

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

**CORRUPCIÓN Y DESAFIOS EN LAS COMPRAS
GUBERNAMENTALES: EL CASO DE PEMEX**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
PRESENTA
FRANCISCO COLMENARES CÉSAR

TUTOR:
DR. MIGUEL ÁNGEL CEDILLO HERNÁNDEZ

MÉXICO, D.F., OCTUBRE DE 2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIA

A mi madre y padre por su amor, apoyo y ejemplo

A Olga, inspiración y el amor de mi vida por su apoyo y comprensión

A Karla, Katya y Diego con amor y quienes son fascinante motivación, orgullo y enseñanza en mi vida

RECONOCIMIENTOS

Regresé a trabajar a Petróleos Mexicanos en 1990, invitado por Gustavo Varela, gerente de la Gerencia de Proveeduría y Almacenes (GPA) de Petróleos Mexicanos para asumir la responsabilidad del área de inspección y control del suministro contratado, lo cual me dio la oportunidad de comenzar un largo recorrido en la operación, en el conocimiento y desafíos de las compras petroleras, de sus responsables, de sus usuarios y de su destino en los diversos procesos de la industria del petróleo en México.

En 2001, Ramón Guerrero, presidente de Integrated Trade Systems (ITS), filial de Petróleos Mexicanos que opera desde Houston, Estados Unidos, me invitó a participar en el Proyecto de Rediseño del Proceso de Suministros (PRPS) y a implantar y coordinar el Programa de Transparencia y Combate a la Corrupción de Petróleos Mexicanos, Organismos Subsidiarios y Empresas Filiales, en el ámbito de las adquisiciones del año 2002 a 2004.

Desde 2004 Jaime Cortés, gerente de la Gerencia de Recursos Materiales y Servicios Generales (GRMSG) de Petróleos Mexicanos, me invitó a colaborar a dar respuesta a los desafíos de la gerencia.

Ricardo Uvalle con sus propuestas de lecturas y discusiones durante las clases en el doctorado me permitió descubrir nuevos enfoques que me generaron entusiasmo al reconocer vetas para mi investigación doctoral; entusiasmo que fue puesto a prueba por sus puntillosas observaciones a las versiones preliminares de la investigación.

Guillermo Almeyra, Roberto Morales, Sergio Huacuja, Miguel Ángel Cedillo, Jesús Pérez de Tejada, José Luis Cervantes, Nicolás Pérez, Jesús Rodríguez, Fermín Colmenares y Edgar Ubbelohde, hicieron una paciente lectura de las primeras ideas y versiones de la investigación, enriqueciéndome con sus propuestas y experiencia.

A todos ellos, mi agradecimiento, así como a mis compañeros del PRPS y a todos los que tuvieron la paciencia de leer una y otra vez las múltiples versiones que puse a su consideración y cuya contribución me resultó de gran valor para concluir esta investigación.

Destaco mi reconocimiento y gratitud al apoyo paciente y generoso de Patricia Cabrera sobre las ya incontables versiones, apoyándome siempre animosa y diligentemente para que la investigación se presente como tesis.

Índice

INTRODUCCIÓN, p. 7.

I. EL CASO DE PEMEX EN LAS COMPRAS GUBERNAMENTALES

1. Instituciones y compras gubernamentales, p.; 18; 2. Instituciones y organizaciones públicas, p. 23; 3. ¿Por qué el estudio de caso de Petróleos Mexicanos?, p. 27.

II. IMPORTANCIA ECONÓMICA DE LAS COMPRAS GUBERNAMENTALES Y DE PETRÓLEOS MEXICANOS

1. Importancia del gasto y la inversión pública, 1925-1970, p. 30; 2. Las compras gubernamentales en el auge y la crisis petrolera, p. 32; 3. Las compras gubernamentales en la década de los noventa del siglo XX, p. 37; 4. Las compras de Petróleos Mexicanos, p. 40.

III. MARCO JURÍDICO DE LAS COMPRAS DE PETRÓLEOS MEXICANOS

1. Artículo 134 constitucional, p. 50; 2. Principales antecedentes de la legislación en adquisiciones, p. 52; 3. Acuerdos internacionales, p. 63; 4. El marco regulatorio del proceso de suministro de Petróleos Mexicanos, p. 67.

IV. DESCENTRALIZACIÓN Y REINTEGRACIÓN DE PETRÓLEOS MEXICANOS

1. La organización de PEMEX hasta los 80's, p. 75; 2. El proyecto de reorganización de Adrián Lajous en 1988, p. 79; 3. La reorganización de 1992, p. 82; 4. La reestructuración de 2001, p. 95; 5. La reestructuración de 2004, p. 99; 6. El proyecto de reintegración de Petróleos Mexicanos, p. 104.

V. REORGANIZACIÓN Y REDISEÑO DEL PROCESO DE SUMINISTRO DE PETRÓLEOS MEXICANOS

1. La reorganización del proceso de suministro en 1992, p. 110; 2. Los primeros pasos para rediseñar el proceso de suministro, p. 113; 3. Diagnóstico y obstáculos al rediseño del proceso de suministro, p. 115; 4. PRPS: conducción central y estratégica del suministro, p. 123; 5. PRPS: jerarquización de prioridades, p. 127; 6. La creación de la Subdirección corporativa de suministros, p. 129; 7. La implantación del Supplier Relationship Management (SRM), p. 131; 8. SUMA y el modelo petrolero del proceso de suministro, p. 138.

VI. LA CORRUPCIÓN Y SUS MECANISMOS EN LAS COMPRAS GUBERNAMENTALES

1. La corrupción en México, p. 145; 2. Mecanismos de corrupción en las compras gubernamentales, p. 149; 3. Corrupción y transparencia en el proceso de suministro de la industria petrolera en México, p. 156; 4. Caso de corrupción: El veto de la tubería con soldadura helicoidal, p. 165; 5. Caso de corrupción: Contratación fraudulenta de extintores en PEMEX Petroquímica, p.182.

VII. DESAFÍOS PARA UN NUEVO MODELO DE ADMINISTRACIÓN DEL PROCESO DE SUMINISTRO

1. Reestructuración y autonomía de gestión de Petróleos Mexicanos, p.188; 2. Nuevo marco legal para las adquisiciones y contrataciones, p. 190; 3. Conducción estratégica y estandarización del proceso de suministro, p. 191; 4. Oportunidades y retos, p. 200.

Índice de gráficas, p. 202

Índice de tablas, p. 203

Índice de estadísticas, p. 203

Bibliografía, p. 203

Documentos, p. 206

Periódicos y revistas, p. 207

Leyes y reglamentos, p. 207

Anexo estadístico, p. 212

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas tres décadas, la industria petrolera paraestatal en México, por la renta extraordinaria generada de la explotación del petróleo, fue la que realizó la mayor contribución tributaria a la hacienda pública. Sin embargo, la percepción de quienes llegaron a dirigir esta industria en el año 2000, con el gobierno de Vicente Fox, era de que se encontraba en una situación de *emergencia* por el deterioro de su situación financiera, la declinación de las reservas de crudo y gas, las crecientes importaciones de gasolinas y de gas natural, así como el inamovible gasto de administración en la industria y pérdidas en economías de escala en sus contrataciones de bienes, servicios y obras.

Por lo tanto, el objetivo organizacional prioritario que desde un principio planteó el director general de Petróleos Mexicanos, Raúl Muñoz Leos, fue reintegrar a la industria petrolera en una sola entidad. La primera medida de su *estrategia* fue la creación de direcciones corporativas que reforzaran el liderazgo *institucional* del corporativo frente a los Organismos Subsidiarios. La segunda medida hacia el objetivo de “Un solo PEMEX” fue promover la reorganización del proceso de suministro en toda la industria para lograr realmente su *conducción central y dirección estratégica*. En 2001, se formalizó el inicio del proyecto de reingeniería del proceso de suministro, estableciéndose como objetivos mejorar la eficiencia del proceso, generalizar las mejores prácticas de los organismos y adoptar las mejores prácticas internacionales.¹

Para 2006, sin haberse logrado iniciar la reingeniería del proceso de suministro se había extinguido la presencia de un proyecto, reconocido como estratégico y que había atraído recursos de toda la industria petrolera. Tampoco había logrado consolidarse el área central que autorizó desde 2004 el Consejo de Administración en la responsabilidad de la *conducción central y dirección estratégica* del proceso de suministro de la industria petrolera.

¹ De inicio se planteó la necesidad de realizar la reingeniería de los procesos de adquisiciones y de obra pública. A los pocos meses, éste último se abandonó como parte del proyecto, por problemas de coordinación entre los titulares de la Dirección Corporativa de Competitividad (DCCI) y la Dirección Corporativa de Ingeniería y Desarrollo de Proyectos (DCIDP).

El proyecto para la reingeniería, reconocido como Proyecto de Rediseño del Proceso de Suministro (PRPS), fue autorizado por los más altos niveles directivos y se integró como un grupo interdisciplinario, con la participación de expertos del Corporativo y de todos los Organismos Subsidiarios. En los hechos, se pretendía *replantear* la organización del proceso de suministro que resultó de la reestructuración de Petróleos Mexicanos de 1992, y que se había traducido en la desaparición de las dos áreas que centralmente realizaban las adquisiciones, la contratación de servicios y de las obras de Petróleos Mexicanos.²

La selección del proceso de suministro como punta de lanza del proyecto de reestructuración de Petróleos Mexicanos se debía a su importancia estratégica. Las compras de la industria petrolera, por su monto, representaban en el año 2000 el 65% del total de su gasto corriente y de inversión, equivalente al 16% de las compras gubernamentales en México. Ese nivel de importancia de las compras petroleras había comenzado a estar presente desde finales de la década de los setenta del siglo XX cuando, a partir de la reevaluación de las reservas petroleras, con los descubrimientos en la Sonda de Campeche, dio inicio el auge extraordinario de la producción y de las exportaciones de petróleo de México.

El diagnóstico que presentó el grupo interdisciplinario que constituyó el PRPS, a finales de 2001, reveló importantes deficiencias *operacionales* en el proceso de suministro básicamente derivadas de: a) *subestimación del proceso de suministro en la cadena de valor de la industria petrolera*, b) *sobre regulación* y, c) *fallas organizacionales en la gestión del proceso*.³

Hasta principios de 2002, los temas de la falta de transparencia y la corrupción prevaleciente en el proceso de suministro no estuvieron en la agenda del Proyecto. Quedaron inscritos a raíz del rezago que mostraba Petróleos Mexicanos y los Organismos Subsidiarios respecto al programa de transparencia y combate a la corrupción que Vicente Fox había anunciado

² Gerencia de Proveeduría y Almacenes (GPA), dependiente de la Subdirección Comercial y Gerencia de Abastecimiento, dependiente de la Subdirección de Proyectos y Construcción de Obras.

³ Diagnóstico del PRPS, 9 de octubre de 2001.

desde diciembre de 2000 y en que se afirmaba que “la corrupción ha dejado exhausta la credibilidad social del gobierno” y era “indispensable combatirla a fondo”.⁴ Para dimensionar y ubicar el problema se realizaron dos encuestas, una interna y otra externa, entre los proveedores y contratistas para medir la percepción de corrupción en el proceso de suministro de Petróleos Mexicanos.⁵ El resultado de las encuestas y el análisis del proceso permitieron identificar las principales etapas en que se *concentraban* los actos discrecionales y de corrupción, coincidiendo el mapa elaborado con las inconformidades de los suministradores en diversas etapas del proceso de contratación. En efecto, los problemas se concentraron en etapas de: a) la elaboración de las especificaciones y los dictámenes técnicos, b) la evaluación de las ofertas económicas, c) los plazos de entrega. Coincidiendo estas causas con algunas de las reveladas en estudios posteriores por el Banco Mundial.⁶

Con base a la revelación de las principales causas y etapas de la corrupción en el proceso de suministro, se comenzaron a aplicar algunas iniciativas para erradicar las prácticas contrarias a la transparencia en las compras petroleras, como la revisión previa de bases de licitación, la firma de convenios de colaboración con cámaras industriales e instituciones de educación superior y situar información en el portal de *Internet* de Petróleos Mexicanos sobre licitaciones futuras de algunas de las principales contrataciones. Sin embargo, el compromiso asumido en los distintos niveles de responsabilidad del proceso era parcial ya que se continuaba soslayando la discrecionalidad con que *algunos* grupos de las áreas usuarias se conducían al elaborar y modificar las

⁴ Se repetía, casi literalmente, lo que había asegurado Jesús Reyes Heróles, como secretario de Educación Pública, el 15 de enero de 1983, cuando México enfrentaba los inicios de un drástico desplome internacional de los precios petroleros: “La corrupción llegó a niveles inconcebibles. No es anecdótica, episódica o excepcional, tendía a convertirse en regla y los recursos de la nación, que mediante ella se desviaban, gravitaban negativamente sobre nuestra magra capacidad de desarrollo y mejoramiento”. *Uno más Uno*, 16 de enero de 1983

⁵ Como responsable en 2002 y 2003 de la coordinación del Programa de Transparencia y Combate a la Corrupción en la Macro función de Adquisiciones de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, coordiné el diseño y contratación de las empresas externas que realizaron la encuesta realizada en 2002.

⁶ La corrupción relacionada con el suministro se concentra principalmente en “cuatro etapas, que abarcan: a) la selección de los proyectos, el diseño y la identificación de las fuentes de financiamiento, b) la preparación de la documentación de las ofertas, la precalificación y presentación de ofertas, c) la evaluación, el dictamen y la adjudicación del contrato y, d) cumplimiento del contrato, administración y supervisión”. “Corruption in public procurement”, Gleen T. Ware, Shaun Moss, J. Edgardo Campos y Gregory P. Noone, en *The many faces of corruption*, editado por el Banco Mundial en 2007, p.308.

normas técnicas de referencia de bienes y servicios estratégicos de la industria petrolera.⁷

La estrategia de los responsables del Proyecto para alcanzar la *Visión*⁸ que tenían del proceso rediseñado se concentró en obtener recursos internos (personal especializado, presupuesto, infraestructura física y de comunicaciones) y en definir el “Modelo de negocio del proceso de suministro” para contratar una asesoría externa de una empresa de consultoría con experiencia internacional en proyectos similares. Simultáneamente, como resultado de *otra visión* para la reorganización del proceso de suministro, en PEMEX Gas y Petroquímica Básica se llevaba a cabo la implantación de una

⁷ Era el caso de la tubería con costura helicoidal ya que en 2006 permanecía vetada su utilización, no obstante que el Instituto Mexicano del Petróleo había realizado pruebas y emitido una opinión de aceptación técnica por su cumplimiento y calidad para la transportación de gas amargo y dulce desde 1982.

⁸ La *Visión* que consensuó el grupo de especialistas se expresó en los siguientes términos míticos:

“Comunicado de la Presidencia de la República

“Petróleos Mexicanos orgullo mundial

“¡Felicidades petroleros!

“Así empezó el Presidente de la República su discurso el día de ayer al hacer un reconocimiento a Petróleos Mexicanos por la designación otorgada por el ‘American Petroleum Institute’ y por el Parlamento Europeo como la empresa petrolera más eficiente y competitiva del mundo.

“Resaltó el Presidente que se sentía el orgullo de contar con una empresa MODERNA, TRANSPARENTE, EFICIENTE Y EFICAZ, manteniéndose como propiedad del Estado, despedazando ante los ojos del mundo, el mito de que la empresa pública es incompatible con la excelencia.

“Continuó mencionando el primer mandatario que al recorrer las instalaciones de PEMEX da gusto ver gente contenta, satisfecha y con futuro, conscientes y orgullosos de estar colaborando en la mejor empresa del mundo en su ramo y participar en el sector industrial que ha servido como motor del aceleramiento económico nacional.

“Grandes y merecidos elogios vertió para todos los trabajadores de esta gran industria ya que sin ellos no hubiera sido posible llegar a esta designación.

“No sólo se han logrado resultados económicos excepcionales, continuó el Presidente, sino también se ha ubicado a la empresa en el liderazgo de la tecnología gracias a una larga y consistente política iniciada hace 5 años.

“También reconoció que uno de los factores de éxito para este logro ha sido el contar con el Proceso de Suministros más competitivo y transparente del mundo para orgullo de México. Hoy día los que trabajan en este proceso están profundamente orgullosos de su papel, lo presumen socialmente y son respetados en todas partes como gente profesional e íntegra.

“Los reconocimientos a los que hace referencia el mandatario, vienen a ser el corolario de una cadena de éxitos entre los que destacan: la distinción de la revista ‘Fortune’ al citar a PEMEX como la empresa más admirada del mundo, quitándole ese honroso lugar a quien detentó el título por más de 5 años, el gigante norteamericano General Electric y, el número especial, dedicado a la empresa petrolera mexicana, de la revista ‘The Economist’ publicado en abril de 2005 en donde ya se reconocía a nivel internacional su impresionante transformación en todos los órdenes, resaltando el ecológico en donde su desempeño ha sido objeto de una entusiasta aprobación internacional”.

solución tecnológica de la empresa SAP para sus operaciones de suministro a través de un *mercado electrónico*, conocida como Supplier Resources Management (SRM).

Los líderes del Proyecto, sobreestimando su capacidad de respuesta y de la organización del PRPS, asumieron la responsabilidad de iniciativas y acciones de corto plazo que generaran ahorros y eficiencias en el proceso, así como el liderazgo del programa de transparencia y combate a la corrupción en materia de adquisiciones. La *prolongada* lentitud e ineficacia para definir el “Modelo de negocio”, al haber transcurrido tres años, y el desgaste que provocó el bajo impacto en la generación de ahorros en el proceso de suministro fortaleció las resistencias para modificar el *statu quo* prevaleciente, caracterizado por diversidad de procedimientos y prácticas en los organismos para las mismas funciones, manejos discrecionales y de corrupción de diversa magnitud que llevaban a generar una percepción externa de corrupción de alrededor de 60% sobre el proceso de suministro de la industria petrolera en México.⁹

No obstante que desde 2003 la Dirección Corporativa de Competitividad e Innovación (DCCI) había logrado que se le asignaran las facultades de la conducción central y la dirección estratégica del suministro de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, así como un número de funciones excesivas relacionadas con el proceso de suministro, no logró consolidarse con ese rol ante los responsables del proceso en la industria. Después de tres años de no haber logrado dar inicio a su principal proyecto que era la reingeniería del proceso de suministro, que había llegado a estar inscrito en la agenda presidencial como parte de los asuntos “relevantes” del director de PEMEX, la DCCI desapareció a mediados de 2004 por acuerdo del Consejo de Administración y se creó la Subdirección de Suministros (SS) dependiente de la Dirección Corporativa de Administración (DCA).¹⁰ No se declaró formalmente, empero, dicho acuerdo significó desplazar al PRPS y colocar un ancla que impediría, paradójicamente, el despegue y consolidación de la nueva

⁹ Esa percepción, en una escala de 1 a 100%, fue revelada en 2002 por la encuesta externa realizada por Petróleos Mexicanos y los Organismos Subsidiarios a sus suministradores.

¹⁰ Sin lograr estabilizar su operación ni tener autorizada su estructura organizacional, a los 6 meses fue transferida la SS a la Dirección Corporativa de Operaciones (DCO), cuyo director se enorgullecía de “controlar” la mayor parte de los procesos estratégicos de soporte y administración de la industria petrolera, con excepción de finanzas y recursos humanos.

subdirección al no precisarse las funciones que permanecerían, las que debían cancelarse y los mecanismos de rendición de cuentas para evaluar su desempeño.¹¹

Como parte de las iniciativas que promovió el PRPS entre 2001 y 2004, para lograr el *triple* propósito de lograr su reconocimiento como ente normativo y de conducción central del suministro, implantar la reingeniería del proceso de suministro y transformarse en una dirección corporativa, destacó la denominada como “Sistema Colaborativo”. El objetivo de esta iniciativa era crear los mecanismos para *formalizar* la participación *permanente* de todos los representantes de las áreas de suministros de la industria en diversas acciones orientadas a promover ahorros y mejorar la eficiencia del proceso, en particular a través de la consolidación de algunas compras comunes a más de un organismo, como vehículos, equipo de computo, software, químicos.

Indirectamente, esta iniciativa era un reconocimiento de las resistencias en todos los organismos a ceder su autonomía de gestión en la administración de los procesos y, en particular, el de suministro. La corta vida de esta iniciativa, de un año y medio, al quedar acotada a acuerdos de consolidación de bienes y servicios de importancia marginal respecto al volumen y la importancia estratégica de las contrataciones petroleras fue generando mayores barreras en los Organismos Subsidiarios para aceptar la coordinación del Corporativo.

En efecto, se creó un círculo vicioso que fue reforzado por el tipo de liderazgo de la Subdirección de Suministros del Corporativo al practicar una relación cada vez menos incluyente y a la *presunción* de una experiencia y capacidad muy alejada de la realidad operativa y de las necesidades estratégicas específicas del proceso de suministro de las entidades petroleras. Por ejemplo, además de su visible ausencia con propuestas concretas respecto a la problemática y retos prevalecientes en los organismos, la SS enfatizó la búsqueda de mejoras al proceso a través de privilegiar la implantación del SRM, aun cuando los módulos de Manejo de Materiales (MM) de SAP, implantados desde una década anterior, mostraban dificultad para operar como sistemas que pudieran retroalimentarse de información por las múltiples adecuaciones que se habían hecho en *todos* los organismos a consecuencia

¹¹ En PGPB, por su parte, se continuó con el SRM, concluyéndose su implantación en 2005.

de que en los lineamientos de la reestructuración de 1992 se delegó en cada uno de los organismos la facultad de definir sus estrategias en materia de tecnologías de la información.

Durante dos años, de 2004 a 2006, fueron designados cuatro *encargados* del despacho de la subdirección, provocando incertidumbre para asumir definitivamente la responsabilidad. Lo anterior se tradujo en que a pesar del *segundo impulso* para la reorganización de la industria petrolera, a través de un Modelo de Administración por Procesos (MAP), propuesto por la DCCI desde 2003 y cuyos talleres dieron inicio en 2004, tampoco se realizaron avances en la reorganización del proceso de suministro. Solamente hasta finales de 2006, con la participación de expertos de todos los Organismos Subsidiarios y de Petróleos Mexicanos se llegó a un *consenso de modelo único* para el proceso de suministro, similar al de la empresa Cementos de México (CEMEX) que participaba como asesor para implantar el MAP, titulado posteriormente como “SUMA”.¹²

Desde el año 2000 se reconocían logros en los objetivos de eficiencia y eficacia como resultado de la reestructuración de la industria petrolera de 1992, al disminuirse los plazos para el suministro de bienes y servicios, principalmente por mejoras en los tiempos de contratación, lo que había incidido favorablemente en una mejoría operativa. Sin embargo, la carencia de políticas institucionales para la conducción y dirección estratégica del proceso de suministro, el seguimiento y evaluación, había abierto las puertas para la consolidación de una infraestructura que fue creciendo en complejidad y magnitud, reproduciéndose con desorden y en diferentes escalas, vicios e intereses discrecionales de la organización anterior. Esta realidad era distinta a la invocada por Carlos Salinas en 1992, cuando aseguró que se crearía una estructura organizacional más *eficiente* para dirigir todos los procesos de la industria petrolera.¹³

¹² SUMA fue el nombre que se le reasignó al Modelo de Administración por Procesos (MAP) de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios cuando inició su inconclusa segunda etapa.

¹³ “De no llevarse a cabo la reestructuración que se propone, no es aventurado asegurar que la evolución del quehacer petrolero traería consigo la necesidad de nuevas unidades dentro de la institución para corresponder al desarrollo y a las características y necesidades específicas de los eslabones que integran la cadena industrial, con el aumento consiguiente de los tramos de control y exceso en la centralización de decisiones y responsabilidades de los órganos de

También, la sobre regulación de la industria petrolera y de su proceso de suministro frenó la autonomía de gestión que le reconocía la Ley Orgánica de 1992. Precisamente, bajo la cobertura de esta sobre regulación, dependencias del gobierno federal como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, y de funcionarios ajenos al ritmo y complejidad de las operaciones petroleras, fortalecieron su presencia como reguladoras de la *gestión* de la operación y de la planeación estratégica de la industria en su conjunto. En consecuencia, el alcance de la responsabilidad de los directores generales sobre la operación y los procesos de la industria petrolera estatal se fue *reduciendo* marcadamente a *gerentes* de proceso en detrimento de su rol de administradores.

De hecho, con Antonio Dovalí Jaime, director general de Petróleos Mexicanos de 1970 a 1976, prácticamente se había cerrado un ciclo en el manejo de los hidrocarburos con una concepción y convicción de administradores públicos. Uno de sus más importantes representantes, Jesús Reyes Heróles, director general de Petróleos Mexicanos de 1964 a 1970, afirmaba el 18 de marzo de 1969 que:

“Administrar una industria básica nacionalizada, en un proceso de desarrollo económico, no sólo demanda su mejor manejo posible, sino también cuidar que ella cumpla su función dentro del cuadro general del desarrollo económico del país. Para tratar de desempeñar estas tareas es indispensable enfrentarse a intereses creados, sabiendo de antemano que en algunos casos son eliminados y en otras ocasiones únicamente se prepara el terreno para que posteriormente puedan ser eliminados; más es imperativo no detenerse ante los intereses creados, pues hacerlo equivaldría a ser administrado, en lugar de administrar”.

Y, ante los peligros superados, afirmaba el 18 de marzo de 1970: “La industria petrolera nacional, en su devenir, se ha enfrentado a peligros, porque se partía de un supuesto: la incapacidad de los mexicanos para administrarla. El pueblo de México ha demostrado no sólo que puede administrar y hacer crecer esta industria: ha puesto un ejemplo de su capacidad para hacer y crear”.¹⁴

gobierno. Así pues, es conveniente instituir otros organismos descentralizados para cumplir con mayor eficacia las acciones que conforman la industria petrolera estatal, siempre bajo la conducción central de Petróleos Mexicanos para garantizar la necesaria integración y unidad de acción que debe existir en el desarrollo y avance de la industria...”. *Exposición de motivos* de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, presentada por Carlos Salinas de Gortari el 1º de julio de 1992.

¹⁴ Esa concepción, expuesta veinticinco años antes, contrastaba con el enfoque de Adrián Lajous de privilegiar la función objetivo “...que explícitamente centre la atención de los

Esa metamorfosis de administrador a gerente, evidenciada en los últimos años de la gestión de Adrián Lajous¹⁵ se acentuó aun más con el fracaso de la propuesta de rediseño para lograr el “reconocimiento” del proceso de suministro como *eslabón estratégico* en la cadena de valor de la industria. En efecto, en la medida que tanto el proyecto de reingeniería del proceso de suministro, así como el de “Un solo PEMEX”, no lograron atraer el interés del principal responsable de la administración pública, el presidente de México, se reforzó la intervención de la SHCP que ya había logrado consolidar un rol preponderante y sin precedentes, al definir y administrar el rumbo financiero de la industria petrolera mediante la política tributaria y la política de financiamiento de los proyectos de inversión. El desdén presidencial que Raúl Muñoz Leos había percibido desde el 28 de diciembre del 2000 a su proyecto en la industria petrolera, en realidad revelaba otro proyecto que evolucionó de tal modo que mostró que “administrar era actuar al día”.¹⁶

Para 2006 la Subdirección de Suministros aun no representaba un valor agregado al proceso de suministro de la industria ya que mantenía básicamente el ritmo e inercia en las iniciativas que habían iniciado con el PRPS: 1) la coordinación del programa de transparencia y combate a la corrupción en la macro función de adquisiciones, 2) la coordinación de la Comisión Consultiva Mixta de Abastecimiento (CCMA), 3) el programa de

ejecutivos de PEMEX sobre objetivos de carácter económico, en lugar de metas y objetivos volumétricos y de autosuficiencia. Es absolutamente crítico transformar la cultura de PEMEX, generalizando, por un lado, el objetivo de maximización a largo plazo del valor económico generado por la empresa y, por otra parte, delegando autoridad a los responsables del desempeño de las principales líneas de negocios que la integran.” Véase, Adrián Lajous, “La reestructuración de la industria petrolera en México”, Revista de Ingeniería Petrolera, julio de 1994, vol. XXXIV, número 7.

¹⁵ Como resultado del marcado debilitamiento de su administración ante la drástica caída de los precios del petróleo entre 1996 y 1997 y la estrategia de apalancamiento de los programas de inversión con la aparición de los PIDIREGAS en 1997; aunque este rol “gerencial” ya había empezado a imponerse desde el gobierno de Carlos Salinas y con Pedro Aspe como secretario de Hacienda.

¹⁶ En 1808, casi un siglo antes, se describía lo que prevalecía en Francia en los términos siguientes: “Administrar, era actuar al día; era no seguir más que las ilusiones, la voluntad o el impulso del momento; ejercer impunemente una parte del poder; perturbar a los ciudadanos en sus personas y en sus bienes, en una palabra, hacer lo que se llamaban actos de autoridad. Lo arbitrario más absoluto o una rutina ciega eran las únicas reglas seguidas en administración. Los principios cambiaban con los hombres, y los ciudadanos eran el juguete de las pequeñas pasiones, del orgullo, de la envidia o de la negligencia de aquellos destinados a los empleos públicos, y que se sucedían en ellos. De esa imperdonable ignorancia de los principios fundamentales de la administración, resultaban los mayores desórdenes en el Estado”. Charles Jean Bonnin, *Principios de Administración Pública*, compilación y estudio introductorio de Omar Guerrero, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 2003, p. 180.

consolidación de contrataciones, 4) el Sistema de Información Empresarial de Suministros (SIES) y, 5) la actualización de las Políticas Bases y Lineamientos en Materia de Adquisiciones.¹⁷

La brecha entre los resultados y las visiones originales del proyecto de reingeniería del proceso de suministro y del Modelo de Administración por Procesos, habiendo sido los principales proyectos seleccionados para reorganizar a la industria petrolera estatal, reveló que la dinámica organizacional en que ésta estaba operando no permitía transformaciones trascendentes si no se definían con claridad los términos de su reestructuración organizativa y, en consecuencia, su marco regulatorio. En efecto, la intención de establecer la conducción central, tanto del suministro como de otros procesos estratégicos de la operación y dirección de la industria petrolera, desencadenó *resistencias* de diverso tipo para no alterar el statu quo; sobreponiéndose el poder y el interés burocrático inmediato, aun cuando los cuerpos directivos declaraban *formalmente* su adhesión a esas iniciativas.

La presente investigación revela que los desafíos de transparencia, erradicación de prácticas corruptas, eficiencia, eficacia y calidad de los procesos de la industria petrolera son parte de los desafíos que enfrenta la administración pública en la sociedad mexicana y que requieren reglas claras, de instituciones maduras que establezcan leyes que den certidumbre y confianza a los ciudadanos, a los trabajadores, a los servidores públicos. En efecto, la complejidad, los cuantiosos montos, la cantidad y el dinamismo de operaciones de contratación de bienes, servicios y obra pública de la industria petrolera mexicana plantea el desafío de arraigar una administración caracterizada por administradores públicos con visión de estadistas, altamente calificados, con experiencia y habilidades gerenciales que aseguren que el suministro se realice en las condiciones establecidas para mantener la

¹⁷ Ante su débil presencia externa y liderazgo institucional, su ambiente gerencial comenzó a ser dominado por un clima de desconfianza, con un reforzamiento excesivo en la centralización del mando, en inhibir propuestas de nuevas iniciativas por falta de reconocimiento a la capacidad y experiencia del personal e incertidumbre respecto a su estabilidad laboral. En la práctica, se desechaban algunos de los criterios básicos de administración que habían mostrado su validez e importancia a través del siglo XX y que habían sido publicados desde 1916 por Fayol, en particular los relacionados con autoridad, responsabilidad, disciplina y equidad. Véase, Henri Fayol, "Principios generales de administración", en Harwood F. Merrill, *Clásicos en administración*, Ed. Limusa, México 1994, pp. 185-206.

operación y ejecutar los nuevos, complejos y ambiciosos proyectos de inversión que se orientarán a la explotación de nuevos yacimientos de petróleo en el Golfo de México y a asegurar el abastecimiento de la demanda futura en México de gas, petrolíferos y petroquímicos.

Contribución

- Es la primera investigación que realiza un análisis que cuantifica en un largo periodo histórico la importancia económica de las compras gubernamentales y de la industria petrolera estatal en México.
- Identifica las etapas del proceso de suministro en que se presentan los principales obstáculos en la eficiencia del proceso de suministro de Petróleos Mexicanos.
- Revela los mecanismos de corrupción y las principales etapas del proceso de suministro petrolero en que se concentran.
- Analiza los fallidos resultados de los proyectos institucionales y organizacionales en el proceso de suministro de la industria petrolera estatal y sus causas, durante el gobierno de Vicente Fox.
- Se identifican propuestas para incidir en el ámbito institucional, organizacional y del proceso de suministro de la industria petrolera en México.

CAPÍTULO I. EL CASO DE PEMEX EN LAS COMPRAS GUBERNAMENTALES

Consideramos al proceso de las compras gubernamentales como un proceso estratégico dentro de las organizaciones públicas, en el caso de nuestro objeto de investigación, de Petróleos Mexicanos. Para comprender el proceso de suministro de una organización pública como es Petróleos Mexicanos nos apoyamos principalmente en las teorías sobre administración pública de Charles Bonnin y de Douglass North sobre las instituciones y las organizaciones.

Asumimos con base en ambas teorías, como lo expondremos en nuestra investigación, que en su desempeño las organizaciones reflejan múltiples condicionamientos impuestos a través de reglas institucionales formales e informales. También, que la interacción con otras organizaciones contribuye a definir su perfil y su singularidad, así como acontecimientos excepcionales que llegan a transformarse en una referencia histórica y las colocan como organizaciones emblemáticas o mitos. Sin embargo, cuando se aplican reglas institucionales que no favorecen el desarrollo de las organizaciones pueden provocarles retrocesos irreversibles.

1. Instituciones y compras gubernamentales

Las compras gubernamentales en las sociedades capitalistas, constituyen un instrumento de la administración pública a través del cual los gobiernos pretenden cristalizar su visión y prioridades para crear las condiciones materiales de realización y reproducción de la riqueza de una nación, de los grupos dominantes y de bienestar de la población.¹

Las compras gubernamentales, es decir, el gasto para realizar la adquisición de bienes, servicios y obras, representa por su magnitud y diversidad una parte fundamental del gasto público ya sea en economías de

¹ “Es la administración pública la mediación entre el Estado y la sociedad; es el centro rector y ejecutor de la universalidad del Estado, que se hace realidad cuando la aplica de manera individual. Por lo tanto, si el Estado es la organización política de la sociedad, la administración pública es la actividad organizadora del Estado”. Ricardo Uvalle, *El gobierno en acción*. Ed. FCE, México 1984, p. 113.

países con un alto desarrollo como en aquellas con niveles atrasados. En la medida que, conforme a Bonnin:

“La administración, en general, es una consecuencia del Gobierno, del que forma parte: es el Gobierno en su acción pormenorizada.

“Su carácter es la acción; la ejecución de las leyes es su atribución propia.”²

A través del estudio de la compra gubernamental, como uno de sus principales instrumentos en que trasciende la política del gasto público, se identifica de qué modo se organiza y cómo se articulan, administran y establecen las prioridades.³

Las compras gubernamentales reflejan en su concreción el comportamiento, madurez organización y prioridades de las instituciones,⁴ así como la capacidad de interacción de los diversos sectores de la sociedad. Dicha interacción es producto de las relaciones en el ámbito organizacional y con la sociedad a través de las relaciones de oferta y demanda. A su vez, las organizaciones son determinadas en su comportamiento por los conocimientos e información que explica “cómo y porqué los individuos actúan como lo hacen en los medios organizacionales, es decir, como miembros de organizaciones, como receptores de los bienes y servicios que proveen y como emprendedores de acciones que influyen y son influidos por otras organizaciones.”⁵

En México, en los siglos de dominación colonial en que se practicaron y reforzaron las “tradiciones centralizadas y burocráticas provenientes de la herencia española”, la burocracia con responsabilidad de manejo de recursos

² Charles Bonnin, “Compendio de los principios de la administración, 1834”, en *Principios de la administración pública*, p. 263. Stein, por su parte, afirma que “la administración es considerada como la acción del Estado”. Véase, Stein, Lorenzo. *La Scienza della Publica Amministrazione*. Torino, Unione Tipográfica Edictrice. 1897. Omar Guerrero, ob. cit., p.143.

³ En este sentido, “la administración pública no es la administración de la sociedad, sino la administración del Estado de la sociedad, el poder ejecutivo que gobierna en interés de las clases dominantes en la medida en que el Estado es su propio representante. La administración pública es el gobierno en acción, el poder ejecutivo delegacional del Estado en la sociedad, que hace valer los intereses del Estado frente a la sociedad, es decir, los intereses de las clases dominantes frente al resto de la sociedad”. Véase, Omar Guerrero, *La administración pública del Estado capitalista*, Ed. Fontamara, México 1995, p. 246.

⁴ Para North, “las instituciones son las reglas de una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico”. Douglass C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1990, p.13.

⁵ Michel M. Harmon y Richard T. Mayer, *Teoría de la organización para la administración pública*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1999, p. 33.

públicos se fue haciendo proclive al fortalecimiento de relaciones personales discrecionales con terceros”.⁶

La comprensión de la función de la administración pública y el desempeño de las instituciones en los términos planteados por North nos han permitido encontrar las raíces y los lejanos antecedentes históricos que explican el modo en que se administran las compras gubernamentales y las causas que, en México, han obstaculizado contrataciones de abastecimiento de largo plazo, esenciales para la creación de mercados de capital y de crecimiento económico; que han alentado la corrupción prevaleciente con una palpable búsqueda de relación de los productores o proveedores con las autoridades, incluyendo a los encargados de las funciones de control y evaluación.

Durante el largo periodo de dominación colonial por la corona española, la clase política dominante en México se sujetó a la regla de comprar su puesto público. Por lo tanto, su desempeño como encargados de la función pública, daba como prioridad en primer lugar recuperar la inversión y realizar negocios, usufructuando el cargo. Así, fue emergiendo una clase dominante sin visión de conjunto y de proyectos de largo plazo, interesada esencialmente por el poder político y económico regional o local, reproduciendo la experiencia de España.⁷

La guerra de Independencia no logró consolidar una clase dominante capaz de establecer una suficiente cohesión del mercado nacional, tanto política como económicamente. La guerra de Reforma precisamente lo evidenció. Fue

⁶ “La naturaleza intervencionista y generalmente arbitraria del medio institucional obligó a todas las empresas, urbanas o rurales, a operar de un modo altamente politizado, valiéndose de redes de parentesco, influencia política y prestigio familiar para ganar un acceso privilegiado a los créditos subsidiados, para valerse de estrategias y ventajas para conseguir mano de obra, para cobrar deudas o hacer cumplir contratos, para evadir impuestos o esquivar a los tribunales y para defender o afirmar tener títulos de tierra”, John Coatsworth, “Obstacles to economic growth in nineteenth century Mexico”, *American Historical Review*, p. 94.

⁷ “Una lectura completa de la novela realista en España nos indica, junto al estudio histórico, que el fenómeno de la corrupción es antiguo y que, durante siglos, tuvo naturaleza sistémica en nuestro país. Ciertamente eran otros tiempos y existía otra cultura política, pero ya desde la Edad Media existían quejas documentadas sobre corrupción y abusos de poder en España. La novela picaresca, surgida más tarde, ejemplifica de forma extraordinaria, el estado moral del país y su burocracia. Durante el siglo XIX, aunque con rasgos aplicables a comienzos del siglo XX, como nos recuerda Álvarez Junco ‘el Estado existía como una especie de predio común mal vigilado del que algunos obtenían rentas y sinecuras, llegando incluso a parcelar algún que otro coto privado; mientras que otros, la gran mayoría, lo percibían como una jungla impenetrable y, sobre todo, ajena, de la que emanaban normas y decisiones arbitrarias, de considerable peligro para su vida diaria’. Del capítulo “Corrupción en España” escrito por Peter Eigen, en colaboración con Villoria Mendieta Manuel. Véase, Peter Eigen, *Las redes de la corrupción*, Ed. Planeta, Colombia 2004, p. 138.

durante el Porfiriato en que se empezaron a establecer las bases de control y dominación del mercado nacional. Sin embargo, la revolución y la débil legitimidad de capitalistas y terratenientes, incidieron para que la integración del mercado nacional se fuera dando sin plan y proyecto nacional de largo plazo.

En la medida que la acción gubernamental en México, fue siempre abrumadora y determinante, los grupos económicos industriales, bancarios, latifundistas, buscaron ser favorecidos discrecionalmente por los funcionarios públicos comprando sus servicios con sobornos. El reconocimiento legal de estas prácticas que prevalecieron durante siglos, bajo diversas formas, se mantuvo en el quehacer de todos los gobiernos posteriores. Por lo tanto, la debilidad con que fue emergiendo en México la organización de las instituciones formales e informales, se transformó en una barrera para que el conjunto del aparato productivo fuera competitivo y generara condiciones de empleo con salarios reales que efectivamente mejoraran el bienestar de la mayoría de la gente.

México conoció, hasta principios de la década de los setenta en el siglo XX, un nivel de gran importancia del gasto público y, concretamente de las compras gubernamentales en su producto interno bruto (PIB). Destacaba la orientación del gasto público hacia la estrategia de sustitución de importaciones, sin embargo, fue notoria la desarticulación, baja competitividad y productividad de la planta industrial nacional. Posteriormente, como consecuencia del excepcional incremento del gasto público por el auge petrolero, a principios de los ochenta se dio un brusco y radical viraje en las prioridades y orientación del gasto gubernamental, lo cual se incluyó con nitidez en los acuerdos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte con Estados Unidos y Canadá (TLCAN).

Durante el siglo XX no se consolidó en México un mercado capitalista fuerte. Por un lado, se manifestaba en la débil integración del mercado nacional, las empresas no contaban con suficiente información y de largo plazo para optimizar su producción y ofrecer productos más competitivos. Las compras gubernamentales, representando una parte fundamental del gasto público y con una incidencia determinante en el producto interno bruto, no generaban expectativas de confianza y de inversión de largo plazo en los

suministradores. La información de las compras y contrataciones futuras se proporcionaba en forma parcial y no representaban ningún compromiso pues en cualquier momento se autorizaban cambios a los proyectos no dando seguridad para las inversiones en la planta productiva del país. Además, entre una dependencia o entidad gubernamental, para el mismo tipo de bienes se establecían especificaciones técnicas distintas, es decir, se menospreciaba la estandarización y normalización de los productos. En consecuencia, el mercado nacional de las compras gubernamentales se mantenía prácticamente atomizado, a merced de la discrecionalidad por la debilidad ética de los suministradores.

En la administración pública del Estado mexicano, por lo tanto, se encontraba arraigada la práctica del soborno, presentándose resistencias a implantar procedimientos que abolieran el privilegiado manejo discrecional de los recursos públicos a través de la relación personal. Estas prácticas prevalecían en todos los niveles, en particular en los estratos superiores, incrementando los costos de transacción e impidiendo la formación de mercados más grandes y fuertes e instituciones eficientes y transparentes, debido a que en los procesos de fortalecimiento y consolidación de los mercados nacionales, la organización y desempeño de las instituciones formales e informales juegan un papel determinante.

En la presente investigación consideramos a la organización de las compras gubernamentales como un sistema abierto. Por un lado, se reciben como insumos los requerimientos de bienes y servicios sujetos a prioridades y disponibilidad de recursos presupuestales. Por otro, el procesamiento de los requerimientos genera la selección de procedimientos y de acciones a través de lo cual se establecen vinculaciones hacia el exterior y al interior de cada organización. Finalmente, el suministro de los productos o servicios cierra el ciclo respecto a los requerimientos de respuesta de las organizaciones para las compras gubernamentales para iniciar, posteriormente, otro ciclo.

El distinto nivel que alcanzan las organizaciones para producir, para atender requerimientos ciudadanos, para renovar la tecnología, en fin, para ampliar la capacidad de gestión de las instituciones públicas, genera cambios de carácter

técnico y logístico, “pero también de carácter político y ético”.⁸ Por lo tanto, asumimos a la organización de las compras gubernamentales simultáneamente en dos dinámicas: a) inestable y, b) no neutral.⁹ Aunque existen fases del proceso integral que sí son estables y recurrentes ya que se tienen que repetir actividades en las mismas condiciones y plazos por la regulación existente.

Aquellos países que han logrado dirigir sus procesos productivos sujetos al peso y contrapeso de sus instituciones han logrado alcanzar mejores niveles de desarrollo de largo plazo y con mayor estabilidad. Países como México que han atravesado por largos periodos de dominación colonial, de dictaduras y de inmovilidad política como aconteció con la permanencia de un solo partido político por más de 70 años, sufrieron un anquilosamiento en la organización de sus instituciones, de su capacidad para adecuarse, asimilar las grandes transformaciones que registraban las principales economías y diseñar estrategias de crecimiento para superar su atraso y erradicar la devoción al secreto en el manejo de la información y las prácticas de corrupción que prevalecen en la administración pública en México, inspirados por la idolatría al poder¹⁰.

2. Instituciones y organizaciones públicas

“Al igual que las instituciones, los organismos proporcionan una estructura a la interacción humana. Ciertamente cuando examinamos los costos que surgen como consecuencia del marco institucional vemos que son resultado no nada más de ese marco, sino también de las organizaciones que se han creado como consecuencia de él. Conceptualmente, lo que debemos diferenciar con claridad son las reglas (las instituciones) de los jugadores (organizaciones). El propósito de

⁸ Louis C. Gawthrop, *Public, sector, management, systems, and ethics*, pp. 35 y 232 del libro de Michel M. Harmon.

⁹ Es inestable porque la dinámica esta sujeta a las necesidades de cambio impuestas por la operación, el crecimiento de la industria y la disponibilidad presupuestal; por otro, por las respuestas que recibe del mercado de parte de los suministradores. Tampoco es neutral porque disputa, ante la limitación de recursos, reducir los márgenes de ganancia que en cada operación tratan de maximizar sus suministradores.

¹⁰ “El espíritu general de la burocracia es el *secreto*, el misterio guardado en su seno por la jerarquía, y hacia fuera, por su carácter de corporación cerrada. El espíritu del Estado, si es conocido por todos, como también la opinión pública, aparecen ante la burocracia como una *traición* a su misterio. La *autoridad* es, en consecuencia, el principio de su sabiduría y la idolatría de la autoridad constituye su *sentimiento*”. Carlos Marx, *Crítica de la filosofía del Estado de Hegel*, Ed. Grijalbo, México 1968, p. 9.

las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollará...”¹¹

El desempeño de las organizaciones es producto de las reglas institucionales imperantes y de su capacidad competitiva con su entorno. Las organizaciones públicas, privadas y sociales son un reflejo de la cultura y desarrollo económico de un país, así como de su pasado histórico; no pueden sustraerse de los cambios institucionales ni de los factores que desencadenan dichos cambios y que pueden sellar su desarrollo futuro como símbolo o mito histórico.

Cuando las reglas institucionales establecen límites claros y positivos para el desempeño de las organizaciones éstas son consecuentes con sus objetivos y logran éxito en sus resultados. Por el contrario, cuando las reglas institucionales son imprecisas y no establecen un coto a conductas discrecionales que atentan contra la sociedad o hacia los bienes públicos, invariablemente las organizaciones se debilitan con repercusiones en el conjunto de la vida institucional. Mas aún cuando las organizaciones tienen una presencia relevante o constituyen una referencia determinante en el porvenir de un país.

En nuestra investigación asumimos la definición de North de que las organizaciones son “grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos” e incluyen “cuerpos políticos (partidos políticos, el Senado, el cabildo, una agencia reguladora), cuerpos económicos (empresas, sindicatos, ranchos familiares, cooperativas), cuerpos sociales (iglesias, clubes, asociaciones deportivas) y órganos educativos (escuelas, universidades, centros vocacionales de capacitación)”.¹² De estas organizaciones nos enfocamos a las organizaciones públicas y, específicamente, a la más importante empresa pública mexicana: Petróleos Mexicanos. Las empresas públicas fueron consideradas en muchos países, hasta mediados de la década de los setenta del siglo XX, un soporte estratégico de las políticas gubernamentales para el crecimiento de su industria nacional, disminuir la dependencia tecnológica, subsidiar el consumo interno y

¹¹ Douglas North, p. 15.

¹² Ibid.

amortiguar el desempleo. Sin embargo, como consecuencia del viraje en esa concepción a medida que fue avanzando la globalización de la economía mundial, se eliminaron barreras arancelarias para el comercio y se impuso un drástico retroceso de la participación del Estado en las actividades económicas a partir de la teoría de que “el libre mercado” sería el motor de la innovación, del crecimiento y la modernización.

Coincidiendo con ese proceso, comenzaron a acceder a posiciones gubernamentales claves, incluso a nivel de presidentes, personajes estrechamente vinculados o propietarios de importantes y poderosos grupos económicos. Con ellos, escalaron a posiciones de poder multitud de directivos de empresas transnacionales ligadas al petróleo, a las telecomunicaciones y a la industria militar. En consecuencia, en las decisiones gubernamentales se incrementó el poder de ciertos grupos y la defensa de sus intereses particulares.¹³ Por ejemplo, los gobiernos de los países industrializados se inclinaron a proteger y favorecer a sus organizaciones, incrementando las presiones para continuar eliminando barreras arancelarias a sus productos y estableciendo medidas proteccionistas de sus mercados y de sus productores, así como a bloquear la posibilidad de participación de empresas extranjeras en actividades industriales seleccionadas como estratégicas.¹⁴

El desprestigio de las empresas públicas en muchos países, era resultado de que la administración en el suministro de bienes y servicios estratégicos como agua, electricidad y petrolíferos, se caracterizaban por su baja productividad, excesivas plantillas laborales, alta rotación del personal directivo e ineficiente, insolventes financieramente, sin capacidad de competitividad en los mercados, elevados precios de sus tarifas o productos, ineficientes en la prestación de servicios y escandalosa corrupción.¹⁵ Al interior de las empresas

13 No obstante estar presentes en la acción gubernamental, específicamente en las decisiones que instrumentan para lograr sus propósitos o en respuesta a las amenazas durante periodos de crisis o de inestabilidad, “el poder y los intereses han sido temas poco apreciados en el análisis institucional”. Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Ed. FCE, México 1999, p. 71.

14 Ello se evidenció con el rechazo del gobierno de Estados Unidos a la adquisición de China de una empresa petrolera y, en el caso de España, en el rechazo a Alemania respecto a ceder el control y poder de sus empresas eléctricas.

15 Por lo tanto, la ola privatizadora se extendió sin grandes resistencias por Inglaterra, Francia, España, Alemania, Chile, Argentina, Brasil, Venezuela, Bolivia, etc. La privatización de las empresas públicas abrió las puertas a empresas florecientes, en particular a aquellas que

públicas coexistían diferentes disciplinas y enfoques para cumplir con su misión. Por un lado, una administración compuesta por funcionarios, técnicos y trabajadores empeñados en la operación cotidiana y de calidad de la producción y de los servicios, permeados por una vocación de administradores públicos. Por otro, una administración compuesta también por funcionarios, técnicos y trabajadores, más interesados en utilizar su puesto para beneficio personal, aun a costa de los recursos públicos de los que eran responsables o como peldaño para colocarse en niveles gerenciales en las empresas privadas mediante concesiones o contrataciones onerosas.

Por lo tanto, la posibilidad de un desempeño organizacional exitoso o mediocre ha estado directamente relacionado con la maduración, capacidad de cambio y adaptación de las instituciones. En la medida que las instituciones favorecen el desarrollo económico, el empleo y la educación, las organizaciones tienen mayor posibilidad de consolidarse, establecer proyectos de largo plazo y buscar la innovación tecnológica para mantener su competitividad. Precisamente, las organizaciones que lograron superar la crisis de desempleo, inflación y estancamiento económico de la década de los ochenta en el siglo XX, lograron salir más fortalecidas y con mayor capacidad competitiva frente a las nuevas organizaciones que surgieron.

Frente a un mercado de suministradores y consumidores cada vez más competitivo y una reorientación de los gobiernos respecto a una menor prioridad de su participación en actividades productivas o económicas, a las organizaciones públicas productivas, similar a lo que sucedía entre las empresas privadas, se les planteó el reto de buscar otras alternativas para permanecer y crecer. Los principales caminos que emprendieron fue su reestructuración a través de: a) desintegración del consorcio para reservarse el dominio sobre algunas líneas de negocio estratégicas y venta de segmentos considerados no prioritarios; b) reingeniería de procesos¹⁶; c) administración

estaban vinculadas a la banca, las telecomunicaciones y a la energía. México no fue la excepción.

¹⁶ “La reingeniería surge en los Estados Unidos a comienzos de los noventa como consecuencia de dos principales hechos, el avance en la investigación de sistemas de información y el desarrollo del movimiento de la calidad total. Así, la reingeniería puede interpretarse como una ramificación del movimiento *Total Quality Management*, cuyo soporte fundamental lo constituyen tres ideas: la gestión basada en los procesos, la utilización de tecnologías de la información aplicadas a los mismos y, finalmente, la implantación radical del

por procesos¹⁷ y, d) fusión con otras empresas para ejercer un mayor control del mercado y de la cadena de valor de la industria.¹⁸

Con base en la teoría de la administración pública expuesta por Bonnin y en la teoría sobre las instituciones y las organizaciones de North, como ejes teóricos principales, nos proponemos realizar el análisis de la principal empresa mexicana que ha sido un activo y un complejo laboratorio de prueba de opciones organizacionales seleccionadas desde los altos niveles gubernamentales y que enfrenta una encrucijada sin precedentes en su historia.

3. ¿Por qué el estudio de caso de Petróleos Mexicanos?

Nos orientamos al estudio de caso sobre las compras de Petróleos Mexicanos para comprender las formas específicas en que se traduce la actuación de las instituciones, de las organizaciones, así como el impacto de las decisiones que se adoptan en los distintos niveles de la administración pública y, *específicamente*, en el proceso de suministro.

En las compras gubernamentales realizadas por el conglomerado estatal petrolero mexicano se expresan los fenómenos de la totalidad y singularidad, por lo que para su interpretación aplica el método científico de estudiar los vínculos de lo general con lo particular y viceversa, es decir, de lo particular con lo general.¹⁹

cambio". Enema Albizu, Michel Olazaran, *Reingeniería y cambio organizativo*, Ed. Prentice Hall, España 2004, p. 4.

¹⁷ "Los procesos son las actividades estructuradas sistemáticamente para producir un resultado que tenga valor para unos clientes. La orientación hacia los procesos implica un énfasis en la forma como se realiza el trabajo en la organización, identificando y gestionando los diferentes procesos, en contraste con el énfasis en qué se produce". Hernando Mariño Navarrete, Gerencia de procesos, Ed. Alfaomega, Colombia 2001, p.6.

¹⁸ Aquellas grandes empresas trasnacionales, como sucedió en la rama del petróleo, que tenían un mayor control del mercado por sus activos o ventas, se orientaron a adquirir las acciones de sus competidoras para consolidar sus monopolios, propiciando una ola de fusiones sin precedentes y diversificando sus mercados a finales del siglo XX. En el caso de México la estrategia organizacional que se asumió respecto a su empresa petrolera fue su desintegración, estableciendo implícitamente como objetivo principal de su vocación la *monoexportación* de crudo.

¹⁹ En el medio académico de estudios de negocios es conocido el "Método del caso", cuyos antecedentes se remontan a su enseñanza en la Universidad de Harvard en Estados Unidos. Este método está orientado a ejecutivos de empresas para desarrollar capacidad directiva de

Las disposiciones jurídicas, establecidas en las constituciones, en las leyes y reglamentos representan las reglas escritas negociadas y pactadas a través de los órganos legislativos para definir las bases que regulan los derechos, obligaciones y relación de las clases sociales y de las instituciones públicas.

Dichas disposiciones constitucionales en el caso de México conforman el marco general para la actuación de la administración pública, es decir, del “gobierno en acción”.²⁰ El ámbito de las compras gubernamentales es regulado directamente por el artículo 134 constitucional, por la ley de adquisiciones y por la ley de obras públicas, con sus correspondientes reglamentos. Adicionalmente, entidades como las empresas petroleras mexicanas también están reguladas por disposiciones relacionadas con la ley orgánica de la administración pública, con la ley de planeación, ley de presupuesto y responsabilidad hacendaria, ley de las entidades paraestatales, ley general de bienes nacionales, ley de protección ambiental, ley de transparencia, ley de responsabilidades de los servidores públicos, etc.

En efecto, Petróleos Mexicanos, creado por Decreto del 7 de junio de 1938, es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio que tiene por objeto, conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios de 1992, ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal.²¹

En el Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, se establece que en la evaluación de la “gestión de las entidades deberá tomarse en consideración de manera preponderante el grado de cumplimiento de los propósitos para los que fueron creadas, distinguiendo...las entidades de servicio institucional, de las empresas públicas” y que “los parámetros que se establezcan para verificar, medir y evaluar el desempeño de las entidades,

análisis y síntesis para la toma de decisiones. “La pretensión del método del caso, en la enseñanza de la dirección de empresas, es llevar al aula genuinas situaciones de negocios, para ser analizadas con miras a identificar y evaluar cauces alternativos de acción para quien toma las decisiones”. Véase, Carlos Llano Cifuentes, *La enseñanza de la dirección y el método del caso*, Ed. IPADE, México 1998, pp. XII y 130.

²⁰ En México, la organización de la administración pública federal esta conformada por la administración pública centralizada y paraestatal.

²¹ Artículo 1º de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios de 1992.

deberán considerar el grado de eficacia, eficiencia y productividad con el que hayan alcanzado sus metas y objetivos”.²²

La industria petrolera estatal en México se apoya en procesos de suministro y contratación de servicios para la operación de cada uno de sus procesos productivos como son la explotación de crudo y gas, producción de refinados y petroquímicos, o de comercialización. Sin embargo, y no obstante disponer de un mismo marco regulatorio, prevalecen criterios y prácticas distintas.²³

Estudiar el caso de Petróleos Mexicanos, por la significación económica y estratégica de sus operaciones, permite entrar al conocimiento de un sector que fue adquiriendo una importancia decisiva y que ha revelado un complejo manejo de la administración pública mexicana, como resultado de la evolución del cambio institucional. El rol estratégico que hoy tiene Petróleos Mexicanos no se deriva, exclusivamente, por la magnitud de la renta que ha generado en el último cuarto de siglo y su contribución a las finanzas públicas. Ha sido resultado del múltiple impacto que ocasiona su operación como: a) principal abastecedor interno de la energía para el transporte, la industria y la generación de electricidad, b) abastecedor estratégico del mercado petrolero estadounidense; c) principal empresa que provee de divisas al país y de impuestos al gobierno; d) generador importante de empleos directos e indirectos por su nivel de demanda de bienes, servicios y obras.

Para permanecer en el mercado como una organización competitiva a PEMEX se le han impuesto cambios a su estructura organizacional, redefiniendo constantemente su Misión, estableciendo como principal objetivo la rentabilidad económica y el lograr estándares de empresa de clase mundial, es decir, comparables a las principales transnacionales petroleras que son líderes en ganancias y productividad. En los hechos, lo ha logrado con creces

²² Adicionalmente, en el artículo 31 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades paraestatales, se indica que se entenderá por:

“I. Entidades de servicio institucional, aquellas que cumplan una clara función social, mediante la prestación de servicios públicos, la realización de actividades de promoción del desarrollo, de investigación, salud y educación, el cumplimiento de una función de regulación del mercado, distribución del ingreso o bien de desarrollo social o regional, y “II. Empresas públicas, a las que en virtud del tipo de bienes o servicios que producen, tienen objetivos preponderantemente económicos y que en consecuencia se sujetarán a criterios de rentabilidad financiera”.

²³ En la evaluación que se realizó en 2005 para analizar la capacidad de respuesta de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios respecto a la aplicación de las potenciales restricciones de la Ley Sarbanes-Oxley (SOX) se identificaron 173 recomendaciones en 81 actividades seleccionadas del Ciclo de Abastecimiento.

como lo ha demostrado la magnitud de la renta obtenida durante los últimos 25 años.

Para llevar a cabo la investigación se procedió a integrar información estadística del INEGI sobre las compras gubernamentales y de PEMEX sobre su situación financiera, operativa y de suministro, definiendo conceptos homogéneos para su comparación e interpretación. Con base a la información estadística, en particular para el periodo 2001-2006, se analizaron y confrontaron los proyectos para reorganizar la gestión y el proceso de suministro de la industria petrolera.

Con base en este marco teórico y metodológico nos proponemos encontrar respuestas a nuestra tesis de que la ineficiencia en las compras petroleras y la corrupción son resultado de fallas institucionales y organizacionales.

CAPÍTULO II. IMPORTANCIA ECONÓMICA DE LAS COMPRAS GUBERNAMENTALES Y DE PETRÓLEOS MEXICANOS

Para mantener el intenso ritmo de las operaciones desde 1977 hasta 2006 se realizaron contrataciones con suministradores nacionales y extranjeros que sumaron alrededor de 205 mil millones de dólares para el suministro de productos, servicios y obra pública.¹ De dicho monto más del 80% se destinó a inversión y, de éste, prácticamente la misma proporción se canalizó hacia contrataciones para exploración y explotación de hidrocarburos.

Cuantificar este monto de las contrataciones es un requisito necesario de la investigación para determinar la capacidad de ejecución, la importancia de sus operaciones, la composición y nivel de gasto requerido por la industria petrolera mexicana para colocarse en el nivel en que se encuentra en el mercado petrolero internacional y ante los requerimientos presentes del mercado interno.

1. Importancia del gasto y la inversión pública, 1925-1970

La escasez de recursos económicos de la hacienda pública después de la Revolución, incidió sensiblemente en las prioridades del gasto gubernamental y, por lo tanto, en sus prioridades para atender los requerimientos de una población nacional que en 1921 ascendía a 14'334,780 habitantes. En efecto, mientras en el gobierno de Álvaro Obregón, de 1921 a 1924, el presupuesto atendía en un 72 por ciento funciones administrativas, el 18 por ciento económicas y 10 por ciento sociales, todavía en el gobierno de Abelardo L. Rodríguez, durante 1933-1934, el 63 por ciento del presupuesto se destinaba a funciones administrativas, el 22 por ciento a funciones económicas y el 15 por ciento a funciones sociales.²

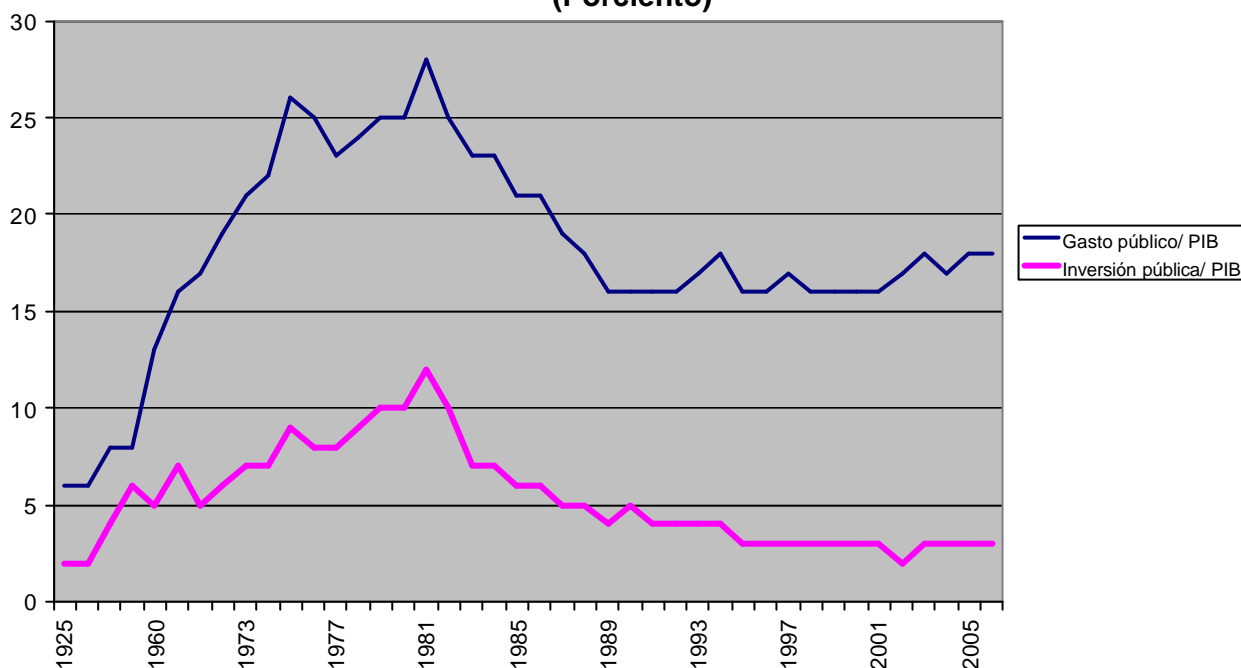
El crecimiento del gasto público, en particular por la inversión pública determinó que de un 6 por ciento que representaba del PIB en 1925, aumentara a 8 por ciento entre 1940 y 1950, determinado principalmente por una importante reorientación del gasto desde el gobierno de Lázaro Cárdenas ya que el presupuesto se asignó en un 38 por ciento a funciones económicas, en un 44 por ciento a funciones administrativas y en un 18 por ciento a

¹ Monto equivalente al 19% del total de las compras gubernamentales en el mismo periodo.

² Los datos se registran en el cuadro "17.12 Porcentaje promedio de los gastos del presupuesto federal según función, 1900-1991", INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, 1994, t.II, p. 777.

funciones sociales. Lo anterior, producto de la expropiación de las empresas petroleras que estaban bajo control de compañías extranjeras y de la creación de Petróleos Mexicanos, de Comisión Federal de Electricidad, de la nacionalización de los ferrocarriles, así como por la fundación y fortalecimiento de "empresas de participación y propiedad estatal en ramas como la siderurgia, el papel, la minería, la petroquímica, entre otras".³

Gráfica 1
México: participación del gasto e inversión pública en el PIB
1925-2006
(Por ciento)



Fuente: Cuadro 1

Durante los gobiernos de Miguel Alemán Valdés, Adolfo Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, el gasto público registra una marcada orientación hacia funciones económicas, absorbiendo éstas más del 50 por ciento del presupuesto. Lo anterior, además, se tradujo en 1970 en un sensible incremento de la participación del gasto público en el PIB al llegar a representar el 16 por ciento y la inversión pública el 7 por ciento, respectivamente.

Es importante subrayar que desde 1925 hasta 1970, la inversión pública representó más de las dos quintas partes de la participación del gasto público

³ José Ayala Espino, ob. cit.

total en el PIB. En éste último año las compras gubernamentales llegaron a representar el 12 por ciento del PIB y representaban, al mismo tiempo, el 76 del gasto público.

El incremento real del gasto gubernamental, en particular por el dinamismo de la inversión pública desde la década de los cincuentas, se había reflejado en un mayor crecimiento de la infraestructura para educación, hospitales, carreteras, capacidad instalada en electricidad, entre otros rubros. Sin embargo, se revelaba insuficiente frente a los rezagos históricos en cuanto a la calidad de los servicios proporcionados por la administración pública y a la infraestructura física básica necesaria para el desarrollo del país y frente al creciente proceso de competencia, interdependencia y apertura económica que se daba a escala internacional, en particular hacia Estados Unidos.

