

GOBIERNO CORPORATIVO-SUS EFECTOS EN LA ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE PETRÓLEOS MEXICANOS

Lic. Francisco Javier Valdés López¹

La industria petrolera ha sido pilar indiscutible del desarrollo económico de nuestro país. A partir de 1938 y hasta la fecha, Petróleos Mexicanos (“PEMEX”) ha sido responsable de desarrollar la industria petrolera alcanzando grandes logros y contribuyendo de manera importante a sostener los presupuestos de la Federación. Sin embargo, hoy en día los esquemas de administración y operación de PEMEX están ampliamente superados y apartados de las circunstancias y entorno en el que se desempeñan las grandes empresas petroleras del mundo.

El tiempo, al igual que nuestras reservas petroleras, se agota de manera inexorable. Por ello, resulta indispensable adoptar medidas que permitan a PEMEX atender los retos que se le presentan fortaleciendo sus procesos internos de toma de decisiones y flexibilizando su marco regulatorio, lo que permitirá dotarla de las herramientas necesarias que le permitan ser una empresa más eficiente y competitiva en beneficio de todos los mexicanos. En otras palabras requerimos de un PEMEX que funcione menos como oficina o dependencia gubernamental para hacerlo más como empresa destinada al cumplimiento eficaz de su objeto consistente en ejercer la conducción central y la dirección estratégica de las actividades que abarca la industria petrolera estatal.

En este sentido, el Ejecutivo Federal presentó al Senado de la República un paquete de iniciativas relacionadas con la operación, administración y funcionamiento de PEMEX. La iniciativa persigue como objetivo fundamental atacar los rezagos que en materia de exploración y producción de crudo, refinación de petrolíferos, y redes de ductos de transporte existen en nuestro país² proponiendo para PEMEX un nuevo esquema de administración y organización que le permita adoptar mejores prácticas de gobierno mismas que se reflejarán en un Consejo de Administración más independiente y autónomo con atribuciones para tomar decisiones relacionadas con, entre otros temas fundamentales, la estructura organizativa de PEMEX, su presupuesto, los procedimientos y decisiones relacionados con la contratación de deuda, la utilización de los recursos excedentes que puedan generarse como resultado de los ingresos provenientes de la venta de petróleo, la contratación de obras y servicios relacionados con la

¹ Socio de Cervantes, Aguilar-Alvarez y Sainz S.C responsable de las áreas de práctica de energía, compras y contratos gubernamentales.

² En el texto de la iniciativa, el Ejecutivo Federal señala “*mediante esta iniciativa se busca garantizar que, frente a las nuevas realidades tecnológicas, económicas y ambientales, Petróleos Mexicanos pueda incrementar sustancialmente sus niveles de producción de petróleo, gas, derivados y refinados, así como participar en la exploración de nuevas reservas...*”

industria petrolera; y la evaluación del desempeño y determinación de la remuneración del Director General.

La idea central que se persigue con base en las iniciativas presentadas, es fortalecer la rectoría del Estado en materia de hidrocarburos flexibilizando al mismo tiempo los mecanismos de administración y operación de PEMEX, instrumentando el contrapeso adecuado mediante la implementación de los mecanismos de control y vigilancia que permitan verificar inmediatamente el comportamiento de la empresa.

La consecución de los objetivos anteriores implica modificar de manera importante el funcionamiento de PEMEX como empresa dotándola de dos herramientas básicas: **(i)** el establecimiento de principios reales de gobierno corporativo, y **(ii)** una autonomía de gestión que le permita contar con una mayor capacidad de ejecución.

1. SITUACIÓN ACTUAL DE PEMEX

De conformidad con lo establecido en el Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ("Constitución"), corresponde al Estado planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, llevando a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general. Esta disposición prevé que el sector público tenga a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el párrafo cuarto del Artículo 28 de la Constitución³ entre las que se encuentra el dominio y explotación del petróleo y de todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos.

Las facultades conferidas al Estado en materia petrolera son ejercidas por el Ejecutivo Federal a través de PEMEX cuya naturaleza jurídica es la de ser un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal y por lo tanto se encuentra sujeto a todas las normas y disposiciones legales y administrativas que resultan aplicables a las empresas paraestatales lo que también es conocido como régimen de paraestatalidad.

