

La guerra del fuego
Políticas petroleras y
crisis energética en
América Latina

Guillaume Fontaine y Alicia Puyana, Coordinadores

La guerra del fuego

Políticas petroleras y crisis energética en América Latina



© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2-) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador

Avenida Colón y Juan León Mera

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 2903 763

www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN:

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Quito, Ecuador, 2008

1ª. edición: marzo, 2008

Índice

| | |
|---|----|
| Presentación | 9 |
| Introducción La investigación latinoamericana ante las políticas energéticas | 11 |
| <i>Guillaume Fontaine y Alicia Puyana</i> | |
| PRIMERA PARTE CONTEXTO INTERNACIONAL | |
| Ventajas para la integración energética de América del Sur | 33 |
| <i>Jesús Mora Contreras</i> | |
| El rediseño de los sistemas de gobernanza petrolera en el Ecuador y Venezuela | 53 |
| <i>Marc Le Calvez</i> | |
| Nuevas tendencias en la seguridad energética mundial y sus impactos en América Latina | 75 |
| <i>Bertha García Gallegos</i> | |
| SEGUNDA PARTE DIMENSIONES ECONÓMICAS Y FINANCIERAS | |
| Mercado mundial de dinero y renta petrolera (1997-2007) | 97 |
| <i>Carlos Morera Camacho y José Antonio Rojas Nieto</i> | |

| | |
|---|-----|
| El petróleo y el crecimiento económico mexicano: ¿Un recuento de oportunidades perdidas? | 129 |
| <i>Alicia Puyana y José Romero</i> | |
| Evolución y perspectivas del <i>upstream</i> de gas natural en Bolivia | 147 |
| <i>Mario García Molina y María Fernanda Murcia</i> | |
| TERCERA PARTE | |
| PROBLEMAS SOCIALES | |
| ITT: un problema de gobernanza para el Ecuador | 169 |
| <i>Guillaume Fontaine</i> | |
| La reorganización de Petróleos Mexicanos. Visiones encontradas sobre la gobernanza de una empresa pública (1989-2006) | 195 |
| <i>Isabelle Rousseau</i> | |
| CUARTA PARTE | |
| CONFLICTOS AMBIENTALES | |
| (In)sostenibilidad de los hidrocarburos en la cuenca amazónica peruana | 219 |
| <i>César Leonidas Gamboa Balbín</i> | |
| Gobernanza ambiental, conservación y conflicto en el parque nacional Yasuní | 241 |
| <i>Paúl Cisneros</i> | |
| Huaorani: mundos paralelos, mundos superpuestos y submundos | 259 |
| <i>Iván Narváez Q.</i> | |
| Presentación de los autores | 285 |

La reorganización de Petróleos Mexicanos. Visiones encontradas sobre la gobernanza de una empresa pública (1989-2006)

Isabelle Rousseau*

Resumen

En un entorno en el que se multiplican las incertidumbres y los riesgos en los planos económico, geopolítico y climático, las compañías petroleras – nacionales e internacionales – han buscado racionalizar sus estructuras organizacionales para resistir mejor a la competencia. Es el problema que enfrenta Pemex, la paraestatal mexicana que ocupa el tercer rango a nivel mundial en términos de producción de petróleo. Pero ahí, el proceso de reformas es delicado: implica cambios a la Constitución en un momento que, por el proceso de democratización del país, ninguna fuerza domina el tablero político.

Desde el inicio de los años noventa, los diversos equipos encabezando Pemex se han esforzado en contestar las preguntas siguientes: En este contexto, ¿cuáles son las modalidades organizacionales que permitirían a Pemex a la vez conservar su estatuto de empresa estatal y, por otro lado, funcionar bajo las modalidades y los criterios en vigor en el sector privado? De manera más concreta, ¿cómo estimular un entorno de mercado en un ámbito monopolístico sin modificar el texto constitucional? ¿cómo forjar una nueva cultura de empresa cuando el todo poderoso sindicato petrolero funciona en base a una lógica corporativista? y, ¿cómo introducir criterios de responsabilidad social cuando las tradiciones discrecionales han estado imperando?

Frente a las respuestas que los diversos responsables han aportado ¿qué evaluación podemos hacer, hoy en día, de las reformas realizadas?

Palabras clave: reforma organizacional e institucional, gobernanza del sector petrolero, gobierno corporativo, responsabilidad social de empresas petroleras.

* Profesora Investigadora del Colegio de México/Centro de Estudios Internacionales (México).

Introducción

El porvenir de las empresas nacionales de los países exportadores de hidrocarburos depende fundamentalmente de la manera en que logran insertarse en la industria petrolera internacional. Después de asumir con cierto éxito la misión que les fue asignado en los años sesenta, hoy en día deben demostrar una importante capacidad de adaptación y de flexibilidad para sobrevivir en un entorno – nacional e internacional – cada vez más incierto y competitivo. Además, en los años ochenta, les ha tocado sujetarse a las nuevas orientaciones de la política económica de su país: reestructuración industrial, apertura a los mercados internacionales, nuevas concepciones sobre la productividad y la competitividad, austeridad en el gasto gubernamental y, sobre todo, una nueva visión de la función y del tamaño del Estado.

Sin embargo, en México, por diversas razones, la modernización del sector petrolero ha sido bastante complicada y lenta. El contexto histórico – la nacionalización del petróleo el 18 de marzo del 1938, que fue asimilada a la reconquista de la dignidad y de la soberanía del país – sigue teniendo una gran fuerza simbólica.¹ Además, la transición a la democracia en el país complica la situación (y la toma de decisiones): el Congreso está dividido entre tres grandes fuerzas iguales. Cualquier cambio que requiera una modificación de la Constitución (como sería el caso para una reforma real del sector petrolero) debe ser ratificado por las dos terceras partes de los miembros del Congreso (diputados y senadores) a nivel federal y por la mayoría absoluta de los representantes en los congresos locales. En fin, la carga fiscal confiscatoria que pesa sobre la paraestatal le ha impedido modernizarse.

