

Foro de Debate sobre la Reforma Energética: Administración y Organización de Petróleos Mexicanos

Señores Senadores del Congreso de la Unión

Con específico orgullo, agradecimiento y responsabilidad acudo ante este histórico y emblemático recinto, para expresar algunos aspectos respecto de la organización y administración de la Industria Petrolera mexicana.

Se trata de acudir brevemente a la descripción y análisis de una empresa fundamental para la vida de la nación, cuya administración y organización obedecen a una serie de peculiaridades verdaderamente interesantes, y todos los que hemos participado en su ámbito, tenemos la responsabilidad de estudiar y proponer.

1. Estructura actual de PEMEX

a) Perfil dentro de la Administración Pública Federal.

Aludir a PEMEX nos coloca en la necesidad de ubicar su posición en la Administración Pública Federal. En efecto, PEMEX o los “PEMEX’s” se ubican en la Administración Pública Paraestatal del gobierno federal.

PEMEX y sus organismos son descentralizados, por lo tanto, cada uno de ellos con personalidad jurídica y patrimonios propios.

Es importante ubicar que su administración y organización a diferencia de la gran mayoría de los organismos paraestatales, no sólo se rigen por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y por la Ley de Entidades paraestatales en los aspectos estructurales; sino que en lo específico, y amen de dicha normatividad se regulan por la Ley Orgánica del Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, y su reglamentación.

Es aquí precisamente donde se haya una peculiaridad notable de la industria petrolera en el ámbito público, y donde surge la existencia de los organismos subsidiarios, que en este tenor, hoy existen:

- PEMEX-Exploración y Producción
- PEMEX-Refinación
- PEMEX-Gas y Petroquímica Básica
- PEMEX-Petroquímica

Además se integran otras empresas paraestatales del sector que integran la industria petrolera.

Un enjambre de esta naturaleza desde luego que es sui géneris en el entorno de la administración pública federal en muy diversos sentidos y con muy diversas consecuencias que impactan directamente en diversos aspectos comerciales, jurídicos, financieros, administrativos de importantes consecuencias.

Foro de Debate sobre la Reforma Energética: Administración y Organización de Petróleos Mexicanos

Desde luego que lo anterior implica una especie de descentralización dentro de la descentralización, pero de índole: administrativa y territorial. Esta estructura no obedece a ningún capricho ni tampoco a la generación espontánea pero sí a diversas circunstancias propias de la Industria del Petrolera Mexicana y a cierta corriente internacional de los años '90, que sugería, sino el desmembramiento si una eventual descentralización.

Se debía por ejemplo, eliminar el congestionamiento de cuestiones operativas en una industria tan compleja con rasgos interesantes de eficiencia y de control inmediato respecto de la propia operación.

Una situación importante que explica la naturaleza y funcionamiento actual de los organismos petroleros es que mientras el órgano de gobierno del corporativo cuenta con representantes del sindicato, esto no ocurre en los organismos subsidiarios.

Por otra parte, es muy interesante observar como en estos organismos subsidiarios participan en cada uno de sus consejos de administración no solamente el Director General de PEMEX sino que también los titulares de los otros Organismos Subsidiarios petroleros.

Lo anterior nos deja en claro que organizacional y administrativamente PEMEX deviene en una suerte de "archipiélago administrativo" en el cual no se puede aludir a un predominio en cuanto al fenómeno de descentralización ni tampoco a un control total de los órganos rectores del propio sector. Como vemos, en PEMEX existe una multitud administrativa, lo cual a su vez provoca una multiplicación excesiva de Órganos Colegiados de gobierno, así como de control y cuestiones con ellas relacionadas.

Aunado a la multitud administrativa se ha venido generando una aparente transferencia de responsabilidades de los funcionarios unipersonales y ejecutivos hacia los órganos colegiados, mientras que las negociaciones y decisiones se quedan en los mandos medios y operativos. Esta situación inhibe la acción, en tanto que implica mayor tiempo, ya que en estos órganos colegiados se toman diversas decisiones ejecutivas y operativas, amén de que en ocasiones estos órganos no cuentan con información suficiente ni con el pulso concreto de los asuntos.