El objeto de PEMEX es la conducción central y dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal en términos de lo establecido en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. El cumplimiento de este objeto así como la consecución de los fines inherentes a su constitución se ven entorpecidos y obstaculizados en razón de que, en su carácter de organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, la organización, operación, funcionamiento, desarrollo, y administración de PEMEX se encuentran sujetas al cumplimiento de las disposiciones legales contenidas, entre otras, en: **(i)** la Constitución, **(ii)** la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, **(iii)** la Ley Orgánica de PEMEX, **(iv)** la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento ("Ley de Entidades Paraestatales"), **(vi)** las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios

³El Artículo 28 de la Constitución señala como áreas estratégicas las siguientes: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Relacionados con las Mismas ("Leyes de Adquisiciones y Obras Públicas"), (vii) la Ley General de Deuda Pública ("Ley de Deuda Pública"), (viii) la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal ("Ley de Presupuesto"), y (ix) la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Las disposiciones legales arriba señaladas regulan diversos aspectos inherentes a PEMEX tales como, enunciativa y no limitativamente, integración y funcionamiento del Consejo de Administración, facultades del Consejo de Administración y del Director General, mecanismo de designación del Director General, reglas aplicables a la contratación de financiamiento interno y externo, presupuesto, gasto, contabilidad, adquisición de activos, ejecución de obras y definición de estructura administrativa. Aunado a lo anterior, cabe señalar que el marco legal y regulatorio aplicable a PEMEX implica que otras dependencias de la Administración Pública Federal participen directamente en la toma de decisiones de negocios inherentes a las actividades que desarrolla, teniendo en algunos casos, el poder y la facultad de autorizar la implementación de algunas de ellas.

1.1. Relación de PEMEX con otras dependencias de la Administración Pública Federal

De conformidad con lo señalado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Titular del Ejecutivo Federal tiene la facultad de agrupar a las entidades de la Administración Pública Paraestatal en sectores. PEMEX forma parte del sector energía del cual la Secretaría de Energía es la dependencia coordinadora y por lo tanto, corresponde a la misma establecer las políticas de desarrollo aplicables a PEMEX así como, coordinar su presupuesto, evaluar los resultados de los mismos y participar en sus órganos de gobierno.

Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y PEMEX referentes al sistema nacional de planeación y a la determinación de los lineamientos sobre gasto, financiamiento, control y evaluación, se realizan por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público ("Secretaría de Hacienda") y de la Función Pública, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden a la Secretaría de Energía en su calidad de coordinadora sectorial.

Las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus dependencias (Secretarías de Estado) con PEMEX se sujetan, en primer término, a lo establecido en la Ley de Entidades Paraestatales y solo en lo no previsto en ésta, a otras disposiciones según la materia que corresponda. En términos de lo establecido en la Ley de Entidades Paraestatales, PEMEX debe proporcionar a las demás entidades del sector energía la información y datos que éstas les soliciten, así como los que les requieran las Secretarías de Estado.

1.2. Organización y Funcionamiento del Consejo de Administración

La administración de PEMEX esta a cargo de un Consejo de Administración, que es el órgano superior de gobierno de la industria petrolera el cual se integra por 11 (once) miembros propietarios y sus respectivos suplentes. Corresponde al Ejecutivo Federal designar a 6 (seis) de los consejeros y al Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana designar a los restantes 5

(cinco). El Presidente del Consejo de Administración de PEMEX debe ser el titular de la Secretaría de Energía y la Secretaría de Hacienda tiene el derecho a designar a un consejero⁴.

1.3. Designación y Atribuciones del Director General

Corresponde al Presidente de la República designar al Director General de PEMEX debiendo recaer dicha designación en persona que reúna los siguientes requisitos: **(i)** ser mexicano por nacimiento en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos, **(ii)** haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, **(iii)** tener conocimientos en materia administrativa, y **(iv)** no encontrarse en alguno de los impedimentos para poder ser miembro del Órgano de Gobierno.

