

**PETRÓLEOS MEXICANOS COMO EMPRESA  
PRODUCTIVA DEL ESTADO: LA LIBERALIZACIÓN DEL  
SECTOR PETROLERO TRAS LA REFORMA ENERGÉTICA**

**Área de investigación: Entorno de las organizaciones**

**Nancy Ramírez Cruz**  
FE-UNAM, UAMI  
México  
rmz\_nancy@hotmail.com

**Eduardo Ramírez Cedillo**  
FE-UNAM, UAMI  
México  
ramceed@prodigy.net.mx

**XXI**  
CONGRESO  
INTERNACIONAL  
DE  
CONTADURÍA  
ADMINISTRACIÓN  
E  
INFORMÁTICA



## PPETRÓLEOS MEXICANOS COMO EMPRESA PRODUCTIVA DEL ESTADO: LA LIBERALIZACIÓN DEL SECTOR PETROLERO TRAS LA REFORMA ENERGÉTICA



### Introducción

La actual situación del mercado energético en México ha sido objeto de un sinnúmero de críticas y comentarios negativos, las medidas adoptadas parecen ir encaminadas a la privatización de la actividad energética. En el caso particular de los hidrocarburos mucho se cuestiona la marcha de la reforma como una privatización disfrazada, no obstante, es importante realizar una matización al respecto, no es lo mismo la privatización y la liberalización del mercado.

Para pensar en una privatización debería de registrarse la transferencia de los activos de la paraestatal (Petróleos Mexicanos, Pemex) a una o varias empresas mediante una venta explícita de los mismos, como ha ocurrido en el pasado con empresas paraestatales tal es el caso de la banca comercial estatizada en 1982 o bien la empresa de telefonía, en ambos casos los procesos de privatización se realizaron a inicios de la década de los 90's. Lo que ocurre en el mercado de hidrocarburos tiene que ver más con una liberalización del mercado, en el cual se precisa que la empresa del Estado cambie su configuración de negocio a una empresa productiva que tendrá la obligación de competir con otras que llegan a operar en el sector.

¿Se puede pensar en la liberalización del sector como una medida de privatización? Podría ser si se piensa en un escenario en el cual es incapaz de lograr una operación redituable en las operaciones que realiza en condiciones de bajos precios del petróleo. No obstante, de allí la importancia del cambio en la visión del Gobierno Federal sobre Pemex al cambiar su denominación a una empresa productiva del Estado.

El presente trabajo busca esbozar las modificaciones más importantes que la Reforma implicó para el sector petrolero, específicamente en la configuración de Petróleos Mexicanos, para identificar los nuevos desafíos que esta implica, así como los posibles efectos que podrían tener en la economía nacional, para tal fin se comienza por dar los antecedentes previos a la reforma (II), posteriormente se desarrollan algunos de los aspectos más importantes de la reforma en relación con PEMEX (III), para después ofrecer un panorama

sucinto de la experiencia internacional en procesos similares (IV) y continuar haciendo una reflexión adelanta al respecto si la reforma energética y el cambio en PEMEX fue un camino estrictamente necesario (V) y terminar con una conclusión general respecto al tema.



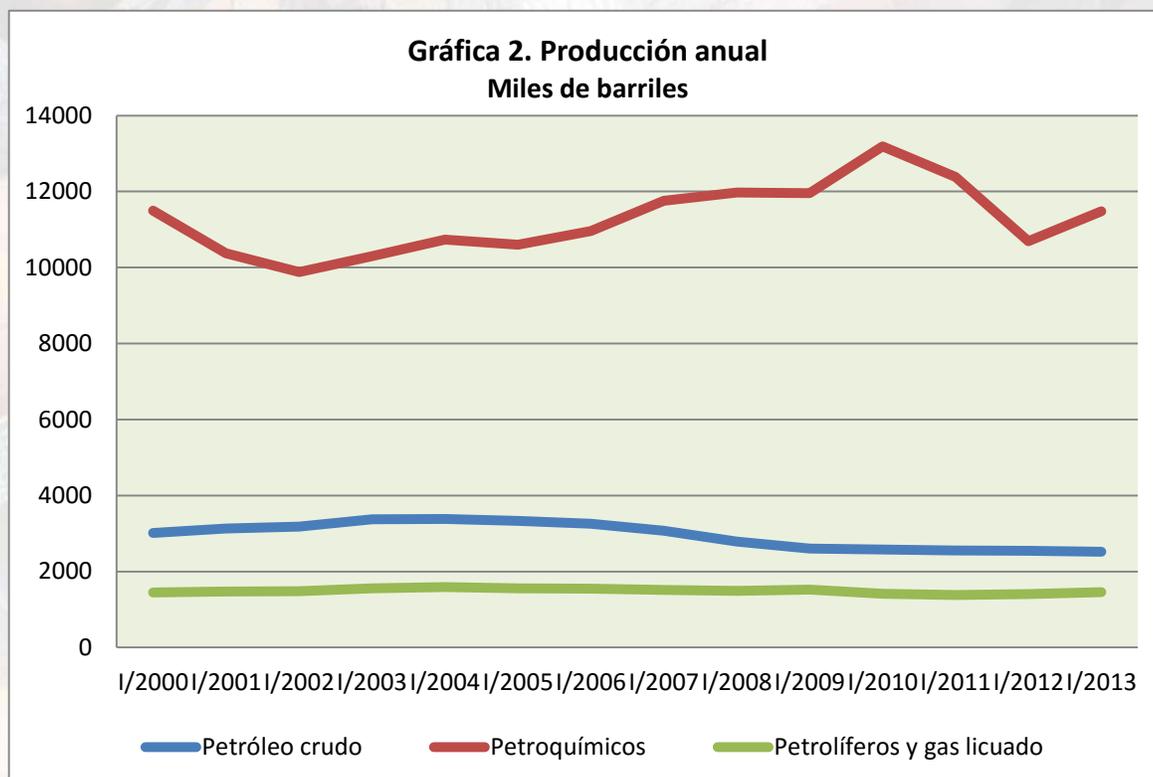
## I. Antecedentes

Las recientes reformas implementadas durante el presente sexenio, se distinguen por las modificaciones que implican a los modelos de competencia de los diferentes sectores en los que se han aplicado. Particularmente la reforma en materia energética, implicó la apertura de un mercado hasta entonces reservado para acción exclusiva del Estado al ser considerado un sector estratégico, sin que ésta intervención constituyera un monopolio de acuerdo a lo establecido en el artículo 28 constitucional. A pesar de que esta reforma incluye la transformación del mercado energético nacional desde diversos componentes, la más representativa ha sido la del sector petrolero, al ser una de las principales actividades en términos de sus contribuciones a la economía nacional y contar con una importante participación histórica a nivel internacional.

