

NÚMERO 538

VÍCTOR G. CARREÓN RODRÍGUEZ  
Y MIRIAM GRUNSTEIN DICKTER

## Pemex: ¿la no empresa de todos los mexicanos? Por qué Pemex no es una verdadera “empresa pública” y por qué debe serlo

Importante

Los Documentos de Trabajo del CIDE son una herramienta para fomentar la discusión entre las comunidades académicas. A partir de la difusión, en este formato, de los avances de investigación se busca que los autores puedan recibir comentarios y retroalimentación de sus pares nacionales e internacionales en un estado aún temprano de la investigación.

De acuerdo con esta práctica internacional congruente con el trabajo académico contemporáneo, muchos de estos documentos buscan convertirse posteriormente en una publicación formal, como libro, capítulo de libro o artículo en revista especializada.

NOVIEMBRE 2012



[www.cide.edu](http://www.cide.edu)

• D.R. © 2012, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.  
• Carretera México Toluca 3655, Col. Lomas de Santa Fe, 01210,  
• Álvaro Obregón, México DF, México.  
• [www.cide.edu](http://www.cide.edu)

• Dirección de Publicaciones  
• [publicaciones@cide.edu](mailto:publicaciones@cide.edu)  
• Tel. 5081 4003

---

## *Agradecimientos*

*Agradecemos los valiosos comentarios de dos dictaminadores anónimos de la Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública que ayudaron a enriquecer este trabajo, así como el trabajo de asistente de investigación de José Eduardo Ibarra Olivo.*

## Resumen

---

*A pesar de contar con las condiciones y justificaciones para ser una empresa pública, en los hechos Pemex no lo es, debido a la normatividad que le impone el Estado mexicano. Su marco normativo no le da libertad para tomar las decisiones óptimas que le permitan explotar todo su potencial comercial. La transformación de Pemex no implica necesariamente la sustitución de su marco de derecho público por uno de derecho privado. Finalmente, es imposible concebir la transformación de Pemex en una verdadera empresa sin que medie el consenso de todos los actores políticos involucrados en la toma de decisiones.*

*Palabras clave: sector petrolero, marco jurídico, restricciones económicas, empresa pública.*

## Abstract

---

*Although there exist the conditions and reasons to let Pemex become a trully state owned, commercialy oriented, oil company, in reality Pemex does not behave as such, due to the limitations posed by its legal framework. Such legal framework poses severe limitations to Pemex's capacity in making the decisions which would enable it to perform in its fullest commercial potential. Pemex's transformation into a true publicly owned company does not require it to abandon its structure of public law to adopt one of private law. Finally, it is impossible to conceive Pemex's transformation into a true company without the accord of all of Mexico's political actors involved in the decision making process.*

*Keywords: oil sector, legal framework, economic restrictions, public enterprise.*

## *Introducción*<sup>1</sup>

---

La importancia actual del sector petrolero en México, su relación con el mercado y su conflicto actual entre ser (o actuar) o no (como) una empresa pública, son más claras si analizamos sus orígenes. El desarrollo del sector comenzó en la década de 1890 durante la Presidencia de Porfirio Díaz, cuando los primeros pozos fueron perforados y se encontró petróleo. Sin embargo, fue en la década de 1900 que la industria petrolera tuvo su auge, y la primera Ley de Petróleo fue promulgada por el Gobierno Federal el 24 de Diciembre de 1901. Esta ley contemplaba el otorgamiento de concesiones a empresas privadas, la exención de aranceles de importación para el equipo de refinería y la eliminación de impuestos sobre la inversión en capital. Esta legislación fue importante en el establecimiento del marco institucional inicial para la inversión en el sector, bajo el cual las empresas S. Pearson & Son Limited, Huasteca Petroleum Company y la Compañía Transcontinental de Petróleo, se convirtieron en jugadores importantes en la industria naciente. Esta arquitectura de mercado, caracterizada por el sistema de concesiones, permaneció prácticamente inalterada durante el resto de la administración del Presidente Díaz, lo que permitió a las empresas explorar y extraer petróleo en la plataforma continental, lagos y lagunas.<sup>2</sup>

Después de la caída de Díaz, esta arquitectura de mercado se vio modificada. La siguiente década fue el periodo de la Revolución Mexicana, durante la cual se produjeron muchos cambios, en los que cada Presidente implementaba su política sectorial. Por ejemplo, Francisco I. Madero (1911-1913) introdujo el primer impuesto sobre las empresas petroleras, que fue fijado en 20 centavos de dólar por tonelada de petróleo crudo, mismo que fue eliminado cuando su gobierno fue derrocado. En 1914, Venustiano Carranza fijó un impuesto sobre las empresas existentes, especializadas en producción y en exportación. Sin embargo, debido a la convulsionada arena política causada por la revolución, estas empresas no podían satisfacer las expectativas del Gobierno en términos de inversión y crecimiento. A pesar de esto, México se convirtió en el segundo mayor productor de petróleo en el mundo durante este periodo.<sup>3</sup>

El primer punto crítico en el desarrollo del sector se dio en 1917 cuando el Estado tomó la propiedad (el llamado "dominio directo") de los recursos en el subsuelo vía el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Desde entonces, el Estado diseñó varias estrategias aplicando diferentes regímenes fiscales a todas las empresas del sector (Silva, 1973).

---

<sup>1</sup> Agradecemos los valiosos comentarios de dos dictaminadores anónimos de la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* que ayudaron a enriquecer este trabajo.

<sup>2</sup> Para más detalle, véase Silva, 1973.

<sup>3</sup> Para más detalle, véase Silva, 1973.

Así, en la década de 1920, el régimen de propiedad, establecido en la nueva Constitución, y el esquema de concesiones fueron fundamentales para fortalecer el crecimiento en la década de 1930. Esta nueva arquitectura de mercado generó recursos sustanciales para el Estado y sirvió como base para la consolidación del proceso de paz y de crecimiento económico de México.

A mediados de la década de 1930, el creciente poder del Gobierno Federal, junto con el nuevo régimen fiscal, generó tensiones entre el Estado y las empresas petroleras. Este conflicto se intensificó en 1937, cuando el Gobierno de Lázaro Cárdenas intentó evitar una huelga en la industria, al mediar una disputa entre el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (creado en 1935) y las empresas petroleras. La disputa rápidamente evolucionó hasta convertirse en una crisis nacional y dio lugar a un movimiento social que finalmente llevó al segundo punto crítico con la expropiación de la industria petrolera en 1938. Pemex fue creado como resultado de este conflicto, el 7 de junio de 1938. Este evento marcó el futuro del sector petrolero en nuestro país y sentó las bases que lo rigen en la actualidad. A diferencia del sector eléctrico, en el cual la evolución de una arquitectura de mercado con agentes privados a una dominada por empresas públicas se dio gradualmente, en el sector petrolero el cambio fue de golpe. Con la expropiación y creación de Pemex, se pasó de una arquitectura con agentes privados a la de “empresa pública”.<sup>4</sup>

La reforma constitucional (Artículo 27) y la expropiación cristalizaron la nueva arquitectura de mercado, que ha permanecido básicamente sin cambios desde 1938 (en estos inicios, los contratos no estaban prohibidos). Con ello, se establecieron principios fundamentales de política. Asimismo, se impusieron controles de precios para subsidiar el transporte y los sectores industriales, se introdujeron incentivos para fomentar el desarrollo de la capacidad técnica en la exploración de petróleo y su refinación; y, como era de esperarse, los trabajadores del sector recibieron concesiones importantes en materia laboral. Bajo esta arquitectura de mercado, Pemex se consolida como una de las “empresas” más grandes de nuestro país, siendo un proveedor fundamental en los ingresos del gobierno federal.

Desde su concepción hasta 1989 —año en que se empujan las primeras reformas organizacionales (Rousseau, 2006, p. 27)—, Pemex es parte sustancial de la estructura monolítica del Partido Revolucionario Institucional (PRI). El sentido del Pemex de entonces era mantener en marcha la política con la fuerza del petróleo (Elizondo, 2012, p. 3). De cierta forma, la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos de 1971 traduce un modelo de centralismo político a uno de centralismo industrial. Así, esta Ley estructura un modelo

---

<sup>4</sup> La comunidad empresarial internacional, empujada por los países cuyos activos fueron nacionalizados, reaccionó mediante el bloqueo a la entrada de productos mexicanos, principalmente el petróleo, en sus mercados. Sin embargo, el inicio de la segunda guerra mundial desvió la atención, particularmente de Estados Unidos, hacia otros objetivos (Gutiérrez, 1998).

industrial en el que la totalidad de sus funciones se concentraba en un solo organismo, con actividades industriales integradas, al igual que la vida política del país fluía desde un solo partido. En consecuencia, los engranes de Pemex rotaban perfectamente con los del gobierno y los del partido dominante. La maquinaria estaba calibrada de suerte que hubiera una retroalimentación fluida entre política y petróleo, formalizada en una fuerza legal centralizadora.<sup>5</sup>

No es sino hasta 1989, durante la Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, cuando se presentan los primeros esfuerzos formales para diferenciar las funciones del gobierno de las de Pemex. Como ejemplo de los cambios formales de modelo corporativo dentro de Pemex, Rousseau menciona la creación de Pemex Comercio Internacional (PMI) S.A. de C.V. como un hito importante (Rousseau, 2006, p. 28) pues implicaba la constitución de una empresa pública, a manera de una sociedad mercantil, y no la creación de un órgano administrativo por ley.<sup>6</sup> De tal suerte, uno hubiera imaginado que Salinas de Gortari, apólogo del libre mercado, tenía en su agenda política la transformación de Pemex en una empresa, bajo un régimen jurídico y criterios de gestión comerciales. Sin embargo, Elizondo menciona que Salinas nunca pretendió llevar a cabo reformas organizacionales de fondo, a pesar de ser el último presidente del PRI con control pleno del proceso político-legislativo (Elizondo, 2012, p. 8).<sup>7</sup> Claramente, Salinas estaba dispuesto a mantener a Pemex dentro de una vocación más “nacional” que “empresarial,” lo cual mantuvo al organismo en una relación de interacción simbiótica con el gobierno.

No obstante, Salinas sí generó cambios jurídicos importantes en Pemex a través de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, que entró en vigor en 1992.<sup>8</sup> Esta Ley sí “buscó evaluar (...) el peso y la injerencia del Estado en relación con el peso de la función empresarial. En otros términos, se trataba de contestar la pregunta siguiente: qué significa para Pemex ser una empresa de Estado...” Asimismo, “subrayaba la necesidad imperiosa de introducir criterios económicos y no políticos como modalidad esencial de funcionamiento...” (Rousseau, 2006, p. 29). Así, pues, la Reforma de 1992 llevó a cabo la división del entonces integrado Pemex mediante la creación de

---

<sup>5</sup> Para un análisis comparado de las diversas leyes que han regido a Petróleos Mexicanos, véase el documento “Evolución del Marco Jurídico de Pemex. Principales Ordenamientos Legales que lo han Regido,” de Claudia Gamboa Montejano. Cámara de Diputados. Centro de Documentación y Análisis, 2008. En [www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-06-08.pdf](http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-06-08.pdf).

<sup>6</sup> Según Rousseau, PMI se constituyó bajo la modalidad de Sociedad Anónima de Capital Variable en la que Pemex participa con 85% del capital social, Bancomext con 7.5% y Nacional Financiera con el otro 7.5% (2006, p. 28).

<sup>7</sup> Elizondo (2012) menciona que, especialmente a partir de las elecciones intermedias de 1991, el PRI tenía un control singular de la Cámara de Diputados con 64% de las curules.