Las atribuciones del Director General se establecen en la Ley Orgánica de PEMEX y en la Ley de Entidades Paraestatales y su remuneración se fija con base en los tabuladores y criterios que instrumenta la Secretaría de Hacienda. El Titular del Ejecutivo Federal puede remover en cualquier momento al Director General de PEMEX sin que se encuentre sujeto a motivar o fundamentar la razón de su decisión.

1.4. Financiamiento

La deuda pública se constituye por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamientos a cargo de, entre otras entidades, PEMEX. Al efecto, la Ley de Deuda Pública define como financiamiento la contratación por parte de empresas paraestatales, dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de: **(i)** la suscripción o emisión de títulos de crédito o de cualquier otro documento pagadero a plazo, **(ii)** la adquisición de bienes, así como la contratación de bienes o servicios cuyo pago se pacte a plazos, **(iii)** los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados, y **(iv)** la celebración de los actos jurídicos análogos a los anteriores.

Corresponde a la Secretaría de Hacienda autorizar a las empresas paraestatales la gestión y contratación de financiamientos externos, en el entendido de que, para iniciar gestiones relativas a acudir al mercado externo de dinero y de capitales, se requiere que el Director General de PEMEX, según sea el caso, informe a la Secretaría de Hacienda. Para la contratación de financiamientos internos, PEMEX solamente requiere de la autorización del Consejo de Administración.

Finalmente, para determinar las necesidades financieras de PEMEX se requiere que la Secretaría de Energía, en su calidad de coordinadora de sector, le informe a la Secretaría de Hacienda de los proyectos y programas de actividades de PEMEX que requerirán financiamiento a efecto de que está última los autorice.

1.5. Presupuestación y Gasto

La Ley de Presupuesto establece que las erogaciones por gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o de deuda pública

⁴ El Artículo 9 de la Ley de Entidades Paraestatales textualmente señala: "*la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá miembros en los órganos de gobierno y en su caso en los comités técnicos de las entidades paraestatales*".

que realizan, entre otros organismos, las empresas paraestatales, constituyen el gasto público. Asimismo, en términos de lo dispuesto en la Ley de Presupuesto, corresponde a la Secretaría de Energía, en su calidad de coordinadora sectorial, orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público de PEMEX.

Es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar, a iniciativa del Ejecutivo Federal, el Decreto que contenga el Presupuesto de Egresos de la Federación durante el período de un año a partir del 1 de enero de cada año. El Presupuesto de Egresos de la Federación deberá incluir en capítulo especial, las provisiones de gasto público que habrán de realizar las empresas paraestatales que se determine incluir en dicho presupuesto.

Las empresas paraestatales tienen la obligación de informar a la Secretaría de Hacienda antes del día último de febrero de cada año, el monto y las características de su deuda pública flotante o pasivo circulante al fin del año anterior. Asimismo, las empresas paraestatales deben llevar los registros contables que determine la Secretaría de Hacienda y proporcionar a está la información contable, presupuestal, financiera, y de otra índole que les requiera.

1.6. Adquisición de Activos y Contratación y Ejecución de Obras

La contratación, adquisición, planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, y mantenimiento, de servicios, arrendamientos, activos u obras que realice PEMEX debe sujetarse a los procedimientos de licitación pública, invitación restringida a cuando menos tres proveedores, o adjudicación directa, contenidos en las Leyes de Adquisiciones y Obras Públicas.

1.7. Responsabilidad de Funcionarios

El Artículo 108 de la Constitución señala que se reputan como servidores públicos a cualquier persona que desempeñe un cargo de cualquier naturaleza en la administración pública federal, incluyendo en las empresas paraestatales.

Al efecto, la Ley Federal de Responsabilidades establece las reglas y conductas que deben observarse por los servidores públicos en el desempeño de sus funciones y determina: **(i)** las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos **(ii)** las obligaciones de los servidores públicos, **(iii)** las sanciones administrativas, penales y políticas, que pueden aplicarse a los servidores públicos, y **(iv)** las autoridades competentes y los procedimientos para declarar dichas sanciones.

