

Estado de la Transparencia y el Acceso a la Información en las contrataciones de PEMEX

Estado de la Transparencia y el Acceso a la Información en las contrataciones de PEMEX

Área de la Fuente

Estado de la Transparencia y el Acceso a la Información en las contrataciones de PEMEX

Aroa de la Fuente López

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

Esta publicación analiza los mecanismos de transparencia y acceso a la información en las contrataciones de PEMEX.

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

Diseño: Marco Partida

2012 Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

Cerrada de Alberto Zamora, 21, Col. Villa Coyoacán, C.P. 04000, México D.F.

ISBN: 978-607-7631-08-8

Impreso en México

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

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

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

www.fundar.org.mx

Introducción	7
1. Contrataciones petroleras en México: una agenda en expansión	9
2. Obligaciones de transparencia y acceso a la información en las contrataciones petroleras	13
2.1. Obligaciones generales de transparencia y acceso a la información	14
2.2. Obligaciones de transparencia y acceso a la información en la legislación y normatividad contractuales	16
- Marco contractual para las actividades diferentes a las <i>sustantivas de carácter productivo</i>	16
- Marco contractual para <i>actividades sustantivas de carácter productivo</i>	17
3. El acceso a la información sobre las contrataciones de PEMEX: un camino tortuoso	21
3.1. CompraNet, ¿qué informa?	22
3.2. El IFAI, ¿garante del acceso a la información para las contrataciones de PEP?	22
- Licitaciones	22
- Contrataciones	23
4. Conclusiones generales y recomendaciones para contrataciones petroleras más transparentes	25
Acrónimos	29
Fuentes de información	31
Anexo. Resúmenes de las resoluciones del IFAI: solicitud de información sobre licitaciones de PEP	35

Durante los últimos 10 años, el régimen de contratación de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y sus organismos subsidiarios¹ ha sufrido modificaciones encaminadas a ampliar la participación de la iniciativa privada en la industria petrolera nacional. Esta fue una de las motivaciones de la Reforma Energética que tuvo lugar en 2008. La participación privada en la explotación del petróleo se justificó entonces por la necesidad de hacer frente a la caída en la producción petrolera y en la tasa de restitución de reservas, con un PEMEX en dificultades financieras y operativas como telón de fondo. A partir de dicha reforma, se creó un régimen de contratación especial y específico para PEMEX que vino a sumarse al ya existente, basado en las leyes generales de contratación del Estado. Con base en el mismo, se aprobaron en 2010 los nuevos *contratos integrales de exploración y producción*.

Sin embargo, cabe preguntarse si la creación de nueva legislación y normatividad en materia de contratación ha venido acompañada de avances contundentes en transparencia y acceso a la información pública sobre los procesos de licitación y contratación de PEMEX. Avanzar en este sentido es fundamental para poder comprobar que la actuación de los servidores públicos en estos procesos se atiene en todo momento a los principios constitucionales² de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia (artículo 113). Asimismo, para asegurar que los recursos públicos implicados en las contrataciones³ se administran “con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados” (artículo 134). Es decir, para conocer si la asignación y determinación de las condiciones específicas de cada contrato observa, en todo momento, el interés público nacional. Este es un asunto de la más alta relevancia puesto que los contratos son parte central, el último eslabón, de la legislación de los proyectos petroleros (Rosenblum y Maples, 2009), al contener los términos concretos de cada acuerdo entre PEMEX y las empresas privadas.

La transparencia y el acceso a la información pública son instrumentos fundamentales para detectar desviaciones en el cumplimiento de las funciones de los servidores públicos y en el uso de los recursos públicos. En el caso de PEMEX y su régimen de contratación, estas herramientas son útiles para disminuir los espacios de discrecionalidad y corrupción en la asignación y negociación de los contratos. Esto último se explica por dos razones. La primera de ellas es que la transparencia y el acceso a la información habilitan las funciones de control y contrapeso de los legisladores, al proveerles de información en tiempo y forma sobre las decisiones y acciones del Ejecutivo en estos procesos. Por otro lado, exponen las decisiones y acciones del gobierno a la luz pública y habilitan la participación de los diferentes sectores sociales en las mismas, lo que favorece un mayor control y reduce la posibilidad de que los servidores públicos respondan a intereses personales. Además, el acceso a la información pública es un derecho humano fundamental⁴ y, por lo tanto, el Estado está obligado a asegurarlo poniendo a disposición pública información clara y útil, de manera oportuna.

¹ PEMEX Exploración y Producción (PEP), PEMEX Refinación, PEMEX Gas y Petroquímica Básica y PEMEX Petroquímica. En adelante, se utilizará PEMEX para referirse tanto a esta entidad como a sus subsidiarias.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³ Entre enero de 2007 y junio de 2011 PEMEX y sus subsidiarias gastaron, de media, el 39.6% de los recursos federales totales destinados a contrataciones de adquisiciones y servicios y de obras públicas y servicios relacionados (SFP, 2011).

⁴ El Derecho de Acceso a la Información (DAI) está establecido en el artículo 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como parte inherente a la libertad de expresión (López Ayllón, 2009). Como informa este autor, una sentencia de la Corte Interamericana en 2006 determinó que el artículo 13.1 de la citada Convención salvaguarda el derecho de toda persona a solicitar información que se encuentre en manos del Estado. Además, a nivel nacional, el DAI está contenido en el Artículo 6 Constitucional y en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Para definir el estado actual de la transparencia y el acceso a la información en las contrataciones de PEMEX, en este texto se hace un análisis de la legislación y normatividad en la materia. Asimismo, se presentan ciertas reflexiones sobre el alcance de este marco legal a la luz de un ejercicio práctico de acceso a la información que Fundar llevó a cabo en 2010 sobre licitaciones y contrataciones de PEMEX. Por último, se presentan recomendaciones para el necesario avance de la transparencia y el acceso a la información en esta materia.

Como paso previo, se describe la evolución del régimen de contrataciones de PEMEX desde la nacionalización de la industria petrolera en 1938 hasta la actualidad. El objetivo de la inclusión de este apartado es generar un piso mínimo para entender el estado de las contrataciones petroleras en México, que sirva para contextualizar la relevancia de la transparencia y el acceso a la información para este ámbito.

1. CONTRATACIONES PETROLERAS EN MÉXICO: UNA AGENDA EN EXPANSIÓN

Sería imposible entender el régimen contractual mexicano actual sin hacer un breve repaso a la historia reciente del petróleo en México. Por esta razón, se presentan a continuación algunos de los hechos históricos de especial importancia en el tema que nos ocupa, hasta llegar al panorama actual.

Como resultado de la Revolución Mexicana, en 1917 se establece en el artículo 27 de la Constitución que “corresponde a la Nación el dominio directo de (...) el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos” (Gershenson, 2008, p. 57). A partir de este momento, la explotación de estos recursos se realizó a través de concesiones que el Gobierno concedía a particulares y a sociedades civiles y comerciales (Fundación Colosio, 2008).

Este esquema dio un giro completo en 1938 tras una serie de conflictos laborales entre las empresas petroleras y sus trabajadores, los cuales venían precedidos de una serie de abusos por parte de estas empresas. Ante estos hechos, el entonces Presidente Lázaro Cárdenas decreta la expropiación de la industria petrolera nacional (Monreal Ávila, 2008).

Ese mismo año se crea Petróleos Mexicanos (PEMEX), entidad paraestatal encargada de realizar la explotación de los hidrocarburos en nombre de la nación (Jiménez Vázquez, 2008).⁵ De esta manera, desde la expropiación quedan prohibidas las concesiones, y en 1960, a raíz de la entrega irregular de una serie de contratos de riesgo, el presidente Adolfo Ruiz Cortines explicita en la Carta Magna que “en materia de petróleo no se otorgarán contratos ni subsistirán los que se hayan otorgado”.

A partir de este momento PEMEX únicamente estaba autorizado a celebrar contratos de obras y servicios, conocidos como Contratos de Servicios, bajo el régimen de contratación de la Federación.⁶ En este tipo de arreglos, el pago es en efectivo por servicio prestado u obra ejecutada y no está sujeto a nivel de producción. Además, PEMEX mantiene en todo momento el control total de los proyectos (Grunstein, 2010). Este fue el esquema que operó hasta 2003. Con el argumento de la necesidad de aumentar la producción y las reservas de gas no asociado,⁷ ese año se aprueban los Contratos de Servicios Múltiples (CSM)⁸ para la explotación de este hidrocarburo en la Cuenca de Burgos⁹ (Rodríguez Padilla, 2010). Si bien supusieron un cambio en cuanto al alcance de los proyectos y las responsabilidades de los contratistas, los CSM seguían bajo el régimen legal señalado.

Como describe Rodríguez Padilla, en los CSM PEMEX asignaba a los contratistas la exploración y la explotación de gas natural en exclusiva en un área determinada, durante periodos que iban de 15 a 20 años. El contratista se desempeñaba como operador; aportaba capital, tecnología y personal y gozaba de libertad para subcontratar cualquier servicio con excepción de la administración del proyecto. El monto, sujeto a reglas y límites precisos, se pagaba mensualmente en función del volumen de trabajos realizados y de un catálogo de precios unitarios. Además, se daban incentivos para la exploración y aumento de la producción.

