariana. En los años ochenta, la actividad económica de los países en dicha región empeoró a pesar de instrumentarse los *Structural Adjustment Programs (SAP's)*, diseñados por el BM. Los *SAP's* en su momento introdujeron condiciones favorables a nivel macroeconómico en las actividades de préstamo del Banco Mundial. Al mismo tiempo, esta institución cambió las políticas de préstamo de financiamiento de proyectos, a financiamiento de programas.³

¹ Unión Europea, *Étymologie du terme "gouvernance"*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <http://ec.europa.eu/governance/docs/doc5_fr.pdf>.

² Fortescue, John, Sir, *The governance of England*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<https://archive.org/details/governanceengla00fortgoog>>.

³ Maldonado, Nicole, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 *The World Bank's Evolving concept of good governance and its impact on human rights*,

Este reporte del Banco Mundial de 1989 utilizó por vez primera el término gobernanza para describir la necesidad de reformas institucionales y de un sector público mejor y más eficiente en los países subsaharianos. El expresidente de Senegal, Abdouf Diouf resumió estos hallazgos: “África requiere no solo más gobierno, sino mejor gobierno”.⁴

En el documento en cuestión, la gobernanza quedó definida como: “el ejercicio del poder político para administrar los asuntos de una nación”. El concepto de gobernanza fue desarrollado ulteriormente en otra publicación del BM de 1992, titulada *Gobernanza y Desarrollo*. En ésta, la gobernanza quedó definida como: “la manera por la cual el poder es ejercido para el manejo de los recursos económicos y sociales, enfocado al desarrollo”.⁵

Dos años más tarde el BM amplió su definición: “la gobernanza es el epítome de la elaboración predecible, abierta y clara; una burocracia imbuida de un ethos profesional; una rama ejecutiva sujeta a rendición de cuentas por sus actos; y una sociedad civil fuerte que participa en los asuntos públicos; todo en función del estado de derecho”.⁶

Una aclaración antes de entrar propiamente al tema: el concepto de gobernanza es aplicable a una gran variedad de áreas, ya que diversas entidades (conocidas como cuerpos de gobierno) pueden “gobernar”. El modelo tradicional de gobierno es aquel de tipo formal cuya responsabilidad y autoridad están vinculadas a la toma de decisiones en un determinado sistema geopolítico, con base en normas y leyes. No obstante, se puede entender la gobernanza también en el ámbito de otros grupos socioculturales de tipo religioso, deportivo, o incluso, en negocios y empresas.

De tal suerte, la gobernanza puede ser de diferentes tipos, categorías y alcances, y, por ende, el grado de formalidad depende del uso interno y externo que se le dé. De este modo, el concepto es variable y dúctil, motivado por diversas razones y con resultados varios. Por ejemplo, un gobierno puede operar como democracia, en la cual

<http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/pais/research/researchcentres/csgr/news/doctoral_workshop_on/maldonado_nicole_paper-final_ii.doc>.

⁴ Banco Mundial, *Sub Saharian Africa – from Crisis to Sustainable Growth*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<http://documents.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/pdf/multi0page.pdf>>.

⁵ *Idem*.

⁶ Maldonado, Nicole, *op. cit.*

los ciudadanos votan por quien debe ocupar los cargos y el bien común es la meta; mientras que, en una organización sin fines de lucro, puede ser dirigida por un pequeño comité de directores y buscar metas específicas.

Luego entonces, gobernanza es un concepto general aplicable a todo tipo de entidades de gobierno. De igual forma, esta generalidad significa que la gobernanza es normalmente definida de manera más estrecha de acuerdo con el nivel y tipo de gobierno, lo cual puede implicar hablar de gobernanza pública, global, sin ánimo de lucro, corporativa o de proyectos; de igual manera, se puede asociar a un tipo de actividad o resultado, derivando en una gobernanza ambiental, del internet, o de las tecnologías de la información.

El término es aplicable para describir diversos tópicos, incluyendo la creación de normas o agendas políticas y regulatorias para la aplicación de las primeras. Los conceptos normativos de gobernanza buena o justa son comunes en la definición de políticas, la administración pública, voluntariados y el sector privado.

Con el objetivo de mostrar el rango de temas en los cuales se puede aplicar el concepto, se presenta a continuación una breve recopilación de dicho rango, y de cómo se instrumenta la gobernanza en éste.

En la gobernanza como proceso, ésta se entiende como un concepto teórico referido a acciones y procesos, a través de los cuales prácticas estables y organizaciones se conforman y subsisten. Estas acciones y procesos pueden operar en organizaciones formales e informales; y pueden funcionar para cualquier objetivo.⁷

Concebida la gobernanza de esta manera, uno puede aplicar la idea a estados, corporaciones, sociedad civil organizada, organizaciones no gubernamentales, y otras asociaciones, negocios, proyectos en equipo y, prácticamente, a cualquier actividad humana cuyos miembros se unen para la consecución de un fin.

Uno de los principales tipos de gobernanza se conoce como “pública”. Para lograr mayor claridad al respecto, resulta útil notar la distinción entre los conceptos de gobernanza y política. Esta última involucra procesos a través de los cuales un grupo de

⁷ Williamson, Oliver E, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <*Transaction – Cost Economic: The Governance of Contractual Relations*, <http://chicagounbound.uchicago.edu/jle/vol22/iss2/3>>.

personas, que pueden o no tener opiniones e intereses divergentes, que pretende alcanzar decisiones colectivas generalmente obligatorias para los miembros, y procesadas como una política común.⁸

La gobernanza, por otro lado, armoniza los elementos procesales y administrativos, más que confrontarlos; semejante argumento continúa en asumir la posibilidad de separar, como tradicionalmente se hace, entre políticas y administración. Sin embargo, la práctica y teoría de la gobernanza contemporánea en ocasiones cuestiona esta distinción, considerando que gobernanza y política involucran aspectos de poder y rendición de cuentas.

En este sentido, y en términos generales, la gobernanza está involucrada en tres grandes temas⁹:

1. Mediante redes que implican relaciones públicas-privadas o en la colaboración de organizaciones comunales.
2. Mediante el uso de mecanismos de mercado, con los cuales los principios de competición sirven para destinar recursos mientras se opera bajo regulación del gobierno.
3. En relaciones de supra-infra colaboración que implican gobierno y administración pública.

Otro tipo de gobernanza, útil para la presente investigación, es la conocida como privada. Esta se establece cuando entidades no gubernamentales, incluyendo sociedad civil organizada, agencias privadas de arbitraje, o cualquier tercero, elaboran reglas y/o estándares, con efectos vinculatorios, los cuales tendrán incidencia en la calidad de vida y oportunidades de un público mayor. En pocas palabras, entidades privadas, no públicas, elaboran políticas públicas.

Por ejemplo, las compañías de seguros, quienes ejercen gran impacto social, de manera “invisible” y cuyas decisiones son ampliamente aceptadas, son una forma de

⁸ Offe, Claus, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <*Governance: An “Empty Signifier”?*, <https://www.ssc.wisc.edu/~wright/Soc924-2011/Offe%20--%20governance%20english.pdf>>.

⁹ *Idem*

gobernanza privada en la sociedad; a su vez, las reaseguradoras, como empresas, pueden ejercer una gobernanza privada a sus clientes.¹⁰

Así, el término políticas públicas no debe asociarse exclusivamente con aquellas elaboradas por el gobierno. Las políticas públicas pueden ser creadas en colaboración entre el sector público y privado; si se pretende referirse a aquellas exclusivamente elaboradas por el gobierno, es mejor entonces el término gobernanza pública.¹¹

Continuando con otro tipo de gobernanza, existe también la denominada global, que suele definirse como el complejo formal e informal de instituciones, mecanismos, relaciones y procesos entre estados, mercados, ciudadanos y organizaciones (ambas inter y no gubernamentales), quienes mediante intereses colectivos en el plan global articulan sus actuaciones, establecen sus derechos y obligaciones, y las diferencias son mediadas.¹²

En contraste con el tradicional significado de gobernanza, algunos autores utilizaron el término gobernanza global para denotar la regulación de relaciones interdependientes ante la ausencia de autoridad política. El mejor ejemplo de esto es el sistema de derecho internacional o las relaciones entre estados independientes. El término, sin embargo, se puede aplicar cuando un grupo de iguales necesite una forma de regular sus vínculos.¹³

Dado que este trabajo aborda también la participación de empresas en el sector de hidrocarburos, y en particular del gas natural, es importante tratar la gobernanza de tipo corporativa. El vocablo se usa para describir:

¹⁰ Mendoza, Marco Antonio, *Reinsurance as Governance: Governmental Risk Management Pools as a Case Study in the Governance Role Played by Reinsurance Institutions*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2573253>.

¹¹ *Idem*

¹² Thakur, Ramesh y Van Langenhove, Luk, *Enhancing Global Governance Through Regional Integration*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <https://www.researchgate.net/publication/261775904_Enhancing_Global_Governance_Through_Regional_Integration>.

¹³ Dingwerth, Klaus y Pattberg Philipp, *Global Governance as a Perspective on World Politics*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <http://www.glogov.net/images/doc/GG12_2_Dingwerth_Pattberg1.pdf>.

1. La manera en qué comités directivos o cuerpos similares deben dirigir una corporación.
2. La aplicación de leyes y prácticas en cierta dirección.

Se define entonces como un conjunto de procesos, prácticas, políticas, leyes e instituciones que afectan la manera en que las personas dirigen, administran o controlan una corporación. Este tipo de gobernanza también incluye las relaciones existentes entre los tomadores de decisiones y las metas corporativas. Los principales tomadores de decisiones incluyen accionistas, administradores y el consejo directivo; se consideran de importancia también los empleadores, proveedores, clientes, bancos y otras instituciones de crédito, reguladores, el ambiente y la comunidad en su conjunto.¹⁴

Al respecto, se tiene documentado su uso por primera vez, bajo el concepto de “gobernanza de corporación”, creado en 1960 por Richard Eells para denotar la estructura y función de la política corporativa. Aunque cabe destacar que existen algunos documentos de principios del siglo XX en los que se encuentra el término.¹⁵

De igual manera, debido a que este trabajo trata temas regulatorios, es oportuno explicar la gobernanza, precisamente, de la regulación. Bajo el concepto de gobernanza regulatoria se refleja la génesis de regímenes políticos descentralizados y mutuamente adaptables, que descansan en regulaciones, más que en la prestación de servicios, la tributación o el gasto público.¹⁶

El término refleja la tendencia actual de los regímenes políticos, en cuanto a lidiar con complejidades administrativas de sistemas que delegan funciones estatales.

¹⁴ Becht, Marco *et al*, *Corporate Law and Governance*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<https://www0.gsb.columbia.edu/faculty/pbolton/BBRLE.pdf>>.

¹⁵ Becht, Marco *et al*, *Corporate Governance and Control*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan033582.pdf>>.

¹⁶ David Levi-Faur, *Regulation & Regulatory Governance*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<http://levifaur.wiki.huji.ac.il/images/Reg.pdf>>.

Asimismo, su aparición es más común en campos y naciones con vínculos complejos, más globales, competidos y, en general, liberales y demócratas.¹⁷

Este tipo de gobernanza se constituye y extiende en términos de un estado regulatorio, por una parte, y en la administración pública por la otra. Una diferencia importante por señalar es respecto del estado regulatorio, ya que éste suele ignorar a los actores no estatales, como empresas y organizaciones no gubernamentales, a nivel nacional y global; mientras que la gobernanza margina más bien a la regulación como instrumento exclusivo en la construcción de políticas. De esta manera, se puede apreciar que la gobernanza regulatoria permite comprender al estado y sus funciones más allá de la mera función de regular.

Para concluir este apartado, hoy en día se habla de “metagobernanza”, definida ampliamente como el “gobierno del gobierno”. Esta representa principios éticos previamente establecidos, o normas, que dan forma y dirigen el proceso completo del gobierno.¹⁸

Es importante notar que no hay definiciones claras en cuanto a los campos en que se aplica la gobernanza y sobre quienes son responsables por ella. Algunos consideran el metagobierno como el papel del estado mediante el cual asume su deseo de gobernar a las personas en una dirección particular; dicha concepción puede ser potencialmente ejercida por cualquiera con suficientes recursos para influenciar en un proceso de toma de decisiones.¹⁹

¹⁷ Braithwaitem, John *et al*, *Can regulation and governance make a difference*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<http://onlinelibrary.wiley.com/store/10.1111/j.1748-5991.2007.00006.x/asset/j.1748-5991.2007.00006.x.pdf;jsessionid=75F283BD88293CE15474C127E8B582ED.f01t01?v=1&t=isgyd9nd&s=07b1c7d3d619e2d93765f8e919803737d9ca5ee1&systemMessage=Wiley+Online+Library+will+be+unavailable+on+Saturday+3rd+September+2016+at+08.30+BST%2F+03%3A30+EDT%2F+15%3A30+SGT+for+5+hours+and+Sunday+4th+September+at+10%3A00+BST%2F+05%3A00+EST%2F+17%3A00+SGT+for+1+hour++for+essential+maintenance.+Apologies+for+the+inconvenience>>.

¹⁸ Kooiman, J., disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <*Governing as Governance*, Londres, Sage Publications, 2003, p.170>.

¹⁹ Sörensen, Eva, *Metagovernance. The changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<http://arp.sagepub.com/content/36/1/98.full.pdf+html>>.

Ejemplos de esto incluye la publicación de códigos de conducta al más alto nivel, incluida la comunidad internacional, medios de comunicación o cualquier otro asunto específico a nivel sociocultural. A pesar de sus diferentes fuentes, ambos buscan establecer valores de manera que queden aceptadas como normas.

El hecho de que esas normas sean determinables a cualquier nivel, y después se utilicen para moldear la gobernanza, como un proceso en su totalidad, significa que la metagobernanza es parte de ambos, insumos y productos, del sistema de gobierno.²⁰

1.2 Buena gobernanza y su medición

Es momento de hacer referencia a la gobernanza normativa, la cual se vincula al concepto de “buena gobernanza”. Cuando se discute sobre gobernanza en organizaciones particulares, la calidad de esta dentro de un grupo es comparada con ciertos estándares de buena gobernanza.

En el caso de empresas y organizaciones sin fines de lucro, por ejemplo, la buena gobernanza se relaciona con una administración consistente, políticas cohesivas, guías, procesos y derechos para decidir en ciertas áreas de responsabilidad, así como con vigilancia y rendición de cuentas. En este caso, la buena gobernanza implica mecanismos cuyo funcionamiento permite a los ejecutivos respetar los derechos e intereses de los tomadores de decisiones, en un ánimo de democracia.

En la misma tónica, la buena gobernanza es un término indeterminado usado en la literatura internacional para describir varios modelos normativos acerca de cómo las instituciones públicas deben conducir sus asuntos y manejar con transparencia los recursos recibidos del erario. Dichos modelos usualmente son justificados bajo la premisa de ser concebidos con fines económicos, como disminuir la pobreza y alcanzar un desarrollo económico exitoso.

Sin que sea sorpresa, diferentes organizaciones definen la gobernanza y la buena gobernanza de manera diferente, con el fin de promover distintos fines normativos. Por

²⁰ Kooiman, J., *op. cit.*, p. 171.

ejemplo, el BM define gobernanza como “la manera a través de la cual el poder es ejercido en la administración de recursos económicos y sociales de un país para su desarrollo”.²¹

Por otra parte, el proyecto del BM denominado *Worldwide Governance Indicators* define gobernanza como “las tradiciones e instituciones a través de las cuales la autoridad es ejercida en un país”. Esta definición considera los procesos por los cuales un gobierno es elegido, monitoreado y reemplazado; así como la capacidad del gobierno para efectivamente formular e implementar políticas sólidas; el respeto de los ciudadanos hacia el estado y sus instituciones, las cuales gobiernan las interacciones sociales y económicas entre ellos.²²

Conforme al *Proyecto Regional de Gobernanza Local en América Latina*, elaborado por Programa de Desarrollo de la Naciones Unidas, la buena gobernanza se define como “las reglas del sistema político para resolver conflictos entre actores y adoptar decisiones (legalidad)”. También se usa para describir el “funcionamiento apropiado de las instituciones y la aceptación de éstas por parte del público (legitimidad)”. De igual manera, se ha empleado para invocar la eficacia del gobierno y el logro de consenso mediante mecanismos democráticos (participación).²³

Así, es importante referirse a un tema fundamental de la investigación: la medición de la gobernanza. En la última década se realizaron diversos esfuerzos en el campo académico, así como en la comunidad internacional, a fin de evaluar y medir la calidad de la gobernanza de los países.

Medir la gobernanza es inherentemente un ejercicio controversial y político a la vez. Por esta razón, se distingue entre evaluaciones externas e internas y auto evaluaciones. Ejemplos de evaluaciones externas son los índices comparativos diseñados

²¹ Banco Mundial, *Managing Development: The Governance Dimension*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<http://documents.worldbank.org/curated/en/884111468134710535/pdf/34899.pdf>>.

²² Banco Mundial, *A Decade of Measuring the Quality of Governance*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/1740479-1150402582357/2661829-1158008871017/booklet_decade_of_measuring_governance.pdf>.

²³ Hyman, Jerry *et al*, *Governance Working Group*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<http://info.publicintelligence.net/ISAFgovernance.pdf>>.

por organizaciones no gubernamentales de corte internacional. Un ejemplo de evaluación interna es el *African Peer Review Mechanism*. Las autoevaluaciones son las conducidas por el mismo gobierno, la sociedad civil, investigadores, así como por cualquier otro tomador de decisiones a nivel nacional.

Uno de los ya mencionados esfuerzos para crear indicadores internacionales comparables de gobernanza, y ejemplo de evaluación internacional, es el proyecto *Worldwide Governance Indicators*, el cual utiliza indicadores agregados e internacionales para más de 200 países en 6 dimensiones de gobernanza:²⁴

1. Voz y rendición de cuentas.
2. Estabilidad política y ausencia de violencia.
3. Gobierno eficaz.
4. Calidad regulatoria.
5. Estado de derecho
6. Control de la corrupción.

Para complementar el cuadro de nivel macro internacional del *Worldwide Governance Indicators*, el Instituto del BM desarrolló las *Encuestas de Gobernanza del Banco Mundial*, herramientas de evaluación de la gobernanza a nivel nacional, las cuales operan a nivel macro o sub-nacional, y utilizan la información reunida desde la perspectiva de los ciudadanos del mismo país, empresarios y trabajadores del sector público, con el fin de diagnosticar vulnerabilidades y sugerir medidas concretas para combatir la corrupción, entre otros problemas.

Ahora bien, un nuevo *Índice de Gobernanza Global* fue desarrollado y se encuentra abierto a mejoras a través de participación pública. Los siguientes temas fueron elegidos para lograr el desarrollo de las nuevas mediciones, en forma de indicadores e índices complejos:²⁵

1. Paz y seguridad.
2. Estado de derecho.

²⁴ Banco Mundial, *Worldwide Governance Indicators*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc>>.

²⁵ Banco Mundial, *Worldwide Governance Index (2009 Report)*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<http://www.world-governance.org/article469.html?lang=en>>.

3. Derechos humanos y participación.
4. Desarrollo sustentable.
5. Desarrollo humano.

Adicionalmente, en 2009 la Fundación *Bertelsman* publicó los *Indicadores de Gobernanza Sustentable*, los cuales miden sistemáticamente la necesidad de reformar, y la capacidad para propiciar ésta, dentro de los miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. El proyecto examina el grado al cual los gobiernos pueden identificar, formular e instrumentar reformas efectivas que den pie a una sociedad preparada para enfrentar retos futuros, así como asegurar su viabilidad.²⁶

Otro instrumento para la medición de la gobernanza se encuentra en la Sección 10 de la *Ley de Resultados y Actuaciones del Gobierno*, expedida por el Congreso de los Estados Unidos de América, la cual obliga a las agencias federales a publicar sus estrategias y planes de acción, así como reportes en formatos digitales.

Dicha obligación por parte de las agencias federales provee las bases para evaluar la calidad de sus actuaciones y funciones encomendadas, de manera que deben encuadrarse a lo especificado en sus objetivos estratégicos e indicadores de actuación. La obligación de reportar públicamente sus actuaciones de manera digital es una buena práctica para todas las organizaciones del gobierno, cuyos planes y reportes deben ser transparentes.

La *International Budget Partnership* lanzó su iniciativa de *Presupuesto Abierto en 2006*, con la publicación de su primera *Encuesta de Presupuesto Abierto*. Esta última es una encuesta y análisis integral, la cual evalúa si los gobiernos proporcionan acceso público a los documentos presupuestales, proveen espacios para la discusión y permiten participación pública durante el proceso de elaboración del presupuesto.²⁷

Para medir el compromiso global con la transparencia y la gobernanza, el *International Budget Partnership* creó el *Índice de Gobierno Abierto*, el cual asigna una

²⁶ Empter, Stefan y Janning, Josef, *Sustainable Governance Indicators 2009*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<http://www.sgi-network.org/index.php?page=mission>>.

²⁷ International Budget Partnership, *Open Budget Index Rankings*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/publications-2/rankings-key-findings/rankings/>>.

calificación a cada país con base en resultados de encuestas. Por su parte, el *Índice de Gobierno Abierto* es publicado cada dos años y el *International Budget Partnership* recientemente publicó una nueva herramienta llamada *OBS Tracker*, el cual sirve como un instrumento en línea para la sociedad civil, los medios de comunicación, y otros actores, para monitorear en tiempo real, si el gobierno muestra información relevante para la elaboración del presupuesto.

La información es usada por la *Open Government Partnership* para ayudar en el desarrollo de agencias gubernamentales, así como para incrementar la inversión en sectores privados, concretamente en temas de transparencia fiscal y administración de fondos públicos, como elementos clave de la gobernanza en esos sectores.

1.3 Principios de la gobernanza

Resultan de utilidad a los fines de la investigación, los principios de la buena gobernanza de la Unión Europea (UE), detallados en el *White Paper* de dicho organismo internacional, los cuales, de acuerdo al mismo documento, son de vital importancia para establecer una gobernanza más democrática.

Dichos principios apuntalan la democracia y el estado de derecho en los Estados Miembro, siendo aplicables a todos los niveles de gobierno: global, regional, nacional y subnacional. Claro está, son particularmente importantes para la Unión pues responden a los retos que enfrenta la misma²⁸.

Así, los principios de gobernanza son²⁹:

1. Apertura: Se refiere a que las instituciones deben conducirse con mayor transparencia. Los miembros en conjunto deben comunicar activamente acerca de qué hace la UE y las decisiones tomadas. Deben usar un lenguaje que sea accesible y fácil de entender para el público en general. Esto es de particular importancia para la Unión, con el objetivo de mejorar la confianza en el complejo de instituciones.

²⁸ Unión Europea, *European Governance A White Paper*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.html>.

²⁹ *Ibidem*.

2. Rendición de cuentas: Los roles de participación en el proceso ejecutivo y legislativo necesitan ser mucho más claros. Cada una de las instituciones europeas deben explicar y asumir la responsabilidad de las acciones realizadas en la UE. De igual manera, existe necesidad por mayor claridad y responsabilidad de los Estados Miembro y de todos aquellos involucrados en el desarrollo e implementación de políticas de la UE, cual sea el nivel.
3. Efectividad: Las políticas deben ser efectivas y oportunas, haciendo entrega de aquello necesitado en la base: objetivos claros, evaluación de impactos futuros y, donde sea posible, de experiencias pasadas. La efectividad también depende de la implementación de políticas de la UE de manera proporcional, y tomando decisiones al nivel más apropiado.
4. Coherencia: Las políticas y acciones deben ser coherentes y fáciles de entender. La necesidad de coherencia en la UE es incremental: el rango de las tareas ha aumentado, la expansión incrementa la diversidad, retos como el clima y la demografía cambian los límites de las políticas sectoriales en los que la UE se construyó, las autoridades locales y regionales aumentan su involucramiento con las políticas de la UE. La coherencia requiere liderazgo político y fuerte sentido de responsabilidad por parte de las instituciones, para así asegurar un acercamiento constante dentro de la complejidad del sistema.
5. Cada principio es importante de manera individual, pero no pueden ser alcanzados mediante acciones aisladas. Las políticas públicas solo pueden ser efectivas si son preparadas, instrumentadas y puestas en marcha respondiendo a mecanismos inclusivos.

De igual manera, la aplicación de los cinco principios refuerza aquellos de proporcionalidad y subsidiariedad. Desde la concepción de políticas públicas hasta su aplicación, la elección del nivel al cual una acción es llevada a cabo (desde UE hasta local), y la selección de los instrumentos usados, debe ser proporcional a los objetivos perseguidos. Esto significa, antes de lanzar una iniciativa, resulta esencial revisar sistemáticamente los siguientes puntos:³⁰

1. Si la acción es realmente necesaria.
2. Si el nivel de instrumentación es el más apropiado.
3. Si las medidas escogidas son las apropiadas para esos objetivos.

³⁰ *Ibidem.*

Ahora bien, un aspecto relevante de la gobernanza consiste en su presencia en las relaciones del Estado con la sociedad civil. Al respecto, el BM manifestó su interés en el tema en diversos documentos, entre los cuales destaca el llamado *Good Governance and The World Bank*. El trabajo en comento destina un apartado al tema, subdividido en participación, democratización y derechos humanos, así como descentralización.³¹

El documento definió participación como “el proceso a través del cual los tomadores de decisión influyen y comparten control acerca de iniciativas de desarrollo, así como las decisiones y recursos que les afectan”. En el núcleo de la agenda sobre participación se encuentra la idea de que aquellos afectados por el desarrollo deben formar alianzas con organizaciones auxiliares, con el objetivo de definir políticas de instrumentación. Términos como “tomadores de decisión” y “sociedad civil” son utilizados para referirse a grupos y organizaciones, las cuales actuarán independientemente del Estado y el mercado, con el fin de promover intereses diversos en la sociedad.³²

El lenguaje de las alianzas y participación tiene dos aspectos importantes. Primero, el BM promueve que los Estados tomen en cuenta aquellas posturas de los anteriormente excluidos del proceso de elaboración de políticas: los pobres, los vulnerables económicamente, ciertas minorías, entre otros. Una presunción clave que reside detrás de la agenda participativa, es el consultar grupos de la sociedad civil, lo cual hará el proceso de desarrollo más efectivo, pues permitirá a organizaciones y gobierno encontrar lo necesario por las minorías y los menos aventajados (esto en el marco de una teoría como la de Rawls o Sen).

El segundo aspecto radica en la obligación de expandir el manejo y administración del desarrollo económico y social hacia actores externos del Estado, es decir, a organizaciones no gubernamentales internacionales. Por lo anterior, es posible apreciar el rápido crecimiento de las ONGs, sobre todo en países desarrollados, como evidencia de la demanda incremental de participación y genuina representación; de igual manera, esas

³¹ Banco Mundial, *Good Governance and the World Bank*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <http://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers_urb_change/urb_economy/pdf_glob_SAP/BWP_Governance_World%20Bank.pdf>.

³² *Ibidem*.

organizaciones pueden trascender las debilidades del sector público, a través de proveer servicios directamente a los más necesitados.

En la misma línea, el BM enfatiza consistentemente la idea de empoderar a los ciudadanos mediante mayor participación de éstos: “los regímenes políticos deben hacer honor al estado de Derecho, permitiendo la expresión de voces políticas y promoviendo la participación de la gente pobre en los procesos políticos”. El BM urge a los estados a tener mayor respuesta hacia los pobres y a establecer instituciones sociales para ellos. Existe un avance en la promoción del “desarrollo participativo” (por ejemplo, estableciendo foros y paneles que cuenten con participación de la sociedad civil en discutir temas de importancia y para monitorear diversos proyectos), así como en el alcance de los previamente excluidos del proceso de desarrollo (por ejemplo, las comunidades indígenas).³³ Sin embargo, a pesar de estos señalamientos, diversos críticos señalan una brecha entre el discurso y la realidad. Inclusive, para algunos de esos críticos la agenda no es lo suficientemente “radical”, pues argumentan que incluir ONGs en el proceso de desarrollo es solo un “cambio cosmético”, y en la realidad las decisiones permanecen fijas a enfoques verticales, trabajando solo entre instituciones (en lugar de la sociedad civil), para la discusión de temas trascendentes. También se afirma, las ONGs internacionales tienen su propia jerarquía, cuyo resultado es que algunas de esas organizaciones cuentan con mayor influencia que otras.

Por último, la descentralización, entendida como la transferencia de autoridades y responsabilidades para el ejercicio de las funciones públicas por parte del gobierno, hacia niveles regionales o locales y/o al sector privado, es una característica en el discurso del desarrollo por las últimas tres décadas.³⁴

La descentralización administrativa y fiscal del mercado tiene como objetivo la eficiencia del sector público y la prestación de servicios públicos; mientras la descentralización política se refiere a una transferencia más amplia de autoridad gubernamental y responsabilidades.

El atractivo de la descentralización deriva de su potencial para mejorar la gobernanza del Estado a través de competición incremental, rendición de cuentas y

³³ *Ibidem*

³⁴ *Ibidem.*

flexibilidad. Como tal, es una reforma transversal que influye en la mayoría de los aspectos de la gobernanza. La descentralización puede mejorar la eficacia del Estado, pero esto depende de la calidad de su diseño e instrumentación, así como de las capacidades institucionales.

Por otra parte, la evidencia de la relación entre descentralización y mejor gobernanza es ambigua. Al respecto, de acuerdo con diversos estudios del BM, existe una correlación positiva entre descentralización y mejora en la gobernanza. Un análisis sobre la gobernanza de esa institución utilizó cuatro dimensiones de este concepto (voz ciudadana y salida, orientación del gobierno, desarrollo social y administración económica) con el fin de “demostrar correlación estadísticamente significativa entre el grado de descentralización fiscal y buena gobernanza.”³⁵

Asimismo, investigaciones recientes del BM en materia de descentralización, abordan de igual manera el tema de corrupción. Un estudio del Banco concluyó que la descentralización fiscal en el gasto del gobierno está asociada consistentemente con niveles más bajos de corrupción. No obstante, es importante aclarar que la evidencia de otros estudios sugiere que el vínculo entre descentralización y un descenso en la corrupción no es totalmente claro.

Por otra parte, la relación entre descentralización y gobernanza puede tener otros efectos benéficos. Al respecto, el documento titulado *Attacking Poverty* argumenta que si la descentralización tiene éxito en aumentar el empoderamiento de los grupos más marginales, deben ser puestos en marcha aquellos mecanismos efectivos para la participación popular y el monitoreo ciudadano de los gobiernos locales. Se puede decir que el enfoque es proactivo, pues observa la buena gobernanza local como instrumento para el empoderamiento de los pobres ³⁶

En la misma línea, el documento afirma que los gobiernos locales juegan un papel clave en la participación institucional, la cual, a su vez, supone el incremento de autonomía, la sustentabilidad del desarrollo local y contribuye a la reducción de la pobreza. En teoría, una mayor aproximación del gobierno con los ciudadanos hace al

³⁵ *Ibidem*

³⁶ Banco Mundial, *Attacking Poverty*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11856>>.

primero más vulnerable a la presión pública, de ahí facilitar el acceso a los gobernados a más información y a escuchar sus demandas.

Attacking poverty finalmente establece ciertas metas para la promoción de una descentralización inclusiva y el desarrollo comunitario, todo esto a través de la “creación de poderosas coaliciones entre organizaciones sociales igualitarias a nivel de comunidad, así como mediante una mejor administración local”.³⁷

Una consideración relevante es que los estudios del BM arrojan una paradoja en el tema de descentralización: el hecho de requerir una centralización altamente efectiva y habilidades políticas más sofisticadas a nivel nacional. En otras palabras, la agenda de descentralización no puede estar divorciada de los demás aspectos de la buena gobernanza, como es mayor participación, rendición de cuentas, democracia, respeto al estado de Derecho, entre otros.