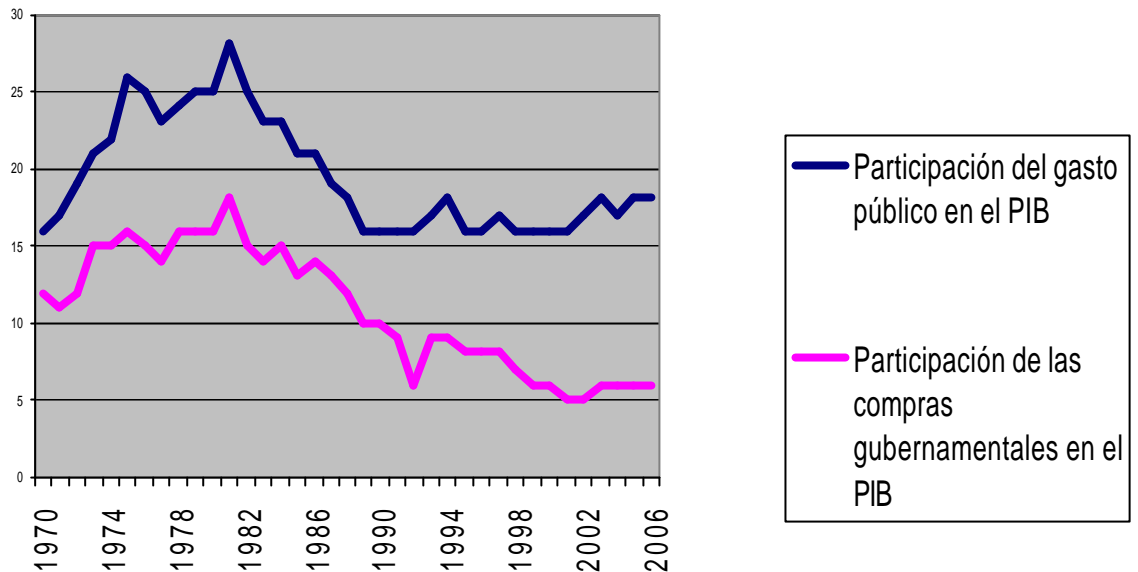
2. Las compras gubernamentales en el auge y la crisis petrolera

No obstante que el crecimiento del producto interno bruto en México, registró una desaceleración a principios de la década de los setenta respecto a la década anterior el gasto público logró un acelerado crecimiento, principalmente por la expansión de las actividades petroleras.⁴ En efecto, mientras en 1970 el gasto público representaba el 16 por ciento del PIB, en 1980 ascendía a 25 por ciento. Por su parte, la inversión pública representaba el 7 y el 10 por ciento del PIB en los mismos años. Incluso, durante 1981, el gasto público llegó a niveles históricos de participación del PIB al ascender a 28 por ciento.

⁴ La desaceleración económica en México era resultado del impacto de la recesión económica en Estados Unidos, que en particular entre 1974 y 1975, mostraba el impacto de una crisis estructural y enfrentaba el fenómeno llamado “estanflación”, es decir, estancamiento con inflación. “La crisis de los años setenta se pareció desde muchos puntos de vista a la del fin del siglo anterior. No se redujo a un incidente pasajero, como la recesión de 1974-1975 (que fue atribuida un poco apresuradamente al primer choque petrolero); se trata de un fenómeno profundo y duradero, de una *crisis estructural* cuyos primeros signos aparecieron en Estados Unidos ya desde finales de los años sesenta.” Gerard Duménil y Dominique Lévy, *Crisis y salida de la crisis*, Ed. FCE, México 2007, p.27.

Gráfica 2

México: participación de las compras gubernamentales en el PIB (Porcentaje)

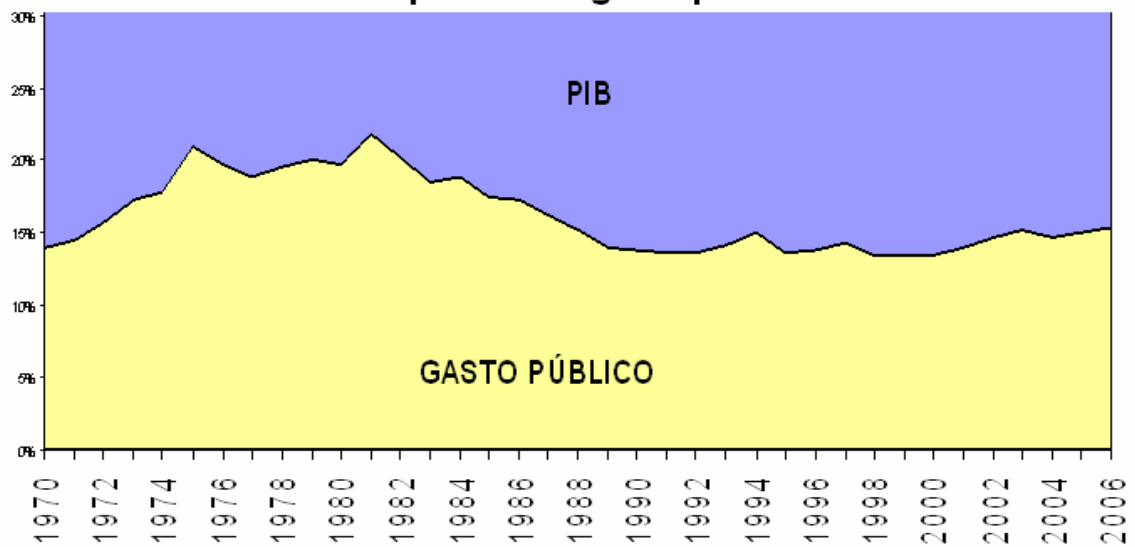


Fuente: Cuadros 1 y 2

Este crecimiento acelerado del gasto público fue impulsado por la política gubernamental para retomar el crecimiento económico, a través de una mayor inversión pública, utilizando al petróleo como principal fuerza de impulso.

Desde principios de la década de los setenta se canalizaron enormes flujos de recursos públicos para el desarrollo de la industria petrolera, sobre todo, a la exploración y explotación de nuevos yacimientos, como resultado de la alta rentabilidad que habían logrado generar los yacimientos del sureste y del mar de Campeche por la creciente alza de los precios internacionales entre 1973 y 1981.

Gráfica 3
México: Participación del gasto público en el PIB



Fuente: Cuadro 2

La expansión del sector público durante los gobiernos de Luis Echeverría y de José López Portillo provocó la creación de "un gran número de empresas públicas y la intervención del Estado en la economía se diversificó notablemente.

"La reforma agraria se profundizó, sobre todo en los primeros seis años y hubo una explosión de cooperativas agrícolas auspiciadas por el Estado, se generalizaron subsidios en el campo.

Asimismo, el "gobierno pensaba que el alza de los precios del petróleo sería permanente, por lo que se endeudó enormemente con el fin de incrementar la inversión en ese sector, ampliar el número de empresas públicas y financiar la operación de un gran aparato burocrático requerido para administrar el Estado en expansión y mantener los niveles de empleo"⁵. Por ello, no obstante que la inversión pública llegó a un máximo histórico al representar el 12 por ciento del PIB en 1981, la caída del año siguiente comenzó a perfilar un cambio de larga duración pues también disminuía su participación en el total del gasto público en el PIB a menos de una cuarta parte, respecto al tercio que significó en promedio desde 1925 hasta 1981.

⁵ José Ayala Espino, ob. cit., p. 118.

El acelerado crecimiento del gasto público, particularmente entre 1970 y 1982 en que se había duplicado, al realizarse con ineficiencia abrió las puertas a un manejo de dispendio y de corrupción de la hacienda pública sin precedentes en la historia del Estado mexicano. Durante ese periodo se abandonó el interés de que la administración operara con eficiencia y que las empresas públicas fueran productivas y rentables, bajo el deslumbramiento de la extraordinaria renta petrolera que empezó obtener México.⁶

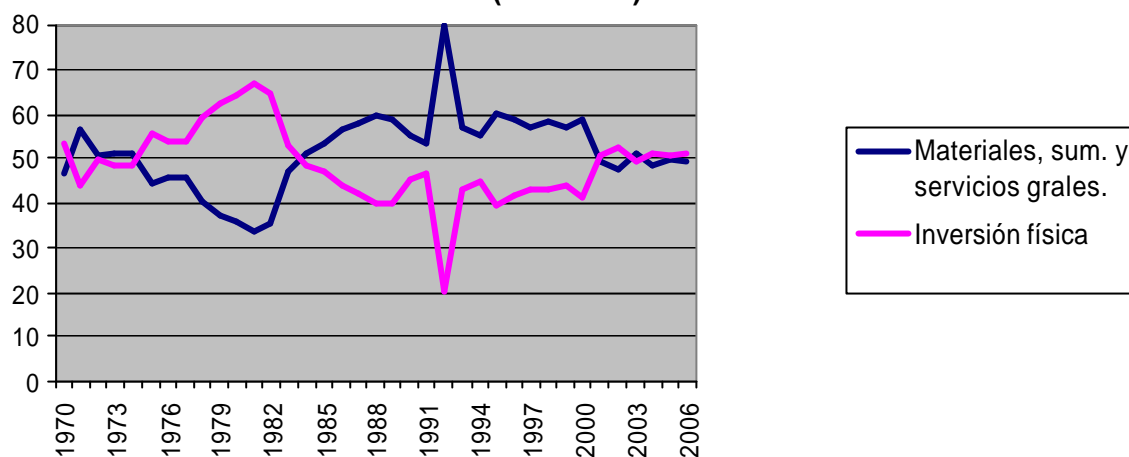
Por ejemplo, durante la gestión de Jorge Díaz Serrano en PEMEX, se construyeron gigantescos e incosteables complejos petroquímicos; se iniciaron y quedaron inconclusos cuantiosos proyectos para puertos de altura en Altamira, Dos Bocas y Puerto Ostión en los estados de Tamaulipas, Veracruz y Tabasco, respectivamente; se tendió un gasoducto de 48 pulgadas de diámetro desde Tabasco hasta pocos kilómetros de distancia de la frontera con Estados Unidos, sin poder aprovecharse al no haber gas suficiente para garantizar el consumo doméstico, etc.

El desplome internacional de los precios del petróleo y la crisis de la deuda de 1982 cimbraron las finanzas públicas del gobierno mexicano, abriéndose un largo estancamiento económico que se prolongó toda esa década. Para disminuir el déficit fiscal, el gobierno disminuyó drásticamente el gasto público, pues de haber alcanzado un máximo de 28 por ciento en 1981 se redujo a 16 por ciento en 1990, mientras la inversión pública disminuía a 5 por ciento del PIB. Significaba que en una década se había reducido en 60 por ciento la participación de la inversión pública en el PIB, en gran medida por la contracción de la disponibilidad de recursos del sector público y por la ola de privatizaciones de empresas paraestatales ubicadas en la industria siderúrgica, aerolíneas, teléfonos, hoteles, minas de cobre, sector financiero, sector pesquero, ingenios azucareros, partes para automóvil, camiones, motores, textiles, fábricas de bicicletas.⁷

⁶ En 1981, el presidente José López Portillo llegó a afirmar que: "México, país de contrastes, ha estado acostumbrado a administrar carencias y crisis. Ahora [con] el petróleo en el otro extremo, tenemos que acostumbrarnos a administrar la abundancia"

⁷ De 1,155 empresas paraestatales que integraban el sector paraestatal en 1982 disminuyeron a 213 en 1993. Véase, Jacques Rogozinski, *La privatización de empresas paraestatales*, Ed. FCE, México, 1993, p. 36 y 46. Un botón de muestra del dispendio, ineficiencia y corrupción se revelaba con la operación de Teléfonos de México ya que mientras fue administrada como paraestatal operaba con pérdidas y registraba déficit financiero y, al ser monopolizada por

Gráfica 4
México: Participación de la inversión del gasto en materiales, suministros y servicios generales en el gasto programable (Por ciento)



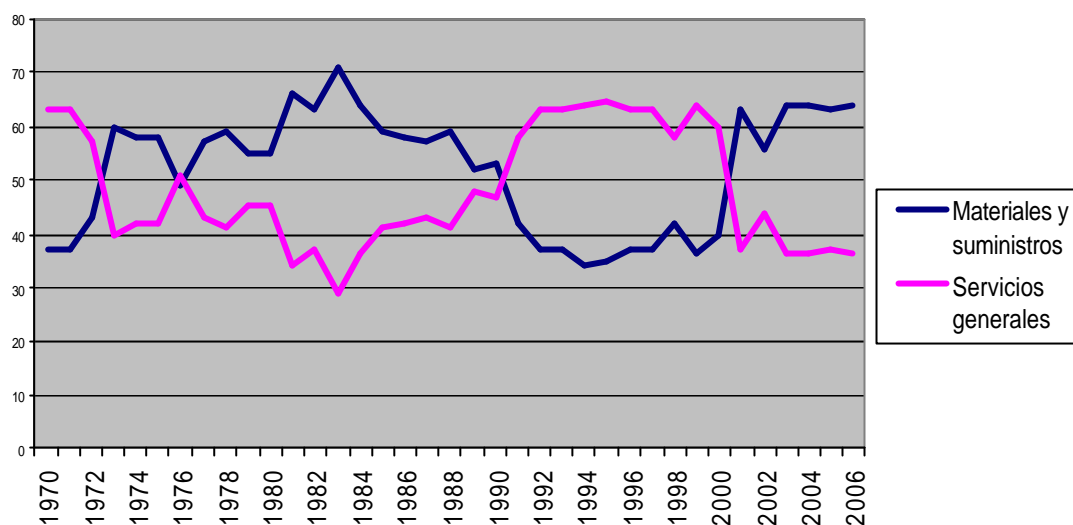
Fuente: Cuadro 4

Como consecuencia, el gasto en las compras gubernamentales que se había mantenido en promedio en 16 por ciento respecto al PIB en los principales años del auge petrolero, comenzó a registrar una notoria declinación entre 1983 y 1988, principalmente por la caída de la inversión pública.

Destaca que a finales de la década de los ochenta comienza a disminuir la participación de las adquisiciones de materiales y suministros respecto al gasto erogado en la contratación de servicios. En efecto, desde 1973 hasta 1990, de la suma del gasto en la adquisición de materiales y suministros y servicios, la adquisición de bienes representó más del 50 por ciento; incluso, en 1981 se llegó a un máximo de 66 por ciento en adquisición de bienes contra 34 por ciento en servicios.

Carlos Slim pasó a representar su peldaño principal para colocarlo como uno de los hombres más ricos del mundo en la primera década del Siglo XXI.

Gráfica 5
México: gasto público en adquisiciones y servicios (Porcentaje)



Fuente: Cuadro 6

La caída de la renta petrolera, la aguda crisis financiera del sector público por el desmesurado endeudamiento y la recesión económica, como consecuencia de cambios en el mercado internacional del petróleo, de la crisis en Estados Unidos y fallas gubernamentales en el manejo de la crisis, provocaron un drástico viraje en la participación del Estado en el proceso productivo y en el consumo. Se aceptaba, implícitamente, que las reglas predominantes serían las del mercado.

3. Las compras gubernamentales en la década de los noventa y principios del siglo XXI

Durante la última década del siglo XX fueron reforzadas las acciones para disminuir el tamaño del sector público, se aceleraron y se extendieron las privatizaciones, se intensificaron las medidas para desregular la economía y dar mayor participación al mercado y al capital extranjero en el ritmo y rumbo de la economía mexicana. Todo ello, en un contexto de una población de 97 millones de habitantes en el año 2000, con el consecuente crecimiento en la demanda de bienes y servicios y en un intenso proceso de apertura económica

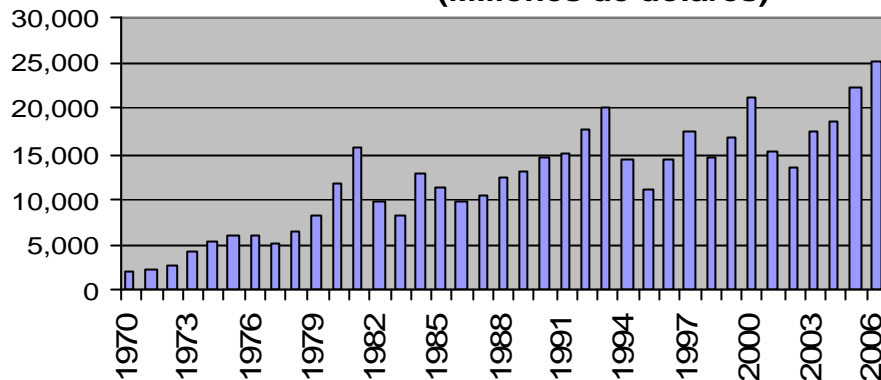
reforzado por la administración gubernamental bajo los impulsos del proceso de globalización.

En términos relativos, en 2000, el gasto público representaba el 16 por ciento del PIB, prácticamente el mismo nivel de 1990. Por su parte, la caída de la inversión pública en 1994 y 1995 llevó a un estancamiento de su participación en 3 por ciento del PIB, es decir, a una cuarta parte del nivel máximo alcanzado en 1981 y en niveles inferiores a los logrados desde los años cuarenta. Incluso, representando apenas la quinta parte del gasto público a finales de la década de los noventa.

En los años noventa fue persistente la disminución de la importancia relativa de las compras gubernamentales, pues de un 10 por ciento en 1990 cayeron a 6 por ciento respecto al PIB en 2000.

Por lo tanto, durante esa década, las compras gubernamentales disminuyeron sensiblemente su participación en el gasto público, al pasar de un 64 por ciento en 1990 a 41 por ciento en 2000. La nueva estructura, distinta a la que se conformó desde la etapa del auge petrolero hasta finales de la década de los ochenta provocó un rezago y debilitamiento del gasto público para atender con suficiencia y calidad las necesidades de bienes y servicios de la población, y para que el país dispusiera de la infraestructura básica para alcanzar niveles de competitividad frente a la globalización de los mercados internacionales.

Gráfica 6
México: compras gubernamentales en materiales, suministros y servicios generales (Millones de dólares)



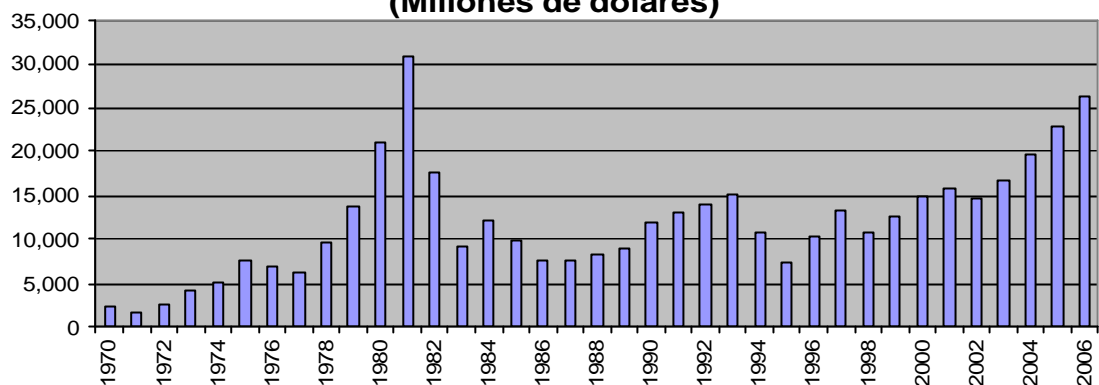
Fuente: Cuadro 5

En la década de los noventa, la quiebra o la crisis económica que atravesaron las más grandes empresas constructoras e industriales de México como Bufete Industrial e ICA, de Altos Hornos, de TAMSA, de empresas nacionales de servicios, etc., en gran medida fue provocada por estos cambios drásticos en la dimensión y en la orientación del gasto público, así como resultado de la dependencia del financiamiento externo en las nuevas obras contratadas. El ventajoso costo financiero con el cual participaban las empresas extranjeras en las compras gubernamentales se constituyó en una barrera infranqueable para los proveedores nacionales.⁸

La persistencia en la contracción de la inversión pública, concentrada principalmente en la producción de petróleo y electricidad, la mantuvo al final del siglo XX en 3 por ciento respecto al PIB, nivel al que había llegado desde 1995 y que desde más de medio siglo atrás se había rebasado.

⁸ En declaraciones por demás reveladoras, José Mendoza Fernández, ex presidente de Bufete Industrial, reconocía que el nuevo presidente, Sergio Bolaños, asumiría los pasivos de la empresa por alrededor de 500 millones de dólares y él recibiría una liquidación de mil pesos. En su opinión, la crisis de Bufete Industrial fue parte de la crisis general de las empresas mexicanas por las condiciones que marcaron los contratos (perdieron frente a empresas coreanas contratos millonarios para la remodelación de refinerías mexicanas), de la falta de crédito, de la necesidad de realizar cambios en las leyes de adquisiciones y obras públicas. Véase, *La Jornada*, 22 de junio de 2001.

Gráfica 7
México: evolución de la inversión física
(Millones de dólares)



Fuente: Cuadro 5

La declinación de las reservas petroleras mexicanas y la necesidad de destinar mayor cantidad de recursos para la producción de crudo llevó al gobierno a un aumento del gasto público, manteniéndose en 17 por ciento respecto al PIB de 2001 a 2006.⁹ Sin embargo, esa recuperación era irrelevante ya que las compras gubernamentales representaban el 6 por ciento del PIB, la tercera parte de lo que habían significado un cuarto de siglo atrás.

La estrategia para reducir el tamaño del sector público, como resultado de la reorientación del papel del Estado en la economía, buscando abandonar su participación en actividades productivas y remediar el déficit en las finanzas públicas con medidas adicionales de austeridad en el gasto provocó una pérdida de la importancia relativa de las compras gubernamentales en la demanda.

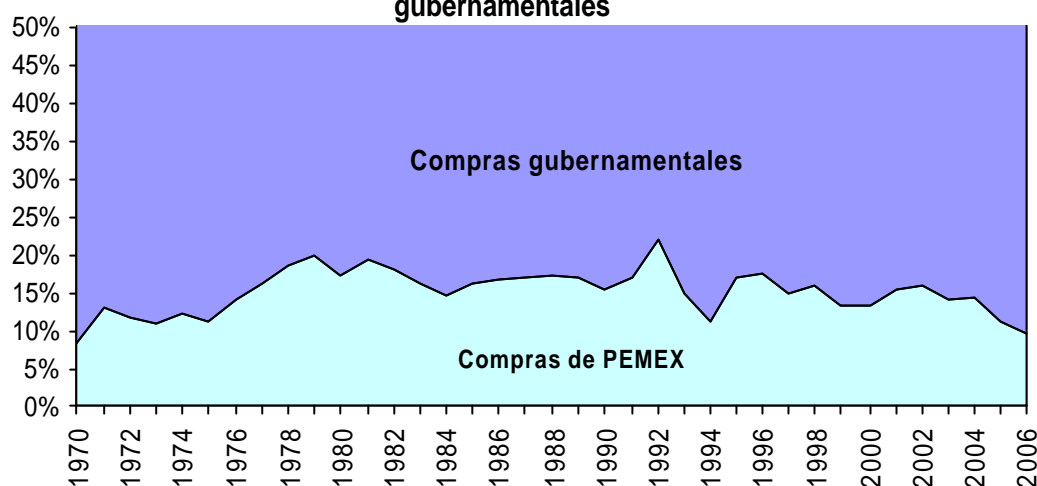
La abrupta caída de las compras gubernamentales que dio inicio desde 1982 no se debía básicamente a una errónea planeación o a ineficiencia de la administración pública, era el resultado de un viraje radical en el rol y prioridades del gasto público en la demanda interna y externa de bienes, servicios y obra pública.

4. Las compras de Petróleos Mexicanos

⁹ Considerando los PIDIREGAS la inversión pública aumentó su participación en el PIB, en el mismo periodo de 2001 a 2006, a 4 por ciento.

La gigantesca renta petrolera obtenida por México y que deslumbró a gobernantes a finales de los años setenta generó un crecimiento sin precedentes en el gasto de PEMEX en materiales, suministros y servicios para su operación y en su inversión física, duplicando su participación en el total de las compras gubernamentales.

Gráfica 8
Importancia de las compras de PEMEX en las compras gubernamentales



Fuente: Cuadro 7

Durante el gobierno de Luis Echeverría, siendo director general de PEMEX Antonio Dovalí Jaime, el gasto para la compra de materiales y contratación de servicios ascendió a 2,987 millones de dólares y a 4,707 el correspondiente a la inversión, es decir, de 1971 a 1976, la suma del gasto en estos rubros fue de 7,694 millones de dólares. Destacaba que ya en los últimos años de ese gobierno el gasto registraba un notorio aceleramiento, principalmente, por la exploración y explotación de nuevos yacimientos ubicados en el sureste mexicano y en la Sonda de Campeche.¹⁰ El gasto para la expansión petrolera permitió revertir la recesión económica en la que había entrado la economía

¹⁰ Durante dicho periodo las reservas de hidrocarburos aumentaron de 5,428 millones de barriles a 11,160 millones de barriles, la capacidad de refinación aumentó de 592,000 barriles diarios a 968,000 por el incremento de la capacidad instalada de la refinería de Minatitlán y la entrada en operación de la refinería de Tula y la capacidad instalada petroquímica se duplicó al superar los 4 millones de toneladas.

mexicana en los primeros años de la década de los setenta y que desembocó en la crisis de devaluación de la moneda y en salida de capitales del país.¹¹

Durante el gobierno de José López Portillo, el gasto en materiales y contratación de servicios fue de 6,280 millones de dólares, esto es, prácticamente el doble de lo erogado por el gobierno anterior. Por su parte, la inversión petrolera aumentó a 29,801 millones de dólares -seis veces más respecto al sexenio anterior-, cantidad que, sumada a la erogación en adquisiciones, contratación de servicios e inversión, reportó un monto de 36,081 millones de dólares. Esas cuantiosas erogaciones determinaron un crecimiento sin precedentes de los principales indicadores operativos y financieros de PEMEX.¹²

En efecto, en 1982, las reservas totales de hidrocarburos se estimaban en 72,008 millones de barriles de hidrocarburos; la producción promedio de crudo por día era de 2 millones 745 mil barriles; la capacidad nominal de destilación primaria era de 1'620,500 barriles por día; la red de oleoductos y gasoductos llegaba a 13,089 y 19,248 kilómetros, respectivamente; el personal ocupado ascendía a 133,576 trabajadores.

Sin embargo, ese crecimiento de la infraestructura y de la capacidad de producción petrolera no se realizó con una aplicación óptima y transparente del gasto. El interés de obtener la mayor cantidad de divisas por las ventas de petróleo en el exterior y la decisión gubernamental y del director de la entidad, Jorge Díaz Serrano, para colocar a PEMEX en el corto plazo como una de las principales empresas internacionales en la exportación de crudo, se realizó con una inadecuada planeación de los programas de operación y de inversión.

El resultado fue que se realizaron adquisiciones de equipos y materiales para el mantenimiento de las instalaciones petroleras que incrementaron a niveles sin precedentes los inventarios dentro y fuera de los almacenes. En paralelo, se multiplicaba el deterioro de los sistemas de control de existencias,

¹¹ El valor del peso que era de 12.50 pesos desde 1954, aumentó a 22.50 pesos a principios de 1977, es decir, el impacto devaluatorio había sido del 80 por ciento.

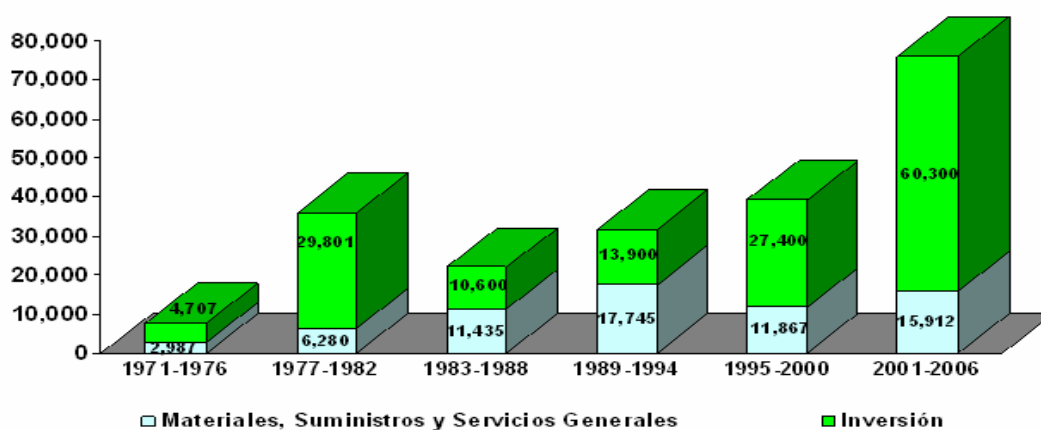
¹² La información relacionada con el gasto de materiales, suministros y servicios generales se obtuvo de los datos de la Cuenta Pública, publicados por INEGI en *Ingreso y Gasto del Sector Público, 1970-2007*, así como la de la inversión física para el periodo 1970-1979. Para la información sobre inversión de 1980 a 2006, incluyendo PIDIREGAS, se consideraron las cifras del documento presentado por PEMEX a la H. Cámara de Diputados en diciembre de 2005.

realizándose en muchos casos compras repetidas de los mismos equipos y materiales.

Precisamente, el área de proyectos y construcción de obras, con nivel de subdirección y dependiente directamente del director general de la paraestatal, fue el canal por donde se programaron todos los nuevos proyectos, tanto por administración directa como por cuenta de terceros.

Muchos de esos proyectos, por la complicidad de intereses de alto nivel y bajo el pretexto de la “urgencia” y de “prioridades” no justificadas, se tradujeron en importaciones innecesarias de equipos y materiales que pudieron haberse fabricado en el mercado nacional y con precios sensiblemente inferiores o en el desperdicio de productos como el gas quemado por la falta de instalaciones para su procesamiento. En muchos casos, se ejecutaron proyectos inviables, como sucedió con el tendido del gasoducto desde el sureste hasta las proximidades de la frontera de Estados Unidos de América, o adquisiciones innecesarias, como sucedió con tubería, motores, válvulas, material eléctrico, equipo de seguridad, etc.¹³

Gráfica 9
PEMEX: total de compras, 1971-2006
(Millones de dólares)

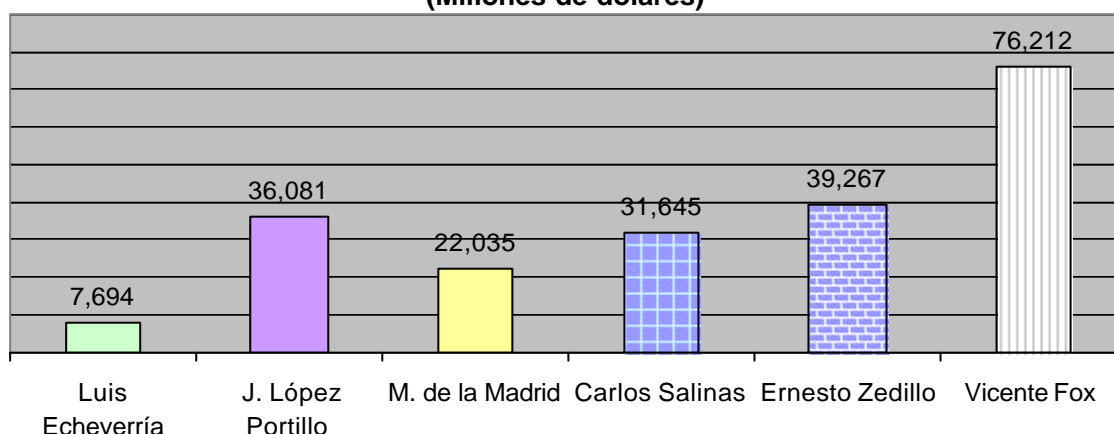


Fuente: Elaborada con datos del Cuadro 9

¹³ El escándalo de la corrupción en PEMEX llegó a trascender en tal magnitud durante la administración de Díaz Serrano, que el gobierno de Miguel de la Madrid lo encarceló durante seis años acusándolo de fraude a la paraestatal.

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid, con Mario Ramón Beteta y Francisco Rojas como directores generales de PEMEX, el gasto de la paraestatal en adquisición de materiales y contratación de servicios ascendió a 11,435 millones de dólares, 82% superior respecto al sexenio anterior. En cambio, la inversión que ascendió a 10,600 millones de dólares, representaba el 36% del período anterior. Globalmente, como se observa en la gráfica 13, el gasto en adquisiciones, servicios e inversión, sumaba 22,035 millones de dólares, inferior en una tercera parte a lo erogado durante la administración de Díaz Serrano y Julio Rodolfo Moctezuma Cid en la referida paraestatal, como resultado de la caída de los precios internacionales del petróleo y el impacto del costo financiero por las alzas de las tasas de interés de la deuda pública externa.¹⁴

Gráfica 10
PEMEX: Total de compras por gobierno
(Millones de dólares)



Fuente: Elaborada con datos de los cuadros 9 y 10

¹⁴ En agosto de 1982 el gobierno de México declaraba que no estaba en condiciones de cumplir con sus compromisos financieros internacionales. "México no fue sino el primero de una larga serie (de episodios dramáticos). En octubre de 1983, ya habían re-escalonado sus deudas 27 países endeudados, México, Brasil y Venezuela y Argentina, representaban 74% de las deudas de los países menos desarrollados. Véase, Gérard Duménil y Dominique Lévy, ob. cit., p. 129. Precisamente, la extraordinaria alza de las tasas de interés en los mercados internacionales, que apuntaló aun más el fortalecimiento de la banca internacional e incidió en la larga recesión de la década de los ochenta implicó para México, entre 1983 y 1988, un gasto por costo financiero equivalente al 14.4 del PIB. Véase, Compendio de estadísticas del Primer Informe de Gobierno de Felipe Calderón.

Para 1988, las reservas de hidrocarburos líquidos totales ascendieron a 69,000 mmb, la producción promedio diario de crudo disminuyó a 2 millones 507 mil barriles, la capacidad nominal de destilación primaria fue de 1'954,500 barriles diarios (bd) y el personal ocupado total ascendía a 170,766 trabajadores. Un año antes, en 1987, el personal ocupado había llegado a su máximo histórico al ascender a 178,745. Destaca en ese periodo que de la suma de las erogaciones en adquisiciones de bienes y en contratación de servicios, a éstos últimos les correspondía el 61%. Los datos reflejaban la creciente y cuantiosa erogación que tenía que realizar la industria petrolera paraestatal para la operación de sus instalaciones y que la contratación de servicios comenzaba a registrar un crecimiento sin precedentes como consecuencia de un cambio en la estrategia de contratación y control de los proyectos en Petróleos Mexicanos.

Lo anterior era relevante ya que se enfrentaban dos aspectos típicos de las contrataciones. Tradicionalmente, en los procesos de contratación se separaba la adquisición de los equipos de la contratación de los servicios, constituyendo el mecanismo por medio del cual los fabricantes o comercializadores incrementaban sensiblemente su valor total de pertenencia. Por otro, disminuían los inventarios de almacenes mediante la estrategia de contratar equipos con los servicios de mantenimiento o el justo a tiempo, responsabilizando al proveedor de la disponibilidad de existencias para satisfacer requerimientos programados.¹⁵

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, con Francisco Rojas como director de la paraestatal, la suma de los gastos en adquisición de bienes y contratación de servicios ascendió a 17,745 millones de dólares, 55% superiores a los del gobierno anterior. De dichos gastos correspondió a las adquisiciones el 26% y a los servicios el 74%. De 1989 a 1994 la inversión realizada fue de 13,900 millones de dólares, 31% superior a la ejercida en el sexenio anterior. Globalmente, los gastos en adquisiciones, servicios e

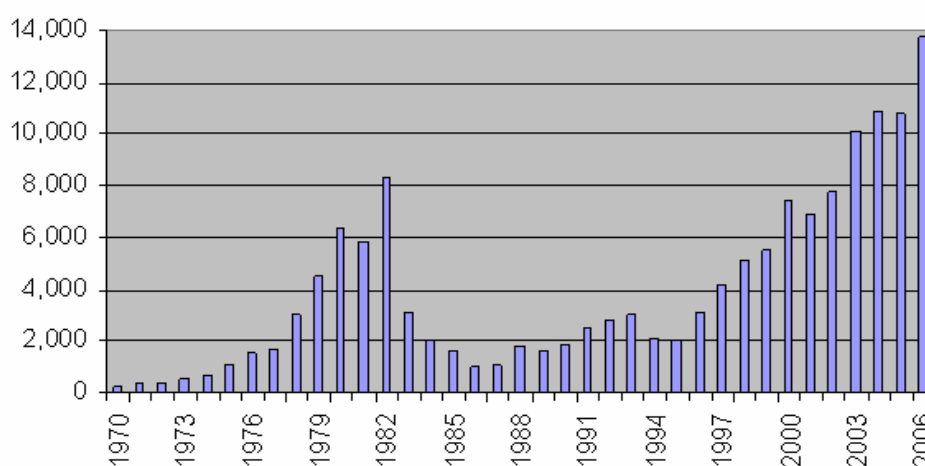
¹⁵ Esa estrategia atacaba parcialmente la ineficiencia del proceso de suministro que empezaba por la deficiente planeación al iniciarse año con año multitud de contrataciones de proyectos con una alta ineficiencia en sus plazos de ejecución. Por ejemplo, en 1987, estaban parcial o totalmente suspendidas obras por un valor de 310 millones de dólares, de un total de 4,000 millones de dólares en obras en proceso. Véase, Francisco Colmenares, *PEMEX: crisis y reestructuración*, Ed. Programa Universitario de Energía, UNAM, 1991, p.77.

inversión sumaron 31,645 millones de dólares, 44% superiores a los del gobierno anterior.

El notorio incremento del gasto se originó por el acentuado incremento de los gastos en la contratación de servicios y en la inversión de 1991 a 1993 ya que para 1994 se registró una drástica disminución de 34 por ciento del gasto petrolero para el suministro de bienes, servicios y obra pública.¹⁶

Gráfica 11

**PEMEX: Evolución de la inversión física
(Millones de dólares)**



Fuente: Cuadro 9

La recuperación de la inversión durante la administración de Salinas de Gortari concentrada en la exploración y en la explotación del crudo comenzó a privilegiar como prioridad estratégica, de largo alcance, la búsqueda de la renta petrolera.¹⁷ Ello ocasionó que se soslayaran dos problemas que se habían advertido como críticos desde finales de la década de los ochenta: la insuficiente producción de gasolinas y de gas natural para atender la demanda del mercado nacional. El rezago en la inversión para exploración y explotación de yacimientos de gas natural y para incrementar la capacidad instalada y la

¹⁶ Esta caída de las compras petroleras era la segunda caída más importante desde 1983 cuando el monto disminuyó en 58 por ciento respecto a 1982.

¹⁷ Esta opción, que se tradujo en el destino de las inversiones autorizadas a la industria petrolera estatal, por la SHCP, así como el inicio de modificaciones al marco regulatorio, por ejemplo la privatización de la petroquímica, fueron modificando la estructura de la cadena de valor de la industria petrolera que se había ido consolidando desde la expropiación hasta principios de la década de los ochenta en que los procesos de refinación y petroquímica estaban concebidos como palancas estratégicas de apoyo al mercado interno a través del procesamiento del crudo y gas producido.

eficiencia de los procesos de refinación, así como para hacer más eficientes los procesos petroquímicos, provocaron la pérdida de autosuficiencia en estos rubros.¹⁸

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo, de 1995 a 2000, y con Francisco Rojas, Adrián Lajous y Rogelio Montemayor como directores generales, la suma acumulada del gasto en adquisiciones y contratación de servicios ascendió a 11,867 millones de dólares, correspondiendo el 25% a la adquisición de bienes y el 75% a la contratación de servicios. Por su parte, la inversión acumulada ascendió a 27,400 millones de dólares. Globalmente, el gasto acumulado en adquisiciones, servicios e inversión, fue de 39,267 millones de dólares en el sexenio, superior en 24% respecto al gobierno de Carlos Salinas. Este mayor incremento del gasto estaba determinado principalmente por el crecimiento de la inversión con recursos bajo el esquema de inversión financiera o proyectos de infraestructura productiva a largo plazo (PIDIREGAS)¹⁹, el cual comenzó a utilizarse a partir de 1997.

¹⁸ Asimismo, la prioridad en la exploración y explotación del crudo tuvo consecuencias negativas en la cadena del suministro de la industria petrolera mexicana al debilitar la demanda interna de bienes, servicios y obra pública ya que los principales contratos petroleros se concentraron aun más en empresas extranjeras por las mejores propuestas que podían hacer al disponer de mejores ventajas crediticias y de solvencia en los mercados financieros internacionales.

¹⁹ Los PIDIREGAS, proyectos de infraestructura productiva de largo plazo, son un mecanismo de financiamiento que dio inicio en el gobierno de Ernesto Zedillo y se constituyeron en el componente más importante de la inversión en capital y de endeudamiento de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, principalmente de PEMEX Exploración y Producción. Este mecanismo se instrumentó para dar una salida a la carencia de recursos propios para inversión por la desproporcionada extracción de recursos fiscales a Petróleos Mexicanos. En los hechos, los PIDIREGAS, que han cubierto las necesidades de inversión de la industria petrolera en los últimos diez años, han resultado altamente onerosos como lo observó la Auditoría Superior de la Federación en su informe de 2004 y han colocado a la industria petrolera estatal en desventaja para contratar en las mejores condiciones de precio y calidad, como se ha descubierto en la demanda por incumplimientos en la reconfiguración de la refinería de Cadereyta, así como por la complejidad para el control físico financiero de sus aplicaciones y entrega de resultados.

“La distinción entre gastos PIDIREGAS y No-PIDIREGAS es importante en términos presupuestales, ya que la designación de PIDIREGAS garantiza que el financiamiento de un proyecto es inmune a recortes presupuestales. “PEMEX financia su presupuesto anual (sin incluir PIDIREGAS) por medio del ingreso generado por sus operaciones y actividades financieras. Los gastos de capital son asumidos por Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios. La inversión en capital y los gastos operativos tienen que autorizarse en el presupuesto anual de PEMEX, que a su vez es aprobado por el Congreso de la Unión. En el caso de PEMEX, “los PIDIREGAS son fondeados mediante las operaciones financieras realizadas por el Pemex Project Funding Master Trust, el Fideicomiso F/163 o directamente por un contratista y deben estar autorizados en el presupuesto aprobado por el Congreso de la Unión. Debido a las restricciones presupuestarias federales, el Gobierno Federal ha buscado la participación del sector privado en la construcción y financiamiento de PIDIREGAS.

En efecto, de 1997 a 2000, a través de PIDIREGAS se contrataron obras por un monto de 10 mil millones de dólares a empresas trasnacionales para que por cuenta y orden de la paraestatal cubrieran el costo de construcción de proyectos para la optimización, expansión y manejo de la producción de crudo pesado en Cantarell, Ku Maloob Zap, Antonio J. Bermúdez, Chuc, Programa estratégico de gas; perforación y reparación de pozos para incrementar la producción de crudo ligero en el proyecto Delta del Grijalva; producción de gas natural en el proyecto Cuenca de Burgos; obras de modernización de las refinerías Cadereyta y Madero para incrementar la producción de gasolinas, diesel y querosinas con calidad ecológica; y aprovechamiento de gas húmedo en el proyecto Planta Criogénica II de Ciudad Pemex.

Estos proyectos integrales, por su magnitud y costo se fueron transformando rápidamente en un mecanismo que sustrajo materia de trabajo para la planta industrial nacional y acentuó el debilitamiento de la autonomía tecnológica de Petróleos Mexicanos sobre sus procesos, pues al tener el alcance de contratos llave en mano, las empresas trasnacionales establecieron las condiciones de las principales cláusulas de cumplimiento, entre otros, de la ingeniería de detalle, de los proyectos, de los lugares y de los proveedores de los equipos y materiales, los cuales en su mayoría estaban vinculados o eran filiales de trasnacionales.²⁰

De este modo, además de reforzarse el debilitamiento de la cadena de valor de la industria petrolera mexicana, continuaba debilitándose también su

“Los PIDIREGAS tienen tres etapas:

- PEMEX identifica un proyecto como PIDIREGAS. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Energía aprueban y autorizan los gastos relacionados con su desarrollo por el sector privado
- Las compañías del sector privado, en coordinación con PEMEX, estructuran y entregan el proyecto a PEMEX;
- y PEMEX, con la autorización del Gobierno Mexicano, paga el monto que se le debe a los contratistas para recibir el proyecto terminado

“La estructura legal de los PIDIREGAS está definida por la Ley General de Deuda Pública y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal”. Véase, “PEMEX: preguntas frecuentes”, www.pemex.com.

²⁰ Desde el 2000 se inició una investigación por presuntos ilícitos que se cometieron en las contrataciones y durante la ejecución de los proyectos de reconfiguración de las Refinerías de Cadereyta y Ciudad Madero, y en los que estaban involucrados funcionarios del más alto nivel de la administración de Jaime Mario Willars en PEMEX-Refinación. En dichos proyectos empresas coreanas y extranjeras ganadoras de los concursos, incorporaban desde su país o del exterior, prácticamente todos sus requerimientos, incluyendo obreros y técnicos, presentándose constantes problemas para la operación de las plantas y en la calidad de los equipos instalados.

vinculación con la industria nacional. Las consecuencias serían, en el corto plazo, incapacidad para contar con recursos humanos especializados, falta de solvencia financiera, de flexibilidad y de capacidad de respuesta para incrementar las reservas, explotar yacimientos con mayores retos tecnológicos tanto en aguas profundas o terrestres como los ubicados en la Cuenca de Chicontepec.²¹

Durante el gobierno de Vicente Fox, con Raúl Muñoz Leos y Luis Ramírez Corzo como directores de la paraestatal en el periodo de 2001-2006, la suma de los gastos en adquisición de bienes y contratación de servicios ascendió a 15,912 millones de dólares, 34% superiores a los erogados por el gobierno anterior. De la suma de ambos conceptos correspondió a las adquisiciones el 23% y a los servicios el 77%. La inversión realizada fue de 60,300 millones de dólares, 120% superior a la ejercida en el mismo periodo del sexenio anterior. Globalmente, el gasto en adquisiciones, servicios e inversión en el periodo de 2001 a 2006 sumaron 76,212 millones de dólares, 94% superiores a los del sexenio anterior. Este acelerado ritmo del gasto había sido determinado, principalmente, por las inversiones para incrementar la exploración y la producción de gas y crudo²² y un mayor gasto de mantenimiento para sostener la producción y disminuir el número de accidentes en las instalaciones petroleras.²³

Después de tres décadas, con dos alzas extraordinarias en los precios del petróleo, la de la década de los setenta en el siglo XX y la de principios del siglo XXI, las compras petroleras se habían concentrado hacia las actividades primarias de la cadena de valor de la industria petrolera, dependiendo

²¹ De 1995 a 2000, el gasto público por costo financiero continuaba declinando al ubicarse en 3.9 por ciento promedio, inferior al 5.9 por ciento que había mantenido entre 1989 y 1994. Sin embargo, esta mejoría de la tendencia del costo financiero era relativa ya que a través del endeudamiento de los PIDIREGAS se volvían a abrir las puertas para un potencial impacto desestabilizador por el aumento del costo financiero a consecuencia de una nueva recesión económica internacional, la cual había iniciado desde 2006 con la desaceleración de la economía de Estados Unidos.

²² Durante la administración de Fox, el 81 por ciento de la inversión total fue financiada con PIDIREGAS, destinándose, de ese total el 85 por ciento a PEMEX Exploración y Producción.

²³ En el Informe de 2005 del Programa Emergente de Seguridad, Salud y Protección Ambiental (SSPA) en todos los centros de trabajo, se afirmaba que Petróleos Mexicanos había rehabilitado 6,361 kilómetros de ductos y se había logrado abatir el índice de frecuencia acumulado de accidentes de 1.23 que se había registrado a mediados de ese año, a 1.06 por millón de horas hombre laboradas con exposición al riesgo en el mes de diciembre, lo que había representado una mejoría de 14 por ciento.

crecientemente del exterior de la oferta de bienes, servicios, tecnología y equipos para sus proyectos y obras estratégicas.

CAPÍTULO III. MARCO JURIDICO DE LAS COMPRAS DE PETRÓLEOS MEXICANOS

“...Es de las leyes, expresión y regla de las necesidades y relaciones sociales, donde nace el impulso que la administración recibe, y la acción que comunica a los ciudadanos. Se encuentra en la administración hacer que las leyes reciban su ejecución.” Bonnín, Charles¹

El contrato administrativo, instrumento de compromiso del Estado con los particulares y cuyo clausulado resume el alcance de lo que se pretende adquirir y recibir, es al mismo tiempo la figura que condensa el principio de legalidad.² Para su cristalización se ha requerido de disposiciones legales que han establecido los límites de actuación de los administradores públicos responsables de la contratación de bienes, servicios y obra pública.

En México, hasta después de más de seis décadas en que se promulgaron las primeras disposiciones constitucionales sobre la contratación pública se hicieron las únicas modificaciones que han prevalecido hasta principios del siglo XXI. El conjunto de disposiciones legales que se han derivado del marco constitucional no han logrado asegurar que las contrataciones públicas cumplan cabalmente con los preceptos de eficiencia, eficacia y honradez. Aun más, se les ha considerado como una camisa de fuerza y un obstáculo que impiden lograr sus objetivos a las entidades públicas productivas.

1. Artículo 134 constitucional

Originalmente, el proyecto de Constitución propuesto por Venustiano Carranza carecía de un precepto específico que se refiriera a los contratos de

¹ Charles Bonnín, “Compendio de los principios de la administración, 1834”, en *Principios de la administración pública*, p. 383.

² De conformidad con este principio, “fundamental en el Estado de derecho, los órganos o autoridades del Estado, y por ende de la administración pública, sólo pueden hacer lo que la ley expresamente les permite, en la forma y los términos en que la misma determina, por lo que su actuación habrá de fundarse y motivarse en el derecho vigente; en consecuencia, el contrato administrativo queda sujeto a un régimen jurídico determinado porque, como bien dice Jean Rivero: ‘La administración es una función esencialmente ejecutiva; ella tiene en la ley el fundamento y el límite de su acción’”. Jorge Fernández Ruiz, *Derecho administrativo. Contratos*. Ed. Porrúa, UNAM, México 2003, p. 87

obra pública, a las adquisiciones o arrendamientos que llevaba a cabo el gobierno federal a través de sus dependencias o entidades.³

Frente a esa omisión, en la 61a. sesión ordinaria celebrada el 25 de enero de 1917, la Comisión de Constitución⁴ presentó a la Asamblea el siguiente dictamen:

"Ciudadanos diputados:

"Al título de la Constitución que contiene las prevenciones generales, la Comisión ha creído conveniente agregar un artículo que tiene por objeto asegurar los concursos de todos los trabajos públicos, para obtener así, para el servicio de la nación, las mejores utilidades posibles, evitando los fraudes y los favoritismos, bien conocidos del antiguo régimen.

"El artículo que se agrega, por ser el último de las prevenciones generales, llevará el número 131; pero como puede haber modificaciones en la numeración, la Comisión de estilo lo coloque en el lugar que le corresponde en la serie.

La Comisión se permite proponerlo en los siguientes términos a la aprobación de esta honorable Asamblea:

"Artículo 131. Todos los contratos que el Gobierno tuviere que celebrar para la ejecución de las obras públicas serán adjudicados en subasta pública, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública.

"Sala de Comisiones, Querétaro de Arteaga, 25 de enero de 1917. Paulino Machorro Narváez. Heriberto Jara. Arturo Méndez. Hilario Medina".

Después de un breve debate se aprobó el siguiente texto:

"Artículo 134. Todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas serán adjudicados en subasta, mediante convocatorias y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública".

En esos términos permaneció dicho precepto constitucional hasta el 28 de diciembre de 1982, fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la

³ "La incorporación definitiva del contrato administrativo al derecho positivo mexicano la viene a dar el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, cuyas disposiciones carecen de antecedentes en nuestra historia constitucional..." *Ibíd.*, p.35.

⁴ Miguel Carbonell, (cord.) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, México, Ed. Porrúa, UNAM, México 2000, pp. 134-135.

Federación el decreto por el que se reformó para quedar con la siguiente redacción:

"Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

"Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

"Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

"El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

"Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución".

El hecho de que durante 65 años el "concurso de todos los trabajos públicos", se haya mantenido como medio principal de la contratación pública, a nivel constitucional, para obtener las mejores utilidades posibles y evitar los fraudes y favoritismos del antiguo régimen, no impidió que se repitieran las prácticas que se pretendieron combatir.

2. Principales antecedentes de la legislación en adquisiciones

Después de ser promulgada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1917, se comenzaron a emitir las leyes correspondientes para establecer las bases de organización y funcionamiento de la administración pública en materia de adquisiciones. En efecto, la Ley de

Secretarías de Estado, publicada el 31 de diciembre de ese año, en el artículo 1o. establecía que para el despacho de los negocios de orden administrativo, habría Secretarías y Departamentos, autorizándose el de Aprovisionamientos Generales y el de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, con la responsabilidad de adquirir *centralizadamente* todos los bienes gubernamentales.⁵

Al mismo tiempo, al Departamento de Contraloría se le facultaba para supervisar las compras del Departamento de Aprovisionamientos Generales y dictar normas administrativas para lograr economía y eficiencia en los gastos y servicios. Incluso, la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría del 25 de enero de 1918 lo facultó para recibir informes sobre el manejo o administración de fondos y propiedades del país, así como para acordar procedimientos de inventarios y balances de bienes muebles e inmuebles.

Sin embargo, fue hasta la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Departamento de Aprovisionamientos Generales del 26 de enero de 1918 en que se reglamentó la programación de las adquisiciones y se crearon los talleres centrales de reparación para evitar incurrir en la carencia y en el dispendio por falta de planeación.

De esta Ley, que se caracteriza por establecer un marco normativo que favorecía la administración centralizada de las adquisiciones destacan las siguientes disposiciones:

"Art. 1o. El Departamento de Aprovisionamientos Generales tendrá a su cargo la adquisición por compra o fabricación de todos los elementos necesarios para el funcionamiento de las dependencias del Gobierno Federal con excepción de las que dependan de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y del Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares.

"Art. 2o. El Departamento de Aprovisionamientos Generales estará sujeto a un Consejo Directivo, formado por los Oficiales Mayores de las Siete Secretarías de Estado.

⁵ Gerardo Farro Farah y Huacuja Betancourt, Sergio, *La regulación del proceso de las adquisiciones del gobierno federal*, México 1989, 1a. ed., cap. II.

"Art. 3o. Del Consejo Directivo se formará un Comité Ejecutivo integrado por los Oficiales Mayores de las Secretarías de Hacienda, de Industria y Comercio y de Comunicaciones y Obras Públicas.

"Art. 7o. Las facultades y obligaciones del Director del Departamento de Aprovisionamientos Generales, son las siguientes:

- "a. Adquirir todos los materiales, muebles, útiles, enseres, efectos de escritorio y equipo de todas clases, de acuerdo con las necesidades de las dependencias del Gobierno Federal a que deba proveer conforme a esta Ley, pudiendo asimismo, adquirir lo antes enumerado para uso de los Estados y Municipios que lo soliciten, si el Comité Ejecutivo da para ello su aprobación.
- "b. Unificar hasta donde sea posible las marcas, grados, calidad o clase de los útiles, materiales, equipos y enseres que se usen por las diversas Secretarías o Departamentos.

"Art. 10. Los pedidos de artículos y útiles hechos por las Secretarías y Departamentos de Estado, serán enviados al Contralor para que éste certifique que existe un saldo suficiente para cubrir su importe.

Posteriormente, para clasificar bienes y controlar los movimientos y existencias, el gobierno de Álvaro Obregón autorizó el 18 de diciembre de 1923, un Instructivo para la Formación de Inventarios de Bienes Muebles e Inmuebles, instalando una Comisión de Inventarios Federales.

La centralización resultó excesiva y paralizante, transformándose en un obstáculo burocrático legalmente establecido. Para descentralizar el sistema de adquisiciones gubernamentales, el 22 de enero de 1925 se decretó la supresión del Departamento de Aprovisionamientos Generales, delegando las atribuciones para comprar o fabricar por cuenta propia a cada una de las Secretarías y Departamentos.

Sin embargo, el alcance de la descentralización fue limitada ya que se delegaron atribuciones en otro Departamento que iban más allá del control. En efecto, a través de la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación y de su Reglamento, publicados el 1o. de marzo y el 30 de noviembre de 1926, respectivamente, se le otorgó a la Contraloría la facultad de fiscalizar el ejercicio de recursos gubernamentales, intervenir en su manejo

y ministrar fondos, como se advierte en los siguientes artículos del apartado de la Ley que trata sobre los contratos:

"Art. 17. Ningún contrato u obligación que implique el gasto de fondos públicos, puede válidamente llevarse a efecto por funcionario, empleado o agente del Gobierno, sin que exista en el Presupuesto General de Egresos una partida de modo preciso a dicho objeto.

"Art. 18. Ningún contrato podrá celebrarse por las oficinas dependientes del Gobierno Federal, sin haberse previamente solicitado del Departamento de Contraloría un certificado que exprese la existencia de un saldo disponible en la partida correspondiente, bastante a cubrir la obligación proyectada. Este certificado será expedido en el término de 3 días y deberá adjuntarse al contrato respectivo, del cual formará parte.

"Art. 20. En los contratos de compraventa de materiales, maquinaria, equipos, provisiones, utensilios y muebles en general, la Contraloría, de acuerdo con lo que disponga el reglamento de esta Ley, intervendrá para procurar que, en igualdad de condiciones, los precios y demás estipulaciones del contrato, sean favorables a los intereses públicos. Igual intervención tendrá en la contratación de servicios y trabajos que no estén especialmente previstos en el Presupuesto General de Egresos o en los particulares de las oficinas dependientes del Gobierno Federal."

Estas disposiciones legales que iban más allá de la vigilancia sobre la aplicación del gasto público, reflejaban la desconfianza, las inclinaciones, el conocimiento y los alcances de la descentralización que promovía la administración pública emergente de la Revolución.

En la Ley Orgánica del Departamento del Presupuesto de la Federación del 8 de junio de 1928, se establece la clasificación de las previsiones de egresos por ramos, incluyendo las adquisiciones. El 29 de diciembre de 1932 se modificó la Ley de Secretarías de Estado, eliminando el Departamento de Contraloría de la Federación, adscribiendo sus atribuciones a la Secretaría de Hacienda. Esa reforma "se hacía descansar en diversos errores que se

suponía se imputaban al Departamento de Contraloría y que se afirmó que afectaban seriamente la regularidad de la Administración Pública"⁶.

Para desaparecer las "inútiles y costosas trabas" que el Departamento de Contraloría oponía a la administración, en la exposición de motivos presentada por el gobierno de Pascual Ortiz Rubio, se establecía que la "fiscalización preventiva que habría de ejercer la Secretaría de Hacienda en los actos y contratos celebrados por las diversas dependencias del Poder Ejecutivo, se concretaría a la afectación del crédito público, cuidando que los intereses económicos del gobierno quedaran suficientemente garantizados, pero sin extender su intervención a los aspectos técnicos de tales actos o contratos".⁷

El 30 de diciembre de 1932 se emite el Reglamento para la autorización de Créditos en contra de la Federación y de Contratos en que la Federación sea parte. Esa disposición refrenda la facultad de la Secretaría de Hacienda para la vigilancia en materia de compras, función que podía realizar directamente o a través de la Tesorería de la Federación, quedando obligadas las dependencias a proporcionar toda clase de datos e informes a sus inspectores, facultándose a éstos tanto para visitar los almacenes como para revisar los expedientes de compras que deberían formarse para cada operación.

El 31 de diciembre de 1935 se publicó la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación estableciendo el marco normativo para examinar en su aspecto legal y para autorizar dentro de los límites presupuestales los contratos y demás actos que impusieran obligaciones pecuniarias a cargo del Estado. La Ley del Servicio de Inspección Fiscal, del 13 de abril de 1936 y su Reglamento del 4 de septiembre del mismo año, establecen las bases para la vigilancia de la gestión administrativa y del adecuado gasto de los recursos federales como las adquisiciones. Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas se mantuvieron las mismas disposiciones que imponían un manejo centralista de las contrataciones gubernamentales.

En el gobierno de Manuel Avila Camacho se emitieron disposiciones relevantes respecto a las compras gubernamentales. El 7 de octubre de 1943 se emite el Acuerdo que establece una Comisión Intersecretarial de Carácter

⁶ José Trinidad Lánz Cárdenas, *La Contraloría y el control interno en México*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1987, p. 282.

⁷ Ídem, p. 284.

Permanente con la responsabilidad de lograr las mayores economías en el abasto gubernamental. El 2 de enero de 1944, se emite un Decreto que reglamenta las adquisiciones de las dependencias del gobierno federal y establece la Comisión Coordinadora de Compras con atribuciones como las siguientes:⁸

- a. Centralizar la dirección técnica y el control general de las compras.
- b. Formar el directorio de proveedores, previa consulta a las Cámaras Nacionales de Comercio y de Industria de todo el país.
- c. Elaborar el catálogo de normas de calidad, especificaciones y precios unitarios de los artículos susceptibles de adquisición, con base en la investigación de las compras efectuadas durante los últimos cinco años.
- d. Establecer las condiciones tipo, conforme a las cuales deberían hacerse las adquisiciones.
- e. Determinar cuantitativa y cualitativamente las garantías exigibles a los proveedores, tanto para formar parte del directorio respectivo, como para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones.
- f. Concentrar datos estadísticos y estimaciones de consumo de las dependencias, a fin de coordinar las compras de cada ejercicio fiscal, respecto de aquellos artículos que pudiera determinarse la cantidad requerida, calidad, especificaciones y precios, convocando directamente, por medio de la prensa, a concurso, para que fijados de esta manera las características y los precios, se sujetaran a ellos las secretarías y departamentos de Estado en la celebración de los contratos, sin necesidad de recurrir a nuevos concursos.
- g. Realizar estudios tendientes a organizar el servicio de aprovisionamiento y de almacenes en cada dependencia.
- h. Concentrar en un almacén general los artículos, maquinaria y equipos dados de baja, para su utilización por la dependencia que los necesite, o para sacarlos a remate.
- i. Establecer un "Laboratorio Central" que permita efectuar análisis físico-químicos y demás estudios necesarios, con fines de identificación de las mercancías.

⁸ Ídem, p. 326.

- j. Crear un "Museo Central" de los artículos que consume el Gobierno Federal, con objeto de facilitar el estudio técnico de los mismos.
- k. Unificar las formas que deben emplearse para formular pedidos o para celebrar contratos con los proveedores.

Para reforzar las disposiciones de vigilancia de las adquisiciones, el 30 de marzo de 1944, se publicó un Instructivo para actos de Inspección Fiscal en las Compras de las Dependencias del Ejecutivo Federal. Además, el 24 de junio, se expide el Reglamento Interior de la Comisión Coordinadora de Compras, para normar las actividades arriba establecidas.

El 26 de agosto de 1944, a través de la Ley General de Bienes Nacionales se clasifican los bienes federales del dominio público y privado de la Federación y se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la posesión, conservación y administración de los bienes federales, para llevar un registro de la propiedad federal y para la adquisición y enajenación de bienes muebles.

El 13 de diciembre de 1946, se emite la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, dando origen a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa facultándola para intervenir en todo tipo de contratación por conducto de su Dirección General de Control de Adquisiciones. Posteriormente, el 4 de junio de 1947 se emite el Reglamento del Control de Adquisiciones destinadas a los Servicios del Gobierno Federal donde se establecen mecanismos de financiamiento para el pronto pago, la clasificación y normalización de mercancías de uso recurrente.

El 2 de noviembre de 1949, se emite el Acuerdo que dispone que las Dependencias del Gobierno Federal debieran de presentar su Plan Anual de Compras ante la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa para coordinar las compras en base a los planes de cada una de ellas. Adicionalmente, se creó la Comisión de Importaciones y Exportaciones para definir la lista de los bienes de importación.

El 24 de diciembre de 1958, en las reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos se aprobó la creación de la Secretaría de Patrimonio Nacional y desaparece la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, absorbiendo las atribuciones correspondientes en adquisiciones y administración de bienes. Con objeto de descentralizar las operaciones, el 16

de febrero de 1959, se emitió el Decreto para que las Dependencias del Gobierno Federal formularan pedidos bajo su responsabilidad.

El 6 de noviembre de 1964, en el Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación se estableció que las adquisiciones estuvieran incluidas en programas con gastos autorizados, además de indicarse cuando fuera necesaria la celebración de contratos.

Durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, el 30 de diciembre de 1965, se promulgó la Ley de Inspección de Adquisiciones, delegándose a la Secretaría de Patrimonio Nacional la aplicación e interpretación de su contenido. En la Ley se reconoce que la administración pública sólo podría contratar con los proveedores inscritos en un Padrón de Proveedores, la elaboración de la Lista Oficial de Precios y los precios máximos, el control de contratos y la verificación de bienes en cuanto a calidad y especificaciones técnicas. En el caso de las compras de importación se establecen diversas condiciones: dar aviso a la Secretaría de Patrimonio Nacional, simultáneamente a la presentación de la solicitud ante el Comité de Importaciones del Sector Público, indicándose de que no se procedería a su registro sin la autorización previa de la Secretaría de Comercio y de dicho Comité.

De modo semejante a las leyes anteriores, esta Ley de Inspección de Adquisiciones no simplificaba el proceso de la gestión de la compra gubernamental, por el contrario, reforzaba la centralización en el manejo de las operaciones; por ejemplo, se establecía que los funcionarios de las dependencias deberían enviar la documentación a la Secretaría de Patrimonio Nacional para su revisión, registro e intervención. A esta Secretaría se le facultaba para registrar el pedido o contrato de adquisiciones en los términos en que se encontraba formulado, hacer constar sus observaciones sobre el precio y calidad de los artículos, negar el registro del pedido o contrato de adquisiciones, cuando el mismo no reuniera los requisitos establecidos en la Ley y el Reglamento. También, se le facultaba para enviar el pedido o contrato original y las copias correspondientes a la dependencia, organismo o empresa formulante para que continuara con los trámites. Incluso, las modificaciones a un pedido o contrato registrado sólo se podían realizar con autorización de esa Secretaría.

Con objeto de establecer el marco legal a la Secretaría de Patrimonio Nacional en la venta, donación, gravamen o afectación de bienes muebles de propiedad federal, así como en la contratación de los actos que tuvieran incidencia en la materia, se emitió una nueva Ley de Bienes Nacionales el 30 de enero de 1969.

En la administración de Luis Echeverría Álvarez, el 6 de mayo de 1972, se publicó una nueva Ley de Inspección de Adquisiciones. Dicha Ley establecía básicamente: la exigencia de presupuestos y programas de compras; la información de todo tipo de operaciones que se realizaran; la creación de Comités de Compras en cada una de las dependencias, a cuyo cargo quedaba la aplicación de las medidas que dictara la Secretaría del Patrimonio Nacional; el estudio y resolución de demandas de alta incidencia de bienes para el gobierno federal; la definición de procedimientos especiales para recabar cotizaciones y seleccionar fuentes de abastecimiento; la creación de comités intergubernamentales encargados de adquirir en el exterior, a nombre del sector público, bienes de consumo e inversión; la contratación de asesoría técnica de expertos para realizar investigaciones de mercado, mejorar los sistemas de compras y almacenes, y verificar la calidad de los bienes; la solicitud de precios y especificaciones técnicas a proveedores y la revisión de la solvencia económica, capacidad de producción y muestras de bienes de los interesados en abastecer a la administración pública.

El férreo control centralizado de las contrataciones públicas se fue transformando en un creciente obstáculo para la eficiencia, eficacia y honradez en la administración de los recursos públicos en las dependencias y entidades de la administración pública, como lo revelaba el inadecuado control de las existencias en las bodegas y almacenes que proliferaban año con año.

