

La Administración del Petróleo por el Estado Mexicano

José Luis Nava Díaz
Sociedad de Ingenieros Administradores AC

Ingeniero Civil por la Universidad Nacional Autónoma de México, Maestría en Administración Pública. Especialidad en administración de proyectos de infraestructura en el Colegio de Ingenieros Civiles de México. Miembro Emérito del Colegio de Ingenieros Civiles de México

Resumen

Ahora como nunca es indispensable que la administración del petróleo por el Estado mexicano sea eficaz en términos de los resultados que se obtengan, eficiente en el manejo de sus finanzas y transparente en el sentido social, en virtud de que el hidrocarburo constituye el instrumento fundamental para conservar e impulsar la principal fuente de ingresos de que se dispone en este momento, especialmente en divisas, para lograr lo que la mayoría de los mexicanos establecen como prioridades del desarrollo nacional: seguridad pública, democracia efectiva, igualdad de oportunidades para acceder al desarrollo económico sustentable, condiciones sociales humanitarias y consolidación del sentido de dignidad cultural que ha dado al país su secular protagonismo dentro de la historia mundial.

Planeación

Para lograrlo, el Estado requiere alcanzar cambios económicos y políticos que obliguen a los gobiernos a garantizar la justicia social y la democratización de las instituciones públicas. En este esfuerzo de todos, a la sociedad civil le corresponde establecer un sistema nacional de valores culturales que ponga énfasis en los principios morales que son herencia y tradición de la nación mexicana.

La base económica de este desarrollo nacional deseado requiere que en el periodo 2008-2012 se alcance un crecimiento económico de 3.7% en promedio, con una inflación no mayor de 3.5%; un tipo de cambio estable y competitivo cercano a los 11 pesos por dólar; tasas de interés pasivas al alza y activas a la baja; y un déficit presupuestal inferior al 3% del PIB al final del periodo.

Los ingresos del petróleo serán determinantes en esos resultados, puesto que representan por lo menos el 15% de las exportaciones totales y cerca del 40% de los ingresos presupuestarios del sector público.

Sin embargo, los datos disponibles no reflejan la seguridad de estas aportaciones en el mediano plazo analizado.

Por ejemplo, hay que recordar que nuestra posición en el mercado mundial nos hace vulnerables en el diseño de la política petrolera porque dependemos en dicho mercado de políticas de oferta y demanda que dictan los grandes productores de crudo y los consumidores industrializados. En este sentido, la producción mundial de petróleo crudo 2002-2003-2004 fue de 66,042, 68,507 y 70,993 miles de barriles diarios, respectivamente; en tanto que México aportó 3,180, 3,370 y 3,383 miles de barriles diarios en los mismos años. (Fuente: *Oil & Gas Journal*).

Aunada a una participación relativa en el mercado mundial, nuestra producción doméstica ha iniciado su descenso debido al agotamiento de nuestros principales mantos petroleros.

	2005	2006	2007
Producción			
Hidrocarburos líquidos	3 760	3 683	nd
Petróleo crudo mbd	3 333	3 256	3 084
Condensados y líquidos del gas	426	427	nd
Gas natural (MMpcd)	4 818	5 356	6 058
Petrolíferos y gas licuado (1)	1 554	1 545	1 511
Petroquímicos (Mt) (2)	10 603	10 961	11 756
Proceso de crudo	1 285	1 286	1 275

Fuente: PEMEX.

Producción

Exploración y Producción

Destaca por su importancia productiva el activo Cantarell, donde en el periodo 2001-2006 se extrajeron 4,518.4 MMBPCE, no obstante que en el programa de explotación del proyecto estaban previstos solamente 4,324.5 MMBPCE. Como resultado del mayor volumen extraído y de que se presentaron elevados precios del crudo en el mercado mundial, solamente en 2006 se obtuvieron recursos excedentes por 30,000 millones de dólares. Estos excedentes, que se obtuvieron sobreexplotando el yacimiento, desafortunadamente no se tradujeron en la localización de nuevos pozos.

