



BOLETIN VERANO 2008



DIAGNÓSTICO: SITUACIÓN DE PEMEX

I. INTRODUCCIÓN.

SITUACIÓN ACTUAL

Los días que corren, México está experimentando un periodo de intensa efervescencia política, pues se encuentra inmerso en la erróneamente llamada Reforma Energética. Como fuere, la que debiera conocerse más apropiadamente como reforma estructural a la industria petrolera está en marcha. El proceso, que actualmente se halla en fase de aprobación legislativa, se inició los últimos días de marzo, cuando el gobierno federal dio a conocer a la opinión pública el documento titulado "Diagnóstico: Situación de PEMEX". La difusión por Internet de este diagnóstico, documento meramente informativo elaborado por la Secretaría de Energía y la propia PEMEX, fue seguida de la presentación formal de la iniciativa legislativa de 5 reformas legales a diversos ordenamientos (actualmente en discusión en el seno del Congreso) y culminará con la expedición del decreto de reforma legislativa que resulte de la discusión legislativa y la concertación política. A continuación se presenta, como primer acto, una reseña del contenido del Diagnóstico. Más adelante presentaremos un análisis del contenido concreto de las reformas propuestas en el segundo episodio de esta interesante historia.

Por disposición constitucional, la industria petrolera en México se encuentra reservada a un monopolio de Estado bajo la égida de un organismo estatal: PEMEX. Petróleos Mexicanos (Pemex) es el organismo público descentralizado, responsable de realizar, de manera exclusiva, las actividades estratégicas en materia de hidrocarburos reservadas en la Constitución para el Estado Mexicano. Es una empresa integrada, pues participa en toda la cadena de valor de la industria (exploración y producción; refinación de crudo; procesamiento de gas y petroquímicos básicos; y, producción de algunos petroquímicos secundarios). Su objetivo es, o debería de ser, el de maximizar el valor económico de largo plazo de los hidrocarburos para el país. Pero hacen falta ajustes profundos al marco regulatorio, pues la empresa muestra signos importantes de decaimiento. Según el Diagnóstico, Pemex pasó de ser la sexta empresa petrolera más importante del mundo en 2004 a ser la onceava en 2007. La paraestatal petrolera exige urgentemente cambios imprescindibles.

Ante este escenario, los principales retos de PEMEX consisten principalmente en:

- Sostener a mediano plazo la plataforma de producción;
- Administrar eficientemente la declinación de los principales yacimientos;
- Sustituir esa declinación con hidrocarburos provenientes de cuencas de mayor complejidad;
- Incrementar las reservas probadas con el fin de sostener los niveles de producción en el mediano y largo plazo;
- Reducir la participación de las importaciones en la oferta de productos petrolíferos;
- Incrementar la productividad y mejorar su desempeño operativo;
- Mejorar sus mecanismos de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas sin que obstaculicen su operación y funcionamiento; y,
- Corregir sus desequilibrios financieros de manera que se garantice su viabilidad.

En suma, el reto de PEMEX no es sólo financiero, sino fundamentalmente operativo, tecnológico y de capacidad de ejecución. Lo anterior evidencia con claridad que se requieren adecuaciones en su marco regulatorio. El sentido en el que apuntan las modificaciones requeridas es un profundo cambio en su modelo de organización industrial para fortalecerla, dándole flexibilidad operativa en diversos ámbitos y permitiendo esquemas modernos y efectivos de colaboración con terceros, con el objeto de acceder al conocimiento y al desarrollo tecnológico que les permita maximizar el valor de la renta petrolera.

II. RETOS ACTUALES DE NUESTRA INDUSTRIA PETROLERA

Pemex enfrenta retos considerables en cada una de sus líneas de negocio:

A) EXPLORACIÓN Y PRODUCCIÓN

1. RESERVAS.

Las reservas de hidrocarburos vienen disminuyendo desde mediados de los ochenta. La disminución ha sido dramática: actualmente el país cuenta con reservas probadas para 9.2 años a los ritmos actuales de extracción. La disminución de la producción registrada significa que México dejó de obtener en los últimos 3 años en forma acumulada ingresos por ventas del orden de 10 mil millones de dólares, considerando el precio del

petróleo promedio anual del periodo.

La estrategia para mantener los niveles de producción en el corto y mediano plazos, y mejorar sustancialmente la tasa de restitución de reservas probadas, debe considerar cinco elementos:

- Descubrimientos de nuevos campos a partir de recursos prospectivos;
- Puesta en producción de nuevos campos;
- Desarrollo de campos con reservas probables y posibles;
- Optimización de costos de producción, descubrimiento y desarrollo; y,
- Administrar eficientemente la declinación de los yacimientos en explotación.