⁵ PEMEX es la encargada de realizar el aprovechamiento del petróleo para dar cumplimiento al principio constitucional de “la explotación directa y exclusiva de los hidrocarburos por parte de la nación” (Jiménez Vázquez, 2008, p. 101).

⁶ Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

⁷ Como señala Rodríguez Padilla (2010), PEMEX justificó la utilización de este tipo de contratos con base en cuatro premisas: la necesidad de reducir las importaciones de gas, la escasez de capital y la imposibilidad de desarrollarlo en el corto plazo por los límites presupuestarios de la paraestatal, la necesidad de alta tecnología y experiencia internacional y, por último, la necesidad de mandar la señal a los mercados sobre la continuidad de la realización de cambios estructurales en el país.

⁸ Grunstein (2010) explica que estos contratos en un principio “llevaron la denominación (...) de *Contratos de Obras Públicas Sobre Una Base de Precios Unitarios*. Hoy día son llamados Contratos de Obra Pública Financiada. Sin embargo, son conocidos como Contratos de Servicios Múltiples” (p. 206).

⁹ Esta cuenca es la mayor región productora de gas no asociado del país ya que cuenta con una tercera parte de las reservas nacionales de este hidrocarburo (Lajous, 2004).

Tabla 1.
Normatividad a la que están sujetos PEMEX y sus subsidiarias
en materia de transparencia y acceso a la información

Normatividad que aplica para todas las contrataciones de PEMEX	
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	
Criterios del IFAI	
Legislación diferenciada según régimen de contratación	
Régimen especial para PEMEX	Régimen federal
Actividades sustantivas de carácter productivo	Otras actividades
Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOSRRM)	Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo
Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP)	Ley de Petróleos Mexicanos
Portales de Transparencia	
CompraNet	Páginas electrónicas PEMEX y subsidiarias

Elaboración propia (2011)

2. OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LAS CONTRATACIONES PETROLERAS

Como se señaló más arriba, existen dos regímenes legales diferenciados para los contratos que otorgan PEMEX y sus subsidiarias, los cuales establecen obligaciones diferentes en cuanto a transparencia y acceso a la información. Sin embargo, como se dijo, todas las contrataciones federales y, por tanto, las realizadas por PEMEX y sus subsidiarias,¹⁶ sin importar la ley bajo la cual se celebren, deben sujetarse a lo estipulado en el artículo 6 de la Carta Magna y a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).¹⁷ Por ello, en el presente apartado se presenta en primer lugar lo que establece este marco general en lo referente a las contrataciones, para luego pasar a explicar las particularidades que cada régimen legal de contratación establece para la transparencia y el acceso a la información. Es decir, las especificaciones para el caso de las contrataciones de *actividades sustantivas de carácter productivo* y aquellas que no entran dentro de esta categoría.

Es importante mencionar que, bajo nuestra perspectiva, existen dos momentos clave en los procesos contractuales: la licitación y la celebración del contrato. En términos del presente análisis, consideramos que el primero abarca desde que se presentan las bases de la licitación para que las empresas entreguen sus ofertas, hasta la selección de la empresa ganadora y la otorgación del contrato. La importancia de este proceso recae en que es en este momento donde se evalúan las propuestas de las empresas, así como sus capacidades técnicas y económicas y la experiencia con que cuentan en trabajos de la misma naturaleza. Elegir a una empresa con suficiente experiencia y capacidad es fundamental para asegurar el mejor desarrollo del proyecto y la correcta gestión de los recursos petroleros. También lo es elegir la propuesta económica más beneficiosa para PEMEX en cuanto a calidad-precio, es decir, que asegure el uso eficiente de los recursos públicos implicados en el contrato. Transparentar y permitir el acceso a la información en este proceso es de suma importancia para impulsar una adecuada toma de decisiones que asegure el interés público a través de la selección de las mejores empresas y ofertas.

En cuanto a la celebración del contrato, ésta hace referencia a la elaboración del documento que contiene sus términos y condiciones, el cual debe incluir tanto el clausulado como los diferentes anexos. El acceso de forma oportuna a la información contenida en este documento es elemental para que tanto los legisladores como la sociedad puedan evaluar si se dieron las mejores condiciones contractuales, observándose el interés público en las mismas. Los contratos son la pieza “legislativa” última de los proyectos petroleros, ya que en ellos se estipulan las condiciones fiscales, económicas, sociales, laborales y ambientales específicas de cada proyecto.¹⁸ Los contratos podrían, si no existen los controles y vigilancia adecuados, contradecir la legislación vigente (Rosenblum y Maples, 2009); o incluir “cláusulas de estabilización” que permitirían a las empresas ignorar ciertos cambios legales en el país durante el tiempo de duración del contrato¹⁹ (Pellegrini, 2011), en detrimento del interés público.

Por ello, el análisis legislativo y normativo que se expone en las siguientes páginas se centra, principalmente, en las obligaciones de transparencia y acceso a la información que hacen referencia a estos dos momentos del proceso de contratación. Pero también se exponen principios y criterios que, por su carácter más general, les afectan sin ser específicos para ninguno de ellos.

¹⁶ PEMEX es una entidad paraestatal perteneciente a la Administración Pública Federal. Por lo tanto, está sujeta a las leyes y normativas federales.

¹⁷ La Administración Pública Federal está sujeta a la LFTAIPG, como lo estipula la fracción XIV del artículo 3 de dicha Ley.

¹⁸ Por ejemplo, para los afectados por los proyectos petroleros es muy importante acceder a las condiciones concretas en las cuales se establecen las salvaguardas sociales y ambientales de los mismos, así como el pago en caso de accidente y los recursos que deberán destinarse al desarrollo social de la zona objeto del contrato. No sólo para asegurar que estas condiciones son justas y adecuadas, si no para facilitar, en caso necesario, la solicitud de reparaciones y compensaciones.

¹⁹ Por ejemplo, en el modelo genérico de los nuevos contratos integrales que se publicó en 2010 –actualmente ya no se encuentra disponible públicamente–, en su cláusula 30, correspondiente a los impuestos, se estipulaba que “en caso de modificación o creación de Leyes Aplicables respecto a impuestos aplicables exclusivamente a prestadores de servicios de petróleo y gas, el Contrato podrá ser modificado, por mutuo acuerdo y siempre que resulte conveniente para las Partes”.

2.1. Obligaciones generales de transparencia y acceso a la información

La **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** establece, en su artículo 6, el derecho de acceso a la información pública. Este artículo determina una serie de principios y bases que la Federación, y por lo tanto PEMEX –entidad paraestatal de la Administración Pública Federal– debe observar “para el ejercicio del derecho de acceso a la información”. El primero de ellos es que “toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad”. Otros principios relevantes para el tema que nos ocupa son que “toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública (...)”; que “se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos”; y que “los sujetos obligados²⁰ deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos”.

Este artículo se reglamentó a nivel federal en la **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental** (LFTAIPIG), creada en 2002. Como establece su artículo 1, esta Ley tiene la “finalidad de garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal y cualquier otra entidad federal”. Asimismo, presume que “toda la información gubernamental es pública y los particulares tendrán acceso a la misma” (artículo 2).

Para garantizar el acceso a la información pública y la transparencia de las acciones del Estado, esta ley establece una serie de criterios y principios generales, de los cuales se extraen los siguientes por su relevancia para el tema que nos ocupa.

- El Estado y sus instituciones deben garantizar las condiciones de transparencia en la gestión pública para el acceso a la información. Estas condiciones deben favorecer la evaluación del desempeño, la rendición de cuentas, la democratización y el Estado de Derecho (artículo 4).
- Se establece el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados, la cual deberá ser de buena calidad, veraz, oportuna y confiable (artículo 6 y 7).
- Existen límites a la información que puede ser publicada, los cuales vienen determinados por las disposiciones especiales sobre la reserva de la información con base en las características de su contenido o las posibles consecuencias que podría acarrear su divulgación. Las causas para reservar la información son: el riesgo de generar daños identificables a la seguridad nacional, las relaciones internacionales, la estabilidad económica y financiera, la vida privada y las diligencias judiciales, entre otras. También se considera como confidencial la información sobre el secreto comercial, industrial, fiscal y fiduciario y aquella sobre “las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual debe estar documentada”. Por último, aquella información entregada y considerada como tal por los particulares,²¹ así como los datos personales (artículos 13, 14 y 18).

²⁰ De acuerdo a la Fracción XIV del artículo 3 de esta Ley, los sujetos obligados son el Poder Ejecutivo Federal, el Poder Legislativo, el Poder Judicial de la Federación y los órganos constitucionales autónomos.

²¹ El artículo 19 agrega que la reserva por parte de los particulares debe estar justificada y únicamente será válida “siempre que tengan el derecho de reservarse la información, de conformidad con las disposiciones aplicables”.