Ya que hemos hecho mención de los mandos medios, es conveniente decir que existe en PEMEX un segmento no fácilmente determinable de mandos medios, en los cuales recae en gran medida el autentico poder de operación y contratación, en detrimento de la eficacia, transparencia y línea de mando adecuada e incluso en detrimento de la rectoría de la propia empresa.

Sin duda, al observar el archipiélago que representa en la actualidad el corporativo y los organismos subsidiarios de la industria petrolera, se observa la elemental

Foro de Debate sobre la Reforma Energética: Administración y Organización de Petróleos Mexicanos

intención de concentrar atribuciones en el propio corporativo con el ánimo de darles coherencia y coordinación a la Industria Petrolera nacional. En este aspecto, se debe tener especial cuidado en no caer en la tentación de concentrar funciones administrativas y de operación de las subsidiarias en el propio corporativo, ya que un corporativo de clase mundial debe ser normativo y esbelto. Además, la experiencia de ubicar en el corporativo diversos servicios, como telecomunicaciones, aduanas u otros, no necesariamente hoy por hoy en PEMEX lo han hecho más eficiente.

No se puede decir en pocas palabras la situación organizacional y administrativa que en general se observa con la estructura actual pero si resultan evidentes y elementales algunos fenómenos:

- Multitud de trámites;
- Conflictos inter orgánicos que complican la acción;
- Eventuales cotos de poder y de enfrentamiento;
- Competencias distorsionadas inter orgánicas;
- Multitud de gastos administrativos;
- Distracción en la práctica de aspectos específicos de los objetivos nacionales de la Industria Petrolera, entre otros.

Un aspecto que no puede dejar de mencionarse es lo relativo a la participación de PEMEX como integrante del sector energía del gobierno federal.

La fuerza de la coordinadora sectorial en el esquema del gobierno federal juega un papel complejo muy importante, y como puede resultar positivo también puede resultar altamente distorsionador de la rectoría de la empresa, e incluso de la propia operación empresarial, ya sea por demasiada injerencia como por la distorsión en la línea de mando, pero también pudiera ser por falta de claridad de la políticas específicas.

En el caso de PEMEX, no cabe duda que como empresa petrolera que tiene un gran impacto en la económica nacional, sus mandos deben tener un alto perfil; esto ocurre en muy diversas naciones con industria petrolera. Empero, se debe tener específico cuidado en que los aspectos propios de una directriz específica y operación concreta no sean vulnerados por instancias centrales que no tengan relación directa, concreta y responsabilidad de operación de que se trate.

Uno de los aspectos que es lugar común de reflexión, se ubica en la necesidad de otorgar a PEMEX y a sus subsidiarios mayor autonomía operativa y de administración, y no sólo autonomía de gestión, evitando así la multitud de instancias. En la propuesta del ejecutivo, en efecto se le otorga mayor flexibilidad a PEMEX en el ámbito de deuda pública y en el aspecto presupuestal, no obstante, no se le otorga la autonomía real, respecto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Publica en diversos ámbitos presupuestales y administrativos en general. Basta mencionar que tan solo el año pasado tuvieron verificativo ocho adecuaciones de ministración presupuestal ante la SHCP.

Foro de Debate sobre la Reforma Energética:
Administración y Organización de Petróleos Mexicanos

También en el aspecto de la autonomía llama inmediatamente la atención la propuesta del ejecutivo en el sentido de que el titular del propio poder ejecutivo estaría en aptitud jurídica de crear y eliminar organismos subsidiarios, lo cual evidentemente incide en un muy amplio margen de acción; dicho aspecto si bien encuentra acomodo legal en nuestro régimen, se debe tener específico cuidado en que no se interprete en la práctica, el otorgamiento de un margen de arbitrariedad que vulnere a Petróleos Mexicanos en su conjunto, ya sea en su patrimonio o en su operación.

