

## GESTIÓN DE PEMEX COMO EMPRESA PRODUCTIVA DEL ESTADO

Angélica Tacuba y Luis Augusto Chávez<sup>1</sup>

Fecha de recepción: 14 de junio de 2017. Fecha de aceptación: 31 de octubre de 2017.

### RESUMEN

A tres años de la reforma energética de 2014, se realiza el presente estudio exploratorio del desempeño de Petróleos Mexicanos (Pemex) como Empresa Productiva del Estado (EPE). El análisis consta de dos partes: en la primera se hace una revisión de los supuestos de la reforma, del diagnóstico realizado al sector hidrocarburos y de las soluciones e instrumentos puestos en marcha a partir de los cambios legales y del nuevo modelo operativo de Pemex. Mientras que, en la segunda, se realiza una valoración de los avances o las contradicciones en la gestión de Pemex EPE, con relación a las premisas originales de la reforma. Los hallazgos ubican importantes pendientes en el área de Gobierno Corporativo, régimen fiscal y asociaciones y contratos en los sectores de petróleo y petrolíferos.

**Palabras clave:** reforma energética, hidrocarburos, empresa paraestatal, inversión privada, régimen fiscal.

**Clasificación JEL:** L32, O13, Q42, Q43, Q48.

### MANAGING PEMEX AS A STATE PRODUCTIVE ENTERPRISE

#### Abstract

Three years out from the 2014 Energy Reform, this study explores how Petróleos Mexicanos (Pemex) has performed as a State Productive Enterprise (SPE). The analysis consists of two parts: the first is an overview of the assumptions underlying the reform, a diagnosis of the hydrocarbon sector, and the solutions and instruments set in motion as a result of the legal changes made and Pemex's new operating model. The second provides an assessment of the progress or contradictions involved in Pemex's track record as an SPE with respect to the reform's original premises. The findings point to a lot of unfinished work in the spheres of corporative governance, tax structure, and partnerships and contracts in the oil and oil products sectors.

**Key Words:** Energy reform, hydrocarbons, state-owned enterprise, private investment, tax structure.

<sup>1</sup> Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), México. Correos electrónicos: [angysan\\_t@hotmail.com](mailto:angysan_t@hotmail.com) y [augusto\\_mx@hotmail.com](mailto:augusto_mx@hotmail.com), respectivamente.

Los autores agradecen al Fondo Sectorial Conacyt-Secretaría de Energía-Hidrocarburos, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) de México por el apoyo al proyecto. Igualmente, al Doctorado en Economía Política del Desarrollo de la BUAP por brindar todas las facilidades en el desarrollo de la investigación.

## GESTION DE PEMEX EN TANT QU'ENTREPRISE PRODUCTIVE DE L'ÉTAT

### Résumé

Trois ans après la réforme en matière d'énergie de l'année 2014, cette étude exploratoire de la performance de Petróleos Mexicanos (Pemex), en tant qu'entreprise productive de l'État (EPE), est effectuée. L'analyse se compose toujours de deux parties: la première est un examen des hypothèses de la réforme, du diagnostic fait le secteur des hydrocarbures, des solutions et des instruments lancés par des changements juridiques et du nouveau modèle d'exploitation de Pemex. Le second est une évaluation des progrès ou des contradictions dans la gestion de Pemex EPE, par rapport aux prémisses originales de la réforme. Les conclusions placent des dossiers importants en suspens dans le domaine de la gouvernance d'entreprise, du régime fiscal, des associations et des contrats dans les secteurs du pétrole et du pétrole.

**Mots clés:** réforme de l'énergie, les hydrocarbures, semi-publique, l'investissement privé, la fiscalité.

## GESTÃO DA PEMEX COMO EMPRESA PRODUTIVA DO ESTADO

### Resumo

Três anos após a Reforma Energética de 2014, é realizado o presente estudo exploratório sobre o desempenho de Petróleos Mexicanos (Pemex) como Empresa Produtiva do Estado (EPE). A análise consiste em duas partes: a primeira é uma revisão dos pressupostos da reforma, do diagnóstico feito no setor de hidrocarbonetos e as soluções e instrumentos implantados com base nas mudanças legais e no novo modelo operacional da Pemex. Enquanto, no segundo, é feita uma avaliação do progresso ou das contradições na gestão da Pemex EPE, em relação às premissas originais da reforma. Os resultados sinalizam importantes pendências na área de Governança Corporativa, regime fiscal e associações e contratos no setor petrolífero.

**Palavras-chave:** reforma energética, hidrocarbonetos, empresa paraestatal, investimento privado, regime tributário.

墨西哥国家石油公司 (PEMEX) 作为国家生产性公司的管理

安吉莉卡·塔库瓦, 路易斯·奥古斯都·查韦斯

2014年能源改革三年之后, 我们对墨西哥国家石油公司作为国家生产性公司的运营进行了探索性的研究。研究分为两部分: 第一部分是对改革假想、碳氢化合物行业的诊断以及基于法律改革和墨西哥国家石油公司运营新型运营模式的解决方案和方法的回顾。第二部分对墨西哥国家石油公司管理方面的进展或矛盾进行了评估。研究发现在石油和石油部门的公司治理中, 财政制度和协会及合同制度有着重要的地位。

关键词: 能源改革、碳氢化合物、准国有公司、私人投资、财政制度

## INTRODUCCIÓN

El artículo se constituye como una propuesta de seguimiento a Pemex como Empresa Productiva del Estado (EPE) a tres años de la reforma energética que le asignó esa figura. Busca también explorar los cambios experimentados con relación a su anterior carácter de empresa paraestatal y, de manera particular, señalar los factores que, desde esta fase inicial, resultan contradictorios a lo formulado originalmente. Ello, a efecto de generar líneas de investigación y medidas de política que ayuden a la mejor comprensión de su nuevo papel.

La primera sección describe la problemática del sector hidrocarburos que la reforma energética se planteó resolver; los supuestos e instrumentos puestos en marcha. Se contextualiza a Pemex dentro del sector paraestatal mexicano, de la liberalización económica y de los indicadores latinoamericanos de producción y reservas.

Como resultado del diagnóstico gubernamental resumido en dos aspectos: 1) rezago tecnológico en extracción de aguas profundas y de transformación industrial, incluyendo refinación, petroquímicos y producción de fertilizantes, una actividad que la reforma buscó reactivar incrementando la extracción de gas no asociado y sus derivados (amoniaco, ácido anhídrido) y reduciendo la importación proveniente de Estados Unidos; 2) insuficiencia financiera para cubrir los niveles deseables de inversión; la solución fue la participación de capital privado llevando a modificaciones en la Constitución Política y las leyes secundarias; asimismo, al diseño de tres medidas de política para Pemex EPE: *i*) gestión interna en base al Gobierno Corporativo (GC); *ii*) adaptación del régimen fiscal al nuevo esquema de contrataciones; *iii*) asociación con empresas privadas para atraer flujos de capital y tecnología.

En la segunda sección, se analizan las tres medidas antes señaladas; los avances y retrocesos en los primeros años de Pemex como EPE. El ejercicio se juzga más que necesario para una empresa que, bajo los argumentos de eficiencia y competitividad, fue abierta al sector privado en todos los eslabones antes, de control exclusivo de la nación: exploración, extracción, actividades industriales y de prestación de servicios.

## 1. MARCO CONCEPTUAL Y DE POLÍTICA

### Supuestos de la reforma energética de 2014: ¿Qué se buscaba resolver en Pemex?

La reforma energética de 2014 fue un cambio profundo en el modo de conducir el sector eléctrico y de hidrocarburos en México. En el caso de Pemex, se buscaba dotar a la paraestatal de un marco jurídico moderno que fortaleciera la industria e incrementara la renta proveniente del petróleo (Presidencia de la República, 2015). El diagnóstico oficial subrayó el déficit de capital financiero, humano y tecnológico, reflejado en tres aspectos: 1) carencia de tecnología y recursos para la extracción de petróleo en aguas profundas (mayores a 500 metros del lecho marino) y ultra profundas (mayores a 2 000 metros),<sup>2</sup> para restituir reservas ante el agotamiento de Cantarell, el yacimiento más importante de petróleo con una participación del 63% en la producción total de Pemex; 2) rezago tecnológico en la extracción de gas en formaciones de lutitas –rocas que requieren fracturarse para obtenerlos–, y subaprovechamiento del potencial de producción; 3) mercado de combustibles acaparado por Pemex –en especial gasolina– y riesgo de desabasto nacional (Presidencia de la República, 2014, 2015; Pemex, 2013, 2014a).