El 31 de diciembre de 1979, durante el gobierno de José López Portillo, queda abrogada la Ley de Inspección de Adquisiciones y se promulga la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal. Este ordenamiento jurídico establece el marco normativo de las operaciones que realizarían las dependencias y entidades de la administración pública y que estuvieran relacionadas con la adquisición de mercancías, materias primas y bienes muebles; arrendamiento de muebles; contratación de servicios relacionados, y, almacenes.

En esta Ley los inmuebles quedan desvinculados, reservándose su control a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. Se delega en el Ejecutivo la facultad de emitir normas y criterios de aplicación general en lo referente a adquisiciones, arrendamientos, bienes muebles y contratación. Se prevé que las dependencias y entidades programen y presupuesten sus adquisiciones, de conformidad a sus requerimientos anuales previamente autorizados por la Secretaría de Comercio y según sus disponibilidades de recursos. Se establece que deberá preferirse a los proveedores que ofrezcan las mejores condiciones respecto a especificaciones, calidad, precio, lugar y tiempo de entrega, forma de pago, financiamiento, garantías y servicios.

En esta Ley se precisan los requisitos que deberán cumplir los solicitantes para quedar registrados en el Padrón de Proveedores. Se autoriza la creación de Comités de las dependencias y entidades, como órganos de vigilancia del cumplimiento de las normas sobre adquisiciones, arrendamientos, servicios y almacenes. Se prevé la eventual interposición de un recurso de revocación en contra de las resoluciones emitidas por la Secretaría de Comercio, estableciéndose los casos de procedencia, plazos y desahogo de pruebas.

Sin embargo, proliferan las normas secundarias a raíz de la delegación ilimitada de atribuciones al Ejecutivo que se establece en la Ley provocando una excesiva sobre regulación de la Ley principal. Destacan, entre otras, las siguientes: 1) Acuerdo del 13 de octubre de 1980 que fija los lineamientos para la integración y funcionamiento de los Comités de Compras y de las Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento; 2) Norma de concursos para la adquisición de mercancías, materias primas y bienes muebles del 15 de octubre de 1980; 3) Normas generales para la administración de los almacenes de las dependencias y entidades de la administración pública federal del 26 de noviembre de 1982 y 4) Normas generales para las adquisiciones de mercancías, materias primas y bienes muebles que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal del 29 de noviembre de 1982.

Después de las reformas al artículo 134 constitucional en diciembre de 1982, el gobierno de Miguel de la Madrid emite el 8 de febrero de 1985 la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles. Dicha Ley registró reformas que fueron promulgadas el 30 de noviembre de 1987, el 7 de enero de 1988 y el 18 de julio de 1991.

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, el 30 de diciembre de 1993, se emite la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. Con la entrada en vigor de esta Ley se abrogan la Ley de Obras Públicas y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles. Se pretendía simplificar la normatividad en materia de adquisiciones y obra pública y adecuarla a las obligaciones previstas al futuro en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte que entraba en vigor el 1o. de enero de 1994 y facilitara la coexistencia de tratados internacionales que reconocieran operaciones contractuales.⁹ No obstante, la decisión de integrar dos leyes que atendían necesidades y problemáticas distintas y específicas no coadyuvó a la simplificación del marco normativo de las compras gubernamentales e “infringía el principio de precisión que impone la técnica legislativa en aras de la seguridad jurídica”.¹⁰ Ello se hizo patente con la permanencia de los reglamentos de las leyes abrogadas.

En los hechos, la simplificación normativa y administrativa no avanzó. La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, a través de la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal, y en particular con el Acuerdo publicado en el Diario Oficial del 3 de enero de 1996, continuó emitiendo y favoreciendo la emisión de diversas disposiciones que hacían más complejo y difícil el cumplimiento del marco legal correspondiente.

⁹ En la presentación de la iniciativa de Ley presentada por el secretario de gobernación, se afirmaba: “En resumen, con la presente iniciativa se pretende conformar un marco jurídico idóneo para que la obra pública, así como las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios en general, que lleven a cabo las dependencias y entidades de la administración pública federal, se realice con criterios de eficacia y eficiencia, con transparencia en su invitación y adjudicación; con un equilibrio en cuanto a la integración de los respectivos contratos; con estricta disciplina y control presupuestal; promoviendo la simplificación administrativa y la descentralización de funciones; y facilitando la coexistencia de tratados internacionales que abarquen estas disciplinas”. Cámara de Diputados, Diario de Debates, año III, n. 12, noviembre 25 de 1993, p. 1086.

¹⁰ “El nombre de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas infringía el principio de precisión que impone la técnica legislativa en aras de la seguridad jurídica, toda vez que el ordenamiento en cuestión no regulaba las adquisiciones que realizaran los particulares ni las obras públicas que llevan cabo los estados o los municipios de la República, sino únicamente las adquisiciones y obras públicas que realizaran el Poder Ejecutivo Federal, el Gobierno del Distrito Federal, las Procuradurías Federales de la República, y de Justicia del Distrito Federal, así como las entidades paraestatales federales y del Distrito Federal.

“Por otra parte, el nombre de la Ley en estudio no aludía a los arrendamientos relativos a bienes muebles, ni a los servicios cuya contratación se regulaba en dicho ordenamiento”. Jorge Fernández Ruiz, ob. cit. p. 443.

El gobierno de Ernesto Zedillo, el 4 de enero de 2000, publicó el decreto que le remitió el Congreso de la Unión con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), derogando la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Esta Ley abrogó algunas disposiciones que hacían más lento el proceso de la contratación y reconoció en su clausulado el sistema electrónico para conocer, participar y contratar con la administración pública, lo cual era un avance en la tendencia de despersonalizar la gestión. Sin embargo, mantenía una orientación restrictiva y no simplificadora del proceso, al incorporar el recurso de conciliación bajo el arbitraje de la Secretaría de la Función Pública. Por ello, los representantes de las cámaras y asociaciones industriales como CONCAMIN y CANACINTRA, frecuentemente reiteraban en distintos foros que “esperaban recibir no el trato nacional sino de una empresa extranjera”, debido a que a éstas se les solicitaban menos requisitos para ser contratadas o para participar en las compras gubernamentales en los términos del TLCAN.

3. Acuerdos internacionales

El proceso de apertura económica de México, acentuado durante la administración de Miguel de la Madrid, se tradujo en profundas modificaciones del marco jurídico; inclusive, como hemos analizado anteriormente, a nivel de la Constitución.

A partir de la década de los ochenta, se aceleró la firma de acuerdos internacionales, destacando:

A) Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)

Este acuerdo multilateral de carácter comercial al que México se adhirió en 1986, compromete al gobierno a conducir sus políticas comerciales conforme a los principios y disposiciones contenidos en su texto, que en materia de comportamiento de las empresas del Estado, contiene la siguiente disposición:

"Artículo XVII. Empresas comerciales del Estado

“1.a) Cada parte contratante se compromete a que, si funda o mantiene una empresa del Estado, en cualquier sitio que sea, o si concede a una empresa, de hecho o de derecho, privilegios exclusivos o especiales, dicha empresa se ajuste, en sus compras o sus ventas que entrañen importaciones o

exportaciones, al principio general de no discriminación prescrito en el presente Acuerdo para las medidas de carácter legislativo o administrativo concernientes a las importaciones o a las exportaciones efectuadas por comerciantes privados.

“b) Las disposiciones del apartado del párrafo anterior deberán interpretarse en el sentido de que imponen a estas empresas la obligación, teniendo debidamente en cuenta las demás disposiciones del presente Acuerdo, de efectuar las compras o ventas de esta naturaleza ateniéndose exclusivamente a consideraciones de carácter comercial, tales como el precio, la calidad, las cantidades disponibles, las cualidades comerciales de la mercancía, los transportes y las demás condiciones de compra o de venta, y la obligación de ofrecer a las empresas de las demás partes contratantes las facilidades necesarias para que puedan participar en esas ventas o compras en condiciones de libre competencia y de conformidad con las prácticas comerciales corrientes.

B) Tratado de Libre Comercio con Norteamérica (Canadá y EUA)

Este Tratado Trilateral entró en vigor a partir del 1o. de enero de 1994, y establece las bases para constituir la zona de libre de comercio de América del Norte. En el capítulo X, denominado "Compras del sector público", se incluyen derechos y obligaciones para los signatarios, sobre los procedimientos de licitación y adjudicación de contratos de compras del sector público, incluyéndose en este concepto a las empresas y corporaciones u organismos del Estado o que actúen bajo su control. De este capítulo, destaca particularmente el artículo 1003 "Trato nacional y no discriminación" que textualmente indica:

"Artículo 1003. 1. Respecto a las medidas comprendidas en este capítulo cada una de las Partes otorgará a los bienes de otra Parte, a los proveedores de dichos bienes y a los proveedores de servicios de otra Parte, un trato no menos favorable que el más favorable otorgado: a) a sus propios bienes y proveedores y b) a los bienes y proveedores de otra Parte.

"2. Respecto a las medidas comprendidas en este capítulo, ninguna de las Partes podrá: a) dar a un proveedor establecido localmente un trato no menos favorable que el otorgado a otro proveedor establecido localmente, en razón del grado de afiliación o de propiedad extranjeras; o b) discriminar contra un

proveedor establecido localmente en razón de que los bienes o servicios ofrecidos por ese proveedor para una compra particular, sean bienes o servicios de otra Parte".

En la medida que en los compromisos internacionales suscritos por el gobierno mexicano se establece que en materia de compras gubernamentales deberá otorgarse a los proveedores la misma oportunidad de participar en las licitaciones o mecanismos de asignación de los contratos correspondientes, formalmente se cumple con el precepto constitucional que ordena garantizar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. Sin embargo, en la práctica, por las desiguales condiciones de competencia derivadas de las diferencias de productividad, esta disposición favoreció principalmente a las empresas de Estados Unidos.¹¹

C) Acuerdo sobre compras del sector público

El "Código de Compras Gubernamentales", negociado por los países participantes en las negociaciones comerciales multilaterales conocidas como "Ronda Tokio", realizadas bajo los auspicios del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en el periodo comprendido entre 1972 a 1979, contiene las reglas o disciplinas convenidas multilateralmente sobre los principios, obligaciones y derechos, en que deben sustentarse las acciones de los Estados relacionados con las compras del sector público.

Todavía a principios de la década de los noventa, México no era suscriptor del Acuerdo sobre Compras del Sector Público. Sin embargo, debería firmarlo posteriormente en base a la entrada en vigor de los compromisos negociados durante las negociaciones multilaterales conocidas como "Ronda Uruguay", llevadas a cabo durante el periodo de 1986 a 1993. Conforme a su artículo primero, el Acuerdo sobre Compras del Sector Público se aplica a todas las leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas relativos a los contratos de

¹¹ "El tratado afecta sustancialmente la capacidad de México en cuanto a la posibilidad de instrumentar políticas de apoyo y crecimiento sectorial; le da un rango de igualdad económica con los otros dos socios comerciales que evidentemente no existe. El impacto que el TLC tendrá para México es sustantivamente mayor por el peso del mercado externo y el tamaño de la apertura. Las reglas de origen, tan altas para un país con una cadena productiva de baja integración como México, actúan en su contra y favorecen una mayor importación de bienes intermedios de los otros dos países para ser ensamblados y reexportados". Véase, María Elena Cardero, *Qué ganamos y qué perdimos con el TLC*, Ed. Siglo XXI, México, 1996, p.65.

suministro que celebren las entidades sujetas al cumplimiento del presente Acuerdo (cada signatario elabora su propia lista de entidades sujetas al acuerdo) para la adquisición de productos mediante métodos tales como compra, *leasing*, alquiler o alquiler-venta con o sin opción de compra. También están comprendidos los servicios inherentes al suministro de los productos si el valor de aquéllos no excede del de éstos, pero no lo estará la contratación de servicios propiamente dicha. En todo caso, únicamente quedan sujetos a las disposiciones del Acuerdo los contratos de suministro de valor igual o superior a 130,000 Derechos Especiales de Giro (DEG).¹²

Como en el caso del propio Acuerdo General (GATT) y en el de los tratados regionales, la principal obligación que aceptan los países signatarios del Acuerdo sobre Compras del Sector Público se concreta en el principio de "trato nacional y no discriminación". Este principio se enuncia en el artículo II que establece lo siguiente:

¹² "El Derecho Especial de Giro (DEG) es un activo de reserva internacional creado en 1969 por el FMI para complementar los activos de reserva existentes de los países miembros. Los DEG son asignados a los países miembros en proporción a sus cuotas en el FMI. El DEG también sirve como unidad de cuenta del FMI y otros organismos internacionales. Su valor está basado en una cesta de las principales monedas del mundo.

"El (DEG) fue creado en 1969 por el FMI para apoyar el sistema de paridades fijas de Bretton Woods. Sin embargo, pocos años después, el sistema de Bretton Woods se derrumbó y las principales monedas pasaron a un régimen de tipo de cambio flotante. Además, el crecimiento de los mercados internacionales de capital facilitó el endeudamiento de los gobiernos solventes. Ambos fenómenos redujeron la necesidad del DEG.

"En la actualidad, la importancia del DEG como activo de reserva es limitada y su principal función es la de servir como unidad de cuenta del FMI y de otros organismos internacionales. El DEG no es ni moneda ni activo frente al FMI. Más bien representa un activo potencial frente a las monedas de libre uso de los países miembros del FMI.

"Inicialmente, el valor del DEG se definió como un valor equivalente a 0,888671 gramos de oro fino, que, en ese entonces, era también equivalente a un dólar de EE.UU. Sin embargo, al derrumbarse el sistema de Bretton Woods en 1973, el DEG se redefinió con base en una cesta de monedas, actualmente integrada por el dólar de EE.UU., el euro, la libra esterlina y el yen japonés.

"La composición de la cesta se revisa cada cinco años, a fin de velar por que refleje la importancia relativa de cada moneda en los sistemas comerciales y financieros mundiales. En la revisión más reciente, que tuvo lugar en noviembre de 2005, las ponderaciones asignadas a las monedas en la cesta del DEG fueron revisadas con base en el valor de las exportaciones de bienes y servicios y al monto de las reservas denominadas en las respectivas monedas que eran mantenidas por otros países miembros del FMI. Estos cambios entraron en vigor el 1° de enero de 2006. La próxima revisión del Directorio Ejecutivo tendrá lugar a fines de 2010". Véase, Fondo Monetario Internacional, ficha técnica, <http://www.imf.org/external/esl/index.asp>

"1. En lo que respecta a todas las leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas relativos a los contratos del sector público comprendidos en este Acuerdo, las Partes concederán de forma inmediata e incondicional a los productos originarios de los territorios aduaneros (incluidas las zonas francas) de las otras Partes y a los proveedores de esos productos establecidos en el territorio de dichas Partes, un trato no menos favorable que el otorgado:

"a) a los productos y a los proveedores nacionales, y

"b) a los productos y a los proveedores de cualquier otra Parte.

"2. En lo que respecta a todas las leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas relativos a los contratos del sector público comprendidos en el presente Acuerdo, las partes velarán por:

"a) que sus entidades no den a un proveedor establecido en su territorio un trato menos favorable que a otro proveedor establecido en dicho territorio por razón del grado de vinculación o de propiedad extranjera;

"b) que sus entidades no ejerzan discriminación, por razón del país de producción del producto suministrado, contra proveedores establecidos en su territorio siempre y cuando el país de producción sea Parte en el Acuerdo, de conformidad con las disposiciones del párrafo 4 del presente artículo".

En julio de 2006, fracasaron las conversaciones sobre comercio de la Ronda de Doha, ante la desigualdad de trato y la resistencia de países pobres y estratégicos como la India, Brasil y China que se opusieron a las propuestas de los países industrializados, en particular Estados Unidos, que exigían una mayor baja de los aranceles, no obstante aplicar en sus mercados nacionales y regionales férreas políticas de subsidio en beneficio de sus productores agrícolas y a todos sus productos considerados estratégicos.¹³

La condición de igualdad y de trato "nacional", reconocida por México con los países con los que se firmaron Tratados o Convenios, se tradujo en una oportunidad que capitalizaron ventajosamente las empresas transnacionales vinculadas con la exportación y que hizo crecer extraordinariamente el valor y volumen del comercio exterior, principalmente con Estados Unidos.

¹³ "...la imposibilidad de acordar las modalidades de negociación, los parámetros básicos que deben orientar los nuevos compromisos de liberalización en las áreas de la agricultura, los productos industriales y el comercio de servicios, sigue impidiendo avanzar en el conjunto de la negociación". *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, CEPAL, Naciones Unidas, 2007.

Contradictoriamente, esa mayor y acelerada apertura comercial de nuestro país no disminuyó las brechas de ingreso y desarrollo con Estados Unidos, tampoco coadyuvó a desarrollar una industria nacional cada vez más fuerte y competitiva, como lo fue evidenciando su pérdida de participación en la oferta de bienes, servicios y obra para cubrir las declinantes compras gubernamentales de México.¹⁴

7. El marco regulatorio del proceso de suministro de Petróleos Mexicanos

PEMEX, como sus Organismos Subsidiarios y algunas de sus empresas filiales, por tener el carácter de entidades paraestatales, están obligados a cumplir con normas y procedimientos para realizar sus actividades de contratación pública. Al mismo tiempo, se les obliga a cumplir con las disposiciones generales de carácter normativo expedidas por las secretarías competentes conforme a la interpretación administrativa de las leyes en la materia.

Adicionalmente, y con el objeto de concretar la aplicación genérica de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas vigentes en el ámbito de las compras gubernamentales, a Petróleos Mexicanos como a todas las dependencias y entidades de la administración pública se les obliga a emitir sus “Políticas, Bases y Lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas”.¹⁵

¹⁴ Comparando la brecha entre el ingreso per cápita de México respecto a Inglaterra y Estados Unidos durante los siglos XVIII y XIX, los resultados eran los siguientes: “en 1800 el ingreso per cápita de México era el 37 por 100 del de Gran Bretaña y el 44 por 100 del de los Estados Unidos. Para 1910, México apenas producía el 16 por 100 del ingreso per cápita de Gran Bretaña y el 13 por 100 del de Estados Unidos”. Datos citados por Enrique Cárdenas Sánchez en su libro *Cuando se originó el atraso económico de México. La economía mexicana en el largo siglo XIX, 1780-1920*, Ed. Biblioteca Nueva, Madrid 2003, pp. 316-317, de la investigación de John Coatsworth, “Obstacles to Economic Growth in Nineteenth Century Mexico”, *American Historical Review*, 83, cuadro 1.

En 2005, cuando México se ubicaba como la doceava economía más importante en el mundo – décima a finales del siglo XX-, su ingreso per cápita por 7,298 dólares corrientes, representaba el 20 por ciento del de Inglaterra y el 17 por ciento del de Estados Unidos, conforme a las estadísticas del Internacional Monetary Fund, Economic Outlook Database, september 2006. Es decir, después de un siglo prácticamente se mantenía la brecha del ingreso per cápita que México conoció en 1910 respecto a Inglaterra y Estados Unidos, nivel que había significado un desplome en comparación al nivel de ingreso per cápita de 1800.

¹⁵ Artículo 22, fracción III de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, 2006.

El aparente orden normativo existente en la materia de contrataciones públicas, resulta en la práctica una verdadera vorágine de disposiciones jurídicas que las dependencias y entidades deben aplicar y cuya inobservancia es sancionada en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, lo cual ha propiciado, entre otros, los siguientes problemas:

- 1) Constantes inconformidades de proveedores y contratistas, por la indebida interpretación y aplicación de las leyes de contratación pública.
- 2) Diversidad de auditorias, directas y especiales, realizadas por los órganos internos de control en las dependencias y entidades, que traen como consecuencia el fincamiento de responsabilidades a los servidores públicos.
- 3) Dispersión normativa ya que en el ánimo de allanar la aplicación de las leyes y reglamentos, las dependencias encargadas de su interpretación administrativa, han emitido un sinnúmero de disposiciones complementarias, cuya aplicación en ocasiones resulta ambigua o, incluso, contradictoria, propiciando un ambiente de inseguridad jurídica tanto para los servidores públicos, como para los particulares.
- 4) Actuación punitiva de la Secretaría de la Función Pública en contra de los servidores públicos de las áreas de compras gubernamentales, que propicia que aquéllos acudan reiteradamente a dicha dependencia para que, a través de su Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal, se les resuelvan consultas específicas sobre la adecuada aplicación de la legislación. Por lo tanto, no se actúa en función de lo que indica la ley, sino en mérito de la interpretación que la referida dependencia les obsequie.
- 5) Generación de un ambiente de inseguridad jurídica entre los servidores públicos de las áreas de contratación pública que ha ocasionado inmovilismo en la toma de decisiones, con los consecuentes efectos para la proveeduría de bienes y de servicios. Nadie quiere comprometerse, si no cuenta con la anuencia de la Secretaría de la Función Pública.

La situación aquí anotada da origen y sustento a la hipótesis de que la complejidad administrativa y la sobre regulación son directamente proporcionales a la corrupción. Dicho de otra manera, en la medida en que los

trámites y procedimientos se tornan complicados, se facilita la aparición de fenómenos de distorsión administrativa.

A guisa de ejemplo para demostrar lo anterior, se presenta el ámbito normativo interno que se debe observar en las etapas de contratación pública, las compras en PEMEX y de sus Organismos Subsidiarios.

En efecto, en el proceso de contratación, desde la planeación y programación de las necesidades hasta el seguimiento de contrato, se detectaron 329 disposiciones jurídicas de aplicación directa, supletorias y de aplicación general las cuales se distribuyen en los términos de la Tabla 1.

Tabla 1

DISPOSICIONES APLICABLES EN EL PROCESO DE SUMINISTRO DE PETRÓLEOS MEXICANOS (Número)

ETAPAS DEL PROCESO	APLICACIÓN DIRECTA	SUPLETORIAS	APLICACIÓN GENERAL	TOTAL
Planeación y organización de necesidades	15	5	14	34
Presupuestación	16	5	14	35
Solicitud de contratación	19 Incluye 2 criterios específicos	5	16	40
Procedimiento de contratación	114 Incluye 82 criterios específicos	5	17	136
Formalización del contrato	25 Incluye 7 criterios específicos	4	17	46
Seguimiento del contrato	17	4	17	38

Fuente: Petróleos Mexicanos.

La principal normatividad de aplicación general es:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y su Reglamento.

- Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios y su Reglamento.

En relación a la normatividad aplicable en materia de planeación, programación y organización de necesidades, destacan:

- Ley de Planeación.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Reglamento de la Ley de Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Manual de Programación y Presupuesto.

En relación a la normatividad aplicable en materia de solicitud de contratación destacan:

- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (en su Título Segundo) y su Reglamento.
- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal que corresponda.
- Acuerdo que establece las disposiciones de austeridad y disciplina del gasto de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 4 de diciembre de 2006.

En relación a la normatividad aplicable en materia de contratación destacan:

- Tratados de Libre Comercio suscritos por México (en sus capítulos de compras del sector público).
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. (En su Título Tercero) y su Reglamento.
- Acuerdo que establece la información relativa a los procedimientos de licitación pública que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán remitir a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por transmisión electrónica o en medio magnético, así como la documentación que las mismas podrán requerir a los proveedores para que éstos acrediten su personalidad en los procedimientos de licitación pública, publicado en el DOF el 11 de abril de 1997.
- Acuerdo por el que se establecen las disposiciones para el uso de medios remotos de comunicación electrónica, en el envío de propuestas dentro de las licitaciones públicas que celebran las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como en la presentación de las

inconformidades por la misma vía, publicado en el DOF el 9 de agosto de 2000.

- Condiciones de Pago (DCF-039Y056/00 del 1º y 8 de marzo de 2000).
- Acuerdo por el que se establecen las reglas para la determinación y acreditación del grado de contenido nacional, tratándose de procedimientos de contratación de carácter nacional, publicado en el DOF el 3 de marzo de 2000 y su reforma publicada el 12 de julio de 2004.
- Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la Aplicación de Margen de Preferencia en el Precio de los bienes de Origen Nacional, respecto de los importados, tratándose de procedimientos de contratación de carácter nacional, publicado en el DOF el 30 de noviembre de 2000.

En relación a la normatividad aplicable en materia de formalización de contratación destacan:

- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento.
- Modelo de contrato de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, institucional y/o de cada organismo.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Reglamento de la Ley de Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Finalmente, en relación a la normatividad aplicable en materia de seguimiento de la contratación destacan:

- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento.
- Acuerdo que establece la información relativa a los procedimientos de licitación pública que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán remitir a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por transmisión electrónica o en medio magnético, así como la documentación que las mismas podrán requerir a los proveedores para que éstos acrediten su personalidad en los procedimientos de licitación pública, publicado en el DOF el 11 de abril de 1997.
- Acuerdo por el que se establecen las disposiciones para el uso de medios remotos de comunicación electrónica, en el envío de propuestas dentro de las licitaciones públicas que celebran las dependencias y entidades de la

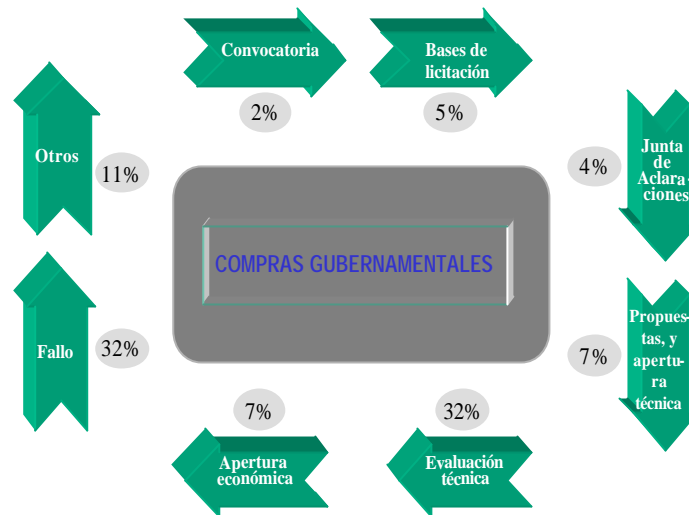
Administración Pública Federal, así como en la presentación de las inconformidades por la misma vía, publicado en el DOF el 9 de agosto de 2000.

Como puede observarse, la operación del proceso de las adquisiciones gubernamentales en PEMEX y en sus Organismos Subsidiarios tiene una extensa normatividad jurídica, lo cual genera, por una parte, incertidumbre entre las áreas encargadas de su aplicación, las que en no pocas ocasiones desconocen su contenido y alcance y, por el otro, propician tal cantidad de trámites e instancias administrativas que a la postre resultan totalmente innecesarias para la labor de la contratación pública, que devienen en plazos largos que, indiscutiblemente, repercuten en los precios que termina pagando la administración pública. Aun más, como se aprecia en la gráfica siguiente, no impacta sobre las causas principales que generan inconformidad entre los suministradores, ya que la mayor cantidad de inconformidades es consecuencia de una etapa previa al de la contratación, es decir, la correspondiente a la elaboración de las especificaciones técnicas y cuya opacidad se revela con las inconformidades que resultan en la etapa de la *Evaluación Técnica y el Fallo*.¹⁶

Gráfica 12

México: distribución de las inconformidades en el proceso de contratación pública, enero de 1997 a junio de 2001 (Por ciento)

¹⁶ La elaboración de las especificaciones técnicas por los usuarios de bienes, servicios y obras, así como la evaluación que realizan de las propuestas presentadas por los suministradores, es una caja negra en la que se cocinan muchos de los manejos discrecionales ya que repetidamente se pretenden justificar “retratos hablados” de requerimientos para los que existe capacidad de respuesta por un solo suministrador. Al realizarse públicamente la revisión de las bases técnicas y de las condiciones pretendidas de la contratación otros competidores han descubierto la parcialidad de las condiciones solicitadas. Lo anterior, no es una práctica exclusivamente en las compras petroleras y gubernamentales de México, es una práctica internacional. En el caso de la industria petrolera mexicana ocasiona inconformidades que una y otra vez obstaculizan la contratación y el abastecimiento de productos básicos y estratégicos como son el equipo de seguridad, la prestación de servicios y las obras.



Fuente: Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, p. 101.

Ante la cantidad descrita de normas y procedimientos, los Órganos Internos de Control en PEMEX y sus Subsidiarias encuentran el campo fértil para dedicarse a observar el incumplimiento de cualquiera de ellas, ocasionando nuevamente un problema de inseguridad jurídica entre los servidores públicos, quienes prefieren detener sus decisiones –con el consecuente perjuicio también para los particulares- antes de asumir un riesgo. Adicionalmente, la ambigüedad y excesiva discrecionalidad que la autoridad controladora ejerce sobre los funcionarios públicos, genera un ambiente favorable para el ejercicio abusivo de las facultades de revisión, siendo en muchos casos intolerante ante una minucia o inexplicablemente flexible ante incumplimientos graves.¹⁷

Las compras de la industria petrolera se han caracterizado por su ineficiencia, altos precios de mercado y han sido cuestionadas en su transparencia. No obstante, éstas se realizan y mantienen en operación y crecimiento constante a la industria, sujeta directa e indirectamente a las reglas institucionales formales e informales. Por el lado de las reglas formales, la multitud de disposiciones reglamentarias derivadas de los preceptos constitucionales en materia de contratación pública, así como la presencia de una excesiva cantidad de instancias reguladoras, de autorización y fiscalización

¹⁷ Sergio Huacuja y Francisco Colmenares, “La corrupción en PEMEX y estrategias para combatirla”, documento presentado en el Diplomado: *La corrupción y estrategias para combatirla*, organizado por la Barra de Abogados y la Secretaría de la Función Pública, 2004.

del gasto, externas a la industria petrolera, se han constituido en una camisa de fuerza que impiden eficientar su contratación y dar certeza jurídica a los contratantes.

CAPÍTULO IV. DESCENTRALIZACIÓN Y REINTEGRACIÓN DE PETRÓLEOS MEXICANOS

En 1992, después de 54 años de mantenerse con una estructura vertical, Petróleos Mexicanos se desintegró en cuatro subsidiarias y un Corporativo conforme a un nuevo marco regulatorio. De 2001 a 2004 los directivos de Petróleos Mexicanos, sin modificación del marco regulatorio, se plantearon como objetivo su reintegración y la reingeniería del proceso integral de suministro. De 2004 a 2006, tampoco con cambios en el margo regulatorio, se emprendió un nuevo proyecto, el de administración por procesos en el marco de un estancamiento del proyecto de un “Sólo PEMEX” y del afloramiento de una aguda crisis financiera de la empresa petrolera estatal, de disminución de sus reservas de hidrocarburos y de su capacidad productiva de refinados e incremento en la inseguridad de sus instalaciones.

Hasta 2006 los resultados operativos y financieros mostraban que Petróleos Mexicanos se encontraba en una senda de debilitamiento en todos sus frentes de operación como resultado de políticas impuestas por diversas instancias de la administración pública, externas a la empresa, y a la carencia de una real autonomía de gestión que hubiese impuesto a sus administradores la responsabilidad de prevenir la quiebra técnica que entonces reflejaban sus estados financieros.

1. La organización de PEMEX hasta los 80's

Con la expropiación en 1938 emergió una organización extraordinariamente simplificada para el manejo de las operaciones petroleras en el territorio mexicano. De la Gerencia General, máxima instancia responsable de la administración, dependían un Departamento de Coordinación y Estudios Técnicos y una Subgerencia General, de la que dependían, a su vez, dependencias operativas, de apoyo y órganos regionales (Gerencia zona norte, gerencia zona sur y la superintendencia general del Distrito Poza Rica). Para 1945, los 14 puestos directivos registraban un solo incremento respecto a 1938.

Durante el periodo de 1946 a 1952, la Subgerencia General se dividió en tres subdirecciones: a) la Subdirección Técnica de Producción, b) la Subdirección Comercial y, c) la Subdirección Administrativa y de Asuntos Jurídicos. El Departamento existente

cambió a Oficina de Coordinación y Estudios Técnicos y los órganos regionales permanecieron igual. La Subdirección Técnica de Producción quedó integrada por la Gerencia de Exploración, la Gerencia de Explotación, la Gerencia de Refinerías, el Departamento Central de Materiales, el Departamento Central de Ingeniería Civil y Arquitectura y los órganos regionales existentes.

Durante el periodo de 1952 a 1958 la organización de PEMEX se amplió con la creación de la Subdirección de Finanzas, asignándole áreas de tesorería, auditoría, presupuesto, fianzas, crédito, etc., que estaban adscritas a la Subdirección Comercial. Para entonces los puestos directivos se habían triplicado al ascender a 43, principalmente por el reforzamiento del área dedicada a optimizar el manejo financiero de los recursos petroleros. Hasta 1964, permaneció igual esta estructura organizacional, con excepción de la creación de la Gerencia de Proyectos y Construcción, adscrita directamente a la Dirección General de Petróleos Mexicanos, incrementándose el número de puestos directivos a 47.

En 1965 se inicia otro ciclo con cambios trascendentes en la estructura organizacional de PEMEX. En efecto, la Subdirección Técnica de Producción es dividida en dos subdirecciones, por un lado, la Subdirección de Producción Primaria con la adscripción de la Gerencia de Exploración y la Gerencia de Explotación y, por otro, la Subdirección de Producción Industrial integrada con las Gerencia de Refinación y la Gerencia de Petroquímica. Por su parte, los órganos regionales, es decir, la Gerencia Zona Norte, Gerencia Zona Sur y la Superintendencia General Distrito Poza Rica pasaron a depender de la Dirección General. Otras áreas de apoyo fueron elevadas de rango en la organización, por ejemplo, el Departamento Central de Materiales adscrito a la Subdirección Técnica de Producción se transformó en la Gerencia de Proveeduría y Almacenes con adscripción a la Subdirección Administrativa y de Asuntos Jurídicos. A su vez, esta Subdirección es dividida en la Subdirección de Relaciones Laborales y Asuntos Jurídicos y en la Subdirección Administrativa. En 1969, ambas subdirecciones se vuelven a fusionar y dan origen a la Subdirección Técnica Administrativa. Con excepción del crecimiento del área financiera, hasta 1970 el incremento de los puestos directivos (67), se había orientado *principalmente* a reforzar la organización de las áreas sustantivas de exploración y producción de hidrocarburos, refinados, petroquímicos. De 1970 a 1976 los cambios organizacionales más importantes fueron la creación de la Comisión de

Protección Ambiental, adscrita a la Dirección General y la creación, nuevamente, de la Gerencia de Finanzas adscrita a la Subdirección de Finanzas, situándose en 73 el número de los puestos directivos.

Durante el periodo del auge petrolero de finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, se realizaron nuevamente cambios trascendentes a la organización de PEMEX. En 1978 se divide la Subdirección de Producción Primaria en las Subdirecciones de Exploración y en la Subdirección de Explotación y la Contraloría queda adscrita a la Dirección General. En 1979 la Superintendencia General Distrito Poza Rica es elevada de nivel como Gerencia de Zona Centro. En 1979, la Gerencia de Proyectos y Construcción de Obras se transforma en la Subdirección de Proyecto y Construcción de Obras, integrada por cuatro gerencias; al año siguiente, en 1980, se le autorizan dos gerencias más a esta Subdirección, quedando integrada por la Gerencia de Programación, Evaluación y Contratos, la Gerencia de Ingeniería de Proyecto, la Gerencia de Construcción, la Gerencia de Administración de Proyectos Generales, la Gerencia de Administración de Proyectos Especiales y la Gerencia de Obras Sociales y de Infraestructura. En 1981 la Oficina de Coordinación y Estudios Técnicos se transforma en la Subdirección de Planeación. En 1982, la Subdirección de Producción Industrial se divide en la Subdirección de Refinación y en la Subdirección de Petroquímica y a la Gerencia de Proveduría y Almacenes se le denomina Gerencia de Adquisiciones. Los constantes cambios organizacionales tienden a reforzar las actividades de producción, planeación y construcción. Para 1982, los puestos directivos se habían triplicado respecto a 1976, al ascender a 203.

Durante 1983, la Subdirección de Exploración y la Subdirección de Explotación se vuelven a fusionar y se crea la Subdirección de Producción Primaria. Por otro lado, la Subdirección de Refinación y la Subdirección de Petroquímica nuevamente se fusionan para crear la Subdirección de Transformación Industrial. Durante la gestión de Mario Ramón Beteta como director general, se autoriza en cada subdirección crear la figura de las "Coordinaciones Ejecutivas", instancia organizacional de las que pasan a depender las gerencias; en total se crean 21 coordinaciones y las gerencias aumentan a 73. A través de esta nueva instancia organizacional, que no tenía antecedentes en PEMEX como nivel jerárquico intermedio entre las subdirecciones y las gerencias, se generó una excesiva contratación de personal de nivel directivo, en la mayoría de los casos extraño a

las actividades y al manejo de la industria petrolera. El propósito era debilitar el control y las redes informales de poder y comunicación del antiguo personal responsable de la conducción de las operaciones de la industria, a quienes se les consideraba altamente comprometidos e influenciados por el sindicato petrolero.

Esta orientación en el cambio organizacional determinó que el número de puestos directivos aumentara de 203 en 1982 a 281 en 1983.¹

De 1984 a 1989, y no obstante la fase de aguda declinación de los precios internacionales del petróleo, la organización de PEMEX no registró compactación alguna. Por el contrario, el número de puestos directivos continuó aumentando, llegando a un máximo de 375 en 1985 y disminuyendo a 321 al año siguiente. En 1989, PEMEX era administrado por un director general, 7 subdirectores, 18 coordinadores ejecutivos y 81 gerentes.

De 1984 a 1989 la responsabilidad de las áreas sustantivas, relacionadas con la exploración y producción de hidrocarburos, refinados y petroquímicos se mantenía en las subdirecciones de producción primaria y en la subdirección de transformación industrial, respectivamente. Durante esa década y media se había dado un incremento importante en la organización al interior de dichas subdirecciones, por ejemplo, mientras en 1984 la subdirección de producción primaria operaba con las gerencias de exploración y explotación, en 1989 operaba con 4 coordinaciones ejecutivas y 14 gerencias; por su parte, la subdirección de transformación industrial operaba en 1984 con las gerencias de refinerías y la gerencia de petroquímica y en 1989 operaba con 2 coordinaciones ejecutivas y 9 gerencias. Sin embargo, destacaba el mayor crecimiento de otras áreas como la Subdirección de Proyectos y Construcción de Obras (SPCO) que llegó a disponer de un enorme peso organizacional y, por lo tanto, recursos humanos, presupuestales e infraestructura en equipos e instalaciones.

La dificultad de la dirección general para administrar y gobernar una empresa tan compleja y exigente en su operación era aceptado por sus propios directivos quienes reconocían que era "físicamente imposible que el Director atienda la coordinación: 25 por ciento de su tiempo lo dedica al Presidente, 40 por ciento lo pasa con los Secretarios de

¹ *Manual de la evolución de la estructura orgánica de Petróleos Mexicanos*, 1987.

Estado, otro 35 por ciento lo destina a la atención de asuntos externos en general. ¡Sólo le queda el 10 por ciento para dirigir!”²

2. El proyecto de reorganización de Adrián Lajous

En 1988, en la campaña electoral de Carlos Salinas, Adrián Lajous afirmaba que en los pasados diez años se había deteriorado “nuestra *capacidad para gobernar al sector energético* en este país”³. Para él, las “estrategias de crecimiento y diversificación se adoptaron sin que se introdujeran cambios básicos en las estructuras organizativas del sector, ni en el ámbito interno de las empresas, ni en el gobierno central. Desafortunadamente, el crecimiento sin cambio estructural termina traducándose en ineficiencia”. Los temas principales que seleccionó para presentar sus propuestas fueron los siguientes: 1) *sobre integración*, 2) *centralización*, 3) *apertura al exterior*, 4) *autonomía de gestión*, 5) *planeación estratégica* y, 6) *simplificación regulatoria*.

En relación a la sobre integración proponía “definir fronteras eficientes al monopolio estatal, en función de consideraciones estratégicas. A diferentes etapas del desarrollo económico e industrial del país han correspondido diferentes grados de integración vertical y horizontal de PEMEX y de la CFE. Las perspectivas económicas a corto y mediano plazos, la magnitud de las inversiones requeridas por el sector energético y la expansión previsible de las industrias petrolera y eléctrica, obligan a evaluar, con rigor, la manera como se articulan en esas empresas fases tecnológicamente separables. Tal ejercicio permitiría identificar las actividades que sobrecargan a estas empresas y las distraen de la consecución de sus objetivos esenciales de largo plazo. Con base en este análisis podrán diseñarse esquemas de *racionalización industrial*. En todo caso, la integración vertical y horizontal del sector debe ser selectiva y la delimitación de sus fronteras pragmática, para que puedan acomodarse esquemas innovadores de organización y financiamiento”.

Lajous afirmaba en ese documento que en relación a la “excesiva centralización que caracteriza al sector energético” y que es “fuente de ineficiencia productiva, frustración

² *Autoevaluación de los funcionarios de la administración de Petróleos Mexicanos*, entrevistas a los subdirectores realizadas entre febrero y marzo de 1984.

³ Adrián Lajous Vargas, “Cambios básicos en la estructura organizativa del sector energético”, ponencia presentada como Coordinador ejecutivo de comercio internacional de PEMEX, el 11 de enero de 1988 en la reunión nacional de energéticos sobre “Modernización y Desarrollo”, organizada por el IEPES del PRI, bajo el lema “*Que hable México*” utilizado por Carlos Salinas en su campaña electoral.

de funcionarios y trabajadores y descontento público”, era imperativo en empresas de la “dimensión de la CFE y Pemex”, el desarrollo de “*estructuras organizativas descentralizadas*”. Para ello “era indispensable delegar poder de decisión a niveles jerárquicos más bajos”. Para él, había “llegado el momento de iniciar la transformación de unidades operativas centralizadas, para convertirlas en divisiones operativas autónomas, que se constituyan en centros de costos y resultados”. De este modo, afirmaba que la “dirección general, con sus ejecutivos corporativos de apoyo, podían entonces concentrarse en la supervisión y control de las divisiones operativas, en la asignación de recursos entre las mismas y en la planeación estratégica de la misma”.

Para Lajous las “transformaciones fundamentales en la industria petrolera internacional y cambios estructurales en la economía nacional obligan a una mayor apertura al exterior”⁴, por lo que proponía un proceso de internacionalización de PEMEX en tres planos:

- Organizar sus actividades de comercio exterior conforme a patrones y reglas de comportamiento que le permitan competir exitosamente en los diversos mercados en los que concurre
- Participar en alianzas estratégicas con otras empresas petroleras en el exterior, para consolidar y fortalecer relaciones comerciales y de transferencia tecnológica, dentro de marcos estratégicos de largo plazo
- Utilizar al comercio internacional para dar mayor flexibilidad interna al ajuste de las estructuras de la demanda y oferta de productos petrolíferos y petroquímicos.

Lajous afirmaba que el costo de corregir errores de planeación en materia de inversión tendía a ser muy elevado, por lo que “suavizar la intensidad del ciclo de inversión es un objetivo de largo plazo” para evitar que los “energéticos se constituyan en

⁴ Esta estrategia propuesta por Adrián Lajous se reconocía en el análisis siguiente sobre las políticas públicas dominantes en esa década: “En México, la estrategia económica, en particular desde fines de la década de los ochenta, persiguió con ahínco dos metas principales: la liberación del hombre económico – libertad de comercio, desregulación, privatización de empresas públicas, fortalecimiento de los derechos de propiedad- y el logro de la estabilidad de los precios. (...) Ambas metas estaban encaminadas, central, aunque no exclusivamente, a crear condiciones propicias para atraer y garantizar el aporte de actores externos a la economía nacional. Por eso, el rumbo medular de las reformas se dirigió a igualar o mejorar las condiciones en que se desenvuelven los agentes productivos en otras latitudes, a ofrecer negocios atractivos y a reducir interferencias estatales que suelen entorpecer o introducir elementos aleatorios de inseguridad a la evolución fluida de las transacciones transfronterizas. Hacerlo así fue considerada la condición de acceso a la inversión o tecnología extranjeras y a los mercados y redes de comercio o producción de dimensión internacional...”. David Ibarra, *¿Transición o crisis? Las contradicciones de la política económica y el bienestar social*, Aguilar, México 1996, p. 84.

una restricción al crecimiento económico”. Lo anterior, lo enmarcaba en el reconocimiento de que el “comportamiento cíclico del sector energético acrecienta la complejidad de su proceso de planeación. La sincronización adecuada entre el ciclo económico y el ciclo propiamente sectorial es particularmente difícil debido a los grandes requerimientos de capital, al uso intensivo del mismo y a los largos periodos de maduración que exigen los proyectos de inversión en esta área”. La contradicción entre los imperativos de corto plazo del gobierno y la necesidad de estrategias de largo plazo de las empresas energéticas exhibía permanentemente las deficiencias y dificultades organizativas internas de las empresas de energía para la jerarquización macroeconómica de las prioridades de inversión. Pero, por el lado del gobierno central no se contaba con los recursos técnicos para establecer dichas prioridades, autorizándose recortes presupuestales arbitrarios que “debilitaban aun más la función de planeación del sector energético”.

Para Lajous las “estructuras organizativas de las empresas estatales y del gobierno central han sido campo fértil para el desarrollo de pesados mecanismos de reglamentación estatal que limitan peligrosamente la *autonomía de gestión de las empresas*. Numerosos controles externos, que sin embargo no llegan a constituir un verdadero sistema de control, restan agilidad a la toma de decisiones, dificultan su instrumentación y diluyen la responsabilidad ejecutiva de funcionarios. Por otra parte, la enorme carga reglamentaria afecta en múltiples casos la calidad de los servicios que presta el monopolio estatal y no siempre protege a los usuarios. Al contrario, en muchos casos se constituyen en barreras a la competencia, protegiendo, cuando no alentando, monopolios particulares. Con base en la Ley de Entidades Paraestatales, urge una revisión integral de la reglamentación que regula al sector energético. Esta debe llevarse a cabo a la luz de las innovaciones organizativas que el sector requiere”.

Lajous afirmaba entonces que si “los mexicanos no modernizamos nosotros mismos este sector estratégico, hay quienes desde fuera están preparados y deseosos de hacerlo en sus propios términos. La descentralización es un proyecto político que fortalece a la democracia. Esta se forma no solo en las urnas, sino cotidianamente en nuestros centros de trabajo. Llevar a cabo un proceso exitoso de innovación organizativa en el sector energético, supone necesariamente *una nueva concertación social entre*

gobierno, administración, sindicatos y sector privado (subrayado FCC), que requiere de imaginación en el diseño, audacia en la decisión y tesón en su implementación”⁵.

Con objeto de empezar a concretar esta visión, a partir de 1989 Adrián Lajous fue designado como el responsable de operar la reestructuración que incidió radicalmente en el rumbo posterior de Petróleos Mexicanos⁶.

3. La reorganización de 1992

El 16 de julio de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios que el gobierno de Carlos Salinas de Gortari había presentado para aprobación al Congreso de la Unión. La nueva Ley Orgánica dio paso a la más importante reestructuración de PEMEX desde su creación.

En efecto, en el Artículo 2, se establece que “Petróleos Mexicanos, creado por Decreto del 7 de junio de 1938, es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios...que tiene por objeto, conforme a lo dispuesto en esta Ley, ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal en los términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo”.

En el Artículo 3, se establece que se “crean los siguientes organismos descentralizados de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, mismos que tendrán los siguientes objetivos:

I.- PEMEX-Exploración y Producción: exploración y explotación de petróleo y el gas natural; su transporte, almacenamiento en terminales y comercialización;

⁵ *Ibíd.*

⁶ En una larga versión estenográfica de una conferencia de prensa del 29 de febrero de 1996 y, específicamente en respuesta a una pregunta sobre la pertinencia de salir al paso de afirmaciones respecto al riesgo de la contratación de la empresa McKinsey como consultor de PEMEX, siendo una empresa ligada a los intereses estratégicos de Estados Unidos y que trabajaba para el Pentágono, Adrián Lajous afirmó: “Petróleos Mexicanos como señalé antes trabaja con varias decenas de empresas de consultoría y es parte de su trabajo cotidiano; visiones conspiratorias de la historia de que hay ahí una conspiración profunda a través de alguna o algunas empresas de consultoría, en fin, hay gente que tiene este tipo de teorías generales sobre la historia, yo no las comparto.

“...Los consultores no son responsables de nada, los responsables somos los administradores y yo soy el responsable de los trabajos de la reestructuración de PEMEX, lo fui formalmente durante los años de 1989 a 1995 y yo respondo por esos trabajos de reestructuración”.

- II.- PEMEX–Refinación: procesos industriales de la refinación, elaboración de petrolíferos y de derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas; almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de los productos y derivados mencionados;
- III.- PEMEX–Gas y Petroquímica Básica: procesamiento del gas natural, líquidos del gas natural y el gas artificial; almacenamiento, transporte, distribución, comercialización de estos hidrocarburos, así como de derivados que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas; y
- IV.- PEMEX–Petroquímica: procesos industriales petroquímicos cuyos productos no forman parte de industria petroquímica básica, así como su almacenamiento, distribución y comercialización.”

En el Artículo 10, se establece: “...Quedan reservadas al Órgano de Gobierno de Petróleos Mexicanos las facultades que requiera la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera incluyendo, en forma enunciativa más no limitativa: aprobar, conforme a la política nacional, la planeación y presupuestación de la industria petrolera estatal en su conjunto y evaluar el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la misma. Asimismo, se reserva al propio Órgano de Gobierno el establecimiento de las políticas y lineamientos necesarios para lograr un sano equilibrio económico y financiero entre los organismos, así como para permitir el adecuado manejo y administración de los bienes que el Gobierno Federal destina a la industria petrolera”.

En la Exposición de Motivos de las reformas de 1992 a la Ley Orgánica, se plantea que “de no llevarse a cabo la reestructuración que se propone, no es aventurado asegurar que la evolución del quehacer petrolero traería consigo la necesidad de nuevas unidades de la institución para corresponder al desarrollo y las características y necesidades específicas de los eslabones que integran la cadena industrial, con el aumento consiguiente de los tramos de control y exceso en la centralización de decisiones y responsabilidades de los órganos de gobierno. Así pues, es conveniente instituir otros organismos descentralizados para cumplir con mayor eficacia las acciones que conforman la industria petrolera estatal, siempre bajo la conducción central de Petróleos Mexicanos para garantizar la necesaria integración y unidad de acción que debe existir en el desarrollo y avance de la industria. En este sentido, la presente

iniciativa es del todo consecuente con los principios que conforman la descentralización de la Administración Pública”.

Con la nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios se concretó el plan de reorganización que se había planteado cabalmente en la campaña electoral de Carlos Salinas y que estaba inscrito en el proyecto de “cambio estructural” desde el gobierno de Miguel de la Madrid en que empezó a diseñarse el ambicioso proyecto privatizador de las empresas estatales en México. En efecto, el 29 de julio de 1992 se instaló un Comité de Transición, cuyo gerente fue Adrián Lajous, entonces Subdirector de Planeación, con el objetivo de: a) lograr que las divisiones comenzaran a operar en forma autónoma, b) asegurar continuidad de las operaciones, c) establecer límites e interrelaciones entre los organismos descentralizados y el centro corporativo.

Para alcanzar dichos objetivos se organizaron grupos de trabajo orientados a temas específicos, liderados por coordinadores pertenecientes al Comité de Transición e integrados por personal de nivel gerencial. Los primeros grupos de trabajo creados fueron: activos, transacciones interorganismos, finanzas, Subdirección de Proyectos y Construcción de Obras (SPCO), Gerencia de Proveeduría y Almacenes (GPA), administración de recursos humanos y comunicaciones. En cada grupo se fueron estableciendo los acuerdos de política y objetivos para la descentralización y/o desconcentración de funciones y recursos, la problemática y las actividades a realizar. Hasta diciembre de 1992, el Comité de Transición emitió más de ochenta lineamientos con los cuales se fueron estableciendo las fronteras de responsabilidad del corporativo y de los nuevos organismos subsidiarios y los alcances de la descentralización⁷.

En el rol que desempeñaría el Corporativo hacia el futuro inmediato destacan los lineamientos relacionados con los aspectos financieros, la relación con el sindicato, los recursos humanos, los precios de transferencia, la construcción de obra pública, la proveeduría, almacenes y sistemas.

El encargo del grupo de finanzas fue desarrollar recomendaciones para adaptar los sistemas contables y financieros a la nueva estructura organizativa y asegurar la integridad y continuidad de dichos sistemas durante el periodo de transición, con base en

⁷ En la segunda reunión del Comité de Transición, del 3 de agosto de 1992, Adrián Lajous, reiteraba: “La misión del Comité de Transición es reestructurar, no operar, y los dos ejes centrales que deben guiar sus trabajos son el establecimiento de fronteras y la descentralización”.

el lineamiento de que el Corporativo establecería las bases del sistema contable de las subsidiarias y de consolidación corporativa y que en relación al presupuesto se ejercería la función de consolidación, controlar el ejercicio a nivel agregado de los techos, negociar el presupuesto global con el Gobierno Federal y diseñar y negociar el régimen fiscal que se acuerde con el Gobierno Federal. Asimismo, se estableció que el corporativo concentraría: a) todos los ingresos de los organismos, b) la asignación de recursos para cubrir los requerimientos de egresos de operación e inversión de cada organismo con base en los presupuestos aprobados, c) el acceso a fuentes de financiamiento nacionales y extranjeros para la obtención de crédito bajo cualquier instrumento, d) el manejo de excedentes de tesorería y, e) el servicio de la deuda por los financiamientos contratados.

Con base en el lineamiento de que el corporativo sería la entidad normativa en materia de recursos humanos, a este grupo se le encargó definir los procedimientos para que los organismos subsidiarios fueran responsables de la ejecución de las funciones de altas, bajas y movimientos y administrar directamente las plazas. Asimismo, se estableció que la relación y las negociaciones con el sindicato, representando a toda la industria petrolera estatal se realizarían centralizadamente a través del corporativo.

En relación a la SPCO se estableció que todos sus proyectos en curso se asignarían al organismo subsidiario con el personal y los activos correspondientes, de tal forma que a finales de 1992, esta subdirección quedaría descentralizada, transitoriamente, en cuatro unidades de proyectos adscritas a los organismos subsidiarios y, posteriormente se definirían las estructuras y procesos para el desarrollo de la función en cada organismo.

Los 18 almacenes de concentración nacional de la SPCO se asignaron a la Unidad de Racionalización de Activos, estableciéndose que las salidas de bienes serían facturadas y cargadas a los presupuestos autorizados de operación e inversión del organismo correspondiente. De este modo se dismantelaba la mayor estructura organizacional, de mayor poder económico y manejo discrecional que había emergido durante el auge petrolero.

Con base en un diagnóstico de que la función de abastecimientos adolecía de sistemas de información adecuados, una infraestructura insuficiente para compras internacionales y falta de normalización en el trato con proveedores, los lineamientos que

se emitieron para la GPA fueron: a) lograr completamente su descentralización en diciembre de 1992, b) eliminar todas las funciones normativas del nivel corporativo, c) que el tamaño de los organismos justificaba plenamente una separación de la función de compras y, d) otorgar a cada organismo la libertad de organizar la función de compras de acuerdo a sus necesidades, es decir, centralizadas o descentralizadas. Asimismo, se estableció que el órgano interno de control corporativo formularía normas internas en la materia.

El 18 de noviembre de 1992 se establecieron las fórmulas de precios para las transacciones interorganismos. El objetivo era desarrollar un sistema de precios de transferencia que reflejara el costo de oportunidad del petróleo crudo, el gas natural y los productos petrolíferos y petroquímicos, en comparación al nivel y la estructura de las cotizaciones prevalecientes en el mercado internacional, en particular las cotizaciones en la costa estadounidense del Golfo de México, las cuales se ajustarían para reflejar diferencias de calidad y costos de transporte.

En relación a los sistemas se estableció como objetivo descentralizar, completamente, en diciembre de 1992, la función de sistemas y eliminar la normatividad operativa, acordándose dejar un grupo reducido a nivel corporativo.

Con base en la nueva Ley Orgánica, a partir de 1993 la Industria Petrolera Estatal comenzó a operar con un Corporativo denominado Petróleos Mexicanos, con PEMEX Exploración y Producción, con PEMEX Refinación, con PEMEX Gas y Petroquímica Básica, con PEMEX Petroquímica, con PEMEX Internacional y con el Instituto Mexicano del Petróleo.

En el Corporativo, dependiendo del Director General, se crearon las Direcciones Corporativas de Operaciones (DCO), de Administración y de Finanzas, dependiendo dos subdirecciones de cada una de ellas –con excepción de la DCO-. Asimismo, de la Dirección General dependía una Dirección Adjunta, la Contraloría General Corporativa y la Auditoría de Seguridad Industrial, Protección Ambiental y Ahorro de Energía .⁸

En PEMEX Exploración y Producción, dependiendo del Director General, se crearon 9 subdirecciones, la Contraloría Interna, un área de Seguridad Industrial y Protección Ambiental. Las subdirecciones creadas fueron: Subdirección de Explotación, Subdirección de Producción, Subdirección de Perforación y Mantenimiento de Pozos, Subdirección de Servicios Técnicos, Subdirección de Planificación, Subdirección de Administración y Finanzas. Las gerencias regionales se transformaron en la Subdirección de la Región Norte, Subdirección de la Región Sur y Subdirección de la Región Marina.

En PEMEX Refinación, dependiendo del Director General, se crearon 7 subdirecciones, la Contraloría Interna, un área de Seguridad Industrial y Protección Ambiental, una Coordinación Operativa y una coordinación de Empresas filiales. Las subdirecciones creadas fueron: Subdirección de Producción, Subdirección de Distribución, Subdirección de Comercialización, Subdirección de Planeación y Evaluación, Subdirección de Finanzas y

⁸ En el documento “Proyecto de reorganización de Petróleos Mexicanos”, del 14 de julio de 1992, se detallaban las funciones *extraordinarias* del titular de una nueva área en la organización, las del Subdirector de Operación, es decir, Adrián Lajous. En dicho documento se indicaba que el “Subdirector de Operación supervisará la operación cotidiana de los organismos para dar seguimiento y control a su desempeño, asegurar su responsabilidad respecto a los resultados económicos obtenidos y en relación con el cumplimiento de normas ambientales, de seguridad industrial y de calidad de servicio vigentes. Coordinará a los directores de los organismos con objeto de integrar y optimizar los programas operativos de PEMEX e informará al Director General de los resultados obtenidos. El Subdirector de Operación podrá asistir como invitado a las sesiones de los órganos de gobierno de los organismos operativos.”

Administración, Subdirección de Servicios Técnicos y Subdirección de Proyectos de Desarrollo.

En PEMEX Gas y Petroquímica Básica, dependiendo del Director General, se crearon 5 subdirecciones, la Contraloría y un área de Seguridad Industrial y Protección Ambiental. Las subdirecciones creadas fueron: Subdirección de Producción, Subdirección de Gas Natural y Azufre, Subdirección de Gas Licuado y Petroquímicos Básicos, Subdirección de Planeación y Control Operativo y Subdirección de Administración y Finanzas.

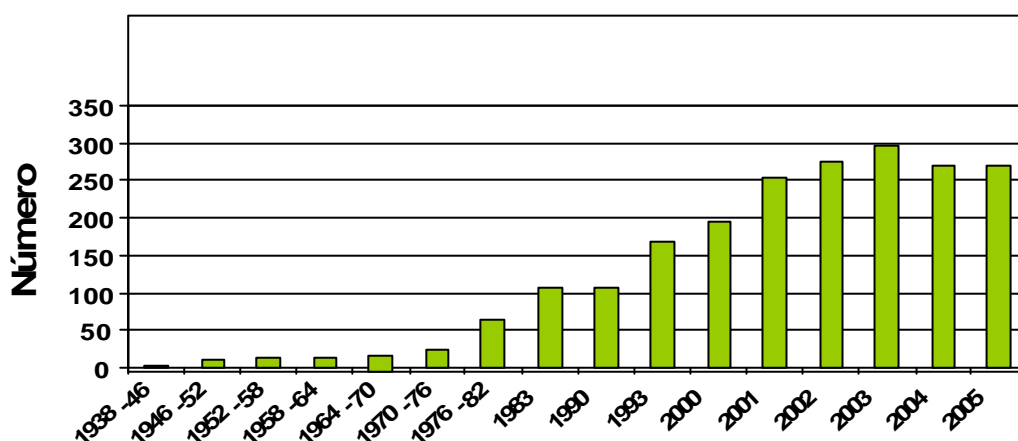
En PEMEX Petroquímica, dependiendo del Director General, se crearon 5 subdirecciones, la Contraloría Interna y un área de Seguridad Industrial y Protección Ambiental. Las subdirecciones creadas fueron: Subdirección de Operación, Subdirección de Programación y Servicios Técnicos, Subdirección Comercial, Subdirección de Planeación y Subdirección de Administración y Finanzas.

Al finalizar 1992 “se habían descentralizado la antigua Subdirección de Proyectos y Construcción de Obras (SPCO), así como la Gerencia de Proveeduría y Almacenes (GPA). Los organismos subsidiarios recibieron la cartera de proyectos de inversión que estaban siendo manejados en forma centralizada y se les distribuyó personal, infraestructura y equipo de construcción de la SPCO. Asimismo, recibieron funciones, personal, almacenes y sistemas de inspección y trámite de facturas de la GPA. Almacenes de ambas organizaciones fueron transferidos a la Unidad de Racionalización de Activos. Esta descentralización permitió a los organismos subsidiarios asumir la responsabilidad integral de estas funciones críticas de apoyo. A su vez, ello contribuyó a que cada rama de actividad asumiera responsabilidad sobre sus resultados, específicamente en relación a sus proyectos de inversión. Bajo el esquema anterior, la responsabilidad se dividía entre el área dueña del proyecto, el responsable de contratar las ingenierías y las obras, y la entidad que por separado adquiría y resguardaba equipo y materiales. La coordinación que esta división del trabajo –y de la responsabilidad- suponía era intensa, compleja y poco exitosa. El control de los proyectos se dificultaba, particularmente al restringirse los recursos disponibles de inversión”⁹.

⁹ Véase, Memoria de Labores de PEMEX, 1993, p.78.

La reestructuración organizativa de PEMEX y el inicio de las operaciones de los Organismos Subsidiarios provocó un crecimiento de sus estructuras directivas. Con la designación de un director general en cada Organismo Subsidiario y las subdirecciones correspondientes, incluyendo las del Corporativo, se registró un explosivo crecimiento de 128 gerencias en 1993 y, por lo tanto, de subgerencias, superintendencias, jefaturas de departamento, etc. El Comité de Transición logró movilizar a miles de especialistas técnicos y operativos en todos los niveles, logrando cristalizar la más importante reestructuración organizativa que se había dado en la industria petrolera estatal mexicana.

Gráfica 13
PEMEX: crecimiento de las principales áreas directivas
(Número)



Desde nivel gerencial hasta direcciones generales

Fuente: Petróleos Mexicanos

Desde 1994, con base al funcionamiento de sus consejos de administración y las autorizaciones presupuestales, los Organismos Subsidiarios elaboraron sus programas operativos anuales y comenzaron a operar con relativa autonomía, afirmándose que esa nueva infraestructura de gestión “está permitiendo generalizar el cálculo económico en la industria petrolera y crear

una mayor conciencia en relación a los objetivos económico que se persiguen”¹⁰.

En el contrato colectivo que se pactó con el sindicato, PEMEX incluyó la adecuación de diversas cláusulas que reconocían la nueva estructura de Petr6leos Mexicanos y Organismos Subsidiarios. Al personal operativo de la SPCO se le fue despidiendo, as3 como de otras 3reas, destacando las de perforaci3n en distritos petroleros tradicionales, donde la producci3n se estaba agotando, se cerraron plantas petroqu3micas obsoletas, se redujeron almacenes, se agiliz3 la venta de activos improductivos y se redujo el n3mero de talleres y servicios diversos¹¹.

La modernizaci3n de los servicios que Petr6leos Mexicanos proporcionaba a sus organismos subsidiarios constituy3 una pieza clave del proceso de reorganizaci3n. El ente corporativo qued3 como responsable de la gesti3n de 4 servicios: servicios m3dicos, servicios a3reos, telecomunicaciones y proveedur3a en el extranjero, para cuya administraci3n se previ3 integrar empresas filiales¹².

Durante 1993 el “redimensionamiento institucional avanz3 sobre tres vertientes b3sicas: horizontalmente, mediante la desincorporaci3n de l3neas de negocio seleccionadas y la formaci3n de empresas filiales; verticalmente, al reducir el nivel de integraci3n vertical que ha caracterizado a PEMEX; y, a trav3s de la racionalizaci3n de activos improductivos y obsoletos”. Se destacaban en esta l3nea de acotar la integraci3n vertical que afectaba la capacidad competitiva, los “grandes 3xitos” en las nuevas formas de organizaci3n y contrataci3n realizadas en PEMEX Exploraci3n y Producci3n. Para entonces, en el caso de PEMEX Petroqu3mica “todos los activos de este organismo subsidiario se ubican fuera del 3mbito del monopolio estatal”, la

¹⁰ *Ib3d.*, p. 76.

¹¹ Al cierre de 1993, la venta de “bienes improductivos”, alcanz3 un “monto superior a 500 millones de nuevos pesos, lograndose desincorporar 119 mil toneladas de tuber3a, 15 mil piezas de tuber3a de perforaci3n y producci3n, 22 mil toneladas de placa de acero, 37 equipos de perforaci3n, 97 mil toneladas de chatarra y 70 inmuebles”. *Ib3d.*, p. 81.

¹² Para finales de 1993 se integr3 una filial para administrar los servicios a3reos – posteriormente fue privatizada- y, en 1994, la Oficina de Representaci3n de PEMEX en Houston, con otra raz3n social se transform3 en Integrated Trade System (ITS). Los servicios m3dicos y de telecomunicaciones quedaron dependientes de la Direcci3n Corporativa de Administraci3n.

privatización se veía diferida por la fase depresiva de la rentabilidad del ciclo del mercado internacional de la petroquímica.

Asimismo, se reconocía que otro de los “logros de mayor importancia de la estrategia de internacionalización de Petróleos Mexicanos fue la negociación de una alianza estratégica con Shell Oil. Ambas empresas son las copropietarias de la refinería de Deer Park, que se ubica cerca de Houston. En esta refinería se construía una planta coquizadora para permitirle a PEMEX procesar alrededor de 150 mil barriles de crudo maya y recibir 40 mil barriles de gasolina.”¹³

La reestructuración de 1992 determinó un crecimiento extraordinario de las áreas administrativas directivas respecto a los niveles de operación y la situación que prevalecía en la competencia en el mercado internacional de petróleo: a) de una dirección general se pasó a 5; b) de 8 subdirecciones se pasó a 31; de 72 gerencias se pasó a 128. Este crecimiento de las áreas administrativas directivas, a diferencia de otros procesos de reestructuración orientados a crear estructuras simplificadas y de coordinación por procesos, reprodujo y multiplicó la anterior estructura vertical de PEMEX. En los hechos se implantaba una estructura más burocrática, pesada y, por lo mismo, menos controlable y transparente en su gestión.

En 1994, Francisco Rojas terminaba su gestión como director en esta fase temprana de la reestructuración de PEMEX, sustituyéndolo Carlos Ruiz Sacristán. Al término de una efímera gestión de menos de un año de éste último, llegó Adrián Lajous como director general en 1995, quien a esa fecha se desempeñaba como director de la Dirección de Operaciones.