2. Procedimientos contractuales de adjudicación

Por lo que hace al modelo de contratación de bienes y servicios, un aspecto muy delicado y también muy importante es el esquema que nuestra legislación regula de la licitación pública como regla general para la contratación de bienes y servicios.

En este sentido, desde luego que existen muy diversos ámbitos en los cuales este asunto cobra especial gravedad, y no podemos dejar de mencionar la muy probable concurrencia de elementos de corrupción en estos procesos, de manera relacionada también es fácil allegar elementos que hacen suponer eventuales conflictos de intereses de servidores públicos en diversos negocios, que la normatividad por mas compleja que sea, en el esquema actual no necesariamente resuelve y que incluso los pudiera alentar, hasta llegar a eventos evidentemente delictivos y porque no decirlo también de evidente crimen organizado en donde se involucran agentes de la sociedad en segmentos nacionales y también regionales.

Es fundamental tener presente que el método de adjudicación a través de licitación pública en algunos mercados internacionales no sólo resulta ineficaz y desde luego entorpecedor sino que además se presta a fenómenos de colusión en contra de los intereses de Petróleos Mexicanos y del país.

Es altamente conocido por ejemplo que en el mercado de buques se identifica con toda claridad en todo el mundo quienes y que características tienen los armadores y también que dificultades presenta para el mercado la propia normatividad que en la materia.

Es el caso, que cuando Petróleos Mexicanos procede a los actos preparatorios para una licitación pública para la contratación de buques, se enfrenta a la prácticamente inexistencia de armadores nacionales y una oferta nacional francamente baja, y en la cual pudiera existir la especulación en cuanto al eventual juego de intereses políticos y económicos, no del todo transparentes.

De otra parte, en el mercado internacional de buques al enterarse de las necesidades de Petróleos Mexicanos que, dichos sea de paso, es con mucho la naviera más grande e importante del país, se frotran las manos y en diversas ocasiones tratan de maximizar sus costos los grandes empresarios mundiales que

Foro de Debate sobre la Reforma Energética: Administración y Organización de Petróleos Mexicanos

dominan dicho ambiente. Es muy claro que el resultado de algunas actitudes de los grandes consorcios de buques, al coludirse, entre ellos y en ocasiones, eventualmente con servidores públicos, redundan en un sobre precio muy elevado que paga PEMEX en detrimento de los recursos del país.

Por lo anterior, el marco regulatorio que rige a la industria petrolera no responde los nuevos tiempos, las restricciones existentes en la Ley de Adquisiciones, obra públicas y servicios restan eficiencia en la toma de decisiones, se traducen en numerosos trámites y requerimientos que merman la capacidad de respuesta a la entidad, provocando retrasos e ineficiencia.

En este sentido en efecto la reforma propone establecer un marco jurídico propio en las materias de adquisiciones y obra pública para las actividades de la industria petrolera, que dará mayor certidumbre en la contratación de servicios, permitirá lograr importantes ahorros respecto al esquema actual de contratación, incentivará la utilización de tecnologías más avanzadas con lo que otorgará a PEMEX una mayor flexibilidad.

3. Protección de los Bienes Nacionales

Un aspecto fundamental es también tener específico cuidado en conservar las medidas corporativas exitosas. Hoy en día, en la comercialización de los productos petroleros en el escenario internacional se aplica un esquema en virtud del cual en la verificación de operaciones comerciales internacionales no se expone los bienes de la nación que administra PEMEX ante la eventual injerencia de jurisdicciones internacionales o bien de otras nacionales. Dicho esquema ha sido en las últimas décadas funcional y como tal protege a la nación de los embates de otras potencias y de eventuales conflictos que pudieran tener verificativo ante circunstancias mercantiles.

Hace algunos lustros ante problemas de deuda pública nacional o bien conflictos específicos con motivo de operaciones comerciales con productos petroleros se ponía en riesgo el patrimonio de los mexicanos ante eventuales actividades de contrapartes de otras naciones. El esquema hoy prevaleciente que existe es efectivo y racional, por lo que se debe tener específico cuidado de no vulnerar el velo corporativo establecido en la industria Petrolera y que ha mostrado plena vigencia.