Una investigación reciente sobre el tema enfatiza que para traer beneficios reales a las comunidades, la descentralización debe tomar lugar en un marco de rendición de cuentas y representatividad; por otra parte, las facultades delegadas y los derechos de las personas deben consagrarse a nivel de ley. Como un estudio señala: “el pluralismo sin representación favorece a los grupos más poderoso y organizados. Favorece la captura de espacios públicos por parte de las élites.”³⁸

1.4 Elementos de la gobernanza

El contenido de la gobernanza, es decir, los elementos, estructuras y vínculos componentes de ésta han sido tema de debate en el transcurso del tiempo, así como objeto de discusión por teóricos, instituciones y demás interesados en el tópico. En este caso, se hará referencia en primer lugar a la postura del BM, por ser una de las más completas y desarrolladas al respecto.

Esa institución considera a los siguientes como los elementos centrales de la gobernanza:

1. Administración del sector público.

³⁷ *Ibidem.*

³⁸ Banco Mundial, *Good Governance...*, *op. cit.*

2. Rendición de cuentas.
3. Marco legal para el desarrollo.
4. Transparencia e información.

Mientras el tema de administración pública está en la agenda de diversas instituciones, los otros elementos de la gobernanza son complementados con mayor contenido. De esta manera, el primer tema a analizar es la administración del sector público.³⁹; la cual se refiere a su campo tradicional de trabajo: manejo del gasto público, reformas al servicio civil, empresas públicas; en resumen, mejorar la eficiencia de las instituciones públicas. Especial atención merecen el uso del gasto público enfocado en inversión, planeamiento del presupuesto concerniente a operación y mantenimiento de infraestructura, así como fortalecimiento del proceso de elaboración del presupuesto.⁴⁰

Ejemplo de lo anterior es la reforma del servicio civil en el contexto de la buena gobernanza, el cual implicó para el BM, asistencia a los países para redimensionar el Estado y ayudarles a administrar menos, pero de mejor manera. Esto significó reformar las empresas públicas, por ejemplo, mediante la privatización de aquellas que no fueran comercialmente viables, mejorando el mercado y las condiciones de competencia, y la reforma de mecanismos de cooperación entre empresas públicas y gobierno, a fin de fortalecer la administración de las primeras y conceder menos oportunidad a las influencias políticas.

Actualmente, este concepto de reforma en la administración del sector público es relevante. Los *Indicadores de Gobernanza del Banco Mundial* definen “eficacia del gobierno” como: “medición de calidad de los servicios públicos; del servicio civil y del grado de independencia ante presiones políticas; de la formulación de políticas y su instrumentación, así como de la credibilidad del gobierno en cuanto a su nivel de compromiso con dichas políticas”.⁴¹

El siguiente elemento, la rendición de cuentas, es descrita como “el corazón de la gobernanza”. Al iniciar la discusión sobre el tema, se describió como “hacer responsables

³⁹ Maldonado, Nicole, *op. cit.*

⁴⁰ *Ibidem.*

⁴¹ Kauffman, Daniel *et al*, *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/4170/WPS4978.pdf?sequence=1>>.

a los funcionarios públicos de sus acciones”. Otra definición del contenido de la rendición de cuentas fue que ésta “tiene que ver con hacer responsables a los gobiernos por sus acciones. A nivel político, esto significa que los creadores de leyes deben rendir cuentas según las mismas leyes que crean, típicamente a través de la competencia por el poder político”.⁴²

De acuerdo con estas definiciones, la rendición de cuentas actúa en dos direcciones: por un lado, hay un efecto dentro las instituciones públicas respecto a la rendición de cuentas financiera y la creación de mecanismos internos de control. Por otro lado, hay un efecto externo de la rendición de cuentas que se relaciona al hecho de involucrar a la población. El efecto interno es conocido como “rendición de cuentas horizontal”, y el externo como “rendición de cuentas vertical”.⁴³ Asimismo, en un principio se hacía referencia al concepto de “salida y voz”, idea adaptada paulatinamente a la rendición de cuentas. En este contexto, “salida” se refiere a la posibilidad del público a ganar acceso a otros proveedores de servicio, cuando el estado no presta dicho servicio de manera satisfactoria. “Voz” se refiere a la posibilidad del público para influenciar en la calidad y cantidad de servicios públicos, por ejemplo, para mejorar el acceso a la información e involucrar a organizaciones no gubernamentales.⁴⁴

Ese enfoque de mayor participación fue el objetivo desde el inicio de la discusión sobre gobernanza. La tendencia mundial es hacia un modelo menos autoritario del ejercicio del poder.

En los últimos 10 años el debate de la rendición de cuentas se centró en los esfuerzos para describir y concretar el contenido de la rendición de cuentas vertical, por ejemplo, mediante mecanismos con los cuales la población podía involucrarse en los procesos de toma de decisiones.

Por otra parte, en los últimos años también se enfatizó la importancia del parlamento como una herramienta fundamental para habilitar a los ciudadanos en la participación de procesos políticos. Asimismo, la doble función del parlamento en la

⁴² *Ibidem.*

⁴³ Banco Mundial, *The World Bank Experience*, <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/711471468765285964/pdf/multi0page.pdf>.

⁴⁴ *Ibidem.*

llamada “cadena de responsabilidades” destaca: en una mano, el parlamento fortalece la rendición de cuentas horizontal dentro de las instituciones públicas, especialmente a través del control del gobierno; en la otra, los parlamentos proveen de plataformas para los ciudadanos, con el objetivo que éstos se dirijan hacia sus representantes verticalmente y así reclamen deficiencias en el gobierno.⁴⁵

En cuanto al marco legal, este es entendido de manera diversa por las instituciones, por ejemplo, para el BM es equivalente al estado de Derecho. Schlemmer-Schulte describió la relación entre estado de Derecho y gobernanza, de la siguiente manera: “El estado de Derecho representa la dimensión legal de la buena gobernanza por país. En términos económicos, un ambiente en donde los riesgos para las empresas sean racionalmente evaluados y el costo de las transacciones sea menor, requiere estabilidad y predictibilidad”.⁴⁶ Estabilidad y predictibilidad solo pueden ser alcanzadas en un marco legal apropiado. De igual manera, es relevante que la ley contribuya a la justicia y a la equidad en la sociedad, y, por lo tanto, es candidata para el desarrollo social y el alivio de la pobreza.

Dentro de la gobernanza, el Banco Mundial distinguió entre dos dimensiones del estado de Derecho. Una instrumental, referida a bases formales del sistema de derecho, y otra sustantiva, incluyente del contenido de las leyes y conceptos legales, como justicia, equidad y libertad. Asimismo, la reforma judicial dentro de la buena gobernanza es ahora entendida como un enfoque integral, el cual armoniza las mejoras del sistema judicial, incluye mecanismos para arreglar disputas, colabora en reformas legislativas, así como mejora la educación y práctica legales.

Respecto del siguiente elemento de la gobernanza, transparencia e información, se cimienta en que “una economía competitiva de mercado requiere que los actores económicos tengan acceso a información relevante, puntual y confiable”. De acuerdo con el BM, la transparencia e información sería benéfica especialmente en tres áreas⁴⁷:

⁴⁵ Stapenhurst, Rick y O’Brien, Mitchell, *Accountability in Governance*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/AccountabilityGovernance.pdf>>.

⁴⁶ Maldonado, Nicole, *op. cit.*

⁴⁷ Banco Mundial, *Governance and Development*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018

1. Eficiencia.
2. Prevención de la corrupción.
3. Análisis, articulación y aceptación de las decisiones políticas gubernamentales.

La eficiencia a la luz de esta concepción es entendida como el acceso a la información de las políticas económicas del gobierno, así como la transparencia de los procesos de decisión sobre esta materia. El sector privado es quien principalmente se beneficia de esta noción, sin embargo, es importante resaltar, la población debe estar en posibilidades de influir en los procesos de toma de decisiones.⁴⁸

Ahora bien, en cuanto al asunto de la corrupción, se asegura que la mejor arma contra ésta es reducir sus oportunidades de ocurrir al mínimo. El tema en los años noventa era percibido como un asunto altamente político, el cual no podía tratarse fácilmente.

Así, el reto de mejorar la interacción entre gobierno y personas, en términos de instrumentar una mejor transparencia en el proceso de toma de decisiones, está dirigido no solamente a nivel gubernamental; un rol importante en este proceso fue asignado a las instituciones civiles, por ejemplo, sindicatos, universidades, y con un enfoque especial, medios de comunicación. La libertad de expresión fue una condición esencial para establecer el debate público.

Durante la primera mitad de los años noventa, los gobiernos del mundo cayeron en cuenta que la corrupción era un obstáculo mayor para el desarrollo de lo inicialmente anticipado. En 2007, el documento del BM titulado *Gobernanza y estrategia de anticorrupción* clarificó que gobernanza y combate a la corrupción no son sinónimos, ya que este mal azotaba también a las empresas, y tradicionalmente se enfoca la gobernanza en particular a la actuación del Estado y las instituciones públicas. Como diría el expresidente del Banco Mundial, Wolfowitz: “mejorar la gobernanza ciertamente es acerca de combatir la corrupción, aunque es también mucho más que combatir la corrupción”.⁴⁹

<<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>>.

⁴⁸ Maldonado, Nicole, *op. cit.*

⁴⁹ Wolfowitz, Paul, discurso presentado en la *International Conference on Governance and Fighting Corruption*, 15 de marzo de 2007, disponible en la siguiente dirección

1.5 Metas y retos clave de la buena gobernanza

Michael Johnson, del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Colgate, elaboró un documento titulado *Good governance: Rule of Law, Transparency, and Accountability*, en el cual identifica el contenido de la buena gobernanza, sus metas, retos clave y pasos para alcanzar ésta.

Así, las metas de la buena gobernanza son⁵⁰:

1. Políticas e instituciones: legítimas, efectivas y responsables.
2. Procesos y resultados comprensibles: Deben tener resultados visibles en la vida de los ciudadanos; contar con estándares que determinen el éxito o el fracaso; fijar lineamientos de responsabilidad y de rendición de cuentas.
3. Transparencia: Implica apertura de las autoridades; participación y escrutinio de la sociedad civil; honestidad, ante todo.
4. Incentivos para mantener la buena gobernanza: los líderes deben tomar crédito cuando lo merezcan; los ciudadanos deben tener oportunidad de acceder a la impartición de justicia y a una mejor vida; a nivel internacional deben compartirse experiencias, conocimientos, valores y evaluaciones.
5. Rendición de cuentas vertical. Significa que el gobierno debe responder a los ciudadanos. Éstos deben aceptar y acatar las leyes y políticas.
6. Rendición de cuentas horizontal: Se vincula a acceso a la información; a la posibilidad de ser consultada ésta y al poder ciudadano de denunciar excesos y abusos del poder.

Por otra parte, el autor identifica los retos claves:

Evitar excesiva legislación y regulación. En un intento de mejorar las políticas y su instrumentación, se suele confiar demasiado en leyes, reglamentos y la creación de éstos sin considerar a los gobernados. La regulación de los sistemas administrativos, fiscales y personales se pueden volver tan estrictos, que la administración y los

electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<http://go.worldbank.org/FRQQCB8740>>.

⁵⁰ Johnson, Michael, *Good governance: Rule of Law, Transparency and Accountability*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010193.pdf>>.

funcionarios electos no pueden ejecutar los programas. La discreción vuelve tan reducida, que los casos con aspectos inusuales pueden tardar semanas y meses en ser resueltos.⁵¹

Esto resulta en nula flexibilidad de las normas, lo cual deriva en un incorrecto uso de recursos y oportunidades, y produce políticas que no corresponden a la realidad social; lo anterior, a su vez desperdicia los esfuerzos del gobierno por lograr una credibilidad basada en la buena gobernanza, además de incrementar los incentivos a la corrupción.

Al respecto, existe necesidad de políticas que incrementen el espacio de debates y consultas, apuntalen la innovación y persigan los resultados deseados con incentivos positivos; en lugar de imponer sólo prohibiciones. El control procedimental puede generar cantidades masivas de información, pero, si viene en formatos que solo otros funcionarios pueden entender, o si proviene predominantemente de ciudadanos dando información al gobierno, en lugar de que sea a la inversa, resulta en empeorar la transparencia y, además, las personas son menos propensas a creer en las reformas.

Dar un lugar relevante a las políticas públicas en la buena gobernanza. La controversia y retrasos que frecuentemente acompañan el debate político abierto, puede que sea un lujo excesivo, o un verdadero problema, sobre todo en aquellas sociedades que buscan mejorar el estado de derecho.⁵²

En ese mismo orden de ideas, muchos legisladores ven la gobernanza principalmente como un conjunto de tareas administrativas muy técnicas, y la participación pública como un requisito de forma o como un proceso orquestado desde las cúpulas, con campañas en masa, pero de corta duración. Sin embargo, en las democracias, tanto en las recién creadas como en las bien establecidas, los árbitros finales son los ciudadanos, y son ellos quienes decidirán si las reformas atienden o no a los principios de la buena gobernanza; de ahí que sea importante involucrar a ellos y a las ONG's en la planeación de las reformas desde un inicio.

Construir una base amplia de apoyo para reformar. Las iniciativas confinadas a grupos de expertos exclusivamente, a líderes carismáticos, o figuras similares, carecen frecuentemente de éxito. Incluso si toma más tiempo, esfuerzo, y recursos, así como

⁵¹ *Ibidem.*

⁵² Estefanía Joaquín, “Un concepto amplio de gobernanza,” en Rovira, Antonio (coord.), *Gobernanza democrática*, Madrid, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., 2013, p. 35.

compartir el éxito, es mucho mejor incluir a la comunidad, aprender de las preocupaciones de ésta, y así construir una amplia base de apoyo.⁵³

Poner especial atención a los incentivos enfocados a líderes y ciudadanos. Las reformas a favor de la buena gobernanza se enfocan principalmente en bienes públicos, como eficiencia, honestidad, empatía cultural, entre otros. Pero no se deben olvidar otros objetivos como: reducción de impuestos, mayores posibilidades de encontrar trabajos, protección familiar y de la propiedad privada, por mencionar algunos.⁵⁴

Tomar en cuenta la opinión pública. La mayoría de las democracias emergentes ignoran la opinión pública, esto en su propio perjuicio. Las encuestas y reuniones sostenidas con la comunidad para identificar las creencias de las personas sobre el estado de la situación y las expectativas de las reformas son fundamentales.⁵⁵

Fortalecer contrapesos y balances en lo administrativo y político. Mientras una medida de coordinación entre los sectores gubernamentales es esencial, es solo parte del escenario. Los gobiernos deben también ser capaces de regular sus propios excesos. La actividad judicial es fundamental para interpretar y hacer efectivas las nuevas leyes y estándares.⁵⁶

Reconocer la oposición a las reformas. Muchos de los problemas de la gobernanza resultan de la falta de recursos o de técnica gubernamental, así como de capacidad política. Pero, otros persisten porque alguien se beneficia de ellos, situación obligada a reconocer por los reformadores. Las reformas de gran calado pueden encontrar resistencia incremental dentro del mismo gobierno, o de segmentos de la sociedad, al grado de perder “tracción”; será entonces en ese momento cuando la colaboración de líderes y sociedad civil será de particular importancia.⁵⁷

Los problemas de transparencia y rendición de cuentas son cuestiones usualmente persistentes debido a intereses enraizados en el tejido social (gobierno y sociedad civil). En este sentido, los reformadores deben ser conscientes de que la resistencia a esa misma

⁵³ XII Congreso de la Internacional Socialista, *Gobernanza en una sociedad global: el enfoque socialdemócrata*, México, Cámara de diputados LIX Legislatura, 2006, p. 135 y 136.

⁵⁴ Johnson, Michael, *op. cit.*

⁵⁵ Johnson, Michael, *op. cit.*

⁵⁶ *Idem.*

⁵⁷ *Idem.*

transparencia y rendición de cuentas eventualmente actuará de modo que publique la información en lugar de ocultarla, esto a través de funciones como la elaboración de reportes, evaluaciones, informes y cualquier documento semejante. De igual manera, los evaluadores externos e internos, es decir, auditores, órganos internos de control, fiscales e incluso instancias académicas, tendrán un papel esencial.⁵⁸

Pensar regionalmente. Sociedades y gobiernos vecinos muy probablemente deberán tener estrategias similares para enfrentar problemas y límites en común; asimismo, encontrarán maneras de adaptar el estado de Derecho, la rendición de cuentas y los mecanismos de transparencia, a nuevas y complejas situaciones.⁵⁹

En adición, algunos problemas para los cuales la buena gobernanza está diseñada a atacar, se encuentran contenidos dentro de los límites de aplicación nacional. Compartir ideas, experiencias y recursos, coordinar acciones relacionadas al estado de Derecho en una base regional, así como evaluaciones internas de los procesos gubernamentales, contribuiría a impulsar reformas apropiadas a la realidad social. De igual manera, permite aprovechar mejores recursos limitados, si es el caso.

Mantener enfoque a largo plazo. Muy a menudo las reformas en gobernanza son consideradas un asunto efímero. Este es particularmente el caso cuando ocurre una crisis o un escándalo; una vez que el asunto se da por cerrado es fácil concluir que todo se encuentra bien y que los problemas de gobierno se arreglaron.⁶⁰

Especialmente, con relación al estado de Derecho y su función social, las reformas en gobernanza tardarán una generación o más en tener efectos, no es cuestión de meses o algunos años. Lo mismo es verdad para la transparencia y la rendición de cuentas, en el sentido de que la cultura administrativa, política y civil, necesitan cambiar.

Ahora bien, no solo por señalar las metas y retos de la buena gobernanza el artículo en cuestión es de gran utilidad para la presente investigación, sino también porque interrelaciona los elementos de la buena gobernanza no solo como “buenas intenciones, sino como incentivos convergentes, duraderos e instituciones sólidas”. Se progresará con

⁵⁸ XII Congreso de la Internacional Socialista, *op. cit.*, p 145 a 148.

⁵⁹ *Ibidem*, pp. 137 y 138.

⁶⁰ Johnson, Michael, *op. cit.*

mayor agilidad en aquellas áreas en las cuales los individuos puedan ser reeducados y los sistemas de incentivos de las instituciones, supervisados.

Pero, incluso entonces, los burócratas necesitarán entrenamiento de refuerzo periódicamente y los funcionarios elegidos por voto también requerirán información sobre los problemas de gobernanza (e incentivos continuos para arreglarlos); el apoyo ciudadano será pieza fundamental en el largo plazo. En el mismo sentido, la educación pública será una parte integral de cualquier esfuerzo para profundizar el impacto del estado de derecho, y así mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.

Respecto del estado de Derecho, el documento explica, donde éste es fuerte, la gente respeta las leyes no por temor, si no por apostar en su efectividad. Virtualmente, cualquier estado puede expedir leyes: los regímenes corruptos y represivos pueden legislar a voluntad. El genuino estado de Derecho, en contraste, requiere la cooperación de la sociedad y el gobierno, siendo resultado de un proceso complejo y profundamente enraizado en la sociedad.⁶¹

Aquéllos que violan las normas enfrentan no solo sanciones legales, sino también sociales como la crítica en los medios, desaprobación popular, así como castigo de asociaciones comerciales y de profesionistas, si aplican. Un enfoque basado únicamente en la vigilancia y castigo podrá funcionar por un tiempo, pero hará poco por integrar normas y políticas con valores sociales, o por crear un soporte más amplio y profundo para el sistema.

Acerca de la transparencia, se afirma que ésta descansa también en el compañerismo: los funcionarios deben publicar información, y es obligatorio existan personas y grupos, con motivos y razones bien establecidos, para utilizar esa información. Es necesaria, asimismo, una prensa responsable, libre y competitiva, pero también una sociedad civil activa.⁶²

Las reglas y procedimientos deben estar abiertas al escrutinio público y ser comprensibles para todos: un gobierno transparente hace claras sus actividades, cómo y por qué tienen lugar sus acciones, quién está involucrado y bajo cuáles estándares las decisiones son tomadas. Sin embargo, la transparencia posee algunos aspectos negativos:

⁶¹ *Idem.*

⁶² *Idem.*

necesita recursos significativos, puede ralentizar los procedimientos administrativos y ofrecer más ventajas a los intereses influyentes y bien organizados. Por lo anterior, necesariamente debe tener un límite: asuntos legítimos de seguridad nacional, así como la privacidad y la protección de los datos personales de los particulares, forman ambos una frontera para la transparencia; pero, sin ésta, una buena gobernanza tiene muy poco significado.

Con respecto a la rendición de cuentas, el autor asegura este es un tema parcialmente de diseño institucional: el sistema formal de pesos y contrapesos debe ser construido en cualquier arquitectura constitucional. Sin embargo, esto no es suficiente, requiere “energía política”: las personas, grupos de interés, sociedad civil, tribunales, medios de comunicación y oposición, deben insistir que los gobernantes deben seguir los mandatos constitucionales y legales, así como justificar sus actuaciones.⁶³

Lo mismo es verdad hacia el interior del gobierno: la rendición de cuentas horizontal depende de la habilidad de alguna oficina del Gobierno para encontrar (y cuando es necesario, impedir o corregir) lo realizado por otros sectores.

Aquellas demandas de rendición de cuentas deben tener certeza de ser seguras, confiando en que los oficiales responderán con honestidad, y que las necesidades y demandas sociales serán tomadas en serio.

1.6 Casos exitosos

Para concluir este capítulo sobre el tema de gobernanza, será útil revisar algunos casos exitosos en los cuales se diseñaron e instrumentaron medidas y decisiones que derivaron en una buena gobernanza. Varios de estos esfuerzos gubernamentales fueron retomados del documento citado *supra*, *Good Governance: Rule of Law, Transparency and Accountability*, entre los cuales destacan Hong Kong y la UE.

La Comisión Independiente contra la Corrupción de Hong Kong (ICAC, por sus siglas en inglés), es la agencia anticorrupción más conocida del mundo. Su trabajo para

⁶³ *Ibidem*.

construir apoyo público, así como sus incentivos para la participación ciudadana son verdaderas lecciones para aquellos preocupados en asuntos gubernamentales.⁶⁴

La historia de la ICAC fue recopilada y contada en diversas ocasiones; entre los aspectos más notables se encuentran el caso en el cual la agencia obtuvo su actual credibilidad y confianza, cuando logró capturar, y eventualmente se declaró culpable, a un oficial de policía corrupto, cuyo escape de prisión había movilizó a las masas exigiendo reformas profundas al sistema.

Desde un inicio, la educación pública fue uno de los tres principales elementos en la estrategia de la ICAC. Publicidad, programas escolares, anuncios en televisión y comerciales, así como una gran variedad de mensajes fueron lanzados al público, con el fin de quebrantar la concepción de la corrupción como algo inevitable, de reducir la tolerancia por la misma, así como motivar a los ciudadanos a presentar denuncias en casos “pequeños” de abuso de poder.

Estos esfuerzos se mantienen a lo largo de tres décadas; ahora, los ciudadanos denuncian actos de corrupción, confiados en que sus acciones se mantendrán confidenciales y, además, conseguirán una respuesta de las autoridades. Aún más impresionante es el cambio de actitud generacional hacia la corrupción: desde los años ochenta Hong Kong se ha convertido en una de las pocas sociedades donde los jóvenes tienen una visión más estricta sobre la corrupción que sus antecesores; un logro mayor en términos de estado Derecho y rendición de cuentas.

Semejante cambio a largo plazo implica, la ICAC y los ciudadanos son socios anti-corrupción, cada uno saca fuerzas e inspiración del otro, y esos amplios sectores de la población sienten una verdadera transición traducida en menos corrupción, y por lo tanto, en más transparencia y rendición de cuentas.

Otro aspecto del mandato de la ICAC con implicaciones particulares para el estado de Derecho, consiste en la jurisdicción de la agencia sobre corrupción gubernamental y empresarial. Dicho mandato le otorga facultades para capacitar y ser consejero, pero

⁶⁴ La información que se detalla en párrafos siguientes se obtuvo directamente del sitio electrónico de la ICAC: <http://www.icac.org.hk/mobile/en/home/index.html>.

también para investigar y hacer valer la ley. Como resultado de lo anterior, la ICAC es una fuerza positiva, la cual mejoró la gobernanza pública y corporativa.

El siguiente caso relevante es el del Consejo de Europa, el cual creó el *Groupe d'Etats Contre la Corruption* (GRECO), cuyo origen se remonta a 1994, cuando los Ministros Europeos de Justicia recomendaron al Comité de Ministerios establecer un Grupo Multidisciplinario sobre Corrupción.⁶⁵

En la segunda mitad de los años noventa era claro el crecimiento de la corrupción en términos de complejidad, además de adquirir un carácter regional y/o internacional, requiriendo mayor y más extensa cooperación entre Estados. En este contexto, el GRECO, un mecanismo de colaboración para instrumentar y evaluar problemas de anticorrupción, fue establecido finalmente en 1999 con una participación inicial de diecisiete países. Desde aquél entonces, los países integrantes se duplicaron, y la organización completó una extensa Primera Ronda de consultas y revisiones internas.

Los documentos del Consejo Anticorrupción, *Guiding Principles*, conforman el núcleo de procedimientos, evaluaciones y consultorías, las cuales a menudo observan a la gobernanza en términos amplios: como prohibiciones y castigos, así como como la efectividad en la aplicación de las políticas y el esfuerzo aplicado para lograr los objetivos de éstas; igualmente se enfoca en la independencia de los organismos encargados de combatir la corrupción y en los resultados de la cooperación internacional, entre otros asuntos.

A finales del 2002, un total de veintisiete reportes de evaluación fueron completados, concluyendo la primera ronda para los países involucrados en el grupo. La agenda del año 2003 se enfocó en seguir lo definido por la primera ronda, y lanzó una segunda ronda de revisiones domésticas que duraron hasta mediados del 2005.

GRECO fue un pionero en el esfuerzo de evaluaciones internas en términos de gobernanza, el cual es un tema central en la negociación de Tratado Anti-Corrupción de la OCDE, y de la Convención Anti-Corrupción de la Organización de los Estados Americanos. En efecto, GRECO fue capaz de difundir el conocimiento en materia de mejor gobernanza, así como de acumular una amplia base de datos y experiencia, ambos

⁶⁵ Para más información, ver los documentos del GRECO en <http://www.greco.coe.int/info/AproposE.html>

críticos, con las posibilidades y retos de evaluaciones internas efectivas entre Estados miembro.

De esta manera concluye el presente capítulo, en el cual se abordaron diversos aspectos de la gobernanza, como su origen, elementos, tipos y casos exitosos. En el siguiente capítulo se abordará la gobernanza focalizada a la regulación del sector energético, para así contar con un marco teórico robusto a partir del cual se analizará el caso concreto del gasoducto conocido como Los Ramones.

Es útil para la investigación rescatar el aspecto dúctil de la gobernanza, pues se aplicable a instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, etc., así como a las interacciones de éstas, ya que esta propiedad permitirá analizar diversos aspectos vinculados al objeto de estudio de la presente investigación: el gasoducto Los Ramones.

CAPÍTULO SEGUNDO

REGULACIÓN DE LA ENERGÍA Y GOBERNANZA

Introducción

El capítulo anterior profundizó en el estudio de la gobernanza, para lo cual se refirió a los diferentes conceptos y tipos de ésta, así como a casos de éxito en otros países. Lo anterior posibilitará un abordaje más claro de los temas a analizar en el presente capítulo.

Así, es momento de ahondar en el estudio de la regulación, en concreto en el ramo energético; posteriormente vincularla con la gobernanza, como elemento que debe permear en el sector de energía para, finalmente, aterrizar al caso de México. En cuanto al vínculo de regulación y gobernanza, esta deba incidir incluso en rubros como seguridad, razón por la cual se abundará en este último tema.

Para tales efectos, el presente capítulo se estructura en 4 apartados:

1. Visión global de política regulatoria.
2. Regulación y gobernanza.
3. Regulación basada en riesgo.
4. Política regulatoria de la energía en México.

2.1 Visión global de política regulatoria

En los últimos veinte años, un tema clave en las reformas al sector público en los países de la OCDE es la política regulatoria. Durante ese periodo, el concepto y naturaleza de “regulación” pasó por profundos y rápidos cambios. Evolucionó desde los tempranos esfuerzos por eliminar en su totalidad la regulación existente para dar paso a una más sistematizada y armónica, implicando una mezcla de desregulación, “re-regulación” y mejoras en la efectividad de ésta última. Sin embargo, estas fórmulas iniciales de reforma regulatoria muy a menudo asumieron ese cambio como “episódicas”.⁶⁶

⁶⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *The evolution of regulatory policy in OECD countries*, disponible en la siguiente dirección electrónica

Aún más, las reformas apuntaban a restaurar la estructura regulatoria hacia algún tipo de Estado ideal, a través de una única intervención. No obstante, la experiencia demostró que semejante visión era imposible de aplicar o de sostener, dando paso al concepto de administración regulatoria.

La administración regulatoria difiere en concebir el marco regulatorio dinámico. Con el tiempo, el proceso se integró cada vez más en el diseño de políticas públicas. Hoy en día casi todos los países de la OCDE establecieron, explícitamente, instituciones y mecanismos para instrumentar una política regulatoria. Así como sucedió con otras políticas públicas centrales, como la fiscal o monetaria, la política regulatoria juega un papel integral en el gobierno y se le busca permanentemente.⁶⁷

Por lo tanto, la agenda de reforma regulatoria inició un proceso de expansión, el cual incluía adoptar un amplio abanico de políticas integrales, disciplina en su aplicación y herramientas aplicables. Cabe destacar, esto se volvió una medida permanente, en lugar de un cambio contingente. En el punto más avanzado de reforma, el cambio se tradujo en proporcionar apoyo público a las medidas involucradas; esto, mediante la adopción de una política regulatoria en todos los niveles de gobierno, a menudo con tiempos bien establecidos, así como con objetivos y mecanismos de evaluación.⁶⁸

Lo anterior incluyó la adopción de un enfoque congruente con el proceso de creación de políticas, así como en la instrumentación de nuevas herramientas, como son la adopción del impacto regulatorio, la simplificación administrativa y las alternativas regulatorias; siendo lo más importante, quizás, la primera de ellas, lo cual significó que la responsabilidad de la adopción del impacto regulatorio se ubicó en agencias del gobierno específicas.

Entrando propiamente al tema de política regulatoria, ésta se entiende como el desarrollo sistematizado e instrumentación de instituciones y mecanismos gubernamentales usados para determinar cómo se usarán las facultades regulatorias. Esto implica integrar políticas de competitividad e iniciativas de libre mercado, ambos en la agenda regulatoria, así como transformar los agentes implicados, de tal suerte que se

conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/41882845.pdf>>.

⁶⁷ *Idem.*

⁶⁸ *Idem.*

favorezcan en el diseño institucional los modelos flexibles y focalizados a metas y objetivos.⁶⁹

Ahora bien, toda política regulatoria se encuentra basada en la unión de principios económicos, legales y de administración pública; sin embargo, los objetivos comunes en los países son diversos, aunque, el énfasis en cada uno de esos objetivos varía de país en país, reflejando las necesidades específicas de cada Estado. Por ejemplo, en Corea y Japón, dónde se tenía una visión generalizada acerca de la sobrerregulación, y de ésta como una interferencia del estado en la economía, el enfoque se basó en reducir la participación estatal a través de la llamada desregulación.⁷⁰

En tanto las diferencias políticas, constitucionales y de ambientes administrativos de los países requieren diferentes modelos regulatorios, los elementos básicos de mecanismos e instituciones efectivas no parecen cambiar drásticamente a lo largo de las naciones. Aquéllas con una política regulatoria explícita, la cual, a su vez es ampliamente consultada y acompañada de medidas relacionadas a la transparencia, garantizan un modelo exitoso.⁷¹ Sin embargo, es importante señalar la presencia de obstáculos en el diseño e instrumentación de políticas regulatorias, por ejemplo:

- Ausencia de principios de calidad regulatoria claramente especificados.
- Brechas grandes en la cobertura política, en términos de aplicación territorial.
- Ausencia de consulta pública en el diseño del modelo regulatorio.
- Ausencia de apoyo institucional y de infraestructura para impulsar y sostener una política regulatoria.
- Ausencia de guías en la aplicación de la política regulatoria.
- Instituciones incapaces de aplicar sus propias decisiones administrativas.
- Monitoreo, evaluación y reportes insuficientes del progreso del modelo regulatorio.