En octubre de 1995, las funciones de la Dirección Corporativa de Operaciones fueron transferidas a la Dirección Corporativa de Finanzas y a la Unidad de Planeación Corporativa.¹⁴ La primera etapa de la vida administrativa de la Dirección Corporativa de Operaciones, inicialmente dirigida por Adrián Lajous, abarcó del 23 de febrero de 1993 a octubre de 1995. Todavía como

¹³ *Ibid.*, p. 81-82

¹⁴ Se canceló en 1999.

parte de las medidas de la reestructuración, en 1995 se agregó una Dirección Adjunta en la que se nombró a César Augusto Santiago.¹⁵

En 1995, Adrián Lajous, como director general de PEMEX, afirmaba que con “base en la experiencia colectiva de la empresa, así como en el *profundo conocimiento desarrollado durante nuestras recientes evaluaciones*, PEMEX ha adoptado una visión estratégica nueva y mejor definida”.¹⁶ En relación a las operaciones claves destacaba su reorganización y que sus activos asociados se habían transformado en centros de utilidad claramente definidos, por lo que la “autoridad para la toma de decisiones y la responsabilidad de alcanzar las metas de rentabilidad residen ahora en los gerentes de línea”.

Para el nuevo director de PEMEX, “México tenía enormes reservas de petróleo crudo y gas natural, y una clara ventaja en el costo relativo de la extracción de dichas reservas”, por lo que estimaba para 1995 un incremento de la inversión superior al 30%, lo que no se dio por el tremendo impacto de la devaluación de 1994.

En relación a la producción de refinados, planteaba la necesidad de reconfigurar las seis refinerías para optimizar la obtención de productos de alto valor agregado.

Afirmaba que la legislación aprobada en 1995 abriría el transporte, la distribución y la comercialización de gas natural a la plena competencia al finalizar el año.

En la misma carta Lajous afirmaba que “México avanza en la privatización de la mayor parte de la industria petroquímica” ya que “hemos concluido que, en adelante, esta industria y sus clientes obtendrán mejores resultados enfrentando un mercado abierto y competitivo...lo que permitirá a PEMEX concentrar sus recursos en las actividades estratégicas de la empresa”.

Para ello, Lajous invocaba que las “reglas básicas deben cambiar. Ya es tiempo de que PEMEX adopte la organización y la autonomía en la toma de decisiones de una empresa moderna”.

¹⁵ En 2006 se desempeñó como secretario de asuntos electorales del PRI en la campaña de Roberto Madrazo por la presidencia de la República.

¹⁶ Carta del Director General en el Informe anual de PEMEX de 1995, 31 de julio de 1995.

Comparando los resultados de 1999 -el último año de Adrián Lajous como director general, respecto a 1994, Petróleos Mexicanos y los Organismos Subsidiarios presentaban el siguiente panorama:

- a) El personal total registraba un incremento de 8% al aumentar de 119,445 a 129,159 trabajadores.
- b) Las reservas probadas de hidrocarburos líquidos totales registraban una disminución de 47%, al pasar de 64,515 millones de barriles de petróleo crudo equivalente (MMbpce) a 34,180 de MMbpce.
- c) Las reservas probadas de crudo registraban una disminución de 44% al pasar de 44,043 millones de barriles (MMb) a 24,700 MMb.¹⁷
- d) Las reservas probadas de gas natural registraban una disminución del 58% al pasar de 13,740 MMbpce a 5,781 MMbpce.
- e) La producción de crudo registraba un incremento de 8% al aumentar de 2 millones 685 mil barriles diarios a 2 millones 906 mil.
- f) La producción de gas natural registraba un incremento de 32% al aumentar de 3,625 millones de pies cúbicos diarios (MMpcd) a 4,791 MMpcd – después de una larga declinación en la producción esta última cifra superaba en 12% al máximo de producción de gas alcanzado en 1982-¹⁸
- g) La producción de gasolinas registraba una disminución de 6% al pasar la producción de 430 mil barriles diarios (mbd) a 406 mbd.
- h) La producción de petroquímicos registraba una disminución de 39% al pasar de 13 millones 66 mil toneladas anuales (MMTA) a 7.991 MMTA.

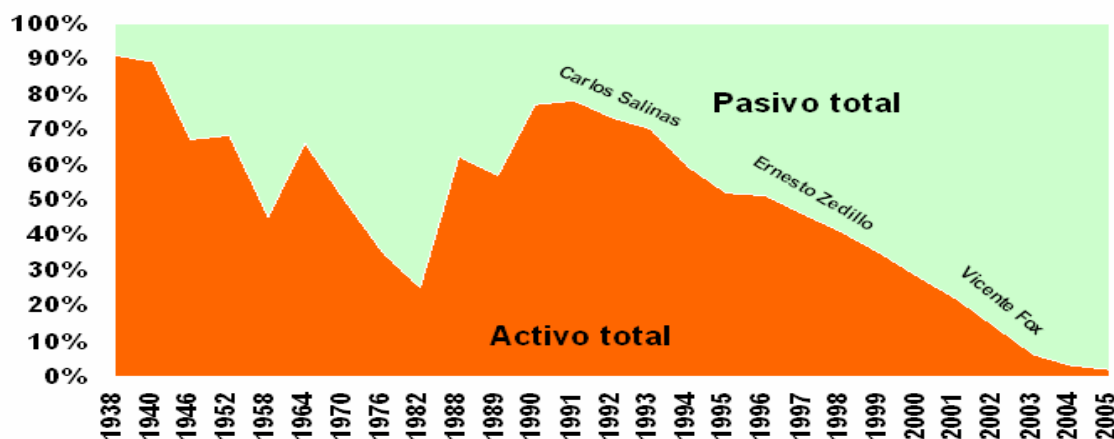
Paralelamente, en el plano financiero se fue consolidando un crónico debilitamiento de la solvencia de la industria petrolera paraestatal. En efecto, de un 22% que llegó a representar el valor de los pasivos totales respecto al valor de los activos totales en 1991, esta proporción se incrementó a 41% en 1994 y a 65% en 1999. Significaba, en los hechos, que en la década que se había emprendido la más trascendental reorganización de Petróleos Mexicanos para encauzarla hacia una empresa “moderna” y pasar de un “enfoque volumétrico a uno orientado a la generación de valor”, como escribía Adrián

¹⁷ Fabio Barbosa analiza exhaustiva y rigurosamente las razones y los criterios que se han aplicado para las drásticas modificaciones en las cantidades de las reservas de crudo, en “Las reservas y el potencial petrolero de México”, en prensa.

¹⁸ Véase para un análisis documentado sobre la problemática del gas en México la investigación de Sarahí Ángeles “Gas natural: situación actual y perspectivas”, en prensa.

Lajous en su carta de abril de 1995, la empresa terminaba, hasta ese año de 1999, con el peor quebrantamiento financiero de su historia.¹⁹

Gráfica 14
PEMEX: estructura financiera



FUENTE: Elaborado con cifras de los Estados Financieros de Petróleos Mexicanos

En el forcejeo que prevaleció con Luis Téllez, secretario de Energía, desde que éste último llegó a esa responsabilidad perdió Adrián Lajous. Ambos se diferenciaban no por tener objetivos distintos respecto a la apertura del sector energético a la inversión transnacional y a la privatización, como lo expusieron en diversos foros externos, sino por su estrecha vinculación a los grupos de poder al interior del gobierno y fuera de éste que estaban en proceso de transición respecto a sus posiciones de poder en la esfera gubernamental.²⁰

La reestructuración no se tradujo en la creación de estructuras más simplificadas, menos verticales a las existentes en Petróleos Mexicanos hasta 1992. Al término de la gestión de Adrián Lajous la industria petrolera era

¹⁹ Todavía en el informe del 18 de marzo de 1998, Adrián Lajous afirmaba que: “Sabemos con precisión lo que se tiene que hacer. Vamos por buen camino. Mantengamos el paso”.

²⁰ Después de que Luis Téllez participó como vicepresidente ejecutivo en Desc entre 2001 y 2003, grupo industrial con intereses en México en auto partes, químicos, alimentos y bienes raíces, y en el momento en que la empresa atravesaba por dificultades financieras, se integró a Carlyle, empresa transnacional con negocios cuantiosos en la industria energética, química y militar. En junio de 2006, se anunció su incorporación a la transnacional Sempra, antigua empresa estadounidense con negocios en electricidad y gas, entre otras regiones, en la frontera de Estados Unidos y México. Sempra, al igual que Carlyle, destacaba entre los méritos más relevantes de Luis Téllez, en sus portales de información en Internet, que había “diseñado e implementado un ambicioso programa de reestructuración del sector eléctrico en México para permitir la inversión privada en la generación, distribución y transmisión de electricidad”. www.thecarlylegroup.com

dirigida por 5 directores generales, 28 subdirecciones y 154 gerencias y, en el caso del Corporativo además del director general, había 3 direcciones corporativas, 6 subdirecciones y 30 gerencias.

En los hechos, se fue consolidando una estructura organizacional más burocrática en la que, a partir del efectivo reconocimiento de la autonomía de gestión y de los lineamientos que se dieron con la nueva Ley Reglamentaria de Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, los directivos de cada uno de los Organismos Subsidiarios facilitaron y empujaron iniciativas y procedimientos que fueron debilitando la coordinación, imponiéndose especificaciones técnicas propias para los mismos productos y equipos, colocándose barreras al control y evaluación en la calidad y eficiencia de sus operaciones, así como en la rendición de cuentas.

El debilitamiento de la coordinación entre el Corporativo y los Organismos Subsidiarios, echó raíces muy profundas. La única función en la que se mantuvo una la centralización y la disciplina fue la financiera, en lo correspondiente a los ingresos, a las autorizaciones del gasto, al pago de impuestos y al endeudamiento. Sin embargo, la rectoría para la imposición de esta disciplina en realidad partía del exterior, desde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entidad que establecía los mecanismos de captura del total y más de la renta petrolera y autorizaba el nivel y ritmo de gasto de la industria petrolera estatal.²¹

En los hechos, las prioridades de la hacienda pública se impusieron subordinando férreamente a Petróleos Mexicanos y a las empresas petroleras subsidiarias con tasas tributarias desproporcionadas a sus rendimientos, criterios arbitrarios sobre el monto y el ritmo del gasto de operación e inversión petrolera.²²

²¹ En 2004, Jesús Reyes Heróles, que había sido Secretario de Energía de 1996 a 1997, reconocía respecto a la situación financiera de PEMEX que: "Ahora se camina hacia atrás. Se está regresando al PEMEX modelo 'caja negra', todo entra y sale de la misma 'bolsa', lo que es contrario a la transparencia". Revista *Líderes Mexicanos*, octubre 2004, p.27.

²² La organización derivada de la reestructuración de Petróleos Mexicanos, no debe quedar fuera del control de las políticas de la administración pública federal. La SHCP debe mantener el monitoreo y la vigilancia, para que se de cumplimiento a las metas globales gubernamentales, pero erradicando su rectoría en la regulación del gasto que tanto daño ha ocasionado a la rentabilidad de las empresas, al conducir su deuda más allá de los límites permisibles y de lo técnicamente recomendable. Los resultados operativos y financieros de 2006 de Petróleos y Organismos Subsidiarios refuerzan la necesidad de la autonomía de gestión, pero con un rol distinto de la SHCP. La preocupación de conciliar autonomía de

4. La reestructuración de 2001

En la sesión ordinaria del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos del 13 de enero de 2001, Raúl Muñoz Leos, como nuevo director de la paraestatal, afirmaba ante Vicente Fox que: “Este día es de suma trascendencia para PEMEX y todos sus trabajadores. Hoy con la reestructuración del Centro Corporativo, iniciamos formalmente la transformación empresarial de PEMEX. Este paso nos compromete ante todos los mexicanos a cumplir con nuestra visión de convertirnos en la mejor empresa petrolera del mundo”²³.

gestión y control hacendario ha dado lugar a distintas visiones e interrogantes. Véase, por ejemplo, el artículo “*Autonomía de gestión de PEMEX y CFE*” de Georgina Kessel y Alejandro Castañeda en el número 255 de la colección Documentos de trabajo del 10 de septiembre de 2002 del CIDE.

²³ Desde el auge petrolero mexicano en la década de los setenta hasta el 2000, en que el PRI era el partido gobernante, los diversos directores generales de PEMEX evidenciaron distinta identidad, prácticas, compromisos y visiones sobre la empresa. Jorge Díaz Serrano, por ejemplo, convencido promotor de la privatización de PEMEX, era un empresario vinculado con las actividades petroleras y negocios con George Bush, padre del actual presidente de Estados Unidos, sin someter su proyecto petrolero a la autorización de otras dependencias del gobierno federal y con el apoyo presidencial dirigió el extraordinario crecimiento de la empresa en hidrocarburos y petroquímica; después, fue encarcelado durante 6 años bajo la acusación de una contratación corrupta con una empresa de transportación marítima de embarques de productos de PEMEX.

Julio Rodolfo Moctezuma Cid, anterior Secretario de Hacienda y con una permanencia efímera en la dirección general de Pemex, capitalizó su conocimiento en la empresa para obtener posteriormente diversos trabajos de consultor de la empresa en proyectos sobre asuntos organizacionales.

Mario Ramón Beteta, de antigua carrera en el medio financiero del sector público que pasó de la dirección de Somex a la dirección general de PEMEX y que salió de la empresa bajo una intensa presión de los dirigentes sindicales petroleros no se dedicó a capitalizar su conocimiento para obtener contratos de consultoría de la empresa o a vender su conocimiento para empresas suministradoras de bienes y servicios.

Francisco Rojas, de la Secretaría de la Contraloría pasó a ocupar la dirección general de PEMEX, con el encargo de ser un adalid del combate a la corrupción y de la “renovación moral” que fue el slogan que acuñó Miguel de la Madrid en su gobierno, así como quebrantar el amplio poder que anteriores administraciones de la empresa y del gobierno federal le habían otorgado durante muchas décadas a la dirigencia sindical petrolera, en particular a Joaquín Hernández Galicia, alias *La Quina*, que asumía el papel de dirigente vitalicio del sindicato. Rojas, aun siendo director general, quedó al margen de la reestructuración de la empresa desde 1989 y, posteriormente, reapareció como diputado del PRI.

Adrián Lajous que había sido designado como responsable del área de comercio internacional de PEMEX en los ochentas, y que contaba con el respaldo de su reconocida tradición familiar priísta aprovechó el impacto de su propuesta de enero de 1988 para empezar a quebrar el monopolio estatal en materia de petróleo, sobre todo a partir de su designación como responsable de la reestructuración de Petróleos Mexicanos en 1989, en el gobierno de Carlos Salinas y, después, con su nombramiento como director general de 1995 a 1999 durante el gobierno de Ernesto Zedillo. Al salir de Petróleos Mexicanos se dedicó a capitalizar sus conocimientos e información privilegiada para ofrecer sus servicios en centros de estudios especializados en petróleo y gas y como asesor de la empresa de consultoría Mckinsey a la

Este objetivo se desprendía de la visión que expuso el Presidente Vicente Fox, en esa reunión al afirmar que “PEMEX tiene que ser, va a ser la mejor empresa petrolera del mundo”, de que “PEMEX no se privatizará” y de que era “un imperativo asumir una visión empresarial, desarrollando cadenas con ventajas competitivas, haciendo a un lado negocios no rentables y buscando las formas para compensar las desventajas tecnológicas o la escasez de capital”.

Los tres ejes fundamentales propuestos de la estrategia a largo plazo de la nueva administración serían los siguientes: “a) fortalecer la posición estratégica de PEMEX incrementando las reservas de hidrocarburos, ya que éstas representan el elemento principal de generación de valor económico en la industria del petróleo, b) alcanzar niveles de desempeño comparables a las mejores prácticas internacionales, aprovechando sus ventajas estructurales y mejorando la operación de todos los organismos, mantenimiento del compromiso de suministro de productos de alta calidad a los clientes de PEMEX, lo que implicará una mejora continua en todas las operaciones, c) adecuar la capacidad de reacción y adaptación de PEMEX a la dinámica competitiva de la industria petrolera internacional y a los cambios estructurales que en ésta se observan, para lo que se propuso aumentar la flexibilidad normativa y presupuestal de la empresa, asegurando transparencia, rendición de cuentas claras y honestidad en el comportamiento de sus funcionarios y trabajadores”.

Para llevar esa estrategia el nuevo director enfatizaba en que era “indispensable una profunda transformación del comportamiento de todos los que laboramos en PEMEX. Será necesario que los trabajadores y funcionarios de la empresa realicemos nuestras actividades de acuerdo con criterios empresariales, modernos y competitivos. Es por ello, que requerimos contar

que se había privilegiado con contratos para que elaborara las iniciativas de planeación estratégica que soportaron su plan de reorganización en 1992 y de su gestión al frente de PEMEX, periodo en el que se inició el mayor quebrantamiento financiero en la historia de la empresa petrolera estatal.

Rogelio Montemayor, de gobernador de Coahuila fue designado director general de Petróleos Mexicanos como avanzada del grupo de Francisco Labastida que perdió las elecciones frente a Vicente Fox, fue acusado de autorizar la entrega de dinero de PEMEX al sindicato para ser destinado a la campaña electoral del candidato del PRI. Hasta finales de 2006 estuvo pendiente la resolución definitiva sobre la presunta responsabilidad que se le imputaba de un presunto manejo fraudulento de recursos públicos, permaneciendo en territorio de Estados Unidos durante más de un año para eludir las órdenes de aprehensión en su contra.

con un centro corporativo que proporcione liderazgo, coordinación operativa y apoyo para que los organismos desplieguen sus propias iniciativas”.

En realidad, el director general, Raúl Muñoz Leos no había tenido un conocimiento anticipado, ni se le había considerado respecto al alcance de la reestructuración del “Centro Corporativo” concebido por el gobierno de Fox y que significaba incorporar al Consejo de Administración de la paraestatal, a partir de esa reunión, a los empresarios Carlos Slim Helú, Lorenzo H. Zambrano Treviño, Rogelio M. Rebolledo Rojas y a Alfonso Romo Garza.²⁴

No obstante, el 7 de mayo de 2001, en la sesión extraordinaria del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, se aprobó “dejar sin efecto los nombramientos de los cuatro consejeros del Estado del sector privado que habían sido designados por el Jefe del Ejecutivo y que habían ocupado sus cargos el pasado 13 de febrero en sesión ordinaria”. Este acuerdo era una enmienda obligada por el incumplimiento que se había dado a la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y a su Reglamento, así como a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales que no reconocían la posibilidad de nombrar a representantes o dueños de empresas privadas como consejeros en el Consejo de Administración de esa empresa pública.

Pero Muñoz Leos mantenía la decisión de avanzar en la reestructuración de la empresa, aunque no contaba con el respaldo presidencial.²⁵ En esta sesión extraordinaria se aprobó la creación de nuevas áreas directivas dentro de la estructura orgánica del Corporativo. Dichas direcciones fueron: la Dirección Corporativa de Planeación estratégica, la Dirección Corporativa de Operaciones, la Dirección Corporativa de Ingeniería y Desarrollo de Proyectos

²⁴ “Por qué se eligió aquel momento para modificar la conformación del Consejo, nombrando a cuatro hombres de negocios como representantes del Estado? ¿Tal vez el impacto mediático, pretendiendo que medidas como ésta eran un ejemplo del cambio prometido? Lo ignoro, pues el anuncio no sólo me tomó por sorpresa: tampoco fui consultado en lo absoluto sobre su conveniencia y, una vez que fue hecho público, manifesté al presidente mis reservas sobre su efectividad.” Raúl Muñoz Leos, *PEMEX en la encrucijada*, Ed. Aguilar, México 2006, p. 95.

²⁵ Desde el 28 de diciembre de diciembre de 2000, es decir, a menos de un mes de asumir la dirección general de Petróleos Mexicanos Raúl Muñoz Leos reconocía que había recibido de Vicente Fox una “respuesta descorazonadora, un auténtico balde de agua fría”, ya que como colofón de una presentación del estado en que se encontraba la industria petrolera y de la necesidad de recursos y apoyos gubernamentales, planteó: “Necesitamos recursos, pero también el esfuerzo coordinado de diversas instancias del gobierno federal para que los planes de negocio puedan llevarse a cabo. Señor presidente, haga de PEMEX la prioridad de su gestión, facilitando esta suma de voluntades, y le aseguro que los frutos no se harán esperar”. En respuesta Vicente Fox le expresó: “Todo esto que me dices es muy interesante Raúl. Pero mi gobierno tiene definidas ya muchas otras prioridades.” Raúl Muñoz Leos, *ob. cit.*, pp. 87-88.

y la Dirección Corporativa de Competitividad e Innovación. Por lo tanto, el Corporativo aumentó de 3 a 7 direcciones corporativas, de 7 subdirecciones a 24 y de 30 gerencias a 53.²⁶

En la justificación que se presentó para la creación de la Dirección Corporativa de Competitividad e Innovación se planteaba que se dedicaría “a orientar sus actividades a impulsar el cambio cultural, la innovación y la competitividad en PEMEX a través de fortalecer los recursos humanos, alinear los procesos institucionales y las estructuras a la visión y estrategia de la empresa, y mejorar la comunicación interna y externa”.

Los beneficios que se obtendrían con las acciones de esta nueva dirección corporativa se planteaban en los siguientes términos: “a) crear una estructura horizontal con suficiente jerarquía para liderar el cambio cultural en la institución, b) implementar eficazmente la nueva orientación para concretar la visión de la transformación empresarial de Petróleos Mexicanos, c) Formalizar una estructura orgánica ocupacional que responda con oportunidad y eficiencia a los nuevos retos de Petróleos Mexicanos, d) Eliminar la duplicidad y optimizar las funciones corporativas, mediante la incorporación de mejores prácticas y, e) Establecer el servicio civil de carrera para atraer, preparar y retener a los recursos humanos que requiere Petróleos Mexicanos para cumplir con la visión empresarial planteada por el Director General y el Consejo de Administración”.

Después de 3 años, a mediados de 2004, la Dirección Corporativa de Competitividad e Innovación se encontraba dedicada principalmente a la ejecución de proyectos que no podían cristalizar, destacando principalmente los proyectos para: 1) Rediseñar el proceso de suministro, 2) Reorganizar las áreas de tecnología de información, 3) Reorganizar la operación de PEMEX en base a la administración por procesos. Estos proyectos no trascendieron entre los trabajadores sindicalizados, cada uno encontró resistencias en todos los niveles y en todos los organismos del consorcio petrolero, tanto en el plano

²⁶ Las direcciones corporativas quedaron con la siguiente estructura: la Dirección Corporativa de Administración con 4 subdirecciones y 8 gerencias, además de la oficina del abogado general con un nivel equivalente a subdirector; la Dirección Corporativa de Finanzas con 5 subdirecciones y 14 gerencias; la Dirección Corporativa de Ingeniería y Desarrollo de Proyectos con 5 subdirecciones, 12 gerencias y 6 unidades –en su mayoría con niveles equivalentes a una gerencia-; la Dirección Corporativa de Planeación Estratégica con 4 subdirecciones, 7 gerencias y 6 unidades, la Dirección Corporativa de Operaciones con 3 subdirecciones y 7 gerencias y la Dirección Corporativa de Competitividad e Innovación con 2 subdirecciones y 2 gerencias.

vertical como horizontal. Además, enfrentaron el insuficiente compromiso de altos niveles directivos que no obstante que expresaban su aceptación para otorgar recursos y su participación en el seguimiento y evaluación, en los hechos escatimaron el apoyo necesario. Adicionalmente, en la peor imitación de la llamada “cultura petrolera”, en el liderazgo de esos proyectos se hizo alarde de autoritarismo y prepotencia generando un vacío hacia las áreas y los organismos participantes, provocando parálisis y desconfianza entre los participantes en dichos proyectos, en su mayoría con suficiente y probada experiencia en su especialidad.

El escaso avance de la administración de Muñoz Leos respecto a su proyecto de reintegrar a la industria petrolera mexicana mostraba la magnitud de los obstáculos derivados de la inercia y los cotos de poder que se habían ido consolidando en los organismos a partir de la reestructuración de 1992 y el grado de autonomía de gestión alcanzado para resistir decisiones estratégicas del Corporativo.

5. La reestructuración de 2004

En la reunión ordinaria del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos del 12 de mayo de 2004, presidida por el Secretario de Energía, Felipe Calderón, el director general de PEMEX, Raúl Muñoz Leos presentó una propuesta para reestructurar el Corporativo, “a fin de adaptar a la empresa a las necesidades de una operación más eficiente”. La reestructuración se traducía llanamente en desaparecer tres direcciones corporativas: Planeación Estratégica, Seguridad Industrial y Protección Ambiental, y Competitividad e Innovación, que estaban a cargo de Roberto Ocegueda Villaseñor, Rafael Fernández de la Garza y Othón Canales Treviño.²⁷

La desaparición de las direcciones corporativas de Planeación Estratégica y de Competitividad e Innovación mostraban el profundo arraigo del proyecto impuesto durante la gestión de Adrián Lajous y las resistencias a la propuesta

²⁷ Este acuerdo debilitó decisivamente la gestión de Muñoz Leos, quien renunció el 1º de noviembre de 2004, cinco meses después de la reunión del Consejo de Administración; en medio de acusaciones penales y administrativas por haber firmado un convenio económico con el sindicato, en condiciones similares a las de Rogelio Montemayor, ex director de Petróleos Mexicanos.

que enarboló Raúl Muñoz Leos, haciéndolo fracasar en la coordinación hacia el objetivo de *“Un solo PEMEX”*²⁸.

Para 2005 el tamaño de la estructura organizacional de la industria petrolera estatal registraba un mayor crecimiento respecto al 2000. En efecto, de 2000 a 2005 el número de subdirecciones y gerencias en el Corporativo y en los Organismos Subsidiarios se había incrementado en 43% y 39%, respectivamente, al aumentar las subdirecciones de 28 a 40 y las gerencias de 152 a 214. En el caso del Corporativo al aumentar el número de subdirecciones de 6 a 14 y las gerencias de 30 a 53, los incrementos eran de 133% y 77%, respectivamente.

El rumbo en que se había encauzado a Petróleos Mexicanos desde 1989, con un crecimiento de complicadas y burocráticas estructuras organizacionales, sin que su dirección general y los órganos de dirección corporativa asumieran cabalmente las decisiones sobre la conducción estratégica, continuaba vigente con las decisiones de reorganización que se adoptaron en 2001 y 2004.²⁹ Esta

²⁸ Hasta finales de 2005, Luis Ramírez Corzo y los directores generales de los Organismos Subsidiarios, ratificaron el proyecto que había comenzado a instrumentarse desde 2003 sobre “Administración por procesos”, para utilizarlo como palanca en la propuesta presentada ante el Legislativo para reintegrar nuevamente a Petróleos Mexicanos en una sola empresa y lograr la autonomía de gestión.

En el boletín informativo que se difundió sobre la designación de Ramírez Corzo como director general a partir del 1º de noviembre de 2004, precisamente se mencionaba, entre otras, su propuesta de autonomía de gestión. “Hasta el año 2000 la actividad profesional del Ingeniero Luis Ramírez Corzo se concentró principalmente en la iniciativa privada, en donde dirigió y participó en diversas empresas nacionales e internacionales y ha sido consultor en desarrollo de negocios en el área de energía. Ha sido consejero en el ámbito energético de varias compañías internacionales. Desde abril de 2001, asumió la responsabilidad de la Dirección General de PEMEX-Exploración y Producción. Durante su gestión se han logrado aumentar los niveles de inversión en exploración y producción. Su visión como Director General de PEMEX Exploración y Producción ha sido promover diversas iniciativas estratégicas como la modificación del régimen fiscal y la autonomía de gestión, así como una nueva relación laboral entre PEMEX y sus trabajadores. Una de las iniciativas más importantes del organismo que dirige el Ing. Ramírez Corzo, es la de Contratos de Servicios Múltiples, a través de la cual se ha logrado al día de hoy una inversión privada nacional y extranjera de más de 5,000 millones de dólares para coadyuvar en los esfuerzos de PEMEX en la explotación de gas natural en la Cuenca de Burgos”.

²⁹ Después de una década de la reorganización de 1992, la Auditoría Superior de la Federación afirmaba lo siguiente sobre los máximos órganos de conducción de Petróleos Mexicanos: “Los Consejos de Administración de Petróleos Mexicanos tienen normadas por ley sus atribuciones, pero difícilmente se puede decir que sigan las prácticas de buen gobierno corporativo recomendadas.

“Tampoco existe un código de buenas prácticas corporativas ni se mide el nivel de ejecución de los Consejos, cuya conformación y responsabilidades son rígidas e inmutables en una administración.

“La conformación de los Consejos de PEMEX no es adecuada por múltiples razones. En primer lugar, porque cada Consejero tiene un sesgo hacia la Secretaría de estado y Organismo que representa, cuyos intereses se ponen frecuentemente por encima de los de la empresa. En el

tendencia, en los hechos, conducía a la industria petrolera paraestatal mexicana a contracorriente respecto al proceso de fusiones entre las principales corporaciones petroleras trasnacionales que empezaron a concretar millonarias operaciones desde finales de la década de los noventa en el siglo XX.³⁰

Ese proceso de fusiones gigantescas, consolidando una integración vertical, les permitió a las grandes trasnacionales petroleras incidir y beneficiarse extraordinariamente de la nueva alza de los precios del petróleo en el mercado internacional. En cambio, para la industria petrolera estatal mexicana el impacto de esta nueva alza de precios de principios de la primera década del siglo XXI, ocasionó resultados contradictorios, de avances y retrocesos en algunos de sus principales indicadores.³¹

caso del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos Corporativo la representación sindical le da un giro particular a la toma de decisiones. Desde luego los Consejeros no son independientes.

“Por lo que se refiere al cumplimiento de las atribuciones que tienen encomendadas los órganos de gobierno de PEMEX, se observó que carecen del estatuto orgánico que prevé la Ley Federal de las Entidades Paraestatales donde se establezca, entre otros aspectos, la periodicidad para la celebración de las sesiones de los Consejos de Administración.

“El Consejo de Administración de PEMEX no evalúa el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la industria petrolera, ya que aun cuando tiene conocimiento de la situación a través de los informes que rinde el Director General, carece de indicadores que le permitan medir el grado de eficiencia, eficacia y economía con que la entidad lleva a cabo su gestión y su desempeño.

“El Consejo de Administración de PEMEX en 2004 tomó 640 acuerdos de los que el 83.1% (532) se refiere a cuestiones patrimoniales, donde destacan 505 en materia de donativos y donaciones; el 11.7% (75), a funciones sustantivas; el 2.7% (17), a la operación del Consejo; y el 2.5% (16), a nombramientos y estructuras”. Auditoría Superior de la Federación, *Informe de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta de Pública 2004 de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios*, pp. 17-18. www.asf.gob.mx

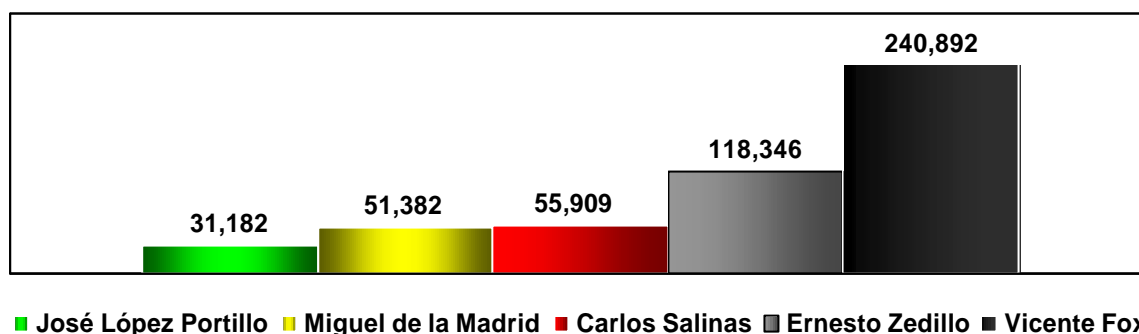
³⁰ La primera gran absorción fue la de Amoco por British Petroleum (BP) en agosto de 1998, después le siguió la absorción de Mobil por Exxon en noviembre del mismo año. En marzo de 1999 dos importantes fusiones continuaron, la de Final por Total y la de Arco que fue absorbida por BP/Amoco; en abril del mismo año YPF, de Argentina, fue absorbida por la empresa española Repsol y, en julio Elf fue absorbida por Total/Fina. En el año 2000 se realizó la megafusión entre Chevron y Texaco. El movimiento de capital de estas fusiones rebasó los 150,000 millones de dólares. Véase, *Petroleum Review*, January 2001.

³¹ Comparando la información de 2006 respecto a 2000, Petróleos Mexicanos y los Organismos Subsidiarios presentaban los siguientes resultados:

- a) El personal total (considerando las cifras de plazas de trabajo) registraba un incremento de 7% al aumentar de 136,782 a 146,771 trabajadores.
- b) Las reservas probadas de hidrocarburos líquidos totales registraban una disminución de 55%, al pasar de 34,104 millones de barriles de petróleo crudo equivalente (MMbpce) a 15,514 de MMbpce.
- c) Las reservas probadas de crudo registraban una disminución de 55% al pasar de 24,631 millones de barriles (MMb) a 11,048 MMb.
- d) Las reservas probadas de gas natural registraban una disminución del 43% al pasar de 4,679 MMbpce a 2,665 MMbpce.

En efecto, aun cuando durante el gobierno de Vicente Fox llegó a captarse la mayor recaudación fiscal por ingresos petroleros en la historia de México, como se observa en la gráfica siguiente, se agravó el crónico debilitamiento de la solvencia financiera de la industria petrolera paraestatal.

Gráfica 15
Impuestos petroleros
(Millones de dólares)



Fuente: Elaborado con cifras de los Informes de Gobierno para el periodo 1977-1983, de los Anuarios estadísticos de PEMEX para el periodo 1984-2006.

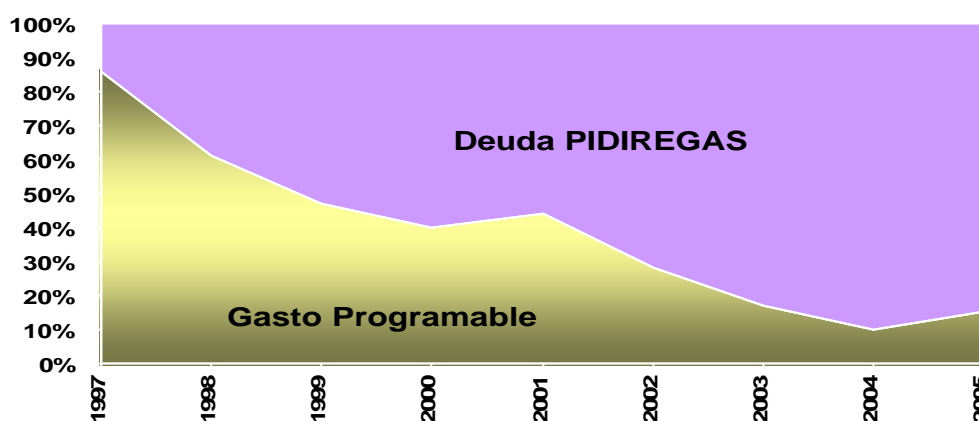
Por ello, de un 72% que llegó a representar el valor de los pasivos totales respecto al valor de los activos totales en 2000, esta proporción se incrementó a 97% en 2006. Este acelerado quebrantamiento financiero de Petróleos Mexicanos, fue ocasionado principalmente por la carencia de recursos propios para cubrir los gigantescos proyectos de inversión, dependiendo crecientemente de la inversión de capital de los Proyectos de Impacto Diferido en los Registros de Gasto (PIDIREGAS).³²

-
- e) La producción de crudo registraba un incremento de 8% al aumentar de 3 millones 12 mil barriles diarios a 3 millones 256 mil.
 - f) La producción de gas natural registraba un incremento de 15% al aumentar de 4,679 millones de pies cúbicos diarios (MMpcd) a 5,356 MMpcd.
 - g) La producción de gasolinas registraba un incremento de 16% al pasar la producción de 393 mil barriles diarios (mbd) a 456 mbd.
 - h) La producción de petroquímicos registraba una disminución de 4% al pasar de 6 millones 836 mil toneladas anuales (MMTA) a 6 millones 572 mil.

³² “La mayor parte de los PIDIREGAS se financió en el pasado con la venta anticipada de crudo a través de bonos de mediano plazo sobre colaterales, mediante un vehículo off-shore con el fin de registrar en forma diferida la deuda de PEMEX. Los cupones que pagan estos bonos suponen por sí mismos precios muy altos. Para agravar las cosas, la operación se realiza a través de una cadena compleja, que dejan parte del financiamiento como utilidades de los participantes. Se estima, de manera muy conservadora, que estos financiamientos tienen un costo total, traducido a tasas de interés, de entre 8 y 12 por ciento en dólares. Esta deuda representa una carga para los proyectos, si bien una parte pequeña se ha refinanciado.

Por lo tanto, la garantía para calmar y generar seguridad en los mercados de capital quedaba cada vez más dependiente de la posibilidad de continuar incorporando nuevas reservas de crudo y gas y de continuar con niveles de explotación que provocaban un agotamiento anticipado de yacimientos por el acelerado ritmo de extracción a que se les sometía como sucedió desde los años ochenta con yacimientos localizados en la región sur y con yacimientos de la zona marina, como fue el caso de Cantarell cuya acelerada declinación comenzó en 2005.

Gráfica 16
PEMEX: inversión en capital



Fuente: "Iniciativa para promover la autonomía de gestión", documento presentado por PEMEX a la Cámara de Diputados en 2005 e informes de PEMEX a la Comisión de Valores de los Estados Unidos de América, la Securities and Exchange Commission (SEC).

Por otra parte, una consecuencia importante de este crítico debilitamiento financiero fue el rezago de los recursos para el mantenimiento necesario para

"Este mecanismo de financiamiento propició el abandono de los mecanismos que eran tradicionales y que tenían un menor costo: la colocación de bonos, el papel comercial, las aceptaciones bancarias y los créditos blandos de bancos de comercio exterior internacionales y agencias multilaterales de apoyo.

"El financiamiento de los proyectos industriales se realiza en forma extra-presupuestal bajo esquemas también muy caros. Las amortizaciones a la conclusión de los proyectos de ampliación de los campos petroleros, plataformas, refinerías, etc., basados en los PIDIREGAS requieren que los flujos propios que éstos generen sean suficientes para cubrir la deuda, sus intereses y producir utilidades. Representarán, sin duda, en el futuro de PEMEX un pesado lastre si la empresa no crece adecuadamente y si no se cumplen las premisas optimistas que sustentaron las inversiones. La rentabilidad de los proyectos PIDIREGAS se ha visto afectada también por los retrasos en la construcción, los aumentos en las inversiones, los problemas de ejecución y conflictos legales. Estos conflictos han sido muy serios y comprometen grandes gastos en caso de perderse". Auditoría Superior de la Federación, *Ibíd.*, p. 21.

una operación segura y eficiente de las instalaciones. En 2004, precisamente, repuntó el número y magnitud de los accidentes industriales, lo que hizo reconocer a Luis Ramírez Corzo, director general de PEMEX, que el aumento de los accidentes, “registrado sobre todo a fines de 2004, ha obedecido fundamentalmente al propio crecimiento de las operaciones, a la *insuficiente asignación de recursos para mantenimiento y reposición de equipos obsoletos durante largo tiempo*, y a una falta de rigor operativo”.³³

6. El proyecto de reintegración de Petróleos Mexicanos

Desde el inicio de su gestión, Raúl Muñoz Leos estableció como un objetivo estratégico integrar a la industria petrolera estatal.³⁴ En 2003, a través de la Dirección Corporativa de Competitividad e Innovación se iniciaron las actividades para diseñar y proponer un “Modelo de Transformación para la Conducción de la Administración por Procesos, aplicable a la Industria Petrolera Estatal”.

En septiembre de 2004 el Grupo Directivo de PEMEX con Raúl Muñoz Leos, todavía como director general ratificó la necesidad de adoptar e implementar un Modelo de Conducción por Procesos (MCP) como elemento

³³ Glosa del V Informe Presidencial, ante la Comisión de Energía y otras comisiones especiales de la Cámara de Diputados. Asimismo, en su artículo titulado “PEMEX: modernizar para no privatizar”, sobre el mismo tema de los accidentes industriales afirmaba: “La modernización del Sistema de Administración de la Seguridad de los Procesos, la Administración Ambiental y la Salud Ocupacional (SSPA) exige también destinar los recursos financieros necesarios para que los esfuerzos redunden en una disminución fáctica de la vulnerabilidad operativa de la empresa. Así, es necesario también revertir el importante rezago acumulado en el gasto de mantenimiento en PEMEX en su conjunto, que superó los 70 mil millones de pesos entre 1994 y 2004. Al respecto, se calcula que entre 2005 y 2006 se requerirá destinar recursos del orden de los 136 mil millones de pesos a labores de mantenimiento, con el fin de reducir la vulnerabilidad de la empresa”.

³⁴ “Hasta 2001, PEMEX nunca había contado con Plan de Negocios de largo plazo. Ha sido hasta ahora que se desarrolló un Plan de Negocios 2002-2010 en el que se le otorga a la empresa una visión de largo plazo, al margen de las consideraciones de tipo político y coyuntural.

“El objetivo estratégico en los últimos tres años en términos de negocios ha sido transformar a PEMEX en una empresa petrolera moderna e integrada, con un enfoque de crecimiento, creación de valor y competitividad, dentro de un marco de desarrollo sostenido y sustentable.

“...es de justicia reconocer que son cada día más los legisladores que saben de la necesidad de dotar a esta paraestatal de un nuevo régimen fiscal y mayor autonomía de gestión.” Conferencia de prensa de Raúl Muñoz Leos el 2 de febrero de 2003 para la presentación del balance de 2003 y las expectativas para 2004.

fundamental para el incremento de la competitividad y eficiencia y como el proyecto más “importante para el logro de la transformación de la Institución”.³⁵

Los beneficios que se buscaban alcanzar, constituían un cuestionamiento explícito a los resultados de la reorganización de 1992, destacando:

- ✓ Alinear todos los factores que inciden en el desempeño de la empresa como procesos de negocio, tecnología, capital humano y capital intelectual.
- ✓ Crear interfases claras entre procesos de negocio interdependientes, mediante la definición de un esquema de gestión de gobierno ágil orientado a procesos de negocio.
- ✓ Proporcionar bases para un incremento en flexibilidad operativa de la empresa debido a la existencia de mecanismos estandarizados para toma de decisiones y procesos y tecnología comunes.
- ✓ Dar la capacidad de compartir, a través de toda la empresa, las mejores prácticas de negocio mediante mecanismos homologados de administración del conocimiento.
- ✓ Ordenar proyectos traslapados o divergentes en distintas unidades, como producto de esquemas centralizados de toma de decisión y priorización, así como estándares de uso obligatorio en toda la empresa.
- ✓ Disminuir costos por eliminación de infraestructura redundante.
- ✓ Considerar un esquema metodológico para eliminar tareas, roles y procesos redundantes.³⁶

En el primer trimestre de 2005, bajo la coordinación del Equipo de Diseño, autorizado por el Grupo de Dirección de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, se presentaron los resultados de la primera etapa del Modelo de Administración por Procesos (MAP).³⁷

³⁵ En el Taller de Arranque realizado el 1º de septiembre de 2004, después del acuerdo de reestructuración que desapareció de la estructura organizacional a la DCCI, se planteó que a partir de un análisis comparativo internacional, se había tomado la decisión de absorber de CEMEX su modelo propietario de Conducción por Procesos y utilizarlo para diseñar el MCP para PEMEX, responsabilizando a la Dirección Corporativa de Operaciones del liderazgo del proyecto.

³⁶ Estos *Beneficios* estaban concebidos por la Dirección Corporativa de Competitividad e Innovación como sus metas para 2004.

³⁷ Al Modelo de Administración por Procesos (MAP) se le denominó SUMA, e inició su segunda etapa en 2006.

SUMA se afirmaba entonces “no es un proyecto de reingeniería de procesos o de implementación de tecnologías de información” cuyos objetivos específicos eran:

- ✓ Implementar reglas de coordinación y gestión de los procesos del negocio en todo PEMEX, que habiliten su alineación entre sí y hacia los objetivos de la Institución en su conjunto.
- ✓ Habilitar las estructuras y mecanismos de gobierno de los procesos.
- ✓ Homologar prácticas y procesos para la planeación, presupuestación, priorización, inversión, monitoreo y evaluación de los proyectos de mejora de los procesos de negocio.
- ✓ Evolucionar culturalmente hacia un modelo de gestión orientado a procesos.

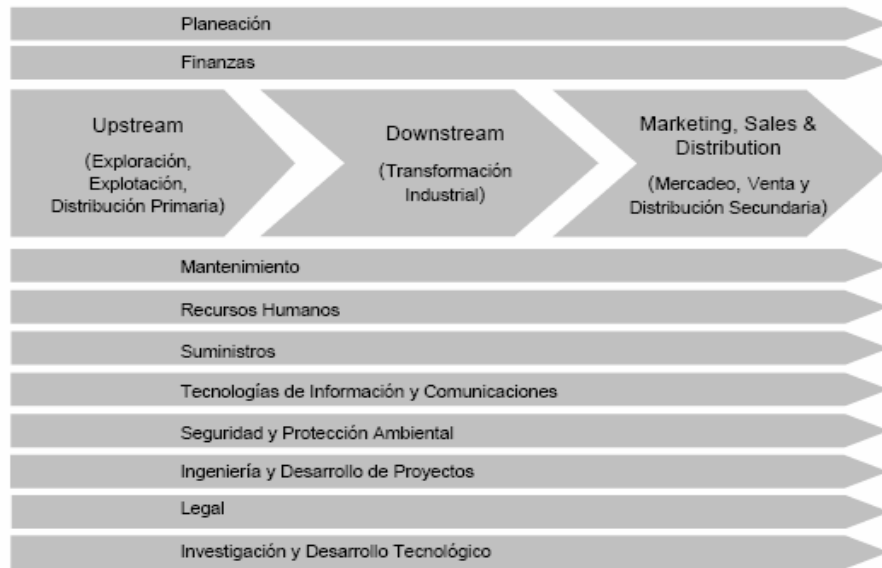
Los beneficios de importancia, en el largo plazo, serían:

- ✓ Habilitar los mecanismos de gestión de PEMEX y sus organismos subsidiarios como un solo ente integral.
- ✓ Capitalizar las oportunidades de contar con la cadena de valor integrada y los beneficios de focalización por productos/mercado en cada organismo.
- ✓ Proveer la infraestructura de coordinación de iniciativas e inversiones en mejora de procesos de negocio, necesaria para evitar redundancias y sinergizar esfuerzos.
- ✓ Contar con diseños de estructura de organización derivados de los procesos de negocio y su alineación con los objetivos de la Institución.

El catálogo de procesos o cadena de valor que se consideró como punto de partida y que “más que responder a un marco metodológico, responde a las necesidades del modelo de administración por procesos y a los objetivos de la Institución”, fue el siguiente:

Gráfica 17

PEMEX: procesos estratégicos en la cadena de valor

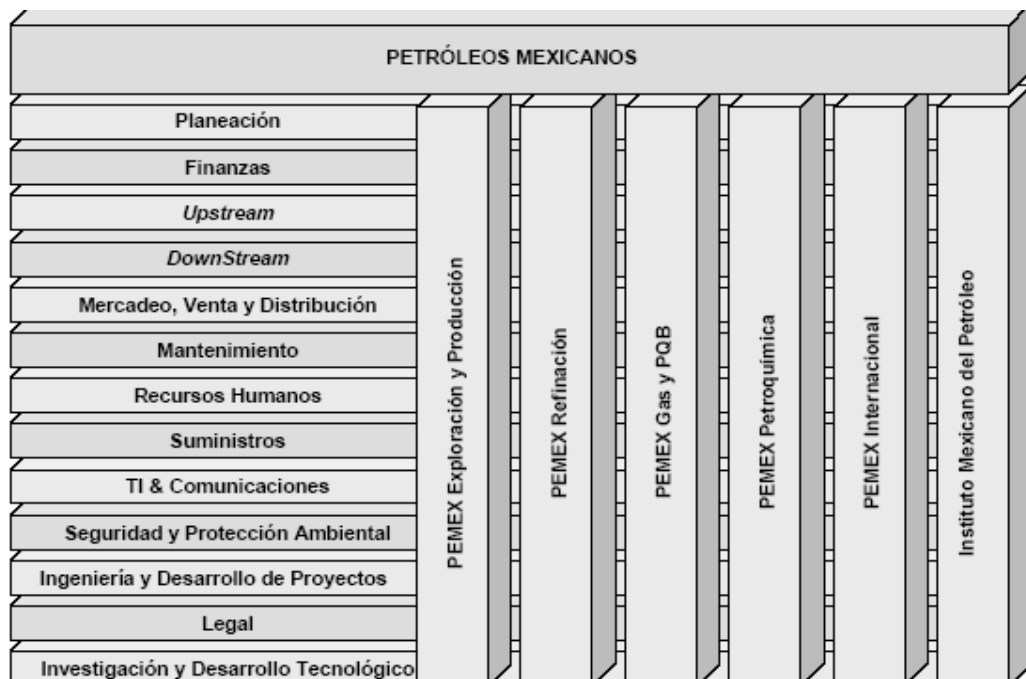


Fuente: Petróleos Mexicanos.

En cada uno de los procesos seleccionados se propuso instalar un Cuerpo de Gobierno con la facultad de ser la única instancia formal dentro de PEMEX para la gestión día a día de los procesos de negocio e incidir a lo largo de todas las organizaciones existentes como se presenta en la siguiente figura:

Gráfica 18

PEMEX: modelo de gestión basado en procesos



Fuente: Petróleos Mexicanos.

En el “Taller Ejecutivo 2006, SUMA, por un solo PEMEX”, el director general, Luis Ramírez Corzo, aseguró que a través del modelo se: “Modifica la forma de administrar la empresa enfocándose en los procesos, en la implementación de mecanismos de coordinación y en desarrollar procesos de mejora continua alineados a la estrategia de negocio a través de un sólo portafolio de proyectos de mejora”. Por lo que “SUMA es el camino que llevará a nuestra empresa a nuevos destinos de eficiencia, eficacia y productividad, a través de la creación de auténticos escenarios de sinergia, en un horizonte donde las metas de todas nuestras actividades están alineadas, donde la interacción de todas las áreas tiene la misma orientación, ritmo y objetivos.”

Sin embargo, esos enunciados y las propuestas de acción no trascendieron quedando empantanada la posibilidad de concretar el proyecto estratégico organizacional más importante de la administración inicial de la paraestatal en el gobierno de Vicente Fox, es decir, reintegrar al Corporativo, Organismos Subsidiarios y Empresas Filiales en “*Un solo PEMEX*” para conducirla a ser una empresa de clase mundial.³⁸ El fracaso del proyecto de reintegración reveló que el liderazgo del director general de Petróleos Mexicanos no tenía el suficiente reconocimiento y autoridad para conducir a todos los directivos de los organismos al mismo objetivo organizacional.

Se evidenciaba que la dirección y conducción estratégica de la industria petrolera estatal no estaba en Petróleos Mexicanos, estaba en manos de las autoridades de la hacienda pública que mediante sus rígidos criterios de costo beneficio, al calificar y autorizar los proyectos estratégicos y de largo plazo, jerarquizándolos en función de su rentabilidad más inmediata

³⁸ Al asignarse en 2005 la coordinación del proyecto SUMA, al nuevo director de la DCO y exdirector de PEMEX Gas y Petroquímica Básica (PGPB), y haber autorizado la dirección general de Petróleos Mexicanos iniciar la segunda fase, se abrió un periodo de indefinición respecto a la vinculación y empatía con el proyecto de implantación a nivel institucional de otro modelo, denominado “Transformación e Innovación de la Cadena de Valor” (TICV) de SAP que se había implantado en PGPB. Lo anterior, porque la administración de la DCO pretendía contratar la segunda etapa del modelo de administración por procesos como un apéndice del TICV. Finalmente, el grupo directivo acordó dar prioridad al nuevo modelo de negocio, en base a la administración por procesos, y dejar la contratación de la herramienta tecnológica de SAP para una etapa posterior.

definían el rumbo de la industria. Por ello, al desechar los proyectos petrolíferos y petroquímicos respecto a los de producción de crudo y gas por su menor rentabilidad, fueron ocasionando distorsiones en la cadena de valor de la industria que en pocos años se tradujeron en rezagos en la producción de gasolinas y disminución neta de la renta petrolera externa.

La situación a que llegó Petróleos Mexicanos en la primera década del siglo XX fue resultado de fallas institucionales. Las políticas, prioridades y esquema de manejo de los excedentes de la industria petrolera estatal por instancias gubernamentales, la llevaron a niveles de insolvencia financiera, de caída en la producción de bienes prioritarios y de dependencia tecnológica sin precedentes en su historia. El poder legislativo no advirtió la magnitud de la crisis de Petróleos Mexicanos y las amenazas respecto a su viabilidad, sobre los ingresos tributarios y el suministro de combustibles al mercado interno, constituyendo esta problemática, adicionalmente, una amenaza a la seguridad nacional.

La desintegración de Petróleos Mexicanos, mediante las reformas que aprobaron los poderes Ejecutivo y Legislativo en 1992, debilitaron la capacidad corporativa para la conducción rentable y competitiva de la cadena integral de la industria petrolera, propiciando, en un primer momento, un irrefrenable interés por crear atomizados centros de poder y que posteriormente fueron arraigándose rápidamente en cada centro productor de crudo, gas, refinados y petroquímicos.

Después de casi década y media de la más importante reestructuración que había tenido Petróleos Mexicanos, sus resultados patentizaban la necesidad de emprender una nueva reestructuración organizativa y replantear su papel en el desarrollo económico de México para capitalizar con éxito la más grande renta petrolera conocida en su historia y asegurar la suficiencia energética del mercado interno y revertir su agudo

CAPÍTULO V. REORGANIZACIÓN Y REDISEÑO DEL PROCESO DE SUMINISTRO DE PETRÓLEOS MEXICANOS

La descentralización de las operaciones de suministro constituyó una de las decisiones estratégicas más importantes para consolidar la reestructuración de Petróleos Mexicanos en 1992. Para entonces, la magnitud de las contrataciones centralizadas había rebasado la capacidad del área responsable para satisfacer oportunamente las necesidades de suministro, por lo tanto, los cumplimientos de los requerimientos rebasaban más de un ejercicio presupuestal afectando la programación de todos los proyectos, incidiendo en altos costos de inventarios y en un escaso control y eficiencia del proceso.

Sin embargo, a causa de una ausencia palpable de estrategias y de disposiciones normativas para mantener la rectoría en la dirección y conducción del suministro de la industria petrolera estatal proliferaron prácticas, procedimientos y estructuras organizacionales distintas. Tanto en el Corporativo como en los Organismos Subsidiarios se multiplicaron mecanismos que impedían la coordinación y economías de escala en la realización de contrataciones de bienes o servicios comunes, por ejemplo, para refaccionamiento de equipos de la misma marca, tubería, químicos, equipo de cómputo, vehículos, servicios aéreos, licencias de software, etc. Los suministradores tuvieron que adaptarse a cinco distintos modelos de gestión, los cuales se fueron multiplicando a medida que aumentaba la desconcentración de las compras en cada organismo.

1. La reorganización del proceso de suministro en 1992

La integración vertical que mantuvo PEMEX desde su origen hasta finales de la década de los ochenta en el siglo XX, generó una administración centralizada de las adquisiciones con periodos y características claramente delimitados. En efecto, cuando la industria petrolera mexicana tenía una magnitud de reservas y de producción de hidrocarburos suficientes para satisfacer básicamente la demanda interna, el tamaño y el ritmo de sus adquisiciones era reducido y lento. Destacaba, además, la administración ineficiente de los bienes adquiridos al mantenerse inventarios excesivos y sin control adecuado en los innumerables almacenes existentes.

Durante el periodo del acelerado crecimiento de la industria petrolera mexicana, es decir, desde 1977 a 1981, no se modificó la organización y la operación centralizada del abastecimiento. Por el contrario, el centralismo se reforzó, pero al combinarse con un gigantesco crecimiento de las operaciones y la necesidad de un ritmo más acelerado del suministro, se generaron múltiples distorsiones en el proceso y en los resultados del abastecimiento. Lo anterior, como resultado de la ineficiencia y los altos costos con que se llevaba a cabo la administración del nuevo PEMEX que emergió con el auge de los precios internacionales del petróleo.

Con base en esa integración vertical, la Gerencia de Proveeduría y Almacenes adscrita a la Subdirección Comercial, realizaba más del 80% de las adquisiciones para la operación y el mantenimiento de toda la entidad. Por su parte, la Gerencia de Ingeniería y Proyectos, adscrita a la Subdirección de Construcción y Obras, realizaba el suministro y contratación de las nuevas obras. A través de esas gerencias se ejercía la mayor parte del presupuesto autorizado para adquisiciones con cargo al presupuesto de operación e inversión de toda la empresa.

La magnitud de esa centralización provocó un congestionamiento en el proceso del abastecimiento: el trámite de las requisiciones duraba meses y en muchos casos la entrega de los bienes adquiridos se realizaba en el ejercicio presupuestal del siguiente año. Por lo tanto, no había capacidad de planeación del abastecimiento, inclinando a las áreas usuarias a solicitar bienes en cantidades superiores a sus necesidades para protegerse de la escasez provocada por el largo periodo en que las áreas de adquisiciones volverían a contratar y en que los proveedores suministrarían los bienes.

Los almacenes, que en general no eran administrados eficientemente, se saturaron y crecieron en forma gigantesca con bienes diversos como tubería, válvulas, cables, tornillos, etc. que al no utilizarse quedaban deteriorados para siempre por la salinidad de las regiones y por las malas condiciones en que estaban almacenados. Millones de dólares se perdieron por la baja o nula rotación de miles de productos adquiridos en exceso o por su entrega extemporánea. Incluso, a la fecha, este desperdicio millonario permanece a través de costosos bienes inmovilizados que se encuentran en los almacenes

de la Unidad de Racionalización de Activos (URA) o en los almacenes con escasa o nula rotación de inventarios.¹

Sin embargo, el menor acceso de Petróleos Mexicanos a la renta petrolera internacional por el desplome de los precios en la década de los ochentas, el gigantismo de sus operaciones y las ineficiencias visibles en su operación, enmarcados en la estrategia gubernamental de privatización de las empresas estatales fueron factores determinantes en la decisión del gobierno para iniciar la reestructuración de esa entidad.

La avanzada de ese proceso de reestructuración lo constituyó la reestructuración de las dos principales áreas de suministro de Petróleos Mexicanos: la Gerencia de Proveeduría y Almacenes y la Gerencia de Construcción, dependientes de la Subdirección Comercial y de la Subdirección de Proyectos y Construcción de Obras, respectivamente. La decisión de emprender la reestructuración de la empresa a partir de la reestructuración de las áreas centrales de abastecimiento se originó por la necesidad de seleccionar áreas que por su ubicación estratégica y el monto de sus recursos tuvieran un efecto multiplicador en el proyecto de descentralización y desconcentración de funciones.

Entre las principales acciones que se realizaron para reestructurar el abastecimiento centralizado, destacaron: a) descentralización de las operaciones de adquisición, control del suministro, inspección y almacenes; b) desaparición de la Subdirección de Proyectos y Construcción y descentralización de sus funciones a cada Subsidiaria; c) a nivel central, el corporativo de PEMEX se responsabilizó de la elaboración de la normatividad institucional del abastecimiento, delegando la responsabilidad de su actualización y vigilancia en su cumplimiento en la Contraloría General; d) entrega del procedimiento del sistema de compras institucional y de la

¹ Lo cuantioso y la diversidad de bienes en la URA ha sido una permanente fuente de irregularidades y negocios ilícitos. “En el Informe de Auditoría 50/04 de agosto de 2004, que abarcaba una revisión del 30 de agosto de 2002 al 30 de julio de 2004, se detectaron diversas irregularidades en la venta de 97 mil 642 toneladas de chatarra y otros desechos industriales a compañías particulares.

“Entre las anomalías destaca la creación de empresas fantasma que realizaban compras, manejo de información privilegiada, contratos de entrega con precios menores a los del mercado, adjudicaciones directas y colusión de funcionarios de la paraestatal y ejecutivos de las empresas beneficiadas”. *La Jornada*, 14 de noviembre de 2004.

información correspondiente; e) creación de la empresa Integrated Trade Systems (ITS), en lugar de la Oficina de Compras de PEMEX en Houston, para dar continuidad a las operaciones en el exterior y fortalecer la capacidad internacional de compra de las Subsidiarias, f) instalación de un comité inter subsidiarias, bajo la responsabilidad del Corporativo, para evaluación y certificación de proveedores.

La estrategia aprobada de la descentralización y desconcentración del abastecimiento estableció facultades para una *limitada* conducción rectora en el ámbito de la normatividad, de evaluación y control.

La Contraloría Corporativa, órgano en el cual se radicó la responsabilidad de la rectoría del abastecimiento, no tuvo la capacidad para ejercer esa función rectora y, aun cuando mantuvo algunas actividades centralizadas como la normalización de bienes y servicios y, evaluación de proveedores, no logró asumir una función rectora de conducción y seguimiento. Aun más, en las Subsidiarias, en particular PEMEX-Exploración y Producción y PEMEX-Refinación, se procedió a una mayor descentralización de sus adquisiciones.

El resultado fue una reproducción, en el ámbito de cada Subsidiaria, de la pérdida de rectoría de las áreas centrales sobre la administración y el control de los recursos materiales, así como el manejo eficiente del presupuesto. La estrategia de la descentralización de Petróleos Mexicanos para remediar viejos vicios, ineficiencias y corrupción en su proceso de suministro, no permitió alcanzar las metas originales. Sí mejoraron los tiempos de contratación y, parcialmente, el control sobre el abastecimiento, pero los intereses y las prácticas impuestas desde muchas de las áreas usuarias y contratantes de los bienes y servicios, así como la fragilidad de los sistemas de control y auditoría fueron obstáculos para que cediera la corrupción, aumentando, por el contrario, los costos de la gestión del abastecimiento y, en consecuencia, de la operación de las entidades.

2. Los primeros pasos para rediseñar el proceso de suministro

El 15 de junio de 2001, la dirección general de Petróleos Mexicanos autorizó la integración del Grupo para la realización del Proyecto de Rediseño del Proceso de Suministros de Petróleos Mexicanos, Organismos Subsidiarios y Filiales, coordinado por la Dirección Corporativa de Competitividad e

Innovación (DCCI) e integrado por representantes de las áreas de recursos materiales de todas las entidades.

El objetivo del Grupo, conforme a la invitación del director corporativo de la DCCI, era “contribuir a que PEMEX se convierta en una empresa petrolera competitiva de clase mundial, al satisfacer mediante un proceso integral, en condiciones de ética y excelencia sus necesidades de obras, bienes y servicios”.

Asimismo, se ofrecían como beneficios futuros del Proyecto de Rediseño del Proceso de Suministros (PRPS): “eficientar, transparentar, homogeneizar y simplificar el proceso de suministros, mediante la adopción de las mejores prácticas internacionales, la definición y aplicación de un modelo, estrategias y reglas de negocio unificados, en virtud de los cuales se utilicen las mejores estrategias tecnológicas que permitan a las Entidades, fortalecer la transparencia garantizando el cabal cumplimiento del marco jurídico y normativo, con la mayor simplificación administrativa, todo lo cual se traducirá en ahorros incrementales en precios, así como el abatimiento de costos y gastos administrativos de la función, el abatimiento de tiempos de ejecución, la maximización de los recursos presupuestales y en su caso, de los mecanismos de financiamiento para el suministro”.

Para soportar el Proyecto, se autorizó una estructura funcional básica en la que se establecía que el director del Proyecto dependía de un director ejecutivo y éste, a su vez, del director general. En la estructura autorizada se planteaba que el director ejecutivo del Proyecto se apoyaría y reportaría regularmente de los resultados y requerimientos del Proyecto a un Comité de Dirección en el que participaban todos los directores de la Organismos Subsidiarios y del Corporativo.

El acuerdo del director general del 6 de diciembre de 2001, establecía que el PRPS tendría 7 grupos operativos para cumplir con los objetivos establecidos, siendo los siguientes: Desarrollo operativo; Reingeniería de adquisiciones; Reingeniería de obra, Planeación y evaluación; Desarrollo organizacional y sistémico; Marco jurídico y normativo y, Mecanismos de financiamiento. A su vez, el director del Proyecto, tendría el apoyo de un asesor y un facilitador externo –que deberían contratarse-, de un grupo de Metodología, Gestión del cambio y Control de información para orientar la

conducción y tres grupos para el soporte administrativo de las actividades a realizar en el conjunto del Proyecto (los grupos eran de Administración, Control de gestión y Comunicación).

La estructura funcional básica del Proyecto reconocía como responsable principal al director general de Petróleos Mexicanos, como ejecutivo del Proyecto al Comité de Dirección (integrado por los directores de los organismos y del Corporativo), como director del Proyecto al presidente de Integrated Trade Systems (ITS), empresa filial de PEMEX establecida en Houston y cuya relevancia radicaba en las negociaciones de los contratos preparatorios.² La cantidad y diversidad de funciones que se empezaban a reconocer en la estructura del Proyecto eran desproporcionadas respecto al proyecto inicial, se iniciaba equivocadamente al privilegiar el trabajo de justificación y definición de una excesiva organización burocrática.³

3. Diagnóstico y obstáculos al rediseño del proceso de suministro

En el primer diagnóstico que realizó el grupo del PRPS sobre la situación del proceso de suministro, presentado al Grupo de Dirección en diciembre de 2001, se identificaron cuatro paradigmas que incidían en la concepción que se tenía a nivel directivo y de la forma en que operaba el proceso. El primer paradigma era una ***Visión no integral***, es decir, el proceso no era considerado

² Petróleos Mexicanos ha concertado contratos preparatorios con proveedores titulares de derechos exclusivos, de bienes o servicios, para satisfacer necesidades recurrentes, que se ejercen a través de contratos definitivos para caso en particular, utilizando medios tradicionales o herramientas de mercado electrónico (Catálogos electrónicos pactados) relacionadas con el suministro o ambas. Los contratos preparatorios a través de ITS, en que se establecen entre otras, reglas de escalación de precios, la cláusula de cliente más favorecido y el derecho de verificar su cumplimiento por la Secretaría de la Función Pública, han significado operaciones ventajosas. En el primer semestre de 2006, el valor de estas operaciones realizadas por ITS representaron el 7% del total contratado por PEMEX (24,332 millones de pesos) y el 26% del correspondiente a las adjudicaciones directas (6,544 millones de pesos).

Conforme a la cláusula 6.37.7 y 6.37.8 de las "Políticas, Bases y Lineamientos Generales de Suministros en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios para Petróleos Mexicanos, Organismos Subsidiarios y Empresas Filiales", el contrato preparatorio se fundamenta "en los artículos 2243 y 2247 del Código Civil Federal y se ejercerá a través de los contratos definitivos u orden de partes o servicios o suministro. Abiertos o no, ya sean anuales o multianuales que para tal efecto se suscriban en estricto apego a la Ley de Adquisiciones.