- Para que un documento pueda ser puesto a disposición pública, el **Reglamento de la LFTAIPG** establece la creación de versiones públicas. Así, “tratándose de un documento que contenga partes o secciones reservadas, se deberá entregar una versión en la que se omitan estas últimas” (artículo 30).

En este sentido, existen **lineamientos para la elaboración de versiones públicas**²² aplicables a la emisión de los contratos que realiza PEMEX, los cuales se desprenden de la LFTAIPG y su reglamento. Estos lineamientos señalan los elementos mínimos que deben contener las versiones públicas (artículo 1).

De todo lo anterior se desprende que toda información en poder del Estado deberá ser de acceso público, con la salvedad de cierta información que, por su naturaleza o las implicaciones de su publicación, tendrá carácter reservado o confidencial. Pero ello no quiere decir que los documentos en los que existe información con dicho carácter no sean públicos; muy al contrario, las entidades y dependencias están obligadas a generar versiones públicas de dichos documentos, las cuales deben ser puestas a disposición de los particulares.

- En cuanto a la información concreta sobre contrataciones, la LFTAIPG sólo hace referencia a una muy limitada cantidad de información mínima que debe ser puesta a disposición pública: a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; b) el monto; c) el nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quien se haya celebrado el contrato; y d) los plazos de cumplimiento (artículo 7). Sin embargo, no señala la obligación de publicar el clausulado ni los anexos de los contratos.

Para vigilar el cumplimiento de las disposiciones anteriores, se creó en 2002 el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) (Reglamento Interior del IFAI). Su objetivo es “promover y difundir el acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en posesión de las dependencias y entidades federales” (artículo 33 de la LFTAIPG). Cualquier persona puede solicitar información a PEMEX y sus subsidiarias a través de este instituto²³ y, en caso de negativa, tiene la posibilidad de presentar un recurso ante el mismo, quien decidirá, con base en la legislación sobre la materia, si la paraestatal debe o no entregar la información.

Además, el pleno del IFAI tiene la facultad de generar normativa específica en materia de transparencia y acceso a la información. Gracias a ello ha emitido varios criterios (IFAI, 2010) en relación a la publicidad de la información sobre contrataciones que son de suma importancia, ya que establecen el carácter público de información clave para valorar la toma de decisiones y la calidad de los procesos de licitación y contratación. Estos criterios se exponen a continuación:²⁴

- 026-10. Establece que las propuestas económicas y/o técnicas presentadas en un proceso de licitación son de naturaleza pública.
- 017-10. El IFAI otorga la misma naturaleza a la información sobre los precios unitarios contenidos en dichas propuestas económicas.
- 020-10. Los anexos de un contrato son parte integral del documento principal.
- 028-10. Cuando en una solicitud de información no se identifique un documento en específico, si ésta tiene una expresión documental, el sujeto obligado deberá entregar al particular el documento existente.

²² Denominados “Lineamientos para la elaboración de Versiones Públicas por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal”.

²³ Estas solicitudes de información y recursos de revisión pueden ser presentados a través de la plataforma Infomex dispuesta por el IFAI a través de la Dirección General de Informática y Sistemas. Disponible en <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action>.

²⁴ Todos estos criterios están disponibles en <http://www.ifai.org.mx/Criterios>.

Hasta este momento se han presentado las obligaciones a las que están sujetos los procesos de licitación y contratación de PEMEX y sus subsidiarias según el marco legal y normativo federal de transparencia y acceso a la información pública. A continuación, se presentan las particularidades que, en cuanto a la publicación de información, estipulan las leyes bajo las que se rigen las contrataciones. En primer lugar, se analizan las leyes de contratación federales –aplicables para todos los contratos del sector público federal–, para luego pasar al análisis de las leyes que regulan en específico las contrataciones del sector petrolero.

2.2. Obligaciones de transparencia y acceso a la información en la legislación y normatividad contractuales

Marco contractual para las actividades diferentes a las *sustantivas de carácter productivo*

Las citadas **Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas** (LOPSRM) y la **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público** (LAASSP) conformaban, hasta la reforma energética de 2008, el único régimen legal para regular las contrataciones que PEMEX y sus subsidiarias establecían con terceros. Actualmente, estas leyes son utilizadas por PEMEX para la contratación de los trabajos que no pertenecen a las denominadas *actividades sustantivas de carácter productivo*. Además, se aplican a todos los contratos vigentes que fueron otorgados antes de dicha reforma. De este hecho se desprende la importancia que estas leyes aún tienen para determinar el estado de la transparencia y el acceso a la información en las contrataciones de la paraestatal.

En este sentido, para permitir el acceso a información relacionada con los procesos de licitación y contratación de PEMEX, estas leyes establecen un Sistema Electrónico de Información Pública Gubernamental,²⁵ cuya plataforma electrónica es CompraNet (artículo 2 de ambas leyes). Este sistema tiene el objetivo de transparentar los procesos de contratación de bienes, servicios, arrendamientos y obra pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (CompraNet, 2011). Para ello, debe presentar diversa información que permita dar seguimiento a las contrataciones.²⁶

Entre los documentos que deben ser publicados en CompraNet se encuentran las convocatorias de las licitaciones públicas y las invitaciones restringidas realizadas, así como los fallos de las licitaciones, los cuales deben ser difundidos en esta página el mismo día de su emisión (artículo 32, 44 y 39 de la LOPSRM y 29, 43 y 37 de la LAASSP). Además, estas leyes establecen lineamientos sobre la información que deben incluir estos fallos.²⁷ Así, deben presentarse las razones por las que se rechazaron proposiciones, el contenido general de las propuestas que fueron solventes y el ganador y las razones de la adjudicación. Los fallos son documentos muy importantes, ya que permiten conocer el proceso de toma de decisiones en la adjudicación de los contratos al presentar la información y argumentación sobre la racionalidad que ampara dichas decisiones.

Sin embargo, ni la LOPSRM ni la LAASSP hacen mención alguna a la obligación de publicar el clausulado y los anexos de los contratos. Tampoco se menciona la obligación de publicar información sobre los procesos de adjudicación directa, pese a que el carácter cerrado de estos procesos hace sumamente relevante transparentarlos para asegurar la calidad de los mismos y su apego al interés público. Y más aún si se tiene en cuenta que el 64.2% de los contratos realizados por PEMEX entre enero de 2007 y junio de 2011 se realizaron mediante este procedimiento²⁸ (SFP, 2011).

²⁵ Este sistema está a cargo de la Secretaría de la Función Pública (fracción 2 del artículo de la LAASSP y la LOPSRM).

²⁶ Entre otra, los programas anuales, el registro único de contratistas y proveedores, el padrón de testigos sociales, información derivada de los procedimientos de contratación, el registro de contratistas sancionados y los datos de los contratos suscritos.

²⁷ No podrán contener información reservada o confidencial (artículo 39 de la LOPSR y 37 de la LAASSP).

²⁸ Lo que supuso el 17.2% de los recursos destinados por PEMEX a contrataciones, tanto de adquisiciones y servicios como de obra pública (SFP, 2011).

Marco contractual para las actividades sustantivas de carácter productivo

La **Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo** no presenta disposiciones adicionales sobre publicación de información que aporten sustancialmente a lo establecido en el resto de instrumentos normativos analizados en este apartado. Sin embargo, su **Reglamento**, creado en 2009, establece una cuestión fundamental en su artículo 24, esto es que “los Organismos descentralizados garantizarán el acceso público a cada uno de los contratos de venta de primera mano y de prestación de servicios suscritos con terceros, mediante su publicación en su página de internet, en los términos de lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”. Ésta es la única mención en toda la normatividad que señala la obligación de que PEMEX haga públicos los contratos que establece con empresas privadas. Como dijimos, la publicación de esta información es de suma relevancia para poder evaluar el apego de los contratos al interés público, por lo que es de celebrar que se incluyera esta disposición en el nuevo reglamento.

Por otro lado, la **Ley de Petróleos Mexicanos** fue creada en 2008 como parte de la reforma energética de ese año. La finalidad de la misma es “regular la organización, el funcionamiento, el control y la rendición de cuentas de Petróleos Mexicanos (...), así como fijar las bases generales aplicables a sus organismos subsidiarios” (artículo 1).

En relación a la transparencia y el acceso a la información, esta Ley establece, en su artículo 53, que la información de las contrataciones que se realicen bajo este marco, es decir, aquellas correspondientes a las *actividades sustantivas de carácter productivo*, debe ser publicada en las páginas electrónicas del organismo que se trate -PEMEX o sus subsidiarias-. Los principios a seguir para su publicación serán los establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a los que se hizo referencia más arriba (artículo 55). En cuanto a los procesos de licitación, la información que debe ser publicada varía dependiendo del tipo de licitación del que se trate –licitación pública, invitación restringida o adjudicación directa–. Esto implica niveles de transparencia y acceso a la información diferenciados, lo que representa, a su vez, la existencia de mayores espacios para la discrecionalidad en unos que en otros. Concretamente, la ley no señala deberes en cuanto a la publicación de información sobre las adjudicaciones directas, pese al carácter cerrado de las mismas.