Pemex es un agente financiero del gobierno mexicano, contribuye en promedio con el 35 % de las recetas fiscales de la nación. El papel de la

1 Petróleos Mexicanos fue creada por decreto presidencial el 7 de junio de 1938. Funge como una empresa descentralizada del gobierno federal, con carácter técnico, industrial y comercial y con personalidad jurídica y patrimonio propio. Debe dedicarse a administrar, aprovechar, transformar, comercializar y conservar un recurso no renovable de interés para la soberanía nacional y de gran trascendencia en la estructura económica del país.

renta petrolera es tal que, por un lado, la empresa debe endeudarse para poder invertir en proyectos petroleros (y lo está haciendo mediante esquemas muy onerosos, a través de los Proyectos de infraestructura diferidos en el registro del gasto (Pidiregas); por otro lado, privilegia, en su cartera de inversiones, el segmento de la producción sobre la reposición de reservas u otros proyectos que no tienen un impacto inmediato sobre la exportación de crudo y la generación de divisas. Esto ha incidido en una muy grave disminución de su patrimonio, en 2004 fue declarada en quiebra técnica. Paralelamente, el nivel de reservas ha disminuido de manera drástica: al ritmo de extracción actual, se calcula que quedan 9,2 años de reservas probadas. Por si no fuera poco, el yacimiento gigante de México, Cantarell, ha llegado a su pico; desde 2005, su producción está decayendo; en 2007 dejó de producir 200.000 barriles por día (b/d), en promedio.

Es cierto que, a pesar de esto, Pemex sigue siendo una compañía muy importante en términos de producción ya que es la tercera empresa (con 3,2 millones de b/d) a nivel internacional y hace de México el sexto productor a nivel mundial. Además, es una compañía que sigue siendo una máquina extraordinaria para “hacer dinero”. Sin embargo, no se puede aplazar mucho más una reforma verdadera que dé un nuevo impulso a la industria, si se quiere evitar que, dentro de poco, México se convierta en un país importador de crudo.

En tal contexto histórico, simbólico y político, las preguntas a las que se enfrenta Pemex son, entonces, las siguientes: ¿cómo ser una empresa competitiva e insertarse de manera eficaz en el proceso de modernización y de internacionalización de la economía del país, sin infringir los principios claves de la Constitución ni golpear la idea de soberanía nacional? ¿cómo buscar un mejor equilibrio entre dos racionalidades opuestas: la nacional y la empresarial? y ¿cómo realizar las reformas necesarias para pasar de manera gradual del estatuto de “aparato estatal protegido” al de “compañía petrolera”, capaz de generar el ingreso óptimo y de resistir a las reglas de la competición en el marco de una industria globalizada?

Por razones históricas y por los limitantes constitucionales, desde finales de los años ochenta, para los diversos grupos que han dirigido Pemex, la reorganización de la empresa petrolera y la reorganización del entramado institucional son las formas más adecuadas para encarar la ineficiencia

de la empresa. La pregunta que los reformadores se hicieron fue la siguiente: ¿cuáles son las modalidades organizativas que permiten a la empresa conservar su estatuto jurídico y funcionar, a la vez, acorde a los criterios en vigor en el sector privado?

Entre 1989 y 1992, la industria petrolera ha sido objeto de grandes modificaciones. Recordaremos primero las características de estas reformas para, luego, intentar una evaluación en términos de “buena gobernanza” petrolera.

Pemex: entre el monopolio de Estado y la lógica de mercado (1989-1992)

Después de un fuerte debate entre los especialistas del sector acerca del futuro de Pemex (1989-1991), se decidió que había que conservar el estatuto legal de la paraestatal y, al mismo tiempo, crear un entramado institucional propicio a la competencia. Consistía en fomentar una racionalidad de mercado en un entorno monopólico (monopolio de Estado) y privilegiar los criterios económicos sobre los políticos en la gestión de la empresa (maximizar los beneficios, una mayor calidad en la producción, etc.). Se optó por focalizar Pemex en el *core business* (la exploración y la producción de crudo) en detrimento de actividades de transformación de los hidrocarburos o ciertos servicios ligados al gas natural. Se pretendía preservar el monopolio de Pemex en el *upstream* (río arriba) y abrir el *downstream* (río abajo) a la inversión privada, nacional o internacional. En la opinión de los reformadores, era una manera de deshacerse de áreas ajenas a la industria petrolera: la empresa de construcción, el Instituto de Ingeniería y otras actividades de servicios y de logística – áreas que fueron subcontratadas a compañías privadas (en particular norteamericanas). Si bien se trataba de una privatización parcial de las actividades periféricas, era una medida dotada de un valor estratégico y político muy diferente a aquella que hubiese consistido en vender todo o parte de los activos centrales.

Algunas medidas precisas aseguraron la implementación de esta meta. La reforma de 1992 dividió a Pemex en un corporativo y cuatro subsidia-

rias e introdujo una gestión en líneas de negocio. Cada subsidiaria tuvo a partir de este momento que asumir sus responsabilidades propias (en lo financiero, patrimonial, jurídico, etc.); era una manera de identificar mejor y separar las entidades funcionales de las deficitarias. La reestructuración de Pemex se asentó en la Ley orgánica de Pemex y organismos subsidiarios de julio de 1992, lo cual dificultaría cualquier retroceso. Se introdujeron también los “costos de transacción” para eliminar toda subvención de parte del Estado y simular la formación de un mercado.