<sup>8</sup> Rousseau menciona que “Dos medidas antecedieron la implementación de esta reforma organizacional: un golpe de Estado contra el viejo Cacique sindical de Pemex –La “Quina” y un cambio generacional y profesional importante entre los mandos de la empresa.” (2006, p. 32).

una organismo controlador (holding) encargado de la gestión central (en los Corporativos) y cuatro organismos descentralizados subsidiarios encargados de las actividades propiamente productivas (exploración y producción; refinación; gas y petroquímica básica y petroquímica).<sup>9</sup>

Aun cuando se habían realizado estos cambios hacia un modelo industrial más moderno, la Ley de 1992, en lugar de limpiar a Pemex de los mandatos de un órgano de gobierno, los plasma textualmente dentro de su objeto. El artículo 7 de la citada Ley ordena a Pemex "...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." De la cita anterior se resalta que no es propio de una empresa, ni siquiera de una empresa pública, el ejercer la "conducción central ni la dirección estratégica" de una serie de actividades industriales, pues estas se entienden propias de la actividad rectora del Estado. De tal suerte, si bien la reforma de Salinas parece avanzar hacia la consolidación empresarial de Pemex, también la mantiene dentro de su función "nacional" al atribuirle funciones de órganos de gobierno.

Tomando como punto de partida el devenir de Pemex, en el contexto de la cambiante arquitectura de mercado relatada en párrafos anteriores, en este documento analizamos los conflictos de identidad que tiene Pemex como "agente económico" (Sección 2), con particular énfasis en los aspectos jurídicos y políticos. En la tercera sección discutimos si Pemex es o no es una empresa pública. En la Sección 4 se discute la naturaleza de Pemex con base en sus fundamentos normativos. La quinta sección analiza a Pemex como "autoridad competente" o como "persona capaz". Las contradicciones entre las señales del mercado y las decisiones que toma Pemex a la luz de sus "incapacidades" se analizan en la sexta sección. Finalmente, se establecen conclusiones y recomendaciones.

## ***1. El conflicto de identidad de Pemex. Una cuestión política y jurídica***

Dejar que Pemex actúe como empresa ha sido tanto un reclamo como un temor. Los que demandan que Pemex se comporte como empresa exigen reconocer su "mayoría de edad" como único dueño de los negocios petroleros nacionales. A pesar de su tamaño, su experiencia y el volumen de sus ingresos, Pemex, a sus setenta y tres años, sigue siendo tratado como una entidad incapaz de tomar sus decisiones más importantes, tanto en aspectos de su organización interna como en su relación comercial con terceros.

---

<sup>9</sup> Al separar a Pemex en organismos subsidiarios se pretendía brindar mayor transparencia a su contabilidad pues al operar con centros de costos, conforme a su régimen anterior, no se sabía con certeza cuáles eran las actividades que generaban ganancias y cuáles pérdidas.

La explicación de la incapacidad jurídica para actuar descansa de forma importante en razones de carácter político. Mientras que el análisis jurídico permite detectar las formas y el alcance de su incapacidad, la literatura que detalla el proceso político arroja luz sobre el por qué de las mismas. Más aún, algunos de los estudios políticos que analizan los procesos del cambio organizacional coinciden en un punto importante: Pemex, y su conformación jurídica y organizacional, reflejan el status quo de momentos políticos determinados. (Rousseau, 2006; Serra, 2011; Elizondo, 2012). Esto quiere decir que la propuesta política de Pemex se ve reflejada en las normas que rigen su organización, establecidas básicamente en las reformas constitucionales revolucionarias y en las reformas que siguieron a partir de la expropiación petrolera.

Sin embargo, indistintamente del momento político del que se trate, cabe resaltar una característica que ha acompañado a Pemex a lo largo de su historia. Desde sus inicios, y a pesar de las reformas más recientes,<sup>10</sup> Pemex siempre ha sufrido una doble vocación como agente “nacional” y como agente “empresarial.” Según Isabelle Rousseau, la vocación nacional de Pemex, corresponde a su papel “como instrumento privilegiado en su estrategia nacional de desarrollo económico y social;” mientras que la segunda “implica una forma de gestión y criterios específicos”. Cabe añadir que en “este contexto dicotómico la primera misión (la nacional) suele predominar en detrimento de una administración petrolera eficaz” (Rousseau, 2006, p. 24) que se esperaría de la vocación “empresarial” regida por las señales del mercado.

Esta duplicidad de vocación sí ha mostrado variaciones de grado. A lo largo de su evolución organizacional, es visible que conforme se ha dividido el poder político, más se han polarizado las dos vocaciones de Pemex. Desde su concepción, hasta su última reforma, es posible avistar un Pemex cada vez más dual en su propósito de ser “gobierno” y “empresa” simultáneamente. Al respecto, Elizondo y Rousseau coinciden en que el fraccionamiento de las fuerzas políticas, y el proceso democrático, no ha resuelto el problema de identidad de Pemex sino que en todo caso lo ha agudizado (Elizondo, 2012, p. 1; Rousseau, 2006, p. 24). En los párrafos que siguen, haremos un recorrido somero por los principales momentos políticos de reforma de Pemex en los años recientes.

La estructura orgánica<sup>11</sup> de Pemex se mantuvo intacta desde 1992 hasta la Reforma de 2008, la cual se situó en un contexto político muy distinto al de 1992. El proceso legislativo que dio como resultado la Ley de Pemex de 1992 en nada se parece al que México vivió hace casi un lustro. Los últimos cambios

---

<sup>10</sup> Nos referimos a las reformas de la industria petrolera de 2008 y a cuyo análisis más detallado nos dedicaremos en párrafos siguientes de este artículo.

<sup>11</sup> La reforma de 1995, del gas natural, introdujo nuevos jugadores a la industria; sin embargo, la estructura de Pemex, formalmente hablando, quedó igual.

normativos sólo fueron posibles después de un arduo proceso de negociación política entre los partidos dominantes (Serra, 2011, p. 1).<sup>12</sup> Más aún, y pese a que algunos estudiosos opinan lo contrario,<sup>13</sup> sostenemos que el proceso legislativo que reformó varias leyes de la industria sí puso atención sustancial al problema estructural de Pemex. Tan es así que la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos es abrogada y sustituida en su totalidad por la nueva Ley de Petróleos Mexicanos de 2008 la cual, forzosamente, inserta elementos de “empresa”<sup>14</sup> dentro de la rigidez del organismo descentralizado de siempre. Entre ellos destacan: (i) la inclusión de Consejeros “Profesionales”; (ii) la eliminación en el cuerpo de la Ley de los Organismos Descentralizados Subsidiarios; y (iii) mayor autonomía de gestión, en lo que toca a endeudamiento y ejercicio presupuestario.

En lo tocante a la negociación política, como bien señalan Elizondo y Serra (Elizondo, 2012, p. 20; Serra, 2011, p. 9) dicha iniciativa provino del Presidente Felipe Calderón —y no propiamente del Partido Acción Nacional. Más aún, la iniciativa de Calderón partió de un documento elaborado por la Secretaría de Energía y Pemex (el llamado “Diagnóstico: Situación de Pemex”)<sup>15</sup> en el que este último reclama, y el primero concede, la urgente necesidad de ser tratado como empresa, en su organización interna y en su autonomía de gestión. A esta petición de Pemex, Calderón respondió con el intento de insertar a consejeros técnicos “independientes” (en lugar de trabajadores del estado); ensanchando su autonomía de gestión (otorgándole ciertas libertades presupuestarias y de endeudamiento); y eliminando los organismos subsidiarios de la Ley de 1992 para poder crearlos, y desaparecerlos, por decreto.

Sin embargo, la iniciativa de Calderón no tardó en ser rechazada por “presidencialista”,<sup>16</sup> pues la designación de consejeros y la creación (y extinción) de organismos quedaban sujetas a la voluntad presidencial. Así, a pesar de que Calderón había prenegociado dicha iniciativa con legisladores del PRI (el grupo cercano a Francisco Labastida) para su rápida aprobación, tras la

---

<sup>12</sup> El Partido Acción Nacional, el Partido Acción Democrática y el Partido Revolucionario Institucional.

<sup>13</sup> Gilles Serra argumenta que el tema estructural y de gobierno corporativo fue secundario en la agenda de la reforma energética, si se le compara con otros temas que considera tuvieron prelación como la participación de particulares, los temas laborales y el régimen fiscal. Nosotros, basándonos en el “Diagnóstico: Situación de Pemex” y los dictámenes legislativos a las iniciativas del presidente Calderón, sostenemos que el tema estructural de Pemex sí fue prioritario en la agenda (Serra, 2011, p. 14).

<sup>14</sup> Para algunos, que Pemex no sea una “empresa” es un fin en sí mismo. Ello se debe a que ya el solo término “empresa” invoca una normatividad y unos fines que parecen contrarios al bienestar colectivo. Así, a pesar de que Pemex fue fundada como una sociedad anónima, en arreglo a las leyes mercantiles, hoy día insertar el concepto de Pemex dentro de un molde mercantil es reprochable para los que aseguran que el bienestar colectivo únicamente puede estar resguardado lejos de las dinámicas de mercado en las que gravitan las verdaderas empresas. Pemex, por tanto, no debe actuar como empresa si ello implica el abandono de su objetivo fundacional de proveer “bienestar” a la nación. Dentro de esta visión cabe preferir las restricciones impuestas a Pemex, aun cuando en ciertos casos, éstas le generen importantes daños patrimoniales.

<sup>15</sup> Véase: <http://www.pemex.com/index.cfm?action=content&sectionid=134>.

<sup>16</sup> Véase: <http://www.jornada.unam.mx/2008/08/25/index.php?section=politica&article=006n1pol>.

toma de la sede parlamentaria por el llamado Frente Amplio Progresista,<sup>17</sup> no hubo otra salida que la participación conjunta de los partidos dominantes (PRI, PAN y PRD) en la confección del nuevo Pemex (Serra, 2011, p. 4). Al final, todos los partidos aprovecharon la oportunidad de dejar su impronta sobre lo que sería el nuevo Pemex, lo cual, al reunir visiones tan disímolas sobre el modelo a seguir, reforzó las viejas contradicciones en lugar de resolverlas. Al final, los consejeros independientes quedaron como trabajadores del estado, la provisión y el ejercicio presupuestario se mantuvieron fuertemente vinculados a la voluntad de la Secretaría de Hacienda y el Congreso de la Unión, y los organismos subsidiarios, que efectivamente desaparecieron en la ley, hoy en día siguen existiendo.

Por tanto, aun cuando la Reforma de 2008 pretendió consolidar un Pemex más dinámico y capaz, la tensión de las fuerzas políticas que acompañó el proceso legislativo, dio como resultado un Pemex tal vez aún más desorientado en cuanto a su “verdadera vocación” como persona jurídica, técnica y comercial. Por vez primera, dicha reforma produjo un lenguaje normativo que, por una parte, ordena que Pemex emprenda el mayor valor de los recursos sin que, por otra, elimine los obstáculos normativos y prácticos que impiden que esto sea posible.<sup>18</sup> El lenguaje jurídico demuestra que la reforma pretendió fusionar visiones disímolas, contradictorias inclusive, en cuanto a lo que se quiere y se espera de Pemex. Por ello, no obstante que la nueva Ley parece empujarlo hacia el tráfico comercial, Pemex sigue teniendo una capacidad de actuación reducida que restringe el alcance de sus decisiones y que, por tanto, impide que actúe como una “verdadera empresa.”

Desde la perspectiva teórica, se hallan varios argumentos (económicos, de bienestar social, legales, jurídicos, políticos, etc.) que justifican la existencia de una empresa pública. En la siguiente sección, analizaremos si Pemex se puede justificar con la argumentación más recurrente que aboga en favor de la creación de empresas públicas.