Para el caso de las licitaciones públicas, la Ley de PEMEX determina la obligación de emitir las bases de licitación. Estas bases deben contener los elementos para acreditar la experiencia, la capacidad técnica y financiera necesarias; descripción de los bienes, servicios y obras y el lugar donde se llevarán a cabo; el plazo de ejecución de los contratos; reglas de subcontratación; información sobre la remuneración y condiciones de pago; requerimientos de contenido nacional; y la especificación del método de evaluación de las ofertas (artículo 55). Sin embargo, a diferencia de la LOPSRM y la LAASSP, la Ley de PEMEX no hace referencia a la publicación de los fallos de las licitaciones y, al igual que dichas leyes, tampoco a la publicación de los contratos. Esta carencia queda cubierta por el **Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos**, el cual presenta requerimientos en materia de publicación de información adicionales.

De esta manera, el artículo 58 de este reglamento señala que las “convocatorias, documentación informativa y preliminar para promover la participación en las licitaciones, así como bases de licitación, sus modificaciones, los documentos derivados de los actos públicos de juntas de aclaraciones, presentación y apertura de proposiciones, fallo y adjudicación deberán publicarse electrónicamente”. También señala que las convocatorias, en el caso de las licitaciones públicas, deben ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación (artículo 55).

Por último, para las contrataciones de PEMEX y sus subsidiarias se crearon en 2010, bajo este marco normativo, las **Disposiciones administrativas de contratación en materia de adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios de las actividades sustantivas de carácter productivo** (DAC's). En ellas también se hacen ciertas precisiones en materia de transparencia y acceso a la información. Lo primero que señalan en este sentido es que debe privilegiarse la transparencia y la máxima publicidad a través de la difusión y publicidad en todas las fases de los procedimientos de contratación y durante la ejecución de los contratos (artículo 1).

Por otro lado, una obligación muy interesante que se señala en las DAC's, y que no aparece ni en la Ley de PEMEX es la obligación de hacer público por medios electrónicos el fallo de las licitaciones. Aunque esta obligación sí la establece el Reglamento de la Ley de PEMEX, las DAC's especifican la información que el fallo tiene que incluir. De esta manera, "deberá contener el nombre del o los licitantes a quien o quienes se adjudica el contrato o contratos, elaborando una justificación que sustente la adjudicación y el descarte de propuestas, de acuerdo al método previsto en las bases de licitación, así como, en su caso, los conceptos y montos asignados a cada licitante" (artículo 33).

En cuanto a los otros tipos de procesos de contratación, se señala que las disposiciones para la licitación pública se aplican a las invitaciones restringidas. Sin embargo, tampoco en este caso se especifican criterios de transparencia y acceso a la información para las adjudicaciones directas.

Procesos de adjudicación directa: un terreno minado de opacidad

Las adjudicaciones directas son procesos en los cuales PEMEX o sus subsidiarias determinan que, por diferentes razones, sólo es posible otorgar un contrato a una empresa determinada. Para ello, solicitan a la empresa dada una cotización por los trabajos a desarrollar y, en su caso, se acepta la propuesta presentada y se firma el contrato. Por obvias razones, son procesos mucho más cerrados que las licitaciones públicas y las invitaciones restringidas, al no ser parte de un concurso público. Debido a ello, existe un mayor riesgo de discrecionalidad e, incluso, de mal uso de recursos públicos en este tipo de procesos.³¹ Este es el motivo por el cual la publicación de información sobre estos procedimientos es fundamental para conocer cómo están siendo desarrollados y su apego al interés público.

Sin embargo, la LAASSP, la LOPSRM, la Ley de PEMEX y sus reglamentos no establecen obligaciones específicas de transparencia para las adjudicaciones directas, como sí lo hace, en cambio, para los otros tipos de licitaciones mencionados. De esta manera, no se determina la publicación de la justificación para realizar la adjudicación mediante este procedimiento, de los términos de referencia de la adjudicación, de la propuesta técnica y económica de la empresa ni del proceso de toma de decisiones final. Toda esta información, entre otras, es fundamental para valorar el proceso y, por lo tanto, impulsar la calidad de los contratos asignados bajo esta modalidad.

Sobre los contratos, las DAC's tampoco señalan ninguna obligación en cuanto a la publicación del clausulado y anexos de los mismos. En este sentido, sólo disponen en su artículo 87 que debe publicarse la información que, como se señaló anteriormente, estipula el artículo 7 fracción XII de la LFTAIPG, la cual es claramente insuficiente para valorar el contenido, la calidad y el respeto del interés público de los contratos. Pero, por otro lado, las DAC's presentan un avance interesante para proveer información clave sobre las contrataciones y su desarrollo, al estipular la creación de "un sistema en el que se registrará y mantendrán actualizadas las consultas, opiniones, criterios y resoluciones administrativas emitidas por las instancias competentes, relacionadas con las contrataciones", cuyo acceso será público (artículo 88).

En general, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, la Ley de PEMEX, su reglamento y las DAC's, no incorporaron novedades significativas en cuanto a la transparencia y acceso a la información en materia de contrataciones petroleras. Sí lo hizo, en cambio, el Reglamento de dicha Ley Reglamentaria al estipular la obligación de PEMEX de publicar en sus páginas de internet los contratos de servicios suscritos con terceros. Este supuso un avance normativo importante introducido por la reforma energética de 2008, la que representó una oportunidad ideal para avanzar en la mejora de la transparencia y el acceso a la información en la materia. Sin embargo, esta oportunidad fue parcialmente desaprovechada. La mayor parte de las obligaciones que se introdujeron en el nuevo marco legal sobre las licitaciones siguen la misma línea de las ya existentes en la LOPSRM y la LAASSP. En este sentido, no se establecieron nuevas medidas referentes a la publicación de información de los procesos de adjudicación directa, lo que representa un gran espacio de opacidad. Además, si bien los contratos deben ser publicados bajo el marco de contrataciones específico de PEMEX –es decir, en el caso de *actividades sustantivas de carácter productivo*– no se estableció esta obligación para los contratos realizados bajo el marco de contratación de la Federación. Por ello, es necesario seguir insistiendo en la necesidad de incorporar nuevas disposiciones legales que fortalezcan y amplíen la información disponible sobre licitaciones y contrataciones de PEMEX.

²⁹ Según la OCDE (2012), estudios de referencia señalan que, en el caso de empresas energéticas, los costos de los contratos adjudicados de manera directa sobrepasan entre un 10% y 35% a los realizados a través de procedimientos abiertos de licitación.

Una vez presentadas las diferentes obligaciones legales respecto a la transparencia y acceso a la información que actualmente aplican a los procesos de licitación y contratación de PEMEX y sus subsidiarias, cabe preguntarse cuál es el acceso real que existe en la práctica. En el siguiente apartado se presentan los hallazgos que en este sentido reveló la experiencia desarrollada por Fundar en 2010 para acceder a la información sobre contrataciones.

3. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN SOBRE LAS CONTRATACIONES DE PEMEX: UN CAMINO TORTUOSO³⁰

En 2010 Fundar llevó a cabo una investigación con el objetivo de determinar el acceso real a los diferentes documentos de los procesos de licitación y contratación de PEMEX Exploración y Producción (PEP) y su apego a la legislación vigente. El estudio se focalizó en esta subsidiaria de PEMEX, pues es la que recibe mayores recursos públicos para programas y proyectos de inversión³¹ y la que más gasta en contrataciones.³² Como se ha señalado, actualmente existen dos regímenes para las contrataciones que realiza PEMEX, el general del sector público federal y el específico para la paraestatal en materia de **actividades sustantivas de carácter productivo**. La experiencia que se presenta a continuación se hizo bajo el primero de ellos, debido a que es el que se ha utilizado tradicionalmente y, consecuentemente, para el que existía un mayor número de contrataciones –adquisiciones y obras– en el momento en que se llevó a cabo el estudio. De esta manera, sólo se analizó la información existente en CompraNet 3.0³³ y no la existente en la página electrónica de PEP. Por lo tanto, los hallazgos señalados en este apartado no pueden ser extendidos a la información que se publica sobre las contrataciones de *actividades sustantivas de carácter productivo*.

El estudio se llevó a cabo en varias fases. En la primera de ellas, se realizó un análisis de la información existente en CompraNet 3.0 para determinar el nivel de transparencia de los procesos de licitación y contratación de PEMEX. En particular se buscaron los fallos de las licitaciones, los cuales, como se ha señalado, deben ser publicados en este portal electrónico según la legislación vigente. Pero además, se realizó la búsqueda de las carpetas técnicas y económicas de las empresas que participaron en las licitaciones de PEP así como los documentos contractuales –clausulado y anexos–. Si bien la legislación no obliga a ello,³⁴ se quiso comprobar si estos documentos son publicados de manera proactiva. Esto es debido a la importancia que tienen para evaluar las características, adecuación y respeto del interés público de las contrataciones, lo que hace de suma relevancia que su acceso sea sencillo y oportuno. Una vez realizado este análisis, se procedió a solicitar a través de Infomex aquella información que no estaba en la página y que debe ser pública para garantizar el acceso a la información y la máxima publicidad de los procesos de licitación y contratación de PEMEX.