⁶⁹ *Idem.*

⁷⁰ OCDE, *Designing independent and accountable regulatory authorities for high quality regulation*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35028836.pdf>>.

⁷¹ ADB Institute, *Infrastructure Regulation: Models for Developing Asia*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/157237/adbi-rp60.pdf>>.

En esta lógica, existen diversas herramientas las cuales permiten mejorar el diseño regulatorio y contrarrestar los problemas arriba mencionados. Algunas de esas herramientas son el análisis de impacto regulatorio y la simplificación administrativa.⁷²

Dicho tipo de análisis es parte de la tendencia reciente de regulación enfocada mayormente al aspecto empírico de los modelos regulatorios, así como a su diseño y mejora. Así, las medidas regulatorias de calidad son vistas con mayor frecuencia como aquéllas que producen los efectos deseados en una base de costos-beneficios. El análisis de impacto regulatorio examina y mide los probables beneficios, costos y efectos de las políticas de reciente creación o de aquéllas reformadas. Este mecanismo permite a los gobiernos definir problemas y garantiza las acciones del gobierno como justificadas y apropiadas.⁷³ Asimismo, la creación y aplicación del análisis de impacto regulatorio debe considerar elementos como su impulso desde altos niveles administrativos, corresponsabilidad entre los ministerios (secretarías) y los agentes encargados del control de calidad, métodos de aplicación, aplicación general, recolección de información y trabajo basado en objetivos.

En lo tocante a la simplificación administrativa, ésta se compone de tres elementos centrales: mejoras legislativas *ex ante*, mecanismos de entrega basados en tecnologías de la información y anclaje de estrategias simplificadas con base en evidencia cuantitativa.

En el mismo orden de ideas, son comunes las quejas provenientes de empresas y ciudadanos relacionadas a la cantidad y complejidad de formalidades y papeleo burocrático. Ambos actores (empresas y ciudadanos) invierten bastante tiempo y recursos significativos a ciertas actividades como completar formularios, solicitar permisos y licencias, reportar minuciosamente información, notificar cambios, etc.

En muchos casos, cuando esas medidas son excesivas y complejas, la regulación administrativa puede impedir la innovación, crea barreras innecesarias al comercio, a la inversión y a la eficiencia económica, e incluso amenaza la legitimidad de la propia regulación y del estado de Derecho.

⁷² OCDE, *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA)*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/40984990.pdf>>.

⁷³ *Idem*.

Asimismo, diversos países del mundo tomaron medidas en cuatro dimensiones para abatir los excesos regulatorios. En primer lugar, el cambio gradual de un enfoque basado en aliviar las cargas administrativas *ex post*, a un modelo *ex ante*, para evitar desde un inicio obstáculos regulatorios. En segundo lugar, la simplificación debe partir desde las esferas más altas del gobierno, por ejemplo, con sitios electrónicos amigables al usuario o quioscos de información.

Tercero, existe una tendencia hacia políticas basados en el mercado que incentiven la simplificación, esto se debe a la idea de que los agentes económicos deben ser libres de manejar sus propios negocios, salvo situaciones especiales, como proteger al público, las cuales ameriten restringir la libertad de dichos agentes económicos. Y, cuarto, las tecnologías de la información con mayor frecuencia es el elemento a través del cual se liberan cargas administrativas.⁷⁴

Ahora bien, existen mecanismos claramente definidos para evitar o disminuir las barreras administrativas, entre los cuales destaca el mejoramiento del marco jurídico *ex ante*. Esta herramienta opera mediante controles previos a la introducción de nuevas leyes o reglamentos, y generalmente es acompañada de un análisis de impacto regulatorio.

Sin embargo, esta herramienta presenta algunas limitaciones, como estimar el potencial de carga de una regulación nueva o modificada, la cual puede diferir de la carga administrativa realmente presente en la práctica. De esta manera, se requiere también de una revisión *ex post* en la instrumentación de las medidas regulatorias.

Por otra parte, las tecnologías de la información benefician de una manera ágil y sin precedentes la simplificación administrativa: éstas ofrecen mejores posibilidades para mayor congruencia entre los trámites, así como interacción regulatoria eficiente entre gobierno, empresas y ciudadanos.

Cabe destacar una de las herramientas de mayor valor instrumental aportada por las tecnologías de la información: los portales electrónicos. Éstos se basan en la presentación de información y requisitos (con resultados favorables desde una óptica de costo beneficio) a través de la aplicación de tecnologías. Países como España, Hungría,

⁷⁴ OCDE, *The evolution...*, *op. cit.*

Dinamarca, Estados Unidos y México, son ejemplos de aplicación exitosa de las tecnologías de la información.⁷⁵

En otro orden de ideas, el anclaje de estrategias simplificadoras basado en evidencia cuantitativa corresponde a la tendencia actual del incremento de métodos de esa naturaleza para erradicar cargas administrativas, sustituyendo otros medios, como las encuestas cualitativas, las cuales eran el mecanismo principal para obtener información.

Al respecto, uno de los primeros instrumentos basados en evidencia cuantitativa fue el *Modelo de Costo Estándar* (SCM por sus siglas en inglés), desarrollado en los Países Bajos. El SCM mide los costos administrativos impuestos a las empresas por regulaciones “centralizadas”. Si bien la primera fuente de información son entrevistas a los empresarios, dicha información es desglosada y analizada de tal suerte que se estudian diversos elementos: obligaciones informativas, datos requeridos y actividades administrativas.⁷⁶

Asimismo, el SCM posteriormente estima el costo de los componentes en tres “parámetros-costo”:

1. Precio. Se refiere a tarifas, salarios y costos extra del trámite o proceso.
2. Tiempo. Es el tiempo requerido para completar el trámite.
3. Cantidad. Magnitud originada de la relación población – frecuencia del trámite.

La combinación de estos elementos resulta en el SCM global:

Costo por actividad administrativa =

Precio X Tiempo X Cantidad

El uso de este mecanismo se extendió en gran parte de Europa por las posibilidades de usarlo a través de métodos comparativos. De esta manera, el SCM es utilizado para medir el impacto de las actividades administrativas no solo a nivel nacional, sino multinacional.

⁷⁵ OCDE, *Designing independent ...*, *op. cit.*

⁷⁶ OCDE, *The evolution ...*, *op. cit.*

Otro elemento toral en términos de política regulatoria consiste en la transparencia regulatoria. Este concepto se convirtió rápidamente en un tema central en términos de gobernanza y debate público; asimismo, es una demanda fundamental de la sociedad civil organizada, la cual corresponde al valor democrático de la apertura institucional.⁷⁷

Aterrizando el concepto al diseño de modelos regulatorios, éste va desde la simple notificación al público acerca de la toma de decisiones, hasta el control de la discreción administrativa y la corrupción, mejor organización del sistema jurídico a través de codificaciones y registros centrales, o el uso de consultas públicas y el análisis de impacto regulatorio para la participación en la toma de decisiones.⁷⁸

El valor de la transparencia en la agenda regulatoria radica en atender diversas causas de fallas regulatorias, como parcialidad al momento de definir beneficios, información inadecuada en el sector público, rigidez legal, incertidumbre en el mercado e inhabilidad para entender políticas de riesgo, así como ausencia de rendición de cuentas.

De esta manera, no es desproporcionado señalar la transparencia de la política regulatoria en sí misma, y de las instituciones, mecanismos y procesos, igual de importante que otros elementos para el éxito de ésta. El concepto invita al desarrollo de mejores opciones políticas, y ayuda a reducir la incidencia e impacto de decisiones arbitrarias en la instrumentación regulatoria; así, de manera legítima es considerada como el elemento más eficaz en el combate a la corrupción.

Ahora bien, la transparencia regulatoria cuenta con mecanismos específicos de aplicación como la consulta pública, consulta formal, circulación de propuestas regulatorias, noticia-y-comentario público, audiencia pública y cuerpos concejales, los cuales se comentan a continuación.⁷⁹

La consulta pública es una de las herramientas clave utilizada para mejorar la transparencia, eficiencia y efectividad de la regulación. Este mecanismo mejora la calidad

⁷⁷ OCDE, *Designing independent and accountable regulatory authorities for high quality regulation*, *op. cit.*

⁷⁸ OCDE, *Building an...*, *op. cit.*

⁷⁹ ADB Institute, *Infrastructure...*, *op. cit.*

de la legislación y programas, así como el cumplimiento de los anteriores y reduce el costo de la aplicación obligatoria para el gobierno y los ciudadanos.⁸⁰

La consulta informal incluye toda forma de contacto discrecional, *ad hoc*, y no estándares, comúnmente entre reguladores y grupos de interés; el objetivo clave es recolectar información de dichos grupos. Es una medida ampliamente usada en diversos países como el Reino Unido, donde los agentes regulatorios están tradicionalmente en constante e informal comunicación con empresarios y ciudadanos, previa a la creación e instrumentación de medidas regulatorias.

La circulación de propuestas regulatorias para comentar entre el público es una medida relativamente de bajo costo para solicitar la opinión de la ciudadanía. Se diferencia de la consulta informal, ya que circular propuestas es generalmente más sistematizado, estructurado y rutinario, así mismo, puede basarse en algún instrumento legal.⁸¹

Noticia-y-comentario público es una herramienta más abierta e inclusiva que la circulación de propuestas, siendo usualmente más estructurada y formal. Es una medida utilizada en algunos países, como Estados Unidos, desde 1946, aunque en algunos otros apenas inicia su utilización.

La audiencia pública consistente en reuniones sobre propuestas regulatorias, las cuales versan sobre temas particulares y cuyas partes interesadas comenta en persona. Por lo general, va acompañada de otros mecanismos, como la consulta informal o la noticia-y-comentario.

En cuanto al uso de cuerpos concejales, es la herramienta más utilizada en los países del mundo. Su función va desde ser una mera opinión de expertos, sin imponer vínculos obligatorios, hasta ser solamente una de las muchas funciones de cuerpos reguladores. Es importante señalar, los cuerpos concejales pueden recurrir a todos los mecanismos antes descritos, esto demuestra su versatilidad y eficacia.

Mención especial ameritan las instituciones regulatorias, las cuales durante muchos años fueron relegadas de la discusión pública hasta recientemente, siendo un

⁸⁰ OCDE, *Designing...*, *op. cit.*

⁸¹ *Ibidem.*

aspecto medular de la regulación en los países del mundo. De esta manera, así como la política regulatoria se enfoca en el diseño y aplicación de instrumentos regulatorios de alta calidad, sin el conjunto adecuado de instituciones regulatorias, los esfuerzos de dicha política serían fútiles.⁸²

A groso modo, las instituciones requeridas para avanzar la agenda de la política regulatoria son numerosas y varían en su naturaleza, pero, es posible encontrar algunos patrones que identifican a las instituciones en dos grandes clasificaciones:

- Órganos centralizados de vigilancia.
- Reguladores independientes.

Los órganos centralizados de vigilancia son básicamente instituciones regulatorias dependientes del gobierno, los cuales buscan incrementar la calidad de los procesos regulatorios y sus reformas. Su misión es supervisar, coordinar y aconsejar a los organismos reguladores, a la vez que promueven reformas, mejoras en la calidad y los beneficios incluidos.

Esos órganos deben tener capacidad para coordinar acciones entre el gobierno y la ciudadanía, de mantener una visión global del entorno regulatorio, así como deben tener la suficiente autoridad, y preferentemente los beneficios, de un mandato permanente.

Un aspecto clave de los órganos centralizados de vigilancia es su facultad para coordinar y supervisar las acciones de los agentes reguladores, con la certidumbre de poseer determinados estándares de calidad, estrategia económica general y adecuada ejecución de análisis de impacto regulatorio.

En ese sentido, deben establecerse apropiadamente los canales de comunicación entre los agentes reguladores y los órganos centralizados de vigilancia. Aún más, el nivel de participación de los órganos centralizados de vigilancia posee igual importancia que las herramientas usadas para la instrumentación del modelo regulatorio.

Por ejemplo, en Corea del Sur, el Comité de Reforma Regulatoria fue creado por ley con un “mandato general para desarrollar y coordinar la política regulatoria, así como para revisar y aprobar regulaciones”; el primer ministro, un grupo significativo de expertos

⁸² OCDE, *Building..., op. cit.*

y seis ministros participan en este órgano. En Dinamarca fue establecido un Comité de Regulación para vigilar y administrar globalmente los programas legislativos vinculados a regulaciones, así como para asegurar el cumplimiento del impacto regulatorio buscado.⁸³

En cuanto a los reguladores independientes, destaca, en gran cantidad de países del mundo se optó por estos cuerpos colegiados. De esta manera se establecen agencias separadas del aparato gubernamental, con facultades delegadas para poner en marcha políticas de regulación específicas en sectores determinados de la economía. Algunos ejemplos de sectores en los cuales se encuentran principalmente reguladores independientes, por estar conformados en redes, son energía y telecomunicaciones.⁸⁴

Los porqués se establecieron reguladores independientes es bien conocido, por ejemplo, el principal beneficio derivado del marco institucional basado en reguladores es la protección del mercado de intervenciones e interferencias políticas y de grupos de interés. En el mismo sentido, establecer reguladores independientes ofrece oportunidades para mejorar la eficiencia regulatoria; de igual manera, esos organismos permiten diferenciar con claridad el rol del gobierno como creador de políticas del de poseedor de bienes y prestador de servicios.

La experiencia demuestra la eficacia de los reguladores independientes, además de gozar de credibilidad entre la ciudadanía; siempre y cuando su independencia, así como sus roles, estén fundamentados en normas, y con funciones y objetivos bien definidos. También necesitan recursos constantes y de una política flexible que le permita contratar y mantener personal competente.

Concluyendo el presente apartado, es necesario referirse a la relativamente nueva y emergente área de oportunidades en el campo de la política regulatoria de riesgos. Lo anterior, derivado de la reacción de algunos gobiernos para reconocer la importancia y necesidad de una política de riesgos más efectiva. Comúnmente, los servidores públicos deben lidiar con riesgos en diversos ámbitos de la política pública: economía, finanzas,

⁸³ ADB Institute, *Infrastructure Regulation... Asia, op. cit.*

⁸⁴ OCDE, *Designing independent and accountable regulatory authorities for high quality regulation, op. cit.*

salud, seguridad nacional y energía. De ahí que en subsecuentes apartados se trate el tema de administración de riesgos.

2.2 Regulación y gobernanza.

En el apartado anterior se abordó la política regulatoria y de sus principales características, asimismo, se estudiaron algunas herramientas y mecanismos concretos para la instrumentación y mantenimiento exitosos de los modelos regulatorios.

Sin embargo, un diseño adecuado y su aplicación no son garantía de lograr los objetivos políticos, sociales o económicos, de los gobiernos. Éstos, como se estudió en el apartado anterior, cuentan con opciones de esquemas regulatorios, los cuales reflejan la complejidad y diversidad de las necesidades de sus ciudadanos, comunidades y economía de éstos.

Como señala el profesor Malcolm Sparrow, los agentes reguladores se encuentran bajo presión como nunca, enfrentando un abanico de demandas, las cuales suelen ser contradictorias:⁸⁵

- Ser menos intrusivas, pero, más efectivas.
- Ser más amables y gentiles, pero no dejar a los “chicos malos salirse con la suya”.
- Enfocar esfuerzos, pero, ser consistentes.
- Procesar información con mayor rapidez, pero, ser más cuidadoso y minuciosos en sus inspecciones.
- Tratar con temas importantes, pero, no ir más allá de sus facultades.
- Ser más responsivo y sensible con la comunidad regulada – pero no dejarse cooptar por la industria.

Así, la actividad regulatoria incrementó su importancia en el Estado moderno, como formación política (diseño regulatorio), así como en la ejecución de la política (aplicación regulatoria), lo anterior dada la habilidad de los agentes reguladores para obtener evidencia relevante de las ciencias naturales y sociales, incluyendo economía,

⁸⁵ OCDE, *The governance of regulators*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/the-governance-of-regulators_9789264209015-en#page1>.

finanzas e, incluso, teorías del conocimiento. Al respecto, los reguladores buscan constantemente nuevas oportunidades de mejora en áreas de interés de la sociedad.⁸⁶

En el mismo sentido, la regulación se volvió un mecanismo cuya importancia incrementó para administrar el espacio en el cual interactúan sociedad, economía y medio ambiente. Particularmente, la regulación es el vehículo mediante el cual se administra la interacción entre políticas y mercado. Por ejemplo, bajo una regulación fiscal adecuada, el gobierno puede emplear a los reguladores para guiar al sector privado a prestar sus servicios y bienes con un sentido social o de inversión en infraestructura.⁸⁷

Ahora bien, los reguladores, para enfrentar los diversos retos que puedan aparecer, necesitan más que buenas intenciones. Es vital, para los agentes reguladores, así como para sus mecanismos y vínculos, atender a determinados principios de gobernanza aplicables a la materia.

Durante los últimos años, organizaciones como la OCDE buscaron establecer principios universales para diseñar e instrumentar buenas prácticas regulatorias. Dichos principios buscan facilitar arreglos institucionales aplicables a la gobernanza de los reguladores, y, por ende, complementar los esfuerzos de otras entidades como la CEPAL, el BM o el Fondo Monetario Internacional.⁸⁸

Los principios son creados para todos los actores clave vinculados a los reguladores:

1. La rama política (administración pública y legisladores).
2. La rama judicial.
3. Los objetivos de la regulación o los actores regulados.
4. El público.
5. Los propios reguladores.

Como un regulador es establecido, dirigido, controlado, “nutrido” y sujeto a rendir cuentas, incluyendo la naturaleza de las relaciones entre tomadores de decisiones regulatorios, actores políticos, legisladores, administrativos, jueces y magistrados, así

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ Briault, Clive, *Revising the rationale for a single national financial service regulator*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <www.fsa.gov.uk/pubs/occpapers/op16.pdf>.

⁸⁸ OCDE, *The governance...*, *op. cit.*

como entidades reguladas, el primero construye la confianza en los agentes reguladores, lo cual es crucial para la eficacia global del modelo regulatorio.⁸⁹

Si bien existen diversos modelos institucionales para los reguladores, mejorar los esquemas de gobernanza de los éstos puede beneficiar a la comunidad, mediante la mejora de su eficacia y, en última instancia, el cumplimiento de metas clave del gobierno.

Alcanzar buenos resultados en materia regulatoria es casi siempre un esfuerzo colectivo: de las autoridades, de los reguladores, de los regulados, así como de la comunidad en general. Así, las estructuras de aquellos órganos reguladores enfocados a la gobernanza son de vital importancia para incentivar dichos esfuerzos colectivos y construir legitimidad de cualquier acción que se considere necesaria. Por estas razones, la gobernanza en el modelo regulatorio requiere consideraciones minuciosas, de tal suerte que promuevan, y no restrinjan, los objetivos de eficiencia operatoria y la confianza pública en las acciones de los agentes regulatorios.⁹⁰

En este orden de ideas, los principios de gobernanza regulatoria buscan desarrollar un marco de trabajo para lograr objetivos precisamente de esa naturaleza, a través de directrices aplicables a cualquier órgano regulador. El marco citado intenta proveer:

- Principios para mejorar arreglos preexistentes enfocados a gobernanza y sugerir recomendaciones a los reguladores y sus administradores.
- Guías para el desarrollo de modelos enfocados a gobernanza aplicables a cualquier regulador.

Como se comentó *supra*, los reguladores tienen un rol cada vez más importante en el alcance de los objetivos económicos y sociales del gobierno y la ciudadanía, así como en la intervención de situaciones de creciente complejidad. Al mismo tiempo, el papel de los reguladores es examinado continuamente, sobre todo en momentos de crisis o cuando surgen asuntos que interesan a la sociedad en su conjunto. Los principios para analizar son diseñados por la OCDE para asistir en el diseño de estructuras institucionales

⁸⁹ OCDE, *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <<https://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf>>.

⁹⁰ *Idem*.

de agentes reguladores, lo cual devendrá en un sistema regulatorio de mayor eficacia en sus funciones.⁹¹

Los siete principios son:

1. Claridad de rol.
2. Prevenir influencias indebidas y mantener la confianza.
3. Toma de decisiones y estructuras de gobierno para reguladores independientes.
4. Rendición de cuentas y transparencias.
5. Compromisos
6. Fondos.
7. Evaluación de acciones.

La claridad de rol implica, entre otros puntos, especificar claramente en la legislación los objetivos de ésta y las facultades gubernamentales. Asimismo, cuando un regulador cuenta con ciertas funciones es necesario se complementen entre ellas y así evitar potenciales conflictos; esto significa, el ejercicio de alguna de las funciones no debe limitar o comprometer la capacidad del regulador para cumplir con otras tareas (incluyendo, por supuesto, las centrales). De igual manera, deben separarse con claridad, y de mutuo acuerdo, los roles de los reguladores y de los ministros o secretarios.⁹²

En el mismo sentido, el diseño de políticas, en su sentido más amplio, implica al gobierno, lo cual significa que determina principios, objetivos, prioridades y aproximaciones empleados para ejercer sus funciones; éstas materias son “inyectadas” al modelo regulatorio, principalmente, a través de legislación, incluyendo el uso de recursos en el modelo.

Para garantizar el cumplimiento del papel asignado a los reguladores, resulta necesario aplicar revisiones y evaluaciones de gran calado, periódicas y llevadas a cabo por agentes externos a los reguladores. Esto debe realizarse a través de un proceso público, el cual debe involucrar insumos proporcionados por el regulador y por aquellos afectados por las actividades de éste.

⁹¹ OCDE, *The governance...*, *op. cit.*

⁹² OCDE, *Recommendation of the Council on Regulatory Police and Governance*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <<http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>>.

En cuanto a la prevención de influencia indebida y el mantenimiento de la confianza, el órgano regulador debe definir sus relaciones, responsabilidades y mecanismos de rendición de cuentas, los cuales, a su vez, deben vincularse al gobierno y la legislatura, ya que es materia central de un arreglo vinculado a gobernanza, así como para asegurar la independencia del regulador.⁹³

Por otra parte, consagrar la independencia de los reguladores a nivel de ley no garantiza que las decisiones y acciones de éste se encuentren libres de influencias de actores externos. Para alcanzar la deseada independencia del regulador, deben conjugarse otros elementos, como cultura de independencia, liderazgo sólido, así como relación sana con el gobierno y otros actores políticos.⁹⁴

Un aspecto de gran importancia en el diseño institucional, el cual permite proteger la independencia de los sectores, son aquellas medidas relacionadas con la duración de los nombramientos correspondientes a los miembros integrantes de un regulador. Dicha duración puede ser útil contra la cooptación de los órganos de gobierno de los reguladores, pero, el periodo debe ser lo suficientemente extenso de tal manera que permita a los reguladores acumular experiencia y conocimiento experto en su campo de acción.

En cuanto al tercer principio, relativo a toma de decisiones y estructuras de gobierno para reguladores independientes, se traduce en la necesidad de modelos de gobernanza, los cuales aseguren su efectivo funcionamiento, integridad regulatoria y cumplimiento de objetivos regulatorios a su cargo.⁹⁵ Asimismo, la estructura del órgano de gobierno del regulador (por ejemplo, un director o un comité) debe determinarse por la naturaleza y motivaciones de las actividades reguladas. En el mismo sentido, la integración del órgano de gobierno debe proteger al regulador de potenciales conflictos de interés, así como de influencias políticas y atendiendo al interés público.⁹⁶

⁹³ OCDE, *Post-Public Employment: Good practices for Preventing Conflict of Interests*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <http://www.oecd-ilibrary.org/post-public-employment_pdf>.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ OCDE, *OECD Reviews of Regulatory Reform: Brazil 2008: Strengthening Governance for Growth*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <<http://www.oecd.org/brazil/oecdreviewsofregulatoryreform-brazilstrengtheninggovernanceforgrowth.html>>.

Con relación al tercer principio, uno de los principales enfoques del tema se refiere a las relaciones entre gobierno y regulador, con particular atención al proceso, como se mencionó más arriba, de integración del órgano de gobierno.

El principio cuarto, rendición de cuentas y transparencia, significa que los reguladores existen para cumplir los objetivos de interés público asignados por la administración pública y los legisladores; asimismo, el primero opera dentro de un marco concedido por la legislatura.⁹⁷

Luego entonces, un regulador debe rendir cuentas a dicha legislatura, ya sea directamente o mediante algún otro mecanismo o institución, lo cual deberá realizar de manera regular y pública, con relación a los objetivos alcanzados, o no, y respecto del ejercicio de sus funciones, demostrando su eficiencia y efectividad.

Un sistema de rendición de cuentas apoyado en las ideas antes mencionadas necesita definir con claridad, términos y respecto de qué debe rendir cuentas el regulador, así como la manera en la cual debe conducirse éste, y cómo se evaluará esa conducción.

En el mismo sentido, empresas y ciudadanía confían en la entrega de buenos resultados regulatorios por parte del gobierno y de sus agencias, así como un uso adecuado de sus facultades y de los recursos asignados. De este modo, los reguladores son generalmente sujetos obligados a rendir cuentas ante tres tipos de actores clave: ministerios, secretarías y legislatura, y entidades regulatorias y el público.

Los objetivos y metas esperados de los reguladores deben ser públicos, y, por su parte, los reguladores deben reportar de manera periódica el cumplimiento de los objetivos y metas correspondientes, instrumentando el diseño y aplicación de indicadores que muestren sus avances o retrocesos.⁹⁸

Como bien señala la Oficina Auditoria Nacional de Australia, incrementar la transparencia (y la confianza de las entidades reguladas) abre la ventana para aumentar el nivel de cumplimiento voluntario del marco regulatorio; tiene incluso el potencial de

⁹⁷ OCDE, *Transparency and Integrity in Lobbying*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-1_9789264073371-en#.WRc022jhAdU>.

⁹⁸ *Ibidem*.

reducir los costos administrativos para los órganos reguladores, así como los costos derivados del propio funcionamiento de las entidades reguladas.⁹⁹

Y si bien es cierto deben existir ciertas limitaciones a la transparencia de los reguladores, éstas deberán responder a casos excepcionales, por ejemplo, cuando:

- La información a publicar pueda provocar un daño a las entidades reguladas.
- La información a publicar pueda generar un impacto negativo en el mercado.
- La entidad regulada se encuentra bajo investigación por algún órgano regulador u otro agente.

Acercas del quinto principio, compromiso, se puede decir que uno de los objetivos de la gobernanza regulatoria es aumentar la confianza de los actores clave y del público en los agentes reguladores, así como en sus decisiones y acciones. Para lograr esto, los reguladores deben asumir y cumplir los compromisos adquiridos con los demás actores del modelo regulatorio, enfocándose en mejorar los resultados y operatividad del anterior.¹⁰⁰

De esta manera, los agentes reguladores eficientes deben establecer mecanismos de vinculación con actores clave, como parte de su estrategia para lograr sus objetivos. El conocimiento de sectores regulados, de empresas y ciudadanos afectados por el esquema regulatorio, ayuda enormemente en la eficacia operacional de regulador.

Vale la pena comentar la descripción elaborada por la Oficina Auditora Nacional de Australia acerca de los objetivos de la gobernanza regulatoria del sector público, los cuales deben asegurar el alcance de resultados propuestos por organizaciones de manera que permita incrementar la confianza ésta. Por lo tanto, la buena gobernanza significa, las cabezas del órgano, su personal, el gobierno, el poder judicial y la población, pueden confiar la organización realizará un buen trabajo, con absoluta probidad y sujetos a rendición de cuentas.¹⁰¹

⁹⁹ OCDE, *The governance...*, *op. cit.*

¹⁰⁰ OCDE, *OECD Guiding...*, *op. cit.*

¹⁰¹ OCDE, *The governance...*, *op. cit.*

Vincular efectivamente las partes reguladas y otros actores clave es importante para proveer de información al proceso de creación de políticas, así como para fundamentar las decisiones del regulador. Asimismo, la comunicación con los diversos participantes del esquema regulatorio mediante mecanismos formales es pieza clave de una política regulatoria exitosa.

Ahora bien, dependiendo de las funciones y la naturaleza del regulador, éste puede vincularse a:

- Asuntos relacionados con decisiones individuales (donde la información de actores clave es necesaria para reportar una decisión regulatoria).
- Políticas operacionales del regulador (por ejemplo, mejorar el entendimiento de las expectativas de la comunidad con relación a la prioridad regulatoria).
- Potenciales resultados deseables para un regulador (basados en los insumos proveídos por un tomador de decisiones con relación a aquello que podría alcanzar en diferentes circunstancias).
- Mejores relaciones entre reguladores y regulados es una manera de incrementar la eficiencia y calidad del marco jurídico, así como de las regulaciones instrumentadas, lo cual, a su vez, deriva en aumentar la credibilidad del marco regulatorio.

Por otra parte, mientras que vincularse efectivamente es vital para los buenos resultados regulatorios apoyados en los intereses de la comunidad y las entidades reguladas, existen también riesgos sobre esa vinculación, los cuales necesitan ser enfrentados. Es crucial que el proceso no favorezca intereses particulares, por ejemplo, beneficiar entidades reguladas sobre otras o preferir entidades reguladoras en general sobre el interés público.¹⁰²

Al respecto, pueden comprometerse facultades del regulador para alcanzar metas más ambiciosas cuando se aparentan vínculos favorecedores entre intereses, por ejemplo, afectando la buena fe de alguna entidad regulada solicitada para el cumplimiento voluntario de ciertas medidas.

¹⁰² OCDE, *Recommendation of the Council on Guidelines for managing conflict of interest in the public service*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <<https://www.oecd.org/gov/ethics/2957360.pdf>>.

La vinculación entre actores clave debe ser inclusiva y transparente, a menos que esto comprometa el resultado intentado. La consulta incluyente permite a agentes regulados y miembros del público en general, a contribuir o comentar propuestas, en lugar de formar simples grupos representativos, contribuyendo a la confianza de que todos los intereses serán escuchados.

Una vinculación transparente involucra la documentación pública consultada, los insumos proporcionados, así como la entrega de respuestas, por parte del regulador, de los principales asuntos de éste. Esto puede proteger al regulador de ser cooptado o de omitir escuchar opiniones, así mismo, construye la confianza del proceso regulatorio.¹⁰³

Acerca del sexto principio, referente al financiamiento de los reguladores, se debe determinar monto, organización y operatividad. Sin embargo, esto no debe influenciar las decisiones del agente regulador, permitiendo actúe con imparcialidad y eficiencia para alcanzar sus objetivos.¹⁰⁴

De igual manera, determinar claramente las fuentes y monto de los reguladores es necesario para proteger su independencia y objetividad. La transparencia de esos fondos puede aumentar la confianza en la eficiencia y eficacia del regulador.¹⁰⁵

Es común afirmar que la regulación es una de las herramientas del gobierno para lograr sus objetivos; el financiamiento debe reflejar el adecuado uso de recursos para contribuir así al cumplimiento de esos objetivos.¹⁰⁶

Ejemplo de lo anterior ocurre cuando la legislatura impone al regulador el cumplimiento de otras acciones por ministerio de ley; ese mandato genera costos adicionales al agente regulador, el cual se considera al establecer el destino de los recursos asignados.