Las modificaciones a las condiciones de mercado parten de la configuración de una de las empresas nacionales más representativas: Pemex, cuyo papel ha sido fundamental en el desarrollo del sector petrolero nacional, al haberlo explotado de forma exclusiva desde su surgimiento y cuyo manejo le ha llevado a una condición de ineficiencia, reflejada en sus condiciones financieras y generando un rezago de la actividad petrolera nacional.

Como puede apreciarse en la *Gráfica 1*, en el periodo de 2002 a 2013 la trayectoria de los impuestos, derechos y aprovechamientos se ubica por encima de los niveles de rendimiento, generando pérdidas netas en todos los años.





**Fuente:** Resultados Financieros Consolidados de Pemex.

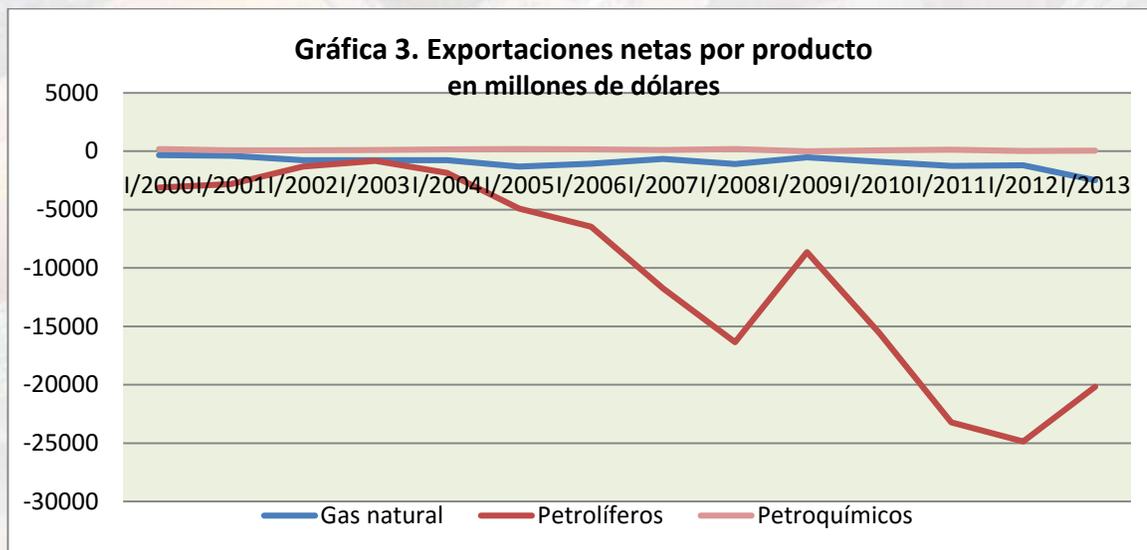
La restricción de los recursos disponibles se ha reflejado en la capacidad productiva de la empresa, de modo que como se observa en la *gráfica 2*, los niveles de producción de los principales hidrocarburos comercializados han tenido un comportamiento constante, sin haber alcanzado un crecimiento significativo. Los petroquímicos y petrolíferos (en los que se incluyen las gasolinas), presentaron crecimientos de -0.2% y 0.49% respectivamente para el periodo mostrado. Sin embargo, en el caso del petróleo crudo a partir de 2004 la producción inició una tendencia a la baja equivalente al 34% para 2013, mientras que como se aprecia en la *gráfica 1*, la inversión ha crecido de manera constante a un promedio de 10.51% anual.

**Fuente:** Estadísticas operativas seleccionadas de Pemex.

Ante la pérdida de competitividad en la extracción y procesamiento de hidrocarburos, la caída en los niveles de producción ha reducido el papel exportador del país ante el desarrollo de la industria en países compradores del crudo mexicano, al mismo tiempo que se ha acentuado la dependencia de las importaciones de combustibles y derivados del petróleo (*Gráfica 3*), cuya demanda nacional se encuentra directamente relacionada a los requerimientos



propios del crecimiento demográfico y la actividad económica en un escenario de producción nacional permanece constante.



Fuente: Base de Datos Institucional de Pemex.



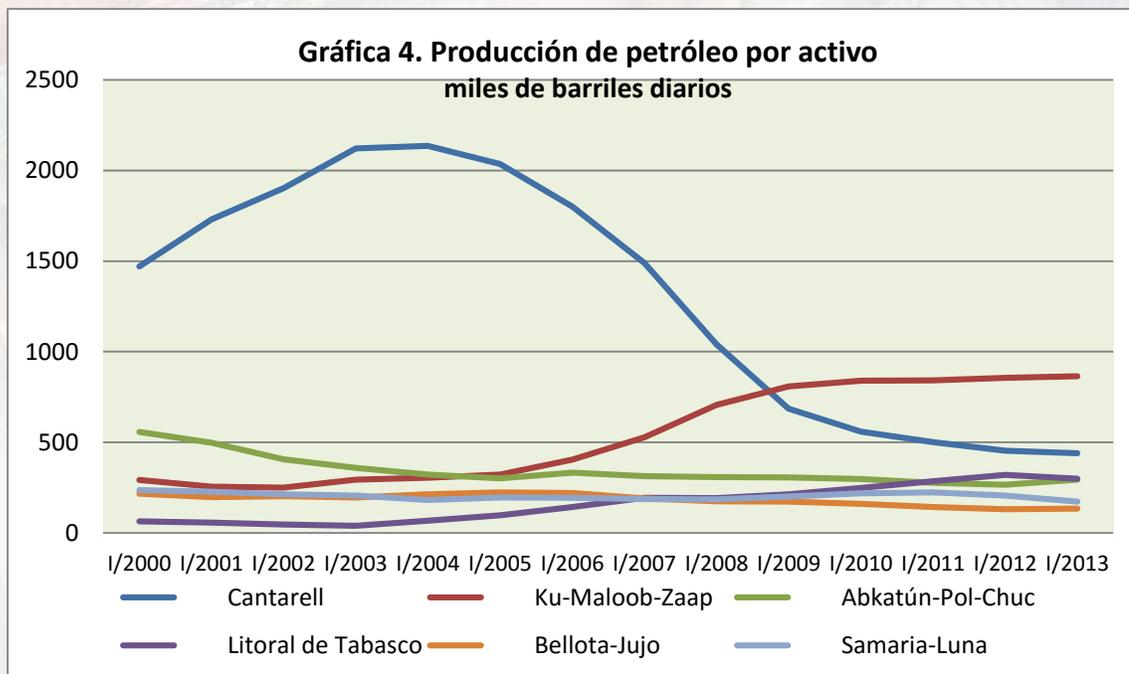
La *gráfica 4* ofrece una explicación a la disminución en los niveles de producción de crudo. Las características geológicas de Cantarell lo hacen uno de los activos más rentables para Pemex debido a la relativa facilidad para la extracción del hidrocarburo, de modo que en 2004 llegó a contribuir con el 63% de la producción nacional<sup>1</sup>. La representación gráfica permite identificar que para ese mismo año Cantarell alcanzó su nivel máximo de producción iniciando la trayectoria de rendimientos decrecientes debido al agotamiento de los recursos explotables, lo cual complica la aplicación de técnicas secundarias, requiriendo de mayores niveles de inversión por parte de Pemex, los cuales han sido restringidos debido a los limitados recursos disponibles.