## ***II. ¿Es Pemex una empresa pública?***

La producción de un bien se puede dar a través de una empresa pública o una privada. La empresa privada es un agente económico que decide producir un bien utilizando recursos propios. Por ejemplo, Exxon produce gasolina utilizando los recursos que aportan sus accionistas más los que provienen de la adquisición de deuda o de su flujo de ingresos. Por el otro lado, tenemos una

---

<sup>17</sup> El 11 de marzo de 2008, para impedir la discusión legislativa de la iniciativa de Calderón, y su aprobación acelerada, el Frente Amplio Progresista, compuesto por el Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y Convergencia tomaron las tribunas del Congreso de la Unión, convocando a un debate nacional.

<sup>18</sup> Como se detallará en la sección relativa a las incapacidades normativas impuestas a Pemex para fijar precios, elegir tecnología, plataforma de producción e inversiones.

empresa pública cuando los activos y los recursos que utiliza en sus procesos de producción son propiedad del Estado. Éste es el caso de Electricité de France (EDF) en el siglo pasado. También existen casos mixtos como PETROBRAS, en donde ambos sectores, público y privado, son propietarios de los activos y ambos participan en la toma de decisiones.<sup>19</sup> La decisión de producir bajo alguna de estas tres estructuras de propiedad se basa en argumentos clasificados en tres categorías: (i) económicos, (ii) bienestar social; y (iii) legales / políticos / ideológicos.

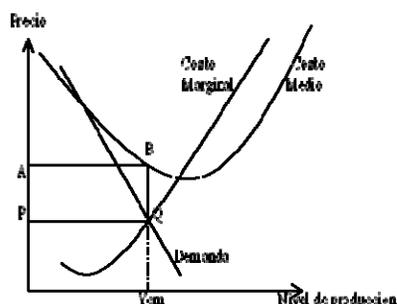
Ante las posibilidades de propiedad (privada, mixta o pública), en esta sección analizamos a Pemex para determinar cuáles de estos argumentos estuvieron en la discusión de su creación.

### *a) Justificación económica*

Desde la perspectiva económica, los argumentos más utilizados para justificar la creación y existencia de las empresas públicas son: el monopolio natural, la generación de externalidades, la provisión de bienes públicos, la fuente de ingresos y fuente de empleo. Cada uno de ellos, por sí solo, justifica la creación de una empresa pública para producir el bien en particular.

La existencia de un monopolio natural depende de la combinación del tamaño de mercado y la escala mínima eficiente determinada por la tecnología disponible para producir el bien. El tamaño del mercado está dado por la demanda (nacional y sector externo). La escala mínima eficiente de producción está dada por el nivel de producción que se encuentra en el cruce de la curva de costo marginal con la curva de costo medio (véase la gráfica 1).

GRÁFICA 1. CARACTERÍSTICAS DE UN MONOPOLIO NATURAL



Cuando la escala mínima eficiente es grande, relativa al tamaño del mercado (en el caso de la gráfica 1, está a la derecha de  $Y_{cm}$ ), tenemos un monopolio

<sup>19</sup> Para más detalle, véase Carreón-Rodríguez, V.G. y Meritet, S. (2011). "Energy Policy in Brazil and Mexico". Mimeo.

natural. Bajo la regla de eficiencia, donde el precio es igual al costo marginal, se produciría la cantidad  $Y_{cm}$ , en cuyo caso la empresa no cubre sus costos.

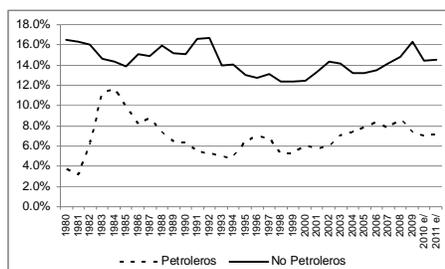
En este caso, las pérdidas son *ABPQ*. La disyuntiva es, entonces, si se elige una empresa pública (monopolio público que absorba las pérdidas) o una empresa privada (monopolio privado que reciba un subsidio que compense pérdidas). Este tema nunca estuvo en la discusión cuando se creó Pemex. Es decir, al tener varias empresas privadas operando en el sector antes de la expropiación, la discusión sobre si la arquitectura de mercado óptima era o no un monopolio natural, no influyó en las decisiones que se tomaron.

El segundo argumento está relacionado con la generación de externalidades (negativas o positivas) en el proceso de producción. Decimos que un proceso de producción genera una externalidad negativa (positiva) si éste causa un daño (beneficio) a un agente, o grupo de agentes, que no tienen una decisión al respecto. Por ejemplo, el proceso de extracción de petróleo puede generar contaminación en las zonas aledañas a los pozos (estén en tierra o en mar), la cual causa un daño a terceros. En una primera instancia, sin intervención del Estado, la empresa petrolera no tendría ningún incentivo para incorporar estos costos como parte de su estructura de costos totales. Así, el Estado interviene por varias vías, de las cuales solo mencionaremos dos. Por un lado, este puede intervenir cobrándole un impuesto equivalente al daño que genera. Por el otro, se hace cargo del proceso de producción e internaliza los costos que se generan incorporándolos a su proceso de decisión. Así, la generación de una externalidad negativa en el proceso de “producción” de hidrocarburos es una justificación para tener una empresa pública. Al igual que en el caso anterior, este no fue un tema relevante.

El tercero se refiere al argumento de bienes públicos. Decimos que un bien es público si el consumo por parte de un consumidor no disminuye la cantidad disponible para el resto de consumidores y si es muy costoso excluir a los consumidores del disfrute del bien una vez producido (por ejemplo, defensa nacional). En este caso, no existen incentivos para que el sector privado entre a producir este bien público por lo que se tiene la opción de que el Estado se haga cargo y produzca la cantidad que es socialmente eficiente. El petróleo (o, en general, los hidrocarburos) no cumplen con esta definición económica, por lo que este no se puede considerar un bien público.

El petróleo como fuente de ingresos para el Estado es el cuarto argumento. Para nuestro país esto es clave, pues los ingresos provenientes de la renta petrolera han sido, en promedio, un tercio del total de los ingresos del gobierno federal (véase la gráfica 2).

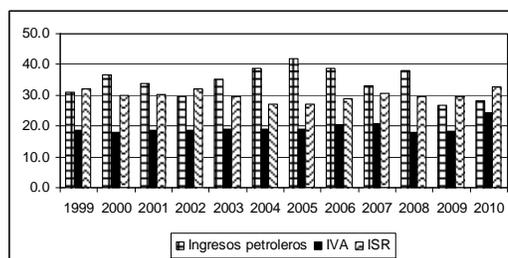
**GRÁFICA 2. INGRESO PETROLERO COMO PORCENTAJE DEL PIB**



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

Estos ingresos han promediado 6% del PIB en los últimos 30 años. Su importancia relativa es mayor que los ingresos provenientes de la recaudación por concepto de IVA y de ISR (véase la gráfica 3).

**GRÁFICA 3. INGRESOS DEL PETRÓLEO, DEL IVA Y DEL ISR COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS FEDERALES TOTALES**



Fuente: SHCP.

El último argumento económico, se refiere al tema del empleo. Por cuestiones estratégicas, el Estado decide producir un bien cuando es intensivo en el factor trabajo. Así, si el Estado tiene como prioridad incrementar el empleo formal, se involucra en el proceso de producción de bienes que requieren más trabajo. Este elemento que pudo haber tenido relevancia al momento de resolver el conflicto entre el sindicato y las empresas en 1937-1938; actualmente es irrelevante.

Por lo tanto, de los cinco argumentos económicos, el referente al petróleo como fuente de ingresos es el único que justifica que el sector hidrocarburos esté en manos de una empresa pública. El resto de los argumentos no tiene peso alguno. Así, como fuente de ingresos del gobierno federal se justifica que Pemex sea una empresa pública.

*b) Justificación basada en el bienestar social*

Un segundo grupo de argumentos se refieren al tema de bienestar social (o equidad, o redistribución, o justicia). Estos argumentos, en general, nos conducen a asignaciones que no son eficientes. La razón es simple, todo proceso de reasignación modifica los incentivos de los agentes involucrados. Esta distorsión tiene costos en la eficiencia pues los agentes reciben información que está alejada de las señales del mercado relativas a la escasez relativa y los deseos de consumidores y productores. A manera de ejemplo, cuando el Estado impone un subsidio, guiado por su interés en la equidad, introduce distorsiones que modifican la toma de decisiones de todos los agentes.

El primer argumento en esta categoría se refiere a la provisión de bienes que el Estado considera "igualitarios". Éstos son bienes (como la salud) que el Estado considera que deben ser consumidos por todos los agentes, sin importar su nivel de ingreso o sus preferencias. En este caso, el Estado se involucra en el proceso de producción, a través de una empresa pública, para garantizar que todos los agentes tengan acceso y lo consuman en la cantidad que considera adecuada.

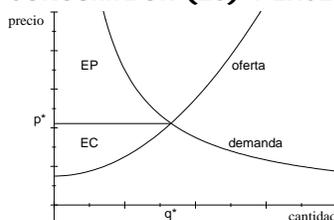
El segundo se relaciona con la redistribución del ingreso. El Estado puede utilizar este bien en particular para redistribuir el ingreso nacional. Para ello tiene dos estrategias. La primera se origina cuando la redistribución se realiza utilizando el bien físicamente para garantizar que los agentes de bajos recursos tengan acceso a él. Por un lado, el bien es ofrecido a todos los agentes a precios por debajo del costo. Por el otro, la producción es financiada con los ingresos que se obtengan por la venta del bien en cuestión, cubriendo cualquier faltante con recursos fiscales (o, en caso extremo, financiarlo totalmente con impuestos). La segunda consiste en utilizar los beneficios que se generen en la producción del bien para ser redistribuidos vía programas de gasto. En este caso particular, podemos decir que la segunda opción es una justificación de por qué Pemex debería ser una empresa pública pues el Estado estaría distribuyendo los beneficios que se obtengan por la explotación de los hidrocarburos.

Finalmente, el Estado, decide producir el bien a través de una empresa pública para maximizar el bienestar social, definido como la suma de los excedentes del consumidor y del productor. El excedente del consumidor es la diferencia entre lo máximo que está dispuesto a pagar el consumidor por ese bien y el precio que realmente paga en el mercado para cada unidad del bien que compra. Análogamente, el excedente del productor es la diferencia entre la cantidad mínima a la que el productor está dispuesto a vender y el precio al que realmente vende en el mercado cada unidad del bien que vende (véase la gráfica 4).

Así, el Estado ofrece el bien al precio más bajo posible, maximizando el excedente del consumidor a costa de disminuir el excedente del productor.

Esta decisión, si bien genera un mayor bienestar en los consumidores no necesariamente maximiza el bienestar social. Sin embargo, esta pérdida de bienestar y, por lo tanto, de eficiencia económica, se vuelve irrelevante para el Estado, que al ser dueño de la empresa, se centra en la ganancia de los consumidores.

**GRÁFICA 4. EXCEDENTE DEL CONSUMIDOR (EC) Y EXCEDENTE DEL PRODUCTOR (EP)**



De lo anterior concluimos que éstos no han sido factores relevantes para que el sector hidrocarburos esté en manos de una empresa pública. Sin embargo, complementando con el tema de los ingresos de la categoría anterior, podríamos argumentar que el Estado utiliza el petróleo para redistribuir el ingreso nacional. Por un lado, obtiene los ingresos de la renta petrolera y, por el otro, los redistribuye a través de la política de gasto social. Para que esta justificante fuera válida se requiere de total transparencia en la aplicación de estos recursos. Por una parte, se requiere información confiable acerca de las finanzas de la "empresa"; y, por otra, que los recursos provenientes del petróleo se asignen a la empresa y a los programas sociales, sin que se desvíen a otros propósitos, lo cual, desafortunadamente, no es el caso.