2. GOBIERNO CORPORATIVO

2.1. Concepto y Principios Básicos

Formalmente el concepto de gobierno corporativo cobró auge en las últimas dos décadas del siglo pasado principalmente en los países más desarrollados de Europa del Oeste y los Estados Unidos de Norteamérica. En realidad, no existe una definición homogénea del concepto gobierno corporativo, sin embargo, si

existen una serie de elementos o principios básicos que dan forma a este concepto entre los que se encuentran (i) la definición de los sistemas de dirección y control de una empresa, (ii) la protección de los derechos e intereses de todos los accionistas de la empresa, (iii) la distribución de competencias y responsabilidades en los distintos niveles de gobierno de la empresa, (iv) la transparencia en el manejo de la información, (v) la rendición de cuentas a los accionistas, y (vi) la definición clara y precisa de los derechos y obligaciones de los consejeros.

En mayo de 1999, la Organización para la Cooperación y el desarrollo Económicos (“OCDE”), publicó sus “Principios de Gobierno Corporativo” indicando en los mismos que el término gobierno corporativo hace referencia al sistema a través del cual los negocios son dirigidos y controlados; especificando la distribución de derechos y responsabilidades entre los diferentes participantes en la corporación tal como el consejo, dirección, accionistas y otros grupos de poder; definiendo las reglas y procedimientos para la toma de decisiones en los temas corporativos; y proporcionando la estructura a través de la cual los objetivos de la compañía son fijados, así como los medios para lograr esos objetivos y controlar la rentabilidad.

Con base en lo anterior, podemos concluir que por gobierno corporativo debemos entender al sistema de dirección y control establecido en una empresa. Ahora bien, lo que a simple vista parece sencillo se complica si tomamos en consideración que por lo regular una empresa cuenta con tres niveles de gobierno: el de los dueños (ejercido a través de la Asamblea General de Accionistas), el de los administradores (ejercido a través del Consejo de Administración) y el del operador o ejecutivo (ejercido a través de la Dirección General).

2.2. Retos para la instrumentación del gobierno corporativo en PEMEX

El marco jurídico y la normatividad que regula la actuación de PEMEX, no responde a los requerimientos de la misma para atender con eficacia, efectividad y oportunidad los fines propios de la naturaleza social o económica de sus actividades toda vez que la responsabilidad de sus administradores se orienta en mayor grado al cumplimiento de dicho marco jurídico y normatividad, y no al logro de los objetivos y a la consecución de resultados, motivo por el cual se requiere contar con los mecanismos necesarios que permitan a PEMEX alcanzar una gestión productiva y eficiente.

La pesada carga que constituye para PEMEX el marco legal que le es aplicable, restringe de manera importante la eficiencia y capacidad de gestión de sus órganos de administración y dirección, lo que se refleja en el retraso, o la falta oportuna, de toma de decisiones importantes de negocios ocasionando con ello que PEMEX no pueda competir en igualdad de circunstancias con otras empresas dedicadas a las mismas actividades o ramo de negocios. En PEMEX, el proceso de toma de decisiones se encuentra sujeto a la aplicación u obtención de autorizaciones y procedimientos ante otras dependencias, con lo que se impide una ejecución expedita de las resoluciones que son aprobadas en el seno del órgano de administración.

A efecto de permitir que el Consejo de Administración de PEMEX desempeñe adecuadamente sus funciones, se requiere implementar mecanismos que jurídicamente resulten eficientes para la adopción de mejores prácticas de gobierno corporativo lo que en principio implica resolver esencialmente dos problemas.

2.2.1. Adecuada distribución de competencias

Un primer problema consiste en garantizar una adecuada distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno. En su calidad de empresa pública, PEMEX carece de una Asamblea General de Accionistas que represente los intereses de sus propietarios, es decir los intereses de todos los mexicanos. Lo anterior genera una confusión respecto a la manera en que el Estado ejerce sus funciones de representante de los propietarios y al mismo tiempo realiza las funciones de administrador y operador de PEMEX.

