

Ciudad de México, a 11 de julio de 2014.

**Dip. José Isabel Trejo Reyes**  
**Presidente de la Comisión de**  
**Hacienda y Crédito Público.**

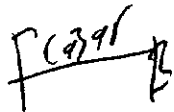
**Dip. Marco Antonio Bernal Gutiérrez**  
**Presidente de la Comisión de Energía**

Señores Diputados:

Tuve la distinción de recibir el oficio a través del cual, muy amablemente, me transmitieron las preguntas del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, en relación a las iniciativas fiscales contempladas en la Reforma Energética que presentó el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión el pasado 30 de abril. En ese sentido, me permito remitirles, adjuntas al presente, las respuestas que, espero, sirvan para disipar las dudas planteadas por el citado Grupo Parlamentario.

Asimismo, tengo la esperanza de que los elementos contenidos en las respuestas en cuestión, contribuyan a enriquecer el debate sobre un tema fundamental para la viabilidad futura de Petróleos Mexicanos, la evolución de los ingresos fiscales del Estado y la consolidación del nuevo modelo de sector petrolero delineado por la Reforma, cuyas leyes secundarias se encuentran ustedes analizando.

Aprovecho la ocasión para expresarles la certeza de mi mayor consideración y mi plena disposición para aportar, en cualquier momento que lo requieran, mis modestos puntos de vista al trascendental debate energético en curso.



C.c.p.- Dip. María Sanjuana Cerda Franco.- Coordinadora del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza.

FCRA/016/2014

2014 JUL 11 11:22

000999

## PRIMERA PREGUNTA

### 1. ¿Cómo se define el concepto de renta petrolera?

No existe definición única de renta petrolera. La definición más común es la siguiente: la renta petrolera es la diferencia entre el precio del petróleo y el costo de producción.

Esa definición es la que manejan prácticamente todos los funcionarios públicos que hablan del tema. De acuerdo con ella, si el precio del barril es de 100 dólares y el costo es 10 dólares, la renta petrolera es de 90 dólares. En este caso y siguiendo las afirmaciones hechas desde el Gobierno, la carga fiscal que pagarán las compañías será igual a 90% del valor de los hidrocarburos, monto que resulta ser muy superior al que pagó Pemex Exploración y Producción durante el primer trimestre de 2014 y que fue equivalente al 70% de sus ingresos.

La funcionarios de la administración actual, aseguran que ni en las licencias ni en los contratos se repartirá la renta petrolera, la cual será acaparada única e integralmente por el Estado. Si esa afirmación fuera cierta ¿qué interés tendrán las compañías petroleras internacionales en invertir en México con el riesgo de perder su dinero si no encuentran petróleo? La única respuesta posible es que el gobierno mexicano está dispuesto a reconocerles "costos" suficientemente altos, para cubrir no sólo los costos técnicos de localizar y extraer los hidrocarburos, sino también las utilidades y las numerosas primas de riesgos que las compañías incluyen en su cálculos de rentabilidad.

Si las compañías se quedan o no con una parte de la renta petrolera, dependerá de lo que Hacienda les reconozca como "costos".

En el primer semestre de 2014 el costo de producción de Pemex fue de 7 dólares por barril. Este costo es un promedio de cientos de campos en producción. Ese nivel está muy por debajo del "costo" que Hacienda les reconocerá seguramente a las compañías, pues este último incluirá entre otros rubros los siguientes:

- el costo de oportunidad del capital invertido en exploración, desarrollo y extracción
- una ganancia "razonable" por la creatividad y experiencia de la compañía
- el riesgo de variaciones de precio del petróleo y del gas
- el riesgo geológico (el riesgo de no encontrar hidrocarburos en cantidades comerciales y perder el capital invertido en exploración)
- el riesgo de tipo de cambio
- el riesgo ambiental
- el riesgo tecnológico
- el riesgo país
- el riesgo político (cambio en las reglas del juego)
- el riesgo por inseguridad social, y
- cualquier otro riesgo que el gobierno acepte reconocerles.

La literatura económica que privilegian el punto de vista del capital petrolero (Mikesell, Mikdashi,...) propone diversas definiciones que incluyen dentro de los "costos", al costo de capital, las utilidades y las primas de riesgo.

El reconocido consultor internacional Daniel Johnston, contratado en varias ocasiones por el gobierno mexicano, llega al extremo de definir la renta petrolera como la suma de los gravámenes que paga la compañía, es decir, la renta petrolera sería igual a la carga fiscal. Esa definición es totalmente equivocada, por no decir tendenciosa y manipuladora. Si se acepta lo que propone Johnston la renta ya no dependería de parámetros técnicos y económicos, sino de la capacidad del Estado para imponer una carga tributaria y de la voluntad de las compañías para pagar dicha carga. Aceptar la definición de Johnston equivale a aceptar que la renta petrolera de un yacimiento es función de la correlación de fuerzas, lo cual sólo cabe en la lógica depredadora de las compañías. El discurso para convencer a la sociedad de ese fraude, se basa en repetir hasta el cansancio que la renta es lo que se lleva el Estado y el resto es simplemente el costo de localizar y extraer los hidrocarburos, cueste lo que cueste. En esa lógica pareciera inscribirse la actual administración.

Un punto de vista distinto y más cercano a los intereses del propietario de los hidrocarburos, es el que sostiene la Escuela Francesa de la renta petrolera (Chevallier, Angellier, Benzoni...). De acuerdo con esa corriente de pensamiento, la renta petrolera es la diferencia entre el precio del petróleo y el costo técnico de producción donde dichos costos incluyen una ganancia promedio industrial, que suele ser de alrededor del 10% del capital invertido. Apoyada en la economía clásica, esa corriente de pensamiento propone que la renta petrolera es un agregado de rentas diferenciales, rentas de monopolio y rentas de escasez, a las que se agregan rentas derivadas de la especulación en los mercados (spot y de futuros).