### *c) Justificación legal, política, ideológica*

Por último, tenemos la tercera categoría que se refiere a los argumentos legales, políticos o ideológicos que están siempre presentes en la toma de decisiones en el sector público. El sector hidrocarburos, y el sector energía en general, de nuestro país son los focos más atractivos de esta clase de argumentación.

El primero se enfoca en el tema del recurso estratégico. Para nadie es un secreto que la energía es un insumo básico en todos los procesos de producción. Bajo esta condición, el Estado crea una empresa pública que se encarga de la explotación del sector hidrocarburos para garantizar que la oferta no sea un cuello de botella en la producción de los bienes que demandan los consumidores nacionales.

Este primer argumento va de la mano del segundo, referido a las restricciones legales. En nuestro caso particular, las establecidas en la Constitución (como se explicó antes) y en las leyes secundarias y reglamentos aplicables (que interpretan y desarrollan las mismas restricciones impuestas

por la Constitución), que asimismo establecen que el Estado es el único autorizado (con algunas excepciones, que se han ido modificando con el transcurso del tiempo) para desarrollar la industria de los hidrocarburos. Ante esto, la opción es crear una empresa pública.

El tercero se refiere al componente político inherente a este sector (que se discutió con detalle en la sección anterior). Es aquí donde el tema del sindicato se torna relevante, no solamente por el peso específico que tiene en el sector, sino por los vínculos que tiene con otros sindicatos y organizaciones sociales. Ello genera una gran presión para el gobierno en turno, sin importar el partido político del que provenga, cuando se trata de modificar la arquitectura de mercado bajo la cual opera Pemex y que vaya en contra de los intereses particulares del sindicato. Igualmente, al interior de cada uno de los partidos políticos hay opiniones encontradas, algunos a favor y otros en contra de modificaciones a esta arquitectura.

Finalmente, el cuarto argumento involucra los factores ideológicos inherentes al sector energético, involucrando temas como soberanía, seguridad nacional, nacionalismo, etc. Desafortunadamente, en los últimos años, la discusión le ha dado demasiada relevancia a estos temas. Poco se ha discutido sobre las cuestiones técnicas, económicas, de factibilidad en el mediano y largo plazos, que son las más importantes para determinar la arquitectura de mercado ideal para el sector hidrocarburos.

Por lo tanto, concluimos que dada la evolución del sector, existen argumentos que justifican la existencia de una empresa pública en este sector. Por el lado económico están los ingresos provenientes de la renta petrolera. Por el lado del bienestar social está la redistribución de estos ingresos. Por último, respecto de los argumentos legales/políticos/ideológicos están las restricciones legales presentes desde principios del siglo pasado. Todo esto, sin dejar de lado el tema ideológico y de soberanía plasmado en la máxima “el petróleo es de los mexicanos” que sólo se cumple, de acuerdo con esta visión, bajo la propiedad estatal de la empresa.

Sin embargo, es importante establecer que, dada la tecnología, el tamaño de mercado y la dotación de hidrocarburos que posee nuestro país, esta no necesariamente es la decisión que permita obtener la máxima ganancia social. Para ello, habrá que resolverse el problema de optimización intertemporal del flujo de ingresos para elegir la estrategia óptima de explotación.

### ***III. Sobre la “inescrutable” naturaleza de Pemex. Fundamentos normativos***

De las secciones anteriores, concluimos que existen argumentos y condiciones para que la explotación del sector hidrocarburos se haga a través de una empresa pública. En esta sección discutiremos si las condiciones para esto se tienen a la luz de la normatividad que rige a Pemex.

El conflicto de identidad de Pemex tiene una explicación jurídica que, si bien no es exhaustiva, al menos sí es determinante. Que Pemex no sea una empresa o que sea una no-empresa, obedece en gran parte a su diseño jurídico, desde la Constitución hasta su estatuto orgánico. Pemex, y su conflicto de identidad, son fenómenos normativos que traen consigo consecuencias económicas. De ahí los alcances de este artículo: a partir de la aplicación de la teoría administrativa al andamiaje jurídico de Pemex se pretende explicar las restricciones a los procesos de decisiones que son típicos de las empresas. Sobre el análisis jurídico y económico de estas restricciones, este artículo asienta su hipótesis de que, al menos en lo que concierne a un radio de acción importante, la conducta de Pemex no corresponde a la de una empresa pública.

Para ello, se han seleccionado ámbitos de decisión cuyo grado de libertad incide directamente en la capacidad de Pemex como empresa. El primero es el grado de libertad del que goza Pemex de fijar los precios de sus productos. En segundo, está la capacidad de Pemex de adquirir tecnología. En tercer lugar, están sus limitaciones en cuanto a inversión. Por último, está la capacidad de Pemex de decidir, conforme a criterios comerciales, las cantidades de producción que maximicen sus intereses. A partir del análisis jurídico y económico de estos ámbitos de decisión, quedará claro que Pemex dista de ser considerada una empresa, incluso de carácter público. Más aún, afirmamos que la conversión de Pemex a una verdadera empresa pública, mediante los ajustes normativos, es tanto viable como conveniente.

Las dificultades de Pemex para ser empresa, pública o privada, provienen de sus orígenes constitucionales, al ser, conforme a los artículos 25 y 28 de la Constitución, el organismo descentralizado titular de una de las llamadas "áreas estratégicas".<sup>20</sup> Así, desde su misma concepción, Pemex es diferente de una empresa, tanto por sus fundamentos normativos como por su objeto. En cuanto a sus fundamentos normativos, puesto que la Constitución asigna competencias a los órganos del Estado, que se regulan a través del derecho público, sería contra toda lógica constitucional que hubiera empresas mercantiles cuya figura dimanara de un mandato constitucional. Asimismo, es potestativo y no imperativo, ser empresa privada. En cuanto a su objeto, en arreglo al artículo 25 constitucional, las áreas estratégicas deben ser realizadas por organismos descentralizados, de total propiedad y control del Estado. Dichos organismos no se crean mediante un acto contractual constitutivo, por acuerdo de los socios, conforme a las leyes mercantiles (Faya Viesca, 1979, p. 35), sino mediante Ley o Decreto del Ejecutivo Federal.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> De conformidad con el artículo 14, fracción I, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP), son organismos descentralizados, las personas jurídicas (...) cuyo objeto sea la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.

<sup>21</sup> El artículo 15 de la LFEP habla de la creación de organismos descentralizados por leyes o decretos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal.

Una visión económica de la Constitución es importante para explicar las causas del conflicto de identidad de Pemex, el cual se encuentra atrapado entre mandatos de ser empresa y otros no serlo. El foco de estas direcciones contrarias se encuentra en el mismo texto Constitucional, cuyo “capítulo económico,”<sup>22</sup> por ser una construcción histórica, recoge ideas de diseño económico de signos distintos. Sobre estas contradicciones, José Roldán Xopa explica que, como resultado de su evolución histórica, el modelo económico constitucional incorpora una combinación de políticas de desregulación, liberalización y privatización, mientras que, por motivos de negociación política entre fuerzas contrarias, no se vacía totalmente de contenidos intervencionistas (Roldán, 1998, p. 4). De esta forma, mientras que para las áreas “no estratégicas”, el marco jurídico es más flexible, por no haber un mandato de control estatal total, para las áreas que sí lo son, la regulación se mantiene rígidamente prohibitiva. Luego, por tener a su cargo un área estratégica, a Pemex no le toca esa sustitución de normas rígidas por otras más flexibles. Pese a los cambios de 2008, Pemex sigue dentro de un molde que no corresponde al de una empresa. Aun cuando las diversas reformas legislativas han ensayado reglas más flexibles, mucha de la conducta de Pemex está regulada por mandatos que, o bien limitan su capacidad de decisión, o la sesgan hacia objetivos no necesariamente comerciales. Como todo organismo descentralizado que oscila dentro de las ambivalencias del articulado constitucional, Pemex permanece atrapado entre las pulsaciones de una política intervencionista de Estado y las demandas de la actividad comercial propia del sector.

El que Pemex sea un organismo descentralizado lo distingue, no solo de las empresas privadas, sino aun de las empresas públicas, las cuales ordinariamente se crean al arreglo de leyes mercantiles, aun cuando el capital de las mismas sea propiedad pública, total o parcialmente (Faya Viesca, 1979, p. 546). En comparación con otras, Pemex tiene un campo de decisión más acotado o, al menos, distinto. Roldán, citando al administrativista español Gimeno Sendra, sostiene que “el derecho a la libertad de empresa presupone fundamentalmente la libertad de acceso al mercado por parte de los agentes económicos, libertad de ejercicio o permanencia en el mercado, y libertad de cesación o salida del mercado” (Roldán, 1998, p. 53). Es decir:

- Libertad de acceso al mercado: cualquier persona puede en condiciones de igualdad iniciar cualquier tipo de actividad económica legalmente permitida. Para Pemex la ejecución del área estratégica no es

---

<sup>22</sup> Entendemos por capítulo económico el conjunto de normas desde el artículo 25 hasta el 28 Constitucionales, que recogen la regulación de la rectoría del estado (25), la planeación (26), el régimen patrimonial (27) y la prohibición de monopolios y establecimiento de áreas estratégicas (28).

potestativa, pues tiene un mandato de llevar a cabo las actividades de su objeto.

- La libertad de ejercicio o de permanencia en el mercado: implica que el empresario tiene libertad para proceder a la organización interna y externa de su empresa, así como al modo de realización de su actividad. Este no es el caso de Pemex, el cual tiene que permanecer en la actividad y está sujeto a un universo de normas que configuran su estructura interna y sus negocios.

Ser empresa, por tanto, adquiere un carácter potestativo. Para un particular, no es obligación ser empresario ni desempeñar una actividad determinada. Esta no es la suerte de Pemex, cuya entrada y salida de la actividad que desempeña está determinada por un acto del Ejecutivo o del Legislativo, pues las leyes o decretos son los actos jurídicos de los que dimanan dichos organismos. Y como la Constitución mandata que sea un organismo descentralizado el que tenga a su cargo un “área estratégica”, y la ley<sup>23</sup> señala que Pemex es el “elegido” para llevarla a cabo, no es potestativo de Pemex entrar o salir de esa actividad, por penosas o difíciles que sean sus condiciones económicas. De hecho, parte del sentido de que un “área estratégica,” sea llevada a cabo únicamente por el Estado es en parte el compromiso “irrevocable” de éste, respecto de dicha actividad, independientemente de su rentabilidad.

Sin embargo, que Pemex sea distinto a una empresa no quiere decir que toda conducta mercantil le sea vedada o ajena. En algunas actividades de gran importancia, Pemex es y debe comportarse como empresa. Como vendedor de crudo, Pemex debe atender las señales de mercado para fijar el precio o la cantidad de su producto. Sin embargo, en lo que respecta a los refinados, Pemex no puede fijar su precio pues se encuentra intervenido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Asimismo, a diferencia de una empresa, Pemex sufre de limitaciones jurídicas, operativas y financieras que le impiden adquirir y desarrollar libremente la tecnología óptima para sus actividades, como también tiene mermada su libertad de decidir las cantidades de producción que debe colocar en el mercado. Por tratarse de una entidad encuadrada dentro de un organigrama de Estado, Pemex carece del espacio empresarial que, de tenerlo, le permitiría tomar decisiones sin responder antes a las directrices de las secretarías de estado, a los mandatos del Congreso e, incluso, a las resoluciones del Poder Judicial. A pesar de estar dotado de personalidad propia, dotada de patrimonio propio, lo cierto es que

---

<sup>23</sup> Pemex, como encargado de la industria petrolera, surge a partir de su configuración en el artículo 4 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, la cual dice “La nación llevará a cabo la exploración y la explotación del petróleo y las demás actividades a que se refiere el artículo 3o., que se consideran estratégicas en los términos del artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios.”

la conducta de Pemex se despliega en respuesta a una larga y dura cadena de mando, que empieza en la Constitución, sigue en las leyes y concluye en las disposiciones administrativas que lo gobiernan. Entonces, ¿Qué es Pemex?