La búsqueda y solicitud de información se realizó sobre una muestra de 60 licitaciones y sus respectivos contratos. Los criterios para escoger las licitaciones fueron varios. En primer lugar, se eligieron aquellas efectuadas entre noviembre de 2008 y abril de 2010. En segundo lugar, se seleccionaron licitaciones cuyos contratos eran los de mayor cuantía monetaria en el periodo. Por último se trató de incluir los diversos tipos de licitaciones –pública, invitación a tres personas y adjudicación directa–, tanto para adquisición de bienes como para obras públicas. Es necesario señalar que las 60 licitaciones no conforman una muestra representativa del total de contratos –alrededor de 1,900 (según información de la Secretaría de la Función Pública, 2010)– que celebró PEP en dicho periodo, por lo que los hallazgos que se presentan a continuación únicamente pueden aplicarse a las licitaciones y contratos señalados. Aún así, consideramos que es una muestra útil para revelar indicios significativos y alarmantes en cuanto a las prácticas de publicación y acceso a la información en relación a las contrataciones de PEP. Además, da elementos para empezar a medir, a partir de un sector reducido, el nivel de transparencia de PEMEX en relación a sus contrataciones.

³⁰ Este apartado es producto conjunto de la autora y Omar Manríquez.

³¹ De 2007 a 2011, PEP ha ejercido, de media, cerca del 83.6% del total de recursos para programas y proyectos de inversión de PEMEX (según datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2007-2011).

³² De 2007 a 2011, PEP ha ejercido de media el 60.7% de los recursos que PEMEX ha destinado a adquisiciones y servicios y el 70.7% de los destinados a obras y servicios relacionados (según datos de la Secretaría de la Función Pública, 2011).

³³ La experiencia se desarrolló utilizando la página de CompraNet 3.0 existente entonces, la cual puede ser consultada en el siguiente enlace: <http://web.compranet.gob.mx/>.

Sin embargo, actualmente existe una versión actualizada, CompraNet 5.0, la cual puede ser consultada en el siguiente enlace: https://compranet.funcionpublica.gob.mx/esop/toolkit/opportunity/opportunityList.do?reset=true&resetstored=true&opList=CURRENT&userAct=changeLangIndex&language=es_MX.

³⁴ Aunque sí determina el carácter público de estos documentos (ver criterios 017-10, 020-10 y 026-10 del IFAI presentados anteriormente).

3.1 CompraNet, ¿qué informa?

En un primer momento se buscó en CompraNet 3.0 la información relativa al proceso de licitación pública –carpetas técnica y económica y fallo–. Para este proceso, en el caso de licitación pública e invitación restringida, se pudo encontrar diversa información, como son las bases de la licitación, los documentos de las juntas de aclaraciones, e información general como la descripción de los trabajos –aunque no en todos los casos– y lugar, entre otras. Sin embargo, en ninguna de las licitaciones consultadas se pudo tener acceso al fallo de licitación en el cual se documenta y se argumenta la toma de decisiones que llevó a la contratación.³⁵ Esto pese a que la ley, como se expuso con anterioridad, obliga a ello.³⁶ Tampoco hay acceso a las versiones públicas de las carpetas técnicas y económicas presentadas por las empresas en sus propuestas.

En lo referente a los contratos, tampoco fue posible acceder a los mismos a través de esta página electrónica para la muestra seleccionada. Como se expuso, esta obligación no se encuentra señalada en ninguna de las leyes descritas, pero el clausulado y los anexos de los contratos son documentos fundamentales para poder valorar la calidad de los contratos y su apego a la legalidad y al interés público. Sin acceso oportuno y sencillo a los mismos, se dificulta la participación y evaluación de la gestión de los recursos petroleros por parte de los diferentes actores sociales y políticos.

Por lo tanto, contestando a la pregunta que abrió este apartado, existen vacíos en el grado en que esta página electrónica informa sobre los procesos de contratación y licitación de PEP. Esto debido a que, si bien es posible acceder a información importante sobre las licitaciones y contrataciones en CompraNet, hay documentos vitales para entender y evaluar estos procesos que no están disponibles. Por ello, se decidió realizar solicitudes de información a través del IFAI, proceso que se describe a continuación, así como sus principales hallazgos.

3.2. El IFAI, ¿garante del acceso a la información para las contrataciones de PEP?

Una vez que se comprobó la imposibilidad de acceder a las carpetas económicas y técnicas, a los fallos y a los contratos a través de CompraNet 3.0 en los procesos de licitación de PEP analizados, se procedió a su solicitud a través de Infomex.³⁷ El objetivo fue obtener dichos documentos y, de esta manera, determinar el grado de accesibilidad de los mismos. Debido a las diferencias en el proceso de solicitud de información sobre las licitaciones y sobre los propios contratos, estos procesos serán descritos de manera diferenciada.

Licitaciones

Como se señaló anteriormente, se seleccionó una muestra de 60 licitaciones para las que se solicitaron, a través de Infomex, las carpetas técnicas y económicas de las empresas participantes, así como los fallos de PEP. En ninguna de las respuestas dadas por PEP se entregó la información solicitada, sino otra información que no respondía al soporte documental en su versión pública de las propuestas de las empresas y de los fallos de PEP. Se procedió, entonces, a la presentación de once recursos de revisión al IFAI, que cubrieron la mayor parte de las licitaciones. Diez de dichos recursos fueron resueltos de manera favorable, por lo que el IFAI instruyó a PEP a entregar la información solicitada por Fundar.³⁸

³⁵ En el caso de las invitaciones restringidas y las adjudicaciones directas, la información que se publica en CompraNet 3.0 es aún menor a la de las licitaciones públicas.

³⁶ Artículos 32, 44 y 39 de la LOPSRM y 29, 43, 37 de la LAASSP.

³⁷ Portal electrónico que el IFAI pone a disposición de la ciudadanía para pedir información a las diferentes dependencias y entidades del gobierno federal.

³⁸ En el anexo, puede consultarse un resumen sobre la argumentación que presentó el IEA y que motivó la decisión final para el caso de dos de los recursos.

Otra cuestión es la referente a la entrega de la información y sus implicaciones para el acceso a la misma. En cuanto a lo primero, toda la información fue entregada de manera física, lo que supuso el pago de 28,171 pesos por un total de 56,182 fojas –a un costo de 0.5 centavos de peso por foja–. Este precio claramente dificulta el acceso a la información, ya que el pago de esas cantidades no está al alcance de cualquiera. Cabe entonces cuestionar si ésta es la mejor manera de entregar la información y si se está asegurando el derecho de acceso a la información a toda la población mexicana.

Un análisis pormenorizado de la calidad y utilidad de la información entregada está siendo realizado actualmente, por lo que presentar conclusiones a este respecto sería precipitado. Esta es una discusión que tendrá que ser retomada en el futuro, pues es un punto central para valorar el acceso real a la información.

Contrataciones

Al igual que en el caso de las licitaciones, se realizaron solicitudes de información sobre 60 contratos a través de Infomex, para los cuales se pidieron el clausulado y los anexos. En este caso, PEP entregó todos los contratos desde un primer momento, por lo que no hubo necesidad de presentar recursos de revisión frente al IFAI. La entrega de la información se hizo por dos vías: mediante archivo pdf a través de Infomex y mediante CD's que fueron enviados por correo, previo pago de su costo –10 pesos cada uno–. Claramente, estas formas de entrega suponen medios más adecuados y costeables para acceder a la información que el envío físico que se hizo en el caso de las licitaciones. Por un lado, es más barato, ya que no hay que pagar por cada foja entregada, sobre todo si tenemos en cuenta que algunos contratos cuentan con más de 1,500 fojas. Por otro lado, en el caso concreto de la entrega en pdf a través de Infomex, este método resulta el más rápido, pues no es necesario esperar a que llegue el envío por correo.

En lo referente a la calidad de la información, si bien es necesario un análisis más profundo sobre los documentos entregados –el cual se encuentra en proceso– para poder establecer conclusiones, hay ciertas tendencias generalizadas que es interesante señalar. Por ejemplo, el hecho de que los documentos, aún siendo entregados en formato electrónico, no son fácilmente manipulables al estar en un archivo con formato de imagen, por lo que no se pueden realizar búsquedas rápidas y el acopio de datos debe ser manual –al no ser posible copiar y pegar, entre otros–. Además, existe una gran variedad en cuanto a la información contenida en cada contrato dependiendo del funcionario que elaboró la versión pública. En unos casos sólo se entrega el clausulado, en otros se entregan todos los anexos, y en otros únicamente algunos anexos. Asimismo, se oculta información que debería ser pública, como son los precios unitarios –criterio 017-10 del IFAI– según los cuales se realizará el pago a la empresa contratada. Esto indica la presencia de disparidad a la hora de la confección de dichas versiones públicas, lo que podría estar motivado por la falta de criterios claros para su elaboración o de controles sobre el cumplimiento de estos criterios. Una investigación y discusión más profunda sobre esta cuestión se hace necesaria si se quiere impulsar una mayor transparencia y acceso a la información en las contrataciones de PEMEX.