2. PROSPECTIVA

En lo que respecta a las reservas probadas, 83% de éstas se encuentran en campos en franca declinación. Esto se ha traducido en la caída en la producción de crudo ya mencionada. La única región que no presentará declinación en el mediano plazo es Chicontepec, debido a que se trata de un proyecto en etapa inicial.

Ante esta realidad, existen cuatro áreas de explotación petrolera en las que se deberá trabajar para mantener la plataforma de producción en el mediano plazo:

- Exploración y desarrollo de los recursos prospectivos en las cuencas del sureste;
- Explotación de campos abandonados;
- Desarrollo del paleocanal de Chicontepec; y,
- Exploración y desarrollo de las aguas profundas del Golfo de México.

Como parte de la recuperación de la producción a partir de estos recursos se espera que, las Cuencas del Sureste presenten costos de producción superiores a los actuales, ya que son cuencas de menor dimensión que las actuales; los campos abandonados contribuirán sólo marginalmente a aumentar la producción petrolera en los próximos años y sólo por un periodo corto. En el caso de Chicontepec se trata de pozos de baja productividad con costos de desarrollo y explotación significativamente superiores al promedio actual. Por lo tanto, una política de explotación de hidrocarburos que se concentre en el desarrollo únicamente de

Chicontepec y de las cuencas del sureste, sería insuficiente para sostener la plataforma de producción actual. Aun logrando ejecutar con éxito estos dos proyectos, se tendría un déficit de alrededor de 500 mil barriles diarios hacia el 2021; este déficit, valuado a precios actuales, equivale a más de 14 mil millones de dólares anuales. Por lo tanto, iniciar el desarrollo de las aguas profundas es fundamental.

Por el tiempo de maduración de los proyectos en aguas profundas, Pemex requiere iniciar a la brevedad el desarrollo de esta región a gran escala para poder garantizar en los próximos años al menos la misma producción de hidrocarburos con que actualmente cuenta y sobre todo incrementarla para financiar el desarrollo acelerado del país.

El desarrollo de campos en aguas profundas impone la adquisición del conocimiento para poder administrar y operar las nuevas tecnologías que se emplean en este tipo de yacimientos y multiplicar la capacidad de ejecución. Resulta claro entonces que a mediano plazo será necesario multiplicar la capacidad de ejecución de Pemex Exploración y Producción, sobre todo cuando se trata de una tarea que representa altos costos de descubrimiento, desarrollo y producción.

A nivel internacional, destaca el informe, la posibilidad de encontrar yacimientos de fácil acceso, baja complejidad técnica y magnitud relevante, está prácticamente agotada. Por ello, las perspectivas de producción de hidrocarburos se orientan en buena medida a los yacimientos ubicados en aguas profundas. Tanto es así que, mientras que hace 10 años, la contribución de la producción en aguas profundas no llegaba a 1% de la producción mundial total, actualmente es cercana a 8%.

Ante este escenario, concluye el informe, es necesario que Pemex pueda hacerse acompañar de otras empresas al desarrollar diversas actividades propias de su giro, bajo mecanismos eficientes que le permitan obtener la mejor tecnología y conduzcan a maximizar la renta petrolera para el país.

B) REFINACIÓN

Pemex Refinación realiza las actividades de producción, transporte, distribución, almacenamiento y comercialización de petrolíferos. Tiene la función de cubrir la demanda nacional de petrolíferos con producción propia o importaciones. Su capacidad de refinación, sin embargo, es insuficiente para atender la creciente demanda de petrolíferos del país, lo que ha requerido importaciones cada vez mayores. Por esta razón, se requieren modificaciones importantes y continuas en la configuración y complejidad de

las refinerías. Además es necesario fortalecer la infraestructura existente de almacenamiento y distribución de Pemex Refinación.

Los retos más importantes que enfrenta esta subsidiaria en el corto, mediano y largo plazos se resumen en cinco líneas de acción:

- Incrementar la capacidad de importación y fortalecer la infraestructura de almacenamiento y distribución, en el muy corto y mediano plazos;
- Reconfigurar refinerías
- Construir nuevas refinerías;
- Construir infraestructura para producir combustibles limpios; y,
- Reducir el impacto ambiental

En suma, es necesario plantear el crecimiento de la capacidad de refinación. A este respecto, será necesario construir nueva capacidad de refinación en las próximas dos décadas para poder cerrar la brecha de importación de gasolinas y refinados.