Las rentas diferenciales surgen de la riqueza de los yacimientos (renta minera), de la calidad de los hidrocarburos (renta de calidad) y de la localización del yacimiento respecto a los lugares de consumo (renta de posición). Las rentas diferenciales se miden respecto al yacimiento marginal, que es el depósito más caro que se pone en producción para satisfacer la demanda. Por definición, el yacimiento marginal no goza de ninguna renta diferencial: de ahí el interés del propietario de ese yacimiento por aplicar un precio muy superior para obtener una renta de monopolio. La renta de escasez deriva de la forma de la curva de oferta (curva en forma de escalera). Aparece cuando la curva de demanda cruza la curva de oferta entre dos escalones y el nivel de precio no es suficientemente alto para que la oferta se ajuste a la demanda. En ese caso, se necesita un precio más elevado para que un nuevo yacimiento entre en producción. La renta de monopolio deriva de la propiedad de los hidrocarburos: el hecho de poseer un yacimiento le da al propietario el poder para imponer un precio por arriba del costo de producción del yacimiento marginal. Por último, la especulación es capaz de crear una renta que se agrega a las rentas diferenciales y a la renta de monopolio.

Las consecuencias que derivan de la definición de renta petrolera propuesta por la Escuela Francesa son las siguientes:

1. El costo técnico de producción debe ser un costo eficiente, es decir, el mínimo necesario para localizar y extraer los hidrocarburos.
2. El costo de capital, incluyendo el costo de capital propio, debe estar incluido en la suma de los costos técnicos y la ganancia promedio industrial. Si el costo de oportunidad del capital propio es superior al costo de capital que se puede conseguir en el mercado, el excedente sólo se puede conseguir con renta petrolera.
3. Las primas de riesgo se remuneran con renta petrolera.
4. Si el Estado explota los hidrocarburos con sus propios recursos y es eficiente, se socializan los riesgos y el Estado se quedará con la totalidad de la renta petrolera. Si el Estado no es eficiente habrá una fuga de renta hacia proveedores, contratistas, empleados, funcionarios y otros actores que intervienen en el proceso.
5. Si el Estado decide dejar la búsqueda y extracción de los hidrocarburos en manos del sector privado, ya no recuperará la totalidad de la renta petrolera porque los riesgos ya no se socializan. Estos son asumidos por las compañías y ellas no aceptan invertir a riesgo sin recibir una porción de la renta petrolera.
6. La remuneración de las primas de riesgo es subjetiva por naturaleza, porque la aversión al riesgo depende de cada firma. De ahí se sigue que la renta que cada compañía desea recuperar varía en un amplio rango: algunas exigen un pedazo grande, otras un pedazo modesto. Un proceso de licitación muy competido minimiza la remuneración de las primas de riesgo y, por lo tanto, minimiza la renta que el Estado está obligado a ceder para que las compañías acepten invertir.
7. Las concesiones y licencias reparten la renta petrolera entre el Estado y las compañías petroleras. El objetivo del régimen fiscal es crear instrumentos específicos para recuperar en favor del Estado todas y cada una de las rentas diferenciales, las rentas de escasez, las rentas de monopolio y las rentas derivadas de la especulación, sabiendo que tendrá que dejar algo en la mesa para que las compañías acepten celebrar el contrato de concesión o licencia.
8. Una condición *sine qua non* para que el régimen fiscal pueda cumplir su cometido, es que el Estado cuente con información perfecta sobre los costos de producción. La asimetría de información, siempre favorable a la compañía, debe ser reducida a su mínima expresión.

Lo que más le conviene al Estado es adoptar la definición de renta petrolera propuesta por la Escuela Francesa. Queda a la compañía la tarea de evaluar si el reparto de

renta, implícito en el régimen fiscal, cumple con sus expectativas de beneficio para cubrir primas de riesgo y ganancia por arriba del promedio industrial.

## **2. ¿Qué implicaciones tendría en el mercado de hidrocarburos que el Estado mexicano obtenga el cien por ciento de la renta petrolera?**

Partiendo de la definición de renta propuesto por la Escuela Francesa, la implicación inmediata es que no llegarían las inversiones esperadas por el gobierno. Si las licencias y contratos no reparten renta, las compañías no podrán satisfacer sus expectativas de rentabilidad sobre el capital propio y de remuneración de los riesgos incurridos, especialmente el riesgo de no encontrar hidrocarburos. Si las compañías no reciben renta el Estado mexicano tendría que asumir todos los riesgos, situación aceptable únicamente en los contratos de servicios. En ese caso no vendrían las grandes empresas petroleras internacionales, porque no son empresas de servicios. Las únicas que podrían estar interesadas en invertir y operar, serían las pequeñas firmas petroleras especializadas. Pero aún en ese caso, México estaría obligado a transferir algo de renta, a través de los costos, para competir exitosamente contra otros países que también buscan atraer la inversión.

## **3. ¿Cuáles deberían ser los criterios para determinar el porcentaje de la utilidad operativa en los contratos? 4. ¿Es viable establecer un tope mínimo para el Estado y un tope máximo para las empresas contratistas? y ¿A cuánto correspondería este Porcentaje?**

Las condiciones de explotación son distintas para cada yacimiento, en consecuencia, los costos y la utilidad operativa variarán de un yacimiento al otro. La utilidad operativa a repartir entre el Estado y la compañía será máxima cuando los costos sean mínimos.

Criterio 1. Los costos deben ser eficientes. El Estado no debe reconocerle a la compañía costos que no sean eficientes. Ello implica eliminar la sobrefacturación, el cobro de trabajos no realizados, el cobro a precio de oro, los trabajos innecesarios, los tiempos muertos, la lentitud, etc.

Criterio 2. El precio de referencia para estimar las cargas fiscales debe ser el precio más grande que se pueda conseguir en el mercado petrolero internacional (costo de oportunidad de los hidrocarburos mexicanos).

Criterio 3. En cualquier licencia o contrato de producción o ganancia compartida, el Estado debe recuperar mediante la fiscalidad al menos el 50% del valor de la producción. Un criterio volumétrico es que el Estado se quede, por lo menos, con la mitad de la producción. En todo caso, el porcentaje debe estar en función de la complejidad geológica del yacimiento en cuestión; y es un hecho que resulta muy difícil establecerlo *ex ante*.

