

GOBERNANZA CORPORATIVA

Un nivel micro del actual régimen petrolero es lo que, en la jerga convencional, se conoce como gobernanza corporativa, que se refiere a la manera en que se ejerce el poder a nivel de las entidades corporativas, a través del manejo y las operaciones de las mismas. Los principios de la gobernanza son las técnicas utilizadas para proteger los intereses de los inversionistas o de quienes proporcionan los recursos financieros. Éstos fueron elaborados por la OCDE para “apoyar” a los países a desarrollar sus propios códigos de gobernanza. Reflejan lo que se conoce como las “mejores prácticas”, sobre todo en Estados Unidos y el Reino Unido. Los principios de la OCDE apuntalan los componentes de la gobernanza global emitidos por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y los Informes de Códigos y Estándares de Observancia (Report on the Observance of Standards and Codes, ROSC).

Los principales conceptos de gobernanza corporativa enfatizan los derechos de los accionistas (*share holders*), los de las demás partes relacionadas (*stakeholders*) y los conflictos de agencias, los sistemas de relaciones, los sistemas de valores, las estructuras de poder y las estructuras de regulación. Un aspecto clave de la gobernanza es la cuestión de la propiedad y la gestión de las empresas, en nuestro caso petroleras.

Este modelo de gobernanza corporativa permite que las compañías petroleras homologuen criterios a fin de conformar consejos de administración semejantes, independientes de los directores y de los comités (*board*). Los principios se avocan a maximizar el valor del accionista, a proteger y facilitar sus derechos⁶⁹ premiando a los altos ejecutivos que los llevan a cabo.

⁶⁹ Entre éstos se incluye 1) asegurar los métodos de registro de propiedad; 2) arreglar o transferir acciones; 3) obtener información o material importante sobre bases de tiempo normales para la corporación; 4) participar y votar en reuniones de accionistas; 5) elegir y quitar miembros del cuerpo de directores y 6) participar en los beneficios de la corporación. Véase OCDE, *OECD Principles of Corporate Governance* (París: OCDE, 2004), 18.

Medios de poder obtenidos a través de la creación de mecanismos de control para garantizar el retorno de los inversionistas y los bancos.

Uno de estos controles es la Ley Sarbanes Oxley, diseñada en Estados Unidos, la cual dicta adoptar las prácticas de la gobernanza corporativa. Influída por la ley consuetudinaria del Reino Unido, es importante en varios países en donde la ejecución se basa en una filosofía “voluntaria” de “cumpla o explique”. Su influencia impacta el mercado de capitales logrando la mayor valuación de las acciones.

Otra entidad con objetivos semejantes es la Securities and Exchange Commission (SEC) de Estados Unidos entre cuyas tareas está la certificación de reservas petroleras de los países. Como parte de sus acciones importantes está el establecimiento de reglas para reclutar directores junto con la Sarbanes Oxley, mismas que se han generalizado como criterio de reclutamiento.

Otro aspecto en donde estas prácticas impactan a las empresas de hidrocarburos es en lo que se refiere a la *accountability* o contraloría, a través de la cual se evalúa a una empresa con parámetros de normatividad, eficiencia y transparencia. Uno de los aspectos que toca tal contraloría se refiere a la revelación de información por parte de las empresas a los accionistas (*disclosure*). La importancia de este aspecto se refleja en la cuidadosa elaboración de los informes contables.

En los Estados petroleros, revelar información tendrá un efecto muy importante gracias a la ley aprobada en julio de 2010 por el Congreso de Estados Unidos, conocida como Ley de Reforma de Propiedad del Consumidor (Dobb Frank Wall Street Reform and Consumer Property Act). Ésta señala que todas las compañías registradas en la SEC de Estados Unidos deben informar públicamente de sus pagos a los gobiernos por concepto de extracción de hidrocarburos y minerales, datos de operaciones básicas, así como contabilidad de pérdidas y ganancias.⁷⁰ Esta ley les va a permitir tener una idea precisa de la renta que se apropian los Estados.

⁷⁰ Transparency International, *Promoting Revenue Transparency. 2010 Report on Oil and Gas Companies. Revenue Mandatory, Revenue Transparency for the Operation of Companies at Home and Abroad* (Nueva York: Revenue Watch Institute, 2011), 9.