La respuesta de la reforma fue el cambio de régimen jurídico de Pemex, transformándola de paraestatal a EPE figura que, al otorgarle la propiedad y no sólo la administración al Estado, a través de la modificación de los artículos 25, 27 y 28 de Constitución Política, la dotó de completa autonomía a través del GC, facultándola para asociarse con otras petroleras (Pemex, 2015). El objetivo fue enfáticamente financiero al establecer que la meta de Pemex sería la maximización de utilidades (H. Congreso de la Unión, 2014b). Con los ajustes jurídicos, las reservas petroleras se monetizaron convirtiéndose en un plan de negocios explotable por el sector público y privado (Pemex, 10 de junio de 2017).<sup>3</sup> La asociación con inversión privada –a nivel corpora-

<sup>2</sup> Los parámetros de profundidad en las aguas se tomaron de Schlumberger (2000, 2001).

<sup>3</sup> En total para petróleo y electricidad fueron decretadas nueve leyes y modificadas 12 existentes. Nuevas del sector hidrocarburos: 1) Ley de Hidrocarburos; 2) Ley de Petróleos Mexicanos; 3) Ley de Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; 4) Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos; 5) Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (Pemex, 2014a).

tivo y subsidiario—,<sup>4</sup> provino de un nuevo paradigma en la administración de los recursos naturales, que pasaron de medios del desarrollo a usufructos financieros. En la Ley de Hidrocarburos quedó establecida la primacía de la extracción de petróleo y gas, por sobre cualquier otra actividad de la superficie o del subsuelo mexicano, inclusive de la refinación (H. Congreso de la Unión, 2014c, pp. 38-39; Pemex, 2014a), un modelo que no consideró el enfoque de negocios de las transnacionales petroleras, cuya principal fortaleza es la explotación integral de la cadena y, varias de las cuales, ya han formalizado alianzas con Pemex.

La normatividad fijó en las asociaciones estratégicas *farm outs* y los *joint ventures*, el método de coparticipación público-privada para identificar campos prioritarios de alta complejidad técnica y exigencia de capital (petróleo y gas en aguas profundas, campos maduros, campos de aceite extra pesado), que aceleraran la producción y restituyeran reservas (Pemex, 2014a). Pemex EPE quedó sujeta a la Ley Mercantil, siendo sancionable cuando infringiera las reglas de la competencia (Pemex, 12 de junio de 2017).

### **La eficiencia y competitividad, los nuevos parámetros del sector hidrocarburos**

#### *Pemex, empresas paraestatales y liberalización económica*

A través de las entidades paraestatales en sistemas de economía mixta, el Estado pudo facilitarse el mandato constitucional de erigirse como el rector del desarrollo; pero también, como consecuencia de esa titularidad, el propio Estado quedó sujeto a las dificultades derivadas de la elección de los medios, las políticas y las técnicas para llevarlo a cabo (Martínez, 1983). Con la nacionalización de Pemex en 1938, el Estado consolidó su dominio sobre el sector energético (Campodónico, 2007). En 1982, la crisis económica condujo a soluciones de liberalización con un cuerpo ideológico tajante respecto al actuar del Estado; su papel empezó a limitarse a resolver las fallas del mercado, el mecanismo más eficiente de asignación de recursos (Smith, 2002; Friedman y Friedman, 1980). A excepción de Pemex y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) que quedaron como organismos descentralizados del Estado, la desregulación

<sup>4</sup> Subsidiarias del corporativo Pemex EPE: 1) Pemex Exploración y Producción; 2) Pemex Transformación Industrial; 3) Pemex Perforación y Servicios; 4) Pemex Logística; 5) Pemex Cogeneración y Servicios; 6) Pemex Fertilizantes; 7) Pemex Etileno (Pemex, 2015, p. 30).

alcanzó inmediatamente a las empresas públicas en un entorno de elevado déficit fiscal, endeudamiento y de un denso aparato burocrático soporte de las paraestatales; la eficiencia y competitividad se volvieron las premisas del sector público (Casar y Peres, 1988; OCDE, 2012; Buchanan, 2006). Por procedimientos de privatización y liquidación, las entidades paraestatales pasaron de 1 255 en 1982 a 213 en 1990 (INEGI, 1994; Peñaloza, 2005, p. 50).

*El sector hidrocarburos en los indicadores latinoamericanos de producción y reservas*

Dada su naturaleza estratégica, reflejada en los indicadores de producción mundial y de captación de ingresos, la permanencia de Pemex en el sector paraestatal después de 1982, no la exentó de la apertura en años posteriores y de la pérdida de exclusividad del Estado sobre los hidrocarburos. En producción de petróleo por país, México ocupa el lugar 11 de un total de 119 naciones, al generar un promedio de 2.5 millones de barriles diarios (mbd). En América Latina, es superado por el lugar 9 de Brasil con 3.2 mbd, aunque se coloca en una posición mejor que Venezuela (lugar 11 con 2.4 mbd) y Colombia (lugar 23 con 924 mbd) (EIA, 2017a). En reservas probadas, por país ocupa el lugar 17 de un total de 69 naciones con depósitos que pueden alcanzar hasta los 9 700 millones de barriles. El primer lugar mundial en este rubro lo ocupa Venezuela con una capacidad de 300 mil millones de barriles; Brasil se encuentra en la posición 15 con 16 mil millones; Argentina en el 33 con 2 400 millones y Colombia en el 34 con 2 300 millones (EIA, 2017a). Entre 1980 y 2016, los ingresos petroleros representaron un promedio del 34% de las entradas totales del Gobierno Federal, alcanzando el 38% en coyunturas de precios elevados. Como porcentaje del producto interno bruto (PIB) nacional, el 8% (CEFP, 2017).

*La apertura de Pemex y los instrumentos de la reforma energética de 2014*

Eficiencia y competitividad fueron los argumentos de todo el trayecto de apertura que defendían el mejor uso de los recursos disponibles (naturales, humanos, financieros), la modernización frente a las restricciones técnicas, y la permanencia en el mercado aumentando producción, y quedaron resumidas en la solución a dos grandes problemas:

- 1) Rezago tecnológico para explotar fuentes no convencionales de petróleo y gas (aguas profundas y de formaciones de lutitas), al igual que en refinación, producción de petroquímicos y fertilizantes;
- 2) Insuficiencia financiera para cubrir los niveles de inversión en esas áreas.

La respuesta fue la eliminación de la exclusividad de Pemex sobre toda la cadena de hidrocarburos. Los instrumentos de política puestos en marcha, abarcan tres áreas de la generalidad operativa de la empresa:

1. *Gestión interna con base en el Gobierno Corporativo (GC)* (Presidencia de la República, 2014). Conceptualmente, el GC delimita las funciones del Estado para reducir su injerencia en actividades productivas y facilitar el acceso de empresas privadas. El modelo nació en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), es pro mercado, y utiliza un Manual de Principios de Gobierno Corporativo que se va adaptando a las tendencias mundiales de la competencia proporcionando normas no vinculantes y buenas prácticas (OCDE, 2004). En las empresas públicas la incrustación de este sistema, se sugiere decisivo para garantizar su contribución a la competitividad de un país; constituye un requisito para la privatización o la apertura parcial, porque ofrece certeza jurídica a los inversionistas sobre la igualdad de condiciones en las que se compete aminorando los poderes regulatorios del Estado (OCDE, 2011). Como herramienta práctica, el GC demarca responsabilidades entre los directores (Junta Directiva, Consejo de Administración o Consejo Directivo), los administradores (ejecutivos, gerentes) y los propietarios o accionistas de la empresa (OCDE, 2012). Previo a la implantación, como en el sector energético mexicano, se modifican normas primarias y secundarias. Después, se da lugar a la nueva gestión dividiendo los roles del Estado entre el administrador, el dueño, el regulador y el operador. Es así, que en Pemex EPE se definió la distribución de funciones entre el *Estado Propietario* (Secretaría de Energía –Sener– y Secretaría de Hacienda y Crédito Público –SHCP–); el *Estado Regulador* (Comisión Nacional de Hidrocarburos, Comisión Reguladora de Energía, Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos); el *Estado Operador* (Centro Nacional de Control de Gas Natural, Centro Nacional de Control de Energía); y las *Compañías Operadoras* (Pemex EPE, Comisión Federal de Electricidad) (Pemex, 2014a). Por su parte, el GC interno (Consejo de Administración) se integró por un presidente (secretario de Energía); un representante de la SHCP; tres consejeros del Gobierno Federal; y

cinco consejeros independientes (Pemex, 12 de abril de 2017). La aplicación de este modelo proviene de una resolución contundente en cuanto a la aptitud empresarial del Estado, pues en su calidad de sujeto público con fines sociales, como argumenta Tello (1989), se da por sentada su ineficiencia y corrupción; por el contrario, a la administración privada por el sólo hecho de serlo, se le atribuye eficiencia y productividad. En la etapa de paraestatal, Pemex, operó eficientemente en términos financieros (utilidades antes de impuestos) y logísticos (sin ningún caso documentado nacional o local de desabasto de petróleo y combustibles), por lo que esta premisa no explica satisfactoriamente el cambio de gestión.

2. *Adaptación del régimen fiscal al nuevo esquema de contrataciones* (H. Congreso de la Unión, 2014a y 2014b). Los impuestos, derechos y aprovechamientos (IDA) de Pemex se adecuaron a los distintos tipos de contratos provenientes de las asociaciones con otras empresas: licencias, contratos de producción compartida, de utilidad compartida y de servicios (FMP, 2015). Sin embargo, el tratamiento fiscal, permaneció sin cambios a pesar de la mayor autonomía otorgada. El costo ha sido la renuncia de importantes planes de inversión para equilibrar la explotación petrolera (Ibarra, 2008; Campodónico, 2007). El régimen actual, tal como está diseñado (CEFP, 2014), arraiga la especialización primaria (82% del total de la inversión va a este eslabón y 10.4% a transformación industrial) afectando los grados de libertad financiera. En el periodo 1993-2016 y como porcentaje de las utilidades de la empresa, el gasto de inversión, fue del 19.5%; los IDA pagados fueron de 94%.
3. *Asociaciones estratégicas con otras empresas* (Pemex, 2014b, pp. 6-11). Las asociaciones, se plantearon reducir el riesgo, aumentar la producción de petróleo y gas, liberar a Pemex de requerimientos de capital y acceder a tecnología, cuyos costos, aumentan en función de la complejidad (Schlumberger, 1998, p. 5). Previa a la reforma, en su Programa Sectorial de Energía 2007-2012, Pemex se propuso un plazo no mayor a 20 años (Pemex, 2013, p. 9) para desarrollar sus propios recursos tecnológicos y humanos, produciendo conjuntamente con empresas especializadas y adquiriendo tecnología madura. El plan inicia con las dos primeras licencias de exploración de Pemex EPE (la subsidiaria Pemex Exploración y Producción), en aguas profundas del Norte Plegado del Cinturón Perdido del Golfo de México (Pemex, 28 de febrero de 2017), con Chevron e INPEX Corporation, petroleras estadounidense y japonesa. En la modalidad de *farm outs*, con el contrato de la empresa australiana BHP Billiton para extracción aguas profundas del Bloque Trion (Pemex, 3 de marzo de 2017). En servicios

auxiliares, con la unidad local de la empresa francesa Air Liquide México S.A de R.L de C.V, que suministrará por 20 años de hidrógeno al proyecto de ampliación de la refinería de Tula, Hidalgo, para incrementar de su producción de gasolinas (Pemex, 23 de febrero de 2017). En general, sobre las asociaciones, el objetivo de proveerse de financiamiento, capacitación, tecnología y servicios para aumentar la producción, es un escenario muy incierto. Por ejemplo, la experiencia de los contratos de servicios que Pemex desarrolló con terceros desde 2001 en gas no asociado, para ampliar la capacidad de ejecución de Pemex Exploración y Extracción y reducir las importaciones, no fue del todo exitosa (Rodríguez, 2010). La reforma de 2014, opera la versión de Contratos Integrales de Exploración y Producción retomando el proyecto de aumentar producción de gas no asociado (el insumo para la rama de fertilizantes) y reducir importaciones. Sin embargo, no ha sido sencillo. El Sistema Nacional de Refinación trabaja a una capacidad de 61%, frente al 90% de Estados Unidos y el 72% promedio de América Latina (EIA, 2017b, p. 6). De 2013 a 2017, la producción de gas natural pasó de 6 300 pies cúbicos a 5 300. Al mismo tiempo, Estados Unidos acrecentó su exportación de gas y combustibles a México (EIA, 2017b, pp. 8-9).

## **2. ANÁLISIS DE SUPUESTOS, POLÍTICAS E INSTRUMENTOS DE LA REFORMA Y SU EXPRESIÓN EN PEMEX EPE**

### **El Gobierno Corporativo (GC): autonomía y mínima regulación**

En el contexto de la globalización (Rivas, 2002), la gestión de las empresas públicas con fines de mayor autonomía, como el GC que posee Pemex EPE, tiene sus antecedentes en los años noventa. El primero proviene de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios de 1992 que estableció, un Consejo de Administración general y para cada subsidiaria señalando, como principal falla, la supeditación al Ejecutivo y al sindicato (Presidencia de la República, 2014, p. 4). Dentro de la clasificación paraestatal, Pemex era un Organismo de Control Presupuestario Directo (ODCPD); es decir, su gasto de inversión era exclusivamente sufragado por el gobierno (SHCP, 2014). La nueva forma de organización, removió parcialmente el sistema centralizado de mando del Ejecutivo Federal, que tenía la facultad de nombrar a 6 de los 11 miembros del Consejo de Administración y de removerlos. El segundo

cambio, provino de la reforma energética de 2008, de carácter administrativo, que sólo afectó el eslabón de servicios de la empresa (transporte de carga). Tuvo el propósito de reforzar las funciones del Consejo de Administración en el manejo del presupuesto. Hasta aquí, en un intento de conceder a un sector importante, una gestión estratégica, los órganos de dirección fueron provistos de mejores prácticas en la toma de decisiones sin afectar el tema del dominio estatal. Pemex continuó siendo una paraestatal. El tercero, es el de la reforma energética de 2014 que diseñó una empresa alejada de la intervención estatal excesiva creando, para ello, un gobierno autónomo, encargado de maximizar las utilidades de la empresa y la renta para el Estado (Presidencia de la República, 2014, p. 16; H. Congreso de la Unión, 2014a y 2014b; Pemex, 2014a). El GC a través del Consejo de Administración asumió, por fin, la prerrogativa de aplicar, las leyes a un sector de la envergadura de los hidrocarburos, teniendo ahora, la facultad de disponer y destinar los bienes inmuebles de la empresa en función de las necesidades del mercado; así como de desincorporarlos y gravarlos (Pemex, 2014a, p. 34; Presidencia de la República, 2015, p. 3). Legalmente, la injerencia del Ejecutivo se ralentizó dejando únicamente bajo su exclusiva responsabilidad el nombramiento de 5 consejeros de los 10 que integrarían el Consejo (secretario de Energía, secretario de Hacienda y tres consejeros del Gobierno Federal) y, delegando sobre el Senado de la República la designación de otros cinco independientes (Pemex, 2014a; Presidencia de la República, 2014, pp. 24-28).

Pemex necesitaba de mejores formas de gestión mucho antes de la reforma de 2014. Fue paraestatal más de 70 años; 54 regida por estatutos que le conferían el completo control al Estado (1938-1992); y 22 con leyes que flexibilizaron ese control en diverso grado (1992-2014) (Presidencia de la República, 2014). Pero recurriendo a la crítica que Buchanan (2006, pp. 23-33), hace al intervencionismo estatal y la consiguiente defensa del mercado, la libertad dada al Consejo, puede jugar en contrasentido tanto en el manejo de las finanzas y de los activos, como en los incentivos a la transparencia y corrupción, áreas donde las ineficiencias han estado presentes en los últimos 23 años y especialmente desde el 2000 hasta la fecha (Pérez, 2012; Morales y Dávalos, 2015).