<sup>1</sup> El caso de Cantarrel es una historia triste en la economía mexicana, por una parte, se tuvo una riqueza importante que no se pudo canalizar a un mejor escenario para la economía en su conjunto, ya que como bien se cuestiona Puyana (2015; 253), por qué México creció menos con Cantarrel que antes de Cantarrel? Desde hace tiempo se han esbozado teorías al respecto de los resultados negativos que tienen los recursos petroleros en economías en vías de desarrollo, Devlin y Lewin (2004) exponen dos grupos de ellas, en principio las que tienen que ver con las ineficiencias de la operación del gobierno que tienen que ver en algunos casos con aspectos relacionados a la corrupción y por otra a los efectos económicos relacionados con la enfermedad holandesa.



La restricción a la competencia por la acción exclusiva de petróleos mexicanos en la actividad petrolera nacional, desincentivó la innovación, limitó la transferencia tecnológica y permitió la exacerbación de la dependencia de los ingresos públicos a los ingresos petroleros, situación que es más evidente en un contexto de precios bajos del petróleo. De acuerdo con García (2007), la precariedad de las finanzas públicas convirtió a Pemex en una industria débil, inadecuada y con tecnología obsoleta, sin habilidades de especialización, contraria al funcionamiento de la industria a nivel mundial.



Fuente: Base de Datos Institucional de Pemex.

La condición de monopolio natural que caracteriza a este sector estratégico de la economía nacional, fue una de las justificaciones de la regulación del Estado. Sin embargo, las condiciones de la empresa, han evidenciado las fallas en las que ha incurrido el Estado a través de la toma de decisiones en la dirección de la paraestatal<sup>2</sup>.

Considerando que cerca del 75% de la producción nacional se obtiene de aguas someras<sup>3</sup> y que las condiciones naturales de los yacimientos marcan una trayectoria de vida productiva para extracción, se hace evidente la necesidad

<sup>2</sup> Gavin (1996) realiza un trabajo muy descriptivo respecto al sector petrolero en el periodo de 1977-1985 y deja ver que parte de la crisis vivida posterior a 1982 tiene que ver con medidas erróneas relacionadas con subsidios y políticas fiscales extravagantes.

<sup>3</sup> Pozos con profundidad menor a 1,500 metros.



de la futura incorporación de tecnología para explotación de los recursos. Ante tal escenario y la incapacidad técnica para operar en aguas profundas y en otros esquemas se gesta la reforma energética, con el objetivo de mantener las operaciones de Pemex en condiciones similares y permitir la participación de capital privado.



La medida ha tenido un fuerte repudio por parte de un grueso de la población y se duda sobre sus efectos positivos que pueda tener en la eficiencia del sector y su capacidad para generar recursos tributarios que compensen el nuevo régimen fiscal al que habrá de ser sometida la paraestatal. Las dudas son razonables, ya que la historia nos ha dejado malas experiencias, tal es el caso de la privatización de Telmex que paso de ser un monopolio público a uno privado o bien la privatización del sector bancario que a la vuelta de unos años paso de ser un sector prioritario y en manos de nacionales a uno en manos de extranjeros sin que ello se haya traducido en mayor profundidad y penetración de los servicios bancarios, mejorado su eficiencia o bien reducido las comisiones que se pagan por el servicio<sup>4</sup>.

En los casos mencionados la población en su generalidad no fue la beneficiada, sobre todo si se comparan con los beneficios de los nuevos propietarios de los activos que estuvieron en manos del Estado y por otra parte la forma en la que se realizaron las transacciones no fue en estricto sentido transparente, como es relatado por Acemoglu y Robinson (2012;48)

“En México, Carlos Slim no ganó dinero mediante la innovación, Al principio, destacó en negocios bursátiles y en comprar y modernizar empresas que no eran rentables. Su golpe maestro fue la adquisición de Telmex, el monoolio de telecomunicaciones mexicano que fue privatizado por el presidente Carlos Salinas en 1990. El gobierno enunció su intención de vender el 51% de las acciones con derecho a voto (el 20.4% de las acciones totales) en la empresa en septiembre de 1989 y recibió ofertas en noviembre de 1990. A pesar de que Slim no hizo la oferta más elevada, un consorcio liderado por su Grupo Carso ganó la subasta. Y en lugar de pagar las acciones inmediatamente, Slim consiguió retrasar el pago, y utizó los dividendos del mismo Telmex para pagar acciones.

<sup>4</sup> A decir de Ramírez (2007) la privatización de las empresas paraestatales no mejoró la competencia en los sectores donde se llevó acabo y es que en el mejor de los sentidos privatización y liberalización no son iguales ya que como lo argumenta Sala I Martin (2002;45) la libertad se limita ante la presencia de cualquier tipo de concentración de mercado independientemente si es estatal o privada.

Lo que una vez fue un monopolio público se había convertido en el monopolio de Slim, y era enormemente rentable”.

Y algo similar ocurrió con la venta del sistema bancario que se fue concentrando con el paso del tiempo configurando un sector de corte oligopólico, la corrupción y el pobre desarrollo institucional que la permite propiciaron en el pasado estrategias que en el discurso parecían adecuadas pero que en los hechos no funcionaron como se esperaba en beneficio, de forma reiterativa, de unos cuantos.



Hoy día la reforma energética no es una privatización o la venta de los activos de PEMEX, tal como se detalla en el siguiente apartado, pero sigue estando sujeta a una economía que no es diferente y en la cual la opacidad y la corrupción podrían ser de nueva cuenta el motor que bajo un discurso de modernidad y avance den por resultado una nueva historia de despojo social.

Para nadie es ajena la realidad del país en materia de corrupción, de acuerdo con Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) presentado por Transparencia Internacional, México tiene calificaciones reprobatorias en esa materia<sup>5</sup> lo que implica que cualquier reforma como la energética tiene altas posibilidades de tener intereses ocultos, pero en ese mismo sentido el hecho de mantener el sector sin cambios no lo exenta de la corrupción y por lo tanto no es un argumento suficiente para no cambiar, pero debe tenerse en cuenta.