Criterio 4. El Estado no debe establecer como premisa básica la de atraer inversión cueste lo que cueste. Si alguna compañía piensa que la carga fiscal del Estado es excesiva hay que dejar que se vaya. Tarde o temprano regresará porque el petróleo se hace cada vez más escaso y el potencial de México en hidrocarburos es grande y atractivo.

**5. ¿Es posible estimar los recursos que ingresarán a la Hacienda Pública derivados de los contratos?**

La respuesta es negativa. Las razones son las siguientes:

1. Hacienda establecerá la carga fiscal licencia por licencia, contrato por contrato,
2. Las licencias y contratos serán ofertados en sucesivas rondas de licitaciones. No se sabe cuántos bloques serán licitados, cuantos bloques darán lugar a ofertas y cuantos bloques serán finalmente otorgados.
3. No se sabe cuánto petróleo se logrará descubrir en los bloques asignados.
4. No se sabe cuántos impuestos pagarán los nuevos operadores después de la renegociación de los términos fiscales a la vista de los descubrimientos. Recordemos que los contratos se negocian y otorgan *ex ante* es decir, antes de cualquier descubrimiento y no pocas veces la carga fiscal es incompatible con el valor del hallazgo.
5. No hay control sobre el precio del petróleo y el del gas natural: México toma tal cual las cotizaciones en los mercados internacionales, donde hay grandes fluctuaciones.

La única certeza sobre el ingreso petrolero proviene de Petróleos Mexicanos. Es por eso que las diversas disposiciones en materia fiscal, incluidas en las iniciativas de leyes secundarias, no modifican el régimen fiscal vigente de Pemex; a pesar de que nuestro Organismo está en vías convertirse en una empresa productiva del Estado.

## TERCERA PREGUNTA

**1. ¿Qué aspectos se deben establecer para asegurar la transferencia tecnológica hacia México, y que la tecnología de punta que se utiliza en la exploración, producción y transformación de los hidrocarburos, sea asimilada por las empresas productivas del Estado y los trabajadores mexicanos?**

Desde un punto de vista general, se deberían de considerar los siguientes aspectos:

1. El establecimiento de una política o directriz, que defina objetivos específicos y metas para la investigación, tecnología e innovación en el sector, propiciaría que durante los próximos veinte años -que es el período en que se reconoce que se tendrá una ventana de oportunidad-, se aprovechen los recursos energéticos, se desarrolle la industria y el aparato científico tecnológico nacional y se forme capital humano especializado.
2. Si se reconoce la relevancia del tema, debería establecerse, que en el Programa Especial de Ciencia y Tecnología, se integre un apartado específico y que al mismo se le dé un seguimiento adecuado y del más alto nivel, por conducto del Consejo General de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación, como órgano responsable de política y coordinación, conforme a lo dispuesto en la Ley de Ciencia y Tecnología.
3. El gran desarrollo que a nivel mundial han tenido las tecnologías y el grado de madurez de algunas de ellas, implica necesariamente que se defina cuáles son las tecnologías críticas a las que se debe acceder y cuáles son las áreas en donde todavía se puede ser competitivo, para que con base en el reconocimiento de las ventajas comparativas con que disponen las instituciones nacionales, se ordenen y orienten los esfuerzos y los recursos, para desarrollar nueva tecnología y para fortalecer las competencias técnicas del capital humano.
4. Para facilitar y procurar el desarrollo tecnológico y la innovación, así como asegurar la transferencia tecnológica y el conocimiento, se requiere que en Pemex, en cualquier otra empresa productiva y en las instituciones de investigación, se implementen de manera efectiva modelos de gestión tecnológica y de administración del conocimiento y que se establezcan incentivos que modifiquen la conducta que hasta ahora se ha tenido, de no interesarse o preocuparse en asegurar que los resultados de la investigación científica y tecnológica se lleven a la industria y se implementen.
5. En las alianzas y contratos que se suscriban con otros operadores, en donde el interés principal sea aprovechar las oportunidades para impulsar la transferencia de conocimiento y tecnología para el desarrollo de las capacidades de Petróleos Mexicanos u otra empresa productiva del Estado; se deben establecer con claridad y precisión las condiciones a las que debe sujetarse el contratista a

efecto de asegurar el cumplimiento de sus obligaciones en este tema en particular. Del lado de Pemex o de cualquier otra empresa productiva, deben establecerse también con claridad, los compromisos y mecanismos a desarrollar a fin de garantizar que su personal se involucre de manera efectiva en el proceso y se asimilen adecuadamente los conocimientos.

6. Finalmente, la aspiración del Estado no debe concretarse a que Pemex o cualquier empresa productiva del estado “disponga” de la tecnología, bajo esquemas de adquisición o de uso, como resultado de las asociaciones que realice con terceros. Esto implicaría tener una visión limitada y de corto plazo, sin reconocer que así como existe una balanza comercial, también existe una balanza tecnológica, en la que seguiríamos siendo dependientes y pagando altos costos de regalías por el uso de la tecnología.

La intención que debería prevalecer y fortalecerse, aprovechando la coyuntura de la reforma, es que Pemex o cualquier empresa productiva se convierta en propietario de ciertas tecnologías, que bien podría desarrollar aprovechando eficientemente los apoyos e instrumentos que el Estado ha dispuesto. Asimismo, utilizando la capacidad científica y tecnológica de las instituciones nacionales, por lo que en las distintas iniciativas de ley, debería haber una manifestación clara y contundente en este sentido. La ausencia de un planteamiento integral al respecto, nos parece injustificable.

## **2. ¿Prevé la iniciativa como formar profesionales mexicanos especializados en el sector hidrocarburos, es decir capital humano que nos permita apropiarnos de los beneficios de la apertura energética? O bien ¿qué medidas proponen para dicho fin?**

En la exposición de motivos, como parte de las argumentaciones esgrimidas para justificar la necesidad de llevar a cabo la reforma en materia energética, en numerosas ocasiones se hace mención al tema de la tecnología y de las competencias técnicas del recurso humano, reconociéndose que estos son elementos esenciales en las diversas etapas del proceso productivo dentro de la industria de los hidrocarburos.