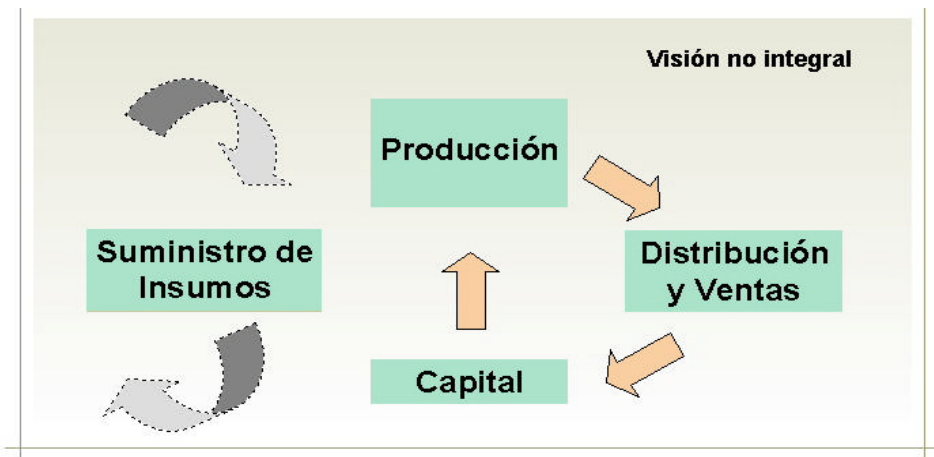
"Previo al inicio del procedimiento para la adjudicación del contrato definitivo, el área usuaria documentará en su caso el supuesto de excepción previsto en el artículo 41 tomando en cuenta los criterios establecidos en el artículo 40 ambos de la Ley de Adquisiciones".

³ En ese acuerdo, el director general y los directores generales de los Organismos Subsidiarios y los directores del Corporativo autorizaron comisionar personal por el tiempo necesario y conforme a las necesidades detectadas por la dirección del Proyecto.

como parte del ciclo del negocio ya que la producción, las ventas y el capital se les consideraba como procesos independientes y relacionados entre sí pero sin vinculación con el suministro.

Gráfica 19

PEMEX: paradigma de visión no integral



Fuente: Petróleos Mexicanos.

El segundo paradigma era la **Falta de integración del proceso**, es decir, cada una de las etapas del proceso tanto previas como posteriores a la contratación no se realizaban con un enfoque integral y al comprador se le consideraba como un tramitador de las solicitudes de bienes y servicios.

Gráfica 20

PEMEX: paradigma de falta de integración del proceso



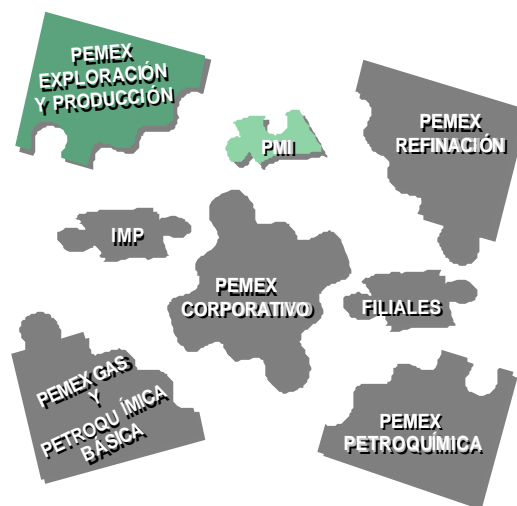
Fuente: Petróleos Mexicanos.

El tercer paradigma era la **Asincronía entre Organismos**, es decir, no se presentaba ninguna coordinación para generar economías de escala en procesos de contratación de bienes iguales o similares ni para intercambiar experiencias para aprovechar las mejores prácticas.

Gráfica 21

PEMEX: paradigma de asincronía entre organismos

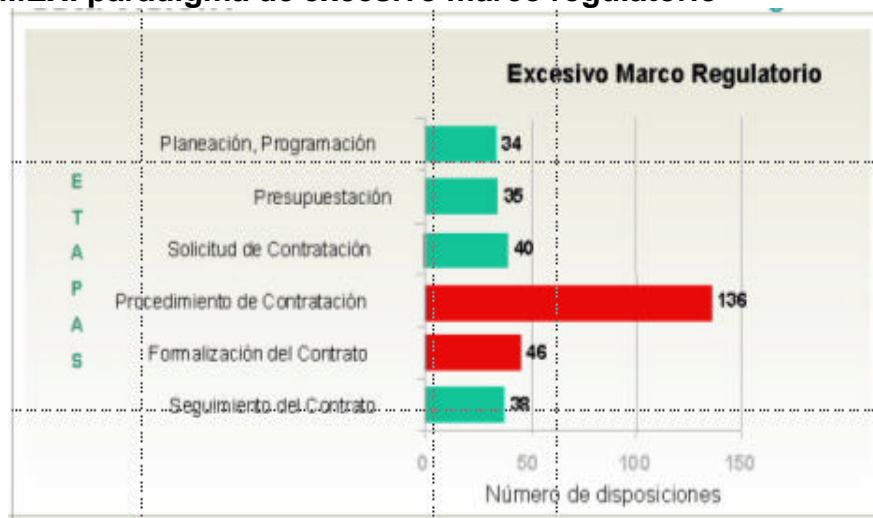
Asincronía de organismos



Fuente: Petróleos Mexicanos.

El cuarto paradigma era el **Excesivo marco regulatorio**, es decir, la necesidad de considerar y aplicar una gran cantidad de disposiciones normativas, en particular en el proceso de contratación provocaban lentitud así como excesivos puntos de control que no agregaban valor ni transparencia al proceso y determinaban un proceso ineficiente.

Gráfica 22
PEMEX: paradigma de excesivo marco regulatorio



Fuente: Petróleos Mexicanos.

En el diagnóstico se detectaron como principales problemas del suministro, los siguientes:

Organizacionales:

- a) Ausencia de conducción y dirección estratégicas únicas con efectiva autoridad;
- b) Visión insular del proceso.

Jurídicos y normativos:

- a) Anacrónico, complejo, excesivo e inadecuado marco regulatorio externo e interno;
- b) Incompatible con un enfoque de rentabilidad empresarial;
- c) No diferencia entre sector central y sector paraestatal productivo .

Operativos

- a) Carencia de un sistema integral para operar como un proceso de negocio;
- b) Se privilegia la forma sobre resultados;
- c) Carencia de información estratégica integrada;
- d) Pérdidas de economía de escala;
- e) Insuficiente uso de técnicas y herramientas modernas (e-commerce, e-business, e-market).

Económicos

- a) Indefinición de una política de Estado en materia de las expectativas del desempeño económico de PEMEX;
- b) Carencia de sincronización del Plan de Desarrollo Industrial y el del país;
- c) Inexistencia de un plan institucional de apoyo al desarrollo de la industria nacional.

Humanos

- a) Cultura de ética;
- b) Inexistencia de un enfoque integral en la administración del capital humano;
- c) Insuficiente conocimiento de la función de otras áreas relacionadas;
- d) Insuficiencia de personal en calidad y cantidad.

Planeación, programación y organización de necesidades

- a) Deficiente vinculación entre necesidades, programas y planes operativos y estratégicos;
- b) Falta de una adecuada organización de necesidades con enfoque empresarial;
- c) Carencia de un programa de aseguramiento de la calidad y de calificación de proveedores.

Presupuestación

- a) Desvinculación de los escenarios de operación, mantenimiento e inversión con los programas de suministro y el presupuesto;

- b) Inadecuado manejo del presupuesto como una herramienta de planeación empresarial (Incertidumbre del techo presupuestal, rígido presupuesto anual, desfase del ejercicio presupuestal).

Solicitud de contratación

- a) Reducción de opciones de suministro por insuficiente manejo de información del mercado;
- b) Falta de oportunidad en la solicitud de contratación.

Procedimiento de contratación

- a) Desarticulada contratación por organismo e intraorganismo sin una visión integral y de largo plazo;
- b) Pasiva actitud del poder de compra;
- c) Falta de penetración en el mercado de origen ocasionando una costosa intermediación, innecesaria y volátil;
- d) No se percibe al proveedor como un aliado institucional;
- e) Excesivo número de inconformidades.

Seguimiento de la contratación

- a) Inadecuado seguimiento integral del suministro;
- b) Diversidad de criterios jurídicos para la administración de contratos.

Administración de inventarios y recepción de obras y servicios

- a) Obsoletas prácticas en la administración de inventarios;
- b) Inoportuna capitalización de activos;
- c) Inadecuado control de existencias;
- d) Ineficiente desincorporación de existencias obsoletas y excedentes (URA).

Después de casi una década de la reorganización de 1992, este diagnóstico institucional revelaba problemas álgidos que enfrentaba el proceso de suministro de la industria petrolera estatal mexicana y sobre los cuales tanto la dirección corporativa como de los organismos no habían preparado una estrategia integral y coordinada para superarlos. Aun más, los “posibles obstáculos” detectados en su ejercicio de planeación estratégica de 2001 mostraban que el camino para el rediseño del proceso de suministro estaba minado.

Tabla 2

PRPS: identificación de posibles obstáculos

1. Cultura laboral (resistencia al cambio)	19. Desmoralización del personal.
2. Restricciones sindicales.	20. Estructura salarial inadecuada
3. Excesiva normatividad.	21. Excesivos plazos para contratar.
4. Problema ético-corrupción.	22. Exceso de impuestos.
5. Exceso de personal.	23. Diferencias plataformas tecnológicas.
6. Técnica presupuestal obsoleta	24. Falta de comparación con empresas similares.
7. Rotación excesiva de personal.	25. Falta de espíritu de triunfo.
8. Falta de capacitación.	26. Comunicación interna inadecuadas.
9. Falta de inducción del personal.	27. Intereses institucionales muy poderosas
10. Sistemas fragmentados .	28. Falta de capacidad e integración.
11. Falta de disposición presupuestal.	29. Falta de sentido de responsabilidad del personal.
12. Cambio sexenal.	30. La ley no se pudo adecuar.
13. Falta de continuidad.	31. No involucramiento de la alta dirección.
14. Incertidumbre presupuestal.	32. Miedo al compromiso.
15. Carga administrativa.	33. Falta de recursos.
16. Falta de compromiso de la proveeduría nacional e insuficiente.	34. Falta de conocimiento.
17. Miedo administrativo por exceso de vigilancia.	35. Carencia de motivación.
18. Falta de programación y presupuestación.	

Fuente: Petróleos Mexicanos.

Los “posibles obstáculos” identificados por los expertos en suministro del PRPS, se tornaron en una realidad como resultado de una acción defensiva ante el anuncio de la reingeniería de procesos.⁴ Otro obstáculo adicional al Proyecto fue debido a que, desde un principio se abrieron varios frentes de trabajo para promover “mejoras operativas” de impacto inmediato; por ejemplo, generar ahorros, consolidar bienes de contratación recurrente, homogeneizar procedimientos y bases de licitación para simplificar y hacer más transparentes los procesos de contratación, participación en órganos colegiados responsables de dictaminar procedimientos de contratación, desarrollar un sistema integral de información del suministro, coordinar el programa de transparencia en la macrofunción de adquisiciones, establecer una comisión consultiva mixta de abastecimiento de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.⁵

El resultado fue que, a mediados de 2002, después de un año de haberse iniciado los trabajos para el rediseño del proceso de suministro, el PRPS apenas se encontraba en la etapa de diseño de las bases de licitación para la contratación de los servicios de consultoría del asesor y del facilitador. En esas fechas, se realizó una adecuación de la estructura funcional del PRPS

⁴ En realidad, la concepción del PRPS sobre la reingeniería de procesos no rebasó el marco de un ejercicio teórico.

⁵ PEMEX inició en 2002, como parte de las iniciativas del PRPS y en el marco de su Programa de Transparencia y Combate a la Corrupción, un programa de revisión previo de bases de licitación con participación de proveedores, prestadores de servicios, contratistas y observadores sociales que contribuyó a reducir la direccionalidad y discrecionalidad de las contrataciones resultantes.

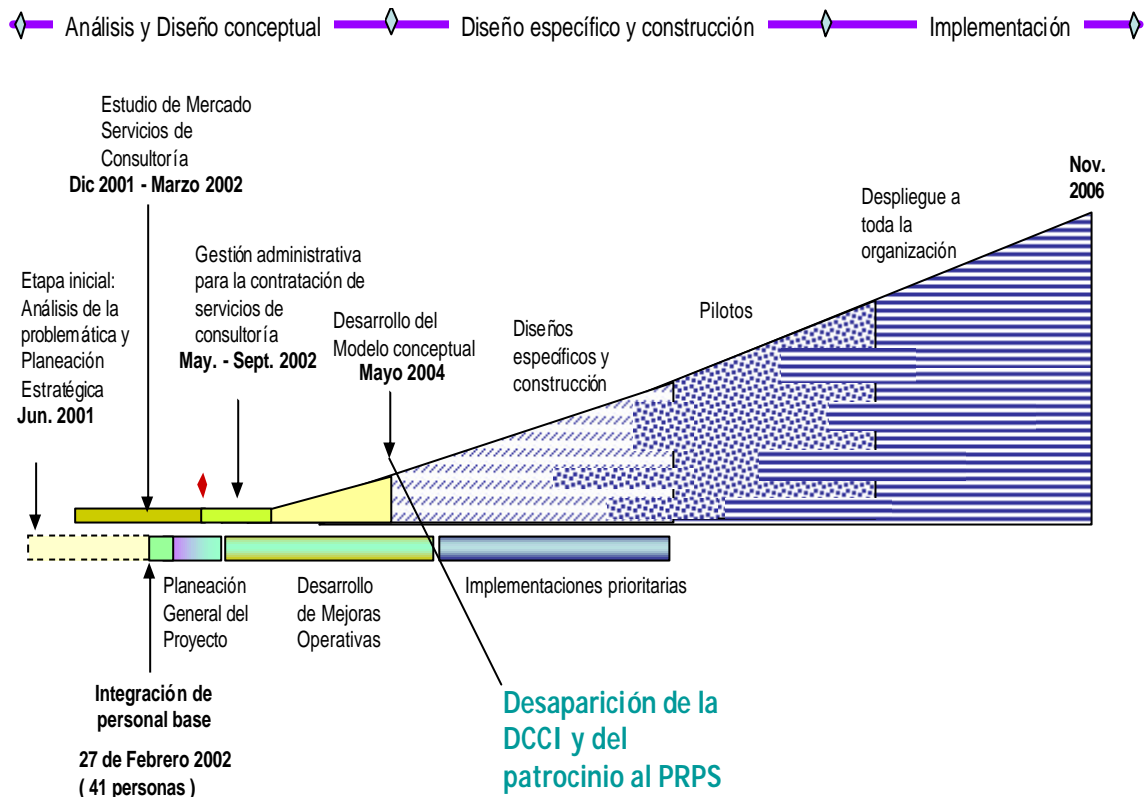
originalmente aprobada por la Dirección General de Petróleos Mexicanos. En efecto, se creaban las siguientes nuevas áreas para tratar de concretar las mejoras operativas propuestas: Sistema Colaborativo (Mejoras operativas), Transparencia y Gestión del Cambio. Para entonces el grupo de reingeniería de adquisiciones no había iniciado sus actividades por falta de designación del responsable y, en el caso del grupo de reingeniería de obra pública, habiéndose nombrado a un responsable nunca le autorizaron personal e infraestructura, por lo que su nombramiento quedó en el papel.⁶

Erróneamente, se hizo depender el inicio de los trabajos de reingeniería de la contratación del asesor y del “facilitador” externo. La presunción de haber hecho la evaluación de propuestas de reingeniería de 27 empresas de consultoría y que se había mejorado la claridad de los alcances de la contratación, no remediaba la parálisis e incapacidad para concretar la contratación de la asesoría externa.

Gráfica 23

PEMEX: visión del desarrollo del PRPS

⁶ Tampoco prevaleció una adecuada comunicación y coordinación entre la Dirección Corporativa de Competitividad e Innovación, la Dirección Corporativa de Ingeniería y Desarrollo de Proyectos y las áreas responsables en los Organismos Subsidiarios para definir las actividades de rediseño del proceso de la obra pública.



Fuente: Petróleos Mexicanos.

Por lo tanto, en 2002 los limitados avances exhibían a una organización incompetente respecto a su visión del desarrollo del proyecto, como se aprecia en la gráfica anterior, y cada vez más distante respecto a las áreas de oportunidad de corto, mediano y largo plazo que se habían identificado en los ejercicios de planeación estratégica del Proyecto.⁷

4. PRPS: conducción central y estratégica del suministro

En mayo de 2003 el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos autorizó que “la Dirección Corporativa de Competitividad e Innovación, ejerza la conducción central y la dirección estratégica en materia de suministro, en Petróleos Mexicanos, sus Organismos Subsidiarios y Filiales”.

⁷ Las oportunidades visualizadas en el PRPS, para el corto plazo, eran: a) Proyecto de rediseño del suministro bien definido e implementado, b) Proceso integral de suministros, c) e-suministros, d) Eficiencia y suficiencia de recursos para el Proyecto, e) Nueva visión del control. Para el mediano plazo: a) Sistema de calidad institucional y, b) Suministradores de excelencia. Para el largo plazo: a) Sindicato comprometido y convencido del nuevo sistema y, b) Proceso de suministro conocido y reconocido.

En el punto segundo del Acuerdo se autorizó “incorporar a las funciones de la Dirección Corporativa de Competitividad e Innovación, aprobadas en la sesión del Consejo de Administración del 7 de mayo de 2001, todas aquellas funciones relacionadas con el proceso de suministro...que a la fecha se realizan en otras áreas de Petróleos Mexicanos, sus Organismos Subsidiarios y Filiales...”

En el punto tercero se establece que la “Dirección Corporativa de Competitividad e Innovación, en su oportunidad, presentará al Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, la organización, funciones y recursos necesarios para asegurar la consolidación y continuidad con eficacia y eficiencia del nuevo modelo único institucional de suministro”.

En esa reunión, el Consejo de Administración le autorizó a la DCCI 40 funciones adicionales a las que ya tenía:

- Administrar integralmente el Proyecto de Rediseño de Proceso de Suministro
- Realizar los análisis, diagnósticos y propuestas de la función
- Diseñar e implantar un modelo único institucional
- Obtener la autorización de las iniciativas
- Establecer las acciones de optimización operativa conjunta
- Administrar los medios, mecanismos y herramientas cuyo manejo centralizado dé valor agregado
- Disponer las medidas necesarias para realinear, mejorar o corregir cualquier acción, etapa o elemento del proceso
- Ejercer la representación única ante autoridades federales y terceros
- Coordinar y concertar los objetivos, estrategias o acciones con otras iniciativas, instancias o proyectos (e-PEMEX, SAM)
- Alinear y coordinar los programas y operaciones de suministros con los objetivos y estrategias
- Informar al Comité de Dirección los avances y problemas
- Promover la solución de controversias que se presenten en el desarrollo de los trabajos
- Coordinar y dirigir los trabajos del PTCC en la Macro función de Adquisiciones.

- Promover la creación, coordinar y dirigir los trabajos de la Comisión Consultiva Mixta de Abastecimientos Institucional.
- Administrar el catálogo único de suministradores
- Crear y administrar los procesos de precalificación y evaluación del desempeño de suministradores
- Promover y sustentar las contrataciones que se requieran para el logro de los objetivos
- Concertar las contrataciones que deban realizar para la implantación de las iniciativas
- Establecer y administrar la interacción de los servicios de consultoría para la reingeniería
- Atender las recomendaciones y observaciones de los resultados de los trabajos del rediseño.
- Determinar, concertar, dirigir, coordinar y supervisar la implantación de mejoras rápidas
- Dirigir, comunicar y ejecutar las acciones de gestión del cambio necesarias para la adopción del modelo de negocio
- Coordinar la elaboración de la normatividad interna
- Elaborar, concertar, promover, difundir, actualizar y simplificar permanentemente la normatividad interna
- Consolidar, analizar y presentar propuestas para modificar el marco jurídico-normativo externo
- Establecer los mecanismos para consolidar y compartir el conocimiento en materia de normatividad
- Establecer los mecanismos de coordinación que permitan plantear y dar seguimiento a consultas a las autoridades normativas
- Constituir mesas de consulta y soporte para las áreas contratantes
- Definir y establecer indicadores estratégicos y de desempeño
- Dar seguimiento, evaluar y difundir los resultados de los indicadores y disponer acciones de mejora
- Definir lineamientos, dar seguimiento y evaluar la transferencia e incorporación de las mejores prácticas

- Definir los perfiles de puesto, metodologías de evaluación, selección de candidatos y planes de carrera
- Promover la simplificación y optimización del proceso que permita su mejora continua y faciliten su coordinación.
- Diseñar, construir, implantar y operar el esquema de apoyo estratégico a la operación para integrar, coordinar, uniformizar, centralizar y administrar las operaciones conjuntas
- Definir las soluciones en materia de tecnologías de información
- Identificar y acordar el uso generalizado de las mejores prácticas, dirigir su implantación, evaluar y supervisar sus resultados.
- Evaluar la agregación de la demanda, para coordinar y supervisar la contratación consolidada
- Concertar, suscribir y administrar contratos preparatorios con proveedores y contratistas nacionales
- Evaluar e informar los resultados e impactos de las acciones estratégicas implantadas
- Ejercer la Secretaria Técnica del Comité de Consolidación de Petróleos Mexicanos.

No obstante la *excesiva* cantidad de funciones autorizadas, las facultades de la DCCI quedaron acotadas estrictamente a una responsabilidad normativa, al precisarse en el punto 5 del Acuerdo lo siguiente: “Las funciones y facultades que se confieren a la Dirección Corporativa de Competitividad e Innovación, tienen por objetivo ejercer la conducción central y la dirección estratégica del suministro, por lo que no tendrá facultad para intervenir en los procesos operativos de las áreas de contratación de Petróleos Mexicanos, Organismos Subsidiarios y Filiales, tales como: realizar procedimientos de contratación que comprometan o afecten presupuesto, realizar actividades inherentes a dichos procesos de contratación (inspección logística, reembarques, envasado, embalaje, contratación de seguros, etc.), realizar actividades de tesorería (recepción, revisión, codificación, archivo, o pago de facturas; disposición, custodia, administración y desembolso de recursos financieros), efectuar registros contables o presupuestales, ni ejercer representación jurídica que

requiera de facultades expresamente conferidas para actos de administración, pleitos y cobranzas.”⁸

Ocho meses después, en febrero de 2004, el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos emitió el acuerdo para la “Redefinición funcional y organizacional de la Dirección Corporativa de Competitividad e Innovación”. La estructura organizacional que le aprobó consistía en dos subdirecciones y, en cada una de éstas una sola gerencia. Para la subdirección de competitividad se autorizó la gerencia de competitividad organizacional y para la subdirección de innovación se autorizó la gerencia de proyectos de innovación.

La reducida estructura organizacional se sustentaba en el siguiente criterio autorizado en la misma sesión del Consejo de Administración: “Para el cumplimiento de las funciones asignadas, la Dirección Corporativa de Competitividad e Innovación, coordinará el desarrollo de sus proyectos mediante la instalación de grupos de trabajo, en los que deberán participar las Direcciones Corporativas y los Organismos Subsidiarios mediante el apoyo de recursos humanos, materiales y presupuestales en términos de las disposiciones aplicables”.

Con esa autorización se debilitó a la DCCI para continuar con sus proyectos ya que su estructura funcional no podía soportar la responsabilidad de la conducción central y la dirección estratégica del suministro; además, tampoco había logrado el reconocimiento para la coordinación de las distintas áreas responsables del proceso de suministro de los organismos y del Corporativo.

5. PRPS: jerarquización de prioridades

Después de tres años sin concretar la contratación del asesor para emprender formal e institucionalmente el rediseño del proceso de suministro, conforme a su plan estratégico, el PRPS se encontró frente a un marcado debilitamiento y pérdida de credibilidad. Finalmente, hasta principios de 2004, su director aceptó emprender el mismo camino de PGPB, no obstante haber rechazado la estrategia del Organismo Subsidiario para implantar la última solución de mercado de SAP, el Supplier Relationship Management (SRM), pues consideraba que era necesario definir previamente el modelo de negocio.

⁸Acuerdo CA-249/2003, sesión extraordinaria 745, del 28 de mayo de 2003 del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos.

Por otro lado, la desproporcionada oferta del PRPS de “ganancias rápidas”, no se podía concretar por errores de estrategia, escasa disponibilidad de recursos y capacidad de coordinación en el liderazgo del Proyecto. En efecto, las prioridades establecidas originalmente para rediseñar el proceso de suministro y para lo que se integró a un grupo de trabajo con personal experto en la materia fueron perdiendo relevancia frente a la presión y el afán de un incesante ofrecimiento de “ganancias rápidas”, es decir, acciones de corto plazo para mejorar la operación del proceso y generar ahorros.

Precisamente, en abril de 2004, un mes antes de que el Consejo de Administración dictaminara su desaparición, la DCCI emitía un oficio circular en el que reiteraba que como consecuencia del Acuerdo del 11 de febrero de 2004, en que se le había autorizado a coordinar el desarrollo de sus proyectos mediante la instalación de grupos de trabajo “se instaló el foro ‘Comunidad de Suministro’, integrado por las áreas de recursos materiales de los Organismos Subsidiarios y del Corporativo. En principio, los objetivos de este Grupo de Trabajo son conocer las diferentes iniciativas que se están desarrollando en materia de suministro en la empresa, establecer acuerdos en temas comunes para lograr maximizar el beneficio institucional, ser la instancia para que se manifiesten las mejores prácticas que pudieran existir en alguna área de la empresa y que por su carácter creativo e innovador sea considerado como potencial para establecerlo institucionalmente, además de compartir los avances que se van dando en el Proyecto de Rediseño del Proceso de Suministro, cuyos resultados han obtenido el alcance de institucionales, como son los siguientes casos:

- Comité de Consolidación
- Comisión Consultiva Mixta de Abastecimiento
- Estrategias de Suministro
- Normatividad
- Implantación del Modelo Único de Suministro, incluyendo el SRM
- Contratos Preparatorios
- Operación del Sistema de Información Empresarial del Suministro (SIES)
- Programa de Transparencia y Combate a la Corrupción (PTCC) en la Macrofunción de Adquisiciones”

Con excepción de las actividades de coordinación de la Comisión Consultiva Mixta de Abastecimiento, del PTCC en la Macrofunción de Adquisiciones, de la operación del SIES y de la iniciativa de Normatividad, en el resto de las iniciativas los resultados del PRPS eran limitados, multiplicándose aun más los obstáculos a partir de la desaparición de la DCCI, como se reconocía en la evaluación autocrítica que realizó un grupo del personal comisionado al Proyecto.

En efecto, entre los obstáculos identificados en una reunión de evaluación por una parte de los integrantes del PRPS, realizada también en abril de 2004, destacaban:

- Falta de apoyo real y efectivo del grupo directivo
- Que continúe el esquema de dirección del proyecto
- Desalineación del proyecto con otras iniciativas y los intereses de las áreas de la organización
- Prevaleció el esquema de “reinar” y no gobernar
- Falta de trabajo en equipo
- No se contó con recursos suficientes (financieros, humanos y materiales) para lograr los objetivos
- Inadecuado ambiente de trabajo
- No vender adecuadamente la nueva estrategia

Por lo tanto, en esa última reunión de evaluación del PRPS en 2004 se concluyó que era necesario replantear la estrategia a partir de las siguientes iniciativas de alto impacto:

- Alta dirección involucrada y comprometida
- Liderazgo efectivo y orientado al servicio
- Instauración de la gobernabilidad de suministros
- Contratación de la solución SRM
- Redefinición de la prioridad del suministro en PEMEX
- Acelerar la capacidad de ejecución

Con base a la experiencia del trabajo cotidiano de tres años, el personal experto seleccionado para esa reunión del PRPS terminaba evaluando críticamente el liderazgo del Proyecto al afirmar que prevalecía un “inadecuado ambiente de trabajo”. Al no cumplirse tampoco con la premisa de una

“dirección involucrada y comprometida” y desaparecer en mayo de 2004 su patrocinador, la Dirección Corporativa de Competitividad e Innovación, se abrió paso a la disolución del PRPS.

El PRPS se quedó empantanado en el límite del inicio de las actividades de reingeniería que fueron la razón de su creación. El fracaso del Proyecto no fue producto de su incapacidad para contratar la asesoría externa sino de los errores en la estrategia aplicada y no reconocer en su debida proporción las férreas resistencias que habían surgido desde 1992. Por ello, cada iniciativa propuesta en el ámbito del suministro por el PRPS enfrentó las mismas resistencias que se daban a la nueva visión y al proyecto de la nueva administración hacia “Un solo PEMEX”.

6. La creación de la Subdirección Corporativa de Suministros

En la reunión ordinaria del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos del 12 de mayo de 2004, en que se aprobó desaparecer tres direcciones corporativas, entre ellas a la DCCI, se autorizó la creación de la Subdirección de Suministros, adscrita a la Dirección Corporativa de Administración y a la que se incorporarían “funciones actuales de suministros de la Dirección Corporativa de Competitividad e Innovación y de las áreas equivalentes de la Dirección Corporativa de Administración”.⁹

Hasta mediados de 2006, dos años después del acuerdo anterior, al mismo tiempo que el Consejo de Administración acordaba la readscripción de la Subdirección Corporativa de Suministros a la Dirección Corporativa de Operaciones (DCO) autorizaba la segunda etapa del acuerdo de reestructuración, al aprobar para la Subdirección de Suministros una estructura organizacional con tres gerencias: la gerencia de abastecimiento estratégico, la gerencia de mejoras del proceso y la gerencia de gestión y administración de proveedores y catálogos. Todavía a finales de ese año, como se aprecia en el cuadro siguiente, permanecía la misma plantilla de personal de dos años antes, cuando prácticamente había dado inicio la desaparición del PRPS.

⁹ Así, el Consejo de Administración descartaba la propuesta del PRPS para que la coordinación del proceso de suministro quedara reconocida en la estructura organizacional de Petróleos Mexicanos con un nivel de dirección corporativa.

Tabla 3
PRPS Y SCS*: PERSONAL COMISIONADO Y ADSCRITO,
2002-2006

ORGANISMO	PRPS: PERSONAL SOLICITADO 2002	PRPS: PERSONAL COMISIONADO 2002	PRPS: PERSONAL COMISIONADO MAYO 2004	SCS*: PERSONAL ADSCRITO DICIEMBRE 2006
TOTAL	105	58	35	32
DCA	14	9	7	
DCF	7	0	0	
DCCI	2	2	10	
PEP	26	14	0	
REF	30	15	8	
PGPB	10	7	6	
PPQ	9	4	0	
IMP	2	2	0	
ITS	5	5	4	

*Subdirección Corporativa de Suministros
Fuente: Petróleos Mexicanos.

El excesivo tiempo que transcurrió desde el acuerdo de 2004 para autorizar la estructura gerencial de la Subdirección Corporativa de Suministros, así como el estancamiento de las actividades y la desintegración del PRPS confirmaba la vigencia del primer paradigma que se había identificado en el diagnóstico de 2001, respecto a que el proceso de suministro *no estaba considerado dentro de una visión integral y no era considerado elemento principal del ciclo del negocio*.

De otro modo, habría habido un seguimiento puntual desde los niveles directivos sobre el derrotero que estaba tomando el que había sido considerado proyecto estratégico y prioritario de la administración y que se registró como tema relevante de Petróleos Mexicanos en la agenda de la Presidencia de la República.

7. La implantación del Supplier Relationship Management (SRM)

Desde 2002 los responsables del proceso de suministro de PGPB comenzaron a trabajar en la implantación del Supplier Relationship Management (SRM) de SAP, con el objetivo de: “Modernizar la función de suministro mediante la implantación de un Mercado Electrónico basado en tecnología de información de vanguardia en el que interactúan en un ambiente de colaboración integral compradores profesionales y proveedores, a fin de contar con un proceso de compras eficiente, reducir costos e incrementar utilidades”.¹⁰

Después de un largo periodo de desgaste respecto a la resistencia para aceptar la vía de implantación del SRM que había asumido PGPB y encabezar el liderazgo para su implantación en el Corporativo y los otros Organismos Subsidiarios, la dirección del PRPS presentó su “*Replanteamiento*” en junio de 2003, en los siguientes términos:

“En los últimos años las empresas en el mundo han mostrado una fuerte tendencia a la aplicación de soluciones para el suministro de bienes y contratación de servicios vía electrónica, debido a su enorme potencial para optimizar los procesos de negocio y reducir los ciclos de compras.

“El Proyecto de Rediseño del Proceso de Suministro (PRPS) ha decidido proponer la adopción de una solución de Supplier Relationship Management (SRM) como parte del Rediseño del Nuevo Proceso de Suministro en todo Petróleos Mexicanos, por lo que se hace necesario una estrategia para su implantación institucional.

“PEMEX Gas seleccionó la solución de SRM de SAP para habilitar un mercado electrónico a fin de mejorar su proceso integral de adquisiciones y cubrir oportunamente las necesidades de la empresa.

“En congruencia con el esquema de gobernabilidad recientemente aprobado por el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, para la conducción central y la dirección estratégica del suministro, la DCCI ha propuesto a PEMEX Gas ser el líder en la implantación del SRM en el resto del grupo PEMEX, bajo la premisa de contar con una solución única.

“En este contexto, el pasado 17 de junio de 2003, el Comité Directivo de Petróleos Mexicanos autorizó el Proyecto de implantación de la solución

¹⁰ “Mercado electrónico para el suministro de PEMEX Gas y Petroquímica Básica”, agosto de 2004.

SRM en Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios como estrategia del nuevo modelo único institucional de suministros.”

A pesar del “*Replanteamiento*” no prosperó el acuerdo directivo de implantación del SRM. Un año después, a mediados de 2004, habiéndose emprendido un viraje respecto a las prioridades establecidas en la estrategia inicial, el director del PRPS reconocía en la última parte del documento “Conclusiones de la fase 0 para el proyecto: Un SRM para un solo PEMEX”, que “lo único que estaba pendiente para seguir adelante con el desarrollo e implantación de la solución institucional SRM de SAP, es la obtención de los recursos presupuestales necesarios para tal efecto”. Esta afirmación se apoyaba en que el Comité de Inversiones coordinado por la Dirección Corporativa de Finanzas, previa evaluación, había acreditado la propuesta del PRPS de contratar la implantación del SRM como una inversión rentable.

En la presentación que realizó el director del PRPS indicó que las principales ventajas del proyecto de inversión presentado como “Propuesta de implantación de la solución SRM en Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios como estrategia del nuevo modelo único institucional de suministros”, serían:

- Establecer un nuevo modelo único institucional de suministros
- Capitalizar las oportunidades derivadas de la capacidad de compra de PEMEX
- Optimizar la calidad y oportunidad de los insumos requeridos por el grupo PEMEX
- Establecer un esquema de colaboración que permita el intercambio dinámico de información entre los usuarios, los compradores y los suministradores a fin de lograr:
 - a) Reducción del costo total de pertenencia de adquisición de bienes y servicios
 - b) Optimización de inventarios
 - c) Disminución de tareas repetitivas y duplicidad o multiplicidad de trabajo
 - d) Optimización del ejercicio presupuestal
 - e) Mejorar los controles internos que apoyan el Programa para la Transparencia y Combate a la Corrupción

En la presentación de la propuesta el PRPS indicaba que el proyecto de inversión ascendería a 65 millones de dólares, de los cuales se requerirían 11.5 millones de dólares en 2004 y 22 millones de dólares para el 2005 y la diferencia en los siguientes tres años de ejecución del proyecto, correspondiendo el 42% a costo de licenciamiento, 18% a costo de equipamiento y 40% a costo de los servicios de consultoría. Asimismo, que la recuperación de la inversión se realizaría en 49 meses desde el inicio del proyecto ya que se estimaba una tasa interna de retorno del 26% anual.¹¹

Aunque no se establecieron explícitamente en el acuerdo la cuota para cada organismo, se condicionó a obtener los recursos financieros mediante ahorros o cancelación de proyectos no prioritarios. Esa restricción, en realidad se transformó en un candado que nunca logró superar el PRPS ya que estaba fuera de su competencia el instrumentar decisiones para alterar las prioridades de los proyectos de inversión del Corporativo y de los Organismos Subsidiarios.¹²

Por su parte, los directivos de PGPB continuaron avanzando en la implantación del SRM, apoyando su estrategia en la definición de tres escenarios. Para el **primer escenario** la meta que se estableció fue realizar el “Envío y formalización de órdenes de surtimiento electrónicas al amparo de Contratos Abiertos”. Principalmente de:

- Bienes de uso recurrente, en contratos anuales o multianuales (sustancias químicas, equipo de seguridad, perfiles estructurales, papelería, etc.)
- Servicios fijos previamente pactados en contratos anuales o multianuales (servicios administrativos y generales, técnicos especializados, estudios ambientales).

¹¹ El acuerdo del Grupo de Inversión de Petróleos Mexicanos se emitió en los siguientes términos:

“El proyecto de la ‘Implantación de la solución SRM en Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios como estrategia del nuevo modelo único institucional de suministros’, queda acreditado por el Grupo de Inversión. Lo anterior condicionado al análisis, por parte de la Gerencia del Centro de Competencia del Corporativo, de las posibilidades de contar con *Hardware* disponible para la implantación del proyecto y por lo tanto tener un proyecto con menores gastos, y a que en una próxima reunión del Grupo de Inversión se discutirán y asignarán los montos que cada Organismo y el Corporativo deberán cubrir para la ejecución del proyecto”.

¹² Dicho acuerdo coincidió con la desaparición de la Dirección Corporativa de Competitividad y la renuncia de su director en mayo de 2004, hasta entonces patrocinador del Proyecto por acuerdo del director general de Petróleos Mexicanos, Raul Muñoz Leos.

- Servicios variables con base en catálogos pactados de partes y servicios en contratos anuales o multianuales (mantenimiento preventivo y correctivo a equipos dinámicos y estáticos, vehículos, control distribuido, etc.).

Para el segundo escenario la meta fue realizar el “Envío y formalización de pedidos en base a “Catálogos Electrónicos Pactados” (artículos 41 y 42 de la LAASSP) convenidos con proveedores primarios”. Principalmente de:

- Equipos y Refaccionamiento original.
- Servicios a equipos originales
- Contratos Marco de Servicios Técnicos Especializados (IMP, IPN, UNAM, COMIMSA, CIATEQ, CFE, IIE)
- Listas de Precios contenidos en los Contratos Preparatorios de ITS.

Para el tercer escenario¹³ la meta fue realizar las “Compras de bienes y servicios cuando no existía una sola fuente de abastecimiento, a través de concursos electrónicos de invitación a cuando menos tres personas, licitaciones públicas y adjudicaciones directas por monto máximo”. Principalmente de:

- Agregación de demanda de bienes y servicios con diversas opciones de suministro.
- Formalización de contratos fijos o abiertos con ejercicio anual o por más de un año.

Los principales beneficios que PGPB reconocía de la implantación del SRM eran los siguientes:

- Reducción de tiempos en los procesos de contratación
- Simplificación del proceso
- Automatización de actividades
- Eliminación de documentos requeridos que no agregaban valor al proceso
- Disminución en los niveles de inventarios
- Mejores precios
- Mayor tiempo para análisis de opciones del mercado

¹³ Con la implantación del tercer escenario, PGPB lograba establecer las herramientas tecnológicas y los procedimientos para operar el suministro en un ambiente de mercado electrónico.

La implantación del SRM en PGPB fue parte del proyecto integral denominado “Transformación e Innovación de la Cadena de Valor” (TICV) con el que se implantaron plenamente diversas soluciones de SAP que automatizaron los procesos, su interacción y administración.¹⁴ Con base a esta experiencia, en cuanto fue promovido el director general de PGPB, Marcos Ramírez, a director corporativo de operaciones en 2004, alentó la contratación del TICV y el SRM, buscando seguir con la misma estrategia experimentada al sistematizar los procesos en la Subsidiaria con las herramientas tecnológicas de SAP.¹⁵

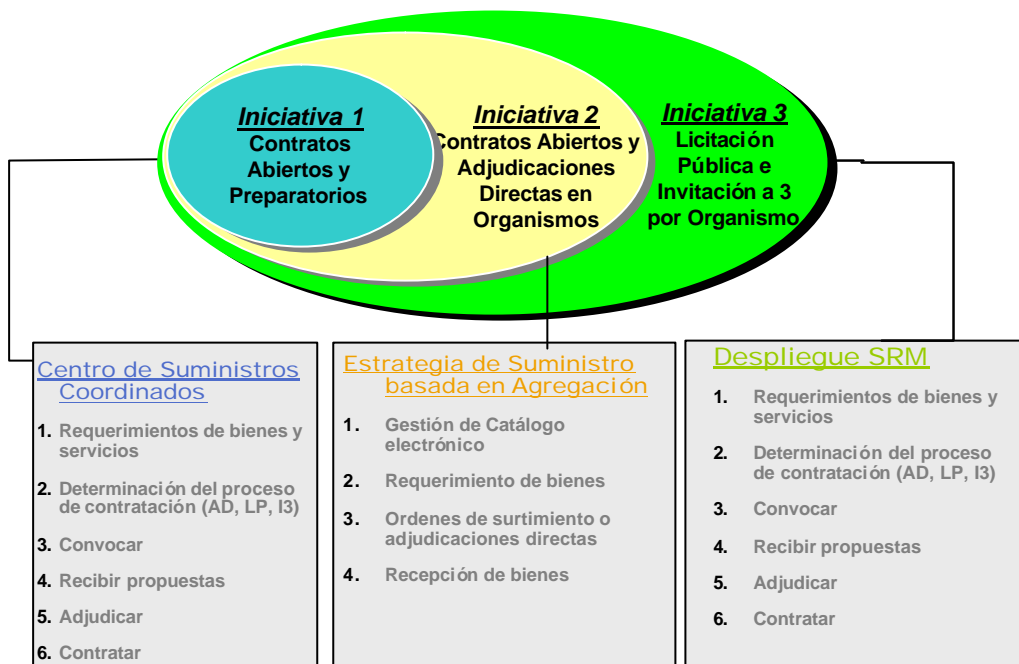
Para ello, se establecieron las siguientes premisas:

- Adoptar la administración por procesos en todo Petróleos Mexicanos.
- Implantar las estructuras y mecanismos de gobierno requeridos para habilitar la administración por procesos.
- Iniciar un proyecto hacia todos los Organismos de la industria petrolera estatal para la implantación del modelo de administración por procesos, en las siguientes áreas: Planeación, Finanzas, Recursos Humanos, Suministro, Mantenimiento, y Seguridad, Salud y Protección Ambiental.
- Tomar como modelo base el TICV de SAP (Transformación e Innovación de la Cadena de Valor) implantado en PEMEX Gas y Petroquímica Básica.
- Adecuar el modelo base a los requerimientos de los Organismos Subsidiarios en la medida de lo necesario, basándose en las mejores prácticas.
- El modelo base deberá quedar adoptado, modificado e implementado en julio del 2006, con la corresponsabilidad entre administradores de los procesos y responsables en los Organismos, a través del cuerpo de gobierno.

¹⁴ El costo de la implantación del SRM en PGPB ascendió a 12.5 millones de dólares.

¹⁵ Marcos Ramírez se desempeñó como director corporativo de operaciones de mayo de 2005 a diciembre de 2006. Durante este breve periodo la DCO se consolidó como la principal área normativa de Petróleos Mexicanos por la cantidad de procesos cuya administración había concentrado a través de su rol en la conducción del modelo de administración por procesos (mantenimiento, suministros, tecnología de información, seguridad y protección ambiental). Desde el periodo de 1993 a 1995, cuando la DCO fue dirigida por Adrián Lajous, esa dirección corporativa no se había visto fortalecida en la proporción a la que llegó nuevamente en 2006 bajo la dirección de Marcos Ramírez, funcionario petrolero que había comenzado a escalar a posiciones directivas fundamentales desde la reestructuración de los años noventa.

Gráfica 24
PEMEX: propuesta de estrategia de implantación del SRM



Fuente: Petróleos Mexicanos.

Los principales criterios que se establecieron para implantar el SRM de SAP eran los siguientes:

a) La transformación del proceso de suministro en PEMEX está basada en la optimización de la relación con sus proveedores que permita obtener los beneficios derivados de la colaboración entre las áreas usuarias, las áreas contratantes y los proveedores a lo largo de la cadena de valor que va desde la identificación de necesidades, la planeación de requerimientos, el diseño de especificaciones de productos y servicios, la participación en los procesos de selección de proveedores y los procesos operativos de compras incluyendo el envío de órdenes de suministro, entrega de bienes o servicios hasta el pago de facturas.

b) Para apalancar el valor de la relación con proveedores, se debe hacer más eficiente la planeación de suministros a fin de cambiar la actitud reactiva de la organización, a un esquema que permita contar con estrategias claras de suministro, así como con el establecimiento de negociaciones previas para las compras planeadas a partir de herramientas automatizadas, como el caso de los MRP's provenientes de sistemas de mantenimiento, operación o proyectos, así como habilitar las compras de autoservicio soportado por catálogos electrónicos para los bienes y servicios de uso recurrente, que cuenten con especificaciones estandarizadas y procedimientos rutinarios entre el usuario, el comprador y el proveedor.

La Subdirección de Suministro de la DCO, que desde 2004 no contaba con la organización y el personal suficiente para asumir la responsabilidad de coordinación de un proyecto de esta naturaleza y de las premisas arriba enunciadas realizó reuniones infructuosas con representantes de SAP sobre el plan para la implantación del SRM a nivel institucional, similar en cuanto a las fases y a los alcances de la implantación en PGPB, como se aprecia en la gráfica anterior.¹⁶ No obstante los anuncios que se hicieron trascender públicamente respecto al inicio de los trabajos institucionales para la implantación del SRM, cuando finalizaba la administración de Luis Ramírez Corzo en Petróleos Mexicanos en 2006, los responsables de las áreas de recursos materiales acordaron limitar su reconocimiento a la *necesidad de implantar una herramienta de mercado electrónico como parte de las mejores prácticas para posicionar a Petróleos Mexicanos como empresa de clase mundial.*

¹⁶ En 2006, a partir de una evaluación interna sobre el "Cumplimiento de los objetivos previstos en la implantación del sistema SAP", se cuestionó este plan respecto a SAP y se recomendó lo siguiente: "En el ámbito de suministros enfocarse más a la optimización del módulo MM, sus funcionalidades actuales y a la homogeneización y armonización de catálogos de materiales en el área médica. Una vez superada esta etapa, se estima conveniente que la Subdirección de Suministros analice la pertinencia de instalar nuevos módulos y funcionalidades como el SRM..."

Además, destacaban entre las más sobresalientes áreas de oportunidad respecto al módulo de Manejo de Materiales (MM) de SAP, las siguientes: a) Desconocimiento de los usuarios, superior al 50%, sobre la funcionalidad y el uso adecuado del módulo de Manejo de Materiales; b) Carencia de evaluación de la implementación de los módulos de SAP y del cumplimiento de los objetivos previstos; c) Insuficiente adecuación de la configuración del módulo MM a las necesidades de operación; d) Desconocimiento en niveles gerenciales de cómo utilizar SAP; e) Insuficiente apoyo de los niveles superiores para la solución de los problemas con el módulo MM.

El SRM de SAP constituía una evolución de los módulos de Manejo de Materiales (MM) de SAP R/3 para la administración de materiales que habían automatizado y vinculado las operaciones de las áreas contratantes, de las áreas de recepción y de pago desde mediados de los años noventa en el siglo pasado. Sin embargo, la ausencia de rectoría, control y seguimiento desde el Corporativo para operar con un solo modelo tecnológico, había determinado que el aprovechamiento de los módulos fuera parcial al afectarse su interoperabilidad por las múltiples adecuaciones que se realizaron en todos los Organismos de la industria petrolera estatal, ocasionando un aprovechamiento ineficiente de esa herramienta tecnológica.

La resistencia que volvía a reaparecer reflejaba desconfianza a la herramienta y a la capacidad de liderazgo de la Subdirección de Suministros. La desconfianza al SRM era resultado de la insuficiente claridad y confianza que percibían los responsables de las áreas de suministro de la industria petrolera respecto a la experiencia y logros que se conocían en PGPB, así como a la opacidad del costo beneficio de su implantación. Tampoco se reconocía capacidad de conducción y liderazgo a un área que carecía de personal experto y con vocación de coordinación.¹⁷

9. SUMA y el modelo petrolero del proceso de suministro

Después de un año de indefinición, en 2006 el Comité de Dirección de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios acordó iniciar la segunda fase del Modelo de Administración por Procesos y se instaló la Comisión Asesora del Proceso de Suministro.¹⁸

El diagnóstico del proceso de suministro que presentó la Comisión reveló que, no obstante operar con la misma normatividad externa e interna el modelo

¹⁷ Un requisito necesario para determinar la viabilidad de la contratación del SRM será contar con la evaluación del costo beneficio de la implantación del SRM de SAP en PEMEX Gas y Petroquímica Básica, la cuantificación de la rentabilidad de sus resultados en el proceso de suministro, así como la comparación de la oferta de SAP respecto a los costos y beneficios en otras empresas con implantaciones sistémicas similares.

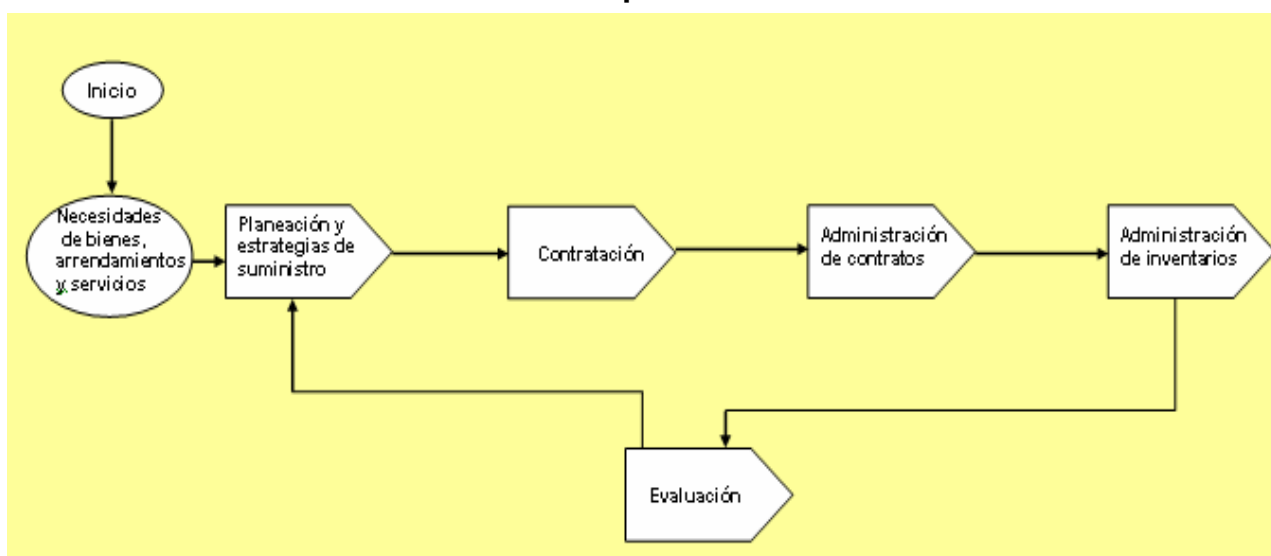
¹⁸ Dicha Comisión, integrada por representantes de de todos los organismos y con la asesoría de Neoris se avocó a la elaboración del “Diagnóstico de la situación actual del proceso de suministros en el Corporativo, Organismos Subsidiarios y Empresas Filiales”, a realizar Talleres para el diseño del “Estado futuro” de los procesos seleccionados y al diseño del “Estado futuro del Proceso de Suministro” a nivel macro, de proceso y subproceso.

implantado en el Corporativo y en los Organismos Subsidiarios era notoriamente heterogéneo, traduciéndose en criterios, procedimientos y prácticas distintas, impactando la calidad, oportunidad y precios de los mismos bienes contratados y, en general, del suministro. Este diagnóstico prácticamente era una copia de lo que había presentado el PRPS desde finales de 2001.

En la propuesta que se elaboró como “Estado futuro del Proceso de Suministro” para que fuera adoptado por el Corporativo y cada uno de los Organismos Subsidiarios se identificaron cinco procesos principales: 1) Planeación y estrategias de suministro, 2) Contratación, 3) Administración de contratos, 4) Administración de almacenes y control de inventarios y 5) Evaluación, como se observa en la gráfica siguiente.

Gráfica 25

PEMEX: estado futuro del Macro proceso de suministros



Fuente: Petróleos Mexicanos.

Esta propuesta de modelo, a la que se incorporó posteriormente el proceso de la *Negociación de contratos preparatorios* y que adoptaba el modelo de administración de CEMEX, tenía como objetivo establecer el modelo único para el suministro de la industria petrolera paraestatal mexicana.¹⁹ En efecto, los procesos seleccionados para el modelo petrolero eran parte de los que

¹⁹ Precisamente, el apoyo de consultoría a Petróleos Mexicanos lo proporcionaba NEORIS, empresa filial de CEMEX.

conformaban el *Cemex Way*, nombre con el que se reconocía al modelo de la empresa cementera.²⁰

Sin embargo, el éxito del *Cemex Way* no dependía exclusivamente de la organización e infraestructura tecnológica para cada uno de los procesos, en gran medida dependía de otras decisiones y acciones, especialmente relacionadas con la gestión y con la visión integral del negocio.²¹

Por ejemplo, en CEMEX:

- Alrededor del 70% de su abastecimiento se realiza a través de Convenios, lo que significa el control de más de 30 familias de bienes y servicios.
- Tienen habilitado un solo centro de negociación de los Convenios, el *Global Sourcing*.
- Instrumentan las negociaciones de los Convenios a través de una organización temporal conocida como *Commodity Teams*.
- Se identifica, planea y monitorea el abastecimiento a través de una organización permanente conocida como *Mesa Productiva*, integrada por representantes de las áreas usuarias solicitantes y del área de Abastecimiento.
- Se requiere de la corresponsabilidad del área de Mantenimiento, Abastecimiento e Inventarios para realizar la procura en los plazos programados para los paros de planta.
- Los representantes a la *Mesa Productiva* tienen perfil y reconocimiento de *Planificadores del abastecimiento* y atienden el día a día del suministro.
- Las obras y el abastecimiento derivado de presupuesto de inversión son administrados a través del mismo Modelo de Administración del Abastecimiento.

²⁰ Los procesos que soportaban al *Cemex Way* eran: 1) Planeación, 2) Negociación, 3) Compra, 4) Logística, 5) Inventarios, 6) Seguimiento, 7) Métricas y, 7) Evolución.

²¹ “En la década de los noventa, del siglo pasado, la empresa CEMEX se planteó como principal desafío mejorar la logística del suministro a sus clientes, más que dedicarse a mejorar el cemento moderno inventado en Inglaterra desde principios del siglo XIX. Para ello se promovió un ambiente de innovación, basado en: a) Estimular experimentos a lo largo de la organización, b) Seleccionar aquellos experimentos de mayor impacto y, c) Diseminarlos rápidamente a lo largo de la compañía.”. Véase, Alejandro Ruelas-Gossi, “Innovar en mercados emergentes: el paradigma de la T grande”, Harvard Business Review, America Latina, febrero 2004.

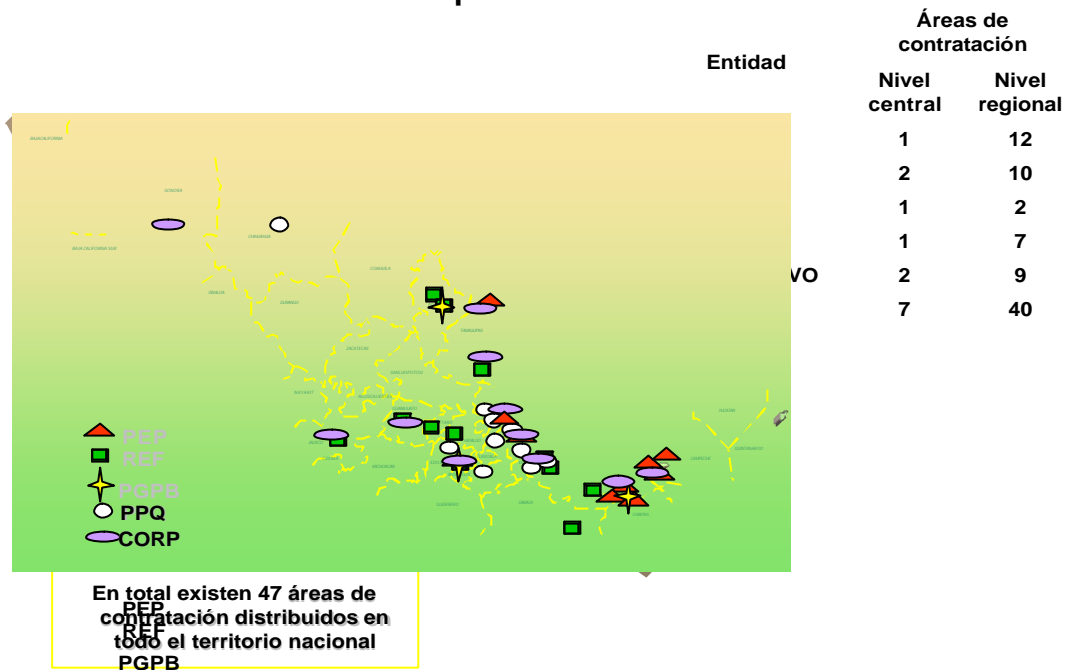
- Para implantar un Catálogo Universal, obligatorio para todas sus filiales independientemente del país en que se localizan, realizaron la depuración de 500 mil productos, depositaron en un solo recipiente de Internet los diversos catálogos para visualizarlos y, a través de un control centralizado autorizan las altas y bajas.
- Homologaron especificaciones.
- Aplican la metodología del abastecimiento estratégico a todos los bienes y servicios seleccionados para negociar Convenios.
- Los Convenios, en su mayor parte, son resultado de negociaciones directas, en menor medida de licitaciones y recurren al procedimiento de la *subasta inversa*²² para lograr menores precios de diferentes proveedores de un mismo producto o servicio.

Los elementos anteriores, determinantes para la gestión del *Cemex Way* mostraban la magnitud de las brechas existentes con las prácticas de las empresas petroleras mexicanas como resultado del marco regulatorio y de las prácticas corporativas de gestión. Algunas eran producto del marco regulatorio aplicable a las compras petroleras por realizarse con fondos públicos, por ejemplo, el margen que tenía Cemex para contratar la mayor parte de su suministro a través de Convenios, así como la subasta inversa, ya que en la medida que no necesita someterse a un marco jurídico gubernamental, tiene, como todas las empresas privadas, la flexibilidad para decidir lo que negocia directamente con sus proveedores o lo contrata mediante subastas inversas.

Sin embargo, como elementos determinantes adicionales de sus mejores condiciones de contratación estaban la planeación estratégica, el desarrollo de sistemas de información confiables, los catálogos únicos y depurados, el control y evaluación del proceso. Y, en particular, la gestión de las diferentes etapas del macro proceso de suministro sustentado con personal capacitado y con vocación hacia la coordinación de esfuerzos.

²² A través de este procedimiento, generalmente realizado por medios electrónicos y que no está reconocido en la legislación mexicana para las contrataciones públicas, se busca que los proveedores se enfrasquen en verdaderas y despiadadas guerras comerciales para ofrecer el menor precio a partir del conocimiento por el comprador del precio ofertado durante el tiempo de la subasta y seleccionar al ganador cuando llegan al límite más bajo de sus ofertas. Es condición para los participantes de que deberán cumplir con las especificaciones técnicas y el alcance de los bienes y servicios requeridos.

Gráfica 26
PEMEX: principales áreas de contratación de suministros y obra pública

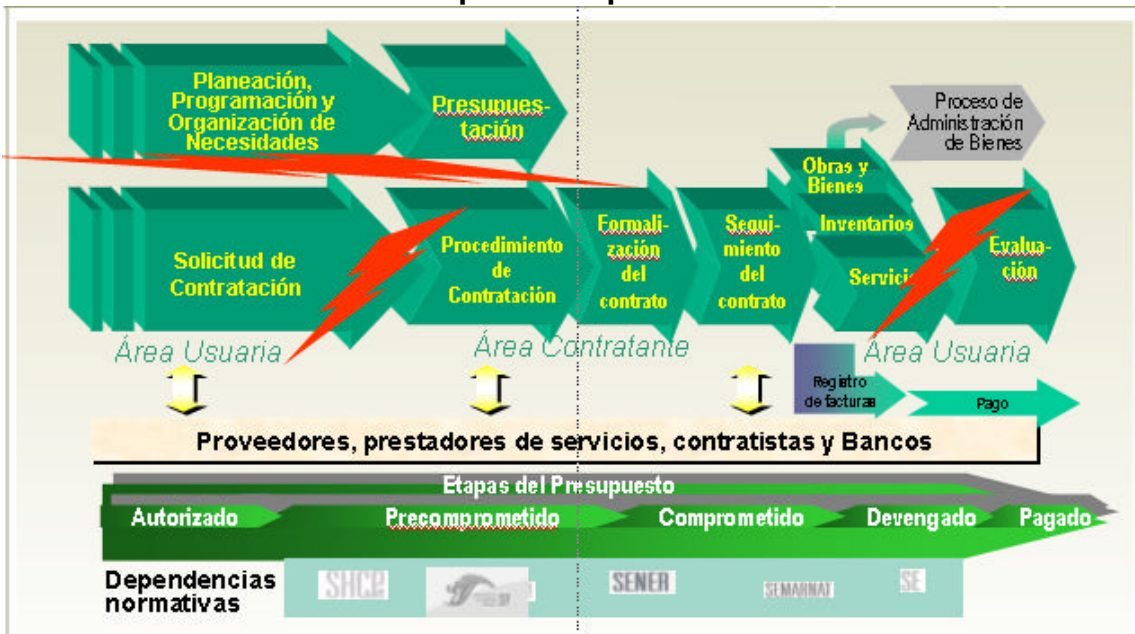


Fuente: Petróleos Mexicanos.

La interrupción que registró nuevamente el proyecto para establecer la administración por procesos, por el cambio de administración gubernamental y de directivos en Petróleos Mexicanos a finales de 2006, volvió a exhibir su débil arraigo institucional, la insuficiente claridad tanto en las metas como en los mecanismos de coordinación con la amplia y numerosa estructura organizacional existente, como se advierte en la gráfica anterior.

En la medida que todavía en 2006 SUMA seguía siendo un proyecto permanecían las rupturas en los diversos eslabones del proceso de suministro detectadas desde 2001 cuando se hizo el diagnóstico del proceso de suministro, como se observa en la gráfica siguiente. Dichas rupturas entre funciones claves continuaban generando una operación del proceso de suministro cuestionada por su eficacia, eficiencia y transparencia, alejado del proyecto inicial de lograr contribuir a que Petróleos Mexicanos se ubicara como una empresa de clase mundial.

Gráfica 27
PEMEX: descripción del proceso de suministro



Fuente: Petróleos Mexicanos.

Hasta 2006 continuaba vigente el reto de lograr la gobernabilidad integral del proceso de suministro de la industria petrolera mexicana.

El PRPS había identificado y presentado al más alto nivel directivo de Petróleos Mexicanos y de sus Organismos Directivos, por primera vez, un diagnóstico de las vulnerabilidades del proceso de suministro y sus causas. Sin embargo, las limitantes institucionales y errores estratégicos de sus líderes fueron un freno para implantar el rediseño del proceso de suministro y un nuevo modelo de gestión del negocio del suministro.

El SRM de SAP, implantado en PEMEX Gas y Petroquímica, siendo una herramienta tecnológica de vanguardia en materia de mercado electrónico, logró sistematizar, estandarizar y simplificar las operaciones y el control del proceso de suministro del organismo. Sin embargo, no lograron acreditar fehacientemente el costo-beneficio de su implantación ni justificar la dependencia tecnológica creciente con SAP y tampoco lograron establecer una sinergia con el reto de los organismos que se mostraban reacios al estilo autoritario de implantación y a las amenazas de subordinación.

Se repitió la historia reciente de que las estructuras organizacionales de gobernabilidad, propuestas a través del proyecto SUMA, al no lograr un reconocimiento normativo formal fueron generando mayores resistencias y evasiones entre los organismos para la coordinación en el proceso de suministro.

Las tres vías que se emprendieron de 2001 a 2006 evidenciaron la necesidad de empezar por redefinir normativamente el marco de coordinación y autonomía de los organismos, las leyes que regulaban la operación del suministro y el establecimiento de un liderazgo corporativo competente y capaz de crear sinergias para una eficiente coordinación.

CAPÍTULO VI. LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO Y SUS MECANISMOS EN LAS COMPRAS GUBERNAMENTALES

“La corrupción administrativa ha suplido a las empobrecedoras guerras fratricidas por la creciente ineficacia del aparato de la administración pública”¹

La herencia de prácticas corruptas en el México contemporáneo es muy antigua. Por ejemplo, la compra de los puestos públicos durante la época colonial condujo a funcionarios a considerar el cargo de administrador como un botín, por medio del cual buscaban recuperar, en el más corto plazo, su inversión y el mayor excedente posible. Tampoco con las guerras de independencia y contra la ocupación estadounidense y francesa en el siglo XIX y la revolución de principios del siglo XX, se lograron consolidar instituciones y relaciones institucionales maduras que propiciaran un desarrollo constante del país y que erradicaran la tradición venal en los cargos públicos.

En México, las compras gubernamentales se consideran como sinónimo de corrupción pues en la memoria de la sociedad permanecen constantes casos de enriquecimiento de funcionarios públicos vinculados a esa función y a la impunidad que ha impedido castigarlos. No obstante que las prácticas corruptas son diversas es posible identificar y encontrar las causas que las favorecen, a sus protagonistas y establecer medidas de prevención que erradiquen la impunidad.

1. La corrupción en México

Las reglas de transparencia y honestidad en las relaciones comerciales de intercambio de productos, de compra y venta de bienes y servicios, prácticamente fueron desconocidas en las sociedades colonizadas. “México es un país en que la venalidad ha sido el vicio característico de todos los depositarios de cualquier ramo de autoridad estatal”.² Desde un principio el coloniaje impuso un sistema de dominación en que prevaleció la venta de cargos públicos como un medio importantísimo para los ingresos del erario.

¹ Del discurso de José E. Iturriaga al recibir la medalla José María Luis Mora, en el Instituto Nacional de Administración Pública, *La Jornada*, 28 de enero de 2005.

² José María Luis Mora, 1974, p. 38.

“Trescientos años de coloniaje decidieron y siguen decidiendo nuestra historia”³, afirma José María Pérez Gay. Las principales críticas en ese largo periodo, testimoniadas en actas y pronunciamientos “no se concentraba tanto en la incompetencia de los funcionarios públicos como en su incontrolable rapacidad”.⁴ Precisamente, las tardías reformas borbónicas en el siglo XVIII, que pretendían ejercer el control total de las colonias y marginar a los criollos, se orientaban a poner fin a la corrupción administrativa. “Las reformas borbónicas buscaban liquidar la escuela de corrupción administrativa y política, el hábito ya muy acendrado de lucrar con el bien público”, lo cual representaba un obstáculo para el desarrollo económico. Para Pérez Gay, la lucha implacable que se emprendió contra la corrupción no fue por motivos morales, sino por simple eficacia y racionalidad.

La guerra de Reforma en el siglo XIX y la Revolución a principios del siglo XX, con diferentes intensidades y alcances, estuvieron marcadas por la búsqueda de erradicar la venalidad de los gobiernos dominantes. Posteriormente, la larga permanencia de un solo partido en el gobierno por más setenta años, propició la continuación de aquellas prácticas en que el cargo público era un medio de poder y enriquecimiento.