En cuanto a la obtención de recursos, ésta puede incluir designaciones de partidas presupuestales gubernamentales, cuotas de recuperación provenientes de las entidades

¹⁰³ *Ibidem.*

¹⁰⁴ OCDE, *The governance...*, *op. cit.*

¹⁰⁵ OCDE, *User Charging for Government Services: OECD's Best Practice Guidelines*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <<http://www.oecdbookshop.org/browse.asp?pid=title-detail&lang=en&ds=User-Charging-for-Government-Services&K=5LMQCR2KHM31>>.

¹⁰⁶ *Ibidem.*

reguladas, ingresos por multas y otras sanciones, así como intereses obtenidos por inversiones en instrumentos financieros, fondos de ahorro y fideicomisos.

Las fuentes de financiamiento deben ser suficientemente adecuadas y diversas para las características y circunstancias del regulador, esto promoverá la eficiencia y equidad de éste. En el mismo sentido, debe determinarse claramente quién, cómo y por qué se pagan las operaciones del regulador. Un ejemplo de buenas prácticas en este tema consiste en publicar las fuentes de ingreso del regulador durante su reporte anual.

Ahora bien, en este punto es necesario ahondar en la recuperación de costos. Algunas formas de regulación demandan la imposición de tarifas obligatorias y otros cargos por concepto de actividades regulatorias, por ejemplo, otorgar una licencia o aprobar una solicitud. En algunos modelos incluso el regulador puede conservar los recursos provenientes de multas u otras sanciones económicas.

En este sentido, es común que la recuperación de costos a través de tarifas y otras cuotas se aplique cuando los servicios del regulador no benefician directamente a los ciudadanos. Muchos programas benefician solamente a algunos grupos selectos de la comunidad, como es el caso de los agentes reguladores en materia de hidrocarburos. Así, las cuotas impuestas a proveedores de servicios regulados generan un mecanismo por el cual el costo de regulación es incorporado en aquellos relacionados a la prestación de servicios.¹⁰⁷

Casos en los cuales el financiamiento del regulador es mediante cuotas de recuperación, éstas, y las actividades que tendrán costo, deben fijarse por la autoridad correspondiente por períodos multianuales, atendiendo los objetivos del gobierno, así como por cualquier guía aplicable. Asimismo, resulta apropiado para el ministerio o secretaría correspondiente desarrollar una propuesta de calendarización de cuotas, la cual deberá ser consultada con el regulador, las entidades reguladas y cualquier otro actor relevante, previa aprobación de esa calendarización. Este ejercicio debe ser suficiente para permitir al regulador operar eficientemente y así cumplir con sus funciones.¹⁰⁸

Al respecto, cuando un regulador opera bajo un esquema de cuotas de recuperación, se debe procurar evitar cargas innecesarias o excesivas en las entidades

¹⁰⁷ *Ibidem.*

¹⁰⁸ OCDE, *OECD Guiding..., op. cit.*

reguladas; o aplicar costos de cumplimiento, los cuales no son justificables mediante análisis de costo-beneficio.

El séptimo principio, evaluación de acciones, consiste en la importancia de concientizar a los reguladores del impacto de sus acciones y decisiones. Esto ayuda a mejorar y aumentar el rendimiento de sistemas y procesos internos, de igual manera, mejora la efectividad del regulador ante quienes deben rendir cuentas y contribuye a la confianza del sistema regulatorio.¹⁰⁹

Una razón clave para instrumentar modelos de buena gobernanza en reguladores consiste en proveer incentivos con el objetivo de mejorar su desempeño, si bien es una razón subyacente. El buen desempeño regulatorio puede incluir adoptar estrategias innovadoras de regulación, coordinar esfuerzos proactivos para reducir la carga regulatoria o uso adecuado de regulación basada en riesgos. Ésta última se verá en el siguiente subtema.

Medir el rendimiento de los reguladores comunica y demuestra a los actores clave y entidades reguladas el valor añadido del primero. Definir los indicadores de desempeño ayuda a administrar las expectativas de actores clave y entidades reguladas.¹¹⁰ En este orden de ideas, el desempeño de los reguladores debe compararse entre grupos significativos, y utilizando indicadores diseñados con base en metas y objetivos; estos últimos deben ligarse a políticas más amplias de metas y objetivos gubernamentales. Asimismo, cuando las acciones y decisiones del regulador se alejan de sus metas y objetivos originalmente establecidos, ciertas medidas clave deben explorarse, hacerse obligatorias e incorporarse en sistemas de planeación.

Por otra parte, generar reportes públicos mejora la confianza del público en el regulador, exponiendo cómo alcanza éste sus objetivos; de igual manera, los reportes mencionados permiten al regulador ser evaluado y ser sujeto de rendición de cuentas; de igual modo, provee de incentivos a los reguladores para mejorar su desempeño.

En la misma línea, medir el desempeño del regulador debe incorporar aspectos cuantificables de las actividades realizadas, para proveer una métrica destinada a evaluar

¹⁰⁹ OCDE, *The governance...*, *op. cit.*

¹¹⁰ OCDE, *Reviews of Regulatory Reform: Norway 2013: Preparing for the Future Now*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <<https://www.oecd.org/sti/ind/34458251.pdf>>.

desempeño y costos de operación.¹¹¹ Ejemplo de lo anterior es la métrica relevante, utilizada mundialmente por órganos reguladores para procesar tiempos de aprobación de trámites u obtención licencias. Los retrasos indebidos en el proceso regulatorio generan costos adicionales a empresas y comunidad, por lo cual los reguladores deben medir tiempos estimados entre decisiones relevantes.

Al respecto, y relacionado al sector energético, cabe destacar el caso del órgano Regulador de Energía Australiano (REA). En julio de 2013, el REA publicó sus programas de actividades y prioridades 2013-2014. En el documento se delinearán cuatro prioridades estratégicas y cinco áreas de programas de trabajo para el REA, referido el año fiscal siguiente. El REA listó objetivos e indicadores de desempeño para cada prioridad estratégica y área de programa. Es de señalar, en 2013 por primera vez REA publicó sus objetivos e indicadores.¹¹²

De manera posterior, en septiembre de 2013, el REA publicó su reporte inaugural anual. El regulador australiano dedicó un capítulo a contrastar su desempeño contra indicadores delineados en su reporte de actividades, correspondiente a las estrategias prioritarias y programa de trabajo 2013-2014.¹¹³

El REA estableció indicadores cuya mayoría de sus actividades se contemplaban; algunos de estos indicadores eran cuantificables objetivamente y otros considerablemente subjetivos. De manera similar, algunos indicadores eran entregables con alto nivel técnico, los cuales no incluían medidas calidad, mientras otros indicadores se basaron en percepciones del propio REA.

Actualmente, si bien el REA sigue diseñando, creando y publicando sus informes de actividades y planes de trabajo, también es que la autoridad central de energía en Australia es quien establece los parámetros y guías de evaluación del desempeño, las cuales deben considerarse e instrumentadas por el REA.

Concluyendo, resultan útiles algunas reflexiones finales sobre los principios de gobernanza regulatoria. Como consecuencia de las fallas regulatorias ligadas a la crisis financiera del 2008, el desempeño de los reguladores disminuyó, se encuentran bajo

¹¹¹ *Idem.*

¹¹² OCDE, *The governance..., op. cit.*

¹¹³ *Idem.*

mayor escrutinio y son llamados a reforzar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.¹¹⁴

Con este trasfondo, los principios aquí citados y estudiados proporcionan a los gobiernos y reguladores guías claras y detalladas para el aplicarlos. Estos principios cuentan con la ventaja de ser flexibles en su concepción y aplicación, además de reconocer la necesidad de adaptar y considerar los diferentes ambientes políticos y culturales para su aplicación.

Se insiste, los modelos de gobernanza de los reguladores son herramientas críticas para su buen funcionamiento y para el alcance de metas y objetivos. Si el regulador pretende tener éxito en combinar una regulación efectiva con altos estándares de integridad y confianza, el mandato legal del regulador, sus facultades, el origen de sus recursos y el cómo rinde cuentas son elementos clave que deben diseñarse cuidadosamente.

Las agencias reguladoras son comúnmente el punto de cruce entre regímenes regulatorios, ciudadanos y empresas. Juegan un rol vital en la aplicación de políticas públicas; asimismo, son responsables de asegurar la inversión en sectores e industrias y de proteger la neutralidad de los mercados.¹¹⁵

Idealmente, los reguladores protegen a los ciudadanos (incluyendo trabajadores y consumidores), buscando valores como equidad y seguridad jurídica, asimismo protegen y procuran el futuro del ambiente. Ellos aseguran la confianza en infraestructuras claves, como son los servicios de provisión de combustibles y otros energéticos.

En este sentido, los principios de gobernanza de los reguladores son resultado de un extenso proceso de consulta, el cual incluyó la participación de organizaciones

¹¹⁴ Warren, Robert B, *The Governance of Regulatory Agencies: A case study of the Ontario Energy Board*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <<http://www.thinkingpower.ca/CCRECaseStudy/CCRE%20-%20The%20Governance%20of%20Regulatory%20Agencies%20-%20A%20Case%20Study%20of%20the%20Ontario%20Energy%20Board%20by%20Robert%20B.%20Warren%20-%20January%202015.pdf>>.

¹¹⁵ Ibidem

internacionales, académicos, políticos y expertos de la industria. Depende de los gobiernos y de los reguladores considerar e instrumentar las voces expertas.

2.2.1 Regulación basada en riesgo

En el apartado anterior se mencionó la regulación basada en riesgo, tendencia en política y modelos regulatorios, la cual está íntimamente ligada con asuntos de seguridad industrial y medio ambiente del sector energético. Por lo anterior, es de relevancia dedicar un subtema al análisis del tema.

Los principios de administración de riesgo son utilizados eficazmente en diversas áreas del sector público y privado, incluyendo finanzas, seguros, seguridad ocupacional, farmacovigilancia, energía y en general por las agencias reguladoras de estos sectores.¹¹⁶

El riesgo comúnmente se entiende como “la combinación de probabilidades de ocurrir un daño y la severidad de ese daño”. Sin embargo, lograr que los tomadores de riesgos adopten una definición universal de administración de riesgo es un proceso complejo, pues cada uno percibe diferente el daño potencial, otorga una probabilidad diferente de ocurrir el daño y atribuye diferentes magnitudes a éstos.¹¹⁷

Cabe destacar, no es siempre apropiado o necesario un proceso de administración de riesgo formal (empleando herramientas y/o procesos externos, por ejemplo, procedimientos de operación estándar). En este supuesto, utilizar procesos de administración de riesgos informales se considera aceptable, por ejemplo, aplicar herramientas empíricas. El uso adecuado de administración de riesgo puede facilitar la obligación de la industria para cumplimentar requisitos regulatorios, pero no obvia ni reemplaza las comunicaciones debidas entre industria y reguladores.¹¹⁸

¹¹⁶ International conference on harmonisation of technical requirements for registration of pharmaceuticals for human use, *Risk Management*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <https://www.ich.org/fileadmin/Public_Web_Site/ICH_Products/Guidelines/Quality/Q9/Step4/Q9_Guideline.pdf>.

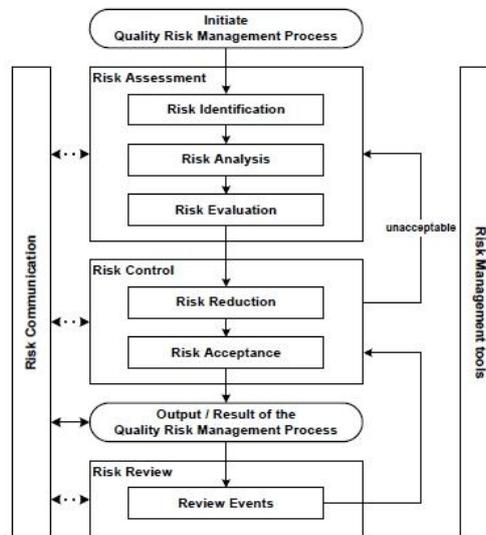
¹¹⁷ *Idem*

¹¹⁸ *ISO/IEC Guide 73:2002 - Risk Management - Vocabulary - Guidelines for use in Standards*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <<https://www.iso.org/standard/34998.html>>.

Ahora bien, los principios de la administración del riesgo son:

- La evaluación del riesgo debe basarse en conocimiento científico y tener como máxima proteger a la sociedad.
- El nivel de esfuerzo, formalidad y documentación requeridos en el proceso de administración de riesgo deben ser proporcionales al nivel de riesgo.

El proceso de administración de riesgos es sistemático para la evaluación, control, comunicación y revisión de los riesgos a lo largo de toda la cadena de valor. El énfasis puesto en cada componente de los marcos de actuación varía de caso en caso, sin embargo, un proceso robusto de administración de riesgo incorporará consideraciones de los elementos a un nivel de detalle comparado al del riesgo o riesgos específicos.¹¹⁹



Fuente: *International conference on harmonisation of technical requirements for registration of pharmaceuticals for human use.*

En cuanto a responsabilidad, las actividades vinculadas a administración de riesgo son generalmente realizadas por equipos interdisciplinarios. Cuando éstos se conforman, incluyen expertos de las áreas apropiadas, por ejemplo, unidad de calidad, desarrollo de empresas, ingeniería, asuntos regulatorios, operaciones de producción, ventas y

¹¹⁹ International conference on harmonisation of technical requirements for registration of pharmaceuticals for human use, *Risk Management, op. cit.*

mercadeo, asuntos jurídicos, estadística, etc., en adición al personal especializado en administración de riesgos. Así, los tomadores de decisiones deben:¹²⁰

- Asumir la responsabilidad de coordinar la administración de riesgo a través de sus funciones y departamentos de organización.
- Asegurar que la administración de riesgos está bien definida, instrumentada y evaluada, así como la suficiencia de recursos disponibles.

Tomadas las previsiones anteriores, es momento analizar propiamente el proceso de administración de riesgos. Este proceso debe ser sistemático y diseñado para coordinar, facilitar y mejorar la toma de decisiones basada en criterios científicos vinculados al riesgo. Los siguientes son posibles pasos para planificar e iniciar el proceso de administración de riesgo:¹²¹

- Definir el problema y/o riesgo, incluyendo presunciones pertinentes que identifiquen la potencia del riesgo.
- Recabar y engarzar información del contexto y/o datos de peligros potenciales, así como daños a la salud humana.
- Identificar un líder y recursos necesarios.
- Especificar un cronograma, entregables y niveles apropiados de toma de decisiones para administración de riesgos.

Destaca la evaluación del riesgo, consistente en la identificación de peligros y el análisis de dicha evaluación de riesgos asociados con la exposición a los anteriores. La evaluación del riesgo inicia con la descripción de un problema bien definido o una pregunta sobre riesgos. Las siguientes preguntas ejemplifican cómo definir el riesgo en términos de su evaluación:¹²²

- ¿Qué podría ir mal?

¹²⁰ IEC, *Analysis techniques for system reliability – Procedure for failure mode and effects analysis (FMEA)*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <https://webstore.iec.ch/preview/info_iec60812%7Bed2.0%7Den_d.pdf>.

¹²¹ International conference on harmonisation of technical requirements for registration of pharmaceuticals for human use, *Risk Management*, *op. cit.*

¹²² Organización Mundial de la Salud, *Application of Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP) methodology to pharmaceuticals*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <http://www.who.int/medicines/areas/quality_safety/quality_assurance/ApplicationHACCPMethodologyPharmaceuticalsTRS908Annex7.pdf>.

- ¿Cuál es la probabilidad de que algo vaya mal?
- ¿Cuál son las consecuencias (severidad) de que algo vaya mal?

Un aspecto fundamental de la administración de riesgos se trata del control de éste, el cual incluye la toma de decisiones para reducir, o en su caso aceptar, riesgos. El objetivo del control de riesgos es reducir éste a un nivel aceptable; así, los esfuerzos aplicados en el control de riesgos deben ser proporcionales a qué tan significativo es éste. En este sentido, los tomadores de decisiones utilizan diferentes procesos para ubicar el nivel óptimo de control de riesgo, incluyendo análisis de costo-beneficio.¹²³

Ese análisis puede enfocarse en las siguientes preguntas:

- ¿Se encuentra el riesgo en un nivel arriba de aceptable?
- ¿Qué puede hacerse para reducir o eliminar riesgos?
- ¿Cuál es el balance apropiado entre beneficios, riesgo y recursos?
- ¿Los nuevos riesgos pueden ser igualmente identificados y controlados que los ya presentes?

Asimismo, la comunicación del riesgo es toral en el proceso de administración de éste. Dicha comunicación consiste en compartir información sobre el riesgo, y la administración de éste, a los tomadores de decisiones y al público en general. Cabe destacar, los actores pueden comunicarse entre sí en cualquier momento del proceso; por otra parte, los resultados y productos derivados de la administración de riesgos deben comunicarse y documentarse apropiadamente.¹²⁴

En el mismo orden de ideas, la comunicación de riesgos incluye diversos tipos de agentes interesados, por ejemplo, reguladores y la industria, industria y usuarios, al interior de las empresas o de la autoridad regulatoria, etc., realmente las combinaciones son amplias.

La información incluida en los documentos de los tomadores de decisiones se relaciona con la “existencia, naturaleza, forma, probabilidad, severidad, aceptabilidad, control, tratamiento, posibilidades de detectar riesgos, o cualquier otro aspecto relativo”.

¹²³ *Ibidem.*

¹²⁴ IEC, *Analysis techniques for system reliability – Procedure for failure mode and effects analysis (FMEA)*, *op. cit.*

Es importante señalar, la comunicación es mejor reducirla ante riesgos menores; en todo caso, pueden planificarse comunicaciones periódicas.¹²⁵

En resumen, el proceso de administración de riesgos provee sustento científico y práctico para la toma de decisiones. Asimismo, proporciona métodos documentados, transparentes y replicables los cuales permiten completar el proceso, tomando como base el estado de arte, el conocimiento actual y la evaluación de probabilidad, severidad y en algunas ocasiones, la posibilidad de detección del riesgo.¹²⁶

Tradicionalmente, el riesgo es evaluado y manejado en una amplia variedad de métodos informales (empíricos o de procedimiento internos), basados, por ejemplo, en observaciones, tendencias y otra información coyuntural. Semejantes métodos continúan proveyendo información útil que permite atacar ciertos problemas, como la administración de quejas.¹²⁷

En este tenor, es apropiado adaptar las herramientas formales e informales a áreas bien ubicadas y especificadas, por ejemplo, el uso combinado de métodos de administración de riesgo con mecanismos estadísticos. Estas combinaciones proveen flexibilidad al proceso, lo cual puede facilitar la aplicación de principios de administración de riesgo.

Finalmente, el nivel de rigor y formalidad de la administración de riesgo deben reflejar el conocimiento disponible, así mismo, deben medir la complejidad y/o importancia de los asuntos a tratar.

Estudiadas la regulación, y ésta vinculada a la gobernanza y al riesgo, es momento de pasar al análisis de los reguladores en el sector energético en nuestro país, para posteriormente desarrollar el capítulo tercero de la investigación, referente al estudio de caso del gasoducto “Los Ramones”.

2.3 Política regulatoria de la energía en México

¹²⁵ *Ibidem.*

¹²⁶ International conference on harmonisation of technical requirements for registration of pharmaceuticals for human use, *Risk Management, op. cit.*

¹²⁷ *Ibidem.*

Como “árbitros del mercado”, los reguladores contribuyen a obtener utilidades esenciales para la comunidad. Para alcanzar esa meta, los reguladores necesitan estar constantemente alerta, tener información actualizada, revisar mandatos sectoriales y evaluar el impacto de sus decisiones.

Partiendo de esa base, el gobierno mexicano llevó a cabo una modernización significativa del marco regulatorio en México, incluyendo el sector energético. El paquete de reformas estructurales de 2013 abrió los sectores de petróleo, gas y electricidad a la competencia e introdujeron modificaciones al modelo institucional del sector energético.¹²⁸

Los reguladores por sectores enfrentan, de manera más o menos exitosa, cambios ligados a la absorción de nuevas funciones, de la misma manera, interactúan con un creciente número de actores clave, tanto del sector público como privado, en las primeras fases de la instrumentación de la reforma. Esos cambios exigen coordinación entre las diversas agencias involucradas. Mientras la instrumentación de la reforma progresa, aún hay una clara y urgente necesidad de lograr la tan ansiada gobernanza en la infraestructura sectorial para lograr así efectividad en el modelo regulatorio.

Como parte del paquete de reformas estructurales en el país, cuya genealogía se rastrea al 2013, el gobierno de México introdujo cambios profundos en el sector energético nacional. La multicitada reforma reestructuró la industria de petróleo y gas con el objetivo de incrementar la inversión y ganancias del gobierno en beneficio de los mexicanos, así como para enfrentar temas ambientales mediante la inclusión en la legislación nacional de metas relacionadas a energías limpias.¹²⁹

En el mismo tenor, se permitió acceso al sector de hidrocarburos del país a particulares nacionales y extranjeros, y, por lo tanto, terminó el monopolio de la compañía propiedad del Estado, Petróleos Mexicanos (PEMEX). De igual importancia, el sistema nacional de energía eléctrica fue abierto completamente a la participación privada, con el

¹²⁸ OCDE, *Driving Performance of Mexico's Energy Regulators*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/driving-performance-of-mexico-s-energy-regulators_9789264267848-en#page86>.

¹²⁹ *Idem*.

fin de reducir costos, facilitar la transición a fuentes de energías renovable y extender la cobertura del servicio.¹³⁰

Para lograr lo anterior, fue necesario modificar sustancialmente el marco institucional relacionado al sector regulatorio, incluyendo reformas a la Constitución Política de nuestro país y expedición de diversas leyes primarias y secundarias. Este nuevo marco institucional fortaleció a los reguladores existentes y creó algunos otros, asimismo, introdujo cambios importantes en las funciones de las entidades federales.

Cabe señalar las principales autoridades involucradas en la reforma al sector energético:¹³¹

- Oficina de la Presidencia de la República.
- Secretaría de Energía.
- Secretaría de Hacienda.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.
- Comisión Federal de Mejora Regulatoria.
- Comisión Nacional de Hidrocarburos.
- Comisión Reguladora de Energía.
- Agencia Nacional de Seguridad, Energía y Medio Ambiente
- Centro Nacional de Control de Gas Natural.

En cuanto a las reformas del mercado, previo al año 2013 la industria energética en México se caracterizó por limitar la participación privada. Las actividades relacionadas a hidrocarburos eran responsabilidad exclusiva de PEMEX, incluyendo la extracción, procesamiento, transporte y comercialización de gas; esa responsabilidad se consagró en la Constitución Política.¹³²

Ahora bien, la producción de hidrocarburos en México se redujo de manera constante desde el 2010, con motivo del descenso en la producción natural en los

¹³⁰ *Idem.*

¹³¹ OCDE, *Regulatory Policy in Mexico: Towards a Whole-of-Government Perspective to Regulatory Improvement*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <http://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-policy-in-mexico_9789264203389-en>.

¹³² *Ibidem.*

principales yacimientos petroleros, así como por la ausencia de inversión y corrupción en el sector.

A pesar de lo anterior, México se mantiene como un país productor de hidrocarburos, y sus derivados; de igual manera, es considerada la industria número cuatro a nivel continental, detrás de Estados Unidos, Canadá y Venezuela. Como es sabido, el sector de hidrocarburos es responsable de gran parte del ingreso nacional: en 2014 las ganancias obtenidas del sector petrolero representaron 30 % del ingreso nacional. En 2013, los ingresos fiscales de recursos naturales no renovables representaron el 8 % del PIB.¹³³

En cuanto a gas natural, PEMEX tenía el monopolio de la cadena entera de producción y suministro hasta 1995, cuando parte del mercado fue abierto. Esto permitió a empresas privadas entrar al mercado “*downstream*” del gas (transporte, almacenamiento e importación de gas natural). Dicha cuestión será abordada a mayor detalle en el siguiente capítulo.¹³⁴

Las reformas regulatorias fueron diseñadas para incrementar la inversión en el sector de hidrocarburos, con el objetivo de aumentar la producción de petróleo y conservar las tarifas de servicios, por ejemplo, suministro de electricidad. Ejemplo de esto fue el cambio en el mercado en hidrocarburos y el sector eléctrico, combinado con una regulación sólida e independiente.

Como se mencionó *supra*, el monopolio de PEMEX terminó con la reforma de 2013, permitiendo a entidades privadas nacionales y extranjeras explorar y extraer hidrocarburos del país, mediante licitaciones en rondas de vinculación administradas por la Comisión Nacional de Hidrocarburos. Sin embargo, las reformas dejaron claro que México retenía la propiedad de los hidrocarburos en el subsuelo.

¹³³ OCDE, *OECD Reviews of Regulatory Reform: Mexico 2004: Progress in Implementing Regulatory Reform*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <<http://www.oecdbookshop.org/en/browse/title-detail/?ISB=9789264017528>>.

¹³⁴ *Ibidem*.

La reforma introdujo cambios significativos en el modelo institucional, mediante modificaciones a la Constitución Política y en la subsecuente promulgación de 21 leyes federales y 24 leyes secundarias. Dichos cambios significaron:¹³⁵

- Dotar de independencia técnica y operativa a los órganos reguladores de energía, es decir, a la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía.¹³⁶
- Creación de una nueva agencia responsable de regular y hacer efectiva la seguridad industrial y la protección ambiental a través de toda la cadena de valor de hidrocarburos: Agencia Nacional de Seguridad, Energía y Ambiente.
- Trasladar responsabilidades ligadas al sector de hidrocarburos a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en coordinación con la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente.
- Creación de nuevas agencias descentralizadas, las cuales operan los mercados de gas y electricidad: Centro Nacional de Control de Energía y Centro Nacional de Control del Gas Natural.
- Conversión a empresas productivas del estado, PEMEX y Comisión Federal de Electricidad, las cuales pueden competir y/o asociarse con compañías privadas.
- Creación de un fondo federal para administrar, distribuir e invertir el ingreso percibido por actividades relacionados a los hidrocarburos: Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y Desarrollo.
- Creación del Centro Nacional de Información de Hidrocarburos, para el manejo de datos e información de hidrocarburos, una función llevada a cabo previamente solo por PEMEX. El Centro se encuentra integrado a la Comisión Nacional de Hidrocarburos.

Al respecto, la Secretaría de Energía fija la política del sector energético, mientras las principales funciones regulatorias en el sector son actualmente parte de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, en lo tocante a la sección “upstream” de la cadena de

¹³⁵ OCDE, *Driving Performance of Mexico's Energy Regulators*, op. cit. d

¹³⁶ Cabe señalar que el documento del cual se obtuvo esta información señalaba la autonomía de estos órganos, sin embargo, no puede hablarse de tal, pues dependen del Poder Ejecutivo y son parte de la administración pública centralizada, en virtud de ser órganos desconcentrados de la Secretaría de Energía.

producción; de la Comisión Reguladora de Energía en el sector “midstream” y “downstream” de hidrocarburos, así como del sector eléctrico, y de la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente en cuanto a seguridad y protección de esos ámbitos, a lo largo de la cadena de valor de hidrocarburos.¹³⁷

Para concluir el presente apartado, resulta útil contextualizar el marco regulatorio descrito *supra* mediante un sumario de las principales tendencias en el sector energético nacional:¹³⁸

- La reforma energética inició en 2013 y transformó los sectores de petróleo, gas y electricidad. Se instrumentó un nuevo marco regulatorio e institucional, el cual concluyó los monopolios estatales, permitiendo la competitividad en los aspectos involucrados al suministro de petróleo y gas, así como en generación de energía.
- Los inversores privados participan ahora en un amplio espectro de la cadena de valor de la industria energética, atrayendo capital y tecnología en áreas necesitadas de renovación; participación llevada a cabo con PEMEX y CFE (ahora empresas productivas del estado).
- La demanda total de energía en México creció un 25 % desde el 2000 y el consumo de electricidad en un 50 %, sin embargo, el uso de energía per cápita está aún un 40 % debajo del promedio de la OCDE, por lo cual es una ventana de oportunidad para futuro crecimiento.
- La producción de energéticos está dominada por petróleo y gas, siendo el petróleo el hidrocarburo dominante con un 50 % de dicha producción – una porción incluso mayor de aquellos países altamente dependientes de petróleo ubicados en el Medio Oriente.
- El petróleo juega un rol mayoritario como combustible usado en la generación de energía, pero pierde terreno rápidamente ante el gas natural, cuya ventaja por su costo se reforzó por el boom del “shale gas” en Estados Unidos de América.

¹³⁷ OCDE, *Regulatory Policy in Mexico: Towards a Whole-of-Government Perspective to Regulatory Improvement*, *op. cit.*

¹³⁸ OCDE, *Driving Performance of Mexico's Energy Regulators*, *op. cit.*

- La generación de combustibles no fósiles, principalmente hidráulicos y nucleares, representan una quinta parte del sector. La energía eólica creció en el mercado, con una capacidad de aproximadamente 3GW en 2015; pero aún se encuentra lejos de su máximo potencial.
- El mercado de energía solar aún es naciente, pero se espera crezca rápidamente: las primeras dos subastas de las nuevas plantas generadoras de largo plazo llevadas a cabo en 2016 demostraron la disposición del sector privado para invertir en energía solar y eólica.
- La posición de México como productor y exportador de petróleo en el mundo, mantenida por un largo tiempo, se debilita en años recientes; se presenta un descenso en la producción a casi 1 millón de barriles por día desde el año 2004.
- La caída en la producción se encuentra parcialmente ligada a los recortes presupuestales en los fondos de PEMEX para usar en capital, lo cual desembocó en un lento, pero continuo, declive de la producción en los yacimientos maduros y en la explotación de nuevos.
- Una combinación de limitada capacidad para refinar, así como una demanda creciente de combustibles, significan que México es mayormente importador de productos petroleros.
- La producción de gas natural descendió en gran medida (la mayor parte de obtención está asociado al petróleo) y las importaciones satisfacen una gran parte de la demanda nacional.
- Sustentabilidad y cambio climático son considerados temas relevantes en la política energética de México. El país fue pionero en someter una petición sobre cambio climático en la XXI Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, así mismo, fue uno de los Estados que presionó fuertemente en el acuerdo de París sobre cambio climático.
- México legisla para adoptar un objetivo vinculante en cambio climático: esto lo convierte en el segundo país en el mundo en hacerlo.
- Con diversos cambios institucionales, los cuales ayudan a promover energías limpias, México pretende transitar hacia un sistema de energía eficiente y sustentable en el futuro.

A partir del análisis de la reforma regulatoria del sector energético en México, y de la breve descripción del panorama general de éste, es momento de concluir el presente

capítulo y pasar al estudio de caso del gasoducto “Los Ramones”, en donde se estudiarán los principales aspectos generales del sector de gas natural, su marco normativo, las generalidades y particularidades del proyecto, así como las irregularidades detectadas en éste.

CAPÍTULO TERCERO

GASODUCTO LOS RAMONES

Introducción

En capítulos anteriores se abordó la gobernanza y la vinculación de ésta con la regulación energética, con el objetivo de ofrecer un marco teórico sólido a la presente investigación y así proceder al análisis de un caso concreto.

De esta manera, el presente capítulo se enfocará en el gasoducto Los Ramones, el cual va de Nuevo León a Guanajuato, se divide en las Fases I y II y esta última, a su vez, en los tramos Norte y Sur. El estudio se enfocará en aspectos generales del gas natural en México, en los procesos de licitación y adjudicación relacionados con la obra en cuestión, así como en la construcción y operación de la anterior.

Al respecto, cabe que señalar Petróleos Mexicanos recurrió a su red de empresas (en ocasiones en asociación con particulares extranjeros) para la construcción, gestión y operación del gasoducto. Esas empresas y asociaciones poseen características importantes de analizar a la luz de la gobernanza en el sector energético, por lo cual serán estudiadas en el presente capítulo.