4. Servicios Personales

El tema laboral es de enorme dimensión e impacto en PEMEX. Tienen verificativo, complejos e impactantes problemas de muy diversas aristas. En este ámbito se debe mencionar que es muy claro que en diversas ocasiones los perfiles de la plantilla laboral no corresponden a las necesidades de la empresa o de las líneas

Foro de Debate sobre la Reforma Energética: Administración y Organización de Petróleos Mexicanos

legítimas del negocio. Además parte importante de la plantilla laboral es de baja especialización. Asimismo, desde el año 2000 el gasto corriente de servicios personales ha crecido en un 34%. También destaca que existen más miles plazas sin materia de trabajo.

Con el indiscutible respeto que se merecen los trabajadores al servicio de PEMEX, su sindicato nacional y desde luego el contrato colectivo respectivo, se debe reconocer el enorme costo financiero directo e indirecto de dicha relación laboral. Aquí es menester introducir con enorme sensibilidad y buen juicio, amplios y específicos criterios de productividad en el propio contrato colectivo de trabajo.

También es importante mencionar que llama la atención que en el fondo de pensiones de PEMEX (FOCAPE) nunca fue capitalizado, aquí también se requiere plantear un régimen de pensiones independiente.

5. En materia de control

No cabe duda que el tema relativo al control es una pieza fundamental de cualquier institución pública pero sobre todo en aquellas que tienen una gran complejidad técnica u operativa o de volumen y que además manejan verdaderamente grandes cantidades financieras, como es el caso de la industria petrolera mexicana.

En materia de control, en diversas vertientes resulta útil que los órganos de control y vigilancia sean exógenos respecto su designación, como es el caso de los titulares de los Órganos Internos de Control y la intervención directa de la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación.

El problema está sin duda en cuestiones muy específicas en materia de control:

- Cuando integrantes de los Órganos Internos de Control están “amañados” o en contubernio” con servidores públicos auditados;
- Cuando los funcionarios designados no cuenten con criterio jurídico, industrial y de servicio publico, en sus decisiones de operación;
- Cuando las instancias de control no tienen alineada en su conciencia y su trabajo el cumplimiento de los objetivos de la Industria Petrolera nacional;
- Cuando por falta de estructura, de personal, de recursos financieros, los Órganos Internos de Control no cuentan con el apoyo para actuar.

Conforme a lo anterior, en el ámbito de control resulta fundamental adoptar las siguientes medidas:

- La creación del Comité de auditoría que integre a los titulares de los OIC, sin interferir en el mando y responsabilidad de los titulares;

Foro de Debate sobre la Reforma Energética:
Administración y Organización de Petróleos Mexicanos

- Brindarle fortaleza a las acciones preventivas que inciden en mejoras efectivas;
- Apoyar a los OIC en cuanto a la decisión de sus integrantes a todo nivel y respaldo económico a la operación;
- Fortalecer la vinculación y compromiso del ministerio público federal con las instancias de control y jurídicas de PEMEX para evitar impunidad;
- Hacer una revisión auténtica de la normatividad interna de PEMEX para que el exceso de control no inhiba la acción;
- Generar una autentica coordinación ejecutiva, operativa de política sana, respetando los diferentes ámbitos de competencias respecto de las instancias rectoras de la Secretaría de la Función Pública; los Órganos Internos de Control de la propia Secretaría de la Función Pública; la Auditoría Superior de la Federación y las auditorías externas

6. Agudo retraso en infraestructura y mantenimiento.

Por lo que hace a la administración de los bienes y los servicios, el ámbito es verdaderamente muy complejo.

La planta industrial de PEMEX, sin duda, es de las más amplias en el territorio nacional pero también de las más costosas. Debemos tener claro que es muy elevado el costo que requiere PEMEX para su renovación y mantenimiento constante. No podemos dejar de mencionar que muy diversos eventos que ocurren en la industria petrolera y que han costado la vida de muchos seres humanos amen de consecuencias catastróficas, en alguna medida se deben a la falta de inversión en mantenimiento e infraestructura en PEMEX. Lo anterior es delicado e invita desde luego a reflexionar en otros aspectos relacionados con PEMEX muy trascendentales, tal es el caso de la reforma fiscal.