La corrupción a partir de cargos públicos ha mostrado prácticas persistentes. Mientras en el siglo XIX las principales fuentes de riqueza provenían de la explotación de la tierra y de la minería, así como por la especulación con las tierras acaparadas, las concesiones, los trámites de autorización y los permisos eran los mecanismos a que acudían los funcionarios públicos para enriquecerse por el manejo discrecional que imponían a su gestión. Durante la industrialización que atravesó el país en el siglo XX y el crecimiento de las actividades agrícolas, ganaderas y de los servicios, con una mayor regulación, la acción gubernamental estuvo fuertemente marcada por medidas discrecionales que permitieron en cada gobierno el súbito enriquecimiento de funcionarios públicos de distintos niveles.⁵

³ José María Pérez Gay, 2000, p. 29.

⁴ Idem, p. 30.

⁵ “Al ceñirse la banda presidencial el primero de diciembre de 1952, Adolfo Ruiz Cortines apuntando con el dedo índice a los miembros del gabinete de Alemán, señalaba la corrupción que había arrasado las arcas de la nación”. Idem, p. 44.

Hasta los años sesenta del siglo pasado aquellos funcionarios que se habían enriquecido mediante la corrupción y se incorporaban al medio empresarial buscaban mantener sus vinculaciones en la esfera gubernamental para beneficiarse de información privilegiada sobre proyectos, contratos, tarifas especiales o subsidios. En los años posteriores, en particular desde la década de los ochenta, los funcionarios que encabezaron activamente el proyecto de disminución del papel del Estado, sentaron las bases de un nuevo modelo económico de crecimiento más abierto, colocando a la nación más vulnerable a las fluctuaciones del mercado externo, a las políticas del gobierno de Estados Unidos y de los principales grupos de poder. Confirmando, con sus decisiones, una lejana percepción extranjera.⁶

Del grupo de funcionarios públicos que promovió la privatización de las empresas públicas o que endosó a las finanzas públicas la deuda del “rescate bancario” de 1994-1998, surgieron consejeros de instituciones en el extranjero o de empresas nacionales y trasnacionales que adquirieron empresas públicas mexicanas, coadyuvando con sus conocimientos a reforzar las estrategias de privatización o participando en proyectos multinacionales para integrar los mercados, encubiertos en la amenaza a la seguridad de Canadá, Estados Unidos y México.⁷ Esta nueva relación de los funcionarios públicos, era parte del distintivo impuesto por la globalización de los mercados.

Por ejemplo, posterior a la privatización de empresas de servicios estratégicos, como los ferrocarriles, en que el Estado había sido el propietario,

⁶ En 1924, Richard Lansing, secretario de estado del presidente de Estados Unidos Woodrow Wilson, le escribía: “México es un país extraordinariamente fácil de dominar porque basta controlar a un solo hombre: el Presidente. Tenemos que abandonar la idea de poner en la Presidencia mexicana a un ciudadano americano, ya que eso llevaría otra vez a la guerra. La solución necesita más tiempo: debemos abrir a los jóvenes ambiciosos las puertas de nuestras universidades y hacer el esfuerzo de educarlos al modo de vida americano, en nuestros valores y en el respeto al liderazgo de Estados Unidos.

“México necesitará de administradores competentes. Con el tiempo, esos jóvenes llegarán a ocupar cargos importantes y eventualmente se adueñarán de la Presidencia. Sin necesidad de que Estados Unidos gaste un centavo o dispare un tiro, harán lo que queramos. Y lo harán mejor y más radicalmente que nosotros”. Carta reproducida en *La Jornada*, 22 de marzo de 2005.

⁷ Dentro de este tipo de ex funcionarios públicos destacan Ernesto Zedillo, Pedro Aspe, José Córdova. El caso de Francisco Gil Díaz también fue relevante pues a pocos meses de haber terminado su gestión como secretario de Hacienda se incorporó como consejero de las oficinas internacionales de HSBC y de Avantel, empresa trasnacional de telecomunicaciones; confirmando que, con mayor frecuencia, se ha incrementado la incorporación en los más altos niveles de la administración pública de personajes formados con una concepción de gerentes de empresas, sin visión de estadistas.

apareció un ex presidente como consejero directo de sus consejos de administración.⁸ En otros casos, ante la férrea competencia entre las empresas suministradoras para ser beneficiadas discrecionalmente con información sobre el alcance y condiciones de implantación de cuantiosos proyectos con financiamiento externo, funcionarios y empleados se colocaron como consejeros, mediante la entrega de información de las condiciones previstas para los nuevos proyectos. O bien, asignando directamente las contrataciones sin la justificación legal establecida o modificando, tiempo después, las condiciones originales de la contratación.⁹

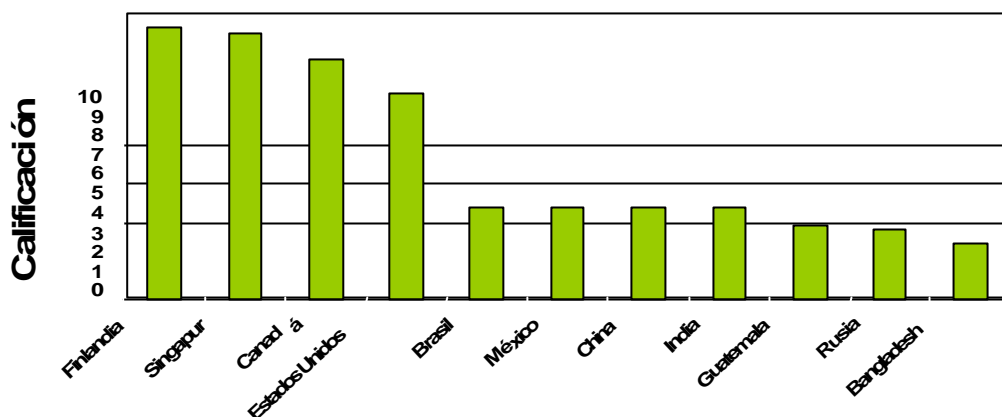
En la medida que estas prácticas y roles de funcionarios públicos, han trascendido a la opinión pública nacional e internacional, en medio de recurrentes e importantes crisis económicas y sociales, han contribuido a reforzar la percepción de México como uno de los países con mayor nivel de corrupción, como se aprecia en la gráfica siguiente.¹⁰

⁸ Fue el caso de Ernesto Zedillo Ponce de León.

⁹ En pocos casos han procedido denuncias y sanciones importantes. Entre las más importantes se encuentran las que presentan empresas transnacionales que no aceptan conformarse con las resoluciones ya que les representa pérdida de mercados. La mayoría de las sanciones, aun las dictaminadas por la Auditoría Superior de la Federación, quedan en sanciones menores, a lo más en “inhabilitaciones”, prácticamente sin éxito en la recuperación de lo defraudado de los recursos públicos. Ese fue el caso, por ejemplo, de Andrés Caso Lombardo que como director del Sistema de Transporte Colectivo en la Ciudad de México (METRO), recibió de la empresa francesa Alstom Internacional, entre 1994 y 2000, un monto de 800 mil dólares (destinándose 400 mil más para Antonio García Rojas, principal colaborador de él en el METRO y en Luz y Fuerza del Centro) para la adjudicación de un contrato -aun cuando ya estaba iniciada y suficientemente documentada la investigación de sus prácticas corruptas- fue designado como director de Luz y Fuerza del Centro, cargo para el que fue ratificado durante los primeros años del gobierno de Vicente Fox.

¹⁰“El marco jurídico general permitió y sigue permitiendo una administración pública penetrada desde arriba por la corrupción. Propicia el uso de los recursos públicos con fines políticos y personales, el enriquecimiento ilícito, la manipulación de la ley, el tráfico de información reservada y el comercio de influencias políticas...” Cuauhtémoc Cárdenas, *Un México para todos*, Ed. Planeta, México 2004, p. 120.

Gráfica 28
Percepción de corrupción en países seleccionados*



* En la escala de 0 a 10 significa que a menor valor mayor corrupción
 Fuente: Transparencia Internacional, 2006; www.transparencia.com

2. Mecanismos de corrupción en las compras gubernamentales

La búsqueda de satisfacción de una necesidad por parte de los individuos, de un conjunto de individuos, de un sector social, de una dependencia o entidad gubernamental o municipal, de las empresas privadas, genera una demanda de bienes y servicios para ser contratados en el mercado.

La demanda de bienes y servicios, generalmente, es la que detona, determina y regula la capacidad y la respuesta de los productores o prestadores de servicios. Por lo tanto, la elección, la frecuencia, los requisitos de operación, seguridad y eficiencia determinan la calidad, la cantidad y oportunidad de la demanda de productos o servicios.¹¹

Aquellos países en que la participación del sector público ha tenido un papel preponderante han registrado históricamente un mejor desarrollo de sus capacidades económicas, sociales y militares. En 1980, por ejemplo, el gasto público en los países de Europa registraba una participación de alrededor del

¹¹ “Por supuesto que las instituciones orientadas a la obtención de las ganancias y aquellas sin fines de lucro se guían por estructuras de incentivos diferentes. El sector privado elige producir bienes y servicios que le permitan obtener ganancias...
 “Las elecciones de organizaciones no lucrativas y el gobierno reflejan incentivos distintos de los de organizaciones privadas; los incentivos tienen que ver con el cumplimiento de objetivos sociales, sin que esto signifique hacer caso omiso de los precios, los costos y la racionalidad económica, pero la eficiencia se contrasta con el desempeño social y político de estas organizaciones...” José Ayala Espino, *Instituciones y economía*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1999, p. 111.

40% en el PIB y, en Estados Unidos, de 33%.¹² En 2002 las compras gubernamentales de bienes y servicios representaban más del 18% del producto interno bruto mundial, por tanto, *también* representan un factor determinante en los ciclos económicos nacionales e internacionales.¹³

Las contrataciones que se realizan con fondos públicos sea para adquirir un bien, contratar un servicio o una obra, las consideramos genéricamente como compras gubernamentales.¹⁴ La calidad y suficiencia de los servicios que las distintas instancias gubernamentales y públicas ofrecen y desarrollan, están determinados, generalmente, por el interés de los gobiernos de atender los requerimientos que favorecen a las actividades y a los sectores que representan prioridades para mejorar la operación y la condición competitiva de un país o de aquellos sectores sociales que tienen capacidad para reclamar mejores condiciones para sí.

La necesidad de justificar la aplicación de los fondos públicos orientó a todos los gobiernos a establecer regulaciones para su aplicación en las compras gubernamentales. Dichas regulaciones buscaron abarcar lo correspondiente al ámbito del procedimiento de la contratación y de las especificaciones técnicas. En gran medida, apoyándose en esas regulaciones, los países con mayor desarrollo económico establecieron barreras proteccionistas en beneficio de sus fabricantes nacionales, imponiendo restricciones a través de sus requerimientos técnicos, de sus sistemas de calidad y de sus condiciones de entrega.

¹² Gilberto Calderón Ortiz, *Estado, Gobernabilidad y Administración Pública*, Ed. Gernika, México 2002, p. 101.

¹³ “En 1998, para los países de la OCDE el porcentaje de las compras gubernamentales representaba el 19.96% de su producto interno bruto (4,733 billones de dólares) y para los países fuera de la OCDE el porcentaje era de 14.48% (816 billones de dólares).” Auriol, Emmanuelle, “Corruption in procurement and public purchase”, Groupement de Recherche en Economie Quantitative d’Aix-Marseille, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales Universités d’Aix-Marseille II et III, october 28, 2005.

¹⁴ En Mexico, el gasto que es regulado para su contratación por la Ley de Adquisiciones, se refiere al establecido en los capítulos 2000, 3000 y 5000 del clasificador por objeto del gasto para la Administración Pública Federal. Los dos primeros capítulos mencionados corresponden al gasto corriente para la adquisición de materiales y suministros y servicios generales requeridos para el funcionamiento normal y las actividades administrativas y de operación de las dependencias y entidades. El capítulo 5000, conforme al clasificador, corresponde a gasto de capital para la adquisición de bienes muebles e inmuebles requeridos para la ejecución de obras de infraestructura, y demás gastos en programas y proyectos de inversión que contribuyan a incrementar los activos fijos, necesarios para la prestación de los bienes y servicios públicos.

Las estrategias de los principales países desarrollados para aumentar su competitividad, especializándose en determinados nichos del mercado de productos y servicios a escala internacional, o con una industria militar altamente demandante de productos con tecnologías de punta, fue provocando transformaciones inéditas en los mecanismos de realización y proteccionismo de las compras gubernamentales a nivel internacional. En efecto, en la práctica, los principales países desarrollados no han respetado sus propios acuerdos cuando como bloques económicos se han sentido amenazados, como evidenciaron las constantes disputas entre Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y Japón.

Sin embargo, dichos bloques se unificaron para imponer a los países con menor desarrollo disposiciones que colocaban a sus empresas nacionales en condiciones más desventajosas. Precisamente, en el Acuerdo sobre Contratación Pública que aprobó la OMC en 1994, los países miembros se obligaron a lo siguiente:

- a) La necesidad de un marco multilateral efectivo de derechos y obligaciones con respecto a las leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas relativos a la contratación pública, con miras a conseguir la liberalización y la expansión cada vez mayor del comercio mundial y a mejorar el marco internacional en que éste se desarrolla;
- b) Que las leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas relativos a la contratación pública no deben ser elaborados, adoptados ni aplicados a los productos, los servicios o los proveedores extranjeros o nacionales de forma que se proteja a los nacionales, ni deben discriminar entre los productos, los servicios o los proveedores extranjeros;
- c) Que es conveniente lograr que las leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas relativos a la contratación pública sean transparentes¹⁵.

A consecuencia de estos candados se han presentado las siguientes características del gasto público en las operaciones de compra en países de menor desarrollo. Por un lado, el gasto registró una marcada desaceleración respecto al nivel de crecimiento de las necesidades en cada país, en cada localidad, en la infraestructura de las ciudades y, por lo tanto, en el bienestar de

¹⁵ Organización Mundial de Comercio, *Government Procurement Act*, 14 de abril de 1994.

los sectores mayoritarios de la población¹⁶. Por otro, se fue dando prioridad a las contrataciones integrales de bienes y prestación de servicios *Just in time*, para reducir la responsabilidad de la administración pública en el proceso de suministro y eliminar almacenes, delegando en los proveedores y contratistas la responsabilidad integral de los proyectos y la administración de los inventarios para mejorar la eficiencia del proceso y por ende reducir costos. El tercer impacto se ha venido expresando en un desplazamiento de la planta laboral de profesionistas, técnicos y trabajadores con contratos permanentes para actividades de ingeniería, investigación, operación y mantenimiento o de otros tipos de servicio por las contrataciones denominadas “*outsourcing*”. Debilitándose, de este modo, el empleo en las empresas y dependencias gubernamentales.

La reducción de plazos del ciclo de las ganancias, ha impuesto un mayor dinamismo a las relaciones comerciales privadas y públicas. Adicionalmente, la exigencia creciente a los gobiernos en presentación de resultados, ha impuesto la necesidad de mayor control de las operaciones de contratación y, también, una reducción en los plazos de contratación. La aplicación de *Internet* en las operaciones de logística en el abastecimiento del ejército de Estados Unidos, en la década de los setenta del siglo pasado, provocó una revolución en el manejo de información y de comunicación entre proveedores y compradores. De ser un medio para consultas de información, *Internet* evolucionó en un medio para realizar operaciones electrónicas de compra.¹⁷

En las últimas décadas diversas empresas que comercializan tecnología de software han evolucionado en soluciones electrónicas que prácticamente están permitiendo automatizar todo el proceso del abastecimiento. Es decir, la organización y movilización de volúmenes gigantescos, diversos, dispersos y remotos de productos se realiza a través de un manejo simplificado de la información. Las tecnologías de información hoy facilitan: a) analizar patrones

¹⁶ En su Informe de 2003, el Banco Mundial reconoce una disminución de la inversión de 30% en infraestructura en América Latina.

¹⁷ “El Ministerio de Defensa de los Estados Unidos auspició la iniciativa para el desarrollo de Internet como un proyecto especial de ARPA (Advanced Research Projects Agency, Agencia de Proyectos de Investigación Avanzada). El propósito original del proyecto fue unir varios sistemas de computación distribuidos en regiones dispersas geográficamente, para compartir la información académica, científica y militar”. Craig Fellenstein y Word, Ron, *E-commerce*, Ed. Prentice Hall, México 2000, p. 2.

de aprovisionamiento y tendencias del mercado; b) consolidar globalmente necesidades de aprovisionamiento; c) evaluar la capacidad de los proveedores para mejorar los niveles de calidad y los tiempos de entrega; y, d) controlar los procedimientos de contratación y su documentación.

Este avance tecnológico está originando una presencia dominante de empresas que disponen de la infraestructura suficiente para participar en los mercados electrónicos. La posibilidad de mayor acceso a la información y de una relación inmediata entre los contratantes y los proveedores, favorecida por las operaciones electrónicas, esta beneficiando crecientemente a grupos monopólicos. Sin embargo, debido a la débil infraestructura y mecanismos de control, se abrió aun más la puerta a intermediarios con membretes de empresas concesionados, sin capacidad para proveer los requerimientos gubernamentales pero con presencia para cotizarse en los mercados financieros internacionales como ejemplificó, entre otros, el caso fraudulento de la empresa estadounidense Enron.¹⁸

En las compras gubernamentales prevalecen diversas prácticas discrecionales entre los funcionarios públicos, principalmente los que están vinculados a la *determinación* de los requerimientos, las *especificaciones*, la *contratación* y la *administración* del contrato.¹⁹ Cuando los domina la

¹⁸ “Enron se convirtió en un jugador político importante cabildeando a favor de la desregulación eléctrica. En 1997 adquirió la compañía Portland General Electric Corp. por 2,000 millones de dólares y, para finales del año, la división llamada Enron Capital and Trade Resources era el mayor comprador y vendedor de gas y electricidad. Los ingresos crecieron de 2,000 a 7,000 millones de dólares y el personal de la división de disparó de 200 a 2,000 empleados.

“Utilizando el mismo concepto, estaban listos para crear un mercado para cualquier cosa que alguien estuviera dispuesto a comerciar, y así, Enron comenzó a ofrecer a sus clientes la posibilidad de cubrirse contra riesgos de movimientos adversos de precios, en una variedad de productos que incluían acero y carbón.

“Con el tiempo empezó a diseñar contratos cada vez más variados y complejos. Los clientes podían asegurarse contra todo tipo de eventualidades, como subidas y bajadas en las tasas de interés, cambios de clima, bancarrota o la imposibilidad de pago de un cliente. Al final de los noventa, el monto de estos contratos financieros sobrepasaban por mucho los contratos de entrega de productos.” Véase, *Enron: la historia*, Luis H. Soní Samperio y Taracena Figueroa, Enrique, Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa (IPADE), octubre 2002.

Desde 1985 hasta el 2000, Enron había sido auditada externamente por Arthur Andersen, empresa de consultoría que cobró su complicidad en los fraudes con sobrefacturación de sus servicios.

En julio de 2006 murió de un ataque al corazón Kenneth Lay, fundador de Enron, acusado de fraude y conspiración por el colapso de la compañía de energía y enfrentado a un proceso que podía haber terminado en una sentencia de 165 años de cárcel.

¹⁹ Estas prácticas no son exclusivas de funcionarios y empleados que participan en las compras gubernamentales en México. En un texto titulado “Señales de alarma: Indicadores de posible fraude o corrupción” del *Informe anual 2004 sobre las investigaciones y sanciones*

concepción de ejercer el cargo como un negocio privado se inclinan a favorecer a determinadas empresas, aceptan sobornos para proporcionar información sobre proyectos o compras en proceso de autorización, se confabulan para orientar las especificaciones técnicas y solapan la autorización de contrataciones mediante adjudicaciones directas en lugar de privilegiar las licitaciones públicas o francamente practican el cohecho para asignar a proveedores y contratistas que habían cumplido con los requisitos marcados por la Ley. Otra clase de compradores o participantes en el proceso ejercen su función, practicando la corrupción a “menor” escala. Por ejemplo, condicionando la recepción de la documentación de los suministradores que participan en los concursos, traspapelando la documentación de los contratos, retrasando las visitas de inspección para negociar las fechas de liberación de las entregas, solicitando en los almacenes documentación no establecida en el contrato o revisando lentamente el material entregado para agotar el horario establecido, etc.

En la selección de los proyectos a contratar y en las especificaciones técnicas es donde se concentra la mayor cantidad de actos de discrecionalidad dentro del proceso de contratación. En el caso de los proyectos seleccionados la discrecionalidad se deriva del ocultamiento que se practica respecto al

relacionadas con casos de conducta indebida del personal y actos de fraude y corrupción en proyectos financiados por el Banco Mundial, se señala: “Son casos comunes de fraude y corrupción en proyectos de desarrollo: a) sobornos y comisiones; b) colusión en licitaciones y, c) fraude. Los sobornos o comisiones ilegales se utilizan para obtener contratos o se exigen para lograr el pago de facturas subsiguientes, en cuyo caso pueden consistir en pagos de facilitación de resultados. Las situaciones de colusión en licitaciones –entre todos los oferentes o, lo que es más frecuente, entre funcionarios de proyectos por un lado y oferentes por otro– consisten en la realización de pagos a determinados perdedores para que toleren la colusión. Estas situaciones salen a la luz en forma de adjudicaciones rotatorias en una serie de licitaciones consecutivas o concurrentes.

“En forma más amplia, son indicios de manipulación de licitaciones por parte de oficiales de proyectos: el establecimiento de especificaciones demasiado estrechas o vagas para las licitaciones; requisitos de precalificación carentes de razonabilidad; la fijación de un plazo injustificadamente breve para presentar ofertas; la selección de un oferente cuyo precio no sea el más bajo, el hecho de que la selección de un oferente sea seguida por órdenes de cambio que incrementen el precio o el alcance de los bienes y servicios; la descalificación del oferente ganador por razones cuestionables, y la realización de una nueva licitación; precios persistentemente altos en las ofertas; el hecho de que en las licitaciones participen los mismos (y escasos) oferentes; aparentes conexiones entre oferentes, etcétera.

“Son indicios de fraude en el periodo de ejecución del contrato; una labor de escasa calidad; pruebas o inspecciones que revelen repetidas fallas; demoras o negativas a autorizar pruebas o inspecciones, y quejas de los usuarios”.

alcance, a las fechas de ejecución y a los gastos previstos.²⁰ En el caso del manejo discrecional de las especificaciones técnicas, la cantidad y variedad de prácticas parecieran infinitas. La más elemental, pero no menos importante y repetitiva, es aquella en que a través de las especificaciones técnicas sobre capacidad, resistencias, disponibilidad, normas técnicas, etc., se elabora el “retrato hablado” de una única empresa o contratista que lo puede suministrar. Otra es modificar arbitrariamente valores de resistencia o desempeño de equipos o materiales más allá de los límites de presión o de la carga operativa a que estarán realmente sujetos y que están establecidos en las normas técnicas autorizadas.

Otra es esgrimir requisitos en diseños de fabricación de materiales para beneficiar a empresas con materiales con características iguales pero más costosas.²¹

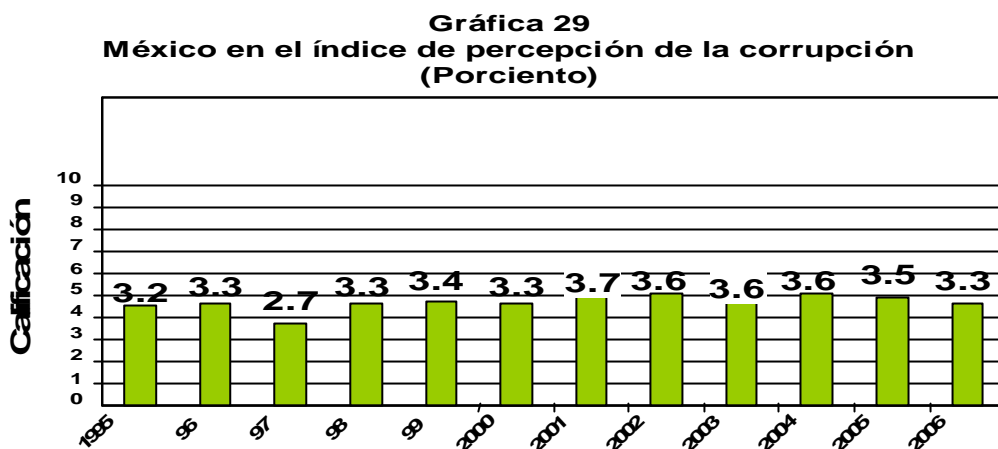
Otra, que ejemplifica, a muchos otros casos, es lo que se realiza en el equipo de seguridad, sea calzado o ropa de trabajo. No obstante ser productos que se han demandado por décadas, algunas áreas usuarias solicitantes se confabulan con determinados proveedores para que las especificaciones de materiales sean el “retrato hablado” de un solo fabricante. Se establecen condiciones de entrega y de inspección que encarecen excesivamente el costo de los bienes, ya sea porque se asocia la entrega de diversos materiales o equipos de seguridad o por las cantidades de entrega en localizaciones y centros de trabajo, alejados y con una reducida demanda. Ocasionando costos adicionales, pérdidas en calidad e incertidumbre en el suministro por las inconformidades que originan.

Estas prácticas, arraigadas en el ámbito de las compras gubernamentales, han sido determinantes para contribuir a que prevalezca la percepción, como

²⁰ El manejo desordenado y extemporáneo en las autorizaciones presupuestales genera un efecto en cascada, aprovechado por quienes hacen uso discrecionalmente del conocimiento sobre las fechas y plazos en que efectivamente estarán disponibles los recursos para los proyectos. Otro efecto adicional de las autorizaciones extemporáneas es que llega a provocar la cancelación de proyectos o la adquisición de bienes necesarios o estratégicos para no incurrir en subejercicios que serán “castigados” con autorizaciones presupuestales inferiores en los años siguientes. La práctica, hecha costumbre por la SHCP de autorizar diez o más modificaciones al presupuesto originalmente autorizado por el Legislativo, es un obstáculo para la planeación ya que las metas iniciales se van modificando sucesivamente en el año, impidiendo medir la eficacia del proceso.

²¹ Este fue el caso del veto a la tubería para transportación de crudo tipo “Maya” fabricada con costura helicoidal, como se analizará en detalle.

se aprecia en la gráfica siguiente, de que la corrupción domina todos los ámbitos de las actividades del sector público y privado en México.²²



Fuente: Transparencia Internacional, 2006; www.transparency.com

3. Corrupción y transparencia en el proceso de suministro de la industria petrolera en México

Vicente Fox, al inicio de su gobierno, afirmaba que “la corrupción ha dejado exhausta la credibilidad social del gobierno” y era “indispensable combatirla a fondo”.²³ Por lo tanto, planteó como objetivo “abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y desempeño de la Administración Pública Federal, erradicar la corrupción y la impunidad y garantizar un desempeño transparente, honesto y ético de los servidores de la Administración Pública Federal, permitir acortar tiempos para alcanzar metas y

²² En las compras realizadas en el ejército y la armada de México se presentan prácticas similares bajo la justificación de estar relacionadas con la seguridad nacional. Ello, desde luego, no es privativo del ejército mexicano. En relación a las compras del ejército de Estados Unidos, el “Congreso ha tenido mayor interés con respecto al valor máximo recibido del dinero pagado por la defensa a los vendedores; el mismo Departamento de Defensa estimó que el trabajo de pacotilla hecho por los contratistas de la defensa adicionan, en todo, del 10 al 50% del costo de muchos sistemas de armas”. Véase, Leenders, Michael, *Administración de compras y materiales*, Ed. CECSA, México, 2000, p. 588. En el mismo estudio, comparando el periodo de 1980 y 1982, se afirmaba que de 15,000 partes de un motor de un avión de la fuerza aérea, el 65% de las partes se incrementó en más del 50%, 4,000 de los precios de las partes se incrementaron hasta en 500% y algunas piezas tuvieron un incremento superior al 1,000%.

²³ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

optimizar los resultados en beneficio de toda la ciudadanía mediante la promoción de cultura de la legalidad”.²⁴

Esa percepción también era compartida por el director general de Petróleos Mexicanos ya que desde “...el *boom* petrolero de fines de los años setenta se apoderó de la industria un fantasma, imaginario en ocasiones y en ocasiones real: la corrupción y, como su consecuencia primera, la desconfianza. La reacción natural fue vigilar y regular, prevenir y perseguir. Como resultado de todo ello, una de las entidades públicas cuyo desempeño es ahora más lento e ineficiente es PEMEX.”²⁵

Para dar cumplimiento a la reorientación en Petróleos Mexicanos del programa por procesos para la transparencia y combate a la corrupción de finales de 2001, se responsabilizó a la Dirección Corporativa de Competitividad e Innovación la coordinación institucional del programa y, a través del grupo del Proyecto de Rediseño del Proceso de Suministro (PRPS) la coordinación específica de la Macro función de adquisiciones.²⁶ En la medida que el rediseño propuesto del proceso de suministro empataba con las políticas gubernamentales de transparencia en procesos estratégicos y críticos, se seleccionaron algunas de sus acciones para darles seguimiento en el marco del programa institucional de transparencia y combate a la corrupción y, al mismo tiempo, fortalecieran al Proyecto.

Entre las primeras acciones que se realizaron en 2002 fueron una encuesta externa y otra interna para medir la percepción de los suministradores y de los usuarios sobre el proceso de suministro en la industria petrolera estatal. En esta primera medición los resultados fueron relevantes. El 40% de los proveedores y contratistas nacionales y extranjeros, como se aprecia en la gráfica siguiente, consideraban a PEMEX como una empresa *totalmente*

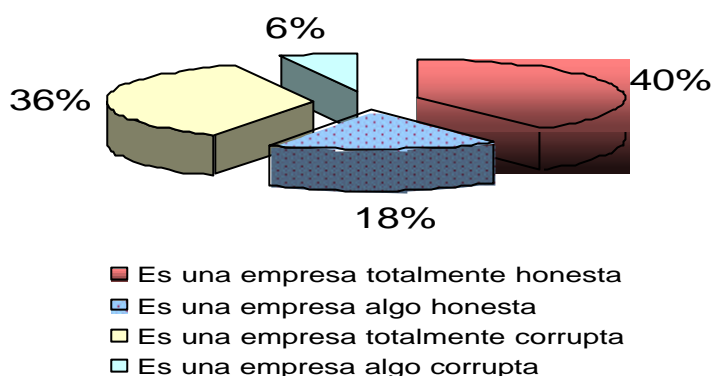
²⁴ Reglas de Operación de la Comisión General Directiva para la Transparencia y Combate a la Corrupción en Petróleos Mexicanos, Organismos Subsidiarios y Empresas Filiales, 2002.

²⁵ Raúl Muñoz Leos, ob. cit., p.103.

²⁶ “En cumplimiento a los compromisos del Ejecutivo Federal, el 30 de agosto de 2001, el Secretario de Energía y el Director General de Petróleos Mexicanos presentaron al titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo el Programa para la Transparencia y Combate a la Corrupción de Petróleos Mexicanos, en el que se estableció como una de las estrategias la constitución, integración y funcionamiento de la Comisión General Directiva para la Transparencia y Combate a la Corrupción en Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, dicha Comisión quedó instalada e integrada el 19 de noviembre de 2001.” *Ibíd.*

honesta, el resto no.²⁷ La encuesta externa confirmó que uno de los principales problemas de discrecionalidad y corrupción en las áreas usuarias y contratantes era la *escasa e inoportuna* información sobre las contrataciones, dando lugar a un manejo discrecional en todos los niveles de las organizaciones de compra.

Gráfica 30
PEMEX: Percepción de corrupción 2002



Fuente: Petróleos Mexicanos

Para 2003, en la segunda encuesta, la empresa Berumen formuló la pregunta sobre el mismo tema en los siguientes términos: “Si pensamos globalmente en la relación de trabajo que han mantenido con PEMEX, usted considera ¿que es una empresa honesta o corrupta?”.²⁸ El resultado fue que el 85% consideró a PEMEX como una empresa honesta y el 15% como una empresa corrupta. Contradictoriamente, en la misma encuesta los encuestados revelaban que las preferencias en PEMEX con algunos proveedores habían aumentado de un 12% en 2002 a un 42% en 2003.

Para 2005, con la pregunta formulada en los siguientes términos: “¿considera que en su relación con PEMEX ha recibido un trato honesto de los

²⁷ Los resultados fueron presentados en la reunión de evaluación, presidida por Raúl Muñoz Leos, de la Comisión General Directiva del Programa de Transparencia y Combate a la Corrupción en Petróleos Mexicanos, Organismos Subsidiarios y Empresas Filiales de 2002. En la reunión se reconoció que el reto era gigantesco ya que se había detectado que la desconfianza prevaleciente no era distinta a los estándares de percepción que Transparencia Internacional había registrado para México.

²⁸ Berumen, en su reporte sobre la encuesta de 2003, dejó registrado que “por indicaciones de PEMEX” solo se tomó la escala de una “empresa honesta” y una “empresa corrupta”.

funcionarios y empleados?”, el 90% y el 84% de los proveedores nacionales y extranjeros, respectivamente, declararon que sí habían recibido un trato honesto. También en 2006, el 90% de los suministradores encuestados expresaron haber recibido un trato honesto de los empleados y funcionarios de Petróleos Mexicanos.

Tabla 4
Petróleos Mexicanos: percepción de honestidad*
(Porcentaje)

	2002	2003	2004	2005	2006
Empresa honesta**	40	85	87	90	90
Empresa algo honesta	36				
Empresa algo corrupta	18				
Empresa corrupta	6	15	13	10	10
Base: número total de entrevistas	403	415	842	1287	1094
Empresa que realizó la encuesta	IPSOS-Bimsa	Berumen	Investigación y Comunicación, S.A. (Cinco)	Berumen	Investigación y Comunicación, S.A. (Cinco)

* Las encuestas se realizaron a proveedores y prestadores de servicios del Corporativo, Organismos Subsidiarios y Empresas Filiales.

** En 2002 la pregunta se refería a la relación con una “*Empresa totalmente honesta*”.

Fuente: Petróleos Mexicanos.

Los resultados de las encuestas, como se registra en el cuadro anterior, mostraban un viraje *extremadamente favorable* en la percepción externa sobre las prácticas de corrupción de Petróleos Mexicanos, en comparación a 2002.²⁹ No obstante, ese viraje estaba determinado por la presión que ejercía la

²⁹ Desde 2003, la Comisión General Directiva del PTCC de Petróleos Mexicanos reconoció una metodología para construir un índice específico de transparencia para la empresa. En la presentación de la metodología se afirma que el “Índice de Percepción de Transparencia (IPT) se diseñó considerando la satisfacción total de los usuarios, en un modelo tridimensional, en el que la base está representada por la forma en que se perciben las reglas del juego y su aplicación, y la altura corresponde a la imagen de honestidad que se tiene”. Utilizando esta metodología se han obtenido resultados a “nivel de excelencia” para el Índice de percepción total (IPT) del proceso de adquisiciones con valores de 5.7% en 2002, 4.9% en 2003, 6.1% en 2004 y 15.2% en 2005. Sin embargo, los valores anteriores no han logrado ser comparables con los resultados de algún otro organismo similar a nivel nacional o internacional o de los manejados por Transparencia Internacional.

distinta formulación de la pregunta, ya que la empresa encuestada debía reconocer su percepción abiertamente.

Los resultados de 2002, en que el 40% de los entrevistados reconocía a Petróleos Mexicanos como una “*Empresa totalmente honesta*” se ubicaban más en una línea de comparación con el nivel de 3.5 (en una escala de diez) que registraba Transparencia Internacional para México. Aun más, los resultados de las encuestas externas posteriores contrastaban notoriamente con la “Encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial” realizada por el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado en 2005 al presentar a PEMEX, después de la Policía Federal Preventiva, como la institución menos honesta de la administración pública.³⁰

En las propuestas que recogieron las encuestas externas, los suministradores además de unificarse en demandar la erradicación del trato preferencial a “recomendados”, reclamaban cambios en los siguientes rubros:

- **Normatividad**

- Simplificar la normatividad

- Mejorar bases de licitación

- Mejorar modelos de contratos

- **Proceso de contratación**

- Ampliar los tiempos del proceso

- Simplificar requisitos

- Reducir la cantidad de trámites

- Agilizar los trámites

- Disminuir cantidad de documentación

- **Plazos de entrega**

- Mayor tiempo de entrega

- Plazos más accesibles

- **Políticas de pago**

- Agilizar los pagos

- Agilizar trámites en facturación y recepción

³⁰ En 2002, en la encuesta realizada por el mismo Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, se ubicaba a PEMEX como institución menos honesta que la Policía Federal Preventiva, la Procuraduría General de la República, el Instituto de Protección al Ahorro Bancario y Aduanas.

- **Inspección**
 - Capacitar al personal
 - Atención y resultados oportunos
- **Información**
 - Difundir información actualizada
 - Difundir información clara y suficiente
 - Mejorar calidad y claridad de especificaciones técnicas
 - Difundir uso de Internet para consultas de pagos
- **Mecanismos de apoyo**
 - Mejorar información de apoyo a pequeñas y medianas empresas
 - Dar capacitación
- **Inconformidades**
 - Menor tiempo para realizar reclamos
 - Acelerar tiempos de aclaraciones
 - Mejor atención y soluciones
- **Personal**
 - Mejor trato
 - Mejor atención y disponibilidad
- **Honestidad**
 - Erradicar sobornos y trato preferencial
 - Equidad en la selección de suministradores
 - Mejorar la transparencia de los dictámenes
 - Mejorar la transparencia en las áreas de licitación

Estas propuestas no generaron programas de trabajo *específicos* ni el compromiso en las áreas vinculadas al proceso de suministro para dar una respuesta y el seguimiento de su atención. Sin embargo, contribuyeron a establecer el marco de las iniciativas que bajo la coordinación del PRPS, todos los organismos de Petróleos Mexicanos seleccionaron para diseñar el inicial programa de transparencia y combate a la corrupción en el proceso de suministro. Siendo las siguientes las más relevantes:

Programa de revisión previa de bases de licitación³¹

³¹ Desde 2003, en base a la “Guía metodológica de revisión previa de bases de licitación”, elaborada por el PRPS, se asumió el compromiso en el Corporativo y los Organismos Subsidiarios de realizar dicha revisión previa sobre todo para contrataciones consolidadas,

- Convenios de colaboración para la transparencia con cámaras industriales, instituciones de educación superior y colegios de profesionistas
- Participación de testigos sociales en procesos licitatorios
- Elaboración de un Código de Conducta
- Creación y seguimiento de una base de datos de inconformidades
- Estandarización de bases de licitación
- Publicación en el portal de PEMEX del calendario de licitaciones

Esas iniciativas, puestas en práctica desde 2001, eran una respuesta parcial de la administración a la demanda de dar transparencia a las contrataciones en la industria petrolera y disminuir las inconformidades que provocaban constantes parálisis en los procesos de contratación y un suministro inoportuno. De forma similar a lo que acontecía en las compras gubernamentales las principales etapas del proceso de suministro de Petróleos Mexicanos en que los suministradores presentaban más del 85% de sus inconformidades eran: a) la evaluación técnica, b) el fallo, c) la apertura económica, d) la junta de aclaraciones y, e) las bases de licitación.³²

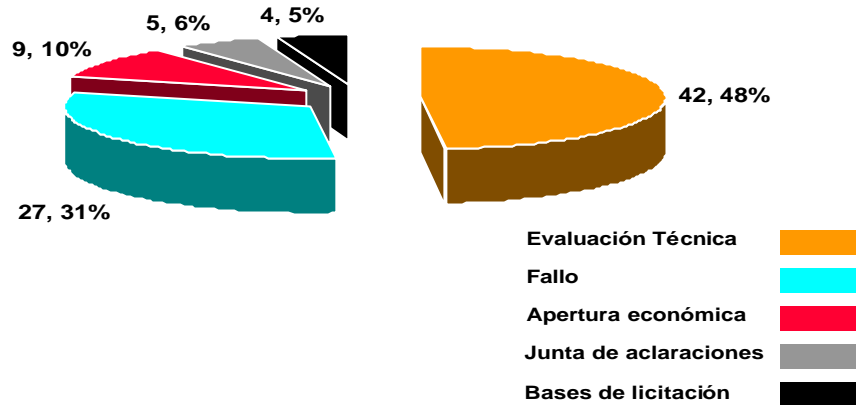
para contrataciones consideradas estratégicas o en las cuales había antecedentes de constantes inconformidades.

El PRPS rescató la experiencia de realizar la *revisión previa* a la convocatoria de las bases de licitación, incluyendo los apartados técnicos, ya que había mostrado resultados positivos en PEMEX Refinación al dar mayor claridad del alcance de las contrataciones y generar una mayor participación y certeza de los licitantes.

Los objetivos planteados en la Guía eran los siguientes: a) Transparentar la gestión en los procedimientos de contratación de adquisiciones, arrendamientos y servicios de bienes muebles requeridos para la operación, b) Difundir con los oferentes potenciales el alcance técnico, administrativo y legal de las bases de licitación, para dar mayor claridad y objetividad a los requerimientos, hacerlas incluyentes y promover una mayor participación, c) Eliminar requisitos innecesarios o restricciones que tengan por objeto impedir la libre participación o el direccionamiento de las bases, d) Estandarizar los procedimientos relacionados con la contratación de bienes muebles de PEMEX con la homogeneización de documentos, requisitos y requerimientos comunes y, e) Obtener un mayor conocimiento del mercado y de los avances tecnológicos de bienes y servicios de que se trate para mejorar el perfil técnico y comercial de las bases de licitación.

³² . “En el periodo de enero de 1997 a junio de 2001, el 32% de las inconformidades (en las compras gubernamentales) se presentaban en la evaluación técnica, 32% en el fallo y 7%, tanto en la presentación de propuestas como en las aperturas de las propuestas técnicas y económicas *Evaluación de las principales causas de las inconformidades en las compras gubernamentales*, Secretaría de la Función Pública, 2002.

Gráfica 31
PEMEX: principales causas de inconformidades
(Por ciento)



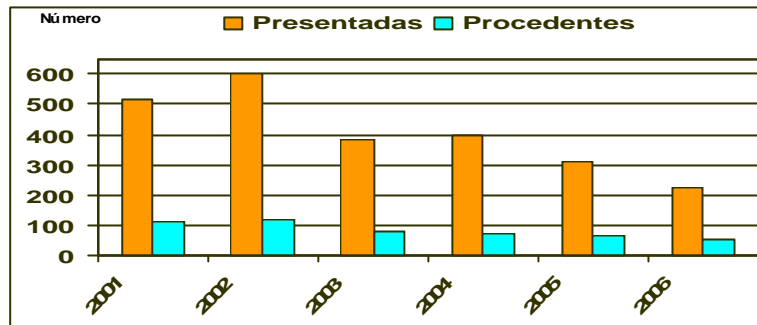
Fuente: Secretaría de la Función Pública, reporte varios años.

En 2001, el número de las inconformidades ascendió a 520, correspondiéndole a PEMEX Exploración y Producción el 56%, a PEMEX Refinación el 14%, a PEMEX Gas y Petroquímica Básica el 10%, a PEMEX Petroquímica el 10% y, al Corporativo el 9%.³³

Para 2002 el número de las inconformidades registró un incremento promedio de 14%. En los hechos, los resultados contrastaban con las acciones realizadas, sin embargo, dicho incremento también fue producto de la mayor confianza que percibieron los suministradores respecto al impacto y eco de sus inconformidades. En particular en PEMEX Refinación y en PEMEX Gas y Petroquímica Básica fue notorio el incremento de las inconformidades: 78% y 19%, respectivamente.

³³ La información disponible en 2001 era incompleta por la carencia de registros estandarizados y confiables, por lo que fue propuesto crear una base de datos en base a la información de los Órganos Internos de Control.

Gráfica 32
PEMEX: índice de inconformidades totales*



PEMEX (CONSOLIDADO)	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Número de inconformidades presentadas	520	600	383	400	308	224
Número de inconformidades procedentes	111	118	84	74	66	56
Índice de inconformidades procedentes (%)	21.3	19.7	21.9	18.5	21.4	25.0

* Para el periodo 2001-2005 corresponde a las inconformidades en licitaciones públicas e invitaciones a cuando menos tres personas.

Fuente: Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios

Sin embargo, como se observa en la gráfica anterior, las cifras registraron una importante disminución a partir de 2003. Por lo tanto, las 224 inconformidades presentadas en 2006 representaban una disminución promedio de 57% respecto a 2001. Destacando en ese último periodo, la disminución de 64% en las inconformidades de PEMEX Gas y Petroquímica Básica y de PEMEX Exploración y Producción, y del 85% en el Corporativo.

Durante todo el periodo, las inconformidades fundadas disminuyeron en 50% y representaron alrededor del uno por ciento del valor de las contrataciones. En el caso de PGPB y PEP las disminuciones fueron de 88% y 68%, respectivamente.

Los resultados demostraban cambios palpables, aun cuando en PEP y Refinación continuaba siendo una cifra importante el número de las inconformidades presentadas (107 y 77, respectivamente).

Para una empresa con la magnitud y complejidad como Petróleos Mexicanos la disminución de las inconformidades no fue un logro menor. Esa drástica disminución fue determinada por el impacto de las iniciativas del nuevo programa de transparencia en la industria petrolera de 2001, entre otras, la correspondiente a someter a revisión las bases y especificaciones técnicas de contrataciones estratégicas, previamente a su publicación en las convocatorias,

ya que en el pasado era un terreno amurallado en el que no se permitían cuestionamientos y, mucho menos, recomendaciones. Asimismo, la posibilidad de abrir la discusión del contenido de las bases y de las especificaciones técnicas permitió adquirir mayor conocimiento entre los suministradores de aspectos específicos que se desconocían y se descubría lo que eran sospechas de direccionamiento de los requerimientos o corrupción.

Sin embargo, los resultados de la encuesta de 2006 a proveedores y contratistas reflejaban que persistían problemas detectados desde el inicio del gobierno de Vicente Fox. Por ejemplo, que los mecanismos y tiempos de impugnación continuaban siendo excesivamente burocráticos, que continuaba el apoyo discrecional a ciertos proveedores y que realmente no existía una percepción de suficiente honestidad en el proceso de suministro.

En 2006, el programa de transparencia y combate a la corrupción de Petróleos Mexicanos carecía de brújula³⁴ y de compromiso efectivo no sólo entre los más altos niveles directivos sino de la mayoría de sus trabajadores ya que, además de no echar raíces sólidas entre los trabajadores del régimen contractual de confianza, a los trabajadores sindicalizados y a sus dirigentes nunca se les involucró para participar en su diseño, aplicación, seguimiento y evaluación. En gran medida, el programa de transparencia y combate a la corrupción fue evolucionando como un enfadoso ritual en el que era necesario cumplir con metas e indicadores ajenos al desarrollo y fortalecimiento del manejo ético, responsable y honesto de los recursos públicos de la industria petrolera. En consecuencia, continuaban activas las fuerzas y los intereses que mediante manejos discrecionales y arbitrarios, como el que se analiza en el punto siguiente, dañaban el patrimonio público de la industria.

³⁴ Hasta 2006, no obstante los recursos erogados para la realización de las encuestas, Petróleos Mexicanos no disponía de un índice confiable y práctico para medir los resultados de sus acciones para la transparencia y el combate a la corrupción. En diversas sesiones plenarias de la Comisión General Directiva del PTCC de Petróleos Mexicanos se cuestionaron los resultados del Índice de Percepción de Transparencia (IPT), pues no permitían comparar a las empresas petroleras mexicanas respecto a otras similares o de la administración pública federal, ni definían una escala para determinar metas y acciones para alcanzarlas. Los resultados del IPT, por su vaguedad, resultaban inútiles no solo por no generar una cifra comprensible, confiable y comparable en un periodo determinado, sino también, por no contribuir a identificar con claridad las acciones necesarias para incidir en la transparencia y combate a la corrupción en los procesos seleccionados de Petróleos Mexicanos.

4. Caso de corrupción: El veto a la tubería con costura helicoidal

4.1 La adquisición

Para cumplir con los requerimientos de un proyecto de obra para transportar crudo tipo Maya, en la región de Dos Bocas, Villahermosa, Petróleos Mexicanos realizó la contratación de 62.2 kilómetros de tubería de 36" y un valor aproximado de 19 millones de dólares, durante 1991 y 1992.

A la empresa Tubesa, fabricante de tubería con soldadura helicoidal, le correspondió el suministro de 44.1 kilómetros y 18.1 kilómetros a la empresa Tubacero, fabricante de tubería con costura longitudinal.

La contratación de la tubería se realizó en base a los fallos resultantes de licitaciones públicas, adjudicándoles a ambas empresas las cantidades en que habían presentado sus ofertas de precios más bajos y, habiendo cumplido previamente, conforme a los dictámenes técnicos con los requisitos establecidos por las áreas usuarias. A ambas empresas se les condicionó la recepción de su suministro a que comprobaran el 50% de contenido nacional sobre costos directos.

4.2 Inspección y rechazo en sitio

De cuatro pedidos fincados a Tubesa, el personal de inspección de la Gerencia de Proveeduría y Almacenes (GPA) –responsable de la contratación-, inspeccionó tres.³⁵ Los dictámenes de cumplimiento a los requisitos técnicos de fabricación establecidos bajo contrato fue en base a la normatividad de Petróleos Mexicanos y de las normas internacionales reconocidas, dentro del alcance del nivel de inspección de la fabricación de la tubería, el personal de inspección atestiguó en la fundición la fabricación de la materia prima (placa de acero) así como el proceso de fabricación de cada uno de los tubos, posterior a la inspección final. La empresa Tubesa inició sus entregas a finales de 1991 en almacenes cuya responsabilidad era del área de proyectos y construcción, ubicados en Dos Bocas y en Cárdenas, en el estado de Tabasco.

El cuarto pedido fue inspeccionado por personal especializado de la empresa Bureau Veritas, ya que la Coordinación Ejecutiva de Contraloría envió una instrucción a la GPA, a principios de 1992, para que una firma de

³⁵ La GPA desapareció desde finales de 1992, como resultado de la nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios del 16 de julio de ese año.

inspección independiente diera seguimiento a la vigencia de los plazos de entrega así como verificar el cumplimiento de las especificaciones e informar de cualquier desviación que pudiera afectar el cumplimiento del pedido. El 10 de junio de ese año, Bureau Veritas emitió un reporte de la inspección realizada a 9.5 kilómetros de la tubería helicoidal y concluía que: “La tubería se encuentra dentro de las especificaciones de la norma API-5L grado X-52 y no presenta desviaciones a la misma”.

El 12 de junio de 1992, la Subdirección de Servicios Técnicos, del Instituto Mexicano del Petróleo entregó un reporte de inspección que le había solicitado la Gerencia de Abastecimiento de la Subdirección de Proyectos y Construcción de Obras (SPCO). El personal del IMP había realizado una inspección a un tramo de 9 kilómetros, todavía al descubierto, evaluando 20 tubos, que representaban el 2.6% del total de ese tramo, “mediante radiografía parcial e inspección dimensional”. La inspección que realizó el IMP obedecía a la comunicación de los responsables de construcción del Sistema Troncal de Ductos Sureste, sector Cárdenas, que manifestaban anomalías en la tubería. El reporte del IMP afirmaba que el “porcentaje de tubos con defectos era del 27.8% y, en consecuencia, dado el método de muestreo, que aplicó el personal técnico de éste Instituto, la tubería suministrada para la línea no satisface los requisitos mínimos señalados en la norma, por lo que deberá rechazarse, repararse o reponerse”. Finalmente, la revisión del IMP se amplió a 54 tubos.

Los inspectores de la Gerencia de Proveeduría y Almacenes, en coordinación con personal especialista de la Gerencia de Promoción Industrial, procedieron a realizar visitas a la planta del fabricante y de la tubería en sitio, para analizar los resultados de la inspección del personal técnico del IMP. Las conclusiones a que llegaron los especialistas de ambas gerencias fueron las siguientes: a) los tubos que no aceptó el IMP se debió a que su personal realizó evaluaciones por medio de radiografías y no con ultrasonido, criterio que esta establecido en la norma API-5L, b) lo detectado por el IMP son intolerancias aceptables de acuerdo a la norma API-5L, c) el criterio que manejó el personal técnico del IMP al utilizar un aparato de medición denominado penetrómetro estaba equivocado de acuerdo a como lo establece la norma, d) una vez que se aclaró el valor que debería aplicarse para determinar si la tubería cumplía con lo establecido en la norma, el IMP aceptó

que 49 tubos estaban dentro de norma y que a los 5 restantes se les sometería a nuevas pruebas.

El 21 de agosto de 1992 la empresa Tubesa manifestó que había recibido un reporte de inspección de Société Générale de Surveillance (SGS)³⁶. Dicho reporte, en el que SGS dictaminaba categóricamente que de “333 tubos inspeccionados, 221 están rechazados”, era resultado de una contratación de servicios que le había hecho la Gerencia de Ingeniería y Construcción de la Coordinación de Servicios Técnicos de PEMEX Exploración y Producción y cuyo alcance se negó dar a conocer su titular.

Sin embargo, en la revisión del dictamen de SGS, la GPA y la Gerencia de Promoción Industrial concluyen que: a) SGS no especifica los criterios de aceptación y/o rechazo que se aplicaron, b) la calibración del equipo utilizado no se apega a lo que establece la API-5L, c) la inspección no se realizó con la trigésima novena edición del API-5L que se encontraba vigente y d) SGS incluye un certificado de calibración del equipo avalado por un notario público, debiéndolo haber certificado una entidad reconocida técnicamente. Adicionalmente, el 3 de septiembre de 1992, la Coordinación Ejecutiva de Contraloría giró instrucciones para que se realizara conjuntamente con Tubesa, SGS y PEMEX, revisión al trabajo de inspección de SGS. En la minuta de la reunión de esa revisión se destacó que: “Se reinspeccionaron 14 tubos, 10 de ellos cumplen con la especificación y los 4 restantes para Tubesa, cumplen con el API-5L, para SGS no cumplen respecto a las lecturas en el equipo de ultrasonido”.

A propuesta del personal de inspección de la GPA la Coordinación Ejecutiva de Contraloría aceptó someter a pruebas destructivas los 4 tubos que resultaron discrepancias ya que los resultados manifestaban que era incorrecto el porcentaje de fallas reportadas, notificándoselo a la Coordinación de Servicios Técnicos el 18 de septiembre de 1992. En virtud de que personal de esta última Coordinación había tomado muestras de placa unilateralmente para pruebas, la Coordinación de Contraloría, la instruyó nuevamente para

³⁶ SGS, en ese momento, era una de las empresas de inspección que estaba contratada por la Secretaría de la Contraloría de la Federación (SECOGEF) para realizar, a su solicitud, actividades de verificación del cumplimiento de las condiciones pactadas en las compras gubernamentales en los mercados internacionales.

seleccionar otros tres tubos, bajo su responsabilidad, para que se tomaran muestras que serían sometidas a pruebas destructivas.

Bureau Veritas Mexicana, por su parte, desde el 28 de agosto de 1992, había emitido una opinión sobre el dictamen de SGS, indicando que reflejaba que no tenía un criterio “bien definido para la inspección de tubería, debido a carecer de un procedimiento escrito y aprobado” y lo califica como un documento que “carece de bases para su aplicación y definir que un material esta fuera de Norma”; además, subrayaba que el personal de SGS que firmaba el documento no tenía al “menos la calificación para nivel II en inspección radiográfica”.

Las pruebas realizadas en un laboratorio especializado confirmaron que la tubería con soldadura helicoidal cumplía con la norma API-5L establecida desde la requisición y en el contrato que suscribió Petróleos Mexicanos con el proveedor Tubesa.

4.3 Rectificaciones y aceptación

El 23 de octubre de 1992 se realizó una reunión con la participación del director de PEMEX Exploración y Producción, el Coordinador Ejecutivo de Contraloría, el Coordinador Divisional de Servicios Técnicos, el Coordinador Ejecutivo de Administración y Finanzas, el Gerente de Auditoría, el Gerente de Ingeniería y Construcción, el Gerente Divisional de Recursos Materiales, el Jefe de la Unidad de Información de la CECO y el subgerente de inspección de la GPA y se tomaron los acuerdos siguientes:

- La aceptación de la tubería suministrada por Tubesa se haría con base en los certificados de inspección originales emitidos por el personal de GPA.
- Efectuar pruebas destructivas a las placas (muestras) obtenidas por la Gerencia de Ingeniería y Construcción de PEMEX Exploración y Producción, sobre los tubos de los cuales no se conciliaron los resultados de las pruebas de ultrasonido efectuadas en campo por la empresa Tubesa y SGS.
- La coordinación de las pruebas destructivas la realizará la Subgerencia de Inspección y Control de la GPA.

Como parte de los acuerdos los responsables de inspección de la GPA, el 26 de octubre de 1992, enviaron comunicación a la Coordinación Ejecutiva de Contraloría y al Director General de PEMEX Exploración y Producción en la cual se ratificaba la aceptación de la tubería entregada por Tubesa por cumplir con los criterios de aceptación de la norma API-5L y ratificaba que de “acuerdo a las normas internacionales, incluyendo API y ANSI, la tubería con soldadura helicoidal no tiene restricción para ser utilizada en el manejo de hidrocarburos, incluyendo el manejo de gas amargo”.

El 11 de noviembre de 1992, el Gerente de Ingeniería y Construcción planteó al proveedor Tubesa que no realizara ninguna reparación de la tubería ya que “requerían hacer un estudio de mecánica de la fractura para decidir si utilizaban la tubería helicoidal o adquirirían otra”. Aun más, el 21 de diciembre del mismo año, el Coordinador Divisional de Servicios Técnicos le dirigía una comunicación al coordinador Ejecutivo de Contraloría en que afirmaba:

“Derivado de los problemas que se han tenido con la tubería helicoidal empleada en la construcción del oleoducto de Dos Bocas-Km. 100, se tomó la decisión de suspender la construcción del ducto a fin de investigar las anomalías detectadas en su fabricación.

A la fecha este problema está pendiente de resolverse, por falta del documento de conclusiones por parte de la ex Gerencia de Proveeduría y Almacenes, que quedó como compromiso en la reunión con el Sr. Director de PEMEX Exploración y Producción el pasado 23 de octubre.

“De acuerdo a la estadística en el año de 1991, debido a conclusiones climatológicas adversas y problemas operativos en Cayo Arcas, la producción de crudo Maya diferida por tener que derivar ésta a tierra y por las limitaciones en el transporte, fue de 450 mil barriles con un costo de 5.6 millones USD y de enero a octubre del presente año, la producción diferida alcanza una cifra de 713 mil barriles con un valor de 8 millones de USD”.

En respuesta, el 18 de enero de 1993, el Coordinador Ejecutivo de Contraloría le informa al Coordinador de Servicios Técnicos que los responsables de inspección de la GPA habían dado cumplimiento a los acuerdos de la reunión del 26 de octubre con presencia del director de PEMEX Exploración y Producción (PEP) y que, adicionalmente, le informaba que “con

el propósito de disipar cualquier duda que pudiera condicionar el uso de la tubería en las condiciones actuales, se está negociando con el proveedor como con la Société Generale de Surveillance, la realización de pruebas complementarias que permitan resolver la controversia”.

En julio de 1993 el gerente de Adquisiciones y Almacenes de PEP afirmaba que: a) por las desviaciones técnicas detectadas al reporte de SGS se considera como no confiable, con lo que se ratifica lo dictaminado por la Coordinación Ejecutiva de Contraloría y b) se tiene conocimiento de que la tubería en cuestión ya fue tendida en su totalidad en la línea originalmente asignada para la transportación de hidrocarburos.

El 28 de octubre de 1993, el contralor interno de PEP le informaba al proveedor Tubesa que el “día 20 de octubre del presente año, a las 12:45 horas, concluyó la prueba hidrostática efectuada al tramo 1 del oleoducto de 36” D.N. de Dos Bocas al Km. 100+000” y que “los resultados de la prueba según acta levantada fueron satisfactorios”. Dichas pruebas se hicieron en presencia de representantes de la Secretaría de Energía, de la Contraloría Interna de PEP, de las superintendencias generales de ingeniería y mantenimiento de ductos y de ingeniería y construcción de PEP, de la empresa constructora Monrog y de Tubesa. En los mismos términos, el 7 de junio de 1994, se le informaba al proveedor que se había llevado cabo durante 24 horas entre el 24 de mayo y el 25 de mayo de ese año, la prueba hidrostática al tramo dos del oleoducto y que los resultados obtenidos fueron “satisfactorios”.

4.4 Veto al proveedor

En reunión realizada el 17 de noviembre de 1993 por el Grupo Técnico de Tubería, bajo la coordinación del área de adquisiciones corporativas de la Contraloría General Corporativa y con participación del representante de la Cámara Nacional de la Industria del Hierro y del Acero (CANACERO) y de empresas fabricantes de tubería y de las áreas usuarias, de normalización y de inspección de PEMEX Exploración y Producción, de PEMEX Refinación y del Corporativo, se expusieron “las ventajas y desventajas de la tubería con soldadura helicoidal basadas en el análisis y revisión de las especificaciones técnicas, estudios de laboratorio y experiencia de campo disponibles”.

Adicionalmente, con base en los antecedentes de su uso que se remontaban desde 1978, sin presentar ninguna falla, con el reporte de pruebas realizadas a la soldadura helicoidal por parte de la Corporación Mexicana de Investigación de Materiales (COMINSA) y con el informe sin fallas de la tubería con soldadura helicoidal en la operación del gasoducto de alta presión de 36" instalado de la batería Cárdenas Sur a Paredón en 1983 en el estado de Tabasco, el Grupo Técnico llegó a la conclusión de que:

“La tubería con soldadura helicoidal, tiene un alto grado de confiabilidad para todo tipo de servicio, razón por la cual se recomienda su utilización en forma idéntica a la tubería con soldadura longitudinal recta”.

Esta revisión se inscribía en las acciones que debían realizarse para cumplir con la recomendación emitida por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) que el 7 de noviembre de 1991, en el oficio 225.3887.1281, instruía a los titulares de Petróleos Mexicanos para que “establecieran un programa de utilización de la tubería de acero con costura helicoidal, con el fin de que fuese probada y se obtuvieran resultados definitivos del comportamiento de este producto”. Sin embargo, en sentido contrario se manejaban los responsables de elaborar las Normas para Proyectos de Obras Públicas, de la Subdirección de Proyectos y Construcción de Obras. En efecto, sin mayores antecedentes, en el anexo 1 “Criterios para el uso de tubería con soldadura helicoidal”, de la norma técnica 2.421.01 para “Sistema de tuberías de transporte y recolección de hidrocarburos”, de 1991, se establecieron los siguientes criterios que pretendían cerrar la posibilidad de su contratación:

“No se permite el uso de tubos contruidos con soldadura en espiral en servicio que manejen fluidos como el hidrógeno, ácido sulfhídrico, fluidos tóxicos y desfogues.

“No se permite el uso de tubos con costura helicoidal para servicio clasificado bajo condiciones cíclicas severas.

“No se permite el uso de la tubería helicoidal en sus diferentes especificaciones, en obras especiales del transporte de hidrocarburos, tales como: cabezales, cruce de ríos, cruce de poblaciones, de pantanos, aéreos, de vías de comunicación, de áreas pobladas,

derivaciones, instalaciones superficiales para trampa de diablos y válvulas de seccionamiento, tubos verticales (riser) y líneas marinas”.

El 10 de abril de 1992, el Coordinador Ejecutivo de Servicios Generales y Seguridad Industrial le respondía al Coordinador Ejecutivo de Servicios Técnicos de Producción Primaria respecto a su solicitud para emitir dictamen de seguridad para *ampliar* el ámbito de restricción a la tubería con soldadura helicoidal:

*“En atención a su comunicación, donde nos solicita la adecuación de la normatividad vigente referente al uso de tubería con costura helicoidal, hacemos de su conocimiento que la Gerencia de Seguridad e Higiene Industrial Institucional, elaboró un Dictamen de Seguridad al respecto, el cual anexamos. En este Dictamen se concluye que desde el punto de vista de seguridad no existen restricciones para la utilización de la tubería con costura especificación API-5L, incluyendo la del tipo helicoidal, siempre y cuando se cumpla con los requisitos previamente establecidos de acuerdo a un análisis de las condiciones del servicio a que estará expuesta”.*³⁷

Bajo la coordinación del titular de la Superintendencia de Inspección de la GPA se llevó a cabo un riguroso trabajo de inspección y de posteriores revisiones a la tubería con soldadura helicoidal suministrada por Tubesa durante 1991 y 1992. Los dictámenes de rechazo emitidos por el IMP y SGS, fueron documentados como infundados por el personal de inspección de Petróleos Mexicanos dejando, ante una de las descalificaciones emitidas, el testimonio siguiente en agosto 5 de 1993:

³⁷ El Dictamen del Coordinador Ejecutivo de Servicios Generales y Seguridad era categórico pues establecía que: “Al no existir restricción en los documentos normativos relacionados con la especificación API-SPEC-5L y existir factibilidad de cumplir con los requerimientos estipulados en los estándares y especificaciones al respecto; desde el punto de vista de seguridad no existen restricciones para la utilización de la tubería con costura especificación API-5L, incluyendo la de tipo helicoidal, siempre y cuando se cumpla con los requerimientos acordados con el servicio a que estará expuesta; se lleve a cabo una supervisión estrecha durante la fabricación y la construcción del ducto para el cual se destinará la tubería, así como el cumplimiento adecuado de los requerimientos de operación y de los programas de inspección y mantenimiento, conforme a lo estipulado en la norma de seguridad No. 07.3.13 “Requisitos mínimos de seguridad para el diseño, construcción, operación, mantenimiento e inspección de tuberías de transporte”.

“La norma PEMEX 2.421.01 es muy subjetiva en cuanto a los criterios establecidos para el uso de tubería con cordón de soldadura helicoidal ya que al apoyarse en las especificaciones ASTM se contradice y fija limitaciones que no se consideran en éstas.

“En cuanto a la fabricación de tubería, en todas las especificaciones internacionales (ASTM, API, etc.) se contemplan dos procesos principales:

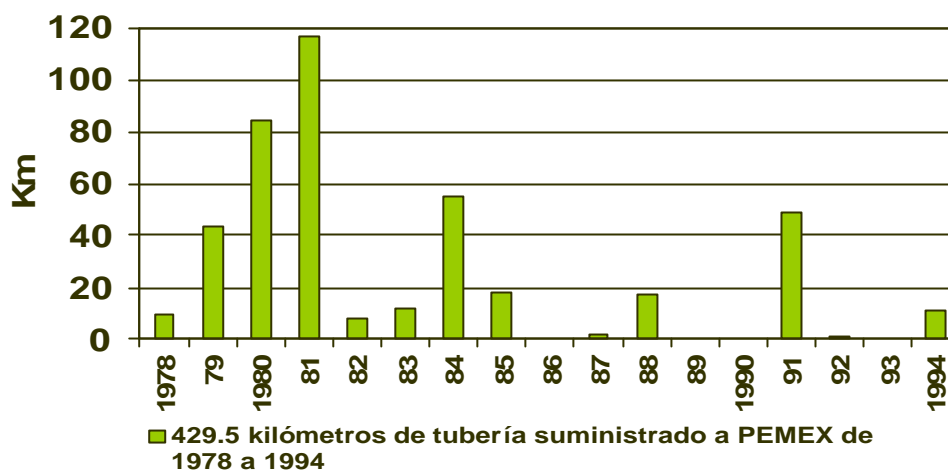
- Sin costura*
- Con costura*

“Para la tubería con costura, ésta puede ser longitudinal recta o helicoidal y en ambos casos, cubren una muy amplia gama de grados de acero, por lo que para cualquier grado del acero seleccionado es aceptable cualquier proceso de soldadura utilizado, siempre y cuando éste sea calificado como lo establece la especificación correspondiente.