En el mismo tenor, parte de Los Ramones II fue construido por un grupo de empresas en el cual participó una filial del conglomerado Odebrecht, razón por la cual, como se mencionó anteriormente, se describirá el proceso de adjudicación. En el mismo sentido, será valioso reconstruir las anomalías técnicas y legales detectadas en el mencionado proceso. Asimismo, en la sección final del presente capítulo se expone el posible escenario del gasoducto en términos legales y operativos, ya que actualmente el gasoducto es de propiedad privada, rentable y producirá ganancias, las cuales a largo plazo se podrían haber reflejado en la economía del país.

Así, el presente capítulo se estructura en 4 apartados:

1. Aspectos generales del gas natural en México.
2. Adjudicación de los Ramones I y licitación de los Ramones II
3. Adjudicación, construcción y operación de Los Ramones II Norte y Sur.
4. Control del gasoducto y situación actual

3.1 Aspectos generales del gas natural en México.

A manera de preámbulo, es importante señalar algunas generalidades del gas natural y su industria. Este combustible consiste en una mezcla de hidrocarburos gaseosos, cuya composición se trata en su mayoría de metano (90%), etano, propano y butano, así como de algunos otros elementos como nitrógeno y helio.¹³⁹

Actualmente es uno de los principales energéticos en el mundo, aunque esto no siempre fue así, ya que se le consideraba un subproducto del petróleo, y como tal, era “venteadado” (proceso consistente en dispersar en la atmósfera algún gas o vapor) o quemado. Sin embargo, hoy en día el gas natural es considerado el tercer energético más utilizado a nivel mundial, solo después del petróleo y el carbón, primer y segundo lugar, respectivamente. Lo anterior se debe al incremento mundial de plantas termoeléctricas de ciclo combinado (alimentadas con gas natural), las cuales desplazaron paulatinamente a aquéllas cuyo funcionamiento se basaba en petróleo y carbón.¹⁴⁰ Actualmente, el gas natural es utilizado con más frecuencia como materia prima para la producción de petrolíferos, lo cual confirma su aumento de demanda.

A nivel global existen grandes reservas de gas natural, sin embargo, éstas se encuentran alejadas de los sitios de consumo, por lo cual fue necesario desarrollar sistemas de transporte y almacenamiento de este hidrocarburo. Así, el método más utilizado para transportar gas natural consiste en bajar la temperatura de éste a -162° centígrados, transformándose a estado líquido (facilitando su manejo y transporte), para posteriormente recalentarlo y convertirlo en gas nuevamente.¹⁴¹

Ahora bien, considerando el potencial de gas *shale* en México, se estima que nuestro país cuenta con la sexta reserva más grande en el mundo. Este dato, aunado al incremento en la demanda de gas natural, resultan alentadores para la industria nacional;

¹³⁹ Páramo Fernández, Marcelo y Aguilar Álvarez Humberto Celis, *Retos y perspectivas del Gas Natural Licuado en México*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <<https://studylib.es/doc/7669539/regulaci%C3%B3n-del-gas-natural-licuado-en-m%C3%A9xico>>.

¹⁴⁰ *Idem.*

¹⁴¹ *Idem.*

sin embargo, existen de factores y circunstancias atenuantes de la viabilidad de la explotación, los cuales serán comentados más adelante.¹⁴²

En cuanto al marco normativo del gas natural en México, desde la reforma de 1995 al artículo 27 de la Constitución, el Reglamento de Gas Natural (el Reglamento en adelante) autorizó la participación del sector privado en el transporte, almacenamiento y distribución del gas natural.

El Reglamento fue útil hasta el 2002, ya que en ese año el precio del gas natural se disparó y diversas empresas extranjeras mostraron interés en realizar actividades de almacenamiento y regasificación. Sin embargo, no se contaba con estándares de seguridad, por lo cual se procedió a emitir una Norma Oficial Mexicana de Emergencia; para 2003 se aprobó una Norma Oficial Mexicana en la materia, la cual, entre otras medidas de seguridad, incorporó un capítulo relativo a las evaluaciones realizadas por terceros especialistas o unidades de verificación.¹⁴³

Posterior a la reforma de 2013, las principales leyes aplicables en la materia son la Ley de Hidrocarburos y su reglamento, y la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos y otras disposiciones administrativas de carácter general. Destaca por su relación directa con la industria el Plan Quinquenal del Sistema de Transporte y Almacenamiento Nacional Integrado de Gas Natural 2015-2019 (Plan Quinquenal), del cual se hablará posteriormente.

En cuanto a las principales entidades gubernamentales competentes en el ramo, y sus facultades relacionadas a la industria, se encuentran¹⁴⁴:

- Secretaría de Energía. Entre otras funciones, es la responsable del procesamiento del gas natural, de determinar el área objeto de contratos y asignaciones en materia de gas natural e instrumentar políticas de reservas del hidrocarburo.

¹⁴² Del Río Monges, Jaime Arturo et al, “Análisis de la Reforma Energética”, en Esquivel Hernández, Gerardo et al (coords.), *Reformas estructurales: avances y desafíos*, México, Instituto Belisario Domínguez (Senado de la República), 2016, pp. 27.

¹⁴³ Páramo Fernández, Marcelo y Aguilar Álvarez Humberto Celis, *op. cit.*,

¹⁴⁴ Del Río Monges et al, *op. cit.*, pps. 52-53.

- Comisión Nacional de Hidrocarburos. Regula y supervisa el reconocimiento, exploración y extracción de gas natural, entre otras funciones. Licita y suscribe los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos, incluyendo gas natural.
- Comisión Reguladora de Energía. Otorga los permisos necesarios para actividades vinculadas a la industria del gas natural y otros hidrocarburos. Determina los principios aplicables a la utilización de ductos y almacenamiento de gas natural.
- Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del Sector de Hidrocarburos. Se encarga de regular la protección de personas, medio e instalaciones vinculadas a la industria del Gas Natural.

Comentario aparte amerita el Centro Nacional de Control de Gas Natural, organismo público descentralizado sectorizado a la Secretaría de Energía, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Es gestor y administrador independiente del Sistema de Transporte y Almacenamiento Nacional Integrado de Gas Natural y tiene como objetivo “garantizar el abasto confiable, eficiente y seguro de gas natural en el territorio nacional”.¹⁴⁵

Asimismo, conforme a su marco jurídico, sus principales responsabilidades son:¹⁴⁶

1. Proporcionar servicios de transporte y almacenamiento en el Sistema de Transporte y Almacenamiento Nacional Integrado de Gas Natural. Esto implica operar y mantener más de 9 mil kilómetros de gasoductos y estaciones de comprensión.
2. Gestión técnica diaria del sistema, consistente en realizar un eficiente uso de la infraestructura, garantizando el acceso abierto del sistema.
3. Realizar licitaciones de los proyectos estratégicos.
4. Proponer el Plan Quinquenal para aprobación de la Secretaría de Energía, previa opinión de la Comisión Reguladora de Energía.

¹⁴⁵ Información publicada por el Centro Nacional de Control de Gas Natural, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018, <<https://www.gob.mx/cenagas/articulos/cenagas?idiom=es>>.

¹⁴⁶ *Idem*.

Por otra parte, el Centro Nacional de Control de Gas Natural es el responsable de integrar la propuesta final del Plan Quinquenal, documento en el cual se detalla la proyección a cinco años del transporte y almacenamiento de gas natural en nuestro país. En el mismo tenor, el Plan Quinquenal clasifica los proyectos en indicativos, sociales y estratégicos según su función y utilidad.

Por otra parte, el documento es importante para la investigación, ya que al corresponder el anterior al periodo 2015-2019, contempló la proyección del gasoducto Los Ramones como estratégico. En próximos apartados se menciona nuevamente este punto, al abordar la parte técnica del proyecto mencionado.

El Plan Quinquenal incluye una serie de mapas con los actuales gasoductos construidos en el país, y los futuros proyectos:



Fuente: Plan Quinquenal 2015-2019.

Sobre la prospectiva del sector, si bien es promisoría a nivel mundial, en nuestro país existen retos a superar en la industria de ese hidrocarburo.

Al respecto, es de valor para la presente investigación el estudio realizado por Del Río Monges, Jaime Arturo y otros para el Instituto Belisario Domínguez, donde señalan

varios tipos de obstáculos para el máximo aprovechamiento de la industria de gas natural en México, entre los cuales destacan:

1. Falta de infraestructura.
2. Superabundancia de gas natural en Estados Unidos, y, por lo tanto, precios bajos del mismo.
3. Derivada de la superabundancia arriba mencionada, incremento en la exportación de gas natural estadounidense a nuestro país.
4. Nivel de producción nacional inferior al potencial.
5. Problemas técnicos, legales, ambientales y sociales.

Sobre la infraestructura, algunas explicaciones dan cuenta de la limitada inversión en producción, explotación, almacenaje, comercialización y transporte; respecto de éste, por citar un ejemplo, PEMEX redujo el envío de gas y gasolinas en ductos, lo cual es más barato que enviar el producto en carros o autos tanques, ya que los anteriores son constantemente “ordeñados”.¹⁴⁷ Asimismo, en nuestro país se desaprovecha una gran parte del gas natural mediante el venteo y quema de éste. Por ejemplo, en México el 10.09% de la producción nacional de este hidrocarburo es dispuesto por esos métodos, mientras en países como Rusia, Canadá, Estados Unidos y Arabia Saudita, se quema menos del 2% de su producción neta.¹⁴⁸

En cuanto a los factores externos, como la enorme exportación de gas natural a México, ésta se explica por el incremento en la producción de gas *shale* en Estados Unidos de América, la cual a su vez genera enormes reservas de este hidrocarburo en ese país; de esta manera, en México el 99.5% de las importaciones de gas natural provienen del vecino del norte.¹⁴⁹

Otro obstáculo para el máximo aprovechamiento de la industria se relaciona con temas de organización y administración, los cuales evitan la reinversión de las ganancias obtenidas por la explotación de gas natural. Ejemplo de esto fue la anterior estructura administrativa de PEMEX, dividida en 4 subsidiarias, la cual impedía generar una política

¹⁴⁷ Petróleos Mexicanos, “Pemex cambia su estrategia de transporte de combustibles por ductos”, Boletín de Prensa 12 del 17 de febrero de 2015, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <http://www.pemex.com/saladeprensa/boletines_nacionales/Paginas/2015-012-nacional.aspx>.

¹⁴⁸ Del Río Monges et al, *op. cit.*, pp. 28.

¹⁴⁹ *Idem.*

integral en materia de energéticos, además de crear gastos excesivos en sueldos, cuyos funcionarios frecuentemente realizaban actividades duplicadas.

Continuando con los retos en el sector, existen diversos aspectos relacionados a conflictos socioambientales que repercuten negativamente en el sector. Así lo demuestran los riesgos inherentes a las plantas de regasificación y almacenamiento; problemas ambientales (como los efectos colaterales del *fracking*) y afectaciones directas o indirectas a las comunidades involucradas, por ejemplo, el desplazamiento de éstas, la omisión o dilación en el pago de cuotas de compensación, y la no realización de consultas.

En el caso de México, existen disposiciones legales y regulatorias de protección al ambiente y a las personas, basadas, al menos en teoría, en estándares y buenas prácticas internacionales, como la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos. Dichas disposiciones comprenden obligaciones para las diversas etapas de construcción de ductos, así como para la operación de éstos y almacenamiento en estaciones compresoras.

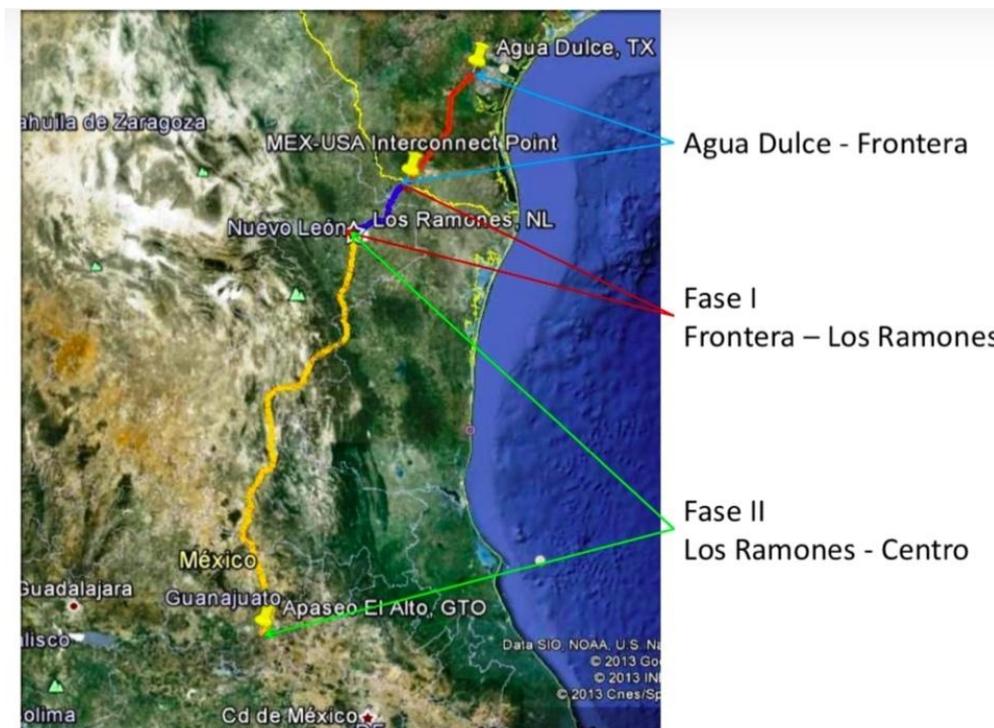
No menos importantes son los mecanismos instrumentados para la consulta de comunidades, posiblemente, afectadas y de resarcimiento en caso de generarse un daño. Ejemplo de lo anterior son los medios de solución instrumentados por las autoridades del sector energético para compensar el daño generado por la construcción de nuevos gasoductos en el sur de nuestro país, en donde se contratan consultorías expertas en la materia con el objetivo de diseñar mecanismos para la reparación del daño, por ejemplo, el grupo interdisciplinario creado para la compensación de daños generados por la construcción de gasoductos en Tabasco, donde participan académicos de diversos institutos de la UNAM.

Tratados de manera general diversos aspectos del sector de gas natural en México, es momento de analizar los gasoductos objeto de estudio de la investigación: Los Ramones I y Los Ramones II, éste dividido a su vez en los tramos Norte y Sur.

3.2 Adjudicación de los Ramones I y licitación de los Ramones II

El 2012 fue un año crítico para el sector eléctrico, principalmente por la carencia y problemas para transportar gas natural en nuestro país, situación que derivó en pérdidas millonarias para la industria eléctrica y afectaciones a los hogares mexicanos.¹⁵⁰

Por estos motivos, aunado a lo previsto en el Plan Quinquenal, se determinó como prioritaria la construcción del gasoducto de Agua Dulce, Texas, Estados Unidos de América, a Apaseo el Alto, Guanajuato, México. Dicha obra, la cual representó la más grande de su tipo en 40 años, pretendía abastecer aproximadamente el 20% de la demanda nacional de gas natural. Puesto que ésta crecerá en los próximos 15 años en un 3% anual, el abasto estaría garantizado, al menos en teoría, por 5 años. El siguiente mapa muestra la ruta recorrida por la mega obra:¹⁵¹



¹⁵⁰ Acosta, Francisco, “Mitos y realidades del gasoducto Los Ramones”, *Forbes México*, 31 de mayo de 2013, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <<https://www.forbes.com.mx/mitos-y-realidades-del-gasoducto-los-ramones/>>.

¹⁵¹ *Ibidem*.

De esta manera se determinó la construcción del gasoducto Los Ramones Fase I y Fase II con extensión total de más de mil kilómetros de longitud, inversión de 2,500 millones de dólares y recorriendo 5 estados de la República Mexicana:¹⁵²

1. Nuevo León.
2. Tamaulipas.
3. San Luis Potosí.
4. Querétaro.
5. Guanajuato.

Cabe señalar, el gasoducto de Agua Dulce al Punto de Interconexión ubicado en la frontera de México forma parte también de Los Ramones e inició operaciones comerciales a finales de 2014, contando con capacidad de transporte de 2,100 millones de pies cúbicos diarios.¹⁵³

Ahora bien, en julio de 2012 Pemex Gas y Petroquímica Básica (PGPB) inició el concurso para determinar a la empresa responsable del desarrollo, operación y construcción de la Fase I gasoducto, siendo declarada ganadora *NET Midstream* en enero de 2013. En abril de ese mismo año se formalizó el acuerdo entre la anterior y una filial de Petróleos Mexicanos, *MGI Enterprises*, para el desarrollo del gasoducto, contando ésta con participación inicial del 10% en la sociedad ganadora del concurso.¹⁵⁴

Acerca de la Fase I, el proyecto nace en el Punto de Interconexión arriba citado y concluye en el municipio Los Ramones, Nuevo León, tiene capacidad de transporte de 2,100 millones de pies cúbicos diarios, extensión de poco más de 100 kilómetros y diámetro de 48 pulgadas; integra dos estaciones de compresión con aproximadamente 100,000 caballos de fuerza cada una. La obra requirió inversión por 688 millones de dólares.¹⁵⁵

En enero de 2013 PEMEX contrató un servicio de transporte con Gasoductos de Chihuahua, empresa en la cual PGPB tiene una participación del 50% en sociedad con IEnova, filial mexicana de la estadounidense *Sempra Energy*. Así, el gasoducto inició

¹⁵² Pemex Gas y Petroquímica Básica, *Proyectos de Infraestructura para Suministro de Gas Natural de Importación (“Los Ramones” fases 1 y 2)*.

¹⁵³ *Idem*.

¹⁵⁴ *Idem*.

¹⁵⁵ *Idem*.

operaciones comerciales a finales de diciembre de 2014 y será operado 25 años por este consorcio. Para la ejecución del proyecto se utilizó a la empresa Gasoductos del Noroeste, S. de R.L. de C.V., filial de Gasoductos de Chihuahua.¹⁵⁶

En cuanto a Gasoductos de Chihuahua, ésta es creada el 6 de febrero de 1997 como un consorcio producto de la colaboración entre Petróleos Mexicanos, a través de Pemex Transformación Industrial e IEnova Gasoductos Holding, unidad mexicana de Sempra. El objeto principal de Gasoductos de Chihuahua es “la tenencia de partes sociales para empresas relacionadas con la transportación y distribución del gas”.

Gasoductos de Chihuahua es considerada “compañía asociada” a Petróleos Mexicanos, lo cual se traduce en si bien esta última tiene influencia en la primera, carece de facultades para tomar decisiones financieras y de operación, ya que éstas se realizan mediante Asamblea de Socios requiriendo el consentimiento de ambas partes. El 50% del capital social es equivalente a la participación de los socios, lo cual se acordó realizarse con el método de participación.

Sobre la construcción del gasoducto, la obra se adjudicó al consorcio formado por la empresa española Sener y la italiana Bonatti, las cuales llevaron un proyecto de “llave en mano”, (aquél en el cual un contratista se obliga a cambio de cierto precio, a crear, ejecutar y poner en marcha una obra) en este caso para Gasoductos de Chihuahua.¹⁵⁷

El proyecto incluyó la ingeniería, procura, construcción y puesta en marcha de dos estaciones de comprensión de Camargo, Tamaulipas a Los Ramones, Nuevo León. Cada estación contiene un sistema de control propio conectado a su vez, vía satélite, con el Centro Nacional de Control de Gas Natural, ubicado en la Ciudad de México.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Secretaría de Energía, “Gasoducto Los Ramones – Fase I”, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <<http://www.poweroilandgas.sener/es/proyectos/gasoducto-los-ramones--fase-i>>.

¹⁵⁷ Economía hoy, “Española Sener concluye dos estaciones para un gasoducto en México”, *Economíahoy.mx*, 16 de diciembre de 2014, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <<http://www.economiahoy.mx/economia-eAm-mexico/noticias/6331477/12/14/Espanola-Sener-concluye-dos-estaciones-para-un-gasoducto-en-Mexico.html>>.

¹⁵⁸ *Ibidem*.

Respecto a la Fase II, los estados de la República que cruza el gasoducto y su extensión correspondiente son:¹⁵⁹

1. Nuevo León: 260 km.
2. Tamaulipas: 52 km.
3. San Luis Potosí: 279 km.
4. Querétaro: 37 km.
5. Guanajuato: 112 km.

En cuanto a los detalles técnicos, el gasoducto originalmente se tenía planeado con una extensión de 740 km, aproximadamente, y un diámetro de 42 pulgadas; una capacidad de transporte de 1,430 millones de pies cúbicos diarios y una inversión estimada, originalmente, en 2,508 millones de dólares.¹⁶⁰

La infraestructura inicialmente planeaba:¹⁶¹

1. Una estación de interconexión en el municipio de los Ramones, conectado a la Fase I.
2. Tres estaciones compresoras localizadas en Villagrán, Tamaulipas; Doctor Arroyo, Nuevo León y Villa Hidalgo, San Luis Potosí.
3. Cuatro estaciones de medición y regulación en los puntos de entrega ubicados en San Luis Potosí, San Luis de la Paz, Parque Industrial Querétaro y Apaseo el Alto.
4. Veintidós válvulas de seccionamiento de línea principal.
5. Un cuarto de control principal y un cuarto de control alterno.

Originalmente, el consorcio ganador se vería beneficiado con el control del 90% del gasoducto (Pemex retendría el 10% restante), podría subcontratar un universo de actividades relacionadas al “financiamiento, construcción, operación y mantenimiento” de la obra y recibiría más de 5 millones de pesos diarios como ganancias. Sin embargo, por razones expuestas *infra*, la Fase II del gasoducto se dividió en dos tramos, Norte y Sur, con 441 y 287 km de extensión, respectivamente.

¹⁵⁹ Pemex Gas y Petroquímica Básica, *Sesión Informativa del Proyecto los Ramones Fase II*.

¹⁶⁰ *Ibidem*.

¹⁶¹ *Ibidem*.

Presentados los detalles técnicos de estos gasoductos, es importante describir el proceso de licitación y adjudicación por el cual se comprometió la construcción y operación de la Fase II, así como las diversas irregularidades detectadas en esos procesos, ya que a partir de éstas se realizará un apartado de mejoras y recomendaciones en la materia.

Inicialmente, se determinó asignar el proyecto mediante proceso licitatorio (del cual se profundizará más adelante) convocando a concurso internacional para la contratación de servicios de gas natural por acceso abierto. Cabe señalar, se determinó licitar el proyecto con el fin de promover la participación de más empresas, lo cual redundaría en mejores ofertas económicas. La convocatoria internacional fue lanzada el 13 de mayo de 2013 por PGPB.

Lo anterior se confirma con el principal criterio para la asignación del ganador, consistente en otorgar el proyecto a quien ofertara el “menor valor presente neto de los flujos requeridos para desarrollar y operar el sistema de transporte de gas natural”.¹⁶² Asimismo, unas de las condiciones fundamentales para declarar al ganador fue iniciar operaciones comerciales a partir del 1 de diciembre de 2015, contando con un sistema capaz de transportar el volumen requerido en esa fecha.¹⁶³

Las premisas bajo las cuales se efectuó el proceso de licitación fueron:¹⁶⁴

1. Se realizó un proceso de precalificación de los potenciales licitantes, en el cual los concursantes debieron probar su experiencia en el diseño construcción, operación y mantenimiento de sistemas de transportes similares, ya sea como contratistas directos o subcontratistas.
2. Aquel licitante ganador del sistema de gasoducto tendría a su cargo:
 - a. Finalizar la ingeniería y diseño del sistema.
 - b. Obtener los permisos de la Comisión Reguladora de Energía y los demás necesarios.
 - c. Adquirir los derechos inmobiliarios restantes.
 - d. Realizar la procura, construcción y ejecución de las instalaciones.
 - e. Operar y mantener la obra.

¹⁶² *Idem.*

¹⁶³ *Idem.*

¹⁶⁴ *Idem.*

3. El contrato de prestación del servicio de transporte de gas natural tendría como base la tarifa máxima regulada autorizada entonces por la Comisión Reguladora de Energía, y no sobre una convencional.
4. El ganador del concurso internacional debería aportar el 100% de la inversión total del proyecto, lo cual otorgaría una posesión del 90% del capital social de la empresa responsable del proyecto, mientras el 10% se cedería a Petróleos Mexicanos, a algunas de las filiales de esta última, o participadas.
5. Para minimizar riesgos, a través de una empresa especializada se realizarían los siguientes avances en el proyecto:
 - a. Adquisición de derechos de vía.
 - b. Ingeniería básica ampliada del proyecto.
 - c. Permisos ante la Comisión Reguladora de Energía.
 - d. Permisos ambientales.
 - e. Contratos modelo.

Estos avances fueron parte del paquete licitatorio y tuvieron un valor determinado y establecido en las Bases de Licitación.

6. Se contaría con el apoyo del Ejército Mexicano para la ejecución de la obra.

Sin embargo, la licitación para esta segunda fase fue declarada desierta en octubre de 2013, por lo cual la construcción y operación del gasoducto quedó a cargo de Petróleos Mexicanos con un presupuesto de 1,800 millones de dólares y recorrería 5 estados de la República.¹⁶⁵

Al respecto, la única oferta recibida fue del consorcio en el cual participaron la empresa gala Gas de France y la ibérica Enagás -denominado Enagas International SLU-, quienes fueron omisas en cumplir los requerimientos solicitados en el proceso licitatorio (número PGPB-PL-001-2013), de acuerdo a las autoridades competentes; así, Petróleos Mexicanos tuvo a su cargo el desarrollo del proyecto Los Ramones, Fase II, mediante

¹⁶⁵ García, Karol, “Desierta, licitación para los Ramones II”, *El financiero*, 15 de octubre de 2013, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <<https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Desierta-licitacion-para-Los-Ramones-II-20131015-0134.html>>.

adjudicaciones a empresas filiales de Pemex Gas y Petroquímica Básica y fijando como fecha de conclusión de las obras, diciembre de 2015.¹⁶⁶

Si bien es cierto que Enagas International SLU-Ramones BV fue la única empresa que participó formalmente en la licitación del proyecto, también lo es que fue de interés, por una parte, de Transportadora de Gas Natural de la Huasteca -empresa filial de TransCanada-, como de IEnova-Sempre, las cuales notificaron su desistimiento por “así convenir a sus intereses” el 27 de septiembre de 2013, no obstante, los beneficios arriba descritos.¹⁶⁷

Asimismo, la empresa productiva del estado se adjudicó la construcción y operación de los gasoductos “con el propósito de cumplir de manera oportuna y transparente con los tiempos de entrega, minimizar los riesgos en la ejecución del proyecto y fomentar la competitividad en el sector”¹⁶⁸; así como “a partir del análisis de diversas alternativas a fin de asegurar el cumplimiento en la ejecución de esta importante y magna obra de infraestructura y fomentar la competitividad en el sector, al sumar a empresas con experiencia en el transporte de hidrocarburos”.¹⁶⁹ Sin embargo, de acuerdo con la Comisión Reguladora de Energía, la tarifa de transporte propuesta por Enagás para la asignación total del proyecto Los Ramones II, fue 8% mejor que lo calculado como económicamente viable por ese órgano regulador. Siguiendo una lógica de negocios, Pemex debió declarar a Enagás como ganadora del concurso internacional.¹⁷⁰

¹⁶⁶ *Idem.*

¹⁶⁷ Cervantes, Jesusa, “El gasoducto Los Ramones II, inseguro y envuelto en irregularidades”, 31 de octubre de 2018, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 25 de marzo de 2019 <<https://www.proceso.com.mx/557587/el-gasoducto-los-ramones-ii-inseguro-y-envuelto-en-irregularidades>>.

¹⁶⁸ No resulta claro cómo la adjudicación del proyecto a la misma empresa que licita “fomenta la competitividad en el sector”.

¹⁶⁹ Pemex, “Pemex define el desarrollo de la fase II del proyecto Los Ramones”, Boletines nacionales, 25 de octubre de 2013, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 31 de julio de 2018 <http://www.pemex.com/saladeprensa/boletines_nacionales/Paginas/2013-105_nacional.aspx>.

¹⁷⁰ García, Karol, “Fraccionará Pemex los Ramones II”, *El financiero*, 27 de octubre de 2013, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 31 de julio de 2018 <<https://www.economista.com.mx/empresas/Fraccionara-Pemex-Los-Ramones-II-20131027-0045.html>>.

En este sentido, Pemex Gas y Petroquímica Básica solicitó al órgano regulador su opinión técnica respecto de la oferta de Enagás, la cual se entregó el 10 de octubre de 2013 (recordar que la declaración de desierto ocurrió el 20 de octubre de ese año).¹⁷¹

En el documento emitido por la Comisión Reguladora de Energía, ésta consideró técnicamente aprobatoria la propuesta de Enagás, ya que el licitante “contaba con un modelo de financiamiento viable para concluir la construcción antes de diciembre de 2015 y operar el sistema por 25 años”. Incluso el presidente de la Comisión Reguladora de Energía, Francisco Salazar Diez, en entrevista para *El Economista*, señaló la propuesta de Enagás como razonable y viable según los cálculos de *benchmark*.¹⁷²

Ahora bien, destaca que aunque el proceso licitatorio para Los Ramones II se declaró desierto hasta octubre del 2013, desde el 9 de agosto de ese año TAG Pipelines (otra empresa filial de Pemex Gas y Petroquímica Básica) solicitó a la Comisión Reguladora de Energía la adjudicación del proyecto, conforme a lo publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Por otra parte, debido a la licitación poco exitosa, el gasoducto se dividió a su vez en secciones Norte y Sur, de las cuales la parte Norte abarca de Nuevo León a San Luis Potosí y la Sur, de San Luis a Guanajuato; esta acción tuvo diversas consecuencias expuestas en párrafos ulteriores.

De esta manera, la empresa productiva del estado reservó la construcción de los tramos Norte y Sur a su empresa filial TAG Pipelines, la cual a su vez constituyó TAG Pipelines Norte y Tag Pipelines Sur junto con otras sociedades mercantiles para el desarrollo y operación de ambos tramos; eventualmente, Petróleos Mexicanos definió los esquemas financieros y jurídicos del proyecto.¹⁷³

Sobre TAG Pipelines, ésta fue constituida el 2 de marzo de 2012 por MGI Supply Ltd. y MGI Enterprises Ltd. Al respecto, ambas empresas, junto con MGI Trading y la tenedora de éstas, Mex Gas Internacional Ltd., conforman el Grupo Mex Gas, todas ellas

¹⁷¹ *Idem*

¹⁷² *Idem*

¹⁷³ García, Karol, “Desierta, licitación para los Ramones II”, *El financiero*, 15 de octubre de 2013, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 31 de julio de 2018 <<https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Desierta-licitacion-para-Los-Ramones-II-20131015-0134.html>>.

propiedad de Pemex Gas y Petroquímica Básica. TAG Pipelines tiene como objeto “la construcción, operación y propiedad de toda clase de bienes muebles o inmuebles desarrollados con las actividades de la empresa”.¹⁷⁴

Para la creación de *TAG Pipelines*, *MGI Supply* y *MGI Enterprises* aportaron 686 millones de pesos al capital social de la primera; recursos provenientes de sus flujos y operaciones realizados a nivel global en la industria de gas natural.¹⁷⁵

Acerca de las filiales de Pemex Gas y Petroquímica Básica, ésta es propietaria de una veintena de las primeras, las cuales, al igual que otras treinta poseídas por Petróleos Mexicanos, son constituidas por el Consejo de Administración a petición del Director General desde 1993; no obstante, conforme a la controversia constitucional 97/2009, no se consideran entidades paraestatales por acuerdo de ese Consejo, y se regulan y operan conforme a la normatividad del derecho privado.¹⁷⁶

Vale la pena señalar las características de estas filiales, ya que participan en varios proyectos relacionados con la industria del gas natural en nuestro país y, particularmente, en los gasoductos Los Ramones:¹⁷⁷

1. Son empresas instrumentales, no estratégicas, ni prioritarias; no están sujetas a la Constitución ni a la legislación de la Administración Pública Federal.