En esta materia, PEMEX Refinación enfrenta serios rezagos en la construcción de infraestructura, tanto por la insuficiencia de la que el país requiere, como por la situación de la existente.

Por ejemplo, el país importa cuatro de cada 10 litros de gasolina que consume. De no aumentar la capacidad de refinación, para el año 2015, las importaciones podrían alcanzar 489 miles de barriles diarios, es decir, la mitad de la demanda nacional.

Se estima que dada la declinación de los yacimientos que se explotan actualmente y a los costos crecientes de los nuevos campos, tanto la generación de recursos como la renta petrolera, serán complicados de sostener en los próximos años. Con la reforma se podrá renovar y expandir a una mayor velocidad la red de ductos y en general el sistema de transporte, almacenamiento y distribución de petrolíferos y petroquímicos básico, se apoyaría a PEMEX para ampliar su capacidad de refinación con el apoyo de los sectores social y privado, con lo que

Foro de Debate sobre la Reforma Energética: Administración y Organización de Petróleos Mexicanos

se fomentaría inversión en el territorio nacional, detonando además un efecto multiplicador para el crecimiento industrial y la provisión de empleos.

CONCLUSIONES

1. Diseñar una empresa autónoma totalmente integrada, con un corporativo normativo y subsidiarias especializadas particularmente en el ámbito de la comercialización. El corporativo debe ser esbelto y por unidades de servicio diseñadoras de política.
2. Ya que el actual modelo de organización de la Industria Petrolera resulta costoso se deben buscar formulas concretas en lo inmediato que revisen los aspectos, tales como: simplificación administrativa; regulación administrativa; autentica descentralización operativa; y rectoría efectiva de mandos superiores, por citar algunos fenómenos.
3. Modificar el modelo de licitación pública para evitar de acuerdo a las mejores prácticas internacionales, los ensayos de contubernio contra PEMEX y contra México, con eventuales prácticas de corrupción que elevan los precios en algunos mercados como el de los buques.
4. Otorgarle mayor autonomía a las instancias de transparencia y combate a la corrupción con autentico apoyo a las instancias de control y la participación de la sociedad, como pudiera ser un modelo tipo Ombudsman.
5. Vincular los mecanismos de control y de gestión a la productividad y desempeño de los trabajadores. Asimismo, se debe modernizar la relación laboral, estableciendo contratos de desempeño y productividad, amen, de nuevas fórmulas de contratación para labores de mantenimiento y servicios.
6. Elaborar un programa con el sindicato para abatir el número de trabajadores sin materia de trabajo y establecer formulas externas de contratación, mediante terceros, e incluso cooperativas o incubación de empresas, siempre con la participación del sindicato, así como de instancias de control y fiscalización.
7. Establecer un sistema de información oficial de la industria petrolera que le permita a los mandos conocer el funcionamiento e indicadores de las diversas empresas, con lo cual se elimine cotos de poder que inhiben las tomas de decisiones y la óptica de PEMEX de manera global y univoca.
8. En cuanto a adoptar mejores prácticas no se deben hacer imitaciones extra lógicas de modelos que no corresponden a nuestra idiosincrasia pero tampoco tenerle miedo al cambio para evolucionar y estar en la punta de la

Foro de Debate sobre la Reforma Energética:
Administración y Organización de Petróleos Mexicanos

tecnología, acorde a nuestros mercados, necesidades y antecedentes nacionales.

Señores legisladores
Señoras y señores

Petróleos Mexicanos es una formidable empresa pública, ejemplo en muy diversos aspectos de eficacia y de eficiencia, pero también con severas complejidades, entre ellas administrativas.

Lo que la reforma propone es sólo una pincelada de la ruta y las medidas que nos parecen indispensables para el país, ya que repercute la buena administración de PEMEX en la economía nacional y también en el orgullo de ser mexicanos.