## II. La Reforma energética

El 20 de diciembre de 2013, el ejecutivo nacional emitió el Decreto por el que se reformaban diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de energía, la cual adicionaba nuevos criterios al funcionamiento del sector bajo un enfoque de rentabilidad y sustentabilidad, lo que implicó la apertura a los particulares para competir en el mercado de energéticos con las empresas paraestatales, para las cuales establecía la modificación de sus composiciones hacia Empresas Productivas del Estado (EPE)<sup>6</sup>, una nueva figura dentro de la organización de la Administración

<sup>5</sup> En el IPC 2015 México obtuvo una puntuación de 35, lo que lo dejaba en una posición de 95 de 168 países considerados.

<sup>6</sup> Comisión Federal de Electricidad sufrió la misma modificación en su constitución, sin embargo, el proceso de transformación del sector eléctrico no será sujeto de análisis del presente.

Pública, que obedece a objetivos de rentabilidad, en función de los cuales se modifica su organización y operación<sup>7</sup>.

La Reforma en materia energética consiste en un proceso de liberalización del mercado nacional de los hidrocarburos. La incursión de los particulares en el mercado tiene la intención de propiciar la productividad en el sector, impulsando el desarrollo de Pemex como empresa estatal, por lo que se plantea que la participación de éstos se determine mediante licitaciones públicas, cuyas convocatorias incluyen las consideraciones que favorezcan a la EPE y al desarrollo nacional<sup>8</sup>.

En el nuevo contexto de apertura del mercado petrolero, se busca generar el contexto que garantice las mejores condiciones para el funcionamiento del sector mediante la concurrencia de mejores competidores, la generación de condiciones favorables para la participación de Pemex en el sector, así como la obtención de recursos económicos para financiamiento del gasto y promoción del desarrollo nacional.

El papel del Estado bajo las nuevas condiciones de mercado se ve modificado en términos empresariales, sin embargo, se mantiene como regulador. En el nuevo marco que establece la Reforma energética, los principales agentes a través de los cuales ejerce esta función son:

- La Secretaría de Energía (Sener), encargada de la planeación de la política energética nacional, emitiendo las disposiciones necesarias para su implementación
- La Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), hasta entonces órgano desconcentrado de la Secretaría, convertido a Órgano Regulador Coordinado,

<sup>7</sup> Es importante mencionar el sector de hidrocarburos se ha venido modificando de poco a poco desde 1988 promoviendo el ingreso del capital privado en los esquemas de negocios de PEMEX, por lo que de acuerdo con Escamilla (2015), la reforma de 2013 tan solo es el desenlace de una historia que comenzó en la naciente presidencia de Salinas de Gortari y probablemente se gestó desde la presidencia anterior.

<sup>8</sup> De acuerdo con Deloitte (2015) el paso hacia la conformación de un gobierno corporativo tiene ventajas tales como el incrementar la transparencia, evitar el conflicto de intereses y tomar decisiones más ágiles dentro del mercado. La importancia del Gobierno corporativo, se da por la necesidad de las empresas propiedad del Estado de atender la política pública sin descuidar la política comercial, en América Latina son varios los ejemplos que se pueden dar en ese sentido, tal es el caso de la Corporación Nacional del Cobre Chileno, Fondo Nacional del Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado en Perú, ISAGEN en Colombia entre otros (Bernal et al., 2012)



encargado de aportar y regular los elementos técnicos para el desarrollo del sector, incluyendo a administración de la información geológica mediante el Centro Nacional de Información de Hidrocarburos y a través de la cual se conoce el potencial del territorio nacional para su explotación, además de ser la encargada de llevar a cabo los procesos de licitación de las áreas a explotar, así como del otorgamiento y administración de los contratos.



- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, define los términos económicos y fiscales de cada contrato.
- La Secretaría de Economía, determina los márgenes de contenido mínimo nacional que deberán cumplir los proyectos.
- Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (ASEA), organismo de nueva creación encargado de la verificación de las condiciones operativas, así como de la regulación del impacto ambiental de las actividades del sector.

Adicionalmente, se crea el Fondo Mexicano del Petróleo, el cual administrará y distribuirá los ingresos provenientes de las asignaciones y contratos, tales como derechos y regalías, mas no impuestos.

Los procesos de licitación son el mecanismo bajo el cual se busca garantizar el acceso de los mejores competidores a la industria. Las Bases emitidas para cada caso establecen los requerimientos técnicos y financieros que deberán cumplir los interesados, así como el esquema de contraprestación a los que se sujetará el proyecto y las condiciones fiscales correspondientes. Los interesados deberán acreditar los requerimientos establecidos para ser calificados como candidatos y poder adquirir el paquete de datos correspondiente al territorio a licitar, el cual es comercializado por la CNH e incluye la información geológica del área para conocer su potencial. El fallo es emitido por ésta Comisión con base en las ofertas de cada uno de los participantes considerando las propuestas técnica y económica. Este mecanismo busca garantizar la asignación de las áreas a aquellos competidores que ofrezcan las mejores condiciones, con lo cual se obtienen condiciones de rentabilidad e impulso a la industria.

La transformación del esquema empresarial de Pemex tiene la intención de dotarla de mayor autonomía para la toma de decisiones para estar en condiciones de competir con los particulares en la asignación de proyectos.

En un contexto de liberalización del sector, fue necesario modificar el funcionamiento de la empresa estatal a través de la cual el Estado participa en

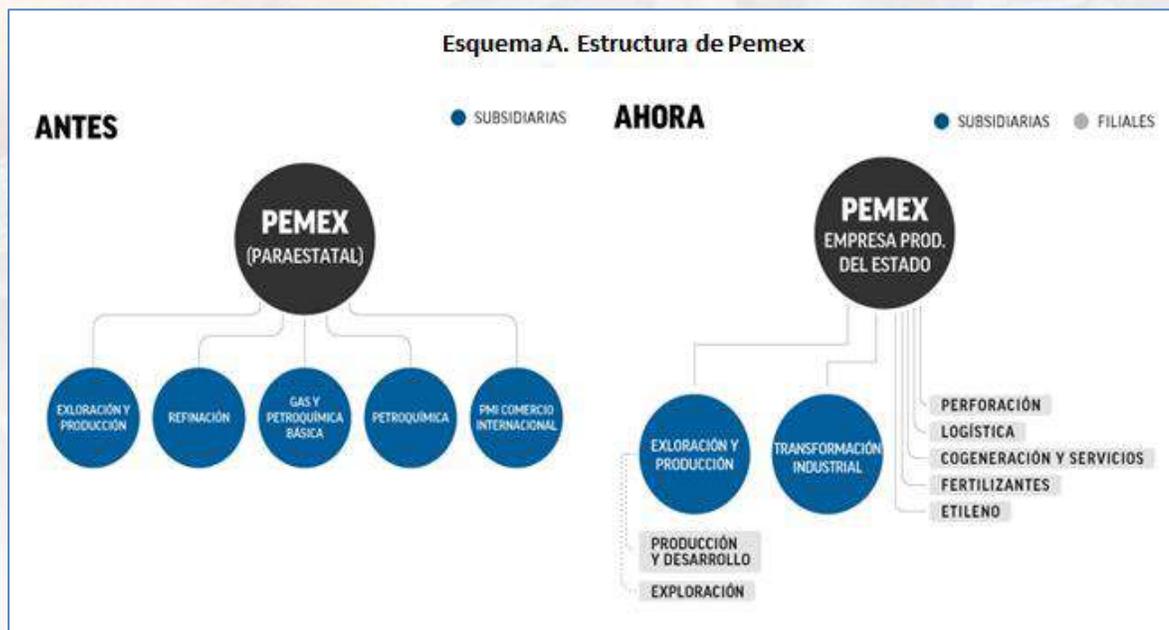
el mercado. Como EPE, Pemex es propiedad del Gobierno Federal y adopta una estructura empresarial, con el fin de generar valor y rentabilidad para mejorar la productividad para maximizar la renta petrolera nacional y contribuir al desarrollo nacional. Estructuralmente está dirigida y administrada por un Consejo de Administración y un Director General y cuenta con autonomía de gestión, además de que se sujeta a regímenes especiales en materia de:



- Remuneraciones. Busca ofrecer sueldos competitivos dentro del sector, por lo que cuenta con tabulador diferente al resto de la administración pública.
- Adquisiciones, arrendamientos y servicios. No es sujeto de la Ley de Adquisiciones. Los procedimientos de contratación deben someterse a licitación, con posibilidad de excepciones justificadas y se llevarán a cabo como procesos administrativos. Una vez firmados los contratos serán procedimientos privados. Las adquisiciones, arrendamientos y servicios promoverán el contenido nacional de los proyectos, favoreciendo el desarrollo empresarial nacional.
- Bienes. Los bienes inmuebles de Pemex y sus empresas productivas subsidiarias están sujetos al régimen de dominio público de la Federación. El Consejo de Administración de Pemex podrá autorizar su desincorporación y enajenación, así como su afectación en garantía, hipoteca o cualquier otro gravamen.
- Responsabilidades y mecanismos de fiscalización interna, los cuales le permiten monitorear el desempeño de los servidores públicos y la eficiencia administrativa para alcanzar los objetivos institucionales.
- Dividendo estatal. En función de lo que anualmente reporte la EPE, la SHCP y el Comité Técnico del Fondo Mexicano del Petróleo, determinarán el monto del dividendo con el que Pemex deberá contribuir al gasto público. Ese monto se incluirá en la Iniciativa de la Ley de Ingresos del ejercicio siguiente.
- Presupuesto. Autonomía presupuestaria, sujeta sólo al balance financiero y límite de gasto de servicios personales que establece SHCP. En su Presupuesto, establece un escenario del balance financiero de cada ejercicio y 5 subsecuentes.
- Deuda. Será responsable de no exceder su capacidad de pago, destino de los recursos, pago y supervisión del programa financiero de amortización. Las obligaciones que adquiriera no están garantizadas por el estado



Bajo el nuevo esquema, para su funcionamiento Pemex contará con empresas productivas subsidiarias y filiales, las cuales no deben ser paraestatales, no deben requerir transferencias presupuestales ni tener pasivos sostenibles, lo cual implicó una reorganización de su estructura, organizándose ahora en dos empresas productivas subsidiarias de actividades principales y otras cinco de funciones no centrales, como se muestra en el esquema A.



La estructura empresarial que configura a Pemex, le permite la búsqueda de la competitividad en su operación (deberá seleccionar sus intervenciones y asociaciones de forma estratégica, buscando las mejores condiciones de operación que lleven a la rentabilidad).

Aun cuando la intención es dotar a Pemex de una estructura empresarial que le permita ser rentable, al tratarse de una empresa con objetivos de desarrollo nacional, se le otorgan privilegios para determinar su participación en el mercado. En el proceso de apertura del sector, se llevó a cabo la Ronda Cero, ejercicio mediante el cual se le concedió a Pemex la oportunidad de elegir las áreas a explotar sobre las cuales ejerciera ventajas que le permitieran mejores resultados y sobre las cuales mantendría operaciones durante el proceso de ingreso de los particulares.

Dada la alta **carga tributaria** que caracterizó a Pemex, como una de las medidas para dotar de competitividad a Pemex en su nueva estructura, se modificó la estructura tributaria del sector, asignando las obligaciones correspondientes a

los nuevos competidores, y modificando las correspondientes a Pemex y sus Subsidiarias como se muestra en el *Cuadro 1*.

| <b>Cuadro 1. Régimen Fiscal de Pemex</b>  |   |
|---|---|
| <b>Antes de la Reforma</b>  | <b>Después de la Reforma</b>  |
| 1. Derecho ordinario sobre hidrocarburos  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los 9 Derechos derogados.</li> <li>• Asignaciones:               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Derecho por la Utilidad Compartida (DUC).</li> <li>2. Derecho de Extracción de Hidrocarburos (DEXTH).</li> <li>3. Derecho de Exploración de Hidrocarburos (DEXPH).</li> </ol> </li> <li>• Contratos:               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cuota Contractual para la Fase Exploratoria.</li> <li>2. Regalías.</li> <li>3. Pago del Valor Contractual.</li> <li>4. Porcentaje a la Utilidad Operativa.</li> <li>5. Bono a la firma.</li> <li>6. Impuesto por la actividad de Exploración y Extracción de Hidrocarburos.</li> <li>7. IEPS</li> <li>8. Pemex, organismos y empresas subsidiarias causan IVA.</li> <li>9. IETU abrogado.</li> </ol> </li> </ul> |
| 2. Derecho sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización  |   |
| 3. Derecho extraordinario sobre la exportación de petróleo crudo  |   |
| 4. Derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía   |   |
| 5. Derecho para la fiscalización petrolera  |   |
| 6. Derecho sobre extracción de hidrocarburos  |   |
| 7. Derecho especial sobre hidrocarburos   |   |
| 8. Derecho adicional sobre hidrocarburos  |   |
| 9. Derecho para regular y supervisar la exploración y explotación de hidrocarburos  |   |
| 10. Impuesto a los Rendimientos Petroleros (IRP)  |   |
| 11. Impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS)   |   |
| 12. Impuesto al Valor Agregado  |   |
| 13. ISR (algunas compañías Subsidiarias).   |   |
| 14. IETU (algunas compañías Subsidiarias).  |   |
| <p><b>Fuente:</b> Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.<br/>Ley de Ingresos de la Federación (2012 y 2015).<br/>Informe Anual de Pemex (2012 y 2015)</p> |   |



Como se pudo observar previamente, Pemex ha enfocado su operación hacia la extracción en aguas someras sin que esto se haya acompañado de



innovaciones tecnológicas que le permitan contrarrestar el ciclo natural de los yacimientos, por lo que los niveles de producción de petróleo son paralelos al ciclo natural de vida de estos. Ante la expectativa de disminución de los niveles de producción de crudo dado este proceso, así como la incapacidad tecnológica de la empresa que impide, por una parte, contrarrestar este fenómeno y mantener niveles estables de producción, y por otra la generación de derivados del petróleo como gasolinas, limitando las opciones de productos a comercializar y cuyo suministro nacional depende de importaciones. Las sumas de estos elementos producen una alta vulnerabilidad de los saldos comerciales de los energéticos, así como de los ingresos públicos dada la alta carga tributaria de Pemex, especialmente en condiciones de bajos niveles de precios internacionales del petróleo.