Paralelamente se elaboró un sistema de regulación – un arsenal de leyes, reglamentos y nuevas instituciones – para favorecer una competencia con reglas claras y transparentes. Se implementaron dos tipos de reglamentos: los genéricos – idénticos cualquiera sea el sector – y los reglamentos específicos al ramo industrial considerado. Los primeros, fundados en el principio de la desconfianza, pretenden poner bajo tutela el comportamiento administrativo (obras públicas, compras, funcionarios) y los segundos, enmarcar el funcionamiento del mercado (la Ley federal de competencia económica (LFCE), la Comisión federal de competencia (CFC), las diversas leyes y reglamentos del gas natural). Asimismo se creó la Comisión reguladora de energía (CRE) para adecuar la industria del gas natural (y de la electricidad) a los imperativos del mercado, en la medida en que se quería abrir el *downstream* (río abajo) del gas natural a la inversión privada. Se trataba pues de favorecer una mayor competencia, brindar mejores servicios, promover la utilización de combustibles propios y, sobretodo, proteger las inversiones privadas de las posibles arbitrariedades de Pemex o del gobierno. Además, se establecieron los precios del gas natural en función de las condiciones de un mercado internacional competitivo (el mercado del sur de Texas vino a ser la referencia de mercado: el *Houston Ship Channel*).²

Igualmente, la administración de Pemex alentó la internacionalización. Al respecto, se creó una empresa pública dotada de una personalidad jurídica propia: Pemex Comercio Internacional S. A. de C.V. (PMI, por sus siglas), para comercializar los productos petroleros mexicanos en el mercado internacional y afrontar los desafíos debidos a la volatilidad

2 Los precios del gas en el mercado estadounidense serán el *benchmark* para los precios mexicanos.

del mercado petrolero internacional.³ Era necesario romper con la filosofía tradicional que, sin preocuparse por los costos económicos o por las oportunidades de negocio, buscaba únicamente deshacerse de los excedentes de la producción local. Al valorizar el concepto de utilidad, PMI quería optimizar los beneficios en todo tipo de transacciones comerciales - producción, refinación y distribución.⁴

Por otro lado, PMI inauguraba un nuevo estilo de gestión con el fin de fomentar una verdadera cultura empresarial. Organizada en *Profit Centres* (centros de negocios) fluidos y flexibles – pequeños grupos responsables de una línea de productos para su comercialización – se privilegiaron las relaciones horizontales entre las diferentes categorías de personal sobre la jerarquía, con el objeto de responsabilizar y motivar al personal.⁵ La descentralización – en los roles y la toma de decisión – debía permitir evaluar mejor el desempeño de cada *profit center*. A través del programa ADR (Atraer, desarrollar y retener personal de excelencia), la profesionalización de los cuadros (y aun de las secretarías) fue un *must*. Es de notar que esta empresa no incluya ninguna organización sindical, al contrario de Pemex cuyo sindicato ha tenido un papel reactivo a las reformas modernizadoras (Somuano, 1994).

Obviamente, el tamaño reducido de PMI (menos de 200 empleados) favorecía esta modalidad organizacional.

Esta gran reforma administrativa fue guiada por criterios económicos: poner en orden las cuentas de la empresa sin trastocar el papel fiscal de Pemex, promover la transparencia de los subsidios al obligar cada subsidiaria a responsabilizarse por sus bienes y acciones y evitar proteger entidades ineficaces. También buscó establecer un entorno de mercado (costo de oportunidad, precios y tarifas acordes a precios internacionales, etc.) y

3 Constituida bajo la modalidad de una sociedad anónima de capital variable en la que Pemex participa con el 85 % del capital social, el Banco de Comercio Exterior (Bancomext) con el 7, 5 % y Nacional Financiera (Nafin) con el 7, 5 %.

4 Esto condujo a PMI a aumentar la naturaleza y el número de sus operaciones (de flete, por ejemplo).

5 Estos *profit centers* muy fluidos evitan la creación de una burocracia; además las reuniones de trabajo mezclan indiferentemente los cuadros medios y los cuadros superiores. Finalmente es de notar que los ex trabajadores de Pemex (habitados a una cultura autoritaria) nunca pudieron adaptarse a este estilo moderno. (Cf. Somuano, 1994).

fomentar la competitividad: colocar a los diferentes actores en situación de competencia (tanto las subsidiarias como su personal) para que cada línea de negocio maximice sus beneficios. A nivel oficial, es solamente con la administración de Vicente Fox (2000-2006) que esta reorganización será sujeta a crítica.

La visión empresarial de la reorganización de Pemex (2000-2006)

A partir de diciembre de 2000, el nuevo equipo encabezado por Raúl Muñoz Leos se empeñó en desarrollar una concepción totalmente empresarial, opuesta en muchos aspectos a la concepción económica de los equipos anteriores. Desde el inicio, las señales fueron obvias. El presidente Vicente Fox nombró a un empresario exitoso a la cabeza de Pemex que se esmeró en aplicar la ortodoxia empresarial para que “Pemex logre éxito, clase mundial y excelentes resultados”, sin dejar de ser una empresa de Estado. Intentó también introducir a cuatro empresarios entre los más importantes del sector privado en el Consejo de administración de la paraestatal.⁶ Esta medida no logró prosperar. En su mayoría, el personal ejecutivo de la empresa (del corporativo y de las subsidiarias) provenía del sector privado, hombres de confianza de Raúl Muñoz Leos – o bien del presidente Vicente Fox – muchos tuvieron una larga y exitosa experiencia en el sector privado. Fueron nombrados para introducir criterios de gestión semejantes a los que imperan en el sector privado de manera a “bajar los costos y aumentar la productividad de la compañía que les tocaba dirigir”.⁷

Desde el inicio, Muñoz Leos consideró que la carencia de recursos humanos preparados y la falta de recursos financieros consistían dos de los problemas fundamentales de la empresa, además de ser sometida a criterios políticos sexenales (Muñoz Leos, 2006). Con un especial énfasis sobre la cuestión de los recursos humanos, quiso promover y también responsabilizar el departamento de recursos humanos, implicándolo en los

6 El ingeniero Raúl Muñoz Leos fue el presidente de Dupont-México.

7 Entrevista del 02/10/06, México D.F.

resultados de la compañía. Asimismo, intentó establecer una mejor comunicación entre las direcciones y los departamentos para forjar un equipo unido que conozca, comparta y luche a favor de los mismos objetivos. Sin embargo, fiel a los principios que han guiado el gobierno de Vicente Fox, el nuevo equipo de Pemex fue adepto de las recetas de la “nueva gestión pública”. A semejanza de cualquier entidad administrativa, Pemex tuvo que aplicar el nuevo programa “Modelo estratégico para la innovación y la calidad gubernamental” diseñado en la Oficina de la innovación gubernamental que depende de la Presidencia de la República. Se implementaron varios cursos de capacitación de personal en las subsidiarias, enfocados a desarrollar y utilizar indicadores de desempeño; buscaron implementar mecanismos de control orientados a evaluar los resultados. El Corporativo de Competitividad – a cargo de Othón Canales – lo ejemplificó.