“Finalmente, se confirma que la tubería con soldadura helicoidal debe aceptarse para utilizarse en cualquier línea de conducción, ya que cumple con todos los requerimientos que las tuberías fabricadas con costura longitudinal recta, concluyendo que a iguales condiciones de operación las dos clase de tubería se comportan de igual forma”.

Todavía en 1994, ante su inconformidad respecto a un dictamen de descalificación de su tubería en PEMEX Refinación, Tubesa logró la adjudicación de dos contratos y que la Gerencia de Terminales de Almacenamiento y Distribución emitiera un oficio en que se indicaba que para “futuros concursos por concepto de tubería de acero al carbón con costura, se aceptaría la costura helicoidal”.

Gráfica 33
Tubesa: suministro de tubería helicoidal



Fuente: Petróleos Mexicanos.

Sin embargo, esa fue la última contratación a Tubesa durante casi 10 años. No obstante de que todavía en 1996 el área de inspección de la Gerencia de Recursos Materiales de PEP informaba que en los resultados de una prueba destructiva a tubería con soldadura longitudinal y con soldadura helicoidal los resultados eran los siguientes:

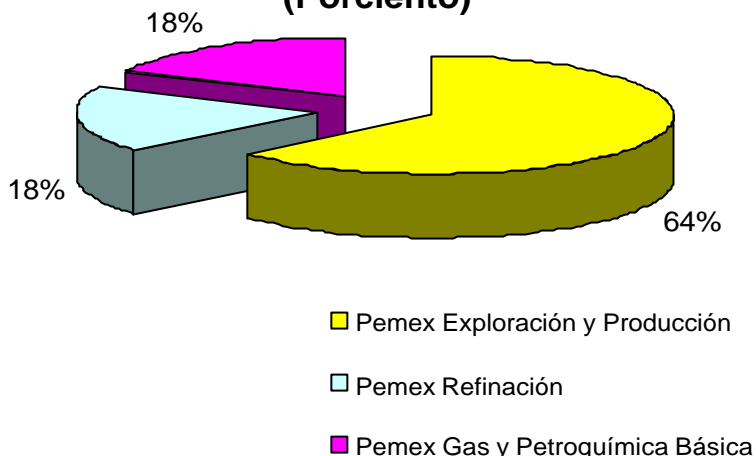
“El tubo con soldadura helicoidal falló con el 96% de la presión calculada para ruptura a los 21 minutos,

“El tubo con soldadura recta falló con el 89% de la presión calculada para ruptura a los 12 minutos”.

Así, se interrumpía el accidentado suministro de una tubería competitiva en precio frente a la tubería suministrada con soldadura longitudinal. Ello se evidencia, como se aprecia en la gráfica anterior, con las estadísticas de entrega de tubería helicoidal, ya que de 1978 a 1985 las áreas de construcción de Petróleos Mexicanos recibieron 349,279 metros, 19,256 metros entre 1987 y 1988, 50,258 metros entre 1991 y 1992 y, finalmente, 10,677 metros en 1994. En total, el suministro de 1978 a 1994, sin ningún reporte de falla de operación, ascendió a 429, 475 metros de tubería helicoidal, correspondiéndole a PEMEX

Exploración y Producción el 64% y, el 18%, respectivamente, a PEMEX Refinación y a PEMEX Gas y Petroquímica Básica.³⁸

Gráfica 34
TUBESA: Suministro de tubería por organismo
(1978-1994)
(Porcentaje)



Fuente: Petróleos Mexicanos

4.5 Revisión normativa parcial

Como resultado de una visita a las instalaciones industriales de Tubesa por parte de personal de PEMEX Refinación el 31 de marzo de 2003, el subdirector de Almacenamiento y Distribución le informó al proveedor el 1º de abril de la aceptación de la tubería helicoidal en las licitaciones, en los siguientes términos:

“Por este conducto me permito informarle que técnicos de PEMEX Refinación el pasado 31 de marzo efectuaron visita a su instalaciones con el propósito de revisar el proceso de fabricación de la tubería helicoidal, la calidad de los materiales y el control de calidad de sus procesos.

“Adicionalmente a través de nuestra Coordinación de Mantenimiento se ingresó al Comité de Ductos de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios (CDPMOS), su solicitud de utilizar en la construcción de ductos la tubería con soldadura helicoidal.

³⁸ Antes de la creación de los Organismos subsidiarios, en 1992, el suministro se realizaba a las subdirecciones de producción primaria, refinación, comercial y petroquímica

“Después de analizar la norma API y de revisar su proceso de fabricación y de control de calidad, se concluye que la tubería con soldadura helicoidal cumple técnicamente y puede ser utilizada en la construcción de ductos para el transporte de hidrocarburos líquidos.

“Por tal motivo se le informa que a partir de las próximas licitaciones de adquisición, rehabilitación y/o construcción de ductos, se aceptará la utilización de la tubería helicoidal”.

La empresa Tubacero, fabricante de la tubería con soldadura longitudinal, asumiendo la representación de CANACERO, inmediatamente presentó su reclamación en las comisiones consultivas mixtas de abastecimiento de la industria petrolera, afirmando que la aceptación en PEMEX Refinación violaba “los condicionamientos que desde hace más de veinte años se han venido trabajando de manera conjunta”. Asimismo, solicitaba la intervención del titular de la Unidad de Normatividad Técnica de PEP, a “efecto de que se efectúe la aclaración correspondiente, tomando en cuenta que CANACERO no se opone a que las normas, por su característica de evolución tecnológica en relación con los materiales que se utilizan, no se modifiquen, pero, eso no significa que se pasen por alto procedimientos establecidos”.³⁹

Como fue solicitado por Tubacero, fue convocada una reunión el 23 de mayo de 2003 por el titular de la Unidad de Normatividad Técnica de PEP con el objetivo de: “Determinar el cumplimiento del fabricante Tubesa con los requisitos de manufactura establecidos en las normas de referencia de PEMEX NRF-001 y 002, a través de un consenso institucional y colegiado, con representantes de PEMEX, IMP y el Colegio de Ingenieros Petroleros”.

El titular de la Unidad de Normatividad Técnica de PEP afirmó en esa reunión que el concepto que ha dado origen a los diferentes criterios de evaluación por parte de PEMEX, es el expandido en frío que se debe aplicar al tubo en su proceso de manufactura...”.⁴⁰ Con la única intervención discrepante

³⁹ Acta de la Sesión ordinaria de la Comisión Consultiva Mixta de Abastecimiento de PEMEX Refinación el 29 de abril de 2003.

⁴⁰ Conforme a la minuta de la reunión celebrada el día 23 de mayo de 2003, el Ingeniero Pacheco planteó lo siguiente: “...que en las licitaciones de los organismos subsidiarios se han dado diferentes evaluaciones técnicas a las propuestas que Tubesa ha presentado, y que es necesario uniformar el criterio que Petróleos Mexicanos, en su conjunto, debe utilizar.

del representante de la región sur de PEP que propuso que el estudio del IMP se complemente con datos estadísticos de operación de tubos con soldadura helicoidal que están instalados en la Región Sur ya que en esa región ha operado durante 17 años un ducto con ese tipo de tubo “con buen comportamiento”, los participantes aprobaron:

“1. Se acuerda que el expandido en frío que realiza actualmente Tubesa difiere del establecido en las normas de referencia NRF-001 y 002, y Petróleos Mexicanos ratifica que el proceso se debe apegar a lo indicado en las normas y no aceptar desviaciones.

“2. Llevar a cabo la revisión integral de las normas de referencia NRF-001 y 002, con apoyo de estudio que realicen el Instituto Mexicano del Petróleo y otros órganos de investigación nacionales y/o extranjeros, en los que se analicen y sustenten sobre una base técnica, primordialmente los temas han causado controversias entre fabricantes y usuario (PEMEX).

“3. Emitir un comunicado de la Dirección General de PEMEX Exploración y Producción hacia los Organismos Subsidiarios y el Corporativo, informando sobre los acuerdos que uniforman el criterio que debe aplicar en las evaluaciones técnicas de las licitaciones que correspondan.

“4. Remitir el comunicado del punto anterior al Comité de Normalización de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios (CNP MOS), a fin de que se analice y determine la procedencia de emitir una aclaración a las normas de referencia a través del Diario Oficial de la Federación”.

“Asimismo, comentó brevemente como antecedentes, las experiencias que PEMEX ha tenido con la tubería con soldadura helicoidal, tanto en la fabricación, como en la construcción y operación de los ductos de transporte, aspectos que han hecho que algunas áreas limiten su uso. Indicó que el concepto que ha dado origen a los diferentes criterios de evaluación por parte de PEMEX, es el expandido en frío que se debe aplicar al tubo en su proceso de manufactura, el que las normas de referencia establecen que se debe efectuar ‘...mediante el empleo de un expansor radial accionado hidráulica o hidroneumáticamente...’”.

“Expuso en forma esquemática y general el procedimiento utilizado por Tubesa para llevar a cabo el expandido de la tubería, resumiendo que consiste básicamente de un dispositivo en estrella que utiliza un mecanismo de rodillos alineados circunferencialmente siguiendo la inclinación de la costura helicoidal, produciendo una deformación en el cuerpo del tubo debido a que está calibrado a un diámetro mayor. Este mecanismo está ubicado después del punto de aplicación del cordón interno de soldadura y antes de aplicar el cordón exterior, notándose que el proceso no es en frío y modifica la soldadura que aún es dúctil, no así el cuerpo del tubo; además que los rodillos no hacen contacto en toda la superficie interna del tubo dejando claros de 4” a 5” aproximadamente, sin hacer contacto”.

Tres días después, el 26 de mayo de 2003, el director de PEMEX Exploración y producción, Ing. Luis Ramírez Corzo dirigió una comunicación a todos los directores generales de los Organismos Subsidiarios y a los directores corporativos de Operación, de Seguridad Industrial y Protección Ambiental, de Ingeniería y Desarrollo de Proyectos, de Administración, en el que les comunica los acuerdos de un “grupo institucional y colegiado” cuyas decisiones uniforman “el criterio que Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios deben seguir en las evaluaciones técnicas de las licitaciones que correspondan”.⁴¹

A través de esa comunicación de mayo de 2003, emitida por el director general de PEP, se *pretendía* cerrar un largo ciclo de pruebas, aceptaciones y descalificaciones de la tubería con soldadura helicoidal suministrada por Tubesa durante 16 años. Sin embargo, en 2004, con el Ing. Carlos Morales como director general de PEMEX Exploración y Producción quien fue designado para ocupar el puesto que dejaba Luis Ramírez Corzo, se inició otra revisión de las normas vigentes en Petróleos Mexicanos para el uso de la tubería con soldadura helicoidal. Para ello, a través del IMP se contrató a Battelle, empresa de reconocimiento técnico internacional, para evaluar las Normas PEMEX NRF-001 y NRF-002 y las propuestas que presentaba el Instituto.

La revisión concluyó básicamente con los siguientes resultados:

- Emitir la Norma para “Tubería de acero para recolección y transporte de hidrocarburos”, NRF-001, PEMEX-2007 que cancela y sustituye a la NRF-001, PEMEX-2000, editada el 8 de agosto de 2000 y a la NRF-002, PEMEX-2001, editada el 25 de febrero de 2002.
- Se permite para el transporte de hidrocarburos amargos y no amargos en tierra la utilización de tubería helicoidal, sujeta al cumplimiento de los requisitos establecidos en la nueva norma.
- No se acepta tubería con costura helicoidal para ductos de transporte de hidrocarburos amargos en servicio costa afuera.

⁴¹ De esos acuerdos no se le enteró en el oficio al director general de Petróleos Mexicanos, el Ing. Raúl Muñoz Leos.

- Se define Expansión en frío como “Tubería que a temperatura ambiente del molino, ha recibido un incremento permanente en su diámetro exterior o en su circunferencia en toda su longitud, por presión hidrostática interna en dados cerrados o por medios de expansión mecánicos”.⁴²

El viraje en el reconocimiento de la utilización de la tubería con costura helicoidal que testimonia la NRF-001-PEMEX-2007, siendo muy importante, estaba todavía lejos de lo que afirmaba desde el 15 de diciembre de 1982, es decir, 25 años antes, el Subdirector de Ingeniería de Proyectos de Explotación del Instituto Mexicano del Petróleo, al gerente de Producción de la Subdirección de Explotación de Petróleos Mexicanos:

“Con referencia a su oficio Set No. 1143 y continuando con nuestro informe enviado a usted en oficio MB-39066, donde se describen algunos comentarios relativos a la utilización de tubería con soldadura en espiral, se presenta a continuación nuestra opinión sobre una de las compañías que en México fabrican tubería de acero con soldadura en espiral, Tubería y Estructuras, S.A. (Tubesa).

“Para poder tener la información necesaria de esta compañía, se llevó a cabo una visita a sus instalaciones, a fin de conocer los procedimientos de fabricación y de control de calidad utilizados para la producción de tubería de acero en los diámetros de interés y sobre todo evaluar la factibilidad de fabricar tubería para un gasoducto marino que transporta gas amargo altamente corrosivo.

Como resultado de la visita se encontró que Tubesa cuenta con la infraestructura necesaria en equipo y procedimiento tanto de fabricación como de control de calidad, para producir tubería con un nivel adecuado de confiabilidad.

“Con el fin de confirmar lo anterior se solicitaron dos muestras de tubo que se consideran representativas de una tubería de 36” de diámetro, que en ese momento estaba en producción, las cuales fueron sometidas a pruebas mecánicas y de dureza en los laboratorios de este Instituto,

⁴² En las NRF-001, PEMEX -2000 y NRF-002, PEMEX-2001, se definía a la Expansión en frío como: “Deformación permanente de la tubería, a temperatura ambiente, que se efectúa desde su interior con el uso de un expansor radial accionado hidráulica o hidrodinámicamente”.

obteniéndose buenos resultados tanto en la soldadura como en las áreas de influencia correspondientes.

“Por otra parte, recientemente le fue otorgado a esta compañía el Holograma Oficial de ‘American Petroleum Institute’, lo cual es representativo del nivel de calidad de la tubería producida.

“Es conveniente notar, sin embargo, que independientemente del proceso de fabricación del tubo para el tipo de servicio en cuestión, es recomendable conjuntar un programa de control de calidad específico con una supervisión estrecha en cada una de las etapas de los procesos de fabricación y pruebas, para lo cual el IMP ofrece sus servicios.

“De acuerdo a lo anterior, se considera que el tubo soldado en espiral tiene un nivel de confiabilidad similar al tubo con soldadura longitudinal por lo cual no existe ninguna restricción particular para que ésta sea usada en el transporte de gas amargo”.

El subdirector del IMP que suscribía lo anterior era el Ing. Manuel Ortiz de María, responsable años después de la autorización técnica y de la primera contratación de la tubería helicoidal en 1991 como subdirector de Producción Primaria de Petróleos Mexicanos y quien ocuparía, por primera vez, la dirección general de PEMEX Exploración y Producción a finales de 1992 como resultado de la reestructuración de Petróleos Mexicanos.

4.6 Trasfondo en las diferencias de los dictámenes de la tubería helicoidal

El cumplimiento de los requisitos técnicos establecidos por los usuarios y el precio inferior ofertado por Tubesa determinó que en 1991 y 1992 fuera seleccionada la tubería helicoidal para suministrar el 71% de la tubería requerida para el proyecto de construcción del oleoducto de 36” de Dos Bocas-Km. 100. En su oportunidad, los dictámenes técnicos emitidos por los usuarios para calificar el cumplimiento o no de las ofertas presentadas por los participantes en las licitaciones públicas, entre ellos las empresas Tubesa y Tubacero, no hicieron mención de algún incumplimiento respecto a lo solicitado para la construcción del oleoducto.

Las descalificaciones categóricas que se hicieron de la tubería helicoidal, con apoyo de dictámenes de personal del IMP y de SGS, a partir de las primeras entregas de tubería por parte de Tubesa, resultaron desproporcionadas frente al silencio en la evaluación de calidad de las entregas de tubería con soldadura longitudinal. Para revertir la contratación de la tubería helicoidal se pretendió tender un manto de repetidas reclamaciones por supuestas “incongruencias técnicas”; incluso, conduciendo a instituciones reconocidas a emitir dictámenes apresurados, manipulados e infundados que revelaron inmediatamente sus inconsistencias cuando fueron sometidos a revisión por personal de inspección de Petróleos Mexicanos, especializado y experimentado.

La virulencia de las descalificaciones tempranas de la tubería con soldadura helicoidal suministrada durante 1991 y 1992 reveló un *hilo conductor* que ha estado presente una y otra vez en multitud de contrataciones realizadas por Petróleos Mexicanos, dañando su patrimonio y, aun más, a la posibilidad de contribuir a la consolidación de una planta industrial nacional competitiva y con capacidad para suministrar en el largo plazo los cuantiosos requerimientos de la industria petrolera estatal. En efecto, estas prácticas de descalificación, bajo “argumentos “técnicos” encubiertos en modificaciones o en interpretaciones subjetivas de las normas técnicas, se repiten una y otra vez en otras contrataciones, por ejemplo, para los mantenimientos de equipos, transportación de productos marinos y terrestres, químicos, catalizadores, embarcaciones, equipos de seguridad (uniforme y calzado), etc.

Más allá de lo que pudiera aparecer como un capricho de algunos técnicos, en particular de los que suscribían los rechazos infundados, las contrataciones unilaterales de inspección y la modificación de las normas técnicas para sólo emplear tubería con soldadura longitudinal, se le generó un *daño patrimonial* a Petróleos Mexicanos por lo menos de 29 millones de dólares al detenerse arbitrariamente obras en proceso relacionadas con la construcción del oleoducto y excluir competidores que reducían el margen para obtener mejores precios en el mercado.⁴³

⁴³ Esta cifra se calculó considerando el mes de junio de 1994 como la fecha de operación total del oleoducto en cuestión y la información que el coordinador divisional de servicios técnicos, le manifestaba al coordinador ejecutivo de Contraloría el 21 de diciembre de 1992:

Las diferencias en los dictámenes sobre la tubería helicoidal revelaban, a través de un cuarto de siglo, la existencia de intereses contrarios al beneficio económico y operativo de Petróleos Mexicanos y la disputa y ambición prevaleciente por la distribución y participación en las ganancias obtenidas por el suministro a Petróleos Mexicanos.⁴⁴

5. Caso de corrupción: Contratación fraudulenta de extintores en PEMEX Petroquímica

5.1 Adjudicación improcedente

En un contrato de Pemex Petroquímica (PPQ), de 32 revisados en 2006, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) reveló irregularidades. El contrato identificado con el número CB-400-RM-40002047/06, por 1,916.4 miles de

“Derivado de los problemas que se han tenido con la tubería helicoidal empleada en la construcción de oleoducto de 36” de diámetro, se tomó la decisión de suspender la construcción del ducto a fin de investigar las anomalías detectadas en su fabricación. “El contar con el Oleoducto de referencia en operación, resolverá los siguientes problemas operativos:

- Evitar producción diferida de crudo Maya cuando las condiciones climatológicas en la Región Marina no sean favorables.
- Incrementar la capacidad de transporte de Dos Bocas al km. 100 Altiplano.
- Contar con un soporte operativo de transporte en el caso de una eventual contingencia en el ducto actual.
- Respaldo para poder librar el ducto actual en operación e inspeccionar sus condiciones físicas y mecánicas mediante el empleo de diablo instrumentado para detectar anomalías.
- Estar en condiciones de aprovechar la capacidad de bombeo instalada en la Terminal de Dos Bocas, incrementando su presión en el punto inicial de 58 a 70 Km.
- Aprovechar al máximo la capacidad de almacenamiento en Domos Salinos, cuando no se cuenta con capacidad de almacenamiento en la Terminal de Dos Bocas y así evitar diferir producción por falta de transporte.

“De acuerdo a la estadística en el año de 1991, debido a condiciones climatológicas adversas y problemas operativos en Cayo Arcas, la producción de crudo Maya diferida por tener que derivar ésta a tierra y por las limitaciones en el transporte, fue de 450 mil barriles con un costo de 5.6 millones USD y de enero a octubre de 1992, la producción diferida alcanza una cifra de 713 mil barriles con un valor de 8.0 millones USD”.

⁴⁴ Tanto la vigencia como la relevancia de esa problemática no era de alcance e impacto menor. En la evaluación realizada por las áreas especializadas de mantenimiento en 2005 se planteó que el 80% de la tubería instalada tenía más de 30 años de operación y los programas de sustitución demandarían cantidades extraordinarias de tubería. En consecuencia, la necesidad de abrir el mercado nacional con otros productores que garantizaran la calidad solicitada y establecida en normas vigentes a nivel internacional, se justificaba no sólo para garantizar el suministro necesario, sino también para generar ahorros en las contrataciones posteriores.

dólares, equivalentes a 20,800.2 miles de pesos adjudicado al proveedor Importaciones, Productos y Servicios, S. A. de C. V. (IMPROSER), había sido para la compra de 170 Extintores de 150 libras y 90 de 350 libras de polvo químico seco, marca ANSUL.

Con base al análisis del procedimiento para la adjudicación del contrato, la ASF “observó que la entidad fiscalizada adjudicó directamente el contrato al proveedor IMPROSER, sin que tuviera la titularidad, el licenciamiento exclusivo de patente, derecho de autor, u otros derechos exclusivos; los cuales corresponden a la empresa ANSUL México, S.A. de C.V. (ANSUL México), en contravención del artículo 41, fracción I, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.

Para adjudicar ese contrato se falsificaron derechos de exclusividad en tales términos que buscaron eludir con dolo y premeditación el dictamen del comité de adquisiciones, arrendamientos y servicios ya que la Ley de Adquisiciones en la fracción II del artículo 22 establece expresamente que dichos comités tendrán como funciones:

“Dictaminar, previamente a la iniciación del procedimiento, sobre la procedencia de no celebrar licitaciones públicas por encontrarse en algunos de los supuestos de excepción previstos en el artículo 41 de esta Ley, salvo en los casos de las fracciones I, II y XII del propio precepto...”

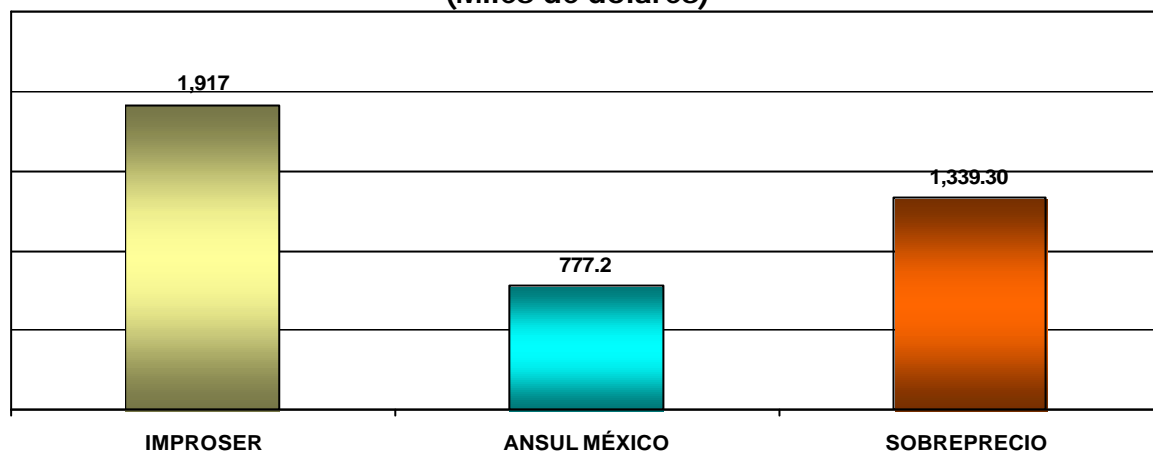
5.2 Sobreprecio en la contratación

Esa adjudicación directa permitió realizar una contratación fraudulenta para PPQ. En efecto, el monto total de la contratación de PPQ tuvo un valor 147% superior a los 777. 2 miles de dólares que le había facturado la empresa ANSUL México a IMPROSER, al suministrarle dichos extintores.

“Lo anterior originó que la entidad fiscalizada pagara un sobreprecio total de 1,139.1 miles de dólares por la adquisición, equivalentes a 12,353.8 miles de pesos (6,683.5 miles de pesos, que corresponde a la adquisición de 170 extintores y 5,670.3 miles de pesos a 90 extintores), en contravención de los artículos 134, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 27, párrafo primero I, y 40, párrafo segundo, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y del numeral

6.24.3, inciso II, de las Políticas, Bases y Lineamientos Generales de Suministro en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios para Petróleos Mexicanos, Organismos Subsidiarios y Empresas Filiales.”⁴⁵

Gráfica 35
PPQ: Sobreprecio en contratación de extintores
(Miles de dólares)



Fuente: Informe de resultados de la revisión y evaluación de la Cuenta Pública de 2006, PEMEX Petroquímica

En la difusión que realizó Petróleos Mexicanos sobre las medidas aplicadas respecto a este fraude informó que se había procedido a sancionar al personal involucrado en actos de corrupción en esa contratación, además de que existía la presunción de que habían realizado operaciones similares en años anteriores.⁴⁶

⁴⁵ Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006 de PEMEX Petroquímica, Sector Energía, p. 176.

⁴⁶ En el boletín del 15 de mayo de 2008 Petróleos Mexicanos informaba que “...actuará con toda firmeza en relación con los funcionarios sancionados por la Secretaría de la Función Pública (SFP).

“Se trata de 12 funcionarios de Pemex Petroquímica (PPQ) que presuntamente realizaron diversas compras irregulares en 2006. La SFP inhabilitó, destituyó o suspendió a las siguientes personas:

- Jesús Bonilla Estrada, superintendente de seguridad industrial del Complejo Petroquímico Morelos.
- Salvador Martínez Escobar, jefe de seguridad y contra incendios del Complejo Petroquímico Morelos.
- Víctor Flores Acosta, coordinador interino de calidad, seguridad industrial y protección ambiental del Complejo Petroquímico Morelos.
- Carlos Reyes Osorio, subgerente de adquisiciones de Pemex Petroquímica.
- Carlos Navarro Hernández, superintendente "C" de la subgerencia de adquisiciones de Pemex Petroquímica.
- Laura Rodríguez Salinas, Técnico "A" de la subgerencia de adquisiciones de Pemex Petroquímica.

5.3 Riesgos en el procedimiento de adjudicación directa

La corrupción que reveló la ASF y confirmaron las instancias responsables de la investigación en PPQ no fue un hecho menor e intrascendente ya que mediante el procedimiento de adjudicación directa se realiza un monto y cantidad importante de contrataciones en ese organismo subsidiario y en toda la industria petrolera. En 2006, de un monto total contratado de 100,063 millones de pesos en Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, a través de 22,440 contratos, el 70% correspondieron al procedimiento de adjudicación directa, el 13% a invitación a cuando menos 3 personas y el 17% a licitación pública. El monto de las adjudicaciones directas para ese año por 35,051 millones de pesos representó el 35% del monto total contratado.

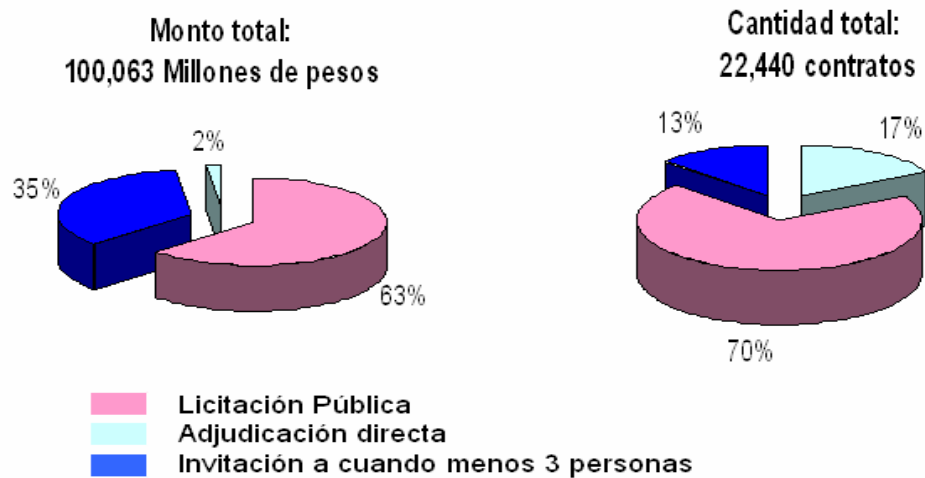
-
- Enrique Solano Jasso, superintendente de mantenimiento de aromáticos y plantas químicas del Complejo Petroquímico Cangrejera.
 - José Antonio Caballero Fonseca, superintendente de mantenimiento de olefinas, del Complejo Petroquímico Cangrejera.
 - Edgardo Ordaz Gallegos, coordinador de mantenimiento del Complejo Petroquímico Cangrejera.
 - Mario César Villanueva Barradas, coordinador interino de recursos materiales y contratos del Complejo Petroquímico Cangrejera.
 - Margarita Pantoja Gende, encargada de despacho de la superintendencia de adquisiciones, del Complejo Petroquímico Cangrejera.
 - Rafael Vences Ocampo, especialista de adquisiciones de Pemex Petroquímica.

“La investigación puso al descubierto evidencia acerca de la posible existencia de una red de corrupción entre funcionarios de Pemex Petroquímica y algunos proveedores que, por años, había venido operando adquisiciones irregulares, de relativo bajo monto cada una, pero significativo si se ven en conjunto.

“Investigaciones similares se realizan en relación con este tipo de ilícitos en el resto de los organismos subsidiarios y el Corporativo. Pemex reitera que una vez que concluya el proceso iniciado por la SFP actuará con toda firmeza contra quienes resulten responsables, en congruencia con su compromiso de lucha contra la corrupción y reconoce las acciones decididas de la Secretaría de la Función Pública en la materia.”

Hasta el 31 de julio de 2008, en el “Sistema de Registro de Servidores Públicos Sancionados de la SFP”, aparecía registrado que la sanción impuesta a Margarita Pantoja Gende y Rafael Vences Ocampo era de suspensión de 6 meses; a Carlos Reyes Osorio le aplicaron suspensión, apercibimiento privado y la destitución; y a Edgardo Ordaz Gallegos además de inhabilitarlo le aplicaron una sanción económica, la suspensión y la destitución.

Gráfica 36
PEMEX: Contratos adjudicados en 2006
(Por procedimiento)



Fuente: Petróleos Mexicanos

Ha sido una constante en las compras gubernamentales que se realice un número excesivo de contrataciones mediante el procedimiento de adjudicación directa. Aplicar este procedimiento, que está claramente acotado en el marco normativo, es una necesidad para realizar muy diversas contrataciones. Sin embargo, en la medida que la adjudicación directa representa la vía de mayor cantidad de contratos se ha utilizado para un vínculo directo con los suministradores que con frecuencia es utilizado para obtener ventajas discrecionales en ambos sentidos, en detrimento de los fondos públicos.

Por la cantidad de operaciones que se realizan mediante ese procedimiento existe la confianza en quienes actúan con dolo que la probabilidad de ser descubiertos sea mínima.⁴⁷ Por lo tanto, permanece la inclinación a realizar contrataciones con empresas que no tienen la titularidad, el licenciamiento exclusivo de patente, derecho de autor, u otros derechos exclusivos. Incluso, se han descubierto contrataciones a empresas inexistentes, que son solamente membretes o una dirección en que solamente existe alguna persona para recibir información telefónica, y que no son descubiertas por la falta de verificación de sus antecedentes financieros, técnicos y operativos y por la

⁴⁷ Los 32 contratos revisados por la ASF en 2006 correspondieron al 1.7% del total de contratos fincados y al 3.1% de los fincados por adjudicación directa por PPQ.

carencia de un directorio de suministradores que monitoree y registre la calidad de su desempeño.

Las reformas de 2003 y 2007 a la Ley de Adquisiciones que se orientaron a disminuir los trámites de autorización de las licitaciones públicas por el comité de adquisiciones y de someter al dictamen de éste la procedencia de no celebrar licitaciones públicas han demostrado que no ha sido suficiente la reforma del marco regulatorio para optimizar el suministro y erradicar prácticas corruptas.

VII. DESAFÍOS PARA UN NUEVO MODELO DE ADMINISTRACIÓN DEL PROCESO DE SUMINISTRO

Dentro de la administración pública en México, se han enfrentado, principalmente, dos proyectos para conducir estratégicamente a la industria petrolera. Por un lado, el proyecto dirigido por los responsables directos de la administración de las empresas petroleras, es decir, de Petróleos Mexicanos y los Organismos Subsidiarios. Por otro, el proyecto dirigido por los responsables de la hacienda pública al decidir la gestión financiera y establecer el ritmo, las condiciones y prioridades presupuestales e impositivas a que debía sujetarse la operación y el crecimiento de la industria petrolera. El proyecto dominante fue el de los administradores de la hacienda pública.

Al privilegiar como principal objetivo la obtención de la mayor cantidad posible de la renta petrolera, se provocó una crisis sin precedentes en la historia de la industria petrolera estatal en México. Esta crisis, en la nueva fase de crecimiento real de los precios internacionales del petróleo, se tradujo en incapacidad para disponer de recursos financieros propios para los proyectos de inversión en crudos y refinados, pagar una carga impositiva superior a sus excedentes financieros, falta de capacidad para decidir el ritmo del gasto, debilitamiento de la cadena de valor integral de la industria petrolera, pérdida de autonomía para la conducción estratégica, caída en la productividad y quebrantamiento del interés entre sus trabajadores para optimizar el cálculo económico.

Los fallidos resultados de los proyectos de reorganización del proceso de suministro y de la administración por procesos, hasta el final del gobierno de Vicente Fox y de Luis Ramírez Corzo, como director general de Petróleos Mexicanos, en el marco de esa crisis, evidenciaron precisamente el estrecho margen de poder de conducción y dirección estratégica de los directivos de Petróleos Mexicanos para establecer mejores prácticas de coordinación en la administración de la industria petrolera estatal.

Cualquier nuevo esfuerzo para mejorar la administración del petróleo en México, sin antes acotar el predominio de los responsables de la hacienda pública, en cuyos escenarios no ha estado presente asegurar la solvencia técnica y financiera, repetirá el recorrido reciente y desencadenará mayores

resistencias hacia iniciativas de coordinación. Para lograr cambios reales en el proceso de suministro, como en cualquier otro de los procesos, es necesario proceder, a la modificación de *las reglas* que han conducido a la industria petrolera estatal a su crisis actual, a una pérdida acelerada de competitividad en los mercados internacionales y a una persistente pérdida de economías de escala y de experiencias en el ámbito del suministro.

Por lo tanto, nuestro trabajo de investigación se resume en *tres* propuestas esenciales. La *primera* es respecto a las medidas necesarias para reestructurar y otorgar efectiva autonomía de gestión a Petróleos Mexicanos. La *segunda* es sobre el contenido de un nuevo marco legal para las adquisiciones y contrataciones de la industria petrolera y, la *tercera* es respecto a un nuevo modelo para establecer realmente la conducción estratégica y la estandarización del proceso de suministro de la industria petrolera dentro de un enfoque de palanca del desarrollo industrial de México.

1. Reestructuración y autonomía de gestión de Petróleos Mexicanos

Reintegración: Con objeto de mejorar la operación, generar economías de escala, mejorar el control de los procesos productivos y simplificar las estructuras organizacionales, proceder a reintegrar los procesos de exploración y producción, refinación, gas y petroquímica y petroquímica básica bajo la conducción del Corporativo de Petróleos Mexicanos, manteniendo la disciplina del cálculo económico para medir y eficientar la rentabilidad de cada proceso productivo y de apoyo.

Conducción estratégica y administración de los recursos petroleros: El Consejo de Administración será el órgano responsable de emitir y evaluar las políticas que correspondan para la conducción estratégica y una administración eficiente y eficaz de los recursos humanos, financieros y materiales de Petróleos Mexicanos.

Planeación estratégica: El Consejo autorizará la creación de un Comité para la Planeación Estratégica de Petróleos Mexicanos con la participación de expertos y sus informes y recomendaciones serán parte de la agenda de las sesiones ordinarias y extraordinarias, cuando proceda.

Autonomía de gestión: Petróleos Mexicanos será responsable de autorizar sus políticas operativas, de ingresos, gasto de operación, inversión y

endeudamiento, conforme a criterios de rentabilidad económica y cumplimiento a las leyes federales en la materia y su presupuesto será parte del presupuesto federal.

Reservas y producción de hidrocarburos: Destinar montos de inversión que permitan reintegrar reservas de hidrocarburos equivalentes al 100% de lo producido, establecer ritmos de producción que optimicen la explotación de los yacimientos y contribuyan a fortalecer la cadena de valor integral de la industria petrolera conforme a las políticas autorizadas por el poder ejecutivo y legislativo.

Metas de producción de petróleo crudo, gas, productos refinados y petroquímicos: El director de Petróleos Mexicanos, con la aprobación del Consejo de Administración, presentará a la Secretaría de Energía las metas de producción anual para autorización del poder ejecutivo y legislativo y los programas de inversión para alcanzar la autosuficiencia en refinados y petroquímicos básicos.

Impuestos petroleros: El gobierno federal será responsable de establecer, con la autorización del Legislativo, un régimen fiscal específico sobre los rendimientos en los diversos procesos productivos de la industria petrolera que asegure al Estado obtener la renta extraordinaria externa e interna y que propicie una estructura financiera solvente de toda la cadena de valor y asegure su viabilidad operativa y rentable en el largo plazo.

Saneamiento financiero: Se realizará una evaluación de los riesgos de la situación financiera de los procesos productivos y se presentará para aprobación del Consejo de Administración un *Plan de emergencia* con acciones de corto, mediano y largo plazo para sanear la estructura financiera integral de la cadena de valor de Petróleos Mexicanos.

Fiscalización: El Órgano Interno de Control dependerá del Consejo de Administración al que presentará sus informes sobre el desempeño de la gestión, los cuales se entregarán a la Secretaría de la Función Pública. La Auditoría Superior de la Federación será el órgano de vigilancia del Legislativo que evaluará y emitirá su dictamen y recomendaciones a Petróleos Mexicanos sobre el cumplimiento a las leyes y disposiciones autorizadas.

Rendición y evaluación de resultados: El Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos realizará una evaluación trimestral de la gestión y se

entregará a la Secretaría de Energía y al poder legislativo el informe y los resultados de los indicadores que midan el desempeño de la gestión para su seguimiento, evaluación y acuerdos. Esta práctica de rendición de cuentas y evaluación de la gestión será aplicable desde los niveles directivos hasta cada uno de los centros de trabajo con la participación de todos los trabajadores.

2. Nuevo marco legal para las adquisiciones y contrataciones

Para cancelar las férreas resistencias de coordinación entre los diversos organismos es necesario que el nuevo marco regulatorio único aplicable a las adquisiciones, contratos y obra pública de la industria petrolera simplifique las disposiciones que hoy se deben acatar y que entorpecen y opacan la gestión del suministro en la industria petrolera mexicana.¹

Este es el sentido de las siguientes propuestas:

Procedimientos para las adquisiciones, contratos y obra pública:

Petróleos Mexicanos realizará sus contrataciones de bienes, servicios y obra pública, preferentemente, a través del procedimiento de licitación pública. Asimismo, podrá realizar contrataciones a través de los procedimientos a cuando menos tres personas y adjudicación directa cuando los montos y derechos exclusivos lo justifiquen de conformidad con los lineamientos que emita el Consejo de Administración.

Procedimiento para la contratación de obra pública de proyectos y servicios especiales: Se podrán realizar contratos de desempeño e incentivos, derivados de los procedimientos de licitación pública o adjudicación directa, exclusivamente para aquellos trabajos de obra o prestación de servicios en que no es posible definir con anticipación el costo y el alcance de las actividades y cuya incertidumbre no permita establecer límites al gasto público.

¹ Las fallidas experiencias de simplificación del marco jurídico de las empresas paraestatales, en particular para las empresas del sector energético, demuestran que la única reingeniería posible es emitir un marco jurídico específico, inscrito en el marco constitucional, que les permita cumplir con dichas disposiciones sin detenerse a cada paso en consultas, aplicación de disposiciones diversas para los mismos fines en los distintos frentes de operación de la industria petrolera, generados por la discrecionalidad infinita que existe para interpretar la legislación existente ante la insuficiente especialización de muchos de los encargados y por la rotación de responsables y especialistas.

Los suministradores recibirán en efectivo la remuneración correspondiente al desempeño e incentivos logrados en la ejecución de los trabajos estipulados en el contrato, prohibiéndose la posibilidad de recibir pago en especie o de los productos obtenidos.

Control y auditoria del proceso de suministro: El Órgano Interno de Control será responsable de participar con programas de prevención y fiscalización en el programa integral de suministro de Petróleos Mexicanos. Asimismo, emitirá los dictámenes para cumplir con el marco legal y, en su caso, las sanciones que correspondan.

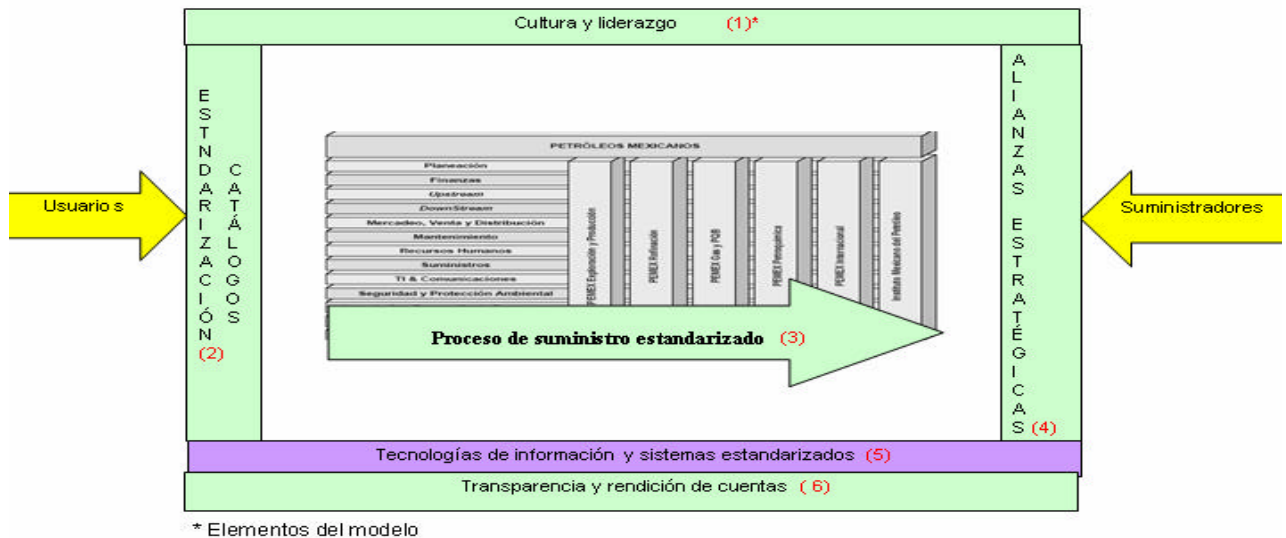
Apoyo a la industria nacional: Se podrá establecer en las convocatorias para adquisiciones y obras públicas un contenido mínimo de 40% de contenido nacional y entrega en destino para impulsar el desarrollo de la industria nacional y fortalecer el suministro oportuno.

Asimismo, se deberán realizar foros para informar a los fabricantes nacionales, con anticipación, sobre los programas de suministros y estandarizar las especificaciones técnicas de bienes iguales y que son adquiridos en diferentes regiones y centros de trabajo con características distintas.

3. Conducción estratégica y estandarización del proceso de suministro

Con base a las lecciones del pasado reciente, se propone el siguiente modelo integral para colocar al suministro como una palanca para mejorar la competitividad de la industria petrolera estatal y el crecimiento y desarrollo de México, en un horizonte de disponibilidad de petróleo de largo plazo.

Gráfica 37
Modelo integral del suministro



Las consideraciones sobre los principales elementos del modelo son las siguientes:

3.1 Cultura y liderazgo

Para que el Cuerpo de Gobierno del proceso de suministro se consolide se deberán: a) Implantar reglas de coordinación y gestión del proceso; b) Habilitar la estructura y mecanismos de gobernabilidad del proceso; c) Homologar prácticas y procedimientos para planear, presupuestar, jerarquizar la inversión y monitoreo de los proyectos de mejora del proceso; d) Blindar las áreas de contratación mediante la profesionalización del personal.

Un requisito primordial para la elaboración de reglas, habilitación de estructuras y homologación de prácticas y procedimientos es establecer con claridad el rumbo y las metas únicas y específicas de la compleja cadena de valor de la industria petrolera en las actuales circunstancias históricas de los ciclos de producción, de los precios, de las ganancias y de crisis.

Frente a la magnitud de la crisis financiera que atraviesa la industria petrolera mexicana se requiere promover un programa de urgencia para el

Mejoramiento del valor económico de Petróleos Mexicanos, que represente un “esfuerzo por promover mayor conciencia de la rentabilidad y los resultados financieros en todos los niveles de la compañía”.²

Para ello, se requiere consolidar una organización basada en el aprendizaje continuo, dar “educación, capacitación y entrenamiento permanente al personal, invirtiendo prioritariamente en el capital humano”.³

Es necesario que el personal perciba y reciba la confianza, los medios y los recursos para que responda con resultados, erradicando la práctica de las imposiciones jerárquicas y no por conocimiento.

Por el grado de complejidad operacional y tecnológica de la industria del petróleo, es necesario establecer el servicio civil de carrera para profesionalizar al personal y disponer de los mejores recursos humanos en el proceso y en su conducción, asegurando el arribo a niveles superiores de personal con experiencia y conocimiento con capacidad y autoridad para no permitir direccionamientos discrecionales en la selección de los procedimientos de contratación.

Asimismo, requerir congruencia de los líderes para que pregonen con el ejemplo el interés de construir una organización basada en el aprendizaje, confianza, transparencia, eficacia y eficiencia.⁴ Y que superen las visiones e intereses insulares por área u organismo a partir del compromiso con los procesos homologados para consolidar una empresa con capacidad para contribuir al desarrollo del país.

3.2 Estandarización de catálogos

La necesidad de disponer de equipos, materiales y servicios que garanticen la seguridad de sus trabajadores en la compleja operación de alto riesgo de la

² “El proyecto ‘Mejoramiento de nuestro valor económico’ de OilCo probablemente sea uno de los proyectos de *administración a libro abierto* de mayor magnitud en la historia. Fue la punta de lanza de la implantación de dos objetivos recién definidos en OilCo para la supervivencia comercial (10% de rendimiento anual sobre la inversión) y el crecimiento (10% de incremento anual sobre los ingresos). Art Kleiner y Roth, George, *El cambio basado en el aprendizaje*. Ed. Oxford University Press, México 2001, pp. 39-43. Las ideas anteriores que se documentan en esa investigación se refieren a la estrategia que aplicó una de las principales empresas petroleras trasnacionales para enfrentar su crisis de finales del siglo XX.

³ Hernando Mariño Navarrete, *Gerencia de procesos*, Ed. Alfaomega, Colombia 2001, p. 66.

⁴ La cultura organizacional que prevaleció en el PRPS, como se reconoció en su auto evaluación de abril de 2003, es una experiencia que debe considerarse para aplicar otros criterios que consoliden relaciones de colaboración y confianza entre las áreas de suministro y áreas usuarias operativas y técnicas del Corporativo y Organismos Subsidiarios.

industria petrolera, requiere realizar un trabajo permanente para perfeccionar, precisar y estandarizar las especificaciones técnicas de lo solicitado.

Es importante canalizar mayor cantidad de recursos para identificar equipos, materiales y servicios que por la similitud de sus características y especificaciones técnicas, son susceptibles de lograr su estandarización y crear catálogos de bienes y servicios estándares y confiables. El impacto favorable de este esfuerzo será múltiple: a) los resultados simplificarán la posterior descripción de las especificaciones técnicas y de las normas de seguridad y calidad que aplican, b) se incrementarán las economías de escala por la posibilidad de consolidar bienes y servicios, contribuyendo a la planeación y programación de los mismos, c) se simplificará el control de la calidad, d) se contribuirá a optimizar inventarios al reducir la excesiva diversidad de bienes y codificaciones de bienes para tareas iguales o similares.

La experiencia de haber responsabilizado al proveedor de la vigilancia y del cumplimiento de la calidad de los bienes y materiales solicitados fue un avance fundamental que los ha ido obligando a mejorar sus sistemas de aseguramiento de la calidad. Sin embargo, para ello, algunas subsidiarias desaparecieron drásticamente la inspección de la calidad realizada por áreas especializadas, enfrentando riesgos y prácticas que es necesario revisar. Por ejemplo, en ocasiones usuarios negocian directamente incumplimientos en las condiciones de calidad establecidas en los contratos lo cual abre las puertas de la corrupción.

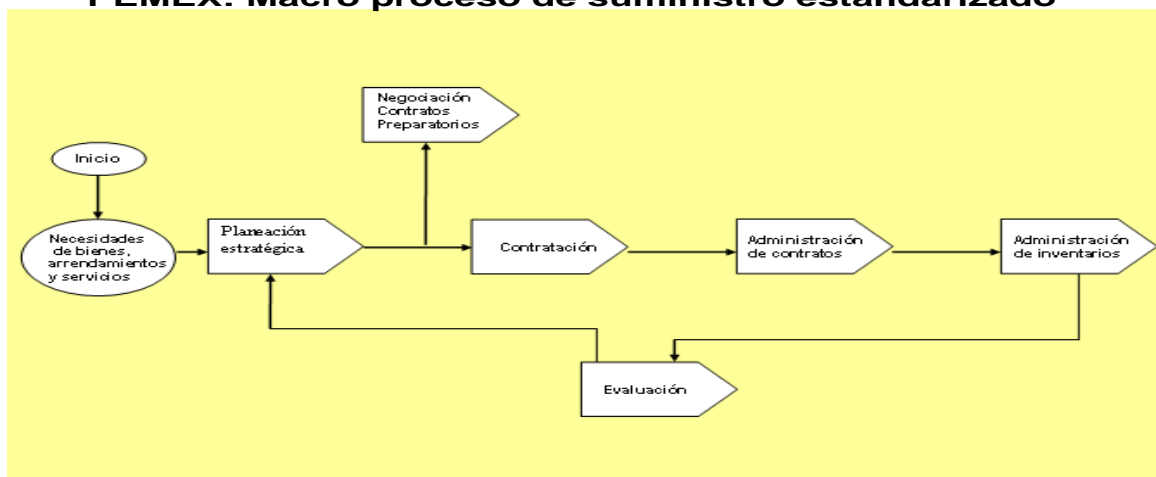
Asimismo, disponer de un catálogo de suministradores que registre los requisitos de aplicación institucional para participar en los procedimientos de contratación conforme a Ley y su cumplimiento en contrataciones anteriores para identificar su confiabilidad y calidad.

3.3 Proceso de suministro estandarizado

Cumplir con la responsabilidad de la conducción estratégica del proceso de suministro de Petróleos Mexicanos bajo el enfoque de *“Un solo PEMEX”* requiere consolidar una organización corporativa que tenga la capacidad de asumir el liderazgo sin centralizar las operaciones del nuevo modelo. Es decir, que asuma la responsabilidad respecto a la conducción central y dirección estratégica del suministro de la industria petrolera.

Es necesario que el modelo que se implante para administrar el suministro de la industria petrolera estatal sea único y considere las principales funciones del proceso para que se pueda implantar a nivel corporativo y como soporte de los principales procesos primarios de la cadena de valor de la industria, es decir, para la exploración y producción, para la transformación industrial, comercialización y distribución de los hidrocarburos y petroquímicos.

Gráfica 38
PEMEX: Macro proceso de suministro estandarizado



Los principales procesos y funciones del Macro proceso serían y se avocarían a lo siguiente: ⁵

- **Planeación estratégica del suministro**

Se realiza el análisis de contrataciones anteriores, del gasto, del mercado de los principales productos, de las necesidades de las áreas usuarias, el cumplimiento de proveedores y se identifican las mejores estrategias de contratación para satisfacer en plenitud los requerimientos de los usuarios.⁶

⁵ Adicional a los procesos identificados en 2006 por expertos en el suministro del Corporativo y de los Organismos Subsidiarios, se propone incluir el de *Negociación de contratos preparatorios*.

⁶ La creciente generalización de las prácticas “*Just in time*”, en industrias como el automóvil, de la fabricación de equipos de cómputo, militar, en las grandes cadenas alimenticias transnacionales, etc., ha impuesto como una necesidad la planeación estratégica. Para ello, ha sido imprescindible tener la certidumbre de los recursos financieros necesarios para definir con oportunidad las mejores estrategias de contratación. En México es necesario realizar una revisión normativa, de procedimientos y de auditoría de las viciadas y obsoletas prácticas en materia hacendaria de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público ya que sus reglas obstaculizan la planeación estratégica, propician un ineficiente manejo de los recursos públicos y la corrupción al llevarse a cabo una excesiva cantidad de contrataciones mediante el procedimiento de adjudicación directa por la imposibilidad de consolidar con oportunidad los requerimientos.

- **Negociación de contratos preparatorios**

Se realiza la integración, para su operación en un catálogo electrónico, de las necesidades o prestación de servicios recurrentes de las áreas usuarias de bienes o servicios con fabricantes o dueños de las marcas o patentes y se conciertan las mejores condiciones en calidad, oportunidad y precio del cliente más favorecido, incluyendo la cláusula de auditorías para verificar el cumplimiento de las condiciones pactadas.

- **Contratación**

Se reciben las solicitudes de contratación de las áreas usuarias y las estrategias propuestas para conducir el proceso conforme a los procedimientos establecidos por la Ley en la materia.

- **Administración de contratos**

Se realiza el seguimiento del cumplimiento del proveedor de las condiciones pactadas: plazos, lugares de entrega, calidad, cantidad, precios.

- **Administración de inventarios**

Se reciben los bienes contratados, se verifica el cumplimiento en cantidad, oportunidad, cumplimiento de requisitos o de verificación de la calidad, se realiza la gestión de máximos y mínimos.

- **Evaluación**

Con base a indicadores seleccionados se realiza la evaluación de desempeño de cada proceso y del Macro proceso integral, se comparan con los estándares de empresas o procesos similares y se emiten propuestas de mejora.

En lo correspondiente al proceso de “*Negociación de los contratos preparatorios*”, de suministradores nacionales e internacionales, la responsabilidad organizativa se propone radicarla exclusivamente en el Corporativo para concertar las mejores condiciones para la industria petrolera estatal. De igual modo, se propone que las contrataciones estratégicas, sea por el monto o por las características de los bienes o servicios se realicen bajo la conducción del Corporativo, poniendo en práctica mecanismos de coordinación para que *todas* las áreas usuarias involucradas participen en el proceso de contratación y en la gestión del suministro para asegurar la completa

satisfacción en calidad y oportunidad de lo requerido y en las mejores condiciones de precio del mercado.

La implantación de un solo modelo permitirá *simplificar y reducir* las estructuras organizacionales y estandarizar funciones para aplicar procedimientos homogéneos que permitan un mejor control y seguimiento de la eficiencia del proceso de suministro. En consecuencia, se podrá disminuir el número de áreas de compra y promover mayor cantidad de compras consolidadas para abastecer los procesos productivos ejes de la cadena de valor.

3.4 Alianzas estratégicas con suministradores

Los proveedores, aunque en diversos niveles de los organismos no se reconozca explícitamente, todavía son considerados el "enemigo a vencer" o una potencial mina de beneficios de carácter personal. Por lo tanto no se les dan a conocer con oportunidad, suficiencia y veracidad los proyectos y las contrataciones a realizar. Es frecuente que para equipos que se han solicitado por décadas como son tuberías, válvulas, equipo de medición, equipo de transporte, de seguridad, etc., se modifiquen las especificaciones técnicas para cada contratación, sin anuncio oportuno a todos los potenciales suministradores. Ello alienta la práctica del soborno para obtener información ventajosa en todos los niveles y, por lo mismo, de las inconformidades.⁷

Erradicar la desconfianza, los vicios y la corrupción que genera la falta de información, requiere establecer mecanismos e instancias para un manejo de la información clara, suficiente, simplificada, ajena a interpretaciones y dictámenes discrecionales, así como foros públicos donde se analice la demanda consolidada y regional de bienes y servicios de la industria petrolera para el seguimiento y evaluación de resultados.

En la medida que los líderes del proceso de suministro propicien con su ética y sus estrategias el fortalecimiento y la vida de largo plazo de las empresas que suministran bienes y servicios a la industria petrolera, se irá

⁷ Este es el caso del calzado y la ropa de trabajo ya que *todos los años* los Organismos Subsidiarios enfrentan agudos problemas de desabastecimiento. En general, ocasionados por constantes cambios en las condiciones de contratación, empezando por las modificaciones a las especificaciones técnicas, plazos y lugares de entrega, generando costos adicionales por el incremento de precios de los productos.

consolidando realmente una red que garantizará y protegerá una operación más segura, oportuna y rentable de las operaciones petroleras.⁸

Por ello, es necesario reorientar y fortalecer los trabajos de la Comisión Consultiva Mixta de Petróleos Mexicanos, Organismos Subsidiarios y Empresas Filiales. Este órgano debe ser un foro de debate y evaluación de los resultados, metas, ganancias y pérdidas que la industria petrolera y los suministradores están obteniendo en el proceso de suministro.

3.5 Tecnologías de información y sistemas estandarizados

El nuevo modelo del proceso de suministro deberá estar soportado en tecnologías de información que sean estándares e ínter operables.⁹ Deben establecerse restricciones para que cualquier modificación o evolución de la tecnología utilizada sea compartida e implantada en el proceso integral, es decir, en cada una de las áreas vinculadas con el proceso de suministro, para evitar lo que prevalecía hasta 2006.

Es necesario que desde el nivel corporativo de PEMEX, el área responsable de la administración del modelo de negocio del suministro, emita los lineamientos de gobernabilidad del proceso y de los requisitos que debe satisfacer la herramienta tecnológica para la administración del proceso para contar con la capacidad de interactuar con las otras herramientas tecnológicas que soportan los procesos de la cadena de valor de la industria petrolera mexicana.

Frente al dinamismo de cambios y desplazamiento de las fuentes de abastecimiento y en las condiciones impuestas por cada suministrador por la globalización de los mercados, el disponer de un dinámico y poderoso banco de datos del suministro es de un valor extraordinario. Por ello, debe

⁸ La empresa Petróleos Mexicanos, aseguraba el director general, Jesús Reyes Heróles "...es importantísima en términos de los proveedores. Hay muchas ramas de actividad que literalmente viven o dependen centralmente de lo que sucede en Petróleos Mexicanos, y es importante continuar fortaleciendo esa capacidad de PEMEX, esa capacidad de influencia de Petróleos Mexicanos". Conferencia de prensa del 5 de febrero de 2007.

⁹ No obstante haberse contratado la misma plataforma R/3 de SAP para el suministro del Corporativo, de PEMEX Exploración y Producción, de PEMEX Refinación y de PEMEX Gas y Petroquímica Básica, en cada uno de estos organismos se realizaron adecuaciones que modificaron la estandarización de la solución tecnológica e impidieron su comunicación para generar reportes consolidados y automáticos sobre la operación y desempeño del proceso. PEMEX Petroquímica, por su parte, implantó el ERP de Oracle.

fortalecerse el Sistema de Información Empresarial del Suministro de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios (SIES) para obtener oportunamente información histórica, actualizada y confiable que permita mejores y oportunas decisiones en el desempeño del proceso.

Al mismo tiempo, es necesario que a partir de la información en el SIES se seleccionen indicadores que permitan monitorear, medir y evaluar el proceso integralmente y en cada uno de los Organismos. Por lo que dichos indicadores deben permitir:

- *Medir la eficiencia y productividad de las áreas involucradas en el proceso*
- *Medir el tiempo realizado para una contratación y el suministro de los bienes o servicios correspondientes*
- *Medir el grado de cumplimiento de la proveeduría nacional e internacional*
- *Evaluar las causas de las inconformidades de los proveedores*
- *Evaluar el cumplimiento del programa anual de adquisiciones, del calendario de las licitaciones y del presupuesto autorizado*
- *Evaluar la eficiencia en el manejo de los inventarios*
- *Medir la transparencia del proceso*

3.6 Transparencia y rendición de cuentas

Por la magnitud de los retos que enfrenta la industria petrolera estatal mexicana para incrementar las reservas de crudo y gas, para mantener la producción y compensar la declinación de la producción de Cantarell, satisfacer las necesidades de petrolíferos y petroquímicos del mercado nacional, en las próximas décadas se van a realizar inversiones multimillonarias. En la medida que muchos proyectos se van a contratar en condiciones de *urgencia*, se van a incrementar los riesgos para una aplicación corrupta y no transparente de los recursos presupuestales autorizados. Prevenir y erradicar las prácticas de corrupción y lograr la transparencia en los procesos de contratación de PEMEX, constituye un reto de primera importancia que requiere diversas condiciones, compromisos y acciones que modifiquen la cultura de los niveles directivos y de los trabajadores.

Por lo tanto, el compromiso para una administración transparente del proceso de suministro, debe comenzar por ser asumido desde el más alto nivel directivo PEMEX. Lo anterior, porque es en esta esfera donde se toman y se

autorizan las principales decisiones estratégicas y económicas para la operación y el futuro de la empresa, como sucede también en las principales empresas internacionales.¹⁰

Es importante promover la práctica de rendición de cuentas y establecer reuniones regulares de evaluación del proceso del abastecimiento en cada subsidiaria y a nivel corporativo, incorporando a los proveedores. En dichas reuniones cada una de las áreas participantes debe presentar un balance de lo realizado, sus logros, su problemática y las acciones estratégicas a realizar en el futuro.

La discusión abierta del manejo y aplicación de los recursos, en suma, la rendición de cuentas, debe imponerse en todos los niveles y en todas las áreas vinculadas al suministro de la industria, interna y externamente. Desechando el conformismo y la simulación en la evaluación que actualmente se realiza sobre la transparencia y el combate a la corrupción, ambos retos complejos para Petróleos Mexicanos, para el país entero y sus instituciones. En éstas prácticas es imprescindible incorporar a los suministradores ya que la corrupción es el enlace discrecional de quien recibe los sobornos y de quien los proporciona.

4. Oportunidades y retos

La administración de la industria petrolera estatal en México con un marco regulatorio único que reconozca su reintegración y autonomía de gestión permitirá definir las estrategias necesarias para optimizar su operación, recuperando la capacidad de gobernabilidad integral de los procesos.

El Consejo de Administración podrá asumir, efectivamente, su rol de conducción central y dirección estratégica, evaluación y seguimiento de los resultados operativos, financieros, ambientales y de seguridad.

¹⁰ “Los pagos corruptos para ganar grandes contratos, concesiones y privatizaciones de compañías son generalmente el terreno vedado de las grandes empresas y de los funcionarios de alto nivel. Aunque empleados de bajo nivel son sobornados algunas veces para que revelen información, y algunas empresas pequeñas sobornan para obtener contratos rutinarios de suministro, los casos importantes representan un desembolso sustancial de fondos y pueden tener un enorme impacto en el presupuesto gubernamental y en las perspectivas de crecimiento de un país”. Susan Ackerman, “Corrupción y economía global”, texto publicado por Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez, *Poder, derecho y corrupción*, Editores IFE, ITAM, Siglo XXI, México 2003, p. 211.

Disponer oportunamente del presupuesto, permitirá realizar la planeación integral del proceso de suministro, cerrando una de las puertas a la corrupción por las prácticas repetitivas en cada cierre de ejercicio anual en que se autorizan montos presupuestales superiores a la capacidad y posibilidad de gastar racionalmente, atendiendo necesidades reales y cumpliendo con la normatividad.

La decisión de centralizar en el Corporativo la conducción de las negociaciones y las contrataciones estratégicas, sin la restricción de la autonomía de gestión de cada uno de los organismos como establece la actual legislación, permitirá estudiar y aplicar las mejores experiencias del mercado.¹¹

La estandarización del proceso de suministro a nivel de la industria incidirá en una simplificación de los procedimientos, agilizará los procedimientos de contratación y se logrará mejorar la oportunidad del suministro.

Disponer de catálogos estandarizados y electrónicos de bienes y servicios contribuirá a que las áreas simplifiquen la elaboración de sus requerimientos, la búsqueda de existencias para evitar sobre inventarios y que tengan mayor cantidad de tiempo para mejorar la precisión y alcance de los nuevos requerimientos.

A medida que los suministradores estén más involucrados en el conocimiento de las necesidades operativas y estratégicas de las áreas usuarias, establecidas con reglas y descripciones claras, se irá fortaleciendo el interés de alianzas estratégicas para lograr un suministro confiable, justo a tiempo y de ganancias mutuas.

La estandarización de las tecnologías de información permitirá mejorar la calidad del proceso, vincular su operación con otros procesos, simplificar y disminuir el número de registros, así como generar información para evaluar y tomar decisiones oportunamente sobre el cumplimiento de metas y el desempeño del proceso.

¹¹ Aplicando el análisis de Pareto de las contrataciones por monto o número, a nivel de todos los Organismos Subsidiarios o en cada uno de ellos, se puede identificar que en no más de 20 familias de bienes y servicios se concentra más del 70% de las contrataciones, destacando: servicios de perforación de pozos, arrendamiento de plataformas, fletamento aéreo, mar y terrestre, tubería, servicios alimenticios, mantenimiento, reparación, reconstrucción e instalación de bienes y equipos, productos químicos y gases, servicios de ingeniería y tecnología, instrumentos de medición, accesorios y servicios para protección ambiental, equipo de seguridad, medicamentos.

Incorporar en el proceso de suministro las mejores prácticas de empresas de clase mundial, contribuirá a lograr una mayor transparencia, simplificando el marco de actuación de las auditorías para que se orienten prioritariamente a las intervenciones preventivas y no provocar parálisis de las operaciones por el temor a las prácticas vigentes. Así, se logrará fortalecer la indispensable capacidad gerencial, competitiva a nivel internacional, con que deberán desempeñarse los administradores públicos de Petróleos Mexicanos.