Como parte de las modificaciones a la estructura tributaria de Pemex, se implementaron medidas para el pago del pasivo laboral de Pemex, con las cuales el gobierno federal asumirá una proporción de la obligación del pago de las pensiones y jubilaciones de los trabajadores de Pemex y sus organismos subsidiarios que se encontraron activos hasta agosto de 2014. Para que esta medida surtiera efecto en el largo plazo se modificó el Contrato Colectivo de Trabajo en 2015, de modo que el esquema de Beneficio Definido bajo el que operaba el Sistema de Pensiones, transita a uno de Contribución Definida, en el que, a diferencia del anterior, la pensión del trabajador dependerá del valor de los activos financieros acumulados que deriven de su ahorro y de Pemex.

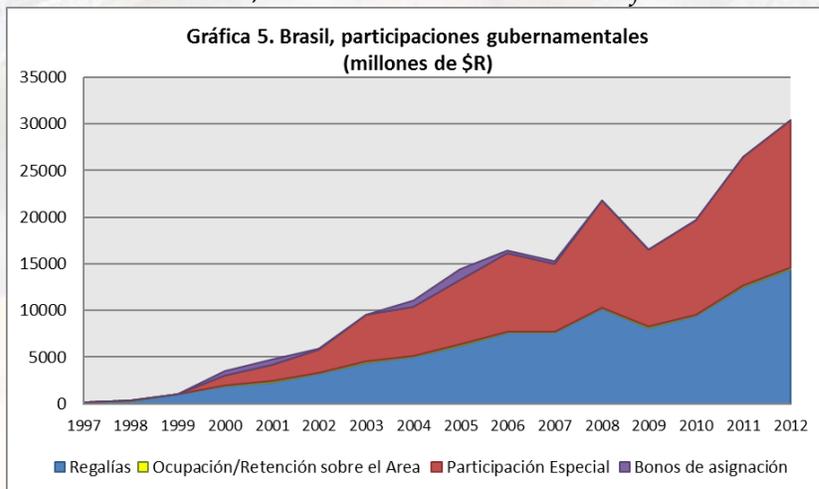
Con el conocimiento de las nuevas condiciones que rigen al sector, se puede entender que la transformación de Petróleos Mexicanos fue necesaria en el contexto de apertura comercial, el cual se dio en un marco de consideraciones que le permitieran insertarse en condiciones favorables y paulatinamente la lleven a ser una empresa competitiva en el desarrollo del sector nacional.

### III. Experiencias internacionales de la liberalización del sector petrolero

En el mundo una parte amplia de las empresas dedicadas a temas relacionados con el petróleo son empresas privadas, mientras que las menos son las de participación única del Estado. Hartley y Medlock (2011) realizan un estudio sobre 62 empresas de las cuales el 55% son empresas privadas, el 25% son empresas con participación mixta de las cuales en 10 casos son empresas con participación mayoritaria del Estado y el resto 20% son completamente estatales.



Por tanto, la liberalización del sector petrolero inmersa en la Reforma energética es un ejercicio practicado anteriormente por otros países con resultados favorables<sup>9</sup>. En el año de 1997, se termina en Brasil el monopolio de Petrobras, empresa nacional dedicada a la explotación de los hidrocarburos en el territorio nacional, creando la Agencia Nacional del Petróleo encargada de la regulación de las concesiones y la fiscalización y dando paso a la incursión de los particulares. Esta apertura permitió la diversificación de los ingresos públicos sobre las actividades de la industria petrolera, permitiendo incrementar la recaudación, como se observa en la *Gráfica 5*.

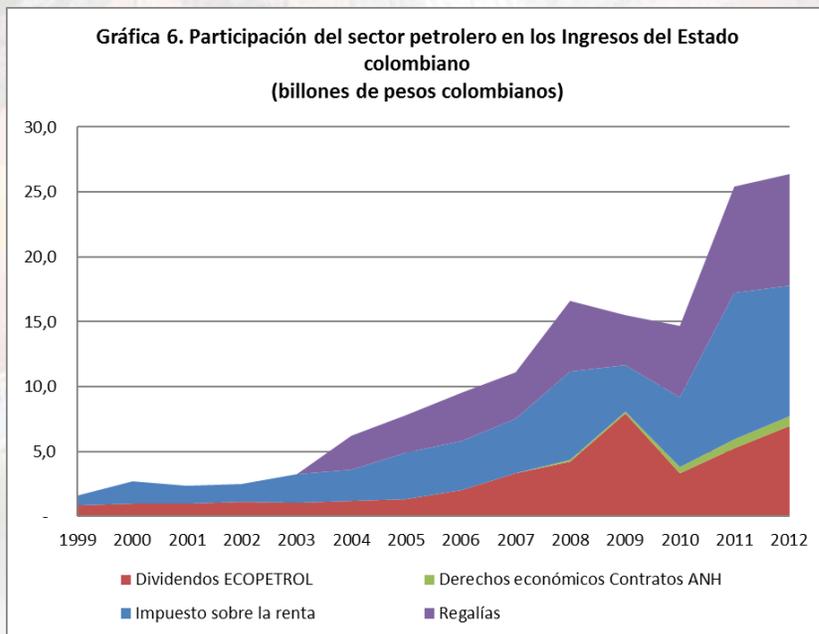


**Fuente:** Agencia Nacional de Petróleo, Gas natural y Biocombustibles y Petrobras/Investidor.

Colombia es otro caso de apertura a la inversión privada en el sector petrolero. En 2003, modifica su estructura creando la Agencia Nacional de Hidrocarburos como organismo rector y ente regulador y permitiendo la apertura de la inversión privada en Ecopetrol, la empresa nacional, con resultados similares a los observados en el caso de Brasil (*gráfica 6*).