El manejo de la política económica, influido por cualquier otro interés que no sea el bienestar y el desarrollo, es una desviación de su naturaleza, lo que queda ampliamente respaldado por la teoría económica y política (Meny y Thoenig, 1992; Serrano, 2001), y por estudios que miden la corrupción en México (Casar, 2015 y 2016). Sin embargo, es equivocado conceder tajantemente ineptitud al Estado y eficiencia a la gestión privada. Nada está

exento de los juegos de interés; por ejemplo, siguiendo el análisis de Palazuelos y Vara (2008), la experiencia de liberalización energética de la Unión Europea, no condujo a una política común y sí al predominio de transnacionales y a la débil capacidad regulatoria de los gobiernos. También sobresale el hecho de que Pemex EPE requiere de directivos calificados técnica y geoestratégicamente; un Consejo de Administración menos político y más profesional. La intromisión del Ejecutivo Federal continúa siendo una posibilidad porque, si bien, los cinco consejeros independientes (el contrapeso) son ratificados por el Senado, es el Ejecutivo el que los propone (Presidencia de la República, 2014). A su vez, el presidente del Consejo de Administración, la cabeza del GC, según las directrices de la OCDE, debe ostentar un perfil altamente competente (OCDE, 2012, pp.13-17). En Pemex EPE, la inconsistencia en el perfil de los directivos<sup>5</sup> se explica por la preponderancia del partidismo, y la falta de especialistas en estrategia directiva aptos para mediar neutralmente entre el Estado y los accionistas privados a fin de evitar problemas de asimetría de información y riesgo moral. Además, que concilie el papel de la Sener y de la SHCP de constituir a Pemex en una firma competitiva y con mayor independencia, bajo condición de reducir su carga fiscal, lo cual, no es fácil. Adicionalmente, la sensibilidad a los movimientos del mercado mundial limita los alcances de la reforma en cuanto a la verdadera capacidad del GC de trabajar a favor de la empresa. Pemex es una empresa tomadora de precios y jugar, implica tener modelos organizacionales con perfiles especializados, cadena integrada y buenas tácticas de competencia (Rivas, 2002, p.15).

El monitoreo de la OCDE (2012) en América Latina, concluye que la combinación de los principios del GC con la actividad política del Estado, tiende a fomentar directorios compuestos en su mayoría por funcionarios públicos de carrera política, más que perfiles cualificados. Los nombramientos discrecionales siguen reproduciéndose en aquellas empresas públicas que han adoptado el esquema y Pemex EPE no es la excepción.

<sup>5</sup> El presidente del Consejo de Administración del corporativo Pemex EPE, es el licenciado en Derecho, Pedro Joaquín Coldwell (desde 2012), militante del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Su trayectoria profesional anterior al nombramiento incluye diputaciones locales, federales, secretarías de Estado local (Secretaría de Gobierno de Quintana Roo), secretarías de Estado federal (Turismo), representación de congresos locales y senadurías. El cargo de director general, lo posee el doctor José Antonio González Anaya, economista egresado del Massachusetts Institute of Technology (MIT), previamente director general del IMSS y con varios cargos en la SHCP (Pemex, 7 de abril de 2017).

Cuadro 1. Valoración del Gobierno Corporativo de Pemex EPE\*

Antes de la reforma de 2014		Después de la reforma de 2014	
Estado administrador de la empresa		Estado administrador y propietario de la empresa	
Paraestatal	Fallas / justificaciones	EPE	Supuestos
1. Exclusividad del Estado en la explotación de los hidrocarburos.	1. Consejo de Administración supeditado al Ejecutivo Federal (director general y subdirectores libremente nombrados y removidos).	1. Ajustes en la Constitución Política y leyes secundarias en materia de exclusividad del Estado sobre los hidrocarburos.	1. Marco jurídico flexible que responde al principio de máxima autorregulación.
2. Pemex: Organismo Descentralizado de Control Presupuestario Directo (ODCPD).	2. Estructura corporativa víctima de un sistema perverso de incentivos (intereses privados y políticos por encima de los públicos y de desarrollo).	2. Estrato administrador y propietario de Pemex (Sener y SHCP).	2. GC eficaz.
3. Empresa paraestatal sujeta a la Ley Federal de Entidades Paraestatales y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	3. Intereses del sindicato influyendo en las decisiones del Consejo Directivo.	3. Pemex EPE: persona moral autónoma.	3. Rediseño de los esquemas de vigilancia y auditoría.
4. Estado único facultado para nombrar directores y decidir el destino del presupuesto de la empresa.	4. Indisciplina en las sesiones (inasistencias, discusiones de bajo nivel, espacio de negociaciones paratistas).	4. Nueva estructura organizacional en base al GC.	4. Componente técnico y profesional de Consejo de Administración por medio de la integración de 5 consejeros independientes.
	5. Inexistencia de planes estratégicos para disminuir la presión financiera de la empresa proveniente de las obligaciones fiscales y del pasivo laboral.	5. Autonomía presupuestal y contractual (alianzas).	5. Débil autonomía influida por el comportamiento del mercado mundial y los intereses del propio Estado.
	6. Estado limitado por las leyes para realizar alianzas entre Pemex y otras empresas (sólo cumple el rol de administrador).	6. Consejo de Administración integrado por 10 consejeros, 5 nombrados por el Ejecutivo Federal y 5 independientes.	6. GC integrado por directivos de bajo perfil respecto a la experiencia y el conocimiento del sector.
		7. Consejo de Administración define políticas y estrategias de gestión e inversión.	7. En una fase con presencia de jugadores extranjeros, directivos con capacidad estratégica cuestionable.
		8. Consejo de Administración posee facultad de usar, destinar, gravar y desincorporar los bienes de Pemex en función del mercado.	8. Ejecutivo puede aún interferir en las decisiones del Consejo de Administración por vías encubiertas.
			9. Consejeros independientes no representan un contrapeso real. Al ser propuestos por el Ejecutivo y ratificados por el Senado, la línea de contratación puede prestarse a trueques partidistas y conflictos de interés.
			10. Riesgo de alta discrecionalidad.
			11. Gestión incierta de los activos de la empresa.

\*EPE: Empresa Productiva del Estado.

Fuente: elaboración propia con base en: (OCDE, 2004) (OCDE, 2011) (OCDE, 2012) (Presidencia de la República, 2014) (Pemex, 2014a y b) (Pemex, 2015).

## **Régimen fiscal: entre la autonomía presupuestaria de Pemex EPE y su rol de agente financiero del gobierno**

La gestión conferida a Pemex EPE por el GC supuso un mejor uso de sus finanzas, fundamentalmente, en lo concerniente al pago de impuestos, derechos y aprovechamientos (IDA), del cual depende la diferencia entre las utilidades disponibles y las comprometidas. Diversos estudios (Tello, 2015; Caballero y Tello, 2008; Morales *et al.*, 2013; Cornejo *et al.*, 2012), analizan el régimen fiscal de la empresa. Caballero y Tello (2008), examinan detalladamente las obligaciones fiscales y hacen una propuesta de ajuste para reducir su carga tributaria. Cornejo *et al.* (2012) y Morales *et al.* (2013) a través de la metodología contable concluyen sobre la rentabilidad de Pemex antes de IDA y de su capacidad para solventar su inversión. Castañeda y Kessel (2003, pp. 81-82) aportan argumentos a favor de la autonomía presupuestaria de las empresas públicas.