Con el propósito de clarificar lo anterior, el Ejecutivo Federal ha propuesto modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tendientes a precisar y delimitar la manera en la que el Estado realizará las actividades inherentes al primer nivel de gobierno ejerciendo su responsabilidad de definir y conducir la política energética en materia de hidrocarburos. En la iniciativa se propone que esta responsabilidad recaiga en la Secretaría de Energía a quien correspondería elaborar los planes estratégicos en las áreas de exploración y explotación de las reservas, definir la plataforma de producción, normar y supervisar que la explotación de los yacimientos se realice con la mayor eficiencia, dictaminar y supervisar la ejecución de los proyectos de explotación que lleve a cabo PEMEX, y regular y supervisar el uso de las mejores prácticas en materia de seguridad industrial.

En este orden de ideas, el ejercicio de las atribuciones correspondientes al primer nivel de gobierno recaerá en el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Energía, siendo esta la única participación efectiva que tendría el Gobierno Federal en calidad de dueño permitiendo así el establecimiento de principios reales de gobierno corporativo en el seno del Consejo de Administración de PEMEX.

2.2.2.. Consejeros Independientes

Un segundo problema radica en que parte fundamental del éxito en la implementación de prácticas de gobierno corporativo radica en la posibilidad de incorporar Consejeros Independientes a los Consejos de Administración. Los Consejeros Independientes son personas que por su experiencia profesional y capacidad en las áreas en las que se desempeña una empresa, son invitados a participar en su Consejo con la idea de que la empresa se vea beneficiada de sus conocimientos especializados en ciertas áreas. Para ser considerado como tal, un Consejero Independiente debe de ser una persona ajena a la dirección de la empresa, no contar con conflicto de interés alguno, no estar sujeto a intereses personales o patrimoniales y tener una visión imparcial de los negocios de la empresa.

Por mandato constitucional, corresponde a la Nación el dominio directo de los hidrocarburos lo que implica necesariamente que el Estado mantenga el control sobre PEMEX. Actualmente el Consejo de Administración de PEMEX se integra por 11 (once) Consejeros, de los cuales 6 (seis) son representantes del Estado y son designados directamente por el Titular del Ejecutivo Federal y, 5 (cinco) son representantes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, quienes deben ser miembros activos de dicho sindicato y trabajadores de planta de PEMEX.

Dada la importancia de contar con Consejeros Independientes que permitan asegurar el buen funcionamiento de mejores prácticas de gobierno corporativo, la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal prevé la incorporación de 4 (cuatro) nuevos Consejeros a los que se denomina Consejeros Profesionales.

De estos Consejeros Profesionales, 2 (dos) trabajaran de tiempo completo en PEMEX y por lo tanto serán considerados representantes del Estado y no podrán ejercer o desempeñar otro empleo, cargo o comisión de naturaleza pública o privada con excepción de actividades docentes o de investigación y los otros 2 (dos) serán de tiempo parcial gozando de plena libertad para desempeñar otras actividades.

Los Consejeros Profesionales gozarán de una remuneración que será determinada por un comité especializado integrado por un representante de la Secretaría de Hacienda, uno de la Secretaría de Energía y uno de la Secretaría de la Función Pública lo que implica que no estemos en presencia de Consultores Independientes en sentido puro dado el vínculo patrimonial existente entre los mismos y PEMEX, sin embargo, la formula propuesta permite garantizar el control del Estado en el Consejo al contar con 8 (ocho) de 15 (quince) Consejeros respetándose así la premisa constitucional antes comentada.

A pesar de lo anterior, la propuesta del Ejecutivo Federal contempla una serie de medidas tendientes a garantizar que la actuación de los Consejeros Profesionales se apegue al máximo a los principios de gobierno corporativo y fortalezcan el funcionamiento del Consejo de Administración. Así, resulta importante destacar que los Consejeros Profesionales contarán con absoluta independencia y autonomía en la toma de sus decisiones, serán designados de manera escalonada por períodos de 8 (ocho) años y no podrán ser removidos de su encargo salvo por causas específicamente señaladas en la ley; lo anterior, permitirá que trasciendan en el tiempo a cualquier administración del Ejecutivo Federal. Las características anteriormente citadas, son las mismas que han permitido un funcionamiento autónomo en instituciones tan importantes como el Banco de México o las comisiones reguladoras existentes en materia de competencia económica, energía o telecomunicaciones.