No obstante todas las expresiones exaltadas en cuanto a fortalecer e impulsar el desarrollo tecnológico y la formación de capital humano especializado en el país, las disposiciones en la materia, contenidas en las diversas leyes que se crean o se reforman expresan en muchos aspectos, un sentido totalmente contrario a lo señalados en la exposición de motivos. Por ejemplo, al limitar el monto de los recursos destinados para este propósito, al no asegurar la continuidad en la proveeduría de los mismos y, sobre todo, al no establecer una política o directriz clara y contundente en este sentido o cuando menos disposiciones generales, como las que si define para el desarrollo del contenido nacional.



Desde la definición misma del objeto de Petróleos Mexicanos o de la Comisión Federal de Electricidad como empresas productivas del estado, se relega a un segundo plano la actividad de investigación, desarrollo tecnológico, innovación y formación de capital humano, refiriéndolas como algo que se “podrá” realizar pero sin que ello implique un compromiso y un propósito fundamental de su quehacer.

Si bien es cierto, que en el conjunto de iniciativas se mantienen los instrumentos que hasta ahora se han definido y utilizado para atender estas cuestiones (Fondos Sectoriales para la Investigación), las condiciones actuales imponen que se tendría que llevar a cabo una revisión y en su caso, conforme a la evaluación de su desempeño y de los resultados obtenidos a la fecha, una reestructuración y alineamiento a la política o directriz que debiera definir para el sector, el Consejo General de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación; conforme a lo que en su caso se llegara a establecer en el Programa Especial de Ciencia y Tecnología.

Por último, es fundamental dejar de considerar como gasto corriente, a los recursos que se ejercen en actividades de investigación, desarrollo tecnológico, innovación y formación de capital humano. Se les debe reconocer su naturaleza como inversiones. En tanto esto no suceda, no habrá un cambio que propicie el desarrollo en esta materia y eleve la competitividad del país.

### **3. ¿Consideran que la reforma dispone el aprovechamiento racional de nuestros recursos naturales?**

En los próximos años, México deberá cumplir metas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. De manera voluntaria, a través de la Ley General de Cambio Climático, ya se tiene la primera meta de reducir emisiones en el año 2020, en un 30 por ciento respecto a la línea de base, así como para el año 2024, promover que la generación eléctrica, proveniente de energías limpias, alcance por lo menos 35 por ciento del total. Por ello, la reforma energética debería orientarse tanto a reducir emisiones, como a promover las energías limpias, en especial de fuentes renovables (eólica, solar, agua, geotérmica, biomasa, entre otras). Además, se debe lograr una mayor eficiencia energética, ya que no es posible seguir derrochando energía por razones económicas y ambientales. La política y planeación energética, derivadas de la reforma, deben estar claramente articuladas con este tipo de metas.

En contraste, los hidrocarburos del país, al ser un recurso no renovable, deben explotarse de manera racional, usándolos para aquellas actividades en donde la tecnología e innovación no puede sustituirlos como base para nuevos materiales o energía. Debe existir una orientación de mediano y largo plazo de política energética para tal fin.

Además, debe señalarse que, explorar y explotar los hidrocarburos será cada vez más caro, ya que existen mayores riesgos industriales y ambientales. Ejemplos claros, son

el aprovechamiento de gas de lutitas a través de fracturación hidráulica (fracking), y la búsqueda de hidrocarburos en aguas profundas.

De hecho, la revolución tecnológica está en marcha. Las grandes empresas de energía, muchas originadas en la industria petrolera global lo han comprendido. Ellas tienen grandes áreas de investigación aplicada, que se dedican día a día a investigar en la materia; y ya son empresas integrales de energía, que fácilmente pueden saltar de la explotación de hidrocarburos a nuevas energías, más limpias y baratas. Las nuevas empresas productivas del Estado (PEMEX y CFE), deben ser también parte de esa revolución energética. Deben invertir en investigar, innovar y producir nuevas energías de fuentes limpias y renovables. Necesitan ser empresas integradas, integrales y globales de energía.

Asimismo, la reforma energética debe tener la visión de una vida digna para las generaciones presentes y futuras. Eso significa una real sustentabilidad energética: una visión de Estado de beneficio social, económico y ambiental para la gente de hoy y del mañana, con nuevos mandatos para la transición energética, no solo para PEMEX y CFE, sino también para los órganos reguladores y supervisores de la reforma energética. Es decir, para la Secretaría de Energía, la Comisión Reguladora de Energía, la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección Ambiental de los Hidrocarburos. Esos mandatos ambientales, sociales tecnológicos y científicos deben ser además transversales en toda la legislación secundaria en materia de energía.

En conclusión, se trata de que la reforma energética impulse una visión de Estado hacia la transición energética, para que efectivamente se disponga el aprovechamiento racional y sostenible de los recursos naturales del país, que contribuya a su seguridad, sustentabilidad y soberanía energética.

## PREGUNTAS

**1. La estructura del Consejo de Administración que se plantea en la nueva Ley de PEMEX, considerando la reducción de los integrantes y de los Comités que lo integran, ¿Permitirán a PEMEX posicionarse como una empresa competitiva a nivel nacional e internacional?**

La estructura y la composición del Consejo de Administración es solamente uno de los factores que impactarán en el desempeño de Pemex y en su posicionamiento a nivel nacional e internacional.

En lo que respecta al Gobierno Corporativo y particularmente al funcionamiento del Consejo de Administración, para lograr un buen desempeño, tenemos un claro referente, que es el Código de Mejores Prácticas Corporativas, emitido por el Consejo Coordinador Empresarial.

Con respecto a Pemex, en la evaluación anual que emite la Bolsa Mexicana de Valores sobre el grado de cumplimiento de las mejores prácticas corporativas, los resultados indican que nuestra paraestatal tiene importantes áreas de oportunidad para la mejora de sus prácticas corporativas.