#### ***IV. ¿Es Pemex una “autoridad competente” o una “persona capaz”?***

Entender a Pemex como es permite identificar las duplicidades en su conducta que desordenan económica y operativamente la industria petrolera. Una de las confusiones más graves consiste en concebir a Pemex como un órgano “competente” para actuar de ciertas formas e impedido para actuar en otras. Tanto en el discurso oficial, como en el lenguaje de la sociedad civil, es recurrente hallar expresiones en el sentido de que Pemex es o no es “competente” para tomar ciertas decisiones como si fuera una “autoridad” de la administración pública centralizada. Como si se tratara de una Secretaría de Estado, se dice que Pemex es “competente” para explorar y producir hidrocarburos, por estar “facultado” para ello por la Constitución y las leyes. Por otra parte, y de forma inversa, también suele decirse que Pemex no está “facultado” para fijar libremente los precios de combustibles puesto que dicha “competencia” corresponde al Ejecutivo, a través de la SHCP. La dualidad de percepción de Pemex como “órgano,” y Pemex como “empresa”, impide que funcione como uno u otra.<sup>24</sup> Esta percepción híbrida de Pemex lo hace disfuncional tanto en su papel como órgano como en su papel de agente económico.

El origen de la confusión de Pemex como una “autoridad competente” dimana en parte de que realiza algunos actos administrativos como una de ellas. Por ejemplo, la Ley de Petróleos Mexicanos sigue “facultando” a Pemex para convocar licitaciones públicas y adjudicar sus propios contratos. Dicho acto administrativo, al ser de carácter unilateral y alterar la esfera jurídica de terceros, ha sido reconocido como un “acto de autoridad” tanto por la doctrina administrativa como por los tribunales.<sup>25</sup> Así, por la unilateralidad “autorizada” con la que Pemex puede actuar en una relación contractual, este puede ser fácilmente confundido con una “autoridad” que, en ejercicio de su imperium, es “competente” para afectar la esfera jurídica de su

---

<sup>24</sup> Esta dualidad ya fue discutida anteriormente, cuando nos referimos a la doble vocación como agente “nacional” y como agente “empresarial.”

<sup>25</sup> “Ha sido criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como máximo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, modificar los criterios en cuanto a establecer la definición de “autoridad”, para efectos jurídicos y para la interposición del Juicio de Amparo, puesto que las atribuciones del Estado ha sufrido modificaciones, traduciéndose en una creciente intervención de los distintos entes públicos que la componen en distintas actividades...” en *División de Estudios Jurídicos del Sector Gasolero*, en <http://mascontrol.net/noticias/notivia09.pdf>.

contraparte sin su consentimiento (Roldán, 1998, p. 10).<sup>26</sup> Sin embargo, aquí se argumenta que la naturaleza de la conducta de Pemex no dimana de su "competencia" para afectar derechos, sino por la dominancia del mismo en la industria. Es decir, Pemex puede imponerse, no por su calidad de autoridad, sino por su naturaleza monopólica. Quien pretenda entrar a la esfera de negocios de la industria petrolera, no tiene más opción que contratar con Pemex, bajo las condiciones que establezca en sus contratos. Cabe añadir, por otra parte, que algunas de las condiciones que permiten la conducta unilateral de Pemex provienen de las leyes y reglamentos que ordenan su inclusión en los contratos. Por lo tanto, es más correcto decir que Pemex es, por una parte, una persona dominante en su relación con terceros, mientras que por otra es una persona "incapaz" frente al poder jurídico de otros órganos de Estado.

En este orden de ideas, es igualmente errónea la percepción de que Pemex, por ser "incompetente", sufre de limitaciones para fijar algunos precios; elegir tecnología, el orden y la naturaleza de sus inversiones, y las cantidades de bienes que produce. Desde el punto de vista técnico-administrativo, lo que sufre Pemex no es una falta de "competencia" para decidir sobre estas cuestiones, sino una serie de restricciones impuestas en su "capacidad" como persona en el intercambio comercial (Roldán, 1998, p. 12). De ahí lo importante de insistir en la diferencia entre la competencia y la capacidad: mientras que la capacidad se refiere a la modificación de la propia situación jurídica, a auto-obligarse (estableciendo precio, cantidad y calidad); la competencia se refiere a la modificación de la conducta de otros..." (Roldán, 1998, p. 17).

Según Roldán, el mandato constitucional de que el Estado mantenga la propiedad y control de los organismos descentralizados los sitúa en una esfera ajena a la libertad empresarial que limita su capacidad de decisión de forma determinante. Y el Estado, a través de dispositivos que operan dentro y fuera de Pemex, ejerce varios de los más puros y duros tipos de control. A saber, control en las decisiones, en la conducción, en la vigilancia, en la rendición de cuentas, y en la capacidad del organismo en cuanto a sus transacciones con terceros. Por otra parte, también señala que este control "tiene un sentido peculiar, el control del dueño, el control del propietario."<sup>27</sup>

En este mismo orden de ideas, el autor antes citado afirma que dicho control del Estado "es el mismo (...) que cualquier accionista mayoritario

---

<sup>26</sup> Dice Carlos Santiago Nino: "Siendo la competencia la facultad para regular jurídicamente la conducta de los demás, obviamente está relacionada con la forma de organización política de una sociedad. Eso supone, por lo menos en sociedades medianamente desarrolladas, la centralización de la competencia en ciertos individuos especialmente designados. Mientras todos los individuos son civilmente capaces —ya que la facultad de auto obligarse está centralizada— sólo determinados individuos son jurídicamente competentes".

<sup>27</sup> Participación de José Roldán Xopa, catedrático del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) en el Foro de Debates sobre la Reforma Energética, que se lleva a cabo en el Senado de la República, en <http://www.pan.senado.gob.mx/imprimeprensa.php?id=55-1174>.

puede tener sobre su empresa...”<sup>28</sup> Sobre este último punto, cabe resaltar lo siguiente. Si bien la aseveración de que el Estado actúa con el mismo control que un accionista mayoritario, se difiere en lo relativo al propósito del control en una empresa mercantil. En el caso del accionista de la última, dicho control está dirigido a la maximización de los beneficios de la empresa y, por lo tanto, a la mayor generación de dividendos. Por otra parte, en el caso del control del Estado sobre un organismo descentralizado, este mismo propósito es menos claro. En lo que toca al sentido del control del Estado, dichos controles incluso pueden ser contrarios a la generación de mayores ingresos por parte de este. Como se puede apreciar, los controles de precios sobre ciertos bienes –como la gasolina y el diesel– obedecen a motivos aparentes de “justicia social,” o “interés colectivo,” cuyos beneficios sociales son cuestionables. Por otra parte, es dable que las limitaciones a la capacidad de Pemex estén estrechamente relacionadas con la naturaleza de la propiedad de los bienes que explota y luego comercializa.

En suma, son los controles del Estado, no los que restringen la “competencia” de Pemex para actuar, sino los que limitan su capacidad para determinar, como lo haría una empresa, las condiciones de las transacciones que realiza. En el caso que aquí atañe, se han elegido los controles que tienen mayor incidencia en mermar sus posibilidades de actuación como empresa. En la siguiente sección se detallan los dispositivos jurídicos específicos que limitan la capacidad de transacción de Pemex, en lo que toca al control de precios, cantidades de producción, decisiones de inversión y desarrollo tecnológico y se contrastan con la evidencia empírica sobre la evolución de estas variables.

### ***V. Las “incapacidades” de Pemex en el mercado a la luz de sus restricciones normativas***

En esta sección analizamos las variables económicas que son utilizadas por cualquier empresa para maximizar sus beneficios y se contrastan con las que utiliza Pemex habida cuenta de sus restricciones normativas. Estas se refieren a montos de inversión, elección de tecnología, y cantidad o precio que fijan en el mercado en el cual participa. Para cada una, se discuten las restricciones que impone la normatividad sobre la capacidad de decisión de Pemex.

En comparación con su antecesora, la nueva Ley ha pretendido moldear a Pemex conforme a una vocación más empresarial, al encomendarle reiteradamente la productividad y la generación de valor en su texto. Y si bien dicha Ley sigue encuadrando a Pemex en un modelo de organismo

---

<sup>28</sup> Véase el mismo sitio web arriba mencionado.

descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios,<sup>29</sup> dicho ordenamiento tiene como novedad la inclusión de la frase “finés productivos,” dentro de su objeto. Asimismo, el artículo 7 de la misma Ley, que contiene los lineamientos del Consejo de Administración de Pemex, pone en primer lugar, y en todo momento, “la creación de valor económico en beneficio de la sociedad mexicana”. La redacción de la nueva Ley, por tanto, proyecta una toma de conciencia, relativamente reciente, de que la generación de valor debe ser la apuesta de un Pemex que asume su papel de empresa pública. Sin embargo, en artículos subsecuentes, y en otros del marco jurídico aplicable a Pemex, quedan fijas barreras que frenan su intento por dar la transición completa a una vocación propiamente empresarial.

### *El impacto de la planeación y el control presupuestario sobre la elección de inversiones, tecnología y cantidades*

El Plan de Negocios que Pemex emite conforme a su Ley, y demás instrumentos estratégicos, no son actos de libre empresa, sino que dimanán de un organismo sujeto, por mandato Constitucional, a un régimen de planeación nacional. Conforme al artículo 26 Constitucional, el Estado mantiene su rectoría sobre Pemex, a partir de su apego a los instrumentos de planeación emitidos por el Ejecutivo. Más aún, la planeación nacional –que se manifiesta a través del Plan Nacional de Desarrollo y los planes sectoriales– debe definir las metas de cada administración presidencial para que se satisfagan a través del presupuesto. Luego, pues, los objetivos de negocio de Pemex, en principio, se encuentran predeterminados por lo que dispongan los instrumentos de planeación a los que debe apegarse. Cabe mencionar que, a partir de la reforma de 2008, se añadieron nuevos instrumentos, en el afán de sujetar a Pemex a directrices de política pública de largo plazo.<sup>30</sup> Ahora, además de apegarse al Plan Nacional de Desarrollo, y a los Planes Sectoriales que hubiere, Pemex debe atender lo dispuesto en la Estrategia Nacional de Energía, que propone el Ejecutivo y ratifica el Congreso de la Unión. Por tanto, la multiplicación de instrumentos podría constreñir aún más la capacidad de que Pemex diseñe sus planes de negocios como cualquier empresa.

Por otra parte, liberar o no a Pemex de sus dependencias presupuestarias y del control de la SHCP, ha sido una aspiración manifestada, pero a la vez entorpecida, por la misma Administración Pública Federal. Por una parte, Pemex, como organismo del Gobierno Federal, se duele de no poder actuar con libertad por la injerencia de la SHCP tanto en las decisiones de su

---

<sup>29</sup> Véase el artículo 3 de la Ley de Pemex.