C) GAS

Pemex Gas y Petroquímica Básica (PGPB) procesa gas húmedo y condensado amargo. Además, participa en el transporte y distribución de gas natural y gas licuado de petróleo (gas LP). En este segmento, si bien la producción de gas natural y gas LP está restringida al Estado, el transporte, almacenamiento, distribución y comercialización se encuentran abiertos a la participación de terceros. Sin embargo, es previsible un aumento en la producción de gas húmedo y para garantizar su procesamiento y satisfacer los requerimientos del mercado, será necesario adecuar y flexibilizar la infraestructura de transporte, así como incrementar la capacidad de proceso de PGPB. Para ello, se requerirá inversión complementaria para aumentar la capacidad de transporte, introducir flexibilidad al sistema nacional de gasoductos, así como para construir infraestructura de abasto, a fin de asegurar el suministro en el país y dar redundancias al sistema.

D) PETROQUÍMICA

Pemex Petroquímica (PPQ) es el último de los eslabones en la cadena de negocios en los que participa Petróleos Mexicanos. Su actividad fundamental es la producción de petroquímicos no básicos, derivados de la primera transformación del metano,

etano, propano y naftas, de los que se obtienen productos como los polietilenos, el cloruro de vinilo u óxido de etileno, que a su vez son insumos utilizados por la planta productiva nacional para producir bienes diversos.

La segmentación de la cadena entre petroquímicos básicos y secundarios ha frenado la producción de estos últimos. Los básicos son elaborados exclusivamente por el Estado, mientras que para los secundarios, la legislación contempla la posibilidad de que terceros participen. Al ser los petroquímicos básicos materia prima para la elaboración de los secundarios, se tiene una cadena productiva desintegrada. Esto se distingue de la experiencia internacional en la que se observa una integración vertical de estas actividades. Lo anterior ha dificultado garantizar el abastecimiento de materias primas a la petroquímica secundaria, lo que ha limitado su desarrollo y desincentivado la inversión en proyectos.

El esquema de desarrollo consiste en proporcionar seguridad jurídica a los inversionistas, a través de un contrato de suministro a largo plazo y el establecimiento de un mecanismo de precios financieramente viable, acorde con los ciclos de este sector.

E) CAPACIDAD DE EJECUCIÓN

Los retos antes descritos, particularmente en exploración, producción y refinación, le demandan a Pemex multiplicar su capacidad de ejecución y desarrollar el conocimiento para administrar nuevas tecnologías. Es condición necesaria permitirle a Pemex mayor flexibilidad para contratar terceros y así aprovechar su experiencia y capacidad, mediante mecanismos de colaboración con empresas con experiencia y habilidades complementarias, otras compañías estatales han enfrentado con éxito retos similares a los que tiene por delante Pemex.

En este sentido, es fundamental adecuar el marco regulatorio de Pemex para dotarlo de mecanismos ágiles y modernos para su operación. Ello implica, contar con un marco operativo y de gestión que le dé mayores facultades en la toma de decisiones en la contratación, de modo que se multiplique su capacidad de operación y ejecución y obtenga la mejor tecnología.

F) RETOS FINANCIEROS

La situación financiera de PEMEX es digna de atención. Al cierre de 2007 la deuda total de Petróleos Mexicanos ascendió

a 50 mil millones de dólares, mientras que su pasivo laboral en conjunto ascendió a 52 mil millones de dólares. Por tanto, uno de los retos de Pemex es mejorar la estructura de financiamiento de la inversión: más recursos propios y menos endeudamiento. Esta estrategia debería fortalecerse con inversiones complementarias en aquellas áreas de la industria petrolera no reservadas al Estado. El reto financiero para la empresa consiste en corregir sus desequilibrios estructurales y financiar una mayor inversión de la manera más sana posible. Para ello es necesario:

- Aumentar sustancialmente la eficiencia de su operación, de tal manera que una proporción mayor de recursos propios puedan destinarse a la inversión productiva;
- Un esquema tributario que permita desarrollar con éxito proyectos de exploración y explotación en yacimientos más complejos;
- Un esquema presupuestario más flexible permitiría mejoras en la operación cotidiana de Pemex, en el mantenimiento y en la confiabilidad operativa; y,
- En cualquier caso, se requiere contar con un régimen de transición en el que el ritmo de ajuste tributario y presupuestario esté asociado a la corrección de los desequilibrios operativos de la empresa y a la fortaleza de las finanzas públicas nacionales.