¹⁷⁴ Auditoría Superior de la Federación, “Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 11-1-18T4N-02-0170”, Informe del Resultado de Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, 2012, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 31 de julio de 2018.

http://www.asf.gob.mx/trans/informes/ir2011i/Grupos/Desarrollo_Economico/2011_0170_a.pdf.

¹⁷⁵ Cepeda, César, “La turbia red de Pemex”, *Reporte Índigo*, 8 de julio de 2014, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 31 de julio de 2018 <<https://www.reporteindigo.com/reportes/la-turbia-red-de-pemex/>>.

¹⁷⁶ Senado de la República, “Proposición con punto de acuerdo por medio del cual se exhorta a la Auditoría Superior de la Federación para que con base en el artículo 9 de Ley general de Transparencia y Acceso a la Información Pública audite a las empresas de grupo PMI Internacional ya que han constituido empresas y cuentas bancarias con dinero público”, 12 de julio de 2017, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 31 de julio de 2018 <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2017-07-12-1/assets/documentos/PA_Morena_Empresas_filiales_PMI.pdf>.

¹⁷⁷ Auditoría Superior de la Federación, “Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 11-1...”, *ibidem*.

2. Tienen el carácter de privadas y sus actividades están sujetas a legislación de las Islas Caimán, ya que están domiciliadas ahí.
3. Su nacionalidad es la de las Islas Caimán: fueron constituidas en ese territorio.
4. Pemex Gas y Petroquímica Básica las organiza administrativamente.
5. No cuentan con personal ni oficinas.
6. No están obligadas a formular presupuestos anuales, ni presentar información en la Cuenta Pública.
7. Cuentan con la protección jurídica de las Islas Caimán.

Sobre el particular, la Controversia Constitucional 97/2009, la cual versó sobre el Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos de 2008, determinó que las empresas filiales de PEMEX no cumplían con las características de las entidades paraestatales previstas en Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sin profundizar en el “cómo” omitían tales características, y, por lo tanto, no eran parte de la administración pública federal.

Consideramos, el hecho de que empresas como TAG Pipelines fueran creadas con recursos provenientes de MGI y demás, las cuales a su vez fueron constituidas con ingresos federales de PGPB , actualiza el supuesto previsto en el artículo 46, fracción II, inciso a) de la Ley Orgánica de la Administración Pública, pues hay participación en esas empresas del 50% o más del Gobierno Federal o de empresas paraestatales; sin embargo, PGPB manifestó que, exclusivamente, creó a la empresa tenedora, estos es, Mex Gas Internacional *Limited*, más no a las subsidiarias de ésta, siendo dichas empresas filiales formadas a partir “de sus propios flujos generados, en los que han acumulado utilidades debido a la rentabilidad de sus operaciones”, por lo cual no se actualizarían los requisitos previstos en la ley correspondiente.

El anterior argumento es debatible, pues los rendimientos obtenidos de un capital, el cual es propiedad de la Federación, se incorporan al acervo de ésta, y, por ende, al crear empresas con estos activos, éstas se encuadran en el supuesto previsto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal arriba citado. Este razonamiento será relevante para el resto de la investigación, pues de ser correcto, las actividades realizadas por las filiales de PEMEX, en términos de contratación y adjudicación, son ilegales e inconstitucionales, incluyendo aquellas ejecutadas por las empresas TAG, como se analizará más adelante.

En el mismo orden de ideas, respecto de las empresas constituidas por TAG Pipelines para la ejecución de los proyectos, es importante destacar la resolución CIPGPB-043/2015, emitida por el Comité de Información de Pemex Gas y Petroquímica Básica, la cual señala que Petróleos Mexicanos se limitó a contratar los servicios de transporte con TAG Pipelines Norte y TAG Pipelines Sur.

Lo anterior implica, según la resolución, que los transportistas Tag Pipelines Norte y Tag Pipelines Sur (de las cuales se darán más detalle posteriormente) son los responsables del “diseño, construcción, operación y mantenimiento del gasoducto”; así como de obtener aquellos “[...permisos, licencias, autorizaciones, consentimientos, exenciones, registros, aprobaciones...]” necesarios para llevar a cabo la construcción y operación del sistema de transporte.¹⁷⁸

Así, conforme a la resolución citada, Tag Pipelines Norte y Tag Pipelines Sur son personas morales ajenas al Gobierno Federal (y por lo tanto a Pemex Gas y Petroquímica Básica), las cuales no reciben ni ejercen recursos públicos, así como tampoco realizan actos de autoridad. Ergo, estas sociedades mercantiles no son sujetos obligados de la entonces vigente Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; por lo anterior, la información relativa a las especificaciones técnicas y económicas de los proyectos de los Ramones en sus Fases I y II, así como en los tramos Norte y Sur, es propiedad de Tag Pipelines Norte y Tag Pipelines Sur. Por lo tanto, esa información no es pública conforme a la legislación aplicable en la materia.¹⁷⁹

Destaca, la resolución incluyó en este régimen a Gasoductos del Noroeste, empresa filial de Gasoductos de Chihuahua en la cual, como ya se mencionó, participaron para su creación Petróleos Mexicanos e IEnova-Sempra, y la cual es responsable de la Fase I del gasoducto; asimismo, como se verá más adelante, también fue propietaria del 50% de la Fase II de la sección Norte. Sin embargo, como se analizó *supra*, las empresas filiales de PEMEX y sus subsidiarias son parte de la administración pública federal paraestatal, por lo cual serían sujetos obligados de las leyes de transparencia, y, por ende,

¹⁷⁸ Comité de Información de Pemex-Gas y Petroquímica Básica, Resolución CIPGPB-043/2015 del 30 de junio de 2015, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 31 de julio de 2018 <<http://www.gas.pemex.com/NR/rdonlyres/D05635E3-7869-49B5-B769-7B13C43A0E09/0/CIPGPB0432015SI16615.pdf>>.

¹⁷⁹ *Ibidem*.

deben cumplir con los requisitos de la legislación en la materia, como transparentar el ejercicio de sus recursos, sus contratos celebrados y operaciones financieras, actividades administrativas, de gestión y cualquier otra similar.

Volviendo al proceso licitatorio, de acuerdo con el periódico “El Economista”, la falta de interés en la licitación se debió al actual esquema de transporte de gas, el cual, si bien se encuentra abierto a la participación privada desde hace más de 15 años, permite a las empresas apartar capacidad cargando con los costos de construcción de infraestructura, o aún más sencillo, comprando cada mes el recurso necesario; en esta dinámica, la segunda es la opción económica preferente.¹⁸⁰

Ahora bien, dada la complejidad del entramado de empresas involucradas en la construcción y operación de los tramos Norte y Sur de la Fase II de los Ramones, se dedica a continuación un apartado sobre dicho entramado y los procesos de adjudicación y construcción para cada una de las secciones del gasoducto.

3.3 Adjudicación, construcción y operación de Los Ramones II Norte y Sur.

En cuanto a Los Ramones II Sur, la obra se adjudicó a Tag Pipelines Sur, S. de R.L. de C.V., empresa nacida del consorcio entre *Mexico Power and Gas Venture* (subsidiaria propiedad de la francesa GDF Suez, conocida hoy como ENGIE), *P.M.I. Holdings* y TAG Pipelines, estas dos últimas, propiedad indirecta de Petróleos Mexicanos.¹⁸¹

TAG Pipelines Sur presentó el 5 diciembre de 2013 ante la Comisión Reguladora de Energía, una solicitud para obtener el permiso de transporte de gas natural de acceso abierto comprendido desde el punto de interconexión con el primer tramo del sistema de gas natural Los Ramones Fase II, en el estado de San Luis Potosí, hasta los puntos de

¹⁸⁰ García, Karol, “Desierta licitación...”, *op. cit.*

¹⁸¹ Notimex, “ICA Fluor construirá gasoducto Ramones II”, *El economista*, 1 de mayo de 2014, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 31 de julio de 2018 <<https://www.economista.com.mx/empresas/ICA-Fluor-construira-gasoducto-Ramones-II-20140501-0080.html>>.

interconexión con el ducto existente de Pemex Gas y Petroquímica Básica; a la postre, el permiso sería otorgado en marzo de 2014.^{182 183}

Este gasoducto finalmente se conformó por un ducto troncal de 42 pulgadas, con una longitud de 291.5 kilómetros y dividido en cuatro segmentos:¹⁸⁴

1. Punto de interconexión con el primer tramo del sistema de transporte de gas natural Los Ramones, Fase II a San Luis Potosí.
2. San Luis Potosí a San Luis de la Paz.
3. San Luis de la Paz a Parque Industrial Querétaro.
4. Parque Industrial Querétaro a Apaseo el Alto.

De tal suerte, el gasoducto cruza por tres estados y dieciocho municipios. Asimismo, el sistema tiene una estación de medición como punto de transferencia, una estación de comprensión, cuatro estaciones de regulación y medición, ocho válvulas de seccionamiento, un cuarto principal de control, un cuarto alterno de control y diez trampas de diablos.¹⁸⁵

Es importante señalar, TAG Pipelines Sur materialmente no realizó directamente las obras, sino a través de ICA Fluor, para lo cual firmó un contrato de 743 millones dólares con la primera en alianza con una filial de *Mexgas Supply* y *Mexgas Enterprises*.¹⁸⁶

¹⁸² Diario Oficial de la Nación, Extracto de la solicitud de permiso de transporte de gas natural de acceso abierto presentado por TAG Pipelines Sur, S. de R.L. de C.V., 3 de marzo de 2014, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 31 de julio de 2018 <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5336774&fecha=13/03/2014>.

¹⁸³ Avitúa, Daniel, “CRE avala obras a TAG Pipelines Sur”, *El horizonte*, 14 de marzo de 2014, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 31 de julio de 2018 <<http://www.elhorizonte.mx/finanzas/cre-avala-obras-a-tag-pipelines-sur/845025>>.

¹⁸⁴ Diario Oficial de la Nación, Extracto de la solicitud de permiso de transporte de gas natural..., *op. cit.*

¹⁸⁵ *Idem.*

¹⁸⁶ Valle, Ana, “ICA Fluor construirá gasoducto Los Ramones II por 743 mdd”, *El financiero*, 30 de abril de 2014, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 31 de julio de 2018 <<http://www.elfinanciero.com.mx/economia/consorcio-ica-fluor-construira-gasoducto-ramones-ii-sur-en-mexico>>.

ICA Fluor detalló ante la Bolsa Mexicana de Valores que fue responsable de suministrar los servicios de ingeniería, procuración, construcción, pruebas, comisionamiento y puesta en marcha para el gasoducto. Al respecto, ICA Fluor es una empresa de ingeniería y construcción industrial subsidiaria de Empresas ICA, S.A.B. de C.V. y *Fluor Corporation*.¹⁸⁷

La obra se ejecutó de la siguiente manera¹⁸⁸:

1. Como se menciona *supra*, durante marzo de 2014 la Comisión Reguladora de Energía emitió la resolución RES/351/2014, otorgando el permiso de transporte G/340/TRA/2014 a TAG Pipelines Sur.
2. Por su parte, la Comisión Federal de Competencia aprobó el proyecto el 4 de abril de 2014.
3. La Comisión Reguladora de Energía autorizó el 18 de diciembre de 2014 la incorporación del sistema de transporte de gas propiedad de TAG Pipelines Sur al Sistema Integrado de Gas Natural, conforme a la resolución RES/623/2014.
4. En lo tocante al financiamiento del proyecto, después de la constitución de Tag Pipelines Sur, un consorcio internacional de bancos y la banca de desarrollo de México acordaron el 11 de diciembre de 2014 financiar el proyecto. El 26 de diciembre de ese mismo año, TAG Pipelines Sur recibió el primer depósito de los recursos obtenidos.
5. Se obtuvieron los derechos de vía y la anuencia de construcción, ambos al 100%, en julio de 2015.
6. A finales de 2015 se terminaron los trabajos de excavación, tendido, soldadura, bajado y tapado del gasoducto. Asimismo, se realizaron pruebas hidrostáticas en todo el ducto, se inició el proceso de inertización del ducto con nitrógeno y se terminaron las interconexiones al Sistema Nacional de Gasoductos en la Pila, San Luis de la Paz, Parque Industrial y Apaseo el Alto.

¹⁸⁷ Notimex, “ICA Fluor construirá gasoducto...”, *op. cit.*

¹⁸⁸ Pemex, “Reporte Anual que se presenta de acuerdo con las disposiciones de carácter general aplicables a las emisoras de valores y a otros participantes del mercado para el año terminado el 31 de diciembre de 2015”, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 31 de julio de 2018 <http://www.pemex.com/ri/reguladores/reportes%20anuales/20151231_ra_e.pdf>.

Como se señaló en párrafos anterior, destaca que ICA Fluor subcontrató la construcción de 106.5 kms del gasoducto -de un total de 291.95 kms- con el consorcio formado por Corporativo de Construcción en México (Cocomex), Sicilsaldo y Nuova Ghizzoni, éstas dos últimas de origen italiano, pues este hecho eventualmente tuvo consecuencias que siguen afectando la operación del ducto.¹⁸⁹

Sobre el particular, mediante misiva del 19 de junio de 2014, Ica Fluor notificó a Cocomex-Sicilsaldo-Nuova Ghizzoni que el 28 de febrero de 2014 se aprobó su oferta, siendo que a la primera se le asignó la ejecución del proyecto hasta junio de ese año, es decir, casi cuatro meses antes de la asignación formal del proyecto a Ica, esta ya había subcontratado la ejecución de la obra. Independientemente de este hecho, el 22 de agosto de 2014 se adjudicó, formalmente, al consorcio Cocomex-Sicilsaldo-Nuova Ghizzoni la construcción de 106 kms de gasoducto por 62 millones de dólares, para iniciar operaciones el 22 de mayo de 2015 y concluir el 19 de octubre de ese mismo año; sin embargo, se modificó el subcontrato en varias ocasiones, lo cual elevó el monto de éste a 90 millones de dólares.¹⁹⁰

En cuanto a los Ramones Fase II, tramo Norte, también fue adjudicado a TAG Pipelines, la cual constituyó TAG Pipelines Norte como vehículo de propósito específico y cuyas acciones son propiedad de TAG Norte Holding, S. de R.L. de C.V.; ésta última se conformó por Tag Pipelines (5%) en asociación con P.M.I. Holding (45%) y Ductos y Energéticos del Norte (50%), subsidiaria de Gasoductos de Chihuahua. Al respecto, TAG Pipelines Norte, S. de R.L. de C.V. es una empresa domiciliada en México y constituida el 4 de diciembre de 2013.^{191 192}

¹⁸⁹ Cervantes, Jesusa, “El gasoducto Los Ramones II, inseguro y envuelto en irregularidades”, Proceso, 31 de octubre de 2018, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 03 de abril de 2019 <<https://www.proceso.com.mx/557587/el-gasoducto-los-ramones-ii-inseguro-y-envueltoen-irregularidades>>.

¹⁹⁰ *Ibidem*.

¹⁹¹ *Securities and Exchange Commission, “List of Subsidiaries, Participation of Petróleos Mexicanos in the Capital Stock of Related Companies”*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 31 de julio de 2018 <<https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/932782/000119312514333463/d758803dex211.html>>.

¹⁹² Pemex, “Reporte Anual que se presenta de acuerdo con las disposiciones de carácter...”, *op. cit.*

En el caso de Ramones II Norte fue posible adquirir una copia del contrato celebrado entre Pemex Gas y Petroquímica Básica y Tag Pipelines Norte, el cual contiene 23 cláusulas, destacando la 3 y el subclausulado, relativo a las obligaciones del transportista, por razones a exponer ulteriormente.

Acerca de la construcción del gasoducto, se presenta una sucinta cronología de esta a continuación ¹⁹³:

1. En junio de 2014 la Comisión Reguladora de Energía otorgó el permiso G/335/TRA/2014 de transporte de gas a TAG Pipelines mediante la resolución RES-238-2014.
2. El 18 de julio de 2014 la Comisión Federal de Competencia recibió una solicitud de transporte de gas por parte de TAG Pipelines; en octubre de 2014 el órgano regulador otorgó el permiso G/335/TRA/2014.
3. El 4 de diciembre de 2014, la Comisión Reguladora de Energía emitió la resolución RES-586-2015, por la cual se aprobó modificar el permiso de transporte G/355/TRA/2014, autorizando a TAG Pipelines transferir dicho permiso a TAG Norte. De igual manera, el 18 de diciembre de ese año se aprobó la incorporación del sistema de transporte al Sistema Integrado de Gas Natural, cuyo responsable era TAG Norte.
4. Banco Santander fue designado como agente financiero responsable de la obtención de fondos para la ejecución del proyecto; de tal suerte, el 23 de diciembre de 2014 TAG Norte recibió el primer depósito correspondiente a los recursos obtenidos.
5. En julio de 2015 se obtuvieron el 100% de los derechos de vía para la realización del proyecto y una anuencia del 100% de construcción.
6. A finales de 2015 se terminaron los trabajos de excavación, tendido, soldadura, bajado y tapado del gasoducto. Se ejecutaron las pruebas hidrostáticas en todo el ducto, se inertizó el ducto con nitrógeno e inició el proceso de empaque con gas natural.

Ahora bien, en cuanto a la ejecución de la obra, al igual que en el caso de la Fase II Sur, se subcontrató la construcción de diversas partes de ésta. En este sentido, la

¹⁹³ Pemex, “Reporte Anual que se presenta de acuerdo con las disposiciones de carácter...”, *op. cit.*

cláusula 3.7 del contrato celebrado entre PGPB y TAG Pipelines Norte señala el derecho de ésta para realizar dicha acción:¹⁹⁴ “Sujeto a las disposiciones de esta Cláusula 3.7, el Transportista tendrá el derecho de contratar Subcontratistas para realizar todas o cualquier parte de las Obras del Transportista”.

Esta cláusula permitió al conglomerado brasileño Odebrecht ser contratado para el desarrollo de Los Ramones II Norte mediante un convenio de 935 millones de dólares otorgado a mediados de 2014. Al respecto, destaca un incremento de la obra por 28 millones de dólares, quedando en 963 millones; aunque Pemex reporta en realidad un costo de 1,200 millones por el gasoducto.¹⁹⁵

Dado el monto de la operación, se consideraron otras opciones para la realización del megaproyecto: Gregory Price, ARB, Mastec y Bonatti; sin embargo, el criterio de precio económico dio como ganadora a la empresa brasileña.¹⁹⁶

Con este fin, Odebrecht formó el consorcio llamado AOT Pipelines, a la par de la empresa mexicana Arendal y la argentina Techint. En cuanto al contrato celebrado entre AOT Pipelines y TAG Pipelines Norte, éste fue entregado por Petróleos Mexicanos, pero, omitiendo información estratégica del mismo con base en razones de seguridad.¹⁹⁷

Al respecto, PGPB, a través de TAG Pipelines Norte contrató los servicios de la empresa IEPI México (filial de la española OHL) en 2014 con el fin de supervisar la realización de las obras subcontratadas con AOT Pipelines (conformado como se mencionó anteriormente por Odebrecht, Arenal y Techint); aunque la obra fue supervisada por la empresa española, y como se señaló *supra*, se presentó un incremento por 28 millones de dólares.¹⁹⁸

¹⁹⁴ Contrato para prestación de servicios de transporte de gas natural integrados entre Pemex-Gas y Petroquímica Básica y TAG..., *op. cit.*

¹⁹⁵ García, Karol, “Odebrecht construirá gasoducto Los Ramones II Norte”, *El economista*, 2 de julio de 2014, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 31 de julio de 2018 <<https://www.economista.com.mx/empresas/Odebrecht-construira-gasoducto-Los-Ramones-II-Norte-20140702-0074.html>>.

¹⁹⁶ *Ibidem.*

¹⁹⁷ *Ibidem.*

¹⁹⁸ Hernández Borbolla, Manuel, “OHL supervisó una obra de Odebrecht y pasó lo esperado: sobrepagos, opacidad y falta de información”, *Huffpost*, 9 de julio de 2017, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 31 de julio de 2018 <<https://www.huffingtonpost.com.mx/2017/09/07/filial-privada-de-pemex->

Por otra parte, existen dudas acerca de la legalidad de este contrato, en el cual, como se mencionó *supra*, participó Odebrecht. Lo anterior con base en la sentencia de una corte federal estadounidense, en concreto de Brooklyn, Nueva York, quien condenó a la empresa brasileña al pago de 2,600 millones de dólares después de que ésta se declarara culpable por un esquema de fraude y corrupción en diversos países del mundo; mediante una división del conglomerado brasileño se desembolsaron 788 millones de dólares en sobornos.¹⁹⁹

Dentro de la sentencia a Odebrecht se señala lo siguiente²⁰⁰:

[...entre 2001 y 2016, Odebrecht, junto con sus co-conspiradores, de manera consciente y voluntaria conspiraron y aceptaron junto con otros, entregar corruptamente cientos de millones en pagos y otros objetos de valor para, y en beneficio de, funcionarios extranjeros, partidos políticos extranjeros, funcionarios de partidos políticos extranjeros y candidatos políticos extranjeros para asegurar una ventaja impropia e influenciar a esos funcionarios extranjeros, partidos políticos extranjeros y candidatos políticos extranjeros con el fin de obtener y conservar negocios en varios países del mundo].

La sentencia continua²⁰¹:

En o alrededor y entre 2016, Odebrecht realizó y causó la realización de aproximadamente \$439 millones en pagos corruptos a partidos políticos foráneos, funcionarios foráneos, y sus representantes, en países fuera de Brasil, incluyendo Angola, Argentina, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, México, Mozambique, Panamá, Perú y Venezuela, con el fin de asegurar una ventaja impropia para obtener y conservar negocios para Odebrecht en esos

contrato-a-ohl-para-supervisar-obra-de-odebrecht-con-sobrepeso-de-28-millones-de-dolares_a_23199406/>.

¹⁹⁹ Redacción AN, “Corte de Nueva York ordena a Odebrecht pagar multa de dos mil 600 mdd”, *Aristegui Noticias*, 17 de abril de 2017, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 31 de julio de 2018 <<https://aristeguinoticias.com/1704/mundo/corte-de-nueva-york-ordena-a-odebrecht-pagar-multa-de-dos-mil-600-mdd/>>.

²⁰⁰ *United States of America against Braskem S.A.*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 31 de julio de 2018 <<https://www.justice.gov/criminal-fraud/file/920086/download>>.

²⁰¹ *Ibidem*.

países. Odebrecht se benefició de más de 1.4 mil millones de dólares como resultado de sus pagos corruptos.

Posteriormente, la sentencia cita ejemplos de actos corruptos cometidos en cada uno de los países mencionados, entre los cuales se encuentra México:²⁰²

En o cerca y entre 2010 y 2014, Odebrecht realizó o causó la realización aproximadamente de 10.5 millones en pagos corruptos para funcionarios del gobierno en México con el fin de asegurar contratos de obra pública. Odebrecht tuvo beneficios por más de 39 millones como resultado de esos pagos corruptos.

Por ejemplo, en o cerca de octubre de 2013, Odebrecht aceptó pagar un soborno a un alto funcionario de una empresa mexicana propiedad de y controlada por el estado a cambio del funcionario asistir a Odebrecht a ganar un proyecto. En o cerca y entre diciembre de 2014, así como mediados de 2014, Odebrecht, a través de su División de Operaciones Estructuradas, pagó al funcionario 6 millones.

Cabe recordar, en octubre de 2013 se declaró desierta la licitación para la construcción de la Fase II del gasoducto, fecha en la cual el alto funcionario de una empresa poseída y controlada por el Estado aceptó ayudar a Odebrecht a ganar “un proyecto”. Como se detalló *supra*, posteriormente, a Odebrecht le fue adjudicada la construcción del proyecto Los Ramones II Norte a mediados de 2014, en concreto el 30 de junio de ese año, según informó Luis Gordillo, director del consorcio brasileño en México.

Ahondando en este tema, existen indicios de que Alejandro Martínez Sibaja, Director General de PGPB, y José Luis Vitagliano, Director de Gasoductos de Chihuahua, fueron quienes intervinieron a inicios de 2014 para considerar al consorcio AOT en la construcción multimillonaria de la Fase II Norte, lo cual a la postre ocurriría. Dichos

²⁰² *Ibidem.*

indicios consisten en la llegada de ambos funcionarios a Arendal, empresa integrante del consorcio ganador de la licencia, tres meses después de la asignación del proyecto.^{203 204}

Por otra parte, si bien es cierto que desde 2010 se tenía evidencia de irregularidades en las obras realizadas por el conglomerado brasileño, también los es que ulteriormente a las declaraciones de la corte de Brooklyn, la Secretaría de la Función Pública, Petróleos Mexicanos y diversos integrantes del Congreso de la Unión solicitaron investigar los contratos firmados con Odebrecht y sus filiales, por ejemplo, Braskem, con el fin de detectar anomalías y, si fuera el caso, sancionar a los responsables.²⁰⁵

Así, de ser cierto el pago a estos funcionarios se actualizaría el supuesto previsto en la Ley de Hidrocarburos, en lo tocante al Título Cuarto, Capítulo II, sobre Transparencia y combate a la corrupción, pues este ordenamiento señala lo siguiente en el artículo 93, párrafo tercero, fracción I:

Sin perjuicio de las disposiciones específicas en materia de combate a la corrupción, las personas físicas y morales, nacionales o extranjeras que participen en las contrataciones o permisos regulados por esta Ley serán sancionadas cuando realicen alguno o algunos de los hechos siguientes:

I. Ofrezcan o entreguen dinero o cualquier otro beneficio a un servidor público o a un tercero que de cualquier forma intervenga en alguno o algunos de los actos dentro del procedimiento de contratación, a cambio de que dicho servidor público realice o se abstenga de realizar un acto relacionado con sus funciones o con las de otro servidor público, con el propósito de obtener o mantener una ventaja, con independencia de la recepción de dinero o un beneficio obtenido;

²⁰³ Torres, Atzayaelh, “Una pista más de Odebrecht en Pemex”, El Financiero, 22 de marzo de 2017, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 03 de abril de 2019 < <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/atzayaelh-torres/unapista-mas-de-odebrecht-en-pemex>>.

²⁰⁴ Escamilla Haro, Omar et al, “Calderón y Lula se reunieron el día que se formalizó el contrato entre Odebrecht y PEMEX”, Rinde cuentas, 31 de mayo de 2017, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 03 de abril de 2019 < <https://www.rindecuentas.org/reportajes/2017/05/31/calderon-y-lula-se-reunieron-eldia-que-se-formalizo-el-contrato-entre-odebrecht-y-pemex/#fn-1286-10>>.

²⁰⁵ Olmos, Raúl, “Las anomalías que Pemex ocultó”, *Contra la corrupción*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 31 de julio de 2018 <<https://contralacorrupcion.mx/web/lanegrarelacion/la-negra-historia-de-odebrecht.html>>.

De tal suerte, si Martínez Sibaja y Luis Vitagliano recibieron dinero de Odebrecht como señala la Corte de Brooklyn, con el objetivo de asignar a Odebrecht la construcción de Los Ramones II, fase Norte, habrían incurrido en algún tipo de responsabilidad penal o administrativa y, por lo tanto, deben ser sancionados conforme a lo dispuesto en las leyes aplicables.

Sobre el mismo tema, la Auditoría Superior de la Federación reconoció dudar sobre la manera en cómo operan las asociaciones público-privadas, por ejemplo, TAG Pipelines y demás. Los funcionarios de la Auditoría señalaron que esos esquemas son "verdaderos mecanismos de simulación y operaciones que se traducen en defraudación de recursos del erario".²⁰⁶ Incluso, en reunión con miembros de la Cámara de Diputados, el entonces Auditor Especial de Cumplimiento Financiero explicó la imposibilidad jurídica para analizar las operaciones en Los Ramones, ya que TAG Norte Holding, como se explica en el siguiente apartado, fue adquirida por inversión privada²⁰⁷: "Fue vendida y esto ha cerrado las posibilidades de que haya una fiscalización de las operaciones previa". Asimismo, el Auditor Especial reconoció el impedimento legal para revisar las ampliaciones de los contratos celebrados con Odebrecht relacionados al gasoducto.²⁰⁸

"[...no se han analizado, dado que... es inversión privada; sí tiene un nexo con el gobierno federal, el cual no es el contrato de construcción e infraestructura, sino el suministro que necesita para su operación a largo plazo]".

Ahora bien, independientemente del potencial conflicto de intereses gestado en la asignación del proyecto, consistente en la intervención de altos funcionarios de PGPB a favor del consorcio asignado para la construcción de la Fase II Norte, y su eventual incorporación a dicho consorcio; legal y constitucionalmente existían elementos para considerar la obligación de licitar el gasoducto.

²⁰⁶ Cámara de Diputados, Boletín No. 3342, "Comisión Investigadora se reúne con auditores y externa su preocupación por contratos con la empresa Odebrecht", 23 de marzo de 2017, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 31 de julio de 2018 <<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2017/Marzo/23/3342-Mecanismos-de-contratacion-publica-fuera-del-marco-legal-limitan-su-proceso-de-transparencia-y-revision-ASF>>.

²⁰⁷ *Idem.*

²⁰⁸ *Idem.*

Lo anterior conforme al argumento relativo a la naturaleza jurídica de las empresas TAG, las cuales, insistimos, pertenecen a la administración pública paraestatal y deberían regularse por la normatividad aplicable a éstas.

Al respecto, el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala la obligación de licitar las obras públicas:

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Partiendo de nuestro análisis sobre la naturaleza jurídica de las empresas TAG, donde afirmamos que éstas son parte de la administración pública paraestatal, las mismas están sujetas a lo dispuesto en la Constitución y leyes federales en materia de obra pública, y por lo tanto, como ordena la Constitución y las leyes que emanan de ésta en materia de licitaciones, debieron abrir a concurso la construcción de los Ramones II, en ambos tramos; en contraposición a lo ocurrido en la práctica, donde el tramo Sur se asignó directamente a un consorcio italo-mexicano, y el Norte, a la brasileña Odebrecht, y no limitarse a subcontratar la ejecución de las obras.

3.4 Control del gasoducto y situación actual

Actualmente, el control del tramo Norte de Ramones II actualmente cambió, lo anterior gracias a diversas operaciones financieras (realizadas en momentos distintos), consistentes en la venta y compra de la participación social de las empresas involucradas, en específico de aquellas propiedad de PEMEX, por lo cual podemos anticipar que se transfirió la propiedad y operación del ducto al sector privado.

Desde marzo de 2015, IEnova-Sempra informó en la Bolsa Mexicana de Valores la incorporación de nuevos socios en Tag Norte Holding (la tenedora de TAG Pipelines Norte) a través del siguiente comunicado:

Con fecha 26 de marzo de 2015, Petróleos Mexicanos, a través de su filial PMI, anunció la firma de un acuerdo con *BlackRock* y *First Reserve* mediante el cual adquiere una participación combinada de 45% del capital social de Tag Norte Holding, S. De R.L. de C.V., una empresa en la que participa la filial de IEnova, Gasoductos de Chihuahua, S. De R.L. de C.V., que desarrollará el proyecto conocido como Ramones II Norte.²⁰⁹

De esta manera, P.M.I. Holdings otorgó el 45% del capital de Tag Norte Holding a *BlackRock* y *First Reserve* mediante un pago de 900 millones de dólares, por lo cual, desde ese momento el 70% del gasoducto se encontró en poder del sector privado (ya que el 25% pertenecía a Ienova). Adicionalmente, las empresas citadas se hicieron beneficiarias de un acuerdo de transporte de gas natural por 25 años.²¹⁰

Acerca de las empresas involucradas, *BlackRock Inc.* es una empresa estadounidense gestora de inversiones y riesgos, así como consultora con participación a nivel global. Es considerada la mayor empresa de gestión de activos en el mundo, los cuales se valoran en más de 5 billones de dólares. En cuanto a *First Reserve*, también es una empresa privada estadounidense, especializada en la industria energética, que oferta servicios en campos petrolíferos, infraestructura y reservas. *First Reserve* gestiona más de 30 mil millones de dólares de activos, esto únicamente en el ámbito energético.