<sup>30</sup> Nos referimos a la Estrategia Nacional de Energía. Véase: <http://www.sener.gob.mx/res/1646/EstrategiaNacionalEnergia20112025Enviada25Febrero2011HCongresoUnionRatificacion.pdf>.

presupuesto como en la disposición de los ingresos petroleros a través de sus obligaciones tributarias. Sin embargo, la Secretaría de Hacienda, aun cuando forma parte de la misma Administración Pública Federal que Pemex y, además forma parte de su Consejo de Administración, no parece compartir la sensibilidad de Pemex respecto de los obstáculos que representa para este último la remisión de su presupuesto a esta misma, para su posterior aprobación por la Cámara de Diputados. Por tanto, la flexibilidad que tiene el Consejo de Administración de Pemex para aprobar su presupuesto, su ejercicio, y la autorización de sus calendarios de gasto y las modificaciones al mismo<sup>31</sup> son libertades inconsecuentes por dos razones. Primero, la SHCP forma parte del Consejo de Administración y, por la misma razón, funge como juez y parte en este proceso. Segundo, de cualquier forma, la aprobación interna del presupuesto de Pemex depende de su posterior anuencia tanto de Hacienda como del Congreso Federal.

### *1. Reglas de inversión*

Una característica de la Nueva Ley, limitada en cuanto a sus efectos, es la inclusión del Comité de Estrategia e Inversiones dentro del Consejo de Administración de Pemex. Conforme al artículo 24 de la Ley corresponde a dicho Comité “el análisis del plan de negocios y el portafolio de inversiones. (...) Asimismo, llevará el seguimiento de las inversiones y su evaluación, una vez que hayan sido realizadas.” Cabe añadir que dicho Comité debe ser presidido por un “Consejero Profesional,” lo cual, en teoría, tendría que sujetar el análisis de dicho plan y el seguimiento de las inversiones a criterios razonados con mayor autonomía y mayor aliento empresarial que los que tendría un representante del Estado, el cual por regla es el titular de una Secretaría de Estado. Así, pues, en principio, la nueva Ley parece avanzar en el proceso para transformar a Pemex en una verdadera empresa pública, al facultar a un “Consejero Profesional” para encabezar la toma de decisiones importantes relacionadas con el análisis del plan de negocios y el seguimiento de las inversiones.

Sin embargo, la misma Ley que faculta al “Consejero Profesional” para presidir el Comité de Estrategia e Inversiones es la misma que le impide participar en los temas presupuestales, pues el último párrafo del artículo 8 establece claramente que “los temas presupuestales sólo podrán ser votados en el Consejo por los consejeros representantes del Estado.” Así, el peso del “Consejero Profesional” en el Comité se ve cancelado al negársele el voto en los temas presupuestales. Una vez más, la Ley que parece proceder hacia una dinámica propia de una empresa, retrocede en este propósito al desvincular

---

<sup>31</sup> Así lo dispone el artículo 49, fracciones I a V, de la nueva Ley de Pemex.

los procesos de decisión del plan de negocios de aquellos que atañen al tema presupuestal.

Para darnos una idea de cómo estas restricciones han minado la fortaleza de Pemex, analicemos la evolución de los montos de inversión, los cuales están ligados al régimen fiscal bajo el cual opera el esquema recaudatorio en México. El régimen fiscal de Pemex se mantuvo prácticamente sin cambios hasta 2005. En 2005, algunos derechos se eliminaron, mientras que otros impuestos se mantuvieron. Al mismo tiempo, algunos nuevos impuestos y derechos se agregaron.<sup>32</sup>

En este esquema, Pemex podía obtener créditos financieros, pues se basaba en una ganancia neta en lugar de un derecho bruto como era antes de 2005. Por otro lado, se tenían derechos vinculantes cuando el precio del petróleo fuera mayor al esperado. Es importante señalar que, bajo este régimen, el Estado podía establecer un fondo de estabilización que se vinculaba con la diferencia entre el precio de mercado y el precio de referencia fijado por el Congreso en el presupuesto anual.

Además de lo complicado de este régimen fiscal, la renta petrolera que se obtenía cuando el precio promedio del mercado era superior al precio fijado en el presupuesto, ha sufrido modificaciones en sus reglas de asignación (véase el cuadro 1). Es a partir de 2005, cuando Pemex empieza a disponer de más recursos como proporción de los ingresos adicionales procedentes del petróleo.

---

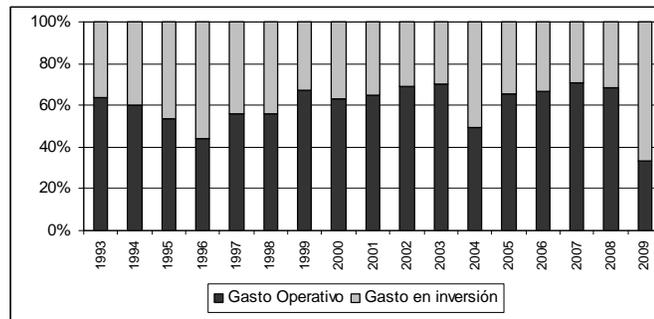
<sup>32</sup> El régimen fiscal de Pemex, antes de 2005, tenía una diversidad de impuestos y derechos. Sobre los derechos de extracción de petróleo (DEP), tenía que pagar 52.3% de sus ingresos netos de costos e inversión. De los derechos extraordinarios sobre extracción de petróleo (DEEP), pagaba 25.5% sobre la base DEP, mientras que del derecho adicional sobre la extracción de petróleo (DAEP), pagó 1.1% sobre la base DEP. Además, sobre derechos de hidrocarburos (DSH), la transferencia fue de 60.8% sobre el valor de venta, incluyendo el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS). Bajo este esquema, se debía satisfacer que  $DSH = DEP + DEEP + ISRP + DAEP + IEPS$ . Si no era el caso, se ajustaban DEP y DEEP. En cuanto a impuestos, Pemex pagaba tres tipos: el impuesto sobre los rendimientos del petróleo (ISRP), el IEPS que aplica una tasa variable calculada de acuerdo con los precios internacionales y los costos de transporte, y el IVA. Además, se diseñó una aportación sobre ingresos excedentes (ARE) sobre la diferencia entre el precio de referencia y el precio promedio de mercado. Bajo el régimen de 2005, DEP, DEEP, DAEP y DSH fueron eliminados, mientras que prevalecieron ISRP, IVA, IEPS y ARE. Asimismo, se agregaron los siguientes derechos: el derecho al fondo para la investigación científica y tecnológica (DFCIT), el derecho del “petróleo fiscal” (DFP), el derecho extraordinario sobre las exportaciones de petróleo (DEEXP), el derecho de los hidrocarburos para el fondo de estabilización (DSHFE), y un derecho ordinario sobre hidrocarburos (DOH). Este régimen concedió más deducciones que el régimen anterior. En 2007, desaparecen el DA y el ARE. DEEXP, DSHFE y DFP permanecen sin cambios, mientras que otras modificaciones se llevan a cabo. En primer lugar, el DOH se reduce, el porcentaje del DOH que forma parte de la recaudación federal se incrementa, y los límites máximos de las deducciones permitidas para DOH se modifican. Finalmente, la tasa aplicable de DFCIT aumenta. Para mayor detalle véase Carreón, Rosellón y Zenón (2009).

**CUADRO 1. REGLAS PARA LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS EXCEDENTES DEL PETRÓLEO**

2000	2001 – 2002	2003 – 2004	2005 – 2006
40% FEIP	33% FEIP	25% FEIP	25% FEIP
60% pago de deuda pública.	33% para el balance del sector público.	25% para el balance del sector público.	25% para el balance del sector público.
	34% para infraestructura (proyectos de exploración)	50% para infraestructura.	50% inversión de Pemex.

A pesar de que Pemex ha recibido importantes recursos, la mayor parte se ha asignado a extracción y a mantenimiento pues la generación de ingresos es uno de los temas más importantes. La inversión en exploración no ha sido relevante (véase la gráfica 5).

**GRÁFICA 5. INVERSIÓN PARA PEMEX**



Fuente: Pemex.

El presupuesto, como sabemos, es fijado por la SHCP, considerando la propuesta presentada por Pemex. Invariablemente, el presupuesto final es inferior al solicitado. El motivo es simple, la SHCP debe equilibrar sus ingresos y egresos considerando los requerimientos recibidos de todas las entidades públicas, lo cual juega en contra de Pemex.

### 1. Reglas sobre adquisición y desarrollo tecnológico

En su artículo 30, la nueva Ley crea un Comité de Desarrollo e Investigación Tecnológico, el cual también es presidido por un "Consejero Profesional". Dicho Comité tiene "por objeto proponer al Consejo de Administración acciones de investigación y desarrollo de tecnología en los distintos campos propios y relacionados con las actividades de la industria petrolera." De ahí que en 2010 el Consejo de Administración anunciara la emisión del primer

Plan Estratégico Tecnológico (PET), cuyo fin es “identificar las necesidades tecnológicas de las principales estrategias de negocios para promover su atención oportuna, hacer uso eficiente de los recursos disponibles, estimar el impacto asociado a la atención de las necesidades de tecnología y dar respuesta a los requerimientos de ley en la materia (...).”<sup>33</sup>

Sin embargo, si bien el PET en efecto menciona en términos generales las áreas de necesidad tecnológica de Pemex, y señala en los mismos términos las estrategias de negocios para satisfacerlas, el cumplimiento de dicho documento se encuentra sujeto a que existan recursos presupuestarios suficientes para Pemex. Y al igual como sucede con las acciones del Comité de Estrategia e Inversiones, hay una desvinculación entre los procesos de análisis tecnológico y los presupuestales. Ello se debe a que, al ser un “Consejero Profesional,” el que preside este Comité también queda excluido de la votación de los temas presupuestales.

A este respecto, la elección de la tecnología que Pemex utilizará en su proceso de producción es crucial para el desarrollo óptimo de sus actividades. De esta elección depende su éxito o fracaso en el mercado. La tecnología a utilizar dependerá de la ubicación y tipo de yacimientos de hidrocarburos. México, en este momento, no dispone de la tecnología para ir a aguas profundas. La justificación de esta ausencia se sustenta en dos puntos. Por un lado, hasta recientemente, dado la producción de Cantarell, no había presión para explorar y extraer petróleo de aguas profundas. Segundo, y relacionado con el punto anterior, la falta de recursos ha sido la restricción más importante en este tema. Mientras Pemex continúe sujeto a la normatividad vigente y a un régimen fiscal que le garantice al Estado Federal un tercio de los recursos que requiere, será imposible que la empresa adquiera la tecnología necesaria para aprovechar el potencial que tiene.

## *2. ¿Creación de valor o control de precios? Reglas del control de precios en gasolina y diesel*

Los mecanismos de fijación de precios de gasolina y diesel ilustran notablemente la forma en que la “competencia” de un órgano de la Administración Pública Federal trae como consecuencia la “incapacidad” de Pemex para determinar estos precios. En suma, el que el artículo 31, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>34</sup> (LOAPF) faculte a la SHCP para fijar algunos precios de bienes producidos por Pemex crea una “incapacidad” en Pemex para desplegar la conducta de una auténtica

---

<sup>33</sup> Véase el Plan Estratégico Tecnológico de Pemex 2010-2024 en <http://www.pemex.com/index.cfm?action=content&sectionid=1&catid=14662>.

<sup>34</sup> Dicho numeral incluye entre las competencias de la SHCP el “Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Economía y con la participación de las dependencias que correspondan...”.