Solo algunas menciones, como ejemplo:

*Práctica 10.*

*Se recomienda que no existan consejeros suplentes*

*Práctica 13.*

*Se sugiere que cuando menos el 60% del Consejo de Administración esté integrado, en forma conjunta, por consejeros independientes y por patrimoniales.*

*Práctica 15.*

*Las mejores prácticas corporativas recomiendan que los comités estén integrados únicamente por consejeros independientes;*

Por otro lado, la iniciativa presentada de Ley de Pemex, solamente contemplaba los tres comités que las mejores prácticas recomiendan como mínimo (luego en el Dictamen ya modificado le agregaron uno más). Sin embargo, la propuesta tiene una grave omisión al no especificar la necesidad de contar con comités específicos que tienen que ver con la naturaleza de Petróleos Mexicanos, como lo son el de Investigación y Desarrollo Tecnológico y el de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable.

En cuanto a la relación entre las funciones y responsabilidades que tienen que cumplir los Consejeros Independientes (tanto en el seno del Consejo de Administración, como

en los Comités de Apoyo) y el tiempo requerido para ello, hay una inconsistencia profunda, al designarlos únicamente por tiempo parcial. Lo anterior además contradice a una de las mejores prácticas establecidas para el Gobierno Corporativo:

*Práctica 22.*

*Para el mejor cumplimiento de las responsabilidades de los consejeros, se recomienda atender lo siguiente:*

*III. Dedicar a su función el tiempo y la atención necesaria*

Los anteriores ejemplos son solamente una muestra de que la iniciativa presentada es mejorable, en términos de las mejores prácticas corporativas ya definidas, con el fin de lograr el mejor desempeño posible de la empresa, y así posicionar a Pemex como una empresa competitiva, tanto a nivel nacional, como internacional.

**2. ¿Qué mecanismos se pueden implementar. Para que tanto PEMEX, como las empresas privadas del sector, promuevan la capacitación y compartan el conocimiento, que permee en las carreras técnicas o universitarias, o bien en la especialización del personal que ya labora?**

Desde un punto de vista general, se deberían de considerar los siguientes aspectos:

1. El establecimiento de una política o directriz, que defina objetivos específicos y metas para el tema de investigación, tecnología, innovación y desarrollo de capital humano especializado para el sector. Esto propiciaría que durante los próximos veinte años, que es el período en que se reconoce que se tendrá una ventana de oportunidad, se aprovechen los recursos energéticos, se desarrolle la industria y el aparato científico tecnológico nacional y se forme capital humano especializado.
2. Para facilitar y procurar el desarrollo tecnológico y la innovación, así como asegurar la transferencia tecnológica y el conocimiento, se requiere que en Pemex, en cualquier otra empresa productiva y en las instituciones de investigación, se implementen de manera efectiva modelos de gestión tecnológica y de administración del conocimiento y que se establezcan incentivos que modifiquen la conducta que hasta ahora se ha tenido, de no interesarse o preocuparse en asegurar que los resultados de la investigación científica y tecnológica y que la transferencia y asimilación del conocimiento se sistematice y lleve a la industria para su implementación.
3. Se deben alinear y orientar de manera efectiva los recursos y los esfuerzos en esta materia utilizando coordinadamente los diferentes programas con los que dispone el gobierno federal por conducto del CONACYT y de los instrumentos de fomento a la actividad científica y tecnológica y de formación de capital humano

especializado que se han creado para el sector como los Fondos para la investigación considerados actualmente en la Ley Federal de Derechos.

### **3. La nueva ley de Pemex vislumbra cambios significativos internos, contemplándose la modificación o desaparición de las cuatro subsidiarias actuales, ¿qué implicaciones tendrá esto en la operación de PEMEX?**

Efectivamente, en la Iniciativa de Ley de PEMEX presentada por el Ejecutivo Federal y en el Proyecto de Dictamen correspondiente, emitido por la Comisión de Energía del Senado de la República, se contemplan modificaciones o desaparición de subsidiarias, aunque al comparar tales documentos se muestran cambios relevantes, que se detallan como sigue:

I.- En la Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Petróleos Mexicanos, presentada por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, el pasado 30 de abril, se indica en el artículo Octavo Transitorio que:

- Para el mejor desempeño de su objeto, el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos ordenará la fusión, por un lado, de Pemex-Exploración y Producción con Pemex-Gas y Petroquímica Básica, y su transformación en una nueva empresa productiva subsidiaria; y, por el otro, la fusión de Pemex-Petroquímica con Pemex-Refinación y su transformación en otra nueva empresa productiva subsidiaria.
- Para tal efecto, el Consejo de Administración deberá emitir y publicar en el Diario Oficial de la Federación, dentro de los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor de la presente Ley, los Acuerdos de Creación de las nuevas empresas productivas subsidiarias.
- A partir de la expedición de los Acuerdos de Creación, todos los bienes, derechos y obligaciones, así como recursos humanos y financieros, de los organismos subsidiarios Pemex-Exploración y Producción, Pemex-Gas y Petroquímica Básica, Pemex-Petroquímica y Pemex-Refinación se entenderán transmitidos a las nuevas empresas productivas subsidiarias.
- En tanto entren en vigor los Acuerdos de Creación, los organismos subsidiarios continuarán su operación y funcionamiento conforme al Decreto que tiene por objeto establecer la estructura, el funcionamiento y el control de los organismos subsidiarios de PEMEX, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de marzo de 2012.

- El Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos podrá dictar las normas que estime necesarias para la correcta implementación de las fusiones indicadas.
- Las nuevas empresas productivas subsidiarias que resulten de las fusiones se regularán y operarán de conformidad con las disposiciones de la presente Ley y el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos.