Puesto que en el periodo solamente se restituyó el 19.7% del volumen extraído (Fuente: Petróleos Mexicanos), el objetivo previsto de mantener las reservas probadas equilibrando la extracción de hidrocarburos con la incorporación de reservas no se cumplió: las reservas disminuyeron de 16,469.6 millones de barriles de petróleo crudo equivalente (MMBPCE) en 2005 a 15,514.2 en 2006 y 14, 717.2 en 2007. (Metodología de Securites and Exchange & Comisión).

Por ello, si queremos alcanzar en el mediano plazo los niveles de restitución cercanos al 100% planeados, es urgente elevar los niveles actuales de inversión (aproximadamente 6,000 millones de pesos) destinados a las actividades de exploración hasta lograr lo propuesto en el Programa Nacional de Infraestructura.

Asimismo, se requiere mantener una extracción mesurada del activo Cantarell, aprovechando el elevado precio actual del petróleo en el mercado internacional, a fin de prolongar la explotación de este activo y garantizar una plataforma no menor a 1 MMBPCE al final de 2012.

El financiamiento del activo Cantarell vía Pidiregas ha resultado exitoso a la fecha, pero deberá revisarse la recuperación financiera programada para adecuarlo a su etapa de declinación.

Refinación

Es conveniente intensificar los programas de reconfiguración de las refinerías existentes y fortalecer el proyecto de calidad de combustibles. En este caso, el esquema de financiamiento vía Pidiregas deberá adecuarse a los precios reales de la gasolina en los mercados internacionales. El subsidio a las gasolinas no puede analizarse aisladamente, sino como parte integrante de una política de precios que sustente la estrategia de desarrollo económico del PND.

En ambos casos, los esquemas de contratación de PEMEX, para considerar su condición de empresa rentable y con altos niveles productivos, deberán ubicarse dentro de un marco jurídico adecuado, en donde se privilegien los resultados sobre las tareas propias de control de las obras públicas y las adquisiciones.

Control

Como parte del control integral de la administración pública sobre PEMEX, cabe destacar la contratación de adquisiciones y de obras públicas para su desarrollo.

Como base del control, conviene recordar que la contratación pública de PEMEX, ya sea con recursos propios o financiada con recursos extrapresupuestales (por ejemplo, créditos contraídos por el propio contratista denominados tipo Pidiregas), tiene como legislación aplicable la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 27 y 134); la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; los reglamentos de estos ordenamientos; la Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional y la Ley Orgánica de PEMEX. Adicionando a lo anterior, el artículo 73 constitucional y la Ley de Deuda Pública para el caso de proyectos Pidiregas.

Para llevar a cabo el control de esta contratación y sus efectos, la normatividad jurídica incluye los artículos 74 y 79 constitucionales, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Como se observa con este ejemplo, modificar la planeación, el régimen fiscal, la contratación, los compromisos laborales, el impacto en los sectores productivos ligados directamente a la operación, la comercialización, los compromisos financieros contraídos a la fecha y, en fin, cambiar la estrategia económica, los equilibrios políticos y la esperanza social de reparto justo de la riqueza petrolera, implica modificar postulados desde la propia Constitución, y todo esto va más allá de la simple reforma energética. Se instala en una refundación del pacto jurídico establecido en 1917, con nuevos principios políticos, sociales y económicos y que no puede ser sino producto del más amplio consenso de la población, expresado por medio de las vías democráticas institucionales.

Conclusiones y Propuestas

1. Si deseamos que PEMEX se convierta en el largo plazo en una o en varias empresas privadas rentables que aporten beneficios económicos a la sociedad vía impuestos, es necesario modificar el artículo 27 constitucional para que se permita concesionar las diferentes etapas industriales del sector petrolero. Estos beneficios serían menores que los que actualmente tiene la sociedad en generación de empleos y se constituiría, a no dudarlo, una casta privilegiada de empresarios, como los petroleros tejanos y árabes.

2. Si deseamos que PEMEX continúe financiado el gasto público, subsidiando las gasolinas y creciendo mediante endeudamiento, entonces, para al menos mejorar su eficacia operativa y abatir la ineficiencia laboral, se requiere una reingeniería de sus procesos administrativos actuales y modificar el marco legal secundario para combatir la corrupción.