III. RENTA PETROLERA

Existen diversos factores que amenazan la continuidad de la renta petrolera, entre ellos se encuentran el aumento en los costos de extracción, y el riesgo de que no se pueda sostener la plataforma de producción en caso de que no se materialicen cambios que permitan a Pemex multiplicar su capacidad de ejecución.

Por consecuencia, la política energética debe orientarse a maximizar el valor de la renta petrolera en el largo plazo, incidiendo sobre los factores que la determinan. En ese sentido, es recomendable implantar políticas que permitan ampliar o mantener la plataforma de producción y mantener los costos lo más bajos posibles. Es necesario fortalecer la capacidad del Estado como regulador de la explotación del recurso natural, esto es, de los hidrocarburos.

IV. MARCO DE OPERACIÓN DE PEMEX

El esquema legal de contratación de obra pública y de adquisiciones

es inadecuado para las necesidades de la industria petrolera e impide desarrollar relaciones de largo plazo con proveedores y contratistas. Es necesario entonces un nuevo marco regulatorio para Pemex, que le otorgue flexibilidad en aspectos fundamentales de su gestión, sin afectar la rectoría del Estado en materia de hidrocarburos. Éste debería permitir:

- Modalidades y procedimientos adecuados para la contratación de inversiones, bienes y servicios conexos; y
- Un ejercicio ágil de la contratación de ingenierías, procura y construcción de proyectos.

Igualmente es necesario alentar una mejora sustancial del gobierno corporativo de Pemex, en congruencia con una mayor autonomía de gestión, que mejore la transparencia y la rendición de cuentas, sin afectar su naturaleza de empresa de propiedad y control estatal. Es necesario un nuevo modelo de control y fiscalización, que, al mismo tiempo que facilite la operación, fortalezca la efectividad de las tareas contra la corrupción.

V. CONCLUSIONES

El documento concluye: es necesario hacer una revisión integral al marco que regula la industria petrolera estatal partiendo de las siguientes premisas:

- a) El Petróleo es y seguirá siendo de los mexicanos;
- b) Se fortalece la rectoría del Estado sobre sus recursos energéticos; y
- c) No se privatiza Pemex, ni sus activos o infraestructura.

El Diagnóstico hace los siguientes planteamientos:

- Adecuar el marco regulatorio al que se sujeta Pemex para dotarlo de mecanismos ágiles y modernos para su operación;
- Otorgar a la empresa una mayor autonomía de gestión;
- Asegurar flexibilidad operativa;
- Incorporar cambios en su gobierno corporativo que le den una estructura más adecuada y refuercen su mandato de obtener la mayor renta posible para la Nación;
- Consolidar a Pemex como una empresa de todos los mexicanos.

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

En la actualidad las resoluciones del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial pueden ser impugnadas mediante el Juicio Contencioso Administrativo que se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Anteriormente la manera de atacar dichas resoluciones era mediante el Juicio de Amparo que por si mismo no constituye una instancia dentro del procedimiento administrativo, sino un juicio de control constitucional.

Ahora el juicio de Amparo es la última instancia, por lo que, tal como lo ordena la Ley de Amparo, antes de poder acceder al mismo se deben agotar todas las instancias anteriores, que en el presente caso sería el Juicio Contencioso Administrativo.

Dentro del Juicio Contencioso Administrativo, regulado por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se prevé un recurso que se tramita de manera incidental, en el cual se puede solicitar la suspensión de los efectos del acto impugnado, con el fin de mantener las cosas en el estado en el que se encuentran y así evitar que se quede sin materia el juicio, un ejemplo de dicha suspensión es cuando la Procuraduría Federal del Consumidor impone una Multa Federal, no Fiscal, por alguna infracción y al impugnar la resolución que da origen a dicha multa mediante el Juicio Contencioso Administrativo se solicita que se suspenda el Procedimiento Administrativo tendiente a ejecutar el cobro coactivo de dicha multa, con el fin de que no se requiera de pago y no se embarguen los bienes que pretendan hacer efectivo el cobro de la multa.

La Ley actual, en su artículo 28, prevé que para el otorgamiento de dicha suspensión se deben cubrir una serie de requisitos, los cuales son:

“El demandante, podrá solicitar la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, cumpliendo con los siguientes requisitos.

- I. Podrá solicitarla en la demanda o en cualquier tiempo, hasta antes de que se dicte sentencia, ante la Sala de conocimiento del juicio.
- II. Acompañar copias de la promoción en la que solicite la suspensión y de las pruebas documentales que ofrezca, para cor-

rer traslado a cada una de las partes y una más para la carpeta de suspensión.

III. Ofrecer, en su caso, las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de garantía, a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución, únicas admisibles en la suspensión.