Conscientes del peso del Sindicato de trabajadores petroleros de la República mexicana (STPRM) en la reforma petrolera, Muñoz Leos y su equipo intentaron acercárselo. No tuvieron gran éxito. Por un lado, afiliados al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y comulgando en el ideal revolucionario, los líderes sindicales desconfiaban de los nuevos dirigentes afiliados al Partido de Acción Nacional (PAN) – un partido que tiene fama de ser una formación política católica, favorable a los Estados Unidos y a los hombres de negocios. Pero sobre todo pesaba sobre el Sindicato la amenaza del *Pemexgate*. Acusado de haber financiado ilegalmente la campaña electoral del candidato priísta – Francisco Labastida Ochoa – el Sindicato estaba públicamente desacreditado y algunos de sus líderes estaban enjuiciados, lo cual dificultaba la relación. Según relata Muñoz Leos, el presidente Fox cometió errores que fueron fatales. El sindicato no sólo no propició la reforma pero además provocó la renuncia de Muñoz Leos, a finales de 2004.

Aun cuando el nuevo equipo comulgó con ciertos aspectos de la reforma emprendida en los años noventa – el tejido institucional creado para fomentar un entorno de mercado: transparencia en los subsidios, orden en las finanzas de la empresa, etc. – sin embargo criticó fuertemente las modalidades organizacionales empleadas (la división de Pemex en subsidiarias), por menospreciar la importancia de la cadena de valor de la

industria (que va desde la exploración del crudo hasta la venta de gasolina o la fabricación de plástico) y beneficiar al proveedor - Pemex Exploración y Producción (PEP). En su opinión, esta reorganización logró enemistar a los actores (subsidiarias) dificultando la coordinación en el trabajo: cada subsidiaria tiene intereses y necesidades diferentes y busca maximizar sus ventajas comparativas y sus beneficios. Por su lado, el Corporativo no ha tenido la capacidad suficiente para jugar un papel de coordinador central. Sin embargo, el nuevo equipo no logró revertir la nueva modalidad organizacional.

Además, este equipo se comprometió a vincular los recursos petroleros con el desarrollo de la industria nacional. El Programa sectorial de energía 2001-2006 planteaba incrementar las inversiones en el sector del procesamiento para cubrir las necesidades internas y dejar de importar petrolíferos (gas LP, gasolinas, diesel y combustóleo) y petroquímicos. Por otro lado, se anunció la construcción de dos nuevos complejos petroquímicos de gran tamaño y clase mundial: uno en Coatzacoalcos (Veracruz) y otro en Altamira (Tamaulipas). Este proyecto – conocido como el Proyecto Fénix – se haría mediante una coinversión entre el sector privado y Pemex, por la cantidad de 3.000 millones de dólares (USD), lo cual permitiría al país ahorrar hasta 4.000 millones de USD, al dejar de importar diversos productos petroquímicos (en particular etileno y sus derivados). El Proyecto Fénix murió antes de haber nacido, fue cancelado a principios de julio de 2005 sin que mediaran explicaciones al respecto.

También, el equipo foxista prometió otorgar un papel más importante a las compañías privadas nacionales en el sector de la construcción y de los bienes de capital, que parecía ser más favorable a las compañías extranjeras - principalmente estadounidenses. Sin embargo, los Contratos de servicios múltiples (CSM) no cumplieron con esta promesa que atrajeron finalmente a las Compañías petroleras independientes (CPI). Al igual, la idea de una mayor autonomía de Pemex en el plano presupuestal y normativo han sido evocadas, pero no hubo avances al respecto.

A pesar de las declaraciones, durante la gestión de Vicente Fox, los cambios han sido mínimos. Aunque, los anuncios – no se concreten – no dejan de tener consecuencias. Emiten mensajes negativos hacia los demás

sectores (en particular los inversionistas y los industriales). Por un lado, la incertidumbre relativa a la estabilidad de las formas de organización debilita las relaciones económicas y tiene costos en términos de credibilidad industrial, por otro lado, recalca que la empresa está sujeta a los vaivenes de la política. Resalta asimismo la urgencia de forjar una política industrial y empresarial ausente de los sobresaltos debidos a los asuntos políticos.

¿Qué balance podemos hacer de estas dos visiones reformadoras?

Dos visiones de la reforma y un balance

Estas dos visiones comparten algunas ideas, por ejemplo, ambas aceptan los principios ligados a la lógica de mercado y de una industria globalizada. Por otro lado, ambas se han encaminado a cambiar el fenómeno organizacional dentro de los límites que marca la Constitución, sin embargo las diferencias son notorias.

Lo hemos recalcado, la reorganización de los años noventa buscó fomentar la competencia sin pretender destruir la estructura de derechos de la empresa. Centró la modernización de la empresa y de la industria petrolera en lo organizacional más que en el régimen de propiedad. A pesar de esto, la opinión pública no lo anotó; los partidos de oposición, en particular, acusaron al gobierno por su intención implícita de “vender” la totalidad de la empresa.

En cambio, el modelo que enarbó el equipo de Fox emana de una concepción diferente: según piensa, sólo la propiedad privada puede crear incentivos que propicien la eficacia económica máxima. Este equipo hubiera modificado la estructura de derechos si la Constitución lo hubiera permitido. Como aparato administrativo, la empresa de Estado, según esta visión, está ligada a las modalidades del funcionamiento del sistema político, a las derivaciones burocráticas. Lo cual explica la ausencia de incentivos del personal y consecuentemente, la ineficacia de la empresa pública.