En México, Pemex es la empresa más penalizada fiscalmente; en el periodo 1990-2016, los IDA representaron el 93% de las utilidades; en 2014-2016, sobrepasaron el 100%. Como porcentaje de los ingresos totales, representaron el 61%; mientras que, en el caso de Petrobras, fue de 33% (Huerta y Ruíz, 2012, pp. 129-131), Ecopetrol del 11% y de Petróleos de Venezuela del 40% (OCDE, 2014). El tratamiento fiscal de Pemex ha estado en relación directa con la baja carga tributaria; México recauda el 17.4% del PIB, Brasil el 32%, Colombia el 20.8% y Venezuela el 20.9% (OCDE, 2017, pp. 23-24; OCDE, 2016). A pesar de que las estadísticas de 2015, muestran un incremento de 2.3% en la recaudación respecto al PIB (17.4%) y con relación a 2014 donde se alcanzó un 15.1%, México sigue por abajo del promedio de la OCDE (34.3%) y del promedio de América Latina (22.8%) (OCDE 2017, p. 25).

Contablemente, el fuerte vínculo entre el presupuesto público (y hasta cierto punto, del desarrollo) y los ingresos de Pemex como paraestatal y EPE, puede verse en la proporción que representa el pago IDA en su balance primario (ingresos menos gastos totales, sin incluir amortizaciones por intereses) (véase gráfica 1).

Cuadro 2. Régimen fiscal de Pemex EPE\*

<i>Derechos</i>	<i>Descripción</i>
Derecho de Extracción de Hidrocarburos (regalías).	Porcentaje del valor extraído de hidrocarburos (basado en el nivel de precios).
Derecho de Exploración de Hidrocarburos.	Monto fijo por Km <sup>2</sup> . Se incrementa en el tiempo.
Derecho por la utilidad compartida .	Valor del hidrocarburo extraído – las deducciones + la tasa (2015=70%; 2016=68.7%; 2017=67.5%; 2018=66.3%; 2019 en adelante= 65%).

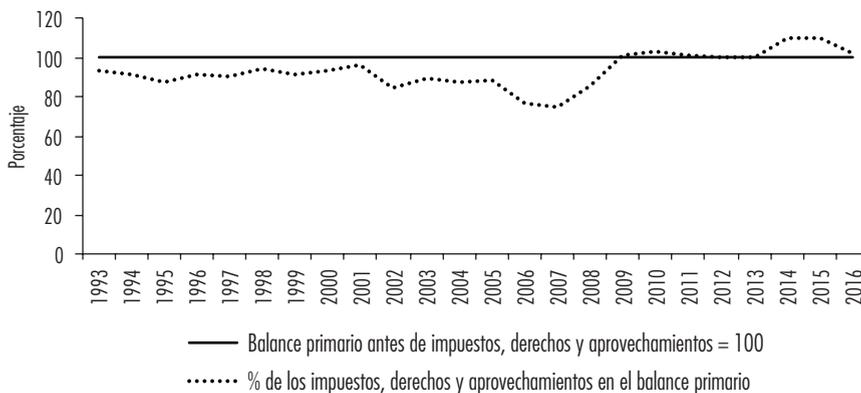
  

<i>Impuestos</i>	<i>Descripción</i>
Impuesto por la Exploración y Extracción de Hidrocarburos.	Monto fijo por exploración por Km <sup>2</sup> + monto fijo por la extracción por Km <sup>2</sup>
Impuesto sobre la Renta (ISR).	Deducciones permitidas (100% de inversión en: exploración, métodos de recuperación mejorada y mantenimiento capitalizable; 25% de inversión en: extracción y desarrollo; 10% de inversión en: infraestructura de transporte y almacenamiento).

\*EPE: Empresa Productiva del Estado.

Fuente: elaborado con base en (Pemex 2014a).

Gráfica 1. Participación porcentual del pago de IDA en el balance primario de Pemex (antes y después de 2014: paraestatal y EPE) \*



\*EPE: Empresa Productiva del Estado.

Fuente: elaboración propia con base en el apartado de seguimiento presupuestal de <<http://www.pemex.com>>

Existe una relación contradictoria entre precios y obligaciones fiscales al cotejar 2008-2013 y 2014-2016. Ambos corresponden a las dos reformas energéticas (2008 y 2014) y es clara, por una parte, la propensión a gravar en un 98.7% las utilidades de Pemex en un periodo de altos precios en el primer caso (86 dólares por barril [dpb] promedio). Pero también a continuar haciéndolo en un 107.5%, en un lapso de caída estrepitosa en el segundo (55 dpb promedio). Ello refleja la vulnerabilidad de Pemex EPE de regirse por su nuevo modelo de gestión; cuestiona la competencia del GC de administrar autónomamente las finanzas ante la inestabilidad del mercado y teniendo como dueños de la empresa a la Sener y a la SHCP; es decir, objeta el principio de la máxima autorregulación de las empresas públicas abiertas a capitales privados. No hay argumento al hecho de que los IDA representen más del 90% del balance primario en todo el periodo 1993-2016 y, más del 100% en el de 2014-2016. Pemex soporta la presión fiscal, la del mercado, la corporativa con una deuda de 100 mil millones de dólares (mdd) (Fitch Ratings, 2016) y un pasivo laboral (pensiones y otras prestaciones laborales) que asciende a 8.3% del PIB (ASF, 2015, pp. 22-24).

Sobre la deuda, el análisis de sensibilidad de la calificadora Fitch Ratings (2016) destaca la probabilidad de insolvencia financiera por la elevada carga fiscal y la inexistencia de políticas de contención. Resultado de los bajos precios del petróleo en 2014-2016, se extrajeron muchas más utilidades de Pemex para el presupuesto federal, y creció el endeudamiento para cubrir impuestos; en 2017 la deuda podría alcanzar 125 mil mdd, un 25% más que en 2016 (Fitch Ratings, 2016). Los costos de producción de crudo y gas son competitivos; los ahorros de ahí provenientes no son la salida. El problema de la deuda es que está pasando de solventar gastos productivos y operativos a cubrir compromisos fiscales. El mayor endeudamiento coincide con el periodo 2008-2016 donde los IDA sobrepasaron el 100% del balance primario, situación, avalada por el Gobierno Federal puesto que las propuestas de financiamiento son examinadas por la SHCP para su inclusión en el Programa Financiero de la Ley General de Deuda Pública, sujetas al techo global anual aprobado por el H. Congreso de la Unión (2014a y 2014b).

Pemex EPE necesita un tratamiento fiscal coherente con los propósitos de competitividad y eficiencia (Terrazas, 2009, pp. 55-56) que evite la supeditación al capital privado. La presión fiscal y el mercado externo son los que más influyen en la autonomía. Aligerar el peso fiscal es una condición de eficiencia, pero implica armonía de objetivos y equilibrio de poderes al interior del *Estado Propietario* personalizado en la Sener y la SHCP.

Cuadro 3. Valoración del tratamiento fiscal de Pemex EPE\*

Antes de la reforma de 2014		Después de la reforma de 2014	
Estado administrador de la empresa		Estado administrador y propietario de la empresa	
Paraestatal	Fallas / justificantes	EPE	Supuestos
<p>1. Pemex: Empresa paraestatal sujeta a la Ley Federal de Entidades Paraestatales y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.</p> <p>2. Presupuesto interno aprobado y ejercido por el Gobierno Federal.</p>	<p>1. Consejo de Administración supeditado al Ejecutivo Federal.</p> <p>2. Control estatal excesivo en el uso y destino del presupuesto interno.</p> <p>3. Pemex, agente financiero del gobierno.</p> <p>4. Régimen fiscal punitivo.</p> <p>5. Margen de utilidades (después de impuestos), insuficiente para cubrir requerimientos de inversión en todos los eslabones productivos.</p> <p>6. Nula posibilidad de participación de capitales externos (restringido por la Constitución Política y leyes secundarias).</p>	<p>1. Gobierno Corporativo.</p> <p>2. Un Estado administrador y dueño de la empresa (Semer y SHCP) con facultad de contratación (asociaciones con capital privado).</p> <p>3. Siete subsidiarias de Pemex con personalidad jurídica y patrimonio propios.</p> <p>4. Firma de alianzas con otras empresas públicas y privadas.</p> <p>5. Entrada de inversión privada, nacional y extranjera complementaria.</p> <p>6. Deuda para inversión productiva.</p>	<p>1. Eficiencia en la asignación de recursos.</p> <p>2. Autonomía presupuestaria.</p> <p>3. Transparencia en el manejo del presupuesto interno.</p> <p>4. Rendición de cuentas de directivos e inversionistas.</p> <p>5. Ajuste a la carga fiscal y liberación de fondos para los renglones de inversión y ahorro.</p> <p>6. Afluencia de inversión privada en los sectores de extracción y refinación.</p> <p>7. Competitividad en el mercado.</p>
			<p><b>-Avances-</b></p> <p>1. Consejo de Administración con mayores facultades en el control del presupuesto interno.</p> <p>2. Menos burocracia en la ejecución del presupuesto.</p> <p><b>-Pendientes, riesgos-</b></p> <p>3. Administración financiera autónoma frágil debido a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Posibles conflictos entre los objetivos de la Semer y los de la SHCP.</li> <li>-Competitividad vs. finanzas públicas petrolizadas.</li> <li>-Imprevisibilidad del mercado mundial.</li> </ul> <p>4. Régimen fiscal sin cambios. Especialmente después de 2014 cuando el pago total de impuestos, derechos y aprovechamientos sobrepasó el 100% de las utilidades de Pemex.</p> <p>5. Incremento de la deuda corporativa para saldar contribuciones fiscales.</p> <p>6. Sin reforma fiscal a nivel país, aunque con un avance en la recaudación según la OCDE (2017).</p>

\*EPE: Empresa Productiva del Estado.