Adicionalmente, se establece que los Consejeros Profesionales no tendrán suplentes, lo que resulta acorde a las mejores prácticas corporativas dada la razón de su nombramiento basado principalmente en su experiencia personal en ciertas áreas de negocios. En este orden de ideas, la propuesta de Ley Orgánica de PEMEX indica que por lo menos un Consejero Profesional sea experto en materia financiera sin embargo, resultaría ideal sería que se establecieran de manera clara

y precisa los requisitos profesionales y las capacidades que debería reunir una persona para poder acceder a desempeñarse como Consejero Profesional, al ser omisa al respecto la iniciativa deja abierta la puerta para que exista un amplio rango de discrecionalidad que pudiera ser contraproducente en relación con el objetivo buscado al crear la figura de Consejero Profesional.

2.3. Mejores prácticas de gobierno

Resueltos los problemas relacionados con la instrumentación en PEMEX de un régimen de gobierno corporativo, resulta necesario abordar otros aspectos relevantes vinculados a las mejores prácticas de gobierno, aspectos que resultan fundamentales para asegurarse que efectivamente PEMEX funcione más como una unidad de negocios que como una dependencia gubernamental.

2.3.1. Autonomía de Gestión

Las facultades de su Consejo de Administración deben de ser lo suficientemente amplias para que sea esta instancia de gobierno la que realice efectivamente la conducción central y la dirección estratégica de PEMEX. Así la implementación de un régimen de gobierno corporativo conlleva necesariamente flexibilizar el régimen normativo al que se encuentra sujeta actualmente PEMEX dotándola de una mayor autonomía de gestión.

Al efecto, la propuesta de Ley Orgánica de PEMEX presentada por el Ejecutivo Federal contempla, en su artículo primero, establecer como premisa básica del funcionamiento y organización de la empresa un régimen de gobierno corporativo el cual necesariamente se acompaña de una autonomía de gestión real para PEMEX. La disposición en comento señala:

*Artículo 1.- la presente ley tiene como objeto **regular la organización, el funcionamiento, el control y la rendición de cuentas de Petróleos Mexicanos**, así como fijar las bases generales aplicables a sus organismos subsidiarios.*

*Petróleos Mexicanos y los organismos subsidiarios que se constituyan **se sujetarán, en primer término, a lo establecido en esta Ley, su Reglamento y, sólo en lo no previsto, a las disposiciones legales que por materia corresponda**; asimismo, los organismos subsidiarios se sujetarán a los respectivos decretos del Ejecutivo Federal.*

Como se aprecia, es esta disposición la piedra angular que permitirá a PEMEX implementar un régimen de gobierno corporativo así como, tener la flexibilidad necesaria para adoptar decisiones con una visión estrictamente vinculada a los negocios que realiza y sin criterios de ninguna otra índole. Adoptar un régimen de autonomía de gestión como el previsto en la disposición legal propuesta implica que el Consejo de Administración de PEMEX cuente con facultades relacionadas con su ejercicio presupuestal, la contratación de deuda, la utilización de recursos excedentes, la contratación de obras y la adquisición de bienes y servicios relacionados con la industria petrolera; sin que se requiera ajustar a un marco

normativo rígido y diseñado para otro tipo de dependencias gubernamentales y no para empresas productivas, sin que exista participación de otras instancias gubernamentales en el proceso de toma de decisiones.

Lo anterior se complementa de manera importante con lo dispuesto en el artículo cuarto de la ley propuesta, el cual textualmente prevé:

*Artículo 4.- El Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos **determinará la estructura organizacional y operativa para la mejor realización del objeto y actividades del organismo** en su ámbito técnico, comercial e industrial.*

*Los organismos subsidiarios de Petróleos Mexicanos serán creados por el Titular del Ejecutivo Federal, **a propuesta del Consejo de Administración**, y tendrán la naturaleza de organismos descentralizados con fines productivos, de carácter técnico, industrial y comercial con personalidad jurídica y patrimonio propios, con el objeto de llevar a cabo las actividades de las áreas estratégicas en la industria petrolera estatal.*

La estructura organizacional y operativa de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios deberá atender a la optimización de los recursos humanos, financieros y materiales; la simplificación de procesos; evitar duplicidad de actividades; ser eficiente y transparente, así como adoptar las mejores prácticas corporativas.