La diferencia entre estos modelos descansa sobre una visión distinta de las empresas públicas. El primero acepta que el Estado sea un referen-

te importante. Por ejemplo, nunca cuestionó el papel fiscal y social de Pemex. Es más, la división de Pemex cuidó que la renta recayese entre las manos del Estado. Cuestionó solamente la extensión otorgada a la noción de Estado – confundida indebidamente con el gobierno (en turno). En cambio, la segunda visión – a partir del 2000 – asimila los criterios de gestión de una empresa pública a los de una compañía privada. Por esto, se ha insistido en la necesidad de recuperar la unidad de la empresa y de evitar toda fuente de conflicto potencial (la unidad de objetivos es el sustento de la eficacia empresarial). También explica la visión distinta sobre el destino de la renta petrolera. Mientras la primera nunca cuestionó verdaderamente el rol fiscal de Pemex, la segunda ha puesto énfasis en los beneficios a largo plazo que obtendría la Nación si Pemex pudiera recuperar una gran parte de la renta para llevar a cabo sus proyectos de desarrollo. También el concepto de eficacia tiene diferentes interpretaciones.

El equipo encargado de diseñar e implementar la reorganización administrativa de Pemex entre 1989 y 1992 se guió por criterios de índole económico-fiscal. Como lo hemos apuntado, los cambios organizacionales se ajustaron a buscar una mayor transparencia en la gestión de la paraestatal así como a crear un entramado institucional propicio a una lógica de mercado: creación de un *holding* con filiales; precios de transferencias entre subsidiarias; creación de leyes, entes y reglamentos reguladores; etc. Sin embargo, nunca ha puesto entre dicho la importancia de la lógica “nacional” (es decir, el papel fiscal y social de la empresa).

Es necesario recordar que el régimen fiscal de Pemex fue el producto de un acuerdo entre las autoridades de Pemex y de Hacienda (Pedro Aspe, entonces Secretario de Hacienda) en 1992 o en 1993. En cambio, a partir del 2000, se estimó que era importante desvalorizar la lógica nacional, por ser una traba para el buen funcionamiento de la empresa. Por los limitantes legales y políticos, el nuevo equipo se ha asignado diferentes metas, como utilizar los criterios de gestión vigentes en el sector privado (lo cual explica el interés para aplicar técnicas de la nueva gestión pública en todas las áreas de la empresa) o también elaborar una verdadera reforma fiscal que permita a Pemex financiar una gran parte de sus programas de desa-

rrollo sin recurrir de manera sistemática a un endeudamiento muy costoso (los Pidiregas).⁸

Sin embargo, al elaborar un balance final de los logros de ambas reformas, los resultados son bastante más similares de lo que parece. En efecto, si aceptamos que la reforma de una empresa pública busca esclarecer y simplificar los objetivos de las empresas públicas, despolitizar los cargos directivos y mejorar la capacitación de quienes los ocupan, fortalecer los controles internos, reforzar los procedimientos utilizados para tomar decisiones de inversión y, en general, buscar un balance correcto entre autonomía de gestión y responsabilidad de la empresa para con el dueño: ¿Cómo evaluar estas dos reformas a la luz de la definición anterior?

La simplificación de los objetivos – tanto los de Pemex como del sector – nunca se ha concretado. La paraestatal se asigna objetivos contradictorios: las metas fiscales y sociales se mezclan – y contraponen a la vez – con los objetivos de tipo económico y comercial. Por su carácter antagónico, es difícil jerarquizarlos. Este tema es sujeto a batallas eternas entre Hacienda y Pemex o también entre los diferentes poderes – el ejecutivo con el legislativo, los partidos entre sí, etc. Esta división otorga una imagen negativa de la empresa y le resta credibilidad.

La despolitización es otro tema polémico. Pemex – al ser una administración desconcentrada – sigue sujeta a criterios políticos. El nombramiento de los cargos directivos emana de la Presidencia de la República o es producto de una negociación entre varios secretarios de Estado (en particular de Hacienda) y el Jefe del Ejecutivo. La mayor parte de los directores generales de Pemex – con notables excepciones como Adrián Lajous o de Luis Ramírez Corzo – no tuvieron una experiencia previa en el sector de la energía. Su designación respondió a otros criterios tales como su afinidad personal o intelectual (entiéndase visión compartida sobre la política energética) con el jefe del ejecutivo. Esto es sumamente grave tra-

8 Son esquemas que permiten a los inversionistas privados llevar a cabo proyectos para Pemex. Se trata de una deuda contingente que se paga a largo plazo; sin embargo, el monto de endeudamiento de Pemex – a través de los Pidiregas – ha crecido de manera exponencial: en 2001, representaba 38.000 millones de pesos; en 2003, 89.500 millones de pesos y en 2004, 120.900 millones de pesos. En otros términos, un 78 % de las inversiones de la paraestatal son financiadas a través de los Pidiregas.

tándose de una empresa con características técnico-industriales tan específicas, sin contar el rol de Pemex en las recetas fiscales y también en el desarrollo industrial y económico del país. Más allá del ejecutivo, la actuación del poder legislativo que ha tomado una importancia notable desde el fin de los años noventa ha sido atada, en la toma de decisiones, a los intereses “cortoplacistas” de los partidos políticos.