Fuente: elaboración propia con base en: (OCDE, 2004) (OCDE, 2011) (OCDE, 2012) (Presidencia de la República, 2014) (Pemex, 2014a y b) (Pemex, 2015).

## Asociaciones estratégicas con otras empresas en los sectores de petróleo y petrolíferos

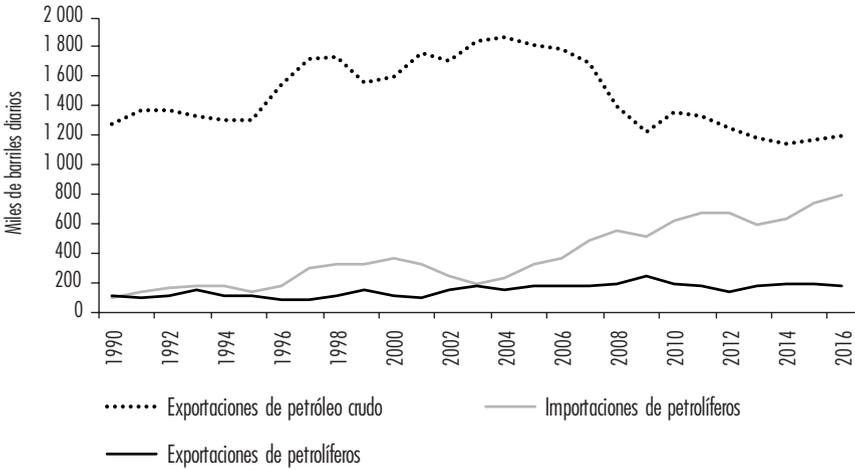
El primer Plan de Negocios de Pemex EPE (Pemex, 2015), se propuso liberarla de requerimientos financieros y de capital poniendo en marcha las licencias, los contratos de producción y utilidad compartida, y los de servicios (FMP, 2015) en los sectores de petróleo crudo y petrolíferos (Pemex, 2014a y 2014b; Schlumberger, 2001, p. 22) (véanse gráficas 2 y 3).

En petrolíferos, el argumento oficial sobre el riesgo de desabasto nacional, terminó por abrir el mercado de gasolina (transporte de carga, ductos, nuevas marcas), el combustible que representa el 52% de las importaciones totales del sector y que tiene una demanda creciente (Pemex, 29 de abril de 2017) consecuente con el incremento de la producción (armado) de automóviles en México y la mayor circulación de vehículos de motor (INEGI, 29 de abril de 2017) (véase gráfica 4).<sup>6</sup>

En petróleo crudo, vía la subsidiaria Pemex Exploración y Extracción, la reforma avizoró para el corto plazo un esquema de asociaciones concentrado en empresas extranjeras; en petrolíferos, vía Pemex Logística, en empresas nacionales en la modalidad de contratos de servicios de comercialización basados en la importación de combustibles. En petróleo crudo, de los tres primeros contratos firmados con empresas transnacionales, adjudicados por la Ronda Uno, dos corresponden a proyectos de exploración en aguas profundas. La inversión para los primeros cuatro años es de 100 millones de pesos con los que se realizarán estudios exploratorios que definirán el potencial comercial en el Norte Plegado del Cinturón Perdido del Golfo de México (Pemex, 28 de febrero de 2017). De la Ronda Cero, está el proyecto de desarrollo de campos, el primero en la modalidad *farm outs* entre Pemex EPE y BHP Billiton, petrolera australiana que explotará, el Bloque Trion del Golfo de México. El costo total del proyecto es de 11 mil mdd y se espera que la primera producción se obtenga en seis años con más de 100 mil bdp crudo equivalente (Pemex, 3 de marzo de 2017). Existe certeza de viabilidad comercial puesto que el Bloque Trion fue descubierto desde 2012 por Pemex y cuenta con reservas 3P (Posibles, Probables y Probadas) por 485 millones de barriles (véase cuadro 4).

<sup>6</sup> En el año 2000, la producción total de automóviles fue de 1 000 889 mil unidades; en el 2014 fue de 3 000 219 mil unidades. En 1980 el total de vehículos en circulación era de 5 758 330; en 2012 34 874 655 (INEGI, 29 de abril de 2017).

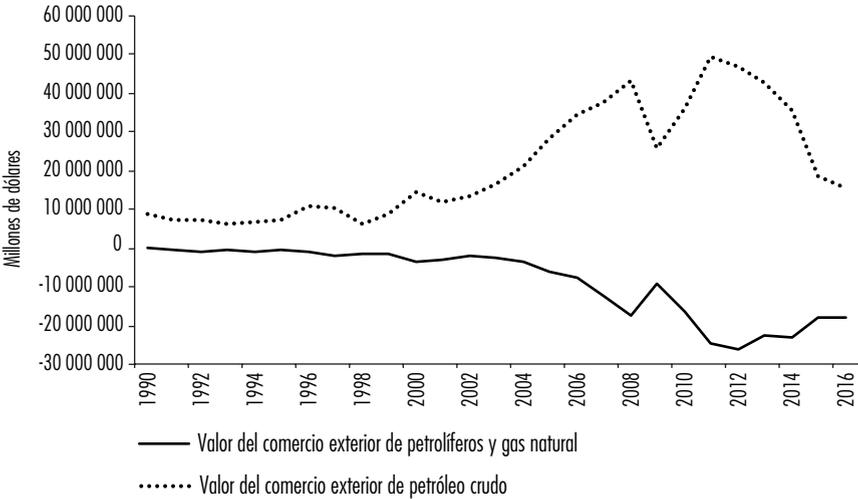
Gráfica 2. Exportaciones de petróleo. Exportaciones e importaciones de petrolíferos\*



\* Petrolíferos: gas licuado, propano, gasolina, naftas, diésel, turbosina, combustóleo. Pentanos.