II. En el Proyecto de Dictamen de las Comisiones Unidas de Energía y de Estudios Legislativos Primera del Senado de la República, del Proyecto de Decreto por el que se expiden la Ley de Petróleos Mexicanos, publicado en la Gaceta del Senado el 7 de julio del presente, se modifica el artículo Octavo Transitorio de la Iniciativa referida en el apartado I, para establecer que en materia de empresas productivas subsidiarias y filiales, se observará lo siguiente:

- Dentro de los 45 días siguientes a que quede instalado el nuevo Consejo de Administración de PEMEX, el Director General deberá presentar a consideración del Consejo su propuesta de esquema para la reorganización corporativa de PEMEX.
- Cumplido lo anterior, el Consejo de Administración contará con un plazo de hasta 3 meses para adecuar y/o aprobar el esquema de reorganización.
- En tal proceso, se deberá prever que las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos que desarrolle la empresa, sin asociación con particulares, se realicen por una o más empresas productivas subsidiarias cuyo objeto sea exclusivamente el desarrollo de dichas actividades, de manera separada a las demás actividades que forman parte del objeto de PEMEX.
- Para tal efecto, los organismos subsidiarios existentes a la entrada en vigor de la presente Ley podrán mantenerse y adoptar la naturaleza de empresas productivas subsidiarias, o reorganizarse para formar una o más nuevas empresas productivas subsidiarias, según lo determine el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos;
- Los organismos subsidiarios de PEMEX actuales que realicen actividades distintas a la exploración y extracción de hidrocarburos pasarán a ser empresas filiales, siempre que se cumpla lo siguiente:
  - La creación o participación en empresas filiales sólo se aprobará cuando la operación sea sustentable, no represente pérdidas que deban cubrirse por los ingresos generados por otras ramas de negocio o divisiones de empresa, no requiera de transferencias presupuestarias para su operación, que sus pasivos laborales estén respaldados bajo esquemas sostenibles y que se prevean las acciones necesarias para que PEMEX

pueda controlar el manejo de su endeudamiento en consistencia con las disposiciones que le son aplicables a la empresa. Esta operación, deberá ser aprobada por el Consejo de Administración de PEMEX.

- El Secretario de Hacienda y Crédito Público podrá solicitar que, previo a la decisión que se adopte, se cuente con un dictamen de un auditor o consultor externo independiente.
- En tanto no se cumpla con lo anterior, los organismos subsidiarios podrán mantenerse y adoptar la naturaleza de empresas productivas subsidiarias, o reorganizarse para formar una o más nuevas empresas productivas subsidiarias, según lo determine el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos.
- En tanto entren en vigor los Acuerdos de Creación de empresas productivas subsidiarias, los organismos subsidiarios Pemex-Exploración y Producción, Pemex-Refinación, Pemex-Gas y Petroquímica Básica y Pemex-Petroquímica, continuarán su operación y funcionamiento conforme al Decreto que tiene por objeto establecer la estructura, el funcionamiento y el control de los organismos subsidiarios de PEMEX, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de marzo de 2012.

## **Comentarios**

Como se observa en la Iniciativa de Ley en comento, se restringe la posibilidad de que sea el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos el que encauce la reorganización de la empresa productiva de Estado, en tanto que en el Proyecto de Dictamen, el proceso de reorganización se encuentra predefinido. Por tanto, en ambos documentos, se limita la autonomía del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos para determinar la estructura organizacional conveniente para arribar, como un operador más, al nuevo entorno del mercado de los hidrocarburos en México.

En la Sesión 852 del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, celebrada el 16 de enero de 2013, presenté una propuesta para la reintegración de Petróleos Mexicanos en un solo organismo, misma que se soportó con las siguientes consideraciones:

- La reforma energética de 2008 mandató al Director General a proponer al Consejo de Administración una restructuración del Organismo.
- La argumentación original para la creación de los organismos subsidiarios en 1992 se sostenía en dos pilares fundamentales: 1.- acelerar la transformación de Pemex para hacer frente a los crecientes requerimientos del mercado nacional y a los riesgos de la compleja competencia que se afrontaba en los mercados

externos y 2.- aumentar la eficiencia y la eficacia de la industria petrolera, para hacerla cada día más productiva en beneficio del pueblo de México.

- Pese a ciertos avances en rubros como la tasa de recuperación de reservas, derivada fundamentalmente de un fuerte aumento en la inversión en exploración, Petróleos Mexicanos sigue necesitando nuevas bases organizativas que potencien los esfuerzos para mejorarlo. La fragmentación-, no parece ser el mejor escenario para lograr las sinergias que nos pongan en condición de ser factor decisivo para responder a los grandes retos nacionales.

Algunas de las ventajas esperadas de una estructura por divisiones, y que la actual organización por organismos subsidiarios no tiene, son las siguientes:

- Generar condiciones para la ejecución óptima de la cadena de valor del petróleo y mejor aprovechamiento del valor agregado.
- Mejorar los procesos de transferencia de recursos humanos, tecnológicos y materiales.
- Disponer oportunamente de información para la toma de decisiones y evaluación a nivel corporativo y del Consejo de Administración.
- Planear las inversiones en infraestructura con conocimiento de las necesidades de toda la empresa.
- Crear un balance adecuado entre las actividades de corto plazo que se privilegia en los Organismos Subsidiarios con los procesos estratégicos de largo plazo.
- Crear las bases para una mejor planeación estratégica integral y con visión de largo plazo y objetivos compartidos por todo nuestro Organismo.
- Terminar con la feudalización en diversas áreas, actividades y circuitos de toma de decisiones.
- Propiciar de manera integral y coherente "el impulso de la ingeniería mexicana y el apoyo a la investigación y al desarrollo tecnológico" establecidos en el artículo 7 de la Ley de Petróleos Mexicanos vigente.
- Lograr un mayor y mejor impacto para mitigar el sempiterno problema de la desarticulación de los sectores productivos de nuestro país."

En consonancia con lo anterior, y dado que no existe limitación jurídica alguna que impida que el Consejo de Administración decida la extinción de las subsidiarias existentes, la creación de nuevas o la fusión de éstas en uno o varios entes; propuse al Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, no volver a perder la oportunidad



histórica de provocar un cambio profundo y trascendental en el rumbo de Petróleos Mexicanos.

En ese sentido, sometí a consideración del Consejo de Administración, la reintegración de Petróleos Mexicanos en un solo organismo.

Así, el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, en el ejercicio de su función de ser el órgano supremo y de ser el responsable de definir las políticas, lineamientos y visión estratégica de Petróleos Mexicanos, debe ser la instancia que determine e impulse el proceso de reintegración de la ahora empresa productiva de Estado y, en su caso, considere la conveniencia de creación de sus empresas productivas subsidiarias y sus empresas filiales.