Es cierto que la creación de órganos reguladores – la Comisión de Regulación de la Energía (CRE) – ha sido un paso adelante significativo. Pero, no es menos cierto que aquellos adolecen de la autonomía requerida para su adecuado funcionamiento (evitar ser prisionero de grupos de intereses). La CRE es una pequeña institución, tomada en pinzas entre la Secretaría de energía (Sener) y Pemex. Muchos de los comisionados de la CRE la ven como una pequeña “isla” que intenta enfrentarse a un gigante: muchos se quejan del peso enorme que conserva Pemex. El papel monopólico de Pemex en los segmentos de la industria que pretenden abrirse ha sido contraproducente a los objetivos buscados (Rousseau, 2007). Las cuestiones del transporte y del comercio del gas natural ejemplifican esta situación. Frente a los inversionistas, Pemex maneja un discurso de apertura; pero en la práctica, utiliza diversas estrategias que impiden a los particulares participar. Aquéllos han expresado su inquietud en las diferentes consultas públicas que se efectuaron. De hecho, conocían sus restricciones y desigualdades frente a una empresa que, sólo con dos permisos de acceso abierto, por su monopolio natural en el Sistema nacional de gasoductos (SNG), controla el 83 % del total de las redes de transporte en esta categoría. Hasta ahora, sólo dos de los grandes transportistas que participaron en el proceso de las consultas públicas han solicitado un permiso a la CRE. El tema de la comercialización es todavía más significativo.⁹ La posibilidad de operar conjuntamente el monopolio legal en la producción y venta de gas natural por mandato constitucional y el monopolio natural en el SNG le conceden a Pemex un gran poder de mercado y

9 El comercializador es aquel intermediario que compra y vende gas por cuenta de terceros y que se encuentra en la disponibilidad de ofrecer servicios de valor agregado a sus clientes. impuesto a la renta, las patentes y los pagos particulares a cada país.

una posición privilegiada en la comercialización. Como lo señala Gilda Balvanera:

“En los primeros años posteriores a la reforma, algunas empresas de comercialización tuvieron la intención de participar en el mercado, pretendiendo brindar a sus clientes diversos servicios físicos y financieros que favorecieran las condiciones de compra del gas natural. En el corto plazo, estas empresas se retiraron del mercado ante la imposibilidad de competir con Pemex.”

(Balvanera, 2006).

Según Balvanera, esta situación de monopolio provoca distorsiones mayores. Por su margen de maniobra tan limitado, algunos transportistas privados han elegido desarrollar una estrategia cooperativa con Pemex; optaron por aliarse con la empresa en proyectos específicos (coinvertiones). Esto permite a Pemex afianzar su condición de monopolio en el transporte, mientras sus socios – competidores potenciales en la comercialización – realizan buena parte de las inversiones. Por otro lado, permite a los inversionistas participar en el segmento de transporte o sea pueden eliminar posibles restricciones en materia accionaria – en caso de ser una empresa extranjera – y aprovechar parte de la especialización funcional de Pemex en la industria. Pero, en la lógica de la CRE, estos vínculos ofrecen una señal equivocada ante los inversionistas, dejando creer que sólo al asociarse con Pemex es posible participar de manera exitosa en el segmento de transporte.

Al eliminar la competencia, las estrategias de Pemex afectan no sólo a sus potenciales competidores sino también a los usuarios finales.

En muchos aspectos, sigue prevaleciendo el modelo burocrático, consecuencia de la fuerte dependencia que conserva la empresa respecto a ciertas dependencias de la administración federal. La carencia de una verdadera autonomía de gestión es reveladora de este fenómeno. Es cierto que es una noción ajena a la administración mexicana, por lo tanto, tiene aceptaciones varias. Sin embargo, hay consenso para reconocer que su carencia tiene un costo muy alto para la eficiencia de una empresa. Por lo menos, el concepto “autonomía de gestión” envía a la cuestión de una real

independencia de los mandos superiores y directivos de la empresa respecto a las autoridades gubernamentales en cuanto a la toma de decisiones cotidianas.

En primer lugar, implica autonomía presupuestal. La ausencia de autonomía presupuestaria es reveladora: el presupuesto de la paraestatal queda sujeto a las derogaciones que hace el país y no tanto a las necesidades reales de la paraestatal. Su ejercicio además sigue una agenda burocrática totalmente incompatible con las exigencias de una industria que requiere mucha flexibilidad operacional. La autonomía presupuestal separaría Pemex del Presupuesto de egresos de la federación y le daría facultad para negociar directamente su presupuesto con el Congreso de la Unión. Dicha autonomía va aparejada con una total responsabilidad sobre las decisiones adoptadas. Implicaría por supuesto construir un entramado institucional peculiar – con normas y leyes propias que diferencien a Pemex (y a CFE) de las demás secretarías de Estado u otras entidades gubernamentales.

Por el momento, Pemex carece de estas facultades. No solamente la paraestatal está atada al presupuesto que el Ejecutivo le asigna (y que aprueba el Congreso) sino que, además, depende en muchos aspectos de las instancias financieras gubernamentales.

Por otro lado, por razones muy comprensibles de *accountability* (rendición de cuentas), las autoridades gubernamentales se han excedido en el escrutinio hacia los servidores públicos. El papel que ha estado jugando la Secretaría de la función pública (SFP) – ex Secodam – demuestra que las actividades de Pemex siguen dependiendo de una regulación todavía excesiva. La SFP revisa y evalúa el desempeño de la empresa y de cada una de las subsidiarias; impulsa solicitudes de auditorías, pide informaciones y sanciona a los funcionarios; efectúa, además, controles de gestión para reglamentar o condicionar las decisiones administrativas. Pemex – como cualquier secretaría de Estado – vive ahogado por numerosas leyes y muchos reglamentos sujetos a interpretación. Esto alienta una gran desconfianza entre los funcionarios de la paraestatal, frecuentemente sienten injustificadas las sanciones que se toman en contra de algunos de ellos. Finalmente, estas acciones acaban por ser contra-productivas y provocan inercia por el miedo que suscitan. Por ejemplo, muchas licitaciones públi-

cas se cancelan o son declaradas desiertas, lo cual implica enormes pérdidas económicas (Shields, 2003). El exceso de control ha llevado a la parálisis en muchos casos, que es la consecuencia de una situación bien conocida, cuando varios principales dirigen a un solo agente.