Fuente: elaboración propia con base en <<http://www.pemex.com>>

Gráfica 3. Valor del comercio exterior de petróleo crudo, petrolíferos y gas natural



Fuente: elaboración propia con base en <<http://www.pemex.com>>

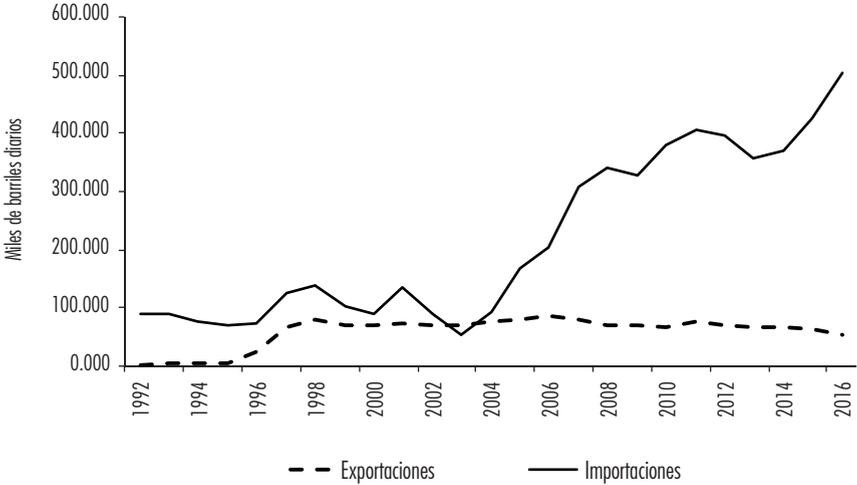
Cuadro 4. Asociaciones estratégicas y contratos de servicios de Pemex EPE\* con empresas privadas registradas hasta principios de 2017

Petróleo crudo							
Asociaciones estratégicas			Contratos de servicios				
Subsidiaria Pemex	Empresa privada	Nacionalidad	Actividad	Subsidiaria Pemex	Empresa privada	Nacionalidad	Actividad
Pemex Exploración y Producción	Chevron Corporation	Estadounidense	Exploración en aguas profundas. Modalidad: licencia	Pemex Logística	Petro 7	Mexicana	Oferta gasolina
Pemex Exploración y Producción	INPEX Corporation	Japonesa	Exploración en aguas profundas. Modalidad: licencia	Pemex Logística	La Gas	Mexicana	Oferta gasolina
Pemex Exploración y Producción	BHP Billiton	Australiana	Extracción. Modalidad: farm outs	Pemex Logística	Oxxo Gas	Mexicana	Oferta gasolina
				Pemex Logística	Hidrosina	Mexicana	Oferta gasolina
				Pemex Logística	Ami Gas	Mexicana	Oferta gasolina
				Pemex Logística	British Petroleum	Británica	Oferta gasolina

\*EPE: Empresa Productiva del Estado.

Fuente: elaboración propia con base en la información de <<http://www.pemex.com>>

Gráfica 4. Exportaciones e importaciones de gasolina



Fuente: elaboración propia con base en <<http://www.pemex.com>>

En petrolíferos, los primeros seis contratos corresponden a la oferta de gasolinas (Pemex, 6 de marzo de 2017); en este caso, Pemex Logística continuará importando el combustible y distribuyéndolo por su sistema de ductos, mientras que, los privados podrán utilizar su propio transporte de carga. La apertura de ductos está en proceso y, por los conocimientos que demanda la construcción y el mantenimiento, se espera que sean transnacionales las que entren a competir con Pemex. En refinación, los impactos son prematuros, la transición se da acorde al desempeño sectorial; los particulares se mueven en los confines de la importación, no de la transformación, una actividad intensiva en capital y donde las regulaciones ambientales son determinantes para su viabilidad (Romo, 2016, p. 141); sin embargo, se necesitan asociaciones para reactivar el Sistema Nacional de Refinación. En lo inmediato bajo la modalidad de permisos de transporte, almacenamiento y distribución (no vinculados a ductos), las empresas revenderán gasolina de Pemex Logística y, su instalación, no incurrirá en gastos de infraestructura, ya que reconvertirán estaciones de Pemex a su marca (Pemex, 12 de marzo de 2017).

Cuadro 5. Valoración de las asociaciones estratégicas y de los contratos de Pemex EPE\*

Antes de la reforma de 2014		Después de la reforma de 2014	
Estado administrador de la empresa		Estado administrador y propietario de la empresa	
Parastatal	Fallas / justificantes	EPE	Supuestos
1. Pemex exclusividad en la explotación de los hidrocarburos.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Declinación de la producción por agotamiento de reservas.</li> <li>2. Imposibilidad de participación de capital privado complementario para reposición de reservas.</li> <li>3. Control exclusivo de Pemex en el transporte (complejo de ductos y de carga) y oferta de combustibles.</li> <li>4. Baja capacidad de elección del consumidor ante un mercado de gasolinas adjudicado a Pemex.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Anulación de la exclusividad de Pemex.</li> <li>2. Autonomía financiera y de contratación del Consejo de Administración.</li> <li>3. Entrada de inversión privada, nacional y extranjera en las siete subsidiarias del corporativo Pemex EPE.</li> <li>4. Eficiencia de los gasolineros de Pemex EPE por la presión de otros jugadores en el mercado.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Con inversión privada, dispersión del riesgo en exploración y producción en aguas profundas.</li> <li>2. Incremento de la producción por proyectos de restitución de reservas de petróleo y gas.</li> <li>3. Transferencia de tecnología y conocimiento.</li> <li>4. Mayor disponibilidad de combustibles.</li> <li>5. Calidad y precios competitivos.</li> <li>6. Mejor servicio al cliente (incentivos por elegir una determinada marca de gasolina).</li> </ol>
			<p><b>-Avances-</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. En exploración con potencial petrolero, dos asociaciones con transnacionales.</li> <li>2. En extracción de crudo una asociación con transnacional.</li> <li>3. En importación y oferta de gasolina cinco contratos con empresas nacionales y una con transnacional.</li> </ol> <p><b>-Pendientes, riesgos-</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. Un complejo juego de autonomía operativa y financiera de Pemex. En producción de hidrocarburos; lento el proceso de alianzas <i>farm out o joint ventures</i>.</li> <li>5. Transnacionales presionando por agilizar el proceso de monetización de la riqueza petrolera (Statoil, Noruega; Exxon Mobil, Estados Unidos; British Petroleum; Reino Unido; Chevron, Estados Unidos).</li> <li>6. Sin asociaciones en refinación de combustibles.</li> </ol>

\*EPE: Empresa Productiva del Estado.

Fuente: elaboración propia con base en: (OCDE, 2004) (OCDE, 2011) (OCDE, 2012) (Presidencia de la República, 2014) (Pemex, 2014a y b).

## CONCLUSIONES

Analizar a Pemex en sus primeros años de EPE, ha permitido localizar aspectos que el Estado debe considerar para hacerla eficiente y competitiva, ya que el petróleo sigue siendo un recurso estratégico para México. Sin embargo, a nivel de gestión, una vez monetizada la riqueza petrolera en el Plan de Negocios actual, uno de los mayores riesgos está en la gestación de pugnas encubiertas entre los objetivos de la Sener y de la SHCP, instituciones que, dentro de la división de roles determinada por el modelo del GC, personifican al *Estado Propietario*. La alta y latente dependencia pública de los ingresos petroleros y la meta de la autonomía de Pemex pueden dar origen a conflictos de poder internos. El propósito de la reforma de modernizar sin privatizar puede que, en la práctica, esté adquiriendo un complejo sentido político, puesto que la única vía para el autogobierno de Pemex EPE, es la reducción de su carga fiscal, escenario lejano, cuando se revisa el porcentaje que representa de sus utilidades, especialmente después de la reforma de 2014. Todo indica un papel preponderante de la SHCP, y no de la Sener. Para un sector considerado estratégico, se infieren prácticas de la etapa de paraestatal, condenadas por el mismo gobierno, en lo que respecta a la calidad del Consejo de Administración y al tratamiento fiscal.

Con respecto a las asociaciones con transnacionales, éstas se concentran en la exploración y extracción de petróleo y gas de aguas profundas. En refinación no hay alianzas previstas; las formalizadas son con empresas nacionales y quedan dentro de la importación y oferta de gasolina, lo que pronostica un incremento en las compras externas, así como, la presencia de nuevos jugadores en el complejo de ductos para el transporte del combustible, un sector también abierto por la reforma antes exclusivo de Pemex. El tiempo probará si las nuevas marcas de gasolina garantizan una mejor calidad a menores precios, como se esperaba. Igualmente, si las asociaciones estratégicas cumplen el objetivo de transferir conocimiento y tecnología en los eslabones de exploración y extracción.