<sup>9</sup> Hartley y Medlock (2011)



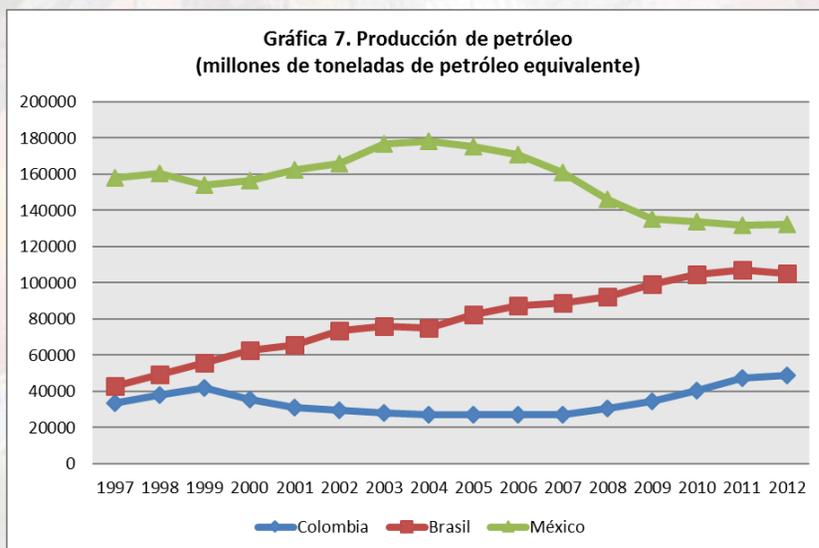
**Fuente:** Elaboración propia con datos del Informe Estadístico Petrolero – Asociación Colombiana de Petróleo.



En términos generales se observa que la participación de los privados en el mercado petrolero para los casos de Brasil y Colombia generó resultados favorables respecto a los niveles de producción, los cuales se ubicaron por encima de los registrados por México (*gráfica 7*).

Pese a que se observa un comportamiento fluctuante de los niveles de recaudación en ambos casos, se presenta una tendencia al alza. De manera similar, la *Gráfica 7* permite apreciar que a partir de la liberalización de los mercados petroleros la producción de crudo se ha incrementado mientras que, en el caso de México, como se ha comentado, ésta ha seguido una tendencia a la baja a partir de 2004.





Fuente: International Energy Agency, Statistics.

Estos casos son dos ejemplos de ejercicios de liberalización del sector energético que resultaron favorables a las economías nacionales, los cuales en ningún caso implicaron el retiro total del Estado, sino que, por el contrario, este adquirió nuevas funciones: por un lado, empresario con la respectiva empresa nacional, y de regulador del sector, definiendo la participación de los particulares así como sus contribuciones a los ingresos públicos.

#### IV. ¿Es la reforma del 2013 la única salida posible?

Como parte de un ejercicio reflexivo es importante preguntarse qué tan necesaria es la necesidad del cambio, porque en muchos casos los políticos son personas enfermas de egolatría que ven en los cambios la posibilidad de ser recordados independientemente si los cambios son tan sólo cosméticos, o bien podrían ser víctimas de una enfermedad peor que es el deseo de enriquecimiento más allá de los ingresos legítimos que puedan devengar y ven en los cambios opciones para hacerlo. Bajo esa idea lo primero que deberíamos de preguntarnos es ¿para qué cambiar si las cosas están bien?

Pero en el caso de México las cosas no estaban bien y para muestra un botón. Hartley y Medlock (2011) presentan un estudio comparativo al respecto de la eficiencia de ingresos de PEMEX y el resultado es desalentador, de 62 empresas que son analizadas PEMEX se encuentra ubicada en el lugar 37, situación que podría no ser relevante si se omite que la empresa en promedio debió tener el 48% más de ingresos de los que obtuvo contando con los recursos existentes,

los autores descuentan la ineficiencia que puede estar asociada al carácter estratégico de la empresa y aun así el desempeño sigue siendo malo.

Por lo tanto, se deben establecer cambios, la duda razonable es a qué nivel porque se podría cambiar en la operación de la empresa manteniendo el sector en manos del Estado o bien se podría cambiar como lo propone la reforma energética posibilitando que PEMEX no tan sólo se quede en las acciones relacionadas a la ronda 0.



En el contexto internacional del mercado energético, en el que algunos países han incrementado de forma importante su producción de petróleo, además de incursionar en mercados alternativos de energéticos (energía nuclear y otras renovables, por ejemplo), el funcionamiento de Petróleos Mexicanos como entidad paraestatal en las condiciones de rezago tecnológico y restricciones financieras, resultaría poco competitivo.

La acción exclusiva de Pemex, implicaría no sólo la restricción de recursos, sino la imposibilidad de distribuir el riesgo de las inversiones, permitiéndole incurrir en mercados poco explorados, como yacimientos en aguas profundas. Las modificaciones al esquema fiscal antes mencionadas, podrían haber atenuado en el mediano plazo el problema financiero de la empresa, sin embargo, los ingresos públicos seguirían teniendo como fuente exclusiva a Pemex, por lo que cualquier intento de reducción de la carga fiscal a la empresa habría tenido que ser acompañada de una reforma fiscal en el sector o en el resto de la economía para compensar los recursos que se dejaran de recaudar.

Dado que el rezago tecnológico de la entonces paraestatal es alto, los flujos generados por la disminución de los impuestos difícilmente habrían resultado suficientes para alcanzar el desarrollo necesario para incrementar los niveles de producción de crudo y sus derivados, acentuando la dependencia a las importaciones y ampliando la brecha de desarrollo a nivel internacional.

Las áreas asignadas a Pemex durante la ronda Cero, que consisten en proyectos con cierto grado de madurez y para cuya explotación cuenta con capacidades tecnológicas, de modo que se le estarían otorgando recursos para poder producir 2.5 millones de barriles diarios en los próximos 20 años<sup>10</sup>, plazo que

<sup>10</sup> De acuerdo con la Secretaría de Energía en su reporte de "Avances de la Reforma energética", se otorgaron a Pemex el 21% de los recursos prospectivos, lo cual le permitirá ubicarse dentro de las primeras diez empresas en reservas a nivel internacional.

se proyecta para fortalecer financiera y operativamente a Pemex, bajo el nuevo esquema fiscal y de competencia, ya que podrá participar en las siguientes rondas de licitaciones de contratos por sí sola o en asociación con otras empresas.



## Conclusiones

Las condiciones en las que históricamente operó Pemex previo a la Reforma energética de 2013, limitaron sus condiciones operativas. Las condiciones financieras que limitaron sus posibilidades de inversión generaron un rezago tecnológico que vuelve vulnerable al mercado petrolero nacional a factores externos como los precios internacionales del petróleo. Adicionalmente, la acción exclusiva del Estado sobre el sector hidrocarburos a través de PEMEX, restringió la competencia del mercado limitando los incentivos para la eficiencia a través de la innovación y exacerbando la dependencia de los ingresos públicos en la renta petrolera, generando efectos sobre las finanzas públicas y limitando el desarrollo del sector y perdiendo competitividad en el mercado internacional.