IV. Ofrecer garantía suficiente mediante billete de depósito o póliza de fianza expedida por institución autorizada, para reparar el daño o indemnizar los perjuicios que pudieran ocasionarse a la demandada o a terceros con la suspensión si no se obtiene sentencia favorable en el juicio contencioso administrativo.

V. Los documentos referidos deberán expedirse a favor de la otra parte o de los terceros que pudieran tener derecho a la reparación del daño o a la indemnización citadas.

VI. Tratándose de la solicitud de la suspensión de la ejecución en contra de actos relativos a determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, procederá la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables.

El órgano jurisdiccional está facultado para reducir el monto de la garantía, en los siguientes casos:

- a) Si el monto de los créditos excediere la capacidad económica del quejoso, y
- b) Si se tratase de tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria al pago del crédito.

VII. Exponer en el escrito de solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, las razones por las cuáles considera que debe otorgarse la medida y los perjuicios que se causarían en caso de la ejecución de los actos cuya suspensión se solicite.

VIII. La suspensión se tramitará por cuerda separada y con arreglo a las disposiciones previstas en este Capítulo.

IX. El Magistrado Instructor, en el auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, podrá decretar la suspensión provisional, siempre y cuando con ésta no se afecte al interés social, se contravenga disposiciones de orden público o quede sin materia el juicio, y se esté en cualquiera de los siguientes supuestos:

- a) Que no se trate de actos que se hayan consumado de manera irremediable.
- b) Que se le causen al demandante daños mayores de no decretarse la suspensión, y
- c) Que sin entrar al análisis del fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto administrativo impugnado.”

Sin embargo, éstos requisitos son mayores a los que exige la Ley de Amparo, toda vez que esta última no exige que el demandante solicite previamente la suspensión a la autoridad ejecutora del acto que le causa perjuicio, y una vez negada la suspensión, rechazada la garantía, o reiniciada su ejecución, pueda acudir al ante el Tribunal de Amparo a solicitar la suspensión del acto.

Por otra parte, tampoco exige se presenten pruebas relativas al ofrecimiento de garantía, solicitud de suspensión presentada, y si la hubiere, documentación en la que conste la negativa de la suspensión, rechazo de garantía o reinicio de la ejecución.

No establece que se expongan las razones por las cuáles considera que debe otorgarse la medida y los perjuicios que se causarían con la ejecución del acto.

Y por último no es necesario que se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto administrativo impugnado.

La Ley de Amparo señala que para poder acceder al juicio de Amparo se deben agotar todos los recursos ordinarios que existan en la Ley de donde emana el acto reclamado, ya que el juicio de Amparo no es recurso, sino una Instancia de Control Constitucional, a lo cual se le denomina principio de definitividad, y como una excepción a dicho principio, contenida en el artículo 73, fracción XV, de la dicha Ley, citada a contrario sensu, dicta: “el juicio de Amparo será pro-

cedente cuando, conforme a las leyes aplicables, se controviertan los actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo y sea procedente suspender los efectos de dichos actos por la interposición de algún recurso o medio de defensa legal, cuando dichas leyes exigen mayores requisitos para otorgar la suspensión que los que la Ley de Amparo.”

En este sentido, y dado que los requisitos mencionados con anterioridad claramente son mayores que los exigidos por la Ley de Amparo, es que el Poder Judicial de la Federación ha venido adoptando un criterio desde Febrero de 2007, actualmente Jurisprudencia 109/2008, la determina que no es necesario agotar el Juicio Contencioso Administrativo, para tener la posibilidad de acceder al Juicio de Garantías, únicamente cuando se solicite la suspensión de los efectos del acto impugnado y que a continuación señalamos lo más relevante de dicha jurisprudencia:

“RECURSO DE REVISIÓN. NO ES NECESARIO AGOTAR EL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

Conforme al artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas o de organismos descentralizados que se rijan por ese ordenamiento, entre los que se encuentra el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia, o resuelvan un expediente, pueden de manera optativa impugnarlos a través del recurso de revisión en sede administrativa o mediante el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; por consiguiente, resulta innecesario agotar el recurso de revisión en mención previamente a la promoción del juicio constitucional, pues dada la optatividad de dicho medio de impugnación, no puede dotársele de una obligatoriedad que no lo caracteriza, máxime si como en la especie, se actualiza una excepción al principio de definitividad, al exigir el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (ordenamiento legal que derogó las disposiciones del Código Fiscal de la Federación relativas al juicio contencioso administrativo) mayores requisitos que la Ley de Amparo para conceder la suspensión del acto reclamado...”