Con base en las disposiciones transcritas es posible que PEMEX cuente con un nuevo esquema de administración y organización que le permita afrontar los retos que enfrenta respetando cabalmente el mandato constitucional a través del cual se reserva al Estado el área estratégica del petróleo.

2.3.2. Funcionamiento y atribuciones del Consejo de Administración

Con el propósito de que la participación de los Consejeros Profesionales cobre fuerza en el seno del Consejo de Administración de PEMEX y se apegue a los principios rectores del gobierno corporativo, las decisiones que adopte el Consejo de Administración de PEMEX requerirán del voto favorable de por lo menos 2 (dos) Consejeros Profesionales, de lo contrario el asunto deberá deliberarse en la siguiente sesión en la que podrá aprobarse por mayoría simple. Todos los consejeros deberán sustentar su voto y los acuerdos que adopte el Consejo de Administración de PEMEX así como, el sentido del voto de cada uno de sus integrantes deberá hacerse público y estar disponible para cualquier interesado.

En los términos expresados en la exposición de motivos de la iniciativa de Ley Orgánica de PEMEX, lo anterior fortalecerá, transparentará y dará legitimidad al proceso de toma de decisiones, permitiendo una mejor rendición de cuentas y la adopción de políticas bien informadas.

Como anteriormente indicamos, el éxito de la implementación de un régimen de gobierno corporativo se encuentra ligado de manera importante a las atribuciones de sus órganos de gobierno. Así, en la ley propuesta se prevé que el Consejo de Administración de PEMEX se fortalezca al quedar a su cargo la programación, coordinación y evaluación estratégica de sus actividades otorgándosele atribuciones especiales en materia de deuda, presupuesto, adquisiciones, arrendamientos, servicios y contratación de obras. Mención especial merece el hecho que el Consejo de Administración de PEMEX será responsable también de evaluar el desempeño del Director General, definir su esquema de remuneración y, en su caso, proponer al Titular del Ejecutivo Federal su remoción.

2.3.3. Deberes de los Consejeros

El funcionamiento adecuado del Consejo de Administración presupone el que cada uno de sus Consejeros cumpla con ciertas obligaciones que en términos de gobierno corporativo se identifican como deberes fiduciarios.

De manera resumida, estos deberes consisten en: **(i)** cuidar los bienes de la empresa como si fueran propios; **(ii)** informarse sobre los asuntos de la empresa, revisarlos y evaluarlos; **(iii)** guardar confidencialidad, evitar conflictos de interés y no tener lealtades comprometidas; **(iv)** no competir ni aprovecharse de los negocios de la empresa; y **(v)** que en su actuación no exista indiferencia o negligencia deliberada. Para garantizar el correcto funcionamiento del Consejo de Administración, la falta de observancia de cualquiera de los deberes fiduciarios debe ser motivo suficiente para destituir al Consejero de que se trate⁵.

2.3.4. Comités de apoyo al Consejo de Administración

Considerando lo diverso y amplio de sus atribuciones, es práctica común el que para eficientar su funcionamiento el Consejo de Administración se apoye en el número de comités que considere necesario.

Para el caso concreto de PEMEX, el Ejecutivo Federal propone la existencia por ley de por lo menos tres comités, el de Transparencia y Auditoría, el de Estrategia e Inversiones; y el de Remuneraciones; todos ellos presididos por un Consejero Profesional⁶. Adicionalmente el Consejo de Administración de PEMEX podrá establecer cualquier otro comité que considere necesario para la consecución de sus fines.

Lo destacable en este apartado es el hecho de que se cumpla con la premisa de las mejores prácticas de gobierno de incorporar comités y que éstos se encuentren presididos por Consejeros Profesionales, las funciones y atribuciones de cada uno de estos comités son discutibles y existen un sin número de modelos que pudieran adaptarse de mejor manera a la situación de PEMEX, a manera de ejemplo quizá valdría la pena analizar la conveniencia de separar al Comité de Transparencia y

⁵ Tomado de la participación del C.P. Roberto Danel Díaz en el Foro de Debate sobre la Reforma Energética organizado por el Senado de la República el 8 de julio de 2008.