Aunque los resultados de esta investigación no pueden ser generalizados a todas las contrataciones realizadas por PEP, y mucho menos a las de PEMEX y sus otras subsidiarias, sí evidencian ciertos vacíos en cuanto a la transparencia y el acceso a la información de estos procesos. Estos vacíos encienden las luces de alarma y, aún a falta de una mayor investigación, ponen de manifiesto que, al menos para las 60 licitaciones y 60 contratos de PEP estudiados, no se está cumpliendo a cabalidad las obligaciones de transparencia, de acceso a la información y de máxima publicidad. En ninguno de los casos analizados PEP está publicando en CompraNet 3.0 las carpetas técnicas y económicas, los fallos y los contratos, los cuales son documentos vitales para la valoración de los procesos de licitación y contratación de PEP. Por otro lado, en el caso de los fallos, la entrega de la información solicitada a través de Infomex conlleva un gasto

Esta experiencia, junto con el análisis del marco normativo en materia de transparencia y acceso a la información en las contrataciones de PEMEX, alimentan las conclusiones y recomendaciones plasmadas en el siguiente apartado. Las recomendaciones tienen como objetivo proponer acciones concretas que el gobierno y la paraestatal deben implementar para mejorar la transparencia y el acceso a la información en los procesos contractuales.

4. CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES PARA CONTRATACIONES PETROLERAS MÁS TRANSPARENTES

Como se puede desprender del análisis del marco normativo sobre transparencia y acceso a la información de las contrataciones de PEMEX, existen ya relativas garantías en este sentido que, en principio, deberían asegurar cierto grado de acceso a la información. Esta afirmación se ve matizada por la existencia de varios vacíos en la legislación que abren la puerta a la opacidad, al no hacer obligatoria la publicación de ciertos documentos importantes para valorar los procesos de licitación y de contratación de esta paraestatal. También apoya esta sentencia los hallazgos de la experiencia de acceso a la información que se llevó a cabo desde Fundar. Si bien esta experiencia, como se señaló, no puede ser generalizada a la totalidad de las contrataciones de PEMEX, sí pone de manifiesto que no se está publicando la información determinada por ley en el universo de licitaciones y contratos analizado, como es el caso de los fallos de las licitaciones. Tampoco se está publicando otra información –carpetas técnicas y económicas y contratos– que por su importancia para la evaluación de los procesos de contratación sería pertinente publicar. Esto se aplica igualmente a la información accesible mediante solicitudes de información. En este sentido, hay que reconocer que las solicitudes realizadas sí permitieron tener acceso a prácticamente toda la información solicitada. Pero las características de esta entrega –tiempo y recursos invertidos–, la presentación de la información –en papel y en documentos de ‘sólo lectura’– y la entrega de versiones públicas donde la información contenida variaba según el funcionario que la elaboró –y donde faltaba información vital–, indican que aún existen retos para el efectivo acceso a la información.

Respecto a los vacíos legales de información, se detectan los siguientes retos:

- En los procesos de contratación bajo el marco normativo contractual federal ninguna ley ni reglamento establece la obligación de publicar los contratos en CompraNet. Su publicación directa, sin tener que atravesar por engorrosos procesos de solicitud de información, es muy importante ya que permite un acceso más oportuno. Esto es debido a que los contratos contienen información relevante sobre las condiciones específicas de cada contratación, como son los términos fiscales, económicos, sociales y ambientales de los mismos.

Lo mismo ocurre en el caso de las carpetas técnicas y económicas presentadas por las empresas en los procesos de licitación, ya que su publicación no es obligatoria por ley. Pero tener acceso a ellas es necesario para poder valorar las decisiones tomadas en la asignación de los contratos. Por ello, cuanto más oportuno sea este acceso, habrá más posibilidad de asegurar procesos adecuados.

Por último, la legislación tampoco establece obligaciones en cuanto a la publicidad de los procedimientos de adjudicación directa. De esta manera, se imposibilita conocer las razones que motivan la realización de contrataciones bajo esta modalidad, los elementos económicos y técnicos de la propuesta y las características de la empresa contratada que motivaron su selección para la realización de los trabajos.

- En la legislación se determinan ciertos criterios de confidencialidad y reserva de la información³⁹ como son el secreto industrial, comercial, fiscal y fiduciario o el riesgo de generar daños identificables a la seguridad

³⁹ Un estudio realizado por Rosenblum y Maples (2009) en más de 150 países puso de manifiesto que gobiernos y empresas usan cláusulas de confidencialidad para cubrir un amplio rango de información que, en su mayoría, no debería ser confidencial. Además, este estudio señaló también que una gran parte de la información se reserva al escrutinio público en los contratos por ser comercialmente sensible. Sin embargo, como señalan estos autores, no hay una definición técnica sobre cuál sería esta información, y la misma varía en diferentes industrias y mercados alrededor del mundo. Asimismo, existe evidencia de que las compañías comparten contratos supuestamente confidenciales entre ellas, lo que sugiere la debilidad de los argumentos basados en la competitividad o en la información comercialmente sensible.

nacional, a las relaciones internacionales, o a la estabilidad económica y financiera. Pero no hay una definición clara y precisa sobre cuál es la información que podría ser susceptible de entrar en estos supuestos. Esto deja un amplio margen de discrecionalidad a los funcionarios públicos a la hora de decidir qué información se incluirá y cuál no en las versiones públicas, lo que puede suponer el detrimento de la transparencia y el acceso a la información. Por otro lado, para el caso de las contrataciones de PEMEX, resulta preocupante la disposición que establece como confidencial la información sobre los procesos deliberativos de los funcionarios públicos. Al impedir el acceso cuando se toman las decisiones, se bloquea el momento en el que legisladores, expertos y la sociedad en general pueden ejercer una mayor influencia e incidencia. Una vez que el contrato ha sido adjudicado, dar marcha atrás se complica enormemente.

Respecto a la experiencia de acceso a la información, se detectaron los siguientes vacíos en las licitaciones y contratos de PEP analizados:

- En las licitaciones consultadas no se encontraron los fallos que, según la LOPSRM y la LAASSP, deberían estar siendo publicados en CompraNet 3.0 para el caso de las licitaciones realizadas bajo este marco normativo. Esto indica que, aunque es obligatorio para todas las licitaciones que realice PEMEX y, por tanto, PEP, no está siendo cumplido en la totalidad de los casos.⁴⁰
- En lo referente a las solicitudes de información que se realizaron, resultó excesivo el desembolso que se tuvo que hacer para recibir las carpetas técnicas y económicas y los fallos de las licitaciones solicitadas. De este caso particular no se puede extraer que ésta sea una práctica generalizada, pero sí enciende la alarma ya que implica un obstáculo en el acceso a la información.
- Sobre la calidad de la información recibida a través de las solicitudes de información, el análisis inicial de la misma muestra que en los contratos entregados existe una gran variabilidad en cuanto a la información que se considera confidencial o reservada. Ello indica disparidad a la hora de elaborar las versiones públicas, ya que el contenido de las mismas varía en función del funcionario que las confeccionó. Esto puede deberse a diversas causas, una de las cuales puede ser la falta de criterios legales claros y homogéneos sobre dicho contenido, ya que actualmente estos son ambiguos.

Hasta aquí, las principales conclusiones que se han extraído del análisis normativo y de la experiencia práctica descrita. A partir de los hallazgos de dichos análisis se han elaborado una serie de recomendaciones de acciones concretas que, aunque lejos de agotarlas, supondrían pasos firmes hacia el avance en la transparencia y el acceso a la información en los procesos de licitación y contratación de PEMEX. Como se ha señalado durante todo el texto, estos son elementos fundamentales para impulsar una buena gestión de los recursos petroleros y presupuestarios a través de decisiones más contrapesadas y la disminución de los espacios de corrupción y discrecionalidad en las mismas. Las recomendaciones son:

- Introducir en la LFTAIPG la obligación de publicar las versiones públicas del clausulado y los anexos de los contratos firmados por PEMEX y sus organismos subsidiarios y de las carpetas técnicas y económicas de las empresas. Para su publicación se deberán utilizar las páginas electrónicas que correspondan según el marco de contratación.⁴¹

⁴⁰ Aunque la experiencia de acceso a la información se realizó en la versión 3.0 de CompraNet, un ejercicio posterior puso de manifiesto que tampoco en la versión 5.0 PEMEX está publicando la totalidad de los fallos de las licitaciones. Es importante señalar que en Fundar nos encontramos trabajando con la Secretaría de la Función Pública y con PEMEX para subsanar estas irregularidades.

⁴¹ CompraNet o las páginas de PEMEX y subsidiarias.

Existen varios países alrededor del mundo, como Perú, Timor-Leste y Liberia, que actualmente publican sus contratos petroleros (Revenue Watch Institute, 2011). Esto indica que es posible y que los problemas argumentados en contra de la transparencia en contratos –daños a la competitividad o información comercialmente sensible, negativa por parte de las empresas, posibilidad de exigencia de renegociación de contratos (Rosenblum y Maples, 2009)– no son tan realistas y que hay manera de lidiar con ellos.