## **Banco de Preguntas:**

**1. Parecen suficientes las acciones que se manifiestan en materia de transparencia y rendición de cuentas, sin embargo la figura de una auditoría interna auxiliada por un auditor externo parece no ser la solución a una problemática tan seria como la que hoy en día tiene la paraestatal, ¿qué acciones piensa usted que serían las adecuadas para erradicar la corrupción interna?**

Durante los últimos años, el cumplimiento de las actividades anticorrupción ha sido un tema primordial para los consejos de administración, comités de auditoría y la alta gerencia de muchas compañías multinacionales y también para Petróleos Mexicanos.

Se han logrado ya algunos avances en esta materia. Sin embargo, aún es un tema sensible y de alta prioridad, que requiere una atención puntual y compromisos del más alto nivel de la empresa.

Hoy Pemex necesita mejoras de fondo para erradicar las viejas prácticas de corrupción que por muchos años han mermado su productividad. Es un imperativo ético, pero también un asunto económico. Es necesario fortalecer a la paraestatal y hacerla más competitiva, con mayor rentabilidad para que siga siendo un pilar de la economía para todos los mexicanos.

**Es un hecho, que el éxito en la erradicación de la corrupción en el sector energético es imprescindible para construir la narrativa de lo que viene para México.**

Las leyes secundarias para la reforma del sector energético traen candados para atajar la corrupción y ventanas para incrementar la vigilancia sobre las operaciones de Pemex y los nuevos jugadores del sector energético, pero finalmente la Dirección de Petróleos Mexicanos es la que tiene la responsabilidad de implementar las medidas necesarias al interior de la empresa.

Uno de los factores más importantes para reducir las prácticas fraudulentas es la existencia de mecanismos de control y denuncia; incluso, su sola presencia actúa como un factor de disuasión.

Por lo que, en mi opinión - además de las ya propuestas en las iniciativas - las siguientes acciones y medidas son fundamentales en materia anticorrupción, para blindarse contra posibles actos ilícitos:

### **El perfil del empleado**

Cada uno de los puestos, sobre todo los de áreas sensibles (compras, adquisiciones, proveedores, etc.) deben estar dirigidos por profesionales preparados y honestos y con la experiencia y el perfil apropiados para el cargo.

## **Verificar la confiabilidad**

Deben verificarse los antecedentes laborales y aplicar pruebas de confianza. Es recomendable integrar este procedimiento como un protocolo obligatorio en el proceso de contratación.

## **Fortalecimiento del control interno y evaluación de riesgos**

Las revisiones a los controles internos debe practicarse de manera continua y con mucho rigor. Actualmente, la Dirección de Pemex ha iniciado la implantación de un Sistema Integral de Control Interno. Los lineamientos fueron aprobados por el Consejo de Administración y se pueden consultar en la Normateca de Pemex. La adecuada implementación va a ser crucial, para un cambio profundo en materia de corrupción.

## **La capacitación de los empleados**

Invertir en educar a los profesionales de nuestra organización en temas antifraude, como lo son: técnicas forenses de entrevista, metodología de la investigación y el análisis de datos para detección de fraude, entre otros. Esto permitirá que el personal cuente con el conocimiento especializado en esta materia.

## **Estimular las competencias laborales del personal y promover la certificación internacional en la materia**

Para las organizaciones, es fundamental contar con especialistas en materia de prevención, detección e investigación de fraudes, pues la comisión de estos delitos puede ser tan sofisticada y compleja, que requiere de competencias técnicas y habilidades especializadas.

## **Realizar análisis y revisiones forenses permanentes en áreas vulnerables**

La auditoría forense tiene como finalidad la revisión de los procesos, hechos y evidencias para la detección o investigación de actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita, con el propósito de documentar con pruebas válidas y suficientes, las conclusiones derivadas de los hallazgos mediante la aplicación de técnicas de investigación especializadas, y cuando sea necesario, apoyada en la tecnología y herramienta forense, para reunir los elementos y pruebas contundentes y competentes para acudir a las autoridades ministeriales y/o competentes a denunciar probables irregularidades o hechos delictuosos.

Por lo anterior, la Auditoría Forense es el término que engloba la incorporación de conocimientos y la aplicación de novedosas y probadas técnicas forenses, herramientas de TI, así como otras especialidades distintas de las ramas financieras, como son las legales, psicológicas y criminológicas, con el propósito de crear un nuevo perfil de profesional capaz de detectar de manera oportuna fraudes y delitos. Se utiliza también, en ciertos casos, el Cómputo Forense para el análisis y procesamiento de información

contenida en base de datos, recuperación de archivos e información borrado o destruido contenida en discos duros.

### **Segregación de funciones y tramos de responsabilidad**

Deben establecerse, de manera formal, los ámbitos de autoridad y niveles de responsabilidad de cada uno de los empleados o servidores públicos, así como sus relaciones y líneas de reporte.

### **Diseño y promoción de un programa antifraude**

El contenido de la política contra el fraude debe ser explícito y claro, y debe comunicarse a toda la organización.

A continuación algunas recomendaciones y pasos a seguir para implementar el mecanismo institucional en materia anticorrupción en Pemex:

1. Conocer y comprender las leyes clave en materia anticorrupción, tanto nacionales como internacionales. (México ha suscrito y ratificado tres tratados internacionales en materia de corrupción.)
2. Conocer las normas y los lineamientos aceptados para crear un programa de cumplimiento eficaz (*Ley Sarbanes-Oxley; Controles Internos – Marco Integrado, publicado por el Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO, por sus siglas en inglés) en 1992; La Guía de Buenas Prácticas sobre Controles Internos, Ética y Cumplimiento de la OCDE, entre otras*).
3. Llevar a cabo una evaluación rigurosa de riesgos de corrupción
4. Diseñar e implementar el programa anticorrupción
5. Monitorear el programa
6. Incorporar procedimientos anticorrupción en las fusiones, adquisiciones y negocios conjuntos.
7. Reevaluar periódicamente el riesgo y modificar el programa

### **Seguridad en los sistemas de información**

Diversos esquemas fraudulentos involucran la manipulación ilegal de los datos de entrada o de los registros de salida en los sistemas.