La gobernabilidad global aplicada a México

A través de la nueva gobernabilidad global y lo que se conoce comúnmente como gobernanza corporativa, las reglas del juego internacional han hecho transitar a las empresas de propiedad estatal a una condición privada, sin que el cambio sea visible o fácilmente identificable para la sociedad.

El pretendido carácter neutral de la gobernabilidad queda en entredicho al remontarse a su origen. El concepto de gobernabilidad global o gobernanza surge en la comisión trilateral⁷¹ en el contexto de las crisis petroleras de los setenta que llevaron a las naciones desarrolladas lideradas por Estados Unidos a acordar la conveniencia de adoptar los conceptos a nivel regional y nacional, asociándolos, en algunos casos, a la idea de desarrollo y cumplimiento (*good governance*). Al respecto, cabe señalar que fueron las instituciones financieras internacionales (IFI) y los organismos internacionales quienes impulsaron esto. Por lo anterior, es claro a los objetivos a que sirve el uso del término.

México ha seguido al pie de la letra los lineamientos de las principales instituciones internacionales, tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, El Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo de Reserva de Estados Unidos, la OMC, la OCDE y todos los programas del libre comercio.

A nivel de la empresa petrolera, el poder de las instituciones internacionales ha buscado aplicar esos lineamientos a través de políticas y medidas como las siguientes:⁷²

1. División de Pemex en áreas de negocios (1992).
2. Adopción del criterio de costos de oportunidad.
3. Aplicación de régimen fiscal confiscatorio justificado y apropiado por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), misma que cumple con los lineamientos de los organismos internacionales y ha sido la garante del pago de la deuda externa de México. Con esta

⁷¹ Véase Carlos Rico, "Interdependencia y trilateralismo: orígenes de una estrategia", *Cuadernos semestrales, Estados Unidos: perspectiva latinoamericana* (México: CIDE, primer semestre, 1978), 2-3.

⁷² Véase Rafael Decéls Contreras, *Creatividad para el desarrollo. México país líder 2028* (México: Proyección Cultural Mexicana-Costa Amic Editores, 2008), 151-205.

- política, buscaría el debilitamiento de Pemex en atención a las recomendaciones del acuerdo marco, con el fin de ponerla en punto de venta para proceder así a su privatización.
4. No permitir que las políticas de ciencia y tecnología nacionales desarrollen alta tecnología para Pemex.
 5. Llevar al máximo histórico la deuda petrolera de Pemex. A ello contribuyó la inversión de capital de los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo con impacto diferido en el gasto (PIDIREGAS).
 6. Intento de reestructuración del centro corporativo de Pemex en 2001 (significó incorporar a empresarios), pero, la medida no funcionó.
 7. Reestructuración de Pemex en el 2004 con la propuesta de desaparecer tres direcciones corporativas.
 8. Marco Regulatorio: Pemex sigue el Código de las Mejores Prácticas Corporativas (CMPC), obligatorio para las empresas con emisiones en la Bolsa de Valores y los Lineamientos de Gobierno Corporativo de la OCDE para empresas gubernamentales.⁷³

La gobernanza dirigida a acotar la existencia de los grupos de poder involucrados en la empresa se evidencia en lo siguiente: *a)* Pemex cuenta con un Código de Ética de conformidad con las normas del país y estándares internacionales (SOX406); *b)* existe, además un código de conducta de aplicación general que fue desarrollado por la administración de la empresa y no por su Consejo de Administración.⁷⁴

9. En materia de transparencia y divulgación de información, Pemex ha adoptado las siguientes medidas:⁷⁵
 - a)* El titular del órgano interno de control en Pemex reporta a la Secretaría de la Función Pública y no al Consejo de Administración por ser emisor de títulos de deuda en el mercado nacional y los mercados internacionales. Pemex debe reportar sus resultados en apego a estándares de los mercados.

⁷³ Francisco Colmenares César, "Petróleos Mexicanos: autonomía de gestión y reestructuración", en ídem *et al.*, coords., *Pemex presente y futuro* (México: IIEC, UNAM-Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco-Universidad Autónoma de Campeche-Plaza y Valdés, 2008), 396.