En el caso de *BlackRock*, por primera vez invirtió en infraestructura en México; Petróleos Mexicanos señaló al respecto que “la firma tiene la intención de establecer una mayor presencia en México”. En el caso de *First Reserve*, contaba ya con participación en infraestructura nacional, por lo cual la operación representó una ampliación en el mercado mexicano de energía.²¹¹

²⁰⁹ Grupo Bolsa Mexicana de Valores, “Incorporación de nuevos socios en TAG Norte Holding, S. de R.L. de C.V.”, Eventos Relevantes, 27 de marzo de 2015, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <https://www.bmv.com.mx/docs-pub/eventore/eventore_584308_1.pdf>.

²¹⁰ Pemex, “Pemex firma acuerdo con BlackRock y First Reserve”, Boletines nacionales, 26 de marzo de 2015, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <http://www.pemex.com/saladeprensa/boletines_nacionales/Paginas/2015-027-nacional.aspx>.

²¹¹ *Ibidem*.

En la misma dinámica, Petróleos Mexicanos anunció el 31 de julio de 2015 desinvertir su participación de Gasoductos de Chihuahua, vendiendo su 50% correspondiente a Ienova en diciembre de ese año.²¹²

Una vez realizada la operación, se procedería a realizar la compra de los activos por parte de IEnova-Sempre; sin embargo, en diciembre de 2015 la Comisión Federal de Competencia no autorizó la operación, ya que, a condición de autorizar el movimiento, Petróleos Mexicanos, a través de Pemex Transformación Industrial, debía vender su participación en el gasoducto San Fernando y ducto de LP Burgos-Monterrey, lo cual no había realizado hasta ese momento.²¹³

De este modo, Pemex Transformación Industrial licitó su participación en dos de los siete activos de Gasoductos de Chihuahua, cumpliendo así las condiciones impuestas por la Comisión Federal de Competencia; a la postre, IEnova-Sempre llegaría a un acuerdo con Petróleos Mexicanos para concretar la compra.²¹⁴

Al respecto, la operación de desinversión no incluyó a la subsidiaria de Gasoductos de Chihuahua, denominada Ductos y Energéticos del Norte, por lo cual Pemex Transformación Industrial adquirió el 50% del capital social de la anterior. La compra del 50% de la empresa por parte de IEnova, incluía tres gasoductos de gas natural, un etanoducto, un gasoducto de gas LP y una terminal de almacenamiento de gas LP.²¹⁵

Derivado de la operación anterior, la cual ascendió a 1,100 millones de dólares, la participación de IEnova-Sempre pasó al 50% en Gasoductos de Chihuahua. No obstante, ya que Ductos y Energéticos del Norte contaba con un 50% de participación en Tag Norte

²¹² Pemex, “Reporte anual que se presenta de acuerdo con las disposiciones de carácter general aplicables a las emisoras de valores y a otros participantes del mercado para el año terminado el 31 de diciembre de 2016”, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <https://documentop.com/reporte-anual-que-se-presenta-de-acuerdo-con-las-bmv_59fb51171723dd7cf8bd9434.html>.

²¹³ García, Karol, “IEnova cierra compra de Gasoductos de Chihuahua en 1,143 mdd”, *El economista*, 28 de septiembre de 2016, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<https://www.eleconomista.com.mx/empresas/IEnova-cierra-compra-de-Gasoductos-de-Chihuahua-en-1143-mdd-20160928-0090.html>>.

²¹⁴ *Ibidem*.

²¹⁵ Pemex, “Reporte Anual que se presenta de acuerdo con las disposiciones de carácter...”, *op. cit.*

Holdings, tenedora de TAG Pipelines Norte y, por lo tanto, de sus activos en Los Ramones II Norte, Pemex conservó un 30% de participación en la obra (25% proveniente de Ductos y Energéticos del Norte y 5% de TAG Pipelines).

Asimismo, a finales de 2015, P.M.I. Holding (filial de Pemex) vendió la totalidad de sus acciones en TAG Norte Holding y Tag Pipelines Sur a las ya mencionadas *BlackRock* y *First Reserve*, mediante la desinversión de su participación accionaria (equivalente al 45% de esas empresas TAG).

La venta, afirma Pemex, obedeció a la necesidad de incrementar la eficiencia operativa y financiera establecidas en el Plan de Negocios de Pemex, acciones iniciadas por la empresa productiva del Estado para también maximizar el valor de ésta. La compra se realizó a través de la empresa TETL JV Mexico Sur, S. de R. L. de C. V, cuyos accionistas son *BlackRock* y *First Reserve*.²¹⁶

De tal suerte, se tomó conocimiento de esta transacción durante la sesión 902 Ordinaria del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, de fecha 27 de noviembre de 2015, como consta en el acuerdo CA-246/2015 signado por el Secretario del Consejo, Lic. Fernando Zendejas Reyes.²¹⁷

Es de señalar, el acuerdo CA-246/2015 referente a la desincorporación de la participación de P.M.I. en TAG Norte Holding, TAG Pipelines Norte y TAG Pipelines; sin embargo, los informes de Petróleos Mexicanos no hacen referencia a la segunda empresa. Según Pemex, con el producto de las ventas de las acciones de TAG Norte Holding y Tag Pipelines Sur, las cuales incluyeron no solo los gasoductos sino otros negocios en los cuales participaban las empresas, se pretende fortalecer otros proyectos estratégicos de mayor rentabilidad y así evitar, o al menos reducir, la contratación de deuda. Asimismo, la compra de las acciones de Tag Norte Holding y Tag Pipelines Sur (de esta última por un monto de 3,590 millones de pesos) por parte de *BlackRock* y *First Reserve*, no tuvo mayores repercusiones, ya que desde marzo de 2015 eran beneficiarios

²¹⁶ Pemex, “Reporte Anual que se presenta de acuerdo con las disposiciones de carácter...”, *op. cit.*

²¹⁷ Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, Sesión 902 Ordinaria 27 de noviembre de 2015, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <http://www.pemex.com/acerca/gobierno-corporativo/consejo/Documents/acuerdos_2015/sesion_902_ord.pdf>.

de un acuerdo de transporte de gas natural por 25 años con la adquisición conjunta del 45% de la Fase II del gasoducto.

En cuanto a la venta de TAG Pipelines Sur, el hecho se confirma con información publicada por la Comisión Europea, la cual dio luz verde a la toma de control conjunta de TAG Pipelines Sur por parte de ENGIE (anteriormente GDF Suez), *BlackRock* y *First Reserve Management*.²¹⁸ La transacción cristalizó después de que la Comisión Europea, tras analizar el reglamento de operaciones de concentración, concluyó que la adquisición no generaba problemas de competencia, pues TAG Pipelines Sur no desarrolla sus actividades en el área económica europea.

Por otra parte, *BlackRock* adquirió a inicios de 2017 todos los fondos relacionados al sector energía de *First Reserve*, los cuales se denominaban *First Reserve Energy Infrastructure Funds*. Cuando la compra concluyó en agosto de 2017, *BlackRock* incrementó a, y maneja actualmente, 14 mil millones de dólares de activos, contando con una participación accionaria del gasoducto Ramones Fase II (en sus dos tramos) de 45%, mientras el 50% era de Ductos y Energéticos del Norte (Pemex con un 25% y Sempra IEnova 25%) y el 5% restante de Tag Pipelines.²¹⁹

Por lo tanto, el capital social de Los Ramones II en ese momento se conformó de la siguiente manera:

Distribución de Los Ramones II (agosto 2017)	
Empresa	Porcentaje
<i>BlackRock</i> y <i>First Reserve</i>	45%

²¹⁸ *European Commission*, “Case No COMP/M.7695 - BLACKROCK/FIRST RESERVE/ENGIE/TAGPIPELINESSUR”, 5 de mayo de 2015, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m7695_20150805_20310_44_12462_EN.pdf>.

²¹⁹ Escamilla, Omar R., “Los verdaderos dueños de Los Ramones”, *Poder*, 6 de junio de 2017, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<https://www.rindecuentas.org/reportajes/2017/06/06/los-verdaderos-duenos-de-los-ramones/#fn-1398-18>>.

Ductos y Energéticos del Norte (subsidiaria de Gasoductos de Chihuahua en la cual participan IEnova y Pemex)	50% (25% de Ienova y 25% de Pemex)
Tag Pipelines (Pemex)	5%
Total	100%

Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, desde un principio el gasoducto era propiedad en un 75% de Pemex, a través del 45% de P.M.I. Holdings (subsidiaria de Petróleos Mexicanos), 5% de TAG Pipelines (indirectamente propiedad de Petróleos Mexicanos) y 25% perteneciente a la mitad de sus acciones en la subsidiaria de Gasoductos de Chihuahua, Ductos y Energéticos del Norte, quien era poseedora del 50% de las acciones correspondientes a los Ramones II Norte. Cabe recordar, Gasoductos de Chihuahua inicialmente era 50% de la unidad mexicana de Sempra, IEnova, e indirectamente 50% de Petróleos Mexicanos, mediante Transformación Industrial, hasta que IEnova adquirió el 100% de Gasoductos de Chihuahua en julio de 2015. Sin embargo, el 10 de noviembre de 2017, Sempra-IEnova fue autorizada por la Comisión Federal de Competencia Económica para adquirir el 50% del capital social de Ductos y Energéticos del Norte perteneciente a Pemex Transformación Industrial, pues el órgano regulador determinó IEnova cumple con los requisitos previstos por la normatividad aplicable.²²⁰

Al respecto, el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos aprobó a Transformación Industrial desincorporar su participación en Ductos y Energéticos del Norte en la 922ª Sesión Extraordinaria, de fecha 5 de octubre de 2017.²²¹ El monto de la

²²⁰ García, Karol, “Cofece autoriza a IEnova llegar a 50% en los Ramones”, *El economista*, 12 de noviembre de 2017, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<https://www.economista.com.mx/empresas/Cofece-autoriza-a-IEnova-llegar-a-50-en-los-Ramones-20171112-0105.html>>.

²²¹ Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, Acta sesión 922, 5 de octubre de 2017, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de

operación fue por 547 millones de dólares, integrados por la liquidación de créditos de accionistas, igual a 258 millones de dólares, y el monto del financiamiento de la deuda de Ramones II Norte, equivalente a 289 millones de dólares.²²²

Desafortunadamente, no existe más información al respecto, ya que la información de la operación se eliminó del acta correspondiente, por contener

“[...información sensible sobre hechos y acciones del ámbito comercial, económico, presupuestal, contable y jurídico que sólo competen a Petróleos Mexicanos y a sus empresas productivas subsidiarias, sujeta a un proceso deliberativo interno... dar a conocer la información de este documento a terceros no autorizados, podría dañar una ventaja competitiva o económica de la institución]”.²²³

La información se clasificó por un periodo de 5 años computados a partir del 8 de febrero de 2018. Al respecto, consideramos que esta resolución es violatoria del derecho a la información consagrado en la Constitución y las leyes aplicables en la materia, ya que es información que interesa a la sociedad en su conjunto, así como a aquellas organizaciones e individuos que pretenden incidir en las políticas públicas del país, y en particular, en las relacionadas con gobernanza, regulación y energía.

Asimismo, ya que Ductos y Energéticos de Norte posee el 50% del gasoducto, e IEnova a su vez era dueña del 50% de la anterior, la transacción implicó un incremento accionario al 50% en la obra, ya que la empresa estadounidense contaba con un 25% de participación indirecta en el gasoducto.

Finalmente, conforme al informe de actividades de Petróleos Mexicanos de 2017, la desinversión del 5% de participación en TAG Norte Holding espera concluirse el primer semestre de 2018; a octubre de 2019, no existen noticias al respecto.²²⁴

agosto de 2018 http://www.pemex.com/acerca/gobierno-corporativo/consejo/Documents/acuerdos_2017/acta_922_ext.pdf.

²²² Corona, Liliana, “IEnova cierra la compra de Ductos y Energéticos del Norte, *Expansión*, 16 de noviembre de 2017, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<https://expansion.mx/empresas/2017/11/16/ienova-cierra-la-compra-de-ductos-y-energeticos-del-norte>>.

²²³ Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, Acta sesión 922, *op. cit.*

²²⁴ Petróleos Mexicanos, Informe Anual 2017, Abril 2018, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018

Como se mencionó en párrafos anteriores, la idea de desinvertir es considerada por Petróleos Mexicanos como “una estrategia importante” para focalizar esfuerzos en actividades rentables, mediante la venta de activos no estratégicos y para obtener recursos para el desarrollo de otro tipo de proyectos.²²⁵

Sobre este punto diferimos, en particular en lo relativo a activos no estratégicos, pues conforme al artículos 27, en relación con el 28 de la Carta Magna, señalan como área estratégica el transporte de hidrocarburos.

No obstante, para el 12 de agosto de 2018, la propiedad de Los Ramones II Norte se conformó de la siguiente manera:

Propiedad de Los Ramones II Norte (agosto 2018)	
Empresa	Porcentaje
<i>BlackRock</i>	45%
Sempra-IEnova	50%
Tag Pipelines (en proceso de desinversión)	5%
Total	100%

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la operación del ducto, en mayo de 2017 funcionaba al 65% de su capacidad por problemas técnicos. Lo anterior, a raíz de la humedad filtrada desde la construcción (a cargo de Odebrecht, Bonetti, Sener y demás) y aunque se instalaron filtros y se realizaron limpiezas químicas, éstas fueron insuficientes en su momento. Sin

http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/04/asun_3703128_20180424_1524583452.pdf.

²²⁵ *Idem.*

embargo, en julio de 2018 se encuentra operando al 100% de su capacidad de transporte.²²⁶

En la actualidad, el sistema completo de Los Ramones fue el más cotizado en términos de arrendamiento de terceros, esto durante la primera temporada abierta gestionada por el Centro Nacional de Control de Gas Natural para el Sistema de Transporte y Almacenamiento Nacional Integrado de Gas Natural. Los interesados presentaron ofertas por 206% de la capacidad disponible, consistentes en 11,139 millones de gigajoules diarios (882 millones de pies cúbicos al día), correspondiente al 40% de la capacidad del ducto y 42% de la temporada abierta.²²⁷

La capacidad se adjudicó a más de diez ganadores, entre transportistas, comercializadores y usuarios de grandes volúmenes, destacando la Comisión Federal de Electricidad.²²⁸

Por último, vale la pena mencionar la auditoría de cumplimiento financiero realizada con motivo de la Cuenta Pública 2017, por parte de la Auditoría Superior de la Federación a Pemex Transformación Industrial con relación a la desinversión en Ductos y Energéticos del Norte.

En el mencionado documento, la Auditoría Superior de la Federación realiza una serie de observaciones a la compraventa del 50% de Ductos y Energéticos del Norte por parte de IEnova-Sempra:²²⁹

1. El movimiento se realizó ya que no encajaba en el modelo de negocios de Petróleos Mexicanos; asimismo, buscaba incrementar la eficiencia operativa y financiera.

²²⁶ “Funciona a medias gasoducto Los Ramones”, *El siglo de Torreón*, 24 de mayo de 2017, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/1343735.funciona-a-medias-gasoducto-los-ramones.html>>.

²²⁷ García, Karol, “Cofece autoriza a IEnova llegar a 50%...”, *op. cit.*

²²⁸ *Idem.*

²²⁹ Ángel, Arturo, “Pemex vende Negocio que le hubiera hecho triplicar ganancias; no se sabe en qué uso el dinero”, *Animal Político*, 5 de julio de 2018, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<https://www.animalpolitico.com/2018/07/pemex-vendio-negocio-auditoria/>>.

2. La desincorporación se ejecutó con apego a derecho, siguiendo los procesos legales y financieros correspondientes, y recibiendo la autorización de la Comisión Federal de Competencia.
3. “Ductos y Energéticos del Norte era una empresa rentable y en crecimiento”, y Pemex podría recuperar su inversión en el plazo de 10 años y 4 meses.
4. Las proyecciones realizadas por los auditores encargados de la elaboración del documento señalan que Petróleos Mexicanos de haber conservado su participación, ésta hubiera generado ganancias por 248 millones de dólares, en 2017, y en 2042, 750 millones de dólares.
5. El monto de la operación, equivalente a 3 mil millones de pesos mexicanos, no se ha acreditado su aplicación en inversiones estratégicas, “ni en la mejora de la rentabilidad de Pemex”.

Es importante aclarar, este resultado es preliminar, por lo cual Pemex Transformación Industrial está en posibilidad de dar respuesta a las observaciones de la Auditoría Superior de la Federación y comprobar el destino de los recursos acordado en el Consejo de Administración de la empresa productiva del Estado. Si ésta no demuestra la aplicación determinada de los recursos, la Auditoría Superior de la Federación podría realizar la denuncia correspondiente. Asimismo, destacan los cálculos de los auditores relacionados con las posibles ganancias obtenidas por Petróleos Mexicanos en caso de haberse conservado el gasoducto, ya que esa estimación refirió exclusivamente el tramo Norte de la Fase II, y como se detalló anteriormente, casi el 100% de las Fases I y II son ahora propiedad privada.²³⁰

En cuanto a la propiedad de la Fase II Sur, el 27 de noviembre de 2015 Pemex desinvertió su parte en TAG Pipelines Sur, lo cual implicó para Ica y Fluor (responsable de la construcción y operación de la Fase II Sur) controlar 90% del gasoducto, permitiéndole cobrar 5.8 millones de pesos diarios de ingresos.

Ahora bien, y es fundamental para la investigación narrar los siguientes hechos, en noviembre de 2015 ICA y Fluor notificaron a Sicilsaldo y Nuova Ghizzoni la suspensión de pagos por incumplimiento contractual. El representante legal de las empresas italianas alega la falsedad de dicho incumplimiento, pues se realizaron en su

²³⁰ *Idem.*

totalidad las obras comprometidas e inclusive se emitieron dos estimaciones de pago por parte de ICA y Fluor, y sendas facturas, de Sicildo y Nuvoa Ghizzoni, las cuales no liquidó la primera, generando un adeudo de 570 millones de pesos con las italianas, y de éstas a su vez con contratistas locales en el estado de Querétaro, por un monto estimado de 50 millones de pesos.²³¹

En este sentido, a finales de 2015 e inicios 2016, diversos empresarios queretanos y potosinos demandaron a las empresas italianas (pues Cocomex desapareció), por las vías penal y civil, por el adeudo de los 50 millones arriba mencionados; las italianas, por su parte, argumentan en su defensa el no pago de Ica y Fluor, por lo cual está imposibilitadas para el pago a los proveedores nacionales.²³²

Estos hechos provocaron que en 2017 las dos empresas italianas (Sicilsaldo y Nuova Ghizzoni) denunciaran a ICA y Fluor ante la Fiscalía del Estado de Querétaro y ante los órganos internos de control de Pemex, la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Energía, por fraude y desvío de recurso. El argumento de las empresas se basa en el costo de la obra, ya que por cada 100 kms de esta, se destinaron 315 millones de dólares a su construcción; sin embargo, ICA-Fluor pagó a las empresas italianas solo 92 millones por kms construido, por lo cual existente un faltante de 223 millones de dólares. A febrero de 2018, solo Función Pública contestó, en el sentido de no advertir “elementos suficientes de prueba o convicción que permitieran acreditar la existencia de conductas irregulares...”.²³³

En la misma línea, las mencionadas empresas italianas expresaron que 81 kilómetros de la obra carecen de “escáner, películas y certificados” de seguridad, éstos últimos realizados por Norcontrol Inspección, ya que Sicilsaldo y Nuova Ghizzoni al no recibir el pago acordado por parte de ICA-Fluor, se negaron a entregar dichos certificados. Esta situación es grave, ya que si ICA-Fluor no adquirió e instaló los rollos de película y

²³¹ Cervantes, Jesusa, “El gasoducto Los Ramones II, inseguro...”, *op. cit.*

²³² Álvarez, Estrella, “Protestan frente a consulado de Italia empresarios queretanos”, Milenio, 04 de marzo de 2016, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 03 de abril de 2019 < <https://www.milenio.com/estados/protestan-frenteconsulado-italia-empresarios-queretanos>>.

²³³ *Idem.*

escáner correspondientes, 81 kilómetros del tramo II Sur no cuentan con el sellado de soldadura no destructiva, con los riesgos que esto implica.²³⁴

Y si bien ICA sufrió una estrepitosa caída en la cotización de sus acciones a finales de 2015 e inicios de 2016, al punto de declararse en mora, y no obstante las demandas de las empresas italianas, el 1º de marzo de 2018 salió del concurso mercantil, al cual entró en septiembre de 2017, y reestructuró sus pasivos por más de 3 mil 500 millones de dólares.^{235 236}

De esta manera concluye el presente capítulo, en el cual se abordó el caso del gasoducto Los Ramones, se analizó de manera general el marco jurídico y de políticas públicas del sector de gas natural, y se presentó una relación de los hechos, participantes e irregularidades vinculadas a la adjudicación, construcción y operación de la mega obra.

Por último, en el siguiente apartado se presentan las conclusiones de la investigación, puntualizando las anomalías detectadas alrededor del gasoducto, y se recomiendan acciones concretas que debieron atenderse en relación a esas anomalías; finalmente, partiendo de los aciertos y desaciertos de la licitación, construcción y operación de Los Ramones, así como de los temas estudiados en los capítulos anteriores, relacionados a gobernanza y a la aplicación de ésta a la regulación energética, se formularán principios aplicables al sector de gas natural.

²³⁴ *Idem.*

²³⁵ Redacción, “Aceptan solicitud de concurso mercantil de ICA”, *El Economista*, 05 de septiembre de 2017, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 03 de abril de 2019 <<https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Aceptansolicitud-de-concurso-mercantil-de-ICA-20170906-0215.html>>.

²³⁶ Reuters y Notimex, “ICA concluye concurso mercantil”, *El Economista*, 05 de marzo de 2018, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 03 de abril de 2019 <<https://www.eleconomista.com.mx/empresas/ICA-concluye-concursomercantil-20180305-0035.html>>.

CONCLUSIONES

Como se explicó al inicio de la investigación, ésta tuvo como objetivo analizar diversos conceptos, tipos y elementos integrantes de la gobernanza; articular ésta con la regulación energética, haciendo referencia a la política regulatoria, entre otros temas, y estudiar el caso concreto de Los Ramones, ahondando en diversos aspectos técnicos, legales y financieros de éste; para finalmente, considerando las anomalías e irregularidades detectadas en el gasoducto, sugerir recomendaciones en la materia basadas en la gobernanza de la regulación energética.

A continuación, a manera de conclusiones, se destacan dichas anomalías e irregularidades, a la par que se presentan recomendaciones aplicables a la situación concretas, rematando con consideraciones generales del tema.

Convocatoria internacional desierta

En octubre de 2013 se declaró desierta la convocatoria internacional que pretendía asignar la construcción y operación de la Fase II de Los Ramones, la cual va de este municipio en Nuevo León a Apaseo El Alto, Guanajuato, con una extensión de más de 700 kilómetros y presupuesto de 1,800 millones de dólares.

Para la convocatoria, únicamente se presentó el consorcio creado por Gas de France y Enagás, quienes, conforme a las autoridades responsables del concurso internacional, no cumplieron con los requisitos para ser declarados ganadores de la licitación. Los argumentos esgrimidos por Pemex Gas y Petroquímica Básica para rechazar la propuesta del consorcio fueron:

1. No se cumplía con la capacidad máxima de 1430 millones de pies cúbicos diarios.
2. Las matrices de Gas de France y Enagás se limitaron a señalar que ayudarían a conseguir financiamiento para el capital requerido, sin embargo, la convocatoria requería la aportación directa sin intermediarios.

No obstante, el fallo de la empresa estatal, la Comisión Reguladora de Energía consideró económica y técnicamente viable por los siguientes motivos:

1. La propuesta del consorcio era 8% mejor de lo calculado como económicamente viable.
2. El licitante “contaba con un modelo de financiamiento viable para concluir la construcción antes de diciembre de 2015 y operar el sistema por 25 años”.

Adicionalmente, el segundo párrafo de la Sección III y el numeral 45 de la Sección V de las Bases del proceso licitatorio se menciona “Pemex Gas designará como ganador del proceso licitatorio al participante que haya ofrecido el menor costo unitario nivelado para la prestación del servicio de transporte de gas natural”, hecho acreditado por el consorcio conforme a lo señalado por la Comisión Reguladora de Energía.

Si bien las observaciones de Pemex Gas y Petroquímica Básica estaban justificadas, era subsanables, ya que como muestra el acta de fallo, existió comunicación previa entre el consorcio y la Subdirección de Administración y Finanzas, por lo cual se pudo prevenir al ofertante con antelación, máxime era un concursante único.

A raíz del fallo, el gasoducto se dividió en 2 tramos, Norte y Sur, adjudicándose directamente a empresas filiales de Pemex Gas y Petroquímica (empresas que no rinden cuentas ni transparentan sus operaciones), las cuales a su vez asignaron, sin mediar licitación pública, la construcción a Odebrecht.

Resulta interesante, TAG Pipelines (filial de Pemex Gas y Petroquímica Básica) solicitó a la Comisión Reguladora de Energía la adjudicación del proyecto, el 9 de agosto de 2013, cuando aún se encontraba en proceso la licitación y no existía todavía resolución alguna al respecto.

Recomendaciones: Al celebrarse concursos internacionales para licitar proyectos de gran magnitud y trascendencia, la comunicación entre ofertantes y autoridades debe ser estrecha para evitar malentendidos. Por otra parte, si existe una sola propuesta, la cual además es económica y técnicamente viable, debe asesorarse al ofertante a fin de garantizar la asignación a un proyecto sólido.

En caso de declararse desierta una licitación, es preferible concursar nuevamente el proyecto, pues asignarlo directamente a las propias empresas de Petróleos Mexicanos no fomenta la competitividad en el sector, en oposición a lo argumentado por la empresa estatal al emitir su fallo. Por otra parte, era deseable esperar se declare desierto el concurso para iniciar el proceso de asignación directa.

Red de empresas instrumentales de Pemex Gas y Petroquímica Básica

Con el fin de realizar diversas operaciones en el sector de gas natural a nivel nacional e internacional, Pemex Gas y Petroquímica Básica constituyó una veintena de empresas denominadas “instrumentales”, con la aprobación del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, entre las cuales se encuentran Gasoductos de Chihuahua, así como TAG Pipelines y sus filiales (responsables de Los Ramones), y que destacan por ciertas características relacionadas al tema de transparencia y acceso a la información.

Dichas empresas se particularizan por no estar sujeta a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni a la normatividad de la Administración Pública; son privadas; se constituyen y regulan por la legislación de las Islas Caimán; cuenta con la protección de ese territorio; no poseen personal ni oficinas; no formulan presupuestos ni presentan información en la Cuenta Pública; además, no cuentan con personal ni oficinas, pues son organizadas y operadas por Pemex Gas y Petroquímica Básica.

Adicionalmente, esas empresas son personas morales ajenas al Gobierno Federal, no reciben ni ejercen recursos públicos, no realizan actos de autoridad, y, por lo tanto, no están obligadas a rendir información en términos de la legislación aplicable en materia de rendición de cuentas, acceso a la información y transparencia.

Como ya se mencionó, en estos supuestos se encuentran Gasoductos de Chihuahua, TAG Pipelines Norte y TAG Pipelines Sur, por lo cual la información derivada del contrato de servicio de transporte vinculado a las Fases I y II de Los Ramones, ésta última en sus tramos Norte y Sur, desde el inicio fue propiedad de dichas empresas instrumentales y no era pública.

A la postre, se vendió la participación de Petróleos Mexicanos en los Ramones I y II, por lo cual la información relativa al gasoducto definitivamente no es pública ni será objeto de análisis e investigación de la Auditoría Superior de la Federación.

Recomendaciones: Las empresas operadoras de proyectos estratégicos en materia energética, no obstante sean “instrumentales”, deben hacer pública la información al respecto, ya que ésta interesa a la población en su conjunto, pues involucra aspectos económicos, sociales y ambientales, e incluso culturales cuando se trata de comunidades indígenas.

Al respecto, crear microsítios de los proyectos, los cuales sean de fácil acceso y con información clara y entendible para el público en general, sería una estrategia que redundaría en mejorar la confianza y la relación gobierno – sociedad.

Por otra parte, deben evaluarse las operaciones administrativas y financieras de las empresas instrumentales por la autoridad competente, con el objetivo de garantizar una gestión eficiente y sin corrupción.

Subcontratación de Odebrecht para la construcción de Ramones II Norte

El contrato celebrado entre TAG Pipelines Norte y Pemex Gas y Petroquímica Básica, conforme a lo previsto en la cláusula 3.7 de éste, permitió al primero subcontratar todas o cualquier parte de las obras relativas a Los Ramones Fase II, sección Norte, por lo cual TAG Pipelines Norte procedió a subcontratar por asignación directa al conglomerado brasileño Odebrecht para la construcción del gasoducto, mediante un pago de varios millones de dólares.

Odebrecht conformó para este fin el consorcio AOT Pipelines, junto a Arendal y Techint, provenientes de México y Argentina, respectivamente. Al respecto, la información relacionada al contrato de obra es pública, sin embargo, la mayor parte de los datos fueron reservados por ser parte de una investigación por parte de la entonces Procuraduría General de la República, hoy Fiscalía General.

En efecto, Odebrecht es investigado actualmente por la Procuraduría por supuestos sobornos realizados a funcionarios de Petróleos Mexicanos y de otras entidades gubernamentales, con el objetivo de obtener diversos proyectos en materia de hidrocarburos.

Al respecto, la empresa brasileña fue declarada culpable en Estados Unidos de América por sobornar a funcionarios gubernamentales de varios países en el mundo, entre los cuales se encuentra México; al cruzar información, es plausible sugerir que el proyecto por el cual Odebrecht sobornó a funcionarios de una empresa estatal mexicana se trata del gasoducto Los Ramones II Norte.

Recomendaciones: En un mercado de especialización, es comprensible se subcontraten empresas con un alto y probado *expertise* en su área de trabajo, para el

desarrollo de proyectos estratégicos. Sin embargo, es necesario revisar cuidadosamente los antecedentes de las empresas subcontratadas, así como de supervisar los procesos de asignación, escuchando la opinión del público en general y de cualquier interesado.

Asimismo, al tratarse de proyectos energéticos de trascendencia y relevancia, como es Los Ramones, se recomienda licitar en concursos internacionales la participación de las empresas interesadas en realizar toda o cualquier parte de la obra. Así, se fomenta la competitividad en el sector, promoviendo la colaboración de actores nacionales e internacionales.

Desinversión en Los Ramones II Norte

Actualmente, el 95% del gasoducto Los Ramones Fase II, tramo Norte, el de mayor longitud y volumen de gas transportado, es propiedad de empresas privadas estadounidenses: *BlackRock* y *Sempra*; el 5% restante se encuentra en proceso de desinversión y pertenece a TAG Pipelines, filial de Pemex Gas y Petroquímica Básica.

La actual propiedad del gasoducto es resultado de diversos movimientos financieros, los cuales iniciaron desde marzo de 2015 con la incorporación de *BlackRock* y *First Reserve* en TAG Norte Holdings, adquiriendo con ello un 45% de la propiedad del gasoducto; hasta aumentar la participación de *Sempra* a un 50% en Ramones II Norte, dando un total de 95% de participación privada extranjera en la obra.

La desinversión en estos proyectos obedece a una lógica de enfocarse en actividades productoras de ganancias, “vendiendo activos no estratégicos” para obtener recursos que se aplicarán a otro tipo de proyectos. Al respecto, la Auditoría Superior de la Federación consideró que Petróleos Mexicanos, de retener su participación en Los Ramones II, hubiera recuperado su inversión en 10 años y obtenido ganancias por 750 millones de dólares en 2042; adicionalmente, no se acreditó la aplicación de los recursos obtenidos de la desinversión de Ramones II en proyectos rentables.