Índice de gráficas

1. México: participación del gasto e inversión pública en el PIB, 1925-2006 (por ciento), p. 28
2. México: participación de las compras gubernamentales en el PIB (por ciento), p. 30
3. México: participación del gasto público en el PIB (por ciento), p. 31
4. México: participación de la inversión, del gasto en materiales, suministros y servicios en el gasto programable (por ciento), p. 32
5. México: gasto público en adquisiciones y servicios (por ciento), p. 33
6. México: compras gubernamentales en materiales, suministros y servicios generales, 1970-2006 (millones de dólares), p. 35
7. México: evolución de la inversión física, 1970-2006 (millones de dólares), p. 36
8. México: importancia de las compras de PEMEX en las compras gubernamentales (por ciento), p. 37
9. PEMEX: total de compras, 1971-2006 (millones de dólares), p. 39
10. PEMEX: total de compras por gobierno, 1971-2006 (millones de dólares), p. 41
11. PEMEX: evolución de la inversión física, 1970-2006 (millones de dólares), p. 42
12. México: distribución de las inconformidades en el proceso de contratación pública (por ciento), 70
13. PEMEX: crecimiento de las principales áreas directivas (número), p. 85
14. PEMEX: evolución de la estructura financiera (por ciento), p. 90
15. México: impuestos petroleros, 1970-2006 (millones de dólares), p. 99
16. PEMEX: inversión en capital (por ciento), p. 100
17. PEMEX: procesos estratégicos en la cadena de valor, p. 103
18. PEMEX: modelo de gestión basado en administración por procesos, p. 104
19. PEMEX: paradigma de visión no integral, p. 113
20. PEMEX: paradigma de falta de integración del proceso, p. 113
21. PEMEX: paradigma de asincronía entre organismos, p. 114
22. PEMEX: paradigma de excesivo marco regulatorio, p. 115
23. PEMEX: visión del desarrollo del PRPS, p. 119
24. PEMEX: propuesta de estrategia de implantación del SRM, p. 133
25. PEMEX: estado futuro del Macro proceso de suministros, p. 136
26. PEMEX: principales áreas de contratación de suministros y obra pública, p. 139
27. PEMEX: descripción del proceso de suministro, p. 140
28. Percepción de corrupción en países seleccionados, p. 153
29. México en el índice de percepción de corrupción (por ciento), p. 154
30. PEMEX: percepción de la corrupción en 2002, p. 154
31. PEMEX: principales causas de las inconformidades (por ciento), p. 159
32. PEMEX: índice de inconformidades totales, p. 160
33. Tubesa: suministro de tubería helicoidal, 1978-1994, p. 170
34. Tubesa: suministro de tubería por organismo, 1978-1994 (por ciento), p. 171
35. PPQ: sobreprecio en contratación de extintores (miles de dólares), p. 180
36. PEMEX: contratos adjudicados en 2006 (por procedimiento), p. 181
37. Modelo integral del suministro, p. 187
38. PEMEX: macro proceso del suministro estandarizado, p. 190

Índice de tablas

1. Disposiciones aplicables en el proceso de suministro de Petróleos Mexicanos, p. 66
2. PRPS: identificación de posibles obstáculos, p. 117
3. PRPS Y SCS: personal comisionado y adscrito, 2002-2006, p. 126
4. Petróleos Mexicanos: percepción de honestidad (porcentaje), p. 155

Índice de estadísticas

1. Participación del gasto y de la inversión pública en el PIB, 1925-2004 (Por ciento)
2. México: PIB y compras gubernamentales, (Millones de pesos corrientes)
3. México: importancia de las compras gubernamentales en el gasto público, (Millones de pesos)
4. México: compras gubernamentales, (Millones de pesos corrientes)
5. México: compras gubernamentales, (Millones de dólares corrientes)
6. México: estructura de las adquisiciones del sector público, (Por ciento)
7. México: importancia de las compras de PEMEX en las compras gubernamentales, (Millones de pesos corrientes)
8. PEMEX: total de compras, (Millones de pesos corrientes)
9. PEMEX: Total de compras, (Millones de dólares corrientes)
10. PEMEX: total de compras, (Millones de dólares corrientes)
11. Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios: monto contratado por grupo de artículo y servicios, 2004-2005
12. México: paridad cambiaria

Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., (cord.) *El estudio de las políticas públicas*, Ed. Porrúa, México 1992.
- ÁNGELES, Sarahí, "Gas natural: situación actual y perspectivas", *PEMEX: pasado y presente*, en prensa.
- ASPE ARMELLA, Pedro, *El camino de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- AURIOL, Emmanuelle, "Corruption in procurement and public purchase", Groupement de Recherche en Economie Quantitative d'Aix-Marseille, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales Universités d'Aix-Marseille II et III, october 28, 2005.
- AYALA ESPINO, José, *Economía del sector público mexicano*, UNAM, 1999.
- AYALA ESPINO, José, *Instituciones y economía*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1999.
- BARBOSA, Fabio, "Las reservas y el potencial petrolero de México", *PEMEX: pasado y presente*, en prensa.
- BOLTVINK, Julio y Araceli Damián, *La pobreza en México y el mundo*, Ed. Siglo XXI, México 2004.
- BUNGE, Mario, *La investigación científica*, México, Ed. Ariel, 1983.
- CALDERÓN ORTIZ, Gilberto, *Estado, Gobernabilidad y Administración Pública*, Ed. Gernika, 2002.
- CARBONELL, Miguel, (cord.) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, México, Ed. Porrúa, UNAM, 2000.
- CARBONELL, Miguel y Rodolfo Vázquez, *Poder, derecho y corrupción*, Editores IFE, ITAM, Siglo XXI, México 2003.
- CÁRDENAS SÁNCHEZ, Enrique, *Cuando se originó el atraso económico de México. La economía mexicana en el largo siglo XIX, 1780-1920*, Ed. Biblioteca Nueva, Madrid 2003.
- CÁRDENAS SOLÓRZANO, Cuauhtémoc, *Un México para todos*, Ed. Planeta, México 2004.
- CARDERO, María Elena, *Qué ganamos y qué perdimos con el TLC*, Ed. Siglo XXI, México, 1996, p.65.
- CHEVALLIER, Jean, *La ciencia administrativa*, Fondo de Cultura Económica, INAP, 1993
- COATSWORTH, John H., *Los orígenes del atraso: nueve ensayos de historia económica de México en los siglos XVIII y XIX*, México, Ed. Patria, 1990.
- COATSWORTH, John, "Obstacles to economic growth in nineteenth century Mexico", *American Historical Review* 83, p. 94.
- CÓRDOVA, José, "Diez lecciones de la reforma económica mexicana", México, Nexos No. 158, 1991.
- CUNNINGHAM, Michael J., *Cómo desarrollar una estrategia de comercio electrónico*, México, Ed. Prentice Hall, 2001.
- DEANS, Graeme K, Frits Kroeger y Stefean Zeisel, *Las fusiones: el juego sin fin*, Ed. Mc Graw Hill, México 2003.
- DE LA FUENTE, Juan Ramón y Rodolfo Rodríguez Carranza, coordinadores, *La educación médica y la salud en México*, Ed. Siglo XXI, México 1999.
- DEL RÍO GONZÁLEZ, Cristóbal, *Adquisiciones y abastecimientos*, Ed. ECAFSA, México 1999.
- DROR, Yehezkel, *Enfrentando el futuro*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1990.

DRUCKER, Peter F., *La esencia de la administración moderna*, Ed. Prentice, México 2001.

DRUCKER, Peter F., *Los desafíos de la administración en el siglo XXI*, Argentina, Ed. Sudamericana, 1999.

FELLENSTEIN, Craig y Word, Ron, *E-commerce*, Ed. Prentice, México 2000.

EIGEN, Meter, *Las redes de la corrupción*, Ed. Planeta, Colombia 2004, p. 138.

FELLENSTEIN Craig, Word, Ron, *E-commerce*, Ed. Prentice, México 2000.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México 1978. 4a. ed.

FARRO FARAH, Gerardo y HUACUJA BETANCOURT, Sergio, *La regulación del proceso de las adquisiciones del gobierno federal*, México 1989, 1a. ed.

GUERRERO, Omar, *La teoría de la administración pública*, México, Ed. Harla, 1986.

GEORGE, Claude S., *Historia del pensamiento administrativo*, Ed. Prentice, México 1972.

GOMEZ AYALA, Mario, *La auditoria de calidad en la empresa moderna*. Ed. Panorama, México 1999.

GUERRERO, Omar *La administración pública del Estado capitalista*”, Ed. Fontamara, México 1995.

GUERRERO, Omar, *Las raíces borbónicas del Estado mexicano*, UNAM, 1994.

GUERRERO, Omar, *El Estado en la era de la modernización*, México, Ed. Plaza y Valdés, 1992.

GUERRERO, Omar, *La nueva gerencia pública*, México, Ed. Fontamara, 2004.

GUEVARA NIEBLA, Gilberto, *La catástrofe silenciosa*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 2003.

HARMON, Michel M. y Richard T. Mayer, *Teoría de la organización para la administración pública*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1999.

HERNÁNDEZ Y RODRÍGUEZ, Sergio y BALLESTEROS INDA, Nicolás, *Fundamentos de administración*, México, Ed. Interamericana, 1980.

HUTCHINS, David, *Just in time*, España, Asociación Española de Normalización y Certificación, 2000.

HUACUJA, Sergio, “La corrupción en PEMEX y estrategias para combatirla”, documento presentado en el Diplomado: La corrupción y estrategias para combatirla, organizado por la Barra de Abogados y la Secretaría de la Función Pública, 2004.

ISHIKAWA, Kaoru, *¿Qué es el control total de la calidad?*, Ed. Norma, Colombia 1994.

IBARRA, David, *¿Transición o crisis? Las contradicciones de la política económica y el bienestar social*, Ed. Aguilar, México 1996, p. 84.

KLEINER, Art y Roth, George, *El cambio basado en el aprendizaje*. Ed. Oxford University Press, México 2001.

LÁNZ CARDENAS, José Trinidad, *La Contraloría y el control interno en México*, Fondo de Cultura Económica, México 1987.

LLANO CIFUENTES, Carlos, *La enseñanza de la dirección y el método del caso*, IPADE, México 1998.

LÓPEZ-ELÍAS, José Pedro, *Aspectos jurídicos de la licitación pública*, UNAM, 1999.

LÓPEZ PRESA, José Octavio, *Corrupción y cambio*, México, Fondo de Cultura Económica, México 1998.

MANGANELLI, Raymond L, Klein, Mark M., *Cómo hacer reingeniería*, Ed. Norma, Colombia 1996.

MARIÑO NAVARRETE, Hernando, *Gerencia de procesos*, Ed. Alfaomega, Colombia 2001.

MARTÍNEZ VERA, Rogelio, *Fundamentos de Derecho Público*, Ed. MC Graw Hill, México 1994.

MARX, Carlos, *Crítica de la filosofía del Estado de Hegel*, Ed. Grijalbo, México 1968.

MERRIL, Harwood F., *Clásicos en administración*, México, Editorial LImusa, México 1994.

MINTZBERG, Henry, Brian Quinn, James, *El proceso estratégico*, Ed. Prentice Hill, México 1993.

MORA, José María Luis, *Ideas, retratos y ensayos*, UNAM, 1974.

MUÑOZ LEOS, Raúl, *PEMEX en la encrucijada*, Ed. Aguilar, México 2006.

NORTH, Douglass C. y LEROY MILLER, Roger, *El análisis económico de la usura, el crimen, la pobreza, etcétera*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

NORTH, Douglass C. y PAUL THOMAS, Robert, *El nacimiento del mundo occidental. Una nueva historia económica (900-1700)*, Ed. Siglo XXI, México 1991.

NORTH, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México 1993.

NUSSBAUM, Martha C., Sen Amartya, *La calidad de vida*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1996.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO, *Government Procurement Act*, 14 de abril de 1994.

ORTÍZ MENA, Antonio, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, México 1998.

PERDOMO, Moreno, Abrahám, *Administración financiera de inventarios*, Ed. PEMA, México 2001.

PÉREZ GAY, José María, "Historia de la corrupción en México", *Ensayos sobre corrupción*, BANAMEX, 2000.

PIPITONE, Ugo, *La salida del atraso: un estudio histórico comparativo*, CIDE, Fondo de Cultura Económica, México 1994.

PORTER, Michael E., *Estrategia competitiva*, Ed. Compañía Editorial Continental, S.A. de C.V., México 1999.

PORTER, Michael E., *La ventaja competitiva de las naciones*, Ed. Vergara, Argentina 1991.

RAMÍREZ MEDRANO, Raúl, *La tutela jurídica de la licitación pública*, en Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, n.11, México 1987.

ROSE-ACKERMAN, Susan, *La corrupción y los gobiernos*, Ed. Siglo XXI, México 2001.

RUELAS-GOSSI, Alejandro, "Innovar en mercados emergentes: el paradigma de la T grande", *Harvard Business Review*, America Latina, febrero 2004.

SONÍ SAMPERIO, Luis H. y Taracena Figueroa, Enrique, *Enron: la historia*, Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa (IPADE), octubre 2002.

STEINER, George A., *Planeación estratégica*, Ed. CECOSA, México 1999.

SHAFRITZ M., Jay y HYDE C., Albert, *Clásicos de la administración pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Campeche y Fondo de Cultura Económica, México 1999.

STIGLITZ, Joseph E., *El malestar en la globalización*, Ed Taurus, España 2002, p. 86.

URWICK, L. y BRECH, E. F. L., *La historia del management*, España, Ed. Oikos-Tau, 1970.

UVALLE BERRONES, Ricardo, *El gobierno en acción*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1984.

UVALLE BERRONES, Ricardo, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, México, Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México, s/f

ZORRILLA STROTHER, Ramón, Pérez Gay, José María, *Ensayos sobre corrupción*, Editado por Grupo Financiero Banamex Accival, México 2000.

Documentos

Autoevaluación de los funcionarios de la administración de Petróleos Mexicanos, entrevistas a los subdirectores realizadas entre febrero y marzo de 1984.

“Cambios básicos en la estructura organizativa del sector energético”, ponencia presentada por Adrián Lajous, como Coordinador ejecutivo de comercio internacional de PEMEX, el 11 de enero de 1988 en la reunión nacional de energéticos sobre “Modernización y Desarrollo”, organizada por el IEPES del PRI.

Conferencia de prensa de Adrián Lajous, 29 de febrero de 1996.

Conferencia de prensa de Raúl Muñoz Leos, 2 de febrero de 2003.

Conferencia de prensa de Jesús Reyes Heróles, 5 de febrero de 2007.

Cuenta de Pública 2004 de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, Auditoría Superior de la Federación, *Informe de la revisión y fiscalización superior*.

Estadísticas Históricas de México, INEGI 1994, t.II.

Evaluación de las principales causas de las inconformidades en las compras gubernamentales, Secretaría de la Función Pública, 2002.

Ingreso y Gasto del Sector Público, INEGI 1970-2004.

Iniciativa para promover la autonomía de gestión, documento presentado por PEMEX a la Cámara de Diputados en 2005.

Guía metodológica de revisión previa de bases de licitación, Petróleos Mexicanos.

Informe anual sobre las investigaciones y sanciones relacionadas con casos de conducta indebida del personal y actos de fraude y corrupción en proyectos financiados por el Banco Mundial, 2004.

Manual de la evolución de la estructura orgánica de Petróleos Mexicanos, 1987.

Memoria de Labores de PEMEX, 1993-2006.

PEMEX: modernizar para no privatizar, Luis Ramírez Corzo, 2005.

Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, 2001-2006

Proyecto de reorganización de Petróleos Mexicanos, del 14 de julio de 1992.

Qué es el Fondo Monetario Internacional.

Reglas de Operación de la Comisión General Directiva para la Transparencia y Combate a la Corrupción en Petróleos Mexicanos, Organismos Subsidiarios y Empresas Filiales.

Periódicos y revistas

La Jornada, 22 de junio de 2001.
La Jornada, 29 de marzo de 2004.
La Jornada, 20 de abril de 2004.
La Jornada, 14 de noviembre de 2004.
La Jornada, 28 de enero de 2005.
La Jornada, 22 de marzo de 2005.
La Jornada, 26 de septiembre de 2005.
La Jornada, 18 de noviembre de 2005.
El Universal, 14 de abril de 2006.
El Universal, 9 de marzo de 2007.
Revista *Líderes Mexicanos*, octubre de 2004.
Petroleum Review, January 2001.

Leyes, reglamentos y acuerdos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Tratados de Libre Comercio suscritos por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos con los Gobiernos de otros países que contengan un Capítulo o Título de Compras del Sector Público.
Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento.
Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría.
Ley Aduanera y su Reglamento.
Ley de Comercio Exterior.
Ley de Ingresos de la Federación, del ejercicio fiscal correspondiente.
Ley de la Propiedad Industrial y su Reglamento.
Ley de Sociedades de Inversión.
Ley de Vías Generales de Comunicación.
Ley Federal del Trabajo.
Ley de Instituciones de Crédito.
Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.
Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores.
Ley General de Sociedades Mercantiles.
Ley de Navegación y su Reglamento.
Ley de Planeación.
Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento.
Ley del Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) y su Reglamento.
Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación.
Ley del Impuesto Sobre la Renta y su Reglamento.
Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación y su Reglamento.
Ley Federal de Competencia Económica.
Ley Federal de Derechos.
Ley Federal de Instituciones de Fianzas.
Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.
Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
Ley Federal de Protección al Consumidor.
Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su Reglamento.
Ley Federal del Derecho de Autor.
Ley Federal sobre Metrología y Normalización y su Reglamento.
Ley General de Asentamientos Humanos.
Ley General de Deuda Pública.
Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.
Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente.
Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.
Ley Sobre el Contrato de Seguro.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.
Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y los Reglamentos de Gas Licuado de Petróleo y de Gas Natural.
Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos.
Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública publicado en el D.O.F el 27-V -05, reformado el 21-VI-05.
Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal que corresponda.
Código Civil Federal.
Código de Comercio.
Código Federal de Procedimientos Civiles.
Código Fiscal de la Federación y su Reglamento.
Miscelánea Fiscal del año que corresponda.
Reglas Generales en Materia de Comercio Exterior vigentes.
Plan Nacional de Desarrollo para el periodo correspondiente.
Plan de Negocios de Petróleos Mexicanos.
Programa de Desarrollo Institucional para el período correspondiente.
Programa Sectorial de Energía para el período correspondiente.
Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y Estados Unidos de América para el Intercambio de Información Tributaria, publicado en el D.O.F. el 23-I-90.
Acuerdo mediante el cual se dan a conocer las reglas en materia de compras del sector público para la participación de las empresas micro, pequeñas y medianas; para las reservas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y para la determinación del grado de integración nacional publicado en el D. O. F. el 24-XI-94, vigentes solo en lo referente a las reglas en materia de compras del sector público para la participación de las empresas micro, pequeñas y medianas.
Acuerdo que establece la información relativa a los procedimientos de licitación pública que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán remitir a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por transmisión electrónica o en medio magnético, así como la documentación que las mismas podrán requerir a los proveedores para que éstos acrediten su personalidad en los procedimientos de licitación pública publicado en el D.O.F. el 11-IV-97.
Acuerdo por el que se establecen las reglas para la determinación y acreditación del grado de contenido nacional, tratándose de procedimientos de

contratación de carácter nacional, publicado en el D.O.F. el 3-III-00 y su reforma publicada en el D.O.F. el 12-VII-04.

Acuerdo por el que se dan a conocer los Casos de Excepción Sobre el Contenido Nacional a Requerir en los Procedimientos de Contratación de Obras Públicas para Proyectos Llave en Mano o Integrados Mayores, Convocados Bajo la Cobertura de los Títulos o Capítulos de Compras del Sector Público Contenidos en los Tratados de Libre Comercio.

Acuerdo por el que se establecen las disposiciones de ahorro para la Administración Pública Federal.

Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos que regulan la disposición contenida en el artículo 38 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, relativa a la propuesta que resulte económicamente más conveniente para el Estado.

Acuerdo por el que se establece el Manual de Requerimientos de Información a Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y a la Procuraduría General de la República.

Acuerdo por el que se establecen las disposiciones para el uso de medios remotos de comunicación electrónica, en el envío de propuestas dentro de las licitaciones públicas que celebren las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como en la presentación de las inconformidades por la misma vía, publicado en el D.O.F. el 09-VIII-00.

Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la Aplicación del Margen de Preferencia en el Precio de los Bienes de Origen nacional, respecto del precio de los bienes de importación, en los procedimientos de contratación de carácter internacional que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública federal, publicado en el D.O.F. el 12-VII-04.

Bases Generales en materia de Racionalidad, Austeridad y Disciplina presupuestaria a observar por Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, durante el Ejercicio Fiscal vigente.

Contrato Colectivo de Trabajo vigente entre Petróleos Mexicanos y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.

Criterios emitidos por el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos en Materia de Autorizaciones Multianuales.

Criterios para Ejercer la Función Jurídica Institucional en lo relativo a la Sanción Jurídica de Convenios y Contratos a ser formalizados en Petróleos Mexicanos, Organismos Subsidiarios y Empresas Filiales.

Lineamientos Generales para el Otorgamiento, Ejercicio, Registro y Control de Poderes en Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios.

Acuerdo por el que se dan a conocer a las dependencias y entidades que productos objeto de una licitación internacional, deberán incluir en sus bases, la manifestación de los licitantes referente a que sus propuestas económicas, no se cotizan en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, D.O.F. el 27-IX-01.

Acuerdo mediante el cual se expide el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal, publicado en el D.O.F. vigente.

Acuerdo por el que se establecen los lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación supervisión y la evaluación de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para los ejercicios fiscales 2005-2006, publicado en el D.O.F. el 30-XII --04.

Acuerdo por el que se establecen las reglas para la elaboración de licitaciones públicas internacionales de conformidad con los tratados de libre comercio, y su aclaración publicados en el D.O.F. el 28-II-2003 y el 2-IV-03 respectivamente.

Acuerdo por el que se establecen las reglas para la aplicación de las reservas contenidas en los capítulos y título de compras del sector público de los tratados de libre comercio suscritos por los Estados Unidos Mexicanos y su Aclaración, publicados en el D.O.F. el 28-II-2003 y el 2-IV-2003 respectivamente.

Acuerdo por el que se establecen los lineamientos que regulan la participación de los testigos sociales en las contrataciones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal publicado en el D.O.F. el 16-XII-04.

Bases Generales en materia de Racionalidad, Austeridad y Disciplina Presupuestaria a observar por Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, durante el Ejercicio Fiscal que corresponda.

Bases Generales para la constitución, integración, funcionamiento y disolución de comités y comisiones asesoras en Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

Convención de Naciones Unidas sobre Contratos de Compraventa Internacional de Mercaderías, publicado en el D.O.F. el 12-XI-87.

Convención de Naciones Unidas sobre Representación en la Compraventa Internacional de Mercaderías, publicado en el D.O.F. el 22-II-88.

Convención Interamericana sobre el Régimen Legal de poderes para ser Utilizados en el Extranjero, publicado en el D.O.F. el 19-VIII-87.

Convención por la que se suprime el Requisito de Legalización de los Documentos Públicos Extranjeros, aprobado el 17-I-94.

Convenios Internacionales para evitar la Doble Imposición e Impedir la Evasión Fiscal en materia del Impuesto Sobre la Renta.

Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, para el Ejercicio Fiscal que corresponda.

Incoterms © 2000.

Lineamientos para el ejercicio de la Función Jurídica Institucional en Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

Lineamientos para los Proyectos de Inversión de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios.

Normatividad para la Aplicación de las Condiciones de pago emitidas por la Dirección Corporativa de Finanzas mediante oficio DCF-039-2000 del 1° de marzo del 2000, o aquellas que se emitan posteriormente.

Normatividad de la Gerencia de Riesgos y Seguros.

Normatividad de Petróleos Mexicanos, de los Organismos Subsidiarios y en su caso, de las Empresas Filiales.

Normas y Bases para la Administración de los Bienes Inmuebles de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

Lineamientos para la elaboración de la Normatividad interna de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

Lineamientos Generales de Administración de Riesgos para Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

Lineamientos para la Contratación de Seguros sobre Bienes Patrimoniales, a cargo de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, por lo que hace al Lineamiento Quinto, publicados en el D.O.F. el 2-V-94.

Lineamientos relativos a la Contratación de Seguros sobre Bienes Patrimoniales y de personas que realicen las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, publicado en el D.O.F. el 24-X-03.

Norma que regula la formación integral del personal de la Administración Pública Federal.

Normatividad para la aplicación de las condiciones de pago.

Oficio Circular que establece las modificaciones y derogaciones al Acuerdo por el que se expide el clasificador por objeto del gasto para la Administración Pública Federal, publicado en el D.O.F. el 31-X-02.

Oficio Circular mediante el cual se informa del procedimiento que deberá observarse en la contratación de adquisiciones, arrendamientos, obra pública y servicios, en lo relativo a la acreditación de los proveedores y contratistas de encontrarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, publicado en el D.O.F. el 20-X-99.

Oficio No. SACN/300/266/2005 mediante el que se precisa el alcance de las Reformas y Adiciones publicadas en el D.O.F. el 7-VII-05, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, del 15-VII-05.

Oficio Circular VIN-006/2000 mediante el cual se informa la Normatividad para el Registro Financiero de las Operaciones derivadas de siniestros.

Disposiciones Administrativas aplicables en materia de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, emitidas por autoridades en el ámbito de su respectiva competencia.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Protocolo sobre Uniformidad del Régimen Legal de Poderes, publicado en el D.O.F. el 3-XII-53.

**Cuadro 1. Participación del gasto y de la inversión pública* en el PIB, 1925-2006
(Por ciento)**

Año	Gasto público/ PIB	Inversión pública/ PIB
1925	6	2
1930	6	2
1940	8	4
1950	8	6
1960	13	5
1970	16	7
1971	17	5
1972	19	6
1973	21	7
1974	22	7
1975	26	9
1976	25	8
1977	23	8
1978	24	9
1979	25	10
1980	25	10
1981	28	12
1982	25	10
1983	23	7
1984	23	7
1985	21	6
1986	21	6
1987	19	5
1988	18	5
1989	16	4
1990	16	5
1991	16	4
1992	16	4
1993	17	4
1994	18	4
1995	16	3
1996	16	3
1997	17	3
1998	16	3
1999	16	3
2000	16	3
2001	16	3
2002	17	2
2003	18	3
2004	17	3
2005	18	3
2006	18	3

* No incluye PIDIREGAS.

Fuente: Cuadro elaborado con cifras para el periodo 1925-1960 de Ayala Espino, José, *Economía del Sector Público Mexicano*; Informe de Gobierno de Carlos Salinas; Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo; El ingreso y el gasto público en México, 2000-2007, INEGI.

**Cuadro 2. México: PIB y compras gubernamentales
(Millones de pesos corrientes)**

Fecha	Producto Interno Bruto -1	Gasto público* -2	Compras gubernamentales -3	Participación del gasto público en el PIB (4=2/1)	Participación de las compras gubernamentales en el PIB (5=3/1)
1970	444	72.4	54.7	16	12
1971	490	82.4	51.5	17	11
1972	565	105.7	67.4	19	12
1973	691	145	102.2	21	15
1974	900	195.6	133.3	22	15
1975	1100	290.1	172	26	16
1976	1371	335.7	201.6	25	15
1977	1849	430.2	259.4	23	14
1978	2337	565.4	365.7	24	16
1979	3068	767.5	501.3	25	16
1980	4,718	1,160	757.6	25	16
1981	6,467	1,803	1,141.60	28	18
1982	10,412	2,644	1,571.50	25	15
1983	18,755	4,246	2,575.80	23	14
1984	30,919	7,141	4,654.90	23	15
1985	50,152	10,573	6,483.80	21	13
1986	82,318	17,197	11,136.70	21	14
1987	203,341	39,223	25,486.70	19	13
1988	412,821	74,222	47,566.70	18	12
1989	544,978	88,273	55,634.10	16	10
1990	734,802	117,122	75,072.50	16	10
1991	945,190	148,879	84,869.80	16	9
1992	1,123,936	178,266	68,566.90	16	6
1993	1,256,198	206,987	109,798.70	17	9
1994	1,423,364	249,481	128,091.40	18	9
1995	1,840,431	290,424	139,030.50	16	8
1996	2,529,909	403,450	191,919.50	16	8
1997	3,179,120	528,124	246,501.40	17	8
1998	3,848,218	600,583	253,687.80	16	7
1999	4,600,488	711,228	277,927.00	16	6
2000	5,497,736	855,286	346,938.80	16	6
2001	5,811,776	937,214	283,801.70	16	5
2002	6,267,474	1,078,861	290,991.10	17	5
2003	6,895,357	1,241,853	383,100.00	18	6
2004	7,713,796	1,326,952	429,000.40	17	6
2005	8,366,205	1,477,368	486,101.40	18	6
2006	9,155,490	1,671,175	559,884.60	18	6

* Programable

Fuente: PIB de 1970 a 1996 de Estadísticas Históricas de México; de 1997 a 2007 del Informe de la CEPAL de 2004 y 2007; El ingreso y el gasto público en México, 2000-2007, INEGI, para las cifras de gasto público y compras gubernamentales.

**Cuadro 3. México: importancia de las compras gubernamentales en el gasto público
(Millones de pesos)**

Año	Gasto Público -1	Compras gubernamentales -2	(Porcentaje 3=2/1)
1970	72.4	54.7	76
1971	82.4	51.5	63
1972	105.7	67.4	64
1973	145	102.2	71
1974	195.6	133.3	68
1975	290.1	172	59
1976	335.7	201.6	60
1977	430.2	259.4	60
1978	565.4	365.7	65
1979	767.5	501.3	65
1980	1,159.80	757.6	65
1981	1,803.40	1,141.60	63
1982	2,643.50	1,571.50	59
1983	4,246.10	2,575.80	61
1984	7,141.30	4,654.90	65
1985	10,572.50	6,483.80	61
1986	17,196.80	11,136.70	65
1987	39,222.70	25,486.70	65
1988	74,221.80	47,566.70	64
1989	88,273.20	55,634.10	63
1990	117,122.10	75,072.50	64
1991	148,879.10	84,869.80	57
1992	178,266.20	68,566.90	38
1993	206,987.20	109,798.70	44
1994	249,480.50	128,091.40	51
1995	290,423.60	139,030.50	48
1996	403,449.50	191,919.50	48
1997	528,123.90	246,501.40	47
1998	600,583.00	253,687.80	39
1999	711,228.20	277,927.00	39
2000	855,286.00	346,938.80	41
2001	937,213.90	283,801.70	30
2002	1,078,860.50	290,991.10	27
2003	1,241,853.30	383,100.00	31
2004	1,326,952.40	429,000.40	32
2005	1,477,368.10	486,101.40	33
2006	1,671,174.60	559,884.60	34

Fuente: Elaborado con datos del cuadro 3.

**Cuadro 4. México: compras gubernamentales
(Millones de pesos corrientes)**

Fecha	Total compras gubernamentales	Total materiales, sum. y servicios grales.	Materiales y suministros	Servicios generales	Inversión física
1970	54.7	25.5	9.5	16	29.2
1971	51.5	29.1	10.7	18.4	22.4
1972	67.4	34.1	12.3	21.8	33.3
1973	102.2	52.4	22.5	29.9	49.8
1974	133.3	68.5	41.3	27.2	64.8
1975	172	76.2	44.2	32	95.8
1976	201.6	93	45.8	47.2	108.6
1977	259.4	119.3	68	51.3	140.1
1978	365.7	148.3	86.8	61.5	217.4
1979	501.3	187.5	103.6	83.9	313.8
1980	757.6	271.4	148.2	123.2	486.2
1981	1,141.60	383.10	252.00	131.10	758.50
1982	1,571.50	555.60	347.60	208.00	1,015.90
1983	2,575.80	1,210.40	855.30	355.10	1,365.40
1984	4,654.90	2,392.50	1,533.80	858.70	2,262.40
1985	6,483.80	3,453.50	2,036.80	1,416.70	3,030.30
1986	11,136.70	6,267.30	3,657.30	2,610.00	4,869.40
1987	25,486.70	14,697.70	8,434.70	6,263.00	10,789.00
1988	47,566.70	28,494.00	16,773.40	11,720.60	19,072.70
1989	55,634.10	32,517.10	16,976.10	15,541.00	22,117.00
1990	75,072.50	41,133.00	21,719.80	19,413.20	33,939.50
1991	84,869.80	45,407.10	18,880.40	26,526.70	39,462.70
1992	68,566.90	54,731.40	20,178.90	34,552.50	13,835.50
1993	109,798.70	62,435.70	23,317.60	39,118.10	47,363.00
1994	128,091.40	70,513.90	24,207.00	46,306.90	57,577.50
1995	139,030.50	83,890.30	28,984.00	54,906.30	55,140.20
1996	191,919.50	112,110.60	41,829.80	70,280.80	79,799.90
1997	246,501.40	140,206.40	51,943.50	88,262.90	106,295.00
1998	253,687.80	146,817.50	60,098.60	86,718.90	109,375.70
1999	277,927.00	159,010.80	57,529.70	101,481.10	121,849.40
2000	346,938.80	204,217.80	81,448.50	122,769.30	142,721.00
2001	283,801.70	139,253.30	88,350.40	50,902.90	144,548.40
2002	290,991.10	138,375.10	78,039.40	60,335.70	152,616.00
2003	383,100.00	195,829.00	126,026.10	69,802.90	187,271.00
2004	429,000.40	208,996.40	133,520.60	75,475.80	220,004.00
2005	486,101.40	239,850.10	151,884.20	87,965.90	246,251.30
2006	559,884.60	273,999.70	174,906.90	99,092.80	285,884.90

Fuente: El ingreso y el gasto público en México, INEGI y anexos estadísticos de los *Informes de Gobierno* de Carlos Salinas, Ernesto Zedillo y Vicente Fox.

**Cuadro 5. México: compras gubernamentales
(Millones de dólares corrientes)**

Fecha	Total compras gubernamentales (1=2+5)	Total Mat., suministros y servicios grales. (2=3+4)	Materiales y suministros -3	Servicios Generales 4	Inversión Ejercida -5
1970	4,376	2,040	760	1,280	2,336
1971	4,120	2,328	856	1,472	1,792
1972	5,392	2,728	984	1,744	2,664
1973	8,086	4,192	1,800	2,392	3,984
1974	10,664	5,480	3,304	2,176	5,184
1975	13,760	6,096	3,536	2,560	7,664
1976	12,849	5,927	2,919	3,008	6,922
1977	11,433	5,258	2,997	2,261	6,175
1978	16,068	6,516	3,814	2,702	9,552
1979	21,968	8,217	4,540	3,677	13,751
1980	33,011	11,826	6,458	5,368	21,185
1981	46,577	15,630	10,282	5,348	30,947
1982	27,484	9,717	6,079	3,638	17,767
1983	17,139	8,054	5,691	2,363	9,085
1984	25,186	12,919	8,282	4,637	12,267
1985	20,896	11,130	6,564	4,566	9,766
1986	17,460	9,826	5,734	4,092	7,634
1987	18,121	10,446	6,000	4,446	7,675
1988	20,775	12,445	7,326	5,119	8,330
1989	21,999	13,093	6,836	6,257	8,906
1990	26,450	14,492	7,652	6,840	11,958
1991	28,137	15,055	6,260	8,795	13,082
1992	31,857	17,689	6,522	11,167	14,168
1993	35,351	20,102	7,508	12,595	15,249
1994	25,055	14,242	5,546	8,696	10,813
1995	18,191	10,976	3,793	7,184	7,215
1996	24,444	14,280	5,328	8,952	10,164
1997	30,495	17,345	6,426	10,919	13,150
1998	25,570	14,483	6,092	8,791	10,833
1999	29,519	16,713	6,047	10,666	12,499
2000	34,161	21,335	8,509	12,826	14,910
2001	31,042	15,232	9,664	5,568	15,810
2002	28,217	13,418	7,568	5,851	14,799
2003	34,095	17,428	11,216	6,212	16,667
2004	38,083	18,553	11,853	6,700	19,530
2005	45,103	22,255	14,093	8,162	22,848
2006	51,456	25,182	16,075	9,107	26,274

FUENTE: Elaborado con datos del cuadro 4 y del cuadro con el precio del peso por dólar.

**Cuadro 6. México: Estructura de las adquisiciones del sector público
(Por ciento)**

Año	Materiales y suministros	Servicios generales
1970	37	63
1971	37	63
1972	43	57
1973	60	40
1974	58	42
1975	58	42
1976	49	51
1977	57	43
1978	59	41
1979	55	45
1980	55	45
1981	66	34
1982	63	37
1983	71	29
1984	64	36
1985	59	41
1986	58	42
1987	57	43
1988	59	41
1989	52	48
1990	53	47
1991	42	58
1992	37	63
1993	37	63
1994	34	64
1995	35	65
1996	37	63
1997	37	63
1998	42	58
1999	36	64
2000	40	60
2001	63	37
2002	56	44
2003	64	36
2004	64	36
2005	63	37
2006	64	36

Fuente: Elaborado con datos del cuadro 4.

Cuadro 7. México: importancia de las compras de PEMEX en las compras gubernamentales

(Millones de pesos corrientes)

Año	Compras gubernamentales 1	Compras de PEMEX -2	Porcentaje (3=2/1)
1970	54.7	4.9	9
1971	51.5	7.7	15
1972	67.4	8.8	13
1973	102.2	12.8	13
1974	133.3	18.6	14
1975	172	22.3	13
1976	201.6	32.6	16
1977	259.4	50.7	20
1978	365.7	83.3	23
1979	501.3	126	25
1980	757.6	157.1	21
1981	1,141.60	271.80	24
1982	1,571.50	348.00	22
1983	2,575.80	497.70	19
1984	4,654.90	801.50	17
1985	6,483.80	1,261.70	20
1986	11,136.70	2,206.80	20
1987	25,486.70	5,229.10	21
1988	47,566.70	9,980.40	21
1989	55,634.10	11,398.00	21
1990	75,072.50	13,508.50	18
1991	84,869.80	17,217.70	20
1992	68,566.90	19,384.30	28
1993	109,798.70	19,468.20	18
1994	128,091.40	16,448.00	13
1995	139,030.50	28,203.70	20
1996	191,919.50	41,530.40	22
1997	246,501.40	43,556.90	18
1998	253,687.80	48,365.00	19
1999	277,927.00	42,275.90	15
2000	346,938.80	54,145.40	16
2001	283,801.70	51,073.80	18
2002	290,991.10	55,618.80	19
2003	383,100.00	63,051.30	17
2004	429,000.40	72,638.30	17
2005	486,101.40	62,069.90	13
2006	559,884.60	59,748.20	11

Fuente: Elaborado con datos de los cuadros 4 y 8.

**Cuadro 8. PEMEX: total de compras
(Millones de pesos corrientes)**

Fecha	Total compras de PEMEX	Total Materiales, suministros y servicios generales	Materiales y suministros	Servicios generales	Inversión Física*
1970	4.9	2.5	2.5		2.4
1971	7.7	3.0	3.0		4.7
1972	8.8	4.1	4.1		4.7
1973	12.8	5.7	5.7		7.1
1974	18.6	9.4	9.4		9.2
1975	22.3	8.4	8.4		13.9
1976	32.6	8.5	8.5		24.1
1977	50.7	11.9	11.9		38.8
1978	83.3	13.8	13.8		69.5
1979	126.0	22.5	22.5		103.5
1980	157.1	30.7	30.7		126.4
1981	271.8	42.2	42.2		229.6
1982	348.0	63.3	63.3		284.7
1983	497.7	134.2	134.2		363.5
1984	801.5	329.2	102.4	226.9	472.3
1985	1,261.7	646.2	224.0	422.1	615.5
1986	2,206.8	1,261.6	429.6	831.9	945.2
1987	5,229.1	3,052.9	1,027.3	2,025.7	2,176.2
1988	9,980.4	5,804.8	2,075.8	3,728.3	4,175.6
1989	11,398.0	7,014.6	2,291.0	4,273.6	4,383.4
1990	13,508.5	771.3	2,362.0	5,351.4	5,795.2
1991	17,217.7	9,601.0	2,850.6	6,750.4	7,616.7
1992	19,384.3	10,990.4	2,636.8	8,353.6	8,393.9
1993	19,468.2	10,813.4	2,070.5	8,742.9	8,564.8
1994	16,448.0	11,539.7	1,826.1	9,713.6	4,908.3
1995	28,203.7	13,598.4	2,526.6	11,071.8	14,605.3
1996	41,530.4	17,985.5	3,697.7	14,287.8	23,544.9
1997	43,556.9	14,882.1	4,954.2	9,927.9	28,674.8
1998	48,365.0	17,803.7	5,397.0	12,046.7	30,561.3
1999	42,275.9	17,139.9	4,279.0	12,860.9	25,136.0
2000	54,145.4	22,841.2	5,470.1	17,371.1	31,304.2
2001	51,073.8	19,684.8	5,086.5	14,598.3	31,389.0
2002	55,618.8	22,879.6	5,247.6	17,632.0	32,739.2
2003	63,051.3	26,401.9	5,980.1	20,421.8	36,649.4
2004	72,638.3	28,054.4	6,175.6	21,878.8	44,583.9
2005	62,069.9	36,043.1	7,567.8	28,475.3	26,026.8
2006	58,019.8	36,499.2	8,515.8	27,983.4	21,520.6

* No incluye PIDIREGAS

Fuente: El ingreso y el gasto público en México, 1970 a 2007, INEGI.

Cuadro 9. PEMEX: Total de compras*
(Millones de dólares corrientes)

Fecha	TOTAL COMPRAS DE PEMEX (1=2+5)	Total Materiales, suministros y servicios generales (2=3+4)	Materiales y suministros -3	Servicios Generales -4	Inversión Física* -5
1970	396	201	201		195
1971	617	239	239		378
1972	704	326	326		378
1973	1,022	458	458		564
1974	1,489	751	751		738
1975	1,787	673	673		1,114
1976	2,075	540	540		1,535
1977	2,233	523	523		1,710
1978	3,660	605	605		3,055
1979	5,521	985	985		4,536
1980	7,737	1,337	1,337		6,400
1981	7,523	1,723	1,723		5,800
1982	9,407	1,107	1,107		8,300
1983	3,993	893	893		3,100
1984	3,778	1,778	553	1,225	2,000
1985	3,680	2,080	722	1,358	1,600
1986	2,978	1,978	674	1,304	1,000
1987	3,271	2,171	731	1,440	1,100
1988	4,335	2,535	907	1,628	1,800
1989	4,244	2,644	923	1,721	1,600
1990	4,617	2,717	832	1,885	1,900
1991	5,683	3,183	945	2,238	2,500
1992	6,352	3,552	852	2,700	2,800
1993	6,482	3,482	667	2,814	3,000
1994	4,267	2,167	343	1,824	2,100
1995	3,779	1,779	331	1,149	2,000
1996	5,391	2,291	471	1,820	3,100
1997	6,041	1,841	613	1,228	4,200
1998	6,868	1,768	547	1,221	5,100
1999	7,302	1,802	450	1,352	5,500
2000	9,886	2,386	572	1,815	7,500
2001	9,053	2,153	556	1,597	6,900
2002	10,019	2,219	509	1,710	7,800
2003	12,450	2,350	532	1,818	10,100
2004	13,391	2,491	548	1,942	10,900
2005	14,144	3,544	702	2,642	10,800
2006	17,155	3,355	783	2,572	13,800

* La inversión incluye PIDIREGAS

Fuente: "El ingreso y el gasto público en México", INEGI; para este cuadro las cifras inversión de 1980 a 2006 corresponden al informe de PEMEX de diciembre de 2005 a la H. Cámara de Diputados.

Cuadro 10. PEMEX: Total de compras*
(Millones de dólares corrientes)

Fecha	Total compras (1=2+5)	Total Materiales, suministros y servicios generales (2=3+4)	Materiales y suministros (3)	Servicios Generales (4)	Inversión Física (5)
1970	396	201	201		195
1971	617	239	239		378
1972	704	326	326		378
1973	1,022	458	458		564
1974	1,489	751	751		738
1975	1,787	673	673		1,114
1976	2,075	540	540		1,535
1977	2,233	523	523		1,710
1978	3,660	605	605		3,055
1979	5,521	985	985		4,536
1980	6,846	1,337	1,337		5,509
1981	11,089	1,723	1,723		9,366
1982	6,085	1,107	1,107		4,978
1983	3,311	893	893		2,418
1984	4,328	1,778	553	1,225	2,550
1985	4,064	2,080	722	1,358	1,984
1986	3,460	1,978	674	1,304	1,482
1987	3,719	2,171	731	1,440	1,548
1988	4,359	2,535	907	1,628	1,824
1989	4,409	2,644	923	1,721	1,765
1990	4,759	2,717	832	1,885	2,042
1991	5,708	3,183	945	2,238	2,525
1992	6,265	3,552	852	2,700	2,713
1993	6,240	3,482	667	2,814	2,758
1994	3,089	2,167	343	1,824	922
1995	3,690	1,779	331	1,149	1,911
1996	5,290	2,291	471	1,820	2,999
1997	5,388	1,841	613	1,228	3,547
1998	4,866	1,768	547	1,221	3,098
1999	4,444	1,802	450	1,352	2,642
2000	5,656	2,386	572	1,814	3,270
2001	5,586	2,153	556	1,597	3,433
2002	5,394	2,219	509	1,710	3,175
2003	5,612	2,350	532	1,818	3,262
2004	6,449	2,491	548	1,942	3,958
2005	5,759	3,344	702	2,642	2,415
2006	5,333	3,355	783	2,572	1,978

* La inversión no incluye PIDIREGAS

Fuente: Elaborado con datos del cuadro 8 y del cuadro con el precio del dólar.

**Cuadro 11. PETROLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS
MONTO CONTRATADO POR GRUPO DE ARTÍCULO Y SERVICIOS, 2004-2005**

1/5

Grupo de artículo o servicio	Monto Contratado en 2004 (Miles de pesos)	% Relativo	% Acumulado	Grupo de artículo o servicio	Monto Contratado en 2005 (Miles de pesos)	% Relativo	% Acumulado
		100 %	100 %		108,171,561	100 %	100 %
FLETAMIENTO AEREO PARA OBJETOS	7,169,627	13.51	13.51%	OTROS SERVICIOS PUBLICOS	12,946,386	11.97 %	11.97 %
Sin asignar	4,342,626	8.18	21.69%	TUBERIA	11,295,190	10.44 %	22.41 %
MANTENIMIENTO, REPARACIÓN, RECONSTRUCCION E INSTALACIÓN DE BIENES Y EQUIPO	3,898,135	7.34	29.04%	Sin asignar	9,792,505	9.05 %	31.46 %
PERFORACION DE POZOS	3,376,397	6.36	35.40%	MANTENIMIENTO, REPARACIÓN, RECONSTRUCCION E INSTALACIÓN DE BIENES Y EQUIPO	7,538,941	6.97 %	38.43 %
ASISTENCIA TECNICA	2,582,949	4.87	40.26%	PERFORACION DE POZOS	6,662,511	6.16 %	44.59 %
FLETAMIENTO OBJETOS POR MAR	2,248,708	4.24	44.50%	SERVICIOS DE ABASTECIMIENTO DE COMBUSTIBLE	6,170,742	5.70 %	50.30 %
SERVICIOS EDUCATIVOS Y CAPACITACIÓN	1,569,163	2.96	47.46%	ARRENDAMIENTOS	5,318,322	4.92 %	55.21 %
OTROS PRODUCTOS QUIMICOS ESPECIALES	1,444,937	2.72	50.18%	Sin asignar	3,563,444	3.29 %	58.51 %
SOFTWARE DE PAD	1,023,160	1.93	52.11%	OTROS PRODUCTOS QUIMICOS ESPECIALES	3,190,371	2.95 %	61.46 %
ELIMINACIÓN DE SUSTANCIAS DAÑINAS	889,276	1.68	53.78%	FLETE POR BUQUE	2,974,482	2.75 %	64.21 %
OTROS SERVICIOS PUBLICOS	833,341	1.57	55.35%	SERVICIO ALIMENTICIO	2,916,537	2.70 %	66.90 %
COMPRESORAS Y BOMBAS DE VACIO	811,943	0.02	56.88%	FLETAMIENTO AEREO PARA OBJETOS	2,858,303	2.64 %	69.54 %
FLETE POR BUQUE	756,320	1.43	58.31%	GASES COMPRIMIDOS Y LIQUIDOS	2,836,448	2.62 %	72.17 %
ACCESORIOS RELACIONADOS AL DERRAME DE PETROLEO, INCLUYENDO LIMPIEZA	738,387	1.39	59.70%	ASISTENCIA TECNICA	2,248,588	2.08 %	74.25 %
GASES COMPRIMIDOS Y LIQUIDOS	729,569	1.37	61.08%	FLETAMIENTO OBJETOS POR MAR	1,849,644	1.71 %	75.96 %
QUIMICOS	712,335	1.34	62.42%	COMPRESORES Y BOMBAS DE VACIO	1,837,981	1.70 %	77.65 %
MOTORES PARA TURBINAS DE GAS	633,547	1.19	63.61%	ELIMINACIÓN DE SUSTANCIAS DAÑINAS	1,675,106	1.55 %	79.20 %
TUBERIA	609,276	1.15	64.76%	SERVICIO AEREO PASAJEROS	1,338,169	1.24 %	80.44 %
SERVICIOS DE CONTROL DE CALIDAD, INSPECCIÓN, PRUEBAS Y TÉCNICOS	593,441	1.12	65.88%	OTROS SERVICIOS PROFESIONALES	1,175,653	1.09 %	81.53 %
CONEXIONES Y ESPECIALIDADES EN MANGUERAS, TUBOS Y SIFONES	576,540	1.09	66.96%	OTROS SERVICIOS DE SALUD	738,164	0.68 %	82.21 %
SERVICIO ALIMENTICIO	559,929	1.06	68.02%	SERVICIOS DE AGUA	707,752	0.65 %	82.86 %
EQUIPO DE SEGURIDAD Y RESCATE	553,538	1.04	69.06%	EQUIPO PARA PERFORACION DE MINAS, ROCAS Y TIERRA	639,521	0.59 %	83.46 %
23100	541,086	1.02	70.08%	PRODUCTOS DIVERSOS	587,624	0.54 %	84.00 %

**Cuadro 11. PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS
MONTO CONTRATADO POR GRUPO DE ARTÍCULO Y SERVICIOS, 2004-2005**

2/5

Grupo de artículo o servicio	Monto Contratado en 2004 (Miles de pesos)	% Relativo	% Acumulado	Grupo de artículo o servicio	Monto Contratado en 2005 (Miles de pesos)	% Relativo	% Acumulado
		100 %	100 %		108,171,561	100 %	100 %
SERVICIOS DE AGUA	540,086	1.02	71.10%	FLETE EN VEHICULOS AUTOMOTORES	445,108	0.41 %	84.41 %
RESTAURACION	517,519	0.98	72.07%	ESTUDIOS GEOLOGICOS	405,606	0.37 %	84.78 %
PRODUCTOS DIVERSOS	495,826	0.93	73.01%	QUIMICOS	392,265	0.36 %	85.15 %
VÁLVULAS OPERADAS MANUALMENTE	456,432	0.86	73.87%	SERVICIOS DE DISEÑO DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN	358,201	0.33 %	85.48 %
ANÁLISIS DE SUSTANCIAS DAÑINAS	423,564	0.80	74.67%	ACCESORIOS RELACIONADOS AL DERRAME DE PETROLEO, INCLUYENDO LIMPIEZA	354,364	0.33 %	85.81 %
ESTUDIOS GEOFISICOS	415,340	0.78	75.45%	SERVICIOS DE INGENIERÍA Y TECNOLOGÍA	350,683	0.32 %	86.13 %
Sin asignar	342,037	0.64	76.09%	ESTUDIOS, INVESTIGACIONES Y APOYO TÉCNICO INDUSTRIAL PARA CONTAMINANTES	337,218	0.31 %	86.44 %
AERONAVES ALAS FIJAS	332,505	0.63	76.72%	SERVICIOS DE APOYO PARA LA CONTRATACIÓN	333,652	0.31 %	86.75 %
SERVICIOS DE COPARTICIPACION TECNOLÓGICA Y UTILIZACION	296,071	0.56	77.28%	CONFIGURACIÓN SISTEMAS DE PAD	321,037	0.30 %	87.05 %
SERVICIOS PARA AUTOMATIZACIÓN DE DATOS PARA MANTENIMIENTO Y OPERACION DE INSTALACIONES	279,193	0.53	77.80%	INSTRUMENTOS PARA MEDICION Y CONTROL DE PRESION, TEMPERATURA Y HUMEDAD	291,978	0.27 %	87.32 %
SERVICIOS DE PROTECCION CONTRA EL FUEGO	262,219	0.49	78.30%	OTROS ESTUDIOS Y ANALISIS	284,818	0.26 %	87.58 %
EQUIPO PARA LA PRODUCCION Y DISTRIBUCION DE PETROLEO	252,665	0.48	78.77%	EQUIPO PARA LA PRODUCCION Y DISTRIBUCION DE PETROLEO	262,777	0.24 %	87.82 %
FLETAMIENTO MARITIMO	248,160	0.47	79.24%	SERVICIOS DE APOYO Y ADMINISTRACION DE PROGRAMAS	252,245	0.23 %	88.06 %
SERVICIOS DE APOYO PARA ADMINISTRACION DE PROGRAMAS	241,669	0.46	79.70%	VÁLVULAS OPERADAS MANUALMENTE	245,456	0.23 %	88.28 %
EQUIPO PARA PRUEBAS DE PROPIEDADES FISICAS	233,152	0.44	80.14%	SERVICIOS PARA AUTOMATIZACIÓN DE DATOS PARA MANTENIMIENTO Y OPERACION DE INSTALACIONES	240,340	0.22 %	88.51 %
SERVICIOS DE INGENIERÍA Y TECNOLOGÍA	216,531	0.41	80.54%	SOPORTES MONTADOS	236,033	0.22 %	88.72 %
UNIDADES DE PROCESAMIENTO CENTRAL (CPU ,COMPUTADORA)	209,875	0.40	80.94%	MOTOR TURB/GAS Y COM	230,316	0.21 %	88.94 %
OTROS ESTUDIOS DE INGENIERIA	206,502	0.39	81.33%	SERVICIOS DE COPARTICIPACION TECNOLÓGICA Y UTILIZACION	227,007	0.21 %	89.15 %
SERVICIOS DE INGENIERÍA ADMINISTRATIVA, ARQUITECTURA	197,801	0.3726947	81.70%	SERVICIOS DE RELACIONES PÚBLICAS	216,282	0.20 %	89.35 %
FLETE VEHICULOS AUTOMOTORES	187,505	0.35	82.05%	AERONAVES ALAS FIJAS	214,251	0.20 %	89.54 %
SOPORTES MONTADOS	170,145	0.32	82.38%	ESTUDIOS Y EVALUACIONES SOBRE IMPACTO AMBIENTAL	206,161	0.19 %	89.74 %

**Cuadro 11. PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS
MONTO CONTRATADO POR GRUPO DE ARTÍCULO Y SERVICIOS, 2004-2005**

3/5

Grupo de artículo o servicio	Monto Contratado en 2004 (Miles de pesos)	% Relativo	% Acumulado	Grupo de artículo o servicio	Monto Contratado en 2005 (Miles de pesos)	% relativo	% Acumulado
		100 %	100 %		108,171,561	100 %	100 %
CENTRIFUGAS, SEPARADORES Y FILTROS DE PRESION Y DE VACIO	162,878	0.31	82.68%	SERVICIOS DE GAS	193,039	0.18 %	89.91 %
CABINAS VEHICULARES	157,449	0.30	82.98%	SERVICIOS TECNICO REPRESENTATIVOS	192,458	0.18 %	90.09 %
OTROS SERVICIOS DE SALUD	152,395	0.00	83.27%	DISPOSITIVOS DE CONTROL PARA MINI Y MICRO COMPUTADORAS	185,516	0.17 %	90.26 %
EQUIPO DE CONTROL ELECTRICO	151,588	0.00	83.55%	RESTAURACION	174,263	0.16 %	90.42 %
SERVICIOS DE PROCESAMIENTO AUTOMATICO DE DATOS	146,191	0.00	83.83%	INSTRUMENTOS COMBINADOS Y DIVERSOS	167,441	0.15 %	90.58 %
ANALISIS DE DATOS (NO-CIENTIFICOS)	145,939	0.00	84.10%	MAQUINAS HERRAMIENTAS DIVERSAS	167,196	0.15 %	90.73 %
BOMBAS CON FUENTE DE PODER Y MANUALES	142,685	0.00	84.37%	CENTRIFUGAS, SEPARADORES Y FILTROS DE PRESION Y DE VACIO	162,106	0.15 %	90.88 %
SERVICIOS DE CONTROL DE CALIDAD	139,943	0.00	84.63%	CONTRATOS PERSONALES DE SERVICIOS	160,224	0.15 %	91.03 %
SERVICIOS DE DISEÑO DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN	131,025	0.00	84.88%	SERVICIOS EDUCATIVOS Y DE CAPACITACION	159,526	0.15 %	91.18 %
MOTORES RECIPROCANTES DE GASOLINA	130,567	0.00	85.13%	30802	157,739	0.15 %	91.33 %
EQUIPO PARA PERFORACION DE MINAS, ROCAS Y TIERRA	129,332	0.00	85.37%	SERVICIOS DE ELECTRICIDAD	155,754	0.14 %	91.47 %
SERVICIO DE APOYO LOGISTICO	123,935	0.00	85.60%	CUIDADO DE LA SALUD	147,042	0.14 %	91.60 %
MAQUINARIA INDUSTRIAL DE ENSAMBLE	123,923	0.00	85.84%	SERVICIO DE RECOLECCION DE BASURA	143,585	0.13 %	91.74 %
MAQUINARIA PARA LA FABRICACION DE PRODUCTOS QUIMICOS Y FARMACEUTICOS	121,411	0.00	86.07%	INTERCAMBIADORES DE CALOR	143,237	0.13 %	91.87 %
EQUIPO PARA MOVER TIERRA	121,345	0.00	86.30%	GENERADORES Y JUEGOS DE GENERADORES ELECTRICOS	140,377	0.13 %	92.00 %
INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO	118,315	0.00	86.52%	INSTALACIONES ADMINISTRATIVAS Y EDIFICIOS DE SERVICIO	131,180	0.12 %	92.12 %
OTROS VEHICULOS DE FLETAMIENTO PARA EL TRANSPORTE DE COSAS	113,559	0.00	86.73%	EQUIPO DIVERSO DE COMUNICACIÓN	130,546	0.12 %	92.24 %
INSTALACIONES ADMINISTRATIVAS Y EDIFICIOS DE SERVICIO	109,531	0.00	86.94%	ARMAMENTO Y MATERIAL BÉLICO	126,359	0.12 %	92.36 %
SERVICIOS PUBLICOS	108,472	0.00	87.14%	OTRAS OBRAS DE INSTALACION	118,691	0.11 %	92.47 %
INSTRUMENTOS COMBINADOS Y DIVERSOS	107,033	0.00	87.34%	ROPA DE USO EXTERIOR PARA HOMBRES	118,025	0.11 %	92.58 %
HERRAMIENTAS MANUALES, SIN FILO Y SIN FUERZA MOTRIZ	106,676	0.00	87.55%	SERVICIOS DE APOYO LOGISTICO	116,220	0.11 %	92.68 %
INSTRUMENTOS PARA MEDICION Y CONTROL DE PRESION, TEMPERATURA Y HUMEDAD	105,810	0.00	87.75%	INSTRUMENTOS PARA ANÁLISIS QUIMICOS	109,081	0.10 %	92.79 %
SUMINISTRO DE OFICINA	104,814	0.00	87.94%	VEHICULOS TERRESTRES	107,818	0.10 %	92.89 %
ARRENDAMIENTOS	103,641	0.00	88.14%	OTROS ESTUDIOS AMBIENTALES	106,663	0.10 %	92.98 %
INTERCAMBIADORES DE CALOR	101,478	0.00	88.33%	SERVICIOS DE OBRA DE INGENIERIA	106,646	0.10 %	93.08 %
INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN DE FLUJO DE LIQUIDOS Y GAS	96,721	0.00	88.51%	ACEITE Y GRASAS	104,841	0.10 %	93.18 %

**Cuadro 11. PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS
Monto Contratado por Grupo de Artículo y Servicios, 2004-2005**

4/5

Grupo de artículo o servicio	Monto Contratado en 2004 (Miles de pesos)	% Relativo	% Acumulado	Grupo de artículo o servicio	Monto Contratado en 2005 (Miles de pesos)	% Relativo	% Acumulado
		100 %	100 %		108,171,561	100 %	100 %
SERVICIOS DE GAS	95,780	0.00	88.69%	SOFTWARE DE PAD	101,513	0.09 %	93.27 %
VEHICULOS TERRESTRES	92,865	0.00	88.87%	SERVICIOS PARA PASAJEROS EN VEHICULOS AUTOMOTORES	95,674	0.09 %	93.36 %
DISPOSITIVOS DE ENTRADAS Y SALIDAS PARA ALMACENAMIENTO	91,425	0.00	89.04%	EQUIPO DE CONTROL ELECTRICO	95,455	0.09 %	93.45 %
ROPA DE USO EXTERIOR PARA HOMBRES	89,128	0.00	89.21%	SUMINISTRO DE OFICINA	95,141	0.09 %	93.54 %
ESTUDIOS DE RECURSOS NATURALES	86,112	0.00	89.37%	EQUIPO ELECTRICO DE ILUMINACION MANUAL Y PORTATIL	93,898	0.09 %	93.62 %
ESTUDIOS GEOLOGICOS	83,175	0.00	89.53%	OTROS ESTUDIOS DE APOYO ADMINISTRATIVO	92,157	0.09 %	93.71 %
TRATAMIENTO Y ALMACENAMIENTO DE RESIDUOS	83,112	0.00	89.68%	TURBINAS DE VAPOR Y SUS COMPONENTES	91,445	0.08 %	93.79 %
VOCACIONAL/TECNICA	81,383	0.00	89.84%	SERVICIOS DE CONTROL DE CALIDAD, INSPECCION, PRUEBAS	88,563	0.08 %	93.88 %
EDIFICIOS ADMINISTRATIVOS Y DE SERVICIOS	80,585	0.00	89.99%	CALZADO PARA HOMBRES	87,993	0.08 %	93.96 %
CAMIONES Y TRACTOCAMIONES DE RUEDAS	80,082	0.00	90.14%	MOTORES ELECTRICOS	87,799	0.08 %	94.04 %
OTROS SERVICIOS DE FLETE Y CARGA	79,847	0.00	90.29%	EQUIPOS PARA INCENDIOS	86,792	0.08 %	94.12 %
CAPACITACION Y DESARROLLO DE CURRICULUM	74,251	0.00	90.43%	INSTRUMENTOS PARA MEDICION Y CONTROL DE PRESION, TEMPERATURA Y HUMEDAD	85,374	0.08 %	94.20 %
ESTUDIOS Y EVALUACIONES SOBRE IMPACTO AMBIENTAL	73,528	0.00	90.57%	ANALISIS COSTO-BENEFICIO	84,641	0.08 %	94.28 %
SERVICIOS DE REPRODUCCION	73,385	0.00	90.71%	OTROS EDIFICIOS	84,365	0.08 %	94.35 %
OTROS SERVICIOS PROFESIONALES	73,265	0.00	90.84%	EQUIPOS Y SUMINISTROS PARA LABORATORIO	81,917	0.08 %	94.43 %
TURBINAS DE VAPOR Y SUS COMPONENTES	72,440	0.00	90.98%	PINTURAS, LUBRICANTES, BARNICES Y PRODUCTOS RELACIONADOS	81,550	0.08 %	94.51 %
CONFIGURACION DE SISTEMAS DE PAD	71,785	0.00	91.12%	ROPA LIGERA ESPECIALIZADA Y ACCESORIOS	80,003	0.07 %	94.58 %
FLETAMIENTO PARA OBJETOS EN VEHICULOS AUTOMOTORES	71,417	0.00	91.25%	OTROS ESTUDIOS DE INGENIERIA	79,970	0.07 %	94.65 %
SERVICIOS DE COMUNICACION (INCLUYE SERVICIOS DE EXHIBICION)	69,390	0.00	91.38%	SERVICIOS DE IMPRESION Y ENCUADERNACION	79,313	0.07 %	94.73 %

**Cuadro 11. PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS
MONTO CONTRATADO POR GRUPO DE ARTÍCULO Y SERVICIOS, 2004-2005**

5/5

Grupo de artículo o servicio	Monto Contratado en 2004 (Miles de pesos)	% Relativo	% Acumulado	Grupo de artículo o servicio	Monto Contratado en 2005 (Miles de pesos)	% Relativo	% Acumulado
		100 %	100 %		108,171,561	100 %	100 %
OTROS ESTUDIOS AMBIENTALES	67,626	0.00	91.51%	CAPACITACION Y DESARROLLO DE CURRÍCULO	77,197	0.07 %	94.80 %
MOTORES DIESEL Y SUS COMPONENTES	66,516	0.00	91.63%	HERRAMIENTAS MANUALES, SIN FILO Y SIN FUERZA MOTRIZ	76,387	0.07 %	94.87 %
SISTEMAS FIJOS O MÓVILES DE SUMINISTRO Y GENERACION DE GAS	66,302	0.00	91.76%	UNIDADES DE PROCESAMIENTO CENTRAL (CPU, COMPUTADORA)	76,209	0.07 %	94.94 %
FLETE AEREO	65,956	0.00	91.88%	EQUIPO DE AIRE ACONDICIONADO	75,554	0.07 %	95.01 %
CTL AGENTES PESTICID	63,906	0.00	92.00%	EQUIPO MARINO Y PARA NAVEGACION	74,773	0.07 %	95.08 %
MAQUINARIA MISCELANEA DE INDUSTRIA ESPECIAL	62,622	0.00	92.12%	REFRACTARIOS	74,429	0.07 %	95.15 %
OTROS SERVICIOS DE SEGURO	61,387	0.00	92.24%	MOTORES DIESEL Y SUS COMPONENTES	73,933	0.07 %	95.22 %
CABLE Y ALAMBRE ELÉCTRICO	60,549	0.00	92.35%	VALVULAS MOTORIZADAS	73,238	0.07 %	95.28 %
SERVICIOS DE TELEFONIA Y CABLE	60,326	0.00	92.46%	CERTIFICACIONES Y ACREDITACIONES PARA PRODUCTOS E INSTALACIONES	69,120	0.06 %	95.35 %
EQUIPOS Y SUMINISTROS PARA LABORATORIO	57,121	0.00	92.57%	FLETE EN TREN	69,000	0.06 %	95.41 %
SERVICIOS TECNICO REPRESENTATIVOS	56,650	0.00	92.68%	MAQUINARIA MISCELANEA DE INDUSTRIA ESPECIAL	68,193	0.06 %	95.47 %
ESTUDIOS DE INVESTIGACIÓN DE OPERACIONES Y ESTUDIOS DE ANALISIS CUANTITATIVOS	56,411	0.00	92.79%	EQUIPO ESPECIAL DE TALLER DE MANTENIMIENTO Y REPARACIÓN DE CONTROLES DE DISPARO	68,125	0.06 %	95.54 %

Fuente: Petróleos Mexicanos

Cuadro 12. México: paridad cambiaria

Año	Peso por dólar	Año	Peso por dólar	Año	Peso por dólar (fin de Periodo)	Peso (promedio anual)
1938	4.52	1970	12.5	2000	9.5722	9.4556
1939	5.18	1971	12.5	2001	9.1423	9.3425
1940	5.4	1972	12.5	2002	10.3125	9.656
1941	4.86	1973	12.5	2003	11.236	10.789
1942	4.85	1974	12.5	2004	11.2648	11.286
1943	4.85	1975	12.5	2005	10.7777	10.8979
1944	4.85	1976	15.69	2006	10.881	10.8992
1945	4.85	1977	22.69	2007	10.8662	10.9282
1946	4.85	1978	22.76			
1947	4.85	1979	22.82			
1948	5.74	1980	22.95			
1949	8.01	1981	24.51			
1950	8.65	1982	57.18			
1951	8.65	1983	150.29			
1952	8.65	1984	185.19			
1953	8.65	1985	310.28			
1954	11.34	1986	637.87			
1955	12.5	1987	1,405.80			
1956	12.5	1988	2,289.58			
1957	12.5	1989	2,483.37			
1958	12.5	1990	2,838.35			
1959	12.5	1991	3,016.15			
1960	12.5	1992	3,094.08			
1961	12.5	1993	3,105.90			
1962	12.5	1994	5,325.00			
1963	12.5	1995	7,642.50			
1964	12.5	1996	7,850.90			
1965	12.5	1997	8,083.30			
1966	12.5	1998	9,865.00			
1967	12.5	1999	9,514.30			
1968	12.5	2000	9,572.20			
1969	12.5					

Fuente: De 1938 a 1992, p. 1006 de *Estadísticas Históricas de México*, Tomo II, INEGI; de 1993 a 2000, *Primer Informe de Gobierno de Vicente Fox*, Anexo Estadístico, p. 242.; INEGI, 2003-2007