⁷⁴ *Ibid.*, 397.

⁷⁵ *Ibid.*

- b) Definición de responsabilidades del Consejo de Administración y sus Comités de apoyo. Se ha propuesto una serie de elementos para la “modernización” de Pemex.
 - c) La brecha entre la calidad y la confiabilidad de la información financiera de Pemex respecto a los requerimientos que se le demandan como consecuencia de la Ley Sarbanes Oxley es resultado de las prácticas de “autonomía de gestión” y de la diversidad de procedimientos, sistemas y criterios aplicado en los mismos procesos en los diversos organismos subsidiarios respecto a los aplicados y propuestos por el corporativo de Pemex.
10. Modificación de la terminología organizativa para la aplicación de un régimen no propietal en donde queda diluido el concepto de renta petrolera.

Así, a través de las IFI, los acuerdos bilaterales, la regulación, la normatividad, la adopción de prácticas corporativas, la aplicación de un marco jurídico basado en el derecho consuetudinario y la ejecución de una serie de medidas propias de un régimen no propietal, se implanta en Pemex un régimen de mercado cuyo objetivo final es hacerla pasar de empresa estatal a una privada, con el fin de que el sector privado, principalmente trasnacional, extraiga la apropiación del excedente petrolero en su favor.

Bajo la parafernalia neoliberal que alude a la cualidad intrínseca de ineficiencia de las empresas estatales manejada en una cultura de operaciones “inadecuadas”, prácticas de adquisiciones ineficientes con un amplio grado de corrupción, se recomienda a Pemex transformarse bajo los esquemas de derecho corporativo.⁷⁶

A la luz de las directrices de la OCDE, su carácter de empresa pública se modifica con la reforma energética de 2008, por la cual Pemex deja de ser de facto un organismo paraestatal. Esto, fue posible a través de cambios legislativos, como la Ley de Petróleos Mexicanos, que significó un paso importante en la corporatización de la empresa.⁷⁷ Esto disipa cualquier duda de

⁷⁶ OCDE, “Gobierno corporativo medidas del Consejo en Petróleos Mexicanos. Evaluación y recomendaciones”, Informe del Secretariado de la OCDE preparado a petición de Petróleos Mexicanos (Pemex) y de las autoridades mexicanas, 28 de junio de 2010, 1.

⁷⁷ *Ibid.*, 9

que el objetivo de la reforma energética fue la privatización. Además, la reforma desconoce el carácter de propietario de Pemex y lo hace recaer en la Secretaría de Energía (Sener) y en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁷⁸

Todo lo anterior se acompaña de nuevos contratos de exploración y de explotación que “asocian” compañías petroleras nacionales y/o con contratistas. Bajo una red de tratados, contratos, servicios, se impone el arbitraje internacional. Se sustrae al petróleo —materia estratégica— de la jurisdicción nacional obligando a los países productores a someterse a tribunales extranacionales, en los que se imponen los privilegios concedidos a la inversión con la amenaza de sanciones y embargos. La soberanía legislativa, administrativa y fiscal se pierde.⁷⁹

La aniquilación de la empresa pública no es inmediata, ya que se trata de mantener a las empresas petroleras como fachada conveniente para implementar los objetivos de los países industrializados, que urgen a los productores a incrementar sus exportaciones,⁸⁰ con el fin de simular control nacional. El nuevo régimen global reduce los derechos soberanos de los Estados al proporcionar o no “acceso” a la explotación petrolera y, una vez que las empresas entran, los derechos del dominio eminente sobre el petróleo se subordinan a los tratados internacionales y a las naciones que los diseñan. Los países exportadores de capital ejercen derechos sobre el recurso anulando el régimen de propiedad pública, mientras las compañías nacionales se transforman en agencias de contratación. El país es dueño del petróleo en principio, pero su explotación queda sometida a los derechos supremos del gran capital.⁸¹

⁷⁸ *Ibid.*, 12.

⁷⁹ Manuel Bartlett, *Las iniciativas petroleras. Un modelo privatizador* (México: Cosmos, 2008), 49.

⁸⁰ Bartlett, *Reforma energética. Un modelo privatizador*, 11.

⁸¹ *Ibid.*, 79-80.