### **Mecanismos para reportar fraudes**

Hoy en día, las líneas de denuncia, ya sea vía telefónica o a través del correo electrónico, se han constituido como el medio más eficaz para denunciar las conductas inapropiadas. Éstas permiten el anonimato y la confidencialidad, y reciben reportes de fuentes internas y externas. Si no hay una investigación apropiada, un castigo a los infractores y una respuesta a los denunciantes, difícilmente se alcanzará la confianza y la credibilidad en la organización.

### **Alta dirección**

Los directivos deben divulgar y promover los códigos de conducta y de ética de la empresa, así como la Política Anticorrupción de Pemex. Su posición debe ser que todo hecho ilícito será sancionado de manera ejemplar.

### **Los colaboradores**

Los colaboradores deben acusar recibo y reconocer que han comprendido estas políticas y lineamientos mediante su firma y entrega a recursos humanos del formato de aceptación.

## **2. En su opinión, ¿los órganos reguladores deberían contar con autonomía constitucional?**

No necesariamente.

Un buen regulador debe contar con conocimientos profundos del ámbito técnico que regulan y experiencia ganada después de muchos años de vida profesional en el tema objeto de la regulación. También debe contar con independencia frente al poder público del gobierno y al poder económico de los regulados. De igual modo, un buen regulador debe actuar con honestidad y transparencia, debe tener atribuciones y recursos para actuar, así como un blindaje a prueba de altísimas presiones económicas y políticas.

El modelo de mercado, que ahora se plasma en la Constitución, reposa en regulaciones eficaces y órganos reguladores fuertes, capaces de garantizar condiciones de libre y sana competencia. Sin reguladores a la altura de las circunstancias no se podrán cumplir una buena parte de las promesas que el Gobierno Federal utilizó para justificar la reforma. Sólo contando con órganos reguladores fuertes, eficaces y eficientes se podrá instrumentar de manera eficaz la regulación y la administración adecuada del sector ante la participación y estrategias de una multitud de actores tan oportunistas unos como otros. En este sentido, la autonomía constitucional no es imprescindible. Incluso, bajo ciertas circunstancias, dicha autonomía podría ser perjudicial porque el regulador estaría relativamente aislado del gobierno y su captura podría resultar más fácil.

**3. ¿Qué beneficios tendrá PEMEX, al migrar del régimen de asignación a contrato para asociarse con una empresa particular, entendiendo que al tener la asignación cuenta con la capacidad de realizarla por si sola?**

Fiscalmente, no necesariamente habría alivio para Pemex porque la Secretaría de Hacienda hará los ajustes en el contrato para que la carga fiscal no se reduzca. Si Pemex se alía con socios privados para operar el contrato podría haber cierto alivio fiscal precisamente para que los privados cumplan sus expectativas de rentabilidad y remuneración del riesgo.

Jurídicamente Pemex ganaría, porque los contratos ofrecen mayor certeza jurídica que las asignaciones.

En términos industriales, Pemex podría beneficiarse a condición de que los socios privados disfruten de capacidades superiores a las de la empresa pública. Las alianzas en los contratos podrían abrirle a Pemex oportunidades en otras áreas, tanto en exploración y producción, como en las actividades aguas abajo, en México y el extranjero.

**4. Qué opinión le merece el nuevo régimen fiscal de Pemex denominado "especial" que se estipula en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria?**

En la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria no se aborda propiamente el régimen fiscal de Petróleos Mexicanos (Pemex), éste corresponde a la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos. Lo que sí se propone en la norma presupuestaria es un régimen especial en materia presupuestal a través de la adición de un Título Quinto Bis denominado: "Del régimen presupuestario de la Empresas Productivas del Estado". Este régimen presupuestal operará tanto para la Comisión Federal de Electricidad como para Pemex. Respecto a este último ente económico, considero que si bien hay un esfuerzo por otorgarle autonomía presupuestal, tal propósito no se ve reflejado en el articulado de dicho ordenamiento jurídico. La autonomía presupuestal que se propone es insuficiente en un contexto de apertura del subsector de hidrocarburos y de competencia con de múltiples participantes.

De manera particular, las fracciones II, III, y IV del Artículo 99 y, el inciso b), fracción II del Artículo 100 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria no son compatible con la autonomía que debería de dársele a Pemex en el nuevo contexto de apertura y competencia dado que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinará el balance financiero y el techo presupuestal de los servicios personales. Asimismo se mantiene sin cambio el

artículo 34 de la propia Ley lo que hace totalmente nugatoria la autonomía presupuestal al ser, la propia Secretaría de Hacienda, quien calificaría los proyectos productivos en Pemex.

La autonomía presupuestal es un tema de la mayor relevancia para el futuro económico, financiero y operativo de Pemex en donde lo menos que se puede solicitar es que existan condiciones equitativas en el nuevo contexto energético y se pueda competir en condiciones equitativas con los nuevos competidores. En suma, si los nuevos participantes tendrán plena autonomía presupuestal, de gestión y una menor carga fiscal, lo lógico en términos económicos es pedir las mismas condiciones para Pemex, es decir piso parejo para todos; ni más, pero tampoco menos.

Ahora bien, en tanto que solo Pemex y sus empresas productivas subsidiarias, pueden ser susceptibles de recibir asignaciones, el régimen fiscal que les será aplicable está contenido en el "Título Tercero. De los ingresos derivados de asignaciones"; de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos. El contenido de ese título es una copia fiel del régimen fiscal de Pemex vigente, establecido en la Ley Federal de Derechos. Incluso se mantienen los límites de deducción definidos desde 2005 y que ya no tienen ningún asidero con la realidad del sector petrolero. En consecuencia, las iniciativas de leyes secundarias en materia energética no contemplan ninguna reducción de la carga fiscal de Pemex. De hecho, aquí podría enfrentar nuestra paraestatal una clara desventaja frente a los operadores internacionales, cuyo régimen fiscal será un "traje a la medida" que establecerá la SHCP contrato por contrato.