No abordaremos aquí el papel del sindicato STPRM y su relación con la empresa. Es un tema crucial que amerita un análisis aparte. Aclaremos solamente que, en varios aspectos, ha tenido un rol poco propicio a incentivar los cambios organizacionales de la empresa. El exceso de mano de obra, su mala distribución y el problema de los jubilados representan una carga adicional que pesa negativamente en el balance, sin contar una cultura sindical poco propicia a un cambio conductual (Rousseau, 2006).

Ninguna de las dos visiones ha resuelto el traslape constante entre las distintas funciones que el gobierno federal desempeña para administrar el sector petrolero: el ser propietario, regulador y operador. Esto genera confusiones y conflictos innecesarios. Por un lado, el gobierno es propietario de los recursos petroleros. Por otro lado, es autoridad fiscal, no sólo cobra la renta petrolera, también autoriza y controla las inversiones (en exploración y producción, es inversionista exclusivo) y los niveles de endeudamiento de la empresa. También es administrador único del sector de hidrocarburos. Finalmente es el único regulador de las actividades del sector.

Diversas instancias del gobierno federal están a cargo de estas funciones. La responsabilidad de su supervisión se divide entre la Sener, la Secretaría de hacienda (SHyCP), la Secretaría de la función pública (SFP), el Congreso y las propias unidades coordinadoras de Pemex. Sin embargo, en la práctica predomina una gran confusión que alimentan leyes secundarias no siempre muy claras.

La Sener ejerce la función de propiedad de Pemex. Pero cuando se asigna la propiedad de una empresa pública a una secretaría técnica, tiende a imponerse la voluntad política sobre funciones y objetivos empresariales. Además, el personal de esta Secretaría de Estado está generalmente compuesto por funcionarios cuya experiencia profesional no los prepara para manejar y dirigir industrias, para promover actitudes y comportamientos gerenciales ni para inculcar en sus subordinados el sentido de negocio.

Por otro lado, en el plano legal, dos instancias deben regular: La Sener y la CRE. Aparte de ejercer la función de propiedad, la Sener sigue siendo una dependencia que regula todas las actividades de exploración y de producción (E&P). Paralelamente, la CRE (que es una dependencia de la Sener) regula algunos segmentos: el gas natural (transporte, distribución, comercialización y almacenamiento) y la electricidad. Sin embargo, en los hechos, Pemex usurpa funciones que deberían corresponderle a la Secretaría de Estado del sector - como, por ejemplo, la planificación central y la administración estratégica del sector de los hidrocarburos (y del sector energético, en general) y juega un papel auto regulador cuando debería ser solamente operador. Decide qué hacer y cómo realizarlo; qué reportar y qué publicar sobre cuestiones como el monto de reservas, los planes de desarrollo de los recursos, las extracciones, las pérdidas operativas u los costos y los ingresos. En cambio, la Sener carece de capacidad técnica para evaluar, controlar y sancionar las actividades de E&P, ésta no tiene acceso ni control sobre el flujo de información – fuente de control y de poder – acerca del estado real del sector. Es cierto que desde 2002, con la obligación que impuso la SEC a transparentar informaciones, este aspecto mejoró considerablemente. Pero, la información que entrega Pemex en algunos rubros sigue deficitaria.

Además, es contraproducente que la Secretaría de energía esté a cargo de dos funciones - propiedad y regulación. Le resta objetividad, lógicamente como propietaria de la paraestatal, tiende a favorecer Pemex sobre las empresas privadas. Muchas de las peleas y acusaciones que ha emitido la CRE en contra de la Sener derivan de este traslape. De manera similar, los diferendos entre Sener y Pemex derivan de una inadecuada división del trabajo entre estas dos dependencias. Estas situaciones provienen de la inexistencia de una clara separación de responsabilidades entre las dependencias.

Hace falta un ente independiente – tanto de Sener como de Pemex – que tenga un margen de autonomía suficiente para ser confiable y asegurar la correcta gestión de la industria petrolera nacional. Falta asimismo redefinir los papeles de cada una de las instancias así como otorgarles las facultades y recursos que les permitan ejercer plenamente las facultades con las cuales se les ha dotado en el plano legal.

Finalmente, los directivos de Pemex y sus filiales (ayudados por sus consejos de administración respectivos) asumen formalmente la función de gestión. Sin embargo, el peso de la Secretaría de hacienda es tal que, en la opinión de muchos (inclusive entre ejecutivos de Pemex) que la SHyCP es la instancia rectora de la empresa. El margen de acción que deja Hacienda a los directivos es restringido. Por ejemplo, la SHyCP ejerce pleno control sobre los préstamos, la emisión de bonos hacia el exterior y los flujos de inversiones. Lógicamente, sus consideraciones tienden a privilegiar el balance de las cuentas macroeconómicas del país (de corto plazo) en detrimento del porvenir de la industria (el desarrollo de campos, por ejemplo).

En casos tan importantes para el funcionamiento de la empresa, Hacienda decide solo, no intervienen ni el consejo de administración de Pemex ni la Sener. Otros asuntos – tales como la póliza para que la empresa se proteja contra la volatilidad de los precios del crudo – son de la relevancia de otros organismos financieros, el Bancomext y Banxico.

A pesar de los esfuerzos realizados (medidos por el número de programas que se han implementado en este rubro), tampoco se ha logrado cuajar un cambio de cultura corporativa visible. En el plano teórico, las transformaciones institucionales deben promover también cambios mentales y culturales. Según Robert Mabro, el cambio cultural en una empresa busca “pasar de un comportamiento semi administrativo a un comportamiento económico moderno, de una mentalidad de latifundista a una de empresario” (Mabro, citado en: Chevalier, 1994: 11). Al igual que las demás compañías petroleras del mundo, Pemex debe buscar una flexibilidad dinámica, dejando a un lado su actitud de repliegue y de pasividad – fundado en las ventajas obtenidas. Debe manifestar una voluntad de inserción activa en la competitividad internacional, es decir, construirse nuevas ventajas comparativas. Es cierto que algunos órganos se han enfocado de manera explícita en promover nuevas concepciones organizacionales, tal es el caso de PMI (que se presentó anteriormente). Al igual, el Corporativo de competitividad y de innovación, creado al inicio de la administración de Raúl Muñoz Leos, tenía la misión de fomentar el cambio cultural, el liderazgo y la innovación, y promover la integridad, la transparencia y la competitividad en Pemex.