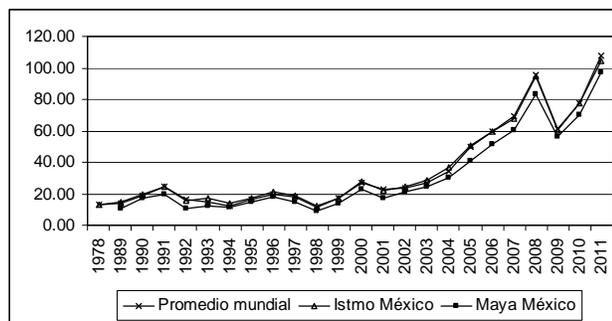
empresa en este rubro. Sin embargo, sobre este punto en particular, es preciso resaltar que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP), en su artículo 58, fracción IV, faculta a los órganos de gobierno de las entidades paraestatales la fijación de los “precios de los bienes y los servicios que produzca o preste la entidad paraestatal, con excepción de aquéllos que se determinen por acuerdo del Ejecutivo Federal.”

Dicho esto, es dable cuestionar el por qué de la decisión de política pública consistente en incapacitar a Pemex para fijar los precios de la gasolina y el diesel para que dicha determinación sea de la competencia del Ejecutivo, a través de la SHCP. ¿En qué argumentos se sostienen la decisión de cerrar esta ventana para Pemex, aplicando la LOAPF, cuando podría aplicarse en cambio el artículo 58 de la LFEP? O, ¿Es Pemex el que no aprovecha el resquicio de la LFEP para reclamar su capacidad para fijar los precios de la gasolina y el diesel?

Sin embargo, considerando la composición del Consejo de Administración, como su “órgano de gobierno,” tal vez resulte ocioso reclamar dicha capacidad. En vista de que la SHCP tiene una participación sustancial en este Consejo, de cualquier forma las decisiones que atañen a estos bienes estarían fuertemente influidas por los criterios de la misma.

Así, elegida la tecnología adecuada, las variables más importantes para la empresa son la elección de precio y/o cantidad para los productos que comercializa. En este caso, nos centraremos en el mercado de petróleo crudo y en los mercados de gasolina y diesel, por ser los más representativos. En la Gráfica 6 se muestran los precios para el petróleo mexicano y se comparan con el promedio del precio internacional del crudo.

**GRÁFICA 6. PRECIOS DEL PETRÓLEO (USD NOMINALES POR BARRIL)**



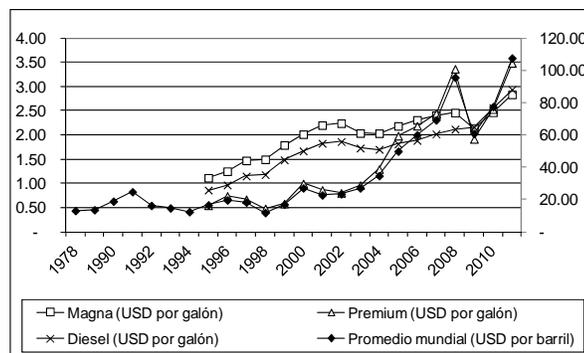
Fuente: Pemex.

En este mercado la variable estratégica es la elección de la cantidad que se lanzará al mercado. Una vez que cada uno de los países productores decide su oferta, el mercado, en función de la demanda, establece el precio de las transacciones para cada tipo de petróleo. Así, cuando los precios son altos (bajos), las empresas tienen incentivos a incrementar (reducir) su producción,

sean miembros o no de la OPEP, para aprovechar las ventajas (desventajas) que ofrece el mercado. Sin embargo, para el caso de nuestro país esto es imposible por dos razones. Cuando los precios son altos, no tiene opciones para incrementar su producción pues en los últimos años ha estado produciendo a su máxima capacidad. Por el otro lado, cuando los precios son bajos, tampoco puede modificar su plataforma de exportación, reduciendo la cantidad pues la normatividad se lo impide al tener que satisfacer las restricciones establecidas en el presupuesto federal. Así, aunque los precios del crudo mexicano se mueven en función del mercado, Pemex no tiene capacidad para ajustar la cantidad óptimamente.

Respecto a los mercados de gasolina y diesel, la situación es la misma, pero respecto a la variable precio. En este caso, Pemex no tiene la capacidad para fijar el precio de las gasolinas que se comercializarán en el mercado interno, independientemente de si las produce o las importa. Al ser el único autorizado para esto, debería fijar los precios en función de su estructura de costos, donde el precio del crudo es el componente más importante, sin tener que depender de una normatividad que está desvinculada de las señales del mercado. En la gráfica 7 se puede observar cómo el precio de las gasolinas y el diesel está desvinculado del precio del crudo.

**GRÁFICA 7. PRECIOS DE LA GASOLINA (USD NOMINALES POR GALÓN)**



Fuentes: SIE y EIA.

Así, los precios internos de la gasolina no reflejan los cambios en los precios del crudo debido a la injerencia externa en su fijación con fines recaudatorios (cuando el precio del crudo es bajo) o de transferencias vía subsidios (cuando los precios son altos). Estas distorsiones, además de generar ineficiencia, pues los consumidores no enfrentan los precios reales de la gasolina y el diesel, no le permiten a Pemex obtener las ganancias óptimas. Cuando el precio del crudo es bajo, el precio interno de la gasolina se incrementa pues Pemex debe satisfacer la restricción fiscal impuesta por la SHCP en la cual la pérdida de ingreso por venta de crudo se debe compensar con la venta interna de gasolina. Por el contrario, cuando el precio del crudo sube, el precio de la

gasolina debe subir para reducir las pérdidas por concepto de la importación de gasolina. Así, en lo que respecta a las cantidades de hidrocarburos producidos, resulta atinente subrayar la incapacidad legal de Pemex para determinarlas pues en el artículo 33, fracción VII; la LOAPF faculta a la Secretaría de Energía a “Proponer al Titular del Ejecutivo Federal la plataforma anual de producción de petróleo y de gas de Petróleos Mexicanos, con base en las reservas probadas y los recursos disponibles, dando prioridad a la seguridad energética del país en el marco de la Estrategia Nacional de Energía.” De ahí que Pemex se encuentre doblemente desplazado de este ámbito de decisión, el cual es vital para cualquier empresa petrolera. El numeral antes citado, no sólo le impide tener la última palabra sobre la plataforma de producción anual, la cual descansa en la voluntad presidencial, sino que su propuesta es llevada a cabo por la Secretaría de Energía.

## *Conclusiones y recomendaciones*

---

En este documento analizamos la evolución del sector petrolero desde la perspectiva económica, legal, política, de bienestar social, y soberanía, entre los más importantes. Nuestro objetivo es discutir la figura que tiene Pemex en el sector. Por un lado, existen condiciones y argumentos sólidos que justifican que Pemex sea una empresa pública. Los argumentos principales son la necesidad de garantizar recursos para el gobierno federal, el objetivo de redistribución del ingreso nacional, la seguridad energética y, en menor medida, el tema de generación de externalidades negativas en el proceso de producción. Por el otro, las restricciones vienen impuestas por la Constitución, la reforma de 2008, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, entre otras; así como la marcada ideología prevaleciente en la mayoría los actores involucrados en la toma de decisiones en este sector. Esta maraña de regulaciones ha generado una arquitectura de mercado en la cual Pemex no se comporta como un ente de la administración federal y, lo que es peor, ni siquiera como empresa.

A pesar de contar con las condiciones y justificaciones para ser una empresa pública, en los hechos, Pemex no lo es debido a la normatividad que el mismo Estado le impone. Además, este marco normativo no le da la libertad para tomar las decisiones óptimas que le permitan explotar el potencial que tiene nuestro país en este sector. No ha sido capaz de elegir los montos requeridos de inversión y no puede elegir la tecnología que requiere. Tampoco puede fijar el precio y/o la cantidad que maximicen sus beneficios.

Sin embargo, dadas las condiciones y restricciones que imperan actualmente, las actividades de explotación y comercialización en la industria petrolera se pueden realizar a través de una empresa pública. En consecuencia, considerando la combinación de tecnología, tamaño de mercado y dotación de hidrocarburos en el subsuelo en México, se deben explorar todas las arquitecturas de mercado alternativas, para determinar cuál es la óptima para nuestro país.

Es importante resaltar, sin embargo, que la transformación de diseño de Pemex no implica necesariamente la sustitución de su marco de derecho público por uno de derecho privado. Pemex puede mantenerse normada por un marco de derecho administrativo, siempre y cuando este mismo elimine las “incapacidades” impuestas en su marco normativo.

Finalmente, el papel que jueguen todos los partidos políticos es crucial. Es imposible pensar en la transición de Pemex hacia una empresa sin el compromiso y el acuerdo de todos los actores políticos. Antes de que sea demasiado tarde (si hacemos caso de los montos de reservas disponibles), se debe realizar esta transformación. La pregunta es: ¿nuestros actores políticos

están (o estarán) a la altura del reto que enfrentamos en el sector petrolero?  
El tiempo lo dirá.

## Bibliografía

---

- Cámara de Diputados. Centro de Estudios de Finanzas Públicas. (2006) "Ejercicio Comparativo del Régimen Fiscal de Pemex 2005 y el Aprobado para 2006, incluidos en la Ley de Ingresos de la Federación y la Ley Federal de Derechos.
- Campodónico, H. (2009). "Gestión de la industria petrolera en periodo de altos precios del petróleo en países seleccionados de América Latina". Chile: División de Recursos Naturales e Infraestructura. CEPAL.
- Carreón-Rodríguez, V.G. and Meritet, S. (2011). "Energy Policy in Brazil and Mexico". Mimeo.
- Carreón-Rodríguez, V.G. y J. Rosellón. "Chapter Eight". En George Anderson (ed.). *Mexico. In Oil and Gas in Federal Systems*. Oxford University Press. En prensa.
- Carreón-Rodríguez, V.G., Rosellón, J., y Zenón, E. (2009). "The Hydrocarbon Sector in Mexico: From the Abundance to the Uncertain Future". DTE-472.
- Castañeda, A. y Kessel, G. (2003). "Autonomía de Gestión de Pemex y CFE". En *Gestión y Política Pública*, primer semestre, año/vol. XII, número 001. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- Elizondo Mayer-Serra, 2011 Carlos (2012). "Stuck in the Mud; The Politics of Constitutional Reform in the Oil Sector in Mexico." Cuaderno de Trabajo. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Faya, J. (1979). *Administración Pública Federal: La nueva estructura*. México: Porrúa.
- Gamboa Montejano, Claudia (2008). "Evolución del Marco Jurídico de Pemex. Principales Ordenamientos Legales que lo han Regido". Cámara de Diputados. Centro de Documentación y Análisis. En [www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-06-08.pdf](http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-06-08.pdf).
- Gutiérrez R. (1988). "Desarrollo y Planeación del Sector Hidrocarburos". En *Posibilidades y limitaciones de la Planeación Energética en México*. México: El Colegio de México.
- Ley de Petróleos Mexicanos. México: Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 2008.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales. México: Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de mayo de 1986.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México: Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1976.
- Roldán, 1998, J. (1998). *Constitución y mercado*. México: ITAM. Departamento Académico de Derecho.
- Rousseau, Isabelle (2006). *Las Transformaciones de la Política de los Hidrocarburos en México en el Contexto de la Transformación Democrática. Esquemas Organizacionales y Estrategias de Actores (1989-2004)*. México: El Colegio de México.
- Ruiz Alarcón Fluvio y Angelberto Martínez Gómez. "Nuevo Régimen Fiscal en Pemex". En: [ierd.prd.org.mx/coy126/fcra1.html](http://ierd.prd.org.mx/coy126/fcra1.html).
- Silva H., J. (1973) "Petróleos Mexicanos, Historia de la Expropiación de las Empresas Petroleras". Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas.