Recomendaciones: Es altamente recomendable, incluso necesario, conservar la participación de la empresa estatal en proyectos claramente estratégicos, basta mencionar, Ramones II fue el sistema más cotizado durante la primera temporada abierta. Previo a la desinversión en este tipo de proyectos, se deben escuchar las opiniones técnicas, legales,

contables e incluso sociales y ambientales de expertos en sus respectivas áreas de conocimiento.

Asimismo, inicialmente se licitó el proyecto con la pretensión de fomentar la competitividad en el sector; al enajenarse el 95% del gasoducto a empresas privadas extranjeras, sin mediar concursos internacionales, se genera desconfianza en el ramo del gas natural y en los participantes de éste, incluyendo la opinión pública. Aún más, no se ha acreditado hasta el momento la aplicación de los recursos en otros proyectos estratégicos o rentables.

Consideraciones finales

Las anteriores fueron recomendaciones específicas acordes a situaciones particulares del gasoducto Los Ramones, por lo tanto, es momento de exponer una propuesta general en el sector de gas natural con base en una gobernanza de la regulación energética.

Sin embargo, previo a presentar la propuesta arriba mencionada, debemos elucidar lo que, en general, y a nuestro juicio, es una clara ausencia de gobernanza en la regulación del sector de gas natural, y en particular en el caso de Los Ramones, pues desde el arreglo institucional, basado en la creación y funcionamiento de empresas operantes al margen de la legislación en materia de licitaciones y transparencia, hasta la “desincorporación de activos no estratégicos (que en el fondo parece ser una privatización de facto), pasando por convocatorias desiertas donde un solo concursante que cumple con los requisitos es descartado y que remata con acusaciones de sobornos para la asignación de contratos por millones de dólares, demuestran la omisión de los insumos básicos de una buena gobernanza. No es posible concluir de otra manera.

En contraparte, y con el objetivo de poner la mira en el futuro del sector, deseamos hacer una propuesta general, sustentada en los que se consideran como principales elementos de la gobernanza: transparencia, colaboración entre gobierno y gobernados, vinculando ambos conceptos (de transparencia y colaboración) al de regulación energética, para finalmente retomar la experiencia del caso Los Ramones.

En cuanto al tema de transparencia, ésta debe imbuir todos los aspectos de regulación del sector de gas natural. Es ampliamente sabido y reconocido que la

transparencia es un activo legitimador de los gobiernos, aumenta la confianza de los gobernados, ayuda a prevenir la corrupción, entre otros beneficios.

Por lo tanto, la transparencia debe estar presente desde la determinación de proyectos en el sector de gas natural, publicando la información de por qué se eligen éstos como estratégicos o sociales, así como las opiniones técnicas que sustentan esas decisiones.

Asimismo, debe ser pública la información de las licitaciones y los concursos internacionales para asignar obra pública. De igual manera, los procesos de licitación deben ser abiertos al público, inclusive transmitirse en vivo en plataformas digitales y permitir el acceso del público a las sesiones de apertura de las propuestas en sobre cerrado.

En la misma línea, los contratos de asignación directa y concursos deben ser accesibles en una base de datos en línea abierta al público, con información fácil de entender para la población no experta. La información de las empresas involucradas en proyectos estratégicos debe ser de acceso abierto, siempre respetando los datos personales y justificando ampliamente los casos de reserva por motivos de seguridad económica o energética.

En caso de tomarse decisiones clave, como la desinversión en proyectos de gran trascendencia, debe hacerse pública la decisión con suficiente antelación, de tal manera que permita considerar la opinión de expertos, participantes clave del sector y población afectada, con el objetivo de decidir con base en consensos logrados por las partes interesadas.

En el caso de la colaboración entre gobierno y gobernados, ésta debe ser la base a partir de la cual se tomen decisiones y se regule el sector. En el caso del sector de gas natural y las diversas actividades derivadas de éste, existen áreas de oportunidad vinculadas con este elemento de la gobernanza, detectadas a partir de la experiencia del gasoducto Los Ramones.

En lo tocante a política regulatoria en el sector de gas natural, esta es determinada por la Secretaría de Energía apoyada en la opinión de la Comisión Reguladora de Energía, la Comisión Nacional de Hidrocarburos y el Centro Nacional de Control de Gas Natural; sin embargo, es recomendable consultar a expertos en el tema, principalmente

académicos, sociedad civil organizada (la cual incluye a las Organizaciones No Gubernamentales) y comunidades afectadas por la ejecución de proyectos en el área.

Tratándose de licitaciones y concursos internacionales, las partes licitantes deben contar con canales de comunicación constantes para cumplir de manera adecuada con los requisitos previstos en las bases licitatorias y sus anexos técnicos, sin que esto genere ventaja para alguno de los concursantes, pues los interesados tendrán las mismas vías y oportunidades de comunicación. De esta manera, se garantiza, o al menos reduce el margen de posibilidad, de declarar desiertas licitaciones de concursos internacionales.

Por otra parte, previo a desinvertir en infraestructura relevante como fue el proyecto más grande de gas natural en 40 años, es decir, Los Ramones, es deseable escuchar las opiniones técnicas, jurídicas, económicas, sociales y ambientales de diversos sectores de la población. Así, se evitará desinvertir en proyectos que pueden resultar altamente rentables en el mediano plazo, como fue Los Ramones, el cual en un plazo de 20 años aproximadamente, generaría una derrama económica por más de 700 millones de dólares.

Al respecto, y retomando lo estudiado en el capítulo segundo acerca de regulación basada en riesgo, utilizar herramientas tecnológicas avanzadas, como el *blockchain* y la minería de datos, con el apoyo de expertos en el tema, podría generar modelos de predicción los cuales permitan al Gobierno y a la sociedad tomar decisiones de alto riesgo.

Finalmente, las presentes conclusiones puntualizaron las anomalías de Los Ramones y recomendaron acciones concretas basadas en gobernanza regulatoria de energéticos; sin embargo, la presente investigación en su conjunto ofrece futuras líneas de investigación para ahondar en diversos temas, derivados principalmente de los hallazgos encontrados en el capítulo tercero. A continuación, se presenta una breve recopilación de dichos temas.

El trabajo detalló en el primer capítulo diversos aspectos de la gobernanza, como la evolución del término, algunos conceptos de ésta, elementos de esta y casos de éxito. Sin embargo, falta consenso para lograr una definición universal; si bien ésta es una aspiración casi utópica, ya que el término “gobernanza” está afectado de vaguedad, es deseable que existiera un acuerdo mínimo en las generalidades del concepto. Cabe

señalar, la flexibilidad del concepto es considerado por algunos como una virtud, pero, la amplitud del concepto podría generar equívocos, dependiendo del contexto.

En el segundo capítulo se trató el tema de la gobernanza de la regulación energética; en este sentido, existe amplia información proveniente de instituciones reconocidas a nivel global, como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. No obstante, dicha información es diseñada para el sector energético de manera general, siendo que cada rama, por ejemplo, la del gas natural, cuenta con características que las hacen particulares. En este tren de ideas, en futuros trabajos se podría hablar de gobernanza en la regulación del mercado de gas natural, de gasolina, de energía eólica, etc., la cual involucraría aspectos legales, técnicos, económicos, sociales y ambientales específicos del tema.

Como se mencionó *supra*, el capítulo tercero, con las irregularidades detectadas en el gasoducto Los Ramones, ofrece diversos tópicos para investigar con amplitud en otros espacios. Entre los principales temas se encuentran la red de empresas de Pemex Gas y Petroquímica Básica y su régimen particular de ausencia de rendición de cuentas y transparencia; la desinversión en proyectos estratégicos y la aplicación de recursos en otros rentables; la subcontratación de Odebrecht y las consecuencias generadas por ésta, así como los procesos licitatorios que involucran concursos internacionales.

Asimismo, este capítulo abre una puerta al estudio de la privatización en el sector energético. Como se analizó en el caso del gasoducto de Los Ramones, se siguió un camino consistente en los siguientes pasos:

1. Licitación un proyecto estratégico.
2. Declarar desierto el concurso.
3. Asignar por adjudicación directa a empresas propias de Petróleos Mexicanos (las cuales se encuentran fuera de la esfera de rendición de cuentas y transparencia).
4. Desinvertir en los proyectos estratégicos y venderlos al sector privado, con lo que se realiza una privatización *de facto*.

Como reflexión final, es plausible afirmar que el sector del gas natural tiene un futuro prometedor a nivel nacional e internacional, con el incremento constante de su uso, particularmente en el ramo de generación de energía eléctrica, y por las reservas de gas *shale*, de las cuales México cuenta con la sexta más grande a nivel global. Sin embargo,

si no se realizan los procesos de exploración, explotación, transformación, transporte, comercialización y demás, basándose en la gobernanza regulatoria y sus principios, será una tarea compleja alcanzar las metas y objetivos técnicos, legales, sociales y ambientales del sector.

FUENTES DOCUMENTALES

ACOSTA, FRANCISCO, “Mitos y realidades del gasoducto Los Ramones”, *Forbes México*, 31 de mayo de 2013, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <<https://www.forbes.com.mx/mitos-y-realidades-del-gasoducto-los-ramones/>>.

ADB INSTITUTE, *Infrastructure Regulation: Models for Developing Asia*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/157237/adbi-rp60.pdf>>.

ÁLVAREZ, ESTRELLA, “Protestan frente a consulado de Italia empresarios queretanos”, *Milenio*, 04 de marzo de 2016, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 03 de abril de 2019 < <https://www.milenio.com/estados/protestan-frenteconsulado-italia-empresarios-queretanos>>.

ÁNGEL, ARTURO, “Pemex vende Negocio que le hubiera hecho triplicar ganancias; no se sabe en qué uso el dinero”, *Animal Político*, 5 de julio de 2018, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<https://www.animalpolitico.com/2018/07/pemex-vendio-negocio-auditoria/>>.

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, “Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 11-1-18T4N-02-0170”, Informe del Resultado de Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, 2012, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 31 de julio de 2018 <http://www.asf.gob.mx/trans/informes/ir2011i/Grupos/Desarrollo_Economico/2011_0170_a.pdf>.

AVITÚA, DANIEL, “CRE avala obras a TAG Pipelines Sur”, *El horizonte*, 14 de marzo de 2014, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 31 de julio de 2018 <<http://www.elhorizonte.mx/finanzas/cre-avala-obras-a-tag-pipelines-sur/845025>>.

BANCO MUNDIAL, *A Decade of Measuring the Quality of Governance*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/17404791150402582357/26618291158008871017/booklet_decade_of_measuring_governance.pdf>.

———, *Attacking Poverty*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11856>>.

———, *Good Governance and the World Bank*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <http://www.ucl.ac.uk/dpuprojects/drivers_urb_change/urb_economy/pdf_glob_SAP/BWP_Governance_World%20Bank.pdf>.

———, *Governance and Development*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>>.

———, *Managing Development: The Governance Dimension*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<http://documents.worldbank.org/curated/en/884111468134710535/pdf/34899.pdf>>.

———, *Sub Saharian Africa – from Crisis to Sustainable Growth*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<http://documents.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/pdf/multi0page.pdf>>.

———, *The World Bank Experience*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/711471468765285964/pdf/multi0page.pdf>>.

———, *Worldwide Governance Index (2009 Report)*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<http://www.world-governance.org/article469.html?lang=en>>.

———, *Worldwide Governance Indicators*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc>>.

BECHT, MARCO *ET AL*, *Corporate Governance and Control*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan033582.pdf>>.

———, *Corporate Law and Governance*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<https://www0.gsb.columbia.edu/faculty/pbolton/BBRLE.pdf>>.

BRAITHWAITEM, JOHN *ET AL*, *Can regulation and governance make a difference*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<http://onlinelibrary.wiley.com/store/10.1111/j.1748-5991.2007.00006.x/asset/j.17485991.2007.00006.x.pdf;jsessionid=75F283BD88293CE15474C127E8B582ED.f01t01?v=1&t=isgyd9nd&s=07b1c7d3d619e2d93765f8e919803737d9ca5ee1&systemMessage=Wiley+Online+Library+will+be+unavailable+on+Saturday+3rd+September+2016+at+08.30+BST%2F+03%3A30+EDT%2F+15%3A30+SGT+for+5+hours+and+Sunday+4th+September+at+10%3A00+BST%2F+05%3A00+EST%2F+17%3A00+SGT+for+1+hour++for+essential+maintenance.+Apologies+for+the+inconvenience>>.

BRIAULT, CLIVE, *Revising the rationale for a single national financial service regulator*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <www.fsa.gov.uk/pubs/occpapers/op16.pdf>.

CÁMARA DE DIPUTADOS, Boletín No. 3342, “Comisión Investigadora se reúne con auditores y externa su preocupación por contratos con la empresa Odebrecht”, 23 de marzo de 2017, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 31 de julio de 2018 <<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2017/Marzo/23/3342-Mecanismos-de-contratacion-publica-fuera-del-marco-legal-limitan-su-proceso-de-transparencia-y-revision-ASF>>.

CEPEDA, CÉSAR, “La turbia red de Pemex”, *Reporte Índigo*, 8 de julio de 2014, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 31 de julio de 2018 <<https://www.reporteindigo.com/reportes/la-turbia-red-de-pemex/>>.

CENTRO NACIONAL DE CONTROL DE GAS NATURAL, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018, <<https://www.gob.mx/cenagas/articulos/cenagas?idiom=es>>.

CERVANTES, JESUSA, “El gasoducto Los Ramones II, inseguro y envuelto en irregularidades”, *El Proceso*, 31 de octubre 2018, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 12 de noviembre de 2018 <<https://www.proceso.com.mx/557587/el-gasoducto-los-ramones-ii-inseguro-y-envuelto-en-irregularidades>>.

———, “Oneroso dispendio: operan sin control las “offshore” de Pemex”, *El Proceso*, 8 de noviembre, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 12 de noviembre de 2018 <<https://www.proceso.com.mx/558663/oneroso-dispendio-operan-sin-control-las-offshore-de-pemex/amp>>.

COMITÉ DE INFORMACIÓN DE PEMEX-GAS Y PETROQUÍMICA BÁSICA, Resolución CIPGPB-043/2015 del 30 de junio de 2015, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 31 de julio de 2018 <<http://www.gas.pemex.com/NR/rdonlyres/D05635E3-7869-49B5-B769-7B13C43A0E09/0/CIPGPB0432015SI16615.pdf>>.

CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE PETRÓLEOS MEXICANOS, Acta sesión 922, 5 de octubre de 2017, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 http://www.pemex.com/acerca/gobierno-corporativo/consejo/Documents/acuerdos_2017/acta_922_ext.pdf.

———, Sesión 902 Ordinaria 27 de noviembre de 2015, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <http://www.pemex.com/acerca/gobierno-corporativo/consejo/Documents/acuerdos_2015/sesion_902_ord.pdf>.

CONTRATO PARA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE TRANSPORTE DE GAS NATURAL INTEGRADOS ENTRE PEMEX-GAS Y PETROQUÍMICA BÁSICA Y TAG PIPELINES NORTE, S. de R.L. de C.V., disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 31 de julio de 2018 <<http://tagpipelinesnorte.com/images/files/administracion-de>

permisos/0._Contrato_Ramones_Norte_TSA_suscrito_el_12-marzo-2014_Censurado.pdf>.

CORONA, LILIANA, “IEnova cierra la compra de Ductos y Energéticos del Norte, *Expansión*, 16 de noviembre de 2017, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<https://expansion.mx/empresas/2017/11/16/ienova-cierra-la-compra-de-ductos-y-energeticos-del-norte>>.

DAVID LEVI-FAUR, *Regulation & Regulatory Governance*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<http://levifaur.wiki.huji.ac.il/images/Reg.pdf>>.

DAWSON, Mark, *The Governance of EU Fundamental Rights*, Cambridge Studies in European Law and Policy, Estados Unidos de América, 2017

DEL RÍO MONGES, JAIME ARTURO ET AL, “Análisis de la Reforma Energética”, en Esquivel Hernández, Gerardo et al (coords.), *Reformas estructurales: avances y desafíos*, México, Instituto Belisario Domínguez (Senado de la República), 2016.

DIARIO OFICIAL DE LA NACIÓN, Extracto de la solicitud de permiso de transporte de gas natural de acceso abierto presentado por TAG Pipelines Sur, S. de R.L. de C.V., 3 de marzo de 2014, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 31 de julio de 2018 <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5336774&fecha=13/03/2014>.

DINGWERTH, KLAUS Y PATTBERG PHILIPP, *Global Governance as a Perspective on Worlds Politics*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <http://www.glogov.net/images/doc/GG12_2_Dingwerth_Pattberg1.pdf>.

ECONOMÍA HOY, “Española Sener concluye dos estaciones para un gasoducto en México”, *Economíahoy.mx*, 16 de diciembre de 2014, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <<http://www.economiahoy.mx/economia-eAm-mexico/noticias/6331477/12/14/Espanola-Sener-concluye-dos-estaciones-para-un-gasoducto-en-Mexico.html>>.

EMPTER, STEFAN Y JANNING, JOSEF, *Sustainable Governance Indicators 2009*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<http://www.sgi-network.org/index.php?page=mission>>.

ESCAMILLA, OMAR R., “Los verdaderos dueños de Los Ramones”, *Poder*, 6 de junio de 2017, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<https://www.rindecuentas.org/reportajes/2017/06/06/los-verdaderos-duenos-de-los-ramones/#fn-1398-18>>.

ESTEFANÍA JOAQUÍN, “Un concepto amplio de gobernanza,” en Rovira, Antonio (coord.), *Gobernanza democrática*, Madrid, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., 2013, p. 35.

EUROPEAN COMMISSION, “Case No COMP/M.7695 - BLACKROCK/FIRST RESERVE/ENGIE/TAGPIPELINESSUR”, 5 de mayo de 2015, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m7695_20150805_20310_44_12462_EN.pdf>.

FORTESCUE, JOHN, SIR, *The governance of England*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<https://archive.org/details/governanceengla00fortgoog>>.

GARCÍA, KAROL, “Cofece autoriza a IEnova llegar a 50% en los Ramones”, *El economista*, 12 de noviembre de 2017, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Cofece-autoriza-a-IEnova-llegar-a-50-en-los-Ramones-20171112-0105.html>>.

———, “Desierta, licitación para los Ramones II”, *El financiero*, 15 de octubre de 2013, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <<https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Desierta-licitacion-para-Los-Ramones-II-20131015-0134.html>>.

———, “Desierta, licitación para los Ramones II”, *El financiero*, 15 de octubre de 2013, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 31 de julio de 2018 <<https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Desierta-licitacion-para-Los-Ramones-II-20131015-0134.html>>.

———, “Fraccionará Pemex los Ramones II”, *El financiero*, 27 de octubre de 2013, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 31 de julio de 2018 <<https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Fraccionara-Pemex-Los-Ramones-II-20131027-0045.html>>.

———, “IEnova cierra compra de Gasoductos de Chihuahua en 1,143 mdd”, *El economista*, 28 de septiembre de 2016, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<https://www.eleconomista.com.mx/empresas/IEnova-cierra-compra-de-Gasoductos-de-Chihuahua-en-1143-mdd-20160928-0090.html>>.

———, “Odebrecht construirá gasoducto Los Ramones II Norte”, *El economista*, 2 de julio de 2014, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 31 de julio de 2018 <<https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Odebrecht-construira-gasoducto-Los-Ramones-II-Norte-20140702-0074.html>>.

GRUPO BOLSA MEXICANA DE VALORES, “Incorporación de nuevos socios en TAG Norte Holding, S. de R.L. de C.V.”, Eventos Relevantes, 27 de marzo de 2015, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <https://www.bmv.com.mx/docs-pub/eventore/eventore_584308_1.pdf>.

GUTTMAN, D., *De gobierno a gobernanza: La nueva ideología de la rendición de cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características*, México, Gestión y Política Pública, XIII, primer semestre, CIDE, 2004.

HERNÁNDEZ BORBOLLA, MANUEL, “OHL supervisó una obra de Odebrecht y pasó lo esperado: sobrepagos, opacidad y falta de información”, *Huffpost*, 9 de julio de 2017, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 31 de julio de 2018 <https://www.huffingtonpost.com.mx/2017/09/07/filial-privada-de-pemex-contrato-a-ohl-para-supervisar-obra-de-odebrecht-con-sobrepago-de-28-millones-de-dolares_a_23199406/>.

HYMAN, JERRY ET AL, *Governance Working Group*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<http://info.publicintelligence.net/ISAFgovernance.pdf>>.

IEC, *Analysis techniques for system reliability – Procedure for failure mode and effects analysis (FMEA)*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <https://webstore.iec.ch/preview/info_iec60812%7Bed2.0%7Den_d.pdf>.

INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP, *Open Budget Index Rankings*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/publications-2/rankings-key-findings/rankings/>>.

INTERNATIONAL CONFERENCE ON HARMONISATION OF TECHNICAL REQUIREMENTS FOR REGISTRATION OF PHARMACEUTICALS FOR HUMAN USE, *Risk Management*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <https://www.ich.org/fileadmin/Public_Web_Site/ICH_Products/Guidelines/Quality/Q9/Step4/Q9_Guideline.pdf>.

JOHNSON, MICHAEL, *Good governance: Rule of Law, Transparency and Accountability*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010193.pdf>>.

KAUFFMAN, DANIEL *ET AL*, *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/4170/WPS4978.pdf?sequence=1>>.

KOOIMAN, J., disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <*Governing as Governance*, Londres, Sage Publications, 2003, p.170>.

MALDONADO, MARIO, “Los correos de Emilio Lozoya”, *El Universal*, 25 de octubre 2017, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 03 de abril de 2019 <<https://www.eluniversal.com.mx/columna/mario-maldonado/cartera/loscorreos-de-emilio-lozoya>>.

MALDONADO, NICOLE, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 *The World Bank’s Evolving concept of good governance*

and its impact on human rights,
<http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/pais/research/researchcentres/csgt/news/doctoral_workshop_on/maldonado_nicole_paper-final_ii.doc>.

MENDOZA, MARCO ANTONIO, *Reinsurance as Governance: Governmental Risk Management Pools as a Case Study in the Governance Role Played by Reinsurance Institutions*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2573253>.

NOTIMEX, “ICA Fluor construirá gasoducto Ramones II”, *El economista*, 1 de mayo de 2014, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 31 de julio de 2018 <<https://www.eleconomista.com.mx/empresas/ICA-Fluor-construira-gasoducto-Ramones-II-20140501-0080.html>>.

OFFE, CLAUS, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <*Governance: An “Empty Signifier”?*, <https://www.ssc.wisc.edu/~wright/Soc924-2011/Offe%20--%20governance%20english.pdf>>.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Application of Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP) methodology to pharmaceuticals*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <http://www.who.int/medicines/areas/quality_safety/quality_assurance/ApplicationHACCPMethodologyPharmaceuticalsTRS908Annex7.pdf>.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA)*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/40984990.pdf>>.

———, *Designing independent and accountable regulatory authorities for high quality regulation*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35028836.pdf>>.

———, *Driving Performance of Mexico's Energy Regulators*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018

<http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/driving-performance-of-mexico-s-energy-regulators_9789264267848-en#page86>.

———, *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <<https://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf>>.

———, *OECD Reviews of Regulatory Reform: Brazil 2008: Strengthening Governance for Growth*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <<http://www.oecd.org/brazil/oecdreviewsofregulatoryreformbrazilstrengtheninggovernanceforgrowth.html>>.

———, *OECD Reviews of Regulatory Reform: Mexico 2004: Progress in Implementing Regulatory Reform*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <<http://www.oecdbookshop.org/en/browse/title-detail/?ISB=9789264017528>>.

———, *Post-Public Employment: Good practices for Preventing Conflict of Interests*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <http://www.oecd-ilibrary.org/post-public-employment_pdf>.

———, *Recommendation of the Council on Guidelines for managing conflict of interest in the public service*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <<https://www.oecd.org/gov/ethics/2957360.pdf>>.

———, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <<http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>>.

———, *Regulatory Policy in Mexico: Towards a Whole-of-Government Perspective to Regulatory Improvement*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <http://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-policy-in-mexico_9789264203389-en>.

———, *Reviews of Regulatory Reform: Norway 2013: Preparing for the Future Now*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <<https://www.oecd.org/sti/ind/34458251.pdf>>.

———, *The governance of regulators*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/the-governance-of-regulators_9789264209015-en#page1>.

———, *The evolution of regulatory policy in OECD countries*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/41882845.pdf>>.

———, *Transparency and Integrity in Lobbying*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-1_9789264073371-en#.WRc022jhAdU>.

———, *User Charging for Government Services: OECD's Best Practice Guidelines*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <<http://www.oecdbookshop.org/browse.asp?pid=title-detail&lang=en&ds=User-Charging-for-Government-Services&K=5LMQCR2KHM31>>.

GRECO, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 en <<http://www.greco.coe.int/info/AproposE.html>>.

PÁRAMO FERNÁNDEZ, MARCELO Y AGUILAR ÁLVAREZ HUMBERTO CELIS, *Retos y perspectivas del Gas Natural Licuado en México*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <<https://studylib.es/doc/7669539/regulaci%C3%B3n-del-gas-natural-licuado-en-m%C3%A9xico>>.

PEMEX GAS Y PETROQUÍMICA BÁSICA, *Proyectos de Infraestructura para Suministro de Gas Natural de Importación (“Los Ramones” fases I y 2)*.

———, *Sesión Informativa del Proyecto los Ramones Fase II*.

PETRÓLEOS MEXICANOS, “Pemex cambia su estrategia de transporte de combustibles por ductos”, Boletín de Prensa 12 del 17 de febrero de 2015, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <http://www.pemex.com/saladeprensa/boletines_nacionales/Paginas/2015-012-nacional.aspx>.

———, “Pemex define el desarrollo de la fase II del proyecto Los Ramones”, Boletines nacionales, 25 de octubre de 2013, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 31 de julio de 2018 <http://www.pemex.com/saladeprensa/boletines_nacionales/Paginas/2013-105_nacional.aspx>.

———, “Pemex firma acuerdo con BlackRock y First Reserve”, Boletines nacionales, 26 de marzo de 2015, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <http://www.pemex.com/saladeprensa/boletines_nacionales/Paginas/2015-027-nacional.aspx>.

———, “Reporte Anual que se presenta de acuerdo con las disposiciones de carácter general aplicables a las emisoras de valores y a otros participantes del mercado para el año terminado el 31 de diciembre de 2015”, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 31 de julio de 2018 <http://www.pemex.com/ri/reguladores/reportes%20anuales/20151231_ra_e.pdf>.

———, “Reporte anual que se presenta de acuerdo con las disposiciones de carácter general aplicables a las emisoras de valores y a otros participantes del mercado para el año terminado el 31 de diciembre de 2016”, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <https://documentop.com/reporte-anual-que-se-presenta-de-acuerdo-con-las-bmv_59fb51171723dd7cf8bd9434.html>.

———, Informe Anual 2017, Abril 2018, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/04/asun_3703128_20180424_1524583452.pdf>.

REDACCIÓN AN, “Corte de Nueva York ordena a Odebrecht pagar multa de dos mil 600 mdd”, *Aristegui Noticias*, 17 de abril de 2017, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 31 de julio de 2018 <<https://aristeguinoticias.com/1704/mundo/corte-de-nueva-york-ordena-a-odebrecht-pagar-multa-de-dos-mil-600-mdd/>>.

REDACCIÓN, “Aceptan solicitud de concurso mercantil de ICA”, *El Financiero*, 05 de septiembre de 2017, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 03 de abril de 2019 <<https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Aceptansolicitud-de-concurso-mercantil-de-ICA-20170906-0215.html>>.

REUTERS Y NOTIMEX, “ICA concluye concurso mercantil”, *El Financiero*, 05 de marzo de 2018, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 03 de abril de 2019 <<https://www.eleconomista.com.mx/empresas/ICA-concluye-concursomercantil-20180305-0035.html>>.

RHODES, R. A. W., *The New Governance: Governing without Government*, *Political Studies*, XLIV, Oxford, Cambridge, Blackwell Publishers, 1996

SECRETARÍA DE ENERGÍA, “Gasoducto Los Ramones – Fase I”, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <<http://www.poweroilandgas.sener/es/proyectos/gasoducto-los-ramones--fase-i>>.

SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION, “List of Subsidiaries, Participation of Petr6leos Mexicanos in the Capital Stock of Related Companies”, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 31 de julio de 2018 <<https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/932782/000119312514333463/d758803dex211.html>>.

SENADO DE LA REPÚBLICA, “Proposición con punto de acuerdo por medio del cual se exhorta a la Auditoría Superior de la Federación para que con base en el artículo 9 de Ley general de Transparencia y Acceso a la Información Pública audite a las empresas de grupo PMI Internacional ya que han constituido empresas y cuentas bancarias con dinero público”, 12 de julio de 2017, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 31 de julio de 2018 <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2017-07-12-1/assets/documentos/PA_Morena_Empresas_filiales_PMI.pdf>.

SIGLO DE TORREÓN, EL “Funciona a medias gasoducto Los Ramones”, 24 de mayo de 2017, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/1343735.funciona-a-medias-gasoducto-los-ramones.html>>.

SÖRENSEN, EVA, *Metagovernance. The changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<http://arp.sagepub.com/content/36/1/98.full.pdf+html>>.

STANDARDS, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <<https://www.iso.org/standard/34998.html>>.

STAPENHURST, RICK Y O’BRIEN, MITCHELL, *Accountability in Governance*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/AccountabilityGovernance.pdf>>.

THAKUR, RAMESH Y VAN LANGENHOVE, LUK, *Enhancing Global Governance Through Regional Integration*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <https://www.researchgate.net/publication/261775904_Enhancing_Global_Governance_Through_Regional_Integration>.

TORRES, ATZAYAELH, “Una pista más de Odebrecht en Pemex”, *El Financiero*, 22 de marzo de 2017, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 03 de abril de 2019 <<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/atzayaelh-torres/unapista-mas-de-odebrecht-en-pemex>>.

UNIÓN EUROPEA, *Étymologie du terme "gouvernance"*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <http://ec.europa.eu/governance/docs/doc5_fr.pdf>.

———, *European Governance A White Paper*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.html>.

UNITED STATES OF AMERICA AGAINST BRASKEM S.A., disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 31 de julio de 2018 <<https://www.justice.gov/criminal-fraud/file/920086/download>>.

VALLE, ANA, “ICA Fluor construirá gasoducto Los Ramones II por 743 mdd”, *El financiero*, 30 de abril de 2014, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 31 de julio de 2018 <<http://www.elfinanciero.com.mx/economia/consorcio-ica-fluor-construira-gasoducto-ramones-ii-sur-en-mexico>>.

WARREN, ROBERT B, *The Governance of Regulatory Agencies: A case study of the Ontario Energy Board*, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 30 de julio de 2018 <<http://www.thinkingpower.ca/CCRECaseStudy/CCRE%20-%20The%20Governance%20of%20Regulatory%20Agencies%20-%20A%20Case%20Study%20of%20the%20Ontario%20Energy%20Board%20by%20Robert%20B.%20Warren%20-%20January%202015.pdf>>.

WILLIAMSON, OLIVER E, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <*Transaction – Cost Economic: The Governance of Contractual Relations*, <http://chicagounbound.uchicago.edu/jle/vol22/iss2/3>>.

WOLFOWITZ, PAUL, discurso presentado en la *International Conference on Governance and Fighting Corruption*, 15 de marzo de 2007, disponible en la siguiente dirección electrónica conforme a la consulta del 1 de agosto de 2018 <<http://go.worldbank.org/FRQQCB8740>>.

XII CONGRESO DE LA INTERNACIONAL SOCIALISTA, *Gobernanza en una sociedad global: el enfoque socialdemócrata*, México, Cámara de diputados LIX Legislatura, 2006.