- Establecer en la LFTAIPG, la LAASSP, la LOPSRM y la Ley de PEMEX la obligación de publicar un documento en el que se incluya toda la información relevante sobre las contrataciones realizadas a través de adjudicación directa. Este documento debe incluir, como mínimo, la justificación de realizar la contratación bajo esta modalidad, la propuesta económica –cotización– presentada por el contratista y las características técnicas de la empresa contratada que justificaron su elección.
- Realizar una revisión sobre la información confidencial y reservada en relación a la elaboración de las versiones públicas de los diferentes documentos contractuales de PEMEX. Para ello, se propone abrir el debate a los diferentes actores sociales y políticos para definir de manera concreta qué información deberá permanecer oculta. Esta discusión debe poner en el centro de la toma de decisiones, en todo momento, el interés público y el derecho de acceso a la información.

A partir de esta revisión y debate, generar lineamientos claros, específicos y concisos sobre la información que deberá considerarse reservada y confidencial para la elaboración de las versiones públicas y que ayuden a los funcionarios en la elaboración de las mismas. Es decir, habrá que ir más allá de las categorías existentes actualmente y definir clara y estrictamente qué información no podrá ser pública.

- Se urge al gobierno a implementar la siguientes medidas:⁴²

Para todos los procesos de licitación y contratación de PEMEX y sus subsidiarias, la publicación, en CompraNet, al menos en el 5.0, y en las páginas web de PEMEX y sus subsidiarias, según corresponda, de los siguientes documentos:

- > Fallos de licitación. Los mismos deben contener información suficiente que dé cuenta del proceso de toma de decisión en la asignación de los contratos, de su racionalidad y de su apego a los principios de transparencia, máxima publicidad, igualdad, competitividad, sencillez y que sean expeditos, tal como lo establecen las leyes en la materia.
- > Versiones públicas de los contratos asignados. Las mismas deben contener el clausulado y todos los anexos.

Como se señaló, estas medidas, sin ser las únicas que pueden implementarse para mejorar la transparencia y el acceso a la información sobre las licitaciones y contrataciones de PEMEX y sus subsidiarias, supondrían un gran avance en esta materia. Los beneficios potenciales son muchos: mayor conocimiento sobre la gestión de los recursos petroleros y presupuestarios; mayor información para que los legisladores puedan desarrollar mejor sus funciones de control y contrapeso sobre las contrataciones de PEMEX; provisión de elementos que facilitan la participación y control ciudadanos; acceso a la información sobre las salvaguardas ambientales y sociales de los proyectos y los responsables en caso de accidente; y reducción de los espacios de discrecionalidad y corrupción en las decisiones de los funcionarios públicos responsables de las contrataciones, entre otros. Por ello, se anima a los diferentes actores políticos y sociales a que empujen estas medidas y colaboren en el alumbrado de este, aún en sombras, espacio de acción gubernamental.

⁴² Estas medidas han sido presentadas al gobierno mexicano por el Colectivo por la Transparencia, del que forma parte Fundar, como parte de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés).

CSM	Contratos de Servicios Múltiples
DAC's	Disposiciones Administrativas de Contratación
DAI	Derecho de Acceso a la Información
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos
LAASSP	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
LFTAIPG	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
LOPSRM	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PEP	PEMEX Exploración y Producción
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SENER	Secretaría de Energía
SFP	Secretaría de la Función Pública

Bibliográficas

- Ángeles Cornejo, O.S. (2009). Crónica de una muerte anunciada: La reforma energética propuesta por Calderón. Memoria Histórica. *Dimensión Económica*, 1 (0), 1-23
- De la Fuente, A. (2011). México: nuevos contratos para hidrocarburos, viejos debates y ¿transparencia? *Puntos de Vista*, 0, 14-16
- Garaicochea, F. (2008). *La verdad sobre nuestras reservas y Cantarell, ejemplo de explotación irracional*. En Alejandro Sánchez Camacho (Coord.), En defensa del patrimonio energético (101-109). México DF: Centro de Producción Editorial
- Gershenson, A. (2008). *Hechos históricos importantes del petróleo en México*. En José Suárez del Real y Aguilera (Cood.), El petróleo en la historia y la cultura de México (pp. 57-61). México DF: Centro de Producción Editorial
- Grunstein, M. (2010). *De la caverna al mercado. Una vuelta al mundo de las negociaciones petroleras*. México DF: Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.
- Grunstein, M. y Capelo, M.C. (2010). *¿Competencia vs. Celeridad?* México DF: Red Mexicana de Competencia y Regulación
- Jiménez Vázquez, R. (2008). *Elementos históricos para la interpretación del régimen constitucional del petróleo de los mexicanos*. En José Suárez del Real y Aguilera (Cood.), El petróleo en la historia y la cultura de México (pp. 99-118). México DF: Centro de Producción Editorial
- Monreal Ávila, R. (2008). *El petróleo en la historia y la cultura de México*. En José Suárez del Real y Aguilera (Cood.), El petróleo en la historia y la cultura de México (pp. 69-90). México DF: Centro de Producción Editorial
- OCDE (2012). *Perspectivas OCDE: México Reformas para el Cambio*. México: Autor
- Pellegrini, M. (2011). *Promoting Contract Transparency*. Nueva York: Revenue Watch Institute
- Revenue Watch Institute (2011). *Revenue Watch Index*. Nueva York: Autor.
- Rodríguez Padilla, V. (2010). Contratos de servicios múltiples en PEMEX: eficacia, eficiencia y rentabilidad. *Revista Problemas del Desarrollo*, 163 (41), 119-140
- Rosenblum, P. y Maples, S. (2009). *Contracts confidential: ending secrets deals in the Extractive Industries*. Nueva York: Revenue Watch Institute

Electrónicas

CompraNet (2011). *Información de compranet*. Extraído el 07 de junio de 2011 de <http://web.compranet.gob.mx/ayudas/general/informacion.html>

Lajous, A. (2004). *La cuenca de Burgos y los contratos de servicios múltiples*. Extraído el 17 de junio de 2011 de <http://www.jornada.unam.mx/2004/03/17/per-cuenca.html>

PEMEX (2004-2011). *Anuarios Estadísticos 2004-2011*. Extraído el 07 de enero de 2012 de <http://www.ri.pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=134&catID=12202#2005>

PEMEX (2011). *Organismos Subsidiarios*. Extraído el 06 de junio de 2011 de <http://www.pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=7>

SFP (2011). *Quinto Informe de Labores*. Extraído el 22 de julio de 2012 de http://www.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/TRANSPARENCIA/Informes_de_Labores_E/5to_informe_labores_sfp.pdf

SHCP (2011). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008-2010*. Extraído el 20 de agosto de 2011 de http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/Paginas/cuenta_publica.aspx

SENER y PEMEX (2008). *Diagnóstico: Situación de PEMEX*. Extraído el 17 de junio de 2011 de <http://www.pemex.com/files/content/situacionpemex.pdf>

Legislativa

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2011

Criterio 017-10 del IFAI

Criterio 020-10 del IFAI

Criterio 026-10 del IFAI

Criterio 028-10 del IFAI

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, 2008

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 2006

Ley de Petróleos Mexicanos, 2008

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, 2008

Lineamientos para la elaboración de Versiones Públicas por parte de las Dependencias y Entidades de la

Administración Pública Federal, 2006

Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, 2009

Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, 2008

Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 2003

Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, 2007

Anexo. Resúmenes de las resoluciones del IFAI: solicitud de información sobre licitaciones de PEP

Resumen 1

Nombre del caso:	Acceso a la información en las licitaciones de PEMEX Exploración y Producción
Nombre oficial:	4783/10 y [4803/10] acumulados
Fecha de decisión:	8 de septiembre de 2010
Legislación relevante:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su Reglamento; Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su Reglamento; criterio 028-10, criterio 09-10, criterio 026-10 del IFAI.
Decisión:	El IFAI instruyó a PEMEX Exploración y Producción a que entregue a) las versiones públicas de las propuestas técnicas y económicas presentadas por las empresas que participaron en las licitaciones públicas 18575062-036-09 y 18575050-009-09; b) las evaluaciones realizadas por la entidad a los licitantes adjudicados en dichas licitaciones públicas.

Hechos

El 20 de mayo de 2010 Fundar Centro de Análisis e Investigación A.C., realizó dos solicitudes de información a través del portal Infomex ante la unidad de enlace de PEMEX Exploración y Producción (PEP) sobre dos licitaciones públicas que dicha entidad realizó para contratar servicios de obra pública. La información solicitada en ambos casos consistió en (i) la relación de los participantes en las licitaciones; (ii) las carpetas técnicas y económicas de los diferentes licitantes; y (iii) la evaluación que PEP realizó de la propuesta del licitante ganador.

Como respuestas a esta solicitud, PEP entregó correctamente la información sobre la relación de los participantes en las licitaciones, pero no ocurrió lo mismo para la otra información solicitada. En el caso de las carpetas técnicas y económicas lo que entregó se redujo a una tabla en la que se informaba si los distintos participantes habían entregado o no dichas carpetas. En cuanto a las evaluaciones de las propuestas ganadoras PEP entregó una tabla en la cual únicamente se hacía referencia al fundamento legal que empleó para la realización de las mismas.