Serra, Gilles (2011). "How could Pemex be Reformed? An analytical framework Based on Congressional Politics". Cuaderno de Trabajo. Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Wionczek S. M. (1983). *Problemas del Sector Energético en México*. México: El Colegio de México.

## Novedades

---

### DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Salvador Espinosa, *On Bond Market Development and Strategic Cross-Border Infrastructure...*, DTAP-269.
- Ignacio Lozano, *Ejidos y comunidades: ¿cuarto nivel de gobierno?...*, DTAP-268.
- Ernesto Flores y Judith Mariscal, *Oportunidades y desafíos de la banda ancha móvil en América Latina*, DTAP-267.
- Judith Mariscal y Walter Lepore, *Oportunidades y uso de las TIC: Innovaciones en el Programa de combate a la pobreza*, DTAP-266.
- Ernesto Flores y Judith Mariscal, *El caso de la Licitación de la Red Troncal en México: Lecciones para el Perú*, DTAP-265.
- Dolores Luna et al., *Índice de Gobierno Electrónico Estatal: La medición 2010*, DTAP-264.
- Gabriel Purón Cid y J. Ramón Gil-García, *Los efectos de las características tecnológicas en los sitios web del gobierno*, DTAP-263.
- Ana Elena Fierro y J. Ramón Gil-García, *Más allá del acceso a la información*, DTAP-262.
- Gabriel Purón Cid, *Resultados del "Cuestionario sobre la reforma Presupuesto basado en Resultados..."*, DTAP-261.
- Guillermo Cejudo y Alejandra Ríos, *El acceso a la información gubernamental en América Central y México: Diagnóstico y propuestas*, DTAP-260.

### DIVISIÓN DE ECONOMÍA

- Kurt Unger, *Especializaciones reveladas y condiciones de competitividad en las entidades federativas de México*, DTE-530.
- Antonio Jiménez, *Consensus in Communication Networks under Bayesian Updating*, DTE-529.
- Alejandro López, *Environmental Dependence of Mexican Rural Households*, DTE-528.
- Alejandro López, *Deforestación en México: Un análisis preliminar*, DTE-527.
- Eva Arceo, *Drug-Related Violence and Forced Migration from Mexico to the United States*, DTE-526.
- Brasil Acosta et al., *Evaluación de los resultados de la Licitación del Espectro Radioeléctrico de la COFETEL*, DTE-525.
- Eva Arceo-Gómez and Raymundo M. Campos-Vázquez, *¿Quiénes son los NiNis en México?*, DTE-524.
- Juan Rosellón, Wolf-Peter Schill and Jonas Egerer, *Regulated Expansion of Electricity Transmission Networks*, DTE-523.
- Juan Rosellón and Erix Ruíz, *Transmission Investment in the Peruvian Electricity Market: Theory and Applications*, DTE-522.
- Sonia Di Giannatale et al., *Risk Aversion and the Pareto Frontier of a Dynamic Principal-Agent Model: An Evolutionary Approximation*, DTE-521.

## DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

- Mariana Magaldi and Sylvia Maxfield, *Banking Sector Resilience and the Global Financial Crisis: Mexico in Cross-National Perspective*, DTE-229.
- Brian J. Phillips, *Explaining Terrorist Group Cooperation and Competition*, DTE-228.
- Covadonga Meseguer and Gerardo Maldonado, *Kind Resistance: Attitudes toward Immigrants in Mexico and Brazil*, DTEI-227.
- Guadalupe González *et al.*, *The Americas and the World 2010-2011. Public Opinion and Foreign Policy in Brazil, Colombia, Ecuador, Mexico and Peru*, DTEI-226.
- Guadalupe González *et al.*, *Las Américas y el mundo 2010-2011: Opinión pública y política exterior en Brasil, Colombia, Ecuador, México y Perú*, DTEI-225.
- Álvaro Morcillo Laiz, *Un vocabulario para la modernidad. Economía y sociedad de Max Weber (1944) y la sociología en español*, DTEI-224.
- Álvaro Morcillo Laiz, *Aviso a los navegantes. La traducción al español de Economía y sociedad de Max Weber*, DTEI-223.
- Gerardo Maldonado, *Cambio electoral, anclaje del voto e intermediación política en sistemas de partidos de baja institucionalización*, DTEI-222.
- James Ron and Emilie Hafner-Burton, *The Latin Bias: Regions, the Western Media and Human Rights*, DTEI-221.
- Rafael Velázquez, *La política exterior de Estados Unidos hacia México bajo la administración de Barack Obama*, DTEI-220.

## DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS

- Rodrigo Meneses y Miguel Quintana, *Los motivos para matar: Homicidios instrumentales y expresivos en la ciudad de México*, DTEJ-58.
- Ana Laura Magaloni, *La Suprema Corte y el obsoleto sistema de jurisprudencia constitucional*, DTEJ-57.
- María Mercedes Albornoz, *Cooperación interamericana en materia de restitución de menores*, DTEJ-56.
- Marcelo Bergman, *Crimen y desempleo en México: ¿Una correlación espuria?*, DTEJ-55.
- Jimena Moreno, Xiao Recio y Cynthia Michel, *La conservación del acuario del mundo. Alternativas y recomendaciones para el Golfo de California*, DTEJ-54.
- María Solange Maqueo, *Mecanismos de tutela de los derechos de los beneficiarios*, DTEJ-53.
- Rodolfo Sarsfield, *The Mordida's Game. How institutions incentive corruption*, DTEJ-52.
- Ángela Guerrero, Alejandro Madrazo, José Cruz y Tania Ramírez, *Identificación de las estrategias de la industria tabacalera en México*, DTEJ-51.
- Estefanía Vela, *Current Abortion Regulation in Mexico*, DTEJ-50.
- Adriana García and Alejandro Tello, *Salaries, Appellate Jurisdiction and Judges Performance*, DTEJ-49.

## DIVISIÓN DE ESTUDIOS POLÍTICOS

- Gilles Serra, 2011 *The Risk of Partyarchy and Democratic Backsliding: Mexico's Electoral Reform*, DTEP-238.
- Allyson Benton, *Some Facts and Fictions about Violence and Politics in Mexico*, DTEP-237.
- Allyson Benton, *The Catholic Church, Political Institutions and Electoral Outcomes in Oaxaca, Mexico*, DTEP-236.
- Carlos Elizondo, 2012, *Stuck in the Mud: The Politics of Constitutional Reform in the Oil Sector in Mexico*, DTEP-235.
- Joy Langston and Francisco Javier Aparicio, *Gender Quotas are not Enough: How Background Experience and Campaigning Affect Electoral Outcomes*, DTEP-234.
- Gilles Serra, 2011 *How Could Pemex be Reformed? An Analytical Framework Based on Congressional Politics*, DTEP-233.
- Ana Carolina Garriga, *Regulatory Lags, Liberalization, and Vulnerability to Systemic Banking Crises*, DTEP-232.
- Rosario Aguilar, *The Tones of Democratic Challenges: Skin Color and Race in Mexico*, DTEP-231.
- Rosario Aguilar, *Social and Political Consequences of Stereotypes Related to Racial Phenotypes in Mexico*, DTEP-230.
- Raúl C. González and Caitlin Milazzo, *An Argument for the 'Best Loser' Principle in Mexico*, DTEP-229.

## DIVISIÓN DE HISTORIA

- Michael Sauter, *Spanning the Poles: Spatial Thought and the 'Global' Backdrop to our Globalized World, 1450-1850*, DTH-77.
- Adriana Luna, *La reforma a la legislación penal en el siglo XVIII: Notas sobre el aporte de Cesare Beccaria y Gaetano Filangieri*, DTH-76.
- Michael Sauter, *Human Space: The Rise of Euclidism and the Construction of an Early-Modern World, 1400-1800*, DTH-75.
- Michael Sauter, *Strangers to the World: Astronomy and the Birth of Anthropology in the Eighteenth Century*, DTH-74.
- Jean Meyer, *Una revista curial antisemita en el siglo XIX: Civiltà Cattolica*, DTH-73.
- Jean Meyer, *Dos siglos, dos naciones: México y Francia, 1810- 2010*, DTH-72.
- Adriana Luna, *La era legislativa en Nápoles: De soberanías y tradiciones*, DTH-71.
- Adriana Luna, *El surgimiento de la Escuela de Economía Política Napolitana*, DTH-70.
- Pablo Mijangos, *La historiografía jurídica mexicana durante los últimos veinte años*, DTH-69.
- Sergio Visacovsky, *"Hasta la próxima crisis". Historia cíclica, virtudes genealógicas y la identidad de clase media entre los afectados por la debacle financiera en la Argentina (2001-2002)*, DTH-68.

## ESTUDIOS INTERDISCIPLINARIOS

Ugo Pipitone, México y América Latina en la tercera oleada (crecimiento, instituciones y desigualdad), DTEIN-02.

Eugenio Anguiano, El estudio de China desde cuatro enfoques: histórico, político, internacionalista y económico, DTEIN-01.

## Ventas

---

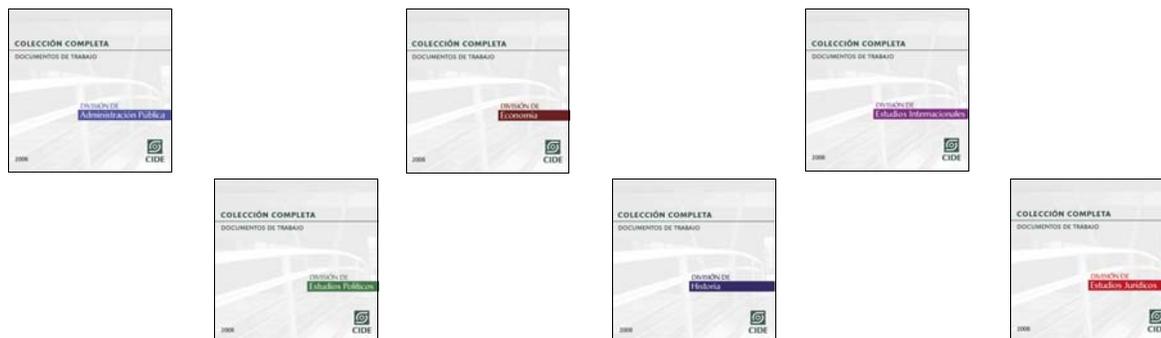
El CIDE es una institución de educación superior especializada particularmente en las disciplinas de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos. El Centro publica, como producto del ejercicio intelectual de sus investigadores, libros, documentos de trabajo, y cuatro revistas especializadas: *Gestión y Política Pública*, *Política y Gobierno*, *Economía Mexicana Nueva Época* e *Istor*.

Para adquirir cualquiera de estas publicaciones, le ofrecemos las siguientes opciones:

VENTAS DIRECTAS:	VENTAS EN LÍNEA:
Tel. Directo: 5081-4003 Tel: 5727-9800 Ext. 6094 y 6091 Fax: 5727 9800 Ext. 6314  Av. Constituyentes 1046, 1er piso, Col. Lomas Altas, Del. Álvaro Obregón, 11950, México, D.F.	Librería virtual: <a href="http://www.e-cide.com">www.e-cide.com</a>  Dudas y comentarios: <a href="mailto:publicaciones@cide.edu">publicaciones@cide.edu</a>

### ¡¡Colecciones completas!!

Adquiere los CDs de las colecciones completas de los documentos de trabajo de todas las divisiones académicas del CIDE: Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos.



### ¡Nuevo! ¡¡Arma tu CD!!



Visita nuestra Librería Virtual [www.e-cide.com](http://www.e-cide.com) y selecciona entre 10 y 20 documentos de trabajo. A partir de tu lista te enviaremos un CD con los documentos que elegiste.