3. Si se concluye que PEMEX debe ser una empresa de servicio para la economía nacional que garantice los productos petrolíferos que demanda el mercado nacional productivo y social, entonces no se requiere cambio alguno.

Administrar la renta petrolera de nuestro país es un derecho y obligación de todos los mexicanos, opinando, demandando los energéticos necesarios (sin dispendio), aportando talento e imaginación para lograr que los recursos que ahora se obtienen nos permitan cumplir los propósitos de corto y largo plazos, gastando solamente las utilidades, cuidando que el endeudamiento sea para proyectos productivos y ahorrando para cuando sea necesario pagar los daños que, irremediablemente, provocan las instalaciones petroleras al ambiente.

Julio de 2008

CURRICULUM VITAE
José Luis Nava Díaz

Ingeniero Civil por la Universidad Nacional Autónoma de México, cursó estudios de: la Maestría en Administración Pública en el Instituto de Estudios Superiores de México; de la Maestría en Ciencias y el Diplomado en Desarrollo Económico Regional en el Instituto Politécnico Nacional; la Especialidad en Administración de Proyectos de Infraestructura en el Colegio de Ingenieros Civiles de México (CICM). Cursó seminarios de Auditoría Gubernamental en Naciones Unidas/INTOSAI, de Evaluación de Programas Sociales en la American Evaluation Association's, y de Evaluación de Programas Públicos en la Société Canadienne d'Évaluation.

Ha sido profesor de la Facultad de Economía de la UNAM; del Instituto Nacional de Administración Pública; de Colegios y Sociedades profesionales. Como conferencista, en la última década ha impartido más de 1,000 horas en seminarios, congresos nacionales e internacionales y en medios de comunicación sobre temas relativos a sus especialidades.

Está certificado por la Sociedad Mexicana de Ingeniería Económica, Financiera y de Costos y por la International Cost Engineering Council en la materia de ingeniería de costos; es perito profesional en Auditoría técnica de obra y servicios relacionados con obra; perito profesional en Ingeniería de costos, y perito profesional en Gerencia de proyectos de infraestructura; estos tres últimos certificados por el CICM.

Ha recibido 136 reconocimientos en México y en el extranjero como especialista en materia de Fiscalización Superior. Ha escrito para revistas técnicas numerosos artículos sobre este tema.

En los últimos veinticinco años, en la Auditoría Superior de la Federación, antes Contaduría Mayor de Hacienda, ha fungido como Director de Área, Director General de Evaluación de Programas, Director General de Auditoría de Obra Pública, y a la fecha, como Director General de Auditoría de Inversiones Físicas Federales. Ha sido Presidente del Comité de Informática y Vocal "A" del Comité de Revisión de Informes Técnicos. Bajo su coordinación se recuperaron 4,000 millones de pesos.

En diciembre de 2001, la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión lo propuso en la terna para elegir al Auditor Superior de la Federación.

Participó en los documentos de la planeación del desarrollo económico nacional en la Secretaría de Programación y Presupuesto en las direcciones generales de Programación y de Inversiones Públicas. En la Secretaría de Energía y Minas fue Director de Normas y Sistemas de Organización Sectorial. En la Secretaría de Obras Públicas formó parte de la Comisión de Precios Unitarios, y en las direcciones generales de Aeropuertos y Carreteras Federales de la misma Secretaría trabajó en el diseño, la construcción y el control de obras.

Dentro del Sector Paraestatal se desempeñó como Director de la Junta Administradora de Agua Potable y Alcantarillado de Acapulco, Gro., en 1975 y 1976. En el sector privado fue calculista de concreto y supervisor de edificación en diferentes empresas; y en el ejercicio libre de su profesión ha sido consultor en materia de marco jurídico, análisis financiero y económico, así como en gerencia de proyectos.

Es Presidente de la Sociedad Mexicana de Ingenieros Administradores, A.C.; Vicepresidente de la Unión Mexicana de Asociaciones de Ingenieros; socio de la Asociación Mexicana de la Ciencia de Sistemas; y miembro del Instituto Mexicano de Auditoría Técnica.