## BIBLIOGRAFÍA

- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2015), *Pemex. Informe del resultado de la auditoría practicada al pasivo laboral*, México.
- Buchanan, J. (2006), “Las presuposiciones normativas de la democracia”, *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 25, México, ITAM, 25 de octubre.
- Caballero, E. y Tello, C. (2008), “Régimen fiscal de Pemex. Situación actual y propuesta de reforma”, *Economía Informa*, núm. 354, México, UNAM-Facultad de Economía, septiembre-octubre.
- Campodónico, H. (2007), *La gestión de la industria de hidrocarburos con predominio del Estado*, Santiago de Chile, Cepal, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, núm. 147. Recuperado de <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6351/S0900832\\_es.pdf;jsessionid=581E10093FD1FC6EC31B037EF442D961?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6351/S0900832_es.pdf;jsessionid=581E10093FD1FC6EC31B037EF442D961?sequence=1)>
- Casar, A. (2015), *Anatomía de la corrupción en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).
- \_\_\_\_\_ (2016), *Anatomía de la corrupción en México*, México, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI).
- Casar, A. y Peres, W. (1988), *El Estado empresario en México: ¿gotamiento o renovación?*, Primera edición, México, Siglo XXI Editores.
- Castañeda, A. y Kessel, G. (2003), “Autonomía de gestión de Pemex y CFE”, *Gestión y Política Pública*, vol. 12, núm. 1, México, CIDE, enero-junio.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2014), *Reforma Energética. Principales Modificaciones al Régimen Fiscal en Materia de Hidrocarburos*. Recuperado de <<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2012/julio/notacefp0462012.pdf>>
- \_\_\_\_\_ (2017), *Nota informativa 10 de marzo*. Recuperado de <[www.cefp.gob.mx](http://www.cefp.gob.mx)>
- Cornejo, R., Ortega, R. et al (2012), *Pemex desde el punto de vista financiero en el entorno internacional*, México, XVII Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática, Ciudad Universitaria, México, 3, 4 y 5 de octubre de 2012.
- Energy Information Administration (EIA) (2017a), *International Geography*. Recuperado de <<http://www.eia.gov>>
- \_\_\_\_\_ (2017b), *U.S. Refined Product Exports. Developments, Prospects and Challenges*, Washington DC.

- Fitch Rating (2016), *Carga fiscal elevada empuja a Pemex hacia la insolvencia*, México.
- Fondo Mexicano del Petróleo (FMP) (2015), *El FMP y la administración de los ingresos petroleros*, México.
- Friedman, M. y Friedman, R. (1980), *Libertad de elegir*, Madrid, Grijalbo.
- H. Congreso de la Unión (2014a), *Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos*, México, Cámara de Diputados.
- \_\_\_\_\_ (2014b), *Ley de Petróleos Mexicanos*, México, Cámara de Diputados.
- \_\_\_\_\_ (2014c), *Ley de Hidrocarburos*, México, Cámara de Diputados.
- Huerta, C. y Ruíz, F. (2012), “Petrobrás: petróleo, finanzas públicas y desarrollo”, *Ola Financiera*, vol. 5, núm. 12, México, UNAM-IIEC-FE, mayo-agosto.
- Ibarra, D. (2008), *El desmantelamiento de Pemex*, México, Colección Economía UNAM Conciencia.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) (1994), *Una visión de la modernización de México*, México.
- \_\_\_\_\_ (2017) (29 de abril de 2017), *Banco de Información Económica*. Recuperado de <[www.INEGI.org.mx/](http://www.INEGI.org.mx/)>
- Meny, I. y Thoenig, J. (1992), *Las políticas públicas*, Madrid, Ariel.
- Martínez, R. (1983), “Las empresas paraestatales”, *Problemas del Desarrollo*, vol. 15, núm. 56, México, UNAM-IIEC.
- Morales, E. y Dávalos, J. J. (2015), *Reforma para el saqueo. Foro Petróleo y Nación*, México, Ediciones Proceso.
- Morales, R., López, F. y Cornejo, R. (2013), *Análisis de la rentabilidad de las principales empresas petroleras en América: mito y realidad sobre la viabilidad financiera de Pemex*, México, Asociación Nacional de Facultades y Escuelas de Contaduría y Administración.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2004), *Principios de Gobierno Corporativo*, París.
- \_\_\_\_\_ (2011), *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas*, París.
- \_\_\_\_\_ (2012), *Gobierno Corporativo en América Latina. Importancia para las Empresas de Propiedad Estatal*, París.
- \_\_\_\_\_ (2014), *Economic Survey: Canada 2014*, Canada.
- \_\_\_\_\_ (2016), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2017), *Revenue Statistics in Latin American and the Caribbean 1990-2015*, París.

- Palazuelos, E. y Vara, M. (2008), “Las reformas liberalizadoras del sector energético en la Unión Europea”, *Revista de Economía Mundial*, núm. 18, Huelva, España.
- Peñaloza, M. (2005), “Competitividad: ¿nuevo paradigma económico?”, *Fórum Empresarial*, vol. 10, núm. 1, San Pedro, Puerto Rico.
- Pérez, A. (2012), *Camisas azules, manos negras. El saqueo de Pemex desde Los Pinos*, México, Grijalbo.
- Petróleos Mexicanos (Pemex) (2013), *Programa Estratégico Tecnológico 2013-2027*, México.
- \_\_\_\_\_ (2014a), *Reforma Energética en México y Pemex como Empresa Productiva del Estado*, México.
- \_\_\_\_\_ (2014b), *Migración de asignaciones a contratos y esquema de asociaciones (farm outs)*, México.
- \_\_\_\_\_ (2015), *Principales elementos del Plan de Negocios de Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias 2016-2020*, México.
- \_\_\_\_\_ (2017) (15, 23 y 28 de febrero de 2017; 3, 6 y 12 de marzo de 2017; 7, 12 y 29 de abril de 2017; 10 y 12 de junio de 2017). *Sala de prensa*. Recuperado de <[www.pemex.com.mx](http://www.pemex.com.mx)>
- Presidencia de la República (2014), *Proyecto de Decreto para la expedición de la Ley de Petróleos Mexicanos*, México.
- \_\_\_\_\_ (2015), *Reforma Energética*, México.
- Rivas, L. (2002), “Nuevas formas de organización”, *Estudios Gerenciales*, núm. 82, Cali, Colombia, Universidad ICESI, enero-marzo.
- Rodríguez, V. (2010), “Contratos de servicios múltiples en Pemex: eficacia, eficiencia y rentabilidad”, *Problemas del Desarrollo*, vol. 41, núm. 163, México, UNAM-IIEC, octubre-diciembre.
- Romo, D. (2016), “Refinación de petróleo en México y perspectiva de la reforma energética”, *Problemas del Desarrollo*, vol. 47, núm. 187, México, UNAM-IIEC, octubre-diciembre.
- Schlumberger (1998), *Soluciones submarinas*. Recuperado de <[https://www.slb.com/-/media/Files/resources/oilfield\\_review/spanish00/spr00/p2\\_19.pdf](https://www.slb.com/-/media/Files/resources/oilfield_review/spanish00/spr00/p2_19.pdf)>
- \_\_\_\_\_ (2000), *Soluciones para los problemas de la construcción de pozos en aguas profundas*. Recuperado de <[https://www.slb.com/-/media/Files/resources/oilfield\\_review/spanish00/sum00/p2\\_19.pdf](https://www.slb.com/-/media/Files/resources/oilfield_review/spanish00/sum00/p2_19.pdf)>
- \_\_\_\_\_ (2001), *Riesgos medidos*. Recuperado de <[https://www.slb.com/-/media/Files/resources/oilfield\\_review/spanish00/win00/p20\\_35.pdf](https://www.slb.com/-/media/Files/resources/oilfield_review/spanish00/win00/p20_35.pdf)>

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2014), *Manual de Contabilidad Gubernamental para el Sector Paraestatal*, México.
- Serrano, J. (2001), *La naturaleza ética de las políticas públicas*, Santiago, Universidad Pontificia de Chile.
- Smith, A. (2002), *La riqueza de las naciones*, Madrid, Alianza Editorial.
- Tello, C. (1989), “La participación del Estado y la empresa pública”, en A. Cervantes Delgado (coord.), *Ensayos sobre la modernidad nacional. La empresa pública en la modernización económica de México*, Primera edición, México, Diana.
- \_\_\_\_\_ (2015), *Sobre la baja y estable carga fiscal en México*, México, Cepal, Serie Estudios y Perspectivas.
- Terrazas, R. (2009), “Modelo de gestión financiera para una organización”, *Perspectivas*, núm. 23, Cochabamba, Bolivia, Universidad Católica Boliviana San Pablo, enero-junio.