Las expectativas de disminución para los niveles de producción de petróleo derivadas del agotamiento de los yacimientos de aguas someras y la incipiente capacidad tecnológica de Pemex antes de la Reforma, apuntaban a la caída de los ingresos públicos dada la alta carga tributaria de la empresa. Así mismo, las fluctuaciones del tipo de cambio representaban un factor de riesgo para la estabilidad macroeconómica ante la dependencia de las importaciones de refinados como combustibles y gasolina al mismo tiempo que limitaban las posibilidades de innovación tecnológica por la escasez de recursos disponibles.

La nueva configuración del sector petrolero, derivada de la Reforma constitucional en materia energética, implica una transformación de la participación del Estado como regulador y como empresario. La concurrencia del sector privado en la actividad productiva, implica la necesidad de nuevos mecanismos de vigilancia y coordinación, así como la gestión de su empresa productiva a modo de hacerla eficiente y esté en posibilidades de competir con los nuevos concurrentes del mercado. La brecha tecnológica y de desarrollo que existe entre Pemex y los particulares, pretende ser subsanada mediante la inserción favorable de ésta en el mercado competitivo. La Ronda cero, otorgó a Pemex las ventajas necesarias para el inicio de sus operaciones en este nuevo contexto.

Bajo el nuevo esquema del sector, el desafío para la empresa consiste en subsanar las condiciones financieras y operativas actuales mediante el nuevo esquema de organización, alcanzando un funcionamiento rentable, estableciendo asociaciones estratégicas y mediante la adopción tecnológica, lo cual solo será posible mediante un esquema fiscal en el sector que favorezca la recaudación sobre las actividades de los particulares y otorgue condiciones preferenciales para Pemex, dándole mayor margen para el destino de sus ingresos y ampliando sus posibilidades de inversión.



Es necesario destacar que para que estos efectos sean posibles, será necesario que las condiciones de inversión resulten atractivas a los capitales privados, lo cual implica por una parte una recuperación en los precios del petróleo, lo cual se espera en el mediano plazo e incide directamente en la rentabilidad de los proyectos. A nivel interno, será necesario que las medidas implementadas para subsanar a Pemex sean suficientes y le permitan desarrollar una curva mínima de aprendizaje a través de la adopción de innovación tecnológica y la formación de alianzas estratégicas.

Contrario a las interpretaciones privatizadoras de las disposiciones de la Reforma, el proceso de liberalización económica del sector energético apunta hacia un mercado competitivo en el cual, las empresas estatales puedan concurrir obteniendo beneficios económicos y tener una participación representativa en el mercado. Lo que resulte será en parte derivado de la participación activa de la sociedad exigiendo cuentas claras, de la transparencia con la cual se traten todos los asuntos relativos a la explotación del recurso y de la capacidad del Estado para anteponer ante todo el bienestar social frente al individual.



## Referencias y fuentes electrónicas

Acemoglu D. y Robinson J., (2012) “Por qué fracasan los países, los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza”, Deusto, Barcelona.



Agencia Nacional de Petróleo, Gas natural y Biocombustibles (2001), Participações Governamentais e de Terceiros na Lei do Petróleo, disponible en: [www.anp.gov.br/brasil.../SJF\\_Participacoes\\_Governamentais.pdf](http://www.anp.gov.br/brasil.../SJF_Participacoes_Governamentais.pdf)

Auditoría Superior de la Federación, (2015) “Informe del Resultado de la Auditoría practicada al pasivo laboral de Petróleos Mexicanos, Auditoría Superior de la Federación”.

Base de datos institucional de Pemex, disponible en: <http://ebdi.pemex.com/bdi/bdiController.do?action=temas>

Bernal A., Et al (2012) “Gobierno Corporativo en América Latina. Importancia para las Empresas de Propiedad Estatal”, Banco de Desarrollo de América Latina.

Contrato Colectivo de Trabajo celebrado entre Petróleos Mexicanos por sí y en representación de sus Empresas Productivas Subsidiarias y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, 2015.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía. (D.O.F. 20-12-2013).

Deloitte (2015) “Las nuevas leyes del Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad, su Gobierno Corporativo y Regímenes Especiales, disponible en [https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mx/Documents/energy-resources/Ley\\_PEMEX\\_CFE\\_2015\\_V4.pdf](https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mx/Documents/energy-resources/Ley_PEMEX_CFE_2015_V4.pdf)

Devlin J. y Lewin M., (2004) “Managing Oil Booms and Busts in Developing Countries”, en Managing Volatility and Crises A Practitioner’s Guide, Cambridge University Press.



Escamilla A., (2015) "Análisis de la estructura de negocios en la industria de hidrocarburos de México", Project on Organizing, Development, Education, and Research, Ltd.® ©2016, [www.projectpoder.org](http://www.projectpoder.org).

Estados Financieros Consolidados dictaminados de Pemex 2010-2014, disponibles en: [http://www.pemex.com/informes/informe\\_anual/estados\\_financieros/index.html](http://www.pemex.com/informes/informe_anual/estados_financieros/index.html)



García B., (2007) "Petróleo y Finanzas Públicas en México", Economía Informa, núm. 344, FE-UNAM.

Gavin M., (1996) "The Mexicar' Oil Boom: 1977-1985" Working Paper Series 314 Washington, D.C.

Hartley y Medlock (2011) "The Revenue Efficiency Of PEMEX: A Comparative Approach", en The future of oil in Mexico, The James A. Baker III, Institute for Public Policy and the Mexican Studies Programme at Nuffield College, Oxford University

Informe Estadístico Petrolero (actualizado a junio de 2016), Asociación Colombiana de Petróleo, disponible en: <https://www.acp.com.co>

Informes Anuales de Pemex 2012 - 2015, disponibles en: <http://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Paginas/Informe-Anual.aspx>

Instituto Mexicano para la Competitividad (2013) "La Reforma Energética: evidencias para el debate".

International Energy Agency / Statistics, disponible en: <http://www.iea.org/statistics/statisticssearch>

Ley de Ingresos de la Federación 2012, 2015 y 2016.

Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos (D.O.F. 11-08-2014).

Ley de Petróleos Mexicanos (D.O.F. 11-08-2014).

Ley Federal de Derechos (D.O.F. 18-11-2015).



Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios (D.O.F. 12-01-2006).

Petrobras / Relación con inversores, disponible en:  
<http://fundamentos.investidorpetrobras.com.br/Petrobras.aspx?c=165&cc=1&u=1&idm=2&f=811&y=2007>



Puyana A., (2015) “La economía petrolera en un mercado politizado global, México y Colombia”, Flacso, México.

Ramírez E., (2007) “El Proceso de Privatización: Antecedentes, Implicaciones y Resultados”, Contaduría y Administración, FCA-UNAM, núm. 222.

Sala i Martín X., (2002) “Economía Liberal para no economistas y no liberales”, Plaza Janés.

Secretaría de Energía (2015) “Avances de la Reforma Energética. Ronda Cero”, disponible en: <http://www.gob.mx/sener/reformas/avances-de-la-reforma-energetica-ronda-cero>