⁶ El comité de Transparencia y Auditoría se debe integrar por tres Consejeros profesionales de los cuales dos deben ser de tiempo parcial.

Auditoría en por lo menos dos comités dado lo extenso y especializado de las funciones que pretenden atribuírsele.

2.4. Esquema de control

Permitir mayor libertad de decisión a través de la instrumentación de las mejores prácticas de gobierno que hemos venido analizando, implica necesariamente establecer un contrapeso que se refleje en mecanismos más efectivos de control.

Estos mecanismos de control deben diseñarse de manera tal que no se conviertan en un obstáculo para la operación de la empresa, como actualmente lo son, pero que al mismo tiempo propicien y fomenten la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

Así, para el caso de PEMEX se contempla la creación de un nuevo esquema de control a cargo de **(i)** el Comité de Transparencia y Auditoría, **(ii)** un Comisario; y **(iii)** el Organo Interno de Control, cada uno de ellos con funciones específicas.

Corresponderá al Comité de Transparencia y Auditoría evaluar el desempeño operativo y financiero de PEMEX, el cumplimiento de sus metas, objetivos y programas además de designar al auditor externo. El Comisario, será designado por el Titular del Ejecutivo Federal y su función principal será la de rendir al mismo un informe anual respecto de la veracidad, suficiencia y racionabilidad de la información presentada y procesada por el Consejo de Administración de PEMEX. Finalmente, corresponderá al Organo Interno de Control verificar el cumplimiento de la normativa aplicable sin abarcar la revisión del desempeño de PEMEX ni del cumplimiento de sus programas, metas y objetivos.

La rendición de cuentas es un tema trascendental para el buen funcionamiento del gobierno corporativo, por ello PEMEX deberá por lo menos **(i)** presentar un informe anual de actividades a la coordinadora sectorial y por conducto de ésta al Congreso de la Unión, **(ii)** enviar informes trimestrales respecto de su operación y gestión a la coordinadora sectorial y a las cámaras del Congreso de la Unión; y **(iii)** informar a la Secretaría de Hacienda sobre el uso del endeudamiento.

3. Consideraciones finales

La economía de nuestro país depende de manera importante de nuestros recursos petroleros, sin embargo, la declinación en la producción petrolera alcanza ya niveles alarmantes. Contrarrestar lo anterior implica tomar una serie de decisiones fundamentales que se centran en la necesidad de que PEMEX adopte nuevos esquemas de administración y operación basados en la implementación de mejores prácticas de gobierno corporativo.

El debate en torno a la reforma energética ha sido extenso e incluyente, no obstante, si en un tema existe coincidencia entre las diferentes corrientes de opinión es en el de la necesidad imperante de flexibilizar el marco legal y normativo aplicable a PEMEX a fin de permitirle un mayor control en la toma de decisiones de negocios funcionando más como una empresa con posibilidad de rentabilizar al máximo sus operaciones en beneficio de todos sus accionistas.

Cada día que pasa el costo es mayor para el país, es hora de tomar decisiones tendientes a colocar a PEMEX en posición de competir en un entorno global con las grandes empresas petroleras del mundo de manera tal que sea capaz de aprovechar nuestros recursos energéticos con una visión de largo plazo orientada a la obtención de resultados eficaces. Lo anterior, conlleva forzosamente adecuar el marco jurídico y la normatividad que regula la actuación de PEMEX, a efecto de que los mismos respondan a los requerimientos de la empresa para atender con eficacia, efectividad y oportunidad los fines propios de la naturaleza social o económica de sus actividades, permitiendo a sus administradores orientar sus responsabilidades al logro de los objetivos y a la consecución de resultados y no, como hoy en día sucede, al cumplimiento de dicho marco jurídico y normatividad. Las herramientas iniciales para conseguir lo anterior son dotar de mejores prácticas corporativas a PEMEX que redunden en una mayor autonomía de gestión aparejada de mejores mecanismos de control y transparencia lo que redundará en un PEMEX fortalecido en beneficio de todos los mexicanos.