Ante la falta de una respuesta adecuada de PEP a las solicitudes de información realizadas, Fundar presentó, de manera electrónica y a través de Infomex, dos recursos de revisión ante el IFAI. Esta dependencia, antes de resolver, emplazó a PEP sobre el recurso en su contra para que esta entidad pudiera presentar sus alegatos al respecto.

Los argumentos de PEP se centraron en aseverar que el recurrente había ampliado la petición de información original a tal grado de haber modificado la litis inicial y que, de esta manera, Fundar estaba sumando nueva información a la planteada en la solicitud original, por lo que no era válido. Sin embargo, el IFAI no consideró que Fundar estuviera solicitando información adicional, sino presentando argumentos explicativos sobre la información requerida, por lo que siguió adelante con el recurso de revisión. Lo anterior lo hizo efectivo con la figura de la suplencia de la deficiencia de la queja a favor del ciudadano solicitante de información.

Decisión

Tras el análisis de los argumentos presentados por Fundar y PEP y de la legislación y normatividad aplicable, el IFAI resolvió la entrega de la información requerida en su versión pública, es decir, eliminando aquella información que pudiera ser considerada como reservada o confidencial; tal y como lo establecen los artículos 3, fracción II, 18 y 19 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Como establece la Constitución en su artículo 134, las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, prestación de servicios y contrataciones se deben realizar a través de licitaciones públicas para asegurar las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad, ente otras. La convocatoria a dichas licitaciones se debe realizar a través del portal electrónico CompraNet como establece el artículo 32 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Esta ley, en su artículo 38, también determina que las dependencias y entidades estatales deben realizar una evaluación de las proposiciones que se presentan a dichas licitaciones con base a la finalidad de que las mismas cumplan con determinados parámetros establecidos en dicha Ley.

Por lo tanto PEP tiene la obligación de tener de manera documentada las carpetas técnicas y económicas así como las evaluaciones de las proposiciones y el fallo final de la licitación. En este sentido, el IFAI señala que PEP interpretó de manera incorrecta la solicitud de información de Fundar ya que las entidades públicas tienen la obligación, ante una solicitud imprecisa, de darle expresión documental a la respuesta –criterio 028-10 del IFAI– y PEP no lo hizo pese a contar con los documentos que daban respuesta a dicha solicitud.

Por todas las razones anteriores, el IFAI resolvió la revocación de las respuestas dadas por PEP y le instruyó a la entrega de las versiones públicas de las propuestas técnicas y económicas presentadas por las empresas que participaron en las licitaciones públicas referidas, así como las evaluaciones realizadas por la entidad a los licitantes adjudicados en dichas licitaciones públicas.

Para más información: la resolución del IFAI puede ser consultada por número de expediente (4783; correspondiente al año 2010) en el siguiente enlace (en español): <http://www.ifai.org.mx/Sesiones/Consulta>.

Resumen 2

Nombre del Caso:	Acceso a la información en las licitaciones de PEMEX Exploración y Producción
Nombre oficial:	4741/10
Fecha de decisión:	22 de septiembre de 2010
Legislación relevante:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su Reglamento; Ley de Petróleos Mexicanos; Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios; Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su Reglamento.
Decisión:	El IFAI instruyó a PEMEX Exploración y Producción a que entregara la versión pública del resultado legal, técnico y económico de la evaluación de la propuesta del proyecto ganador de la licitación 18575062-032-09.

Hechos

El 17 de mayo de 2010 Fundar Centro de Análisis e Investigación A.C., realizó dos solicitudes de información a través del portal Infomex ante la unidad de enlace de PEMEX Exploración y Producción (PEP) sobre la licitación pública 18575062-032-09 que dicha entidad realizó para contratar servicios de obra pública. Entre otra, Fundar solicitó información sobre la evaluación que PEP realizó de la propuesta del licitante ganador.

Como respuestas a esta solicitud, PEP entregó una tabla con una lista de los participantes que concursaron en la licitación, señalando si sus propuestas fueron solventes o no, la información sobre la relación de los participantes en las licitaciones, así como la referencia al fundamento legal que empleó para la realización de la evaluación de la propuesta ganadora.

Ante la falta de una respuesta adecuada de PEP a la solicitud de información realizada, Fundar presentó, de manera electrónica y a través de Infomex, un recurso de revisión ante el IFAI. Esta dependencia, antes de resolver, emplazó a PEP sobre el recurso en su contra para que esta entidad pudiera presentar sus alegatos al respecto.

Los argumentos de PEP fueron que efectivamente se llevó a cabo la entrega de la información requerida según la interpretación que hizo de la solicitud y que en el recurso de revisión Fundar estaba solicitando nueva información añadida a la planteada en la solicitud original, por lo que se incurría en una ampliación y modificación de la litis, lo cual no era válido.

Decisión

Tras el análisis de los argumentos presentados por Fundar y PEP y de la legislación y normatividad aplicable, el IFAI resolvió la entrega de la información requerida en su versión pública, es decir, eliminando aquella información que pudiera ser considerada como reservada o confidencial, en términos de lo dispuesto por los artículos 3 fracción II, 18 y 19 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

A continuación se detalla la argumentación del IFAI. Como establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Petróleos Mexicanos y la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, PEMEX tiene por objeto llevar a cabo la exploración, explotación, la conducción central y dirección estratégica de la industria petrolera y podrá contar con organismos descentralizados subsidiarios para llevar a cabo las actividades que abarca la dicha industria.

Por otro lado, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y sus reglamentos aplican para las actividades de PEMEX y sus organismos subsidiarios que no formen parte de las *actividades sustantivas de carácter productivo*. Esta ley dispone que los contratos se adjudicarán, por regla general, a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública. Estas licitaciones comienzan con la publicación de la convocatoria y finalizan con la emisión del fallo y la firma del contrato. Dicha convocatoria debe establecer las bases en que se desarrollará el procedimiento de licitación incluyendo, entre otra información, criterios claros y detallados para la evaluación de las proposiciones y la adjudicación de los contratos de acuerdo al artículo 38 de la Ley. Para realizar la evaluación de las proposiciones, PEP debe verificar que las mismas cumplan con los requisitos solicitados en la convocatoria de la licitación. Como señala el artículo 39 de esta Ley, la convocante –en este caso PEP– debe emitir un fallo que contenga la relación de licitantes cuyas proposiciones resultaron solventes, describiendo en lo general dichas proposiciones. Dicho fallo debe ser difundido a través de CompraNet –el portal electrónico de compras del Estado– el mismo día en que se emita.

Una vez establecido lo anterior, el IFAI realizó una búsqueda en CompraNet encontrando la convocatoria de la citada licitación, pero no la evaluación realizada de la propuesta ganadora. El análisis de dicha convocatoria mostró que en la misma se determina que PEP debe realizar la evaluación legal, técnica y económica y emitir un resultado en los mismos términos, en el que se expondrán las razones por las que se aceptan o desechan las proposiciones presentadas.

Por otro lado, la Ley Federal de Transparencia y de Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) establece en su artículo 42 que las dependencias y entidades sólo están obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos. De este modo, la obligación de acceso a la información se cumple una vez se pongan a disposición del solicitante dichos documentos. En el caso que nos ocupa, PEP no entregó los documentos que, como se ha señalado más arriba, debía haber producido durante el proceso de licitación. No obstante, elaboró un documento *ad hoc* para dar respuesta a la solicitud que nos ocupa.

Por todo lo expuesto, el IFAI consideró procedente modificar la respuesta de PEP y le instruyó entregar a Fundar el resultado legal, técnico y económico que emitió derivado de la revisión que realizó del proyecto ganador. Además, determinó que la información debía ser entregada en su versión pública, es decir sin la información técnica que se encuentre protegida según lo dispuesto en el artículo 18 fracción I y II de la LFTAIPG por contener datos o información reservada o comercial reservada o datos personales.

Para más información: la resolución del IFAI puede ser consultada por número de expediente (4741; correspondiente al año 2010) en el siguiente enlace (en español): <http://www.ifai.org.mx/Sesiones/Consulta>.

**Estado de la Transparencia y el Acceso
a la Información en las
contrataciones de PEMEX**

se terminó de imprimir en julio de 2012.

La edición consta de 150 ejemplares más sobrantes para reposición.

Edición a cargo de:

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

Durante los últimos 10 años, el régimen de contratación de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y sus organismos subsidiarios ha sufrido modificaciones encaminadas a ampliar la participación de la iniciativa privada en la industria petrolera nacional. Esta fue una de las motivaciones de la Reforma Energética que tuvo lugar en 2008. Sin embargo, cabe preguntarse si la creación de nueva legislación y normatividad en materia de contratación ha venido acompañada de avances contundentes en transparencia y acceso a la información pública sobre los procesos de licitación y contratación de PEMEX, que permita conocer si la asignación y determinación de las condiciones específicas de cada contrato observa, en todo momento, el interés público nacional. Este documento presenta los principales avances y retos que en esta materia existen en la actualidad.