Sin embargo, PMI es una empresa formalmente distinta de Pemex, cuyo ámbito de acción es muy reducido – por lo que el modelo de cultura empresarial que se implementó no es exportable al resto de la empresa. Si en junio del año 2004, la austeridad presupuestal fue la razón invocada para cancelar tres corporativos – los corporativos modernos de Pemex –, en realidad fueron razones de corte político las que alentaron esta decisión. Traducen también el estado letárgico de las reformas en este sentido. Los recursos humanos constituyen a menudo un gollete de estrangulamiento mayor, primero en cuanto a la posibilidad de encontrar y reemplazar los *expertises* necesarios, pero también para operar rápidamente el cambio de cultura que la empresa requiere. La resistencia organizacional e institucional a los cambios propuestos alienta la permanencia del *statu quo*.

Pemex entre la soberanía nacional y los imperativos de la industria petrolera internacional

El observador externo habrá notado los logros parciales y los fracasos de fondo de Pemex, en sus reformas. Indudablemente, la historia y el contexto político mexicano los explican en gran parte.

Por el peso de la historia y el simbolismo que acompaña al petróleo (el de soberanía nacional) las reformas han sido homeopáticas. No se trataba de hacer *tabula rasa* del pasado – privatizando la paraestatal – sino de abrir a las compañías privadas algunos de los segmentos para recapitalizarlos y también de introducir una lógica de competencia en un monopolio de Estado.

Sin embargo, por la predominancia y la gran variación de los acontecimientos políticos, el escepticismo se impone en cuanto a la duración y la continuidad de tal o cual reforma, pero la definición de una política energética de mediano o largo plazo es una condición *sine qua non* si se pretende un día tomar en serio la reforma de Pemex. Los cambios institucionales – o intentos – son la manifestación que no ha habido consensos en cuanto a una política de largo plazo. Tampoco ha habido una verdadera política industrial. Lo cual implica construir un consenso político

mínimo acerca de algunos principios fundamentales: ¿cuál debe ser el papel del Estado en el funcionamiento de Pemex? ¿cómo remediar al problema de la gobernanza de la empresa, de la división de las funciones y de su margen de responsabilidad? ¿no sería adecuado reforzar el tejido institucional en materia de regulación antes de abrir algunos segmentos de la industria? ¿cómo hacerlo? ¿qué segmentos sería prioritario abrir? y ¿cómo?

El gobierno de Vicente Fox no mostró capacidad para forjar el *lobbying* necesario a la construcción y adopción de las reformas más urgentes - entre otras una reforma fiscal general.

Se limitó a anunciar cambios espectaculares cuando aquéllos no estaban autorizados por el poder legislativo. El nuevo jefe de Estado – Felipe Calderón (2006-2012) – parece tener mayor apoyo interno en su partido: ¿hasta dónde sabrá convocar las diferentes sensibilidades políticas para desbloquear la situación?

Frente a esta inercia generalizada, podría ser que la grave crisis que vislumbra Pemex ofrezca una solución inesperada. Declarada oficialmente en “quiebra técnica”, hace dos años, Pemex enfrenta hoy en día un serio problema: el yacimiento super gigante – Cantarell – ha empezado su periodo de declive en 2005. Esto va a marcar la trayectoria de la producción total de crudo. Los yacimientos de Ku-Maloob-Zaap, del litoral de Tabasco y del Paleocanal de Chicontepec no podrán compensar las pérdidas de Cantarell. Por lo que Pemex debe reajustar su estrategia comercial hacia el exterior. Además, los yacimientos alternativos para compensar la disminución en la producción de Cantarell son muy costosos, el desarrollo de su producción requiere inversiones anuales crecientes. Finalmente, aun y cuando haya sospecha de que el Golfo de México podría encerrar abundantes yacimientos petroleros, Pemex no dispone de la tecnología ni del *know how* necesarios para las fases de exploración y producción en aguas muy profundas. Ahora bien, la Constitución mexicana no permite la figura de alianzas estratégicas con compañías extranjeras.

Tanto los dirigentes como la opinión pública empiezan a tomar conciencia de la gravedad de la situación. ¡Ojalá esto sea la clave para que nazca una voluntad manifiesta de llegar a consensos constructivos – más allá de los intereses partidistas – para edificar las reformas necesarias a la salud de Pemex!

Bibliografía

- Balvanera, G. (2006). “La Comisión de Regulación de Energía: una institución moderna en un mundo tradicional”. Tesis de licenciatura. México: El Colegio de México/CEI.
- Chevalier, J. -M. (1994). “L’avenir des sociétés nationales des pays exportateurs d’hydrocarbures”. *Économies et Société*, 9.
- Lajous, A. (s/f). “Cambios a la estructura corporativa de Pemex”, manuscrito.
- Muñoz Leos, R. (2006). *Pemex en la encrucijada. Recuento de una gestión*. México: Nuevo Siglo-Aguilar.
- Rousseau, I. (2006). “Mercado, seguridad y soberanía nacional: las dinámicas contradictorias de la política energética mexicana (hidrocarburos) en el marco de la integración del norte de América”, en: I. Rousseau (Ed.) *¿Hacia una integración de los mercados petroleros en América?* México D.F.: El Colegio de México.
- _____ (2007). “A la recherche d’une meilleure gouvernance d’entreprise. Le cas de Petróleos Mexicanos”. *Les études du CERI*. Paris: Sciences Po-CNRS.
- Shields, D. (2003). *Pemex: un futuro incierto*. México D.F.: Planeta.
- Sommano, M. F. (1994). “Empresas públicas: su transformación. El caso de PMI”. Tesis de licenciatura. México: El Colegio de México/CEI.