

# Modernización del Estado y Empresa Pública

El caso de **Petróleos Mexicanos**

Benjamín García Páez



Instituto Nacional de Administración Pública

Modernización del Estado y Empresa  
Pública. El caso de Petróleos Mexicanos

PREMIO INAP 1993

Benjamín García Páez

# Modernización del Estado y Empresa Pública. El caso de Petróleos Mexicanos



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA  
México, 1994

Diseño de portada:  
Luis Demetrio Rodríguez Hernández  
Fotografías proporcionadas por la  
Gerencia de Información y Relaciones Públicas  
de Petróleos Mexicanos

ISBN 968-6403-30-2

Derechos reservados conforme a la ley  
Primera edición noviembre de 1994  
© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.  
Km. 14.5 Carretera Libre México-Toluca, Col. Palo Alto  
05110 Cuajimalpa, D.F.

Impreso y Hecho en México

**Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.**  
**Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas**

**CONSEJO DIRECTIVO**

**Adolfo Lugo Verduzco**  
Presidente

**José Natividad González Parás**  
Vicepresidente

**Luis F. Aguilar Villanueva**  
**Carlos Almada López**

**Sergio García Ramírez**  
**Arturo Núñez Jiménez**

**Mariano Palacios Alcocer**  
**Gustavo Petricioli Iturbide**

**Fernando Solana Morales**  
**Jorge Tamayo López-Portillo**

**María Elena Vázquez Nava**  
Consejeros

**Antonio Sánchez Gochicoa**  
Tesorero

**Néstor Fernández Vertti**  
Secretario Ejecutivo

**COORDINADORES**

Centro de Estudios de  
Administración Estatal y Municipal  
**Roberto Avalos Aguilar**

Desarrollo y Formación  
Permanente

**Víctor Hugo Alarcón Limón**

Consultoría y Alta Dirección  
**J. Alejandro Jaidar Cerecedo**

Investigación y Documentación  
**Adriana Hernández Puente**

Relaciones Internacionales  
**Lucila Leal de Araujo**

Administración, Finanzas y  
Difusión  
**Vicente Hernández Verduzco**

**COMITE EDITORIAL**

Roberto Avalos Aguilar; Carmelina Borja de Perea; María Teresa Brindis;  
José Chanes Nieto; Néstor Fernández Vertti;  
Adriana Hernández Puente

# INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A. C.

## MIEMBROS FUNDADORES

Antonio Carrillo Flores	Mario Cordera Pastor
Gilberto Loyo	Gabino Fraga Magaña
Rafael Mancera Ortiz	Jorge Gaxiola
Ricardo Torres Gaytán	José Iturriaga
Raúl Salinas Lozano	Antonio Martínez Báez
Enrique Caamaño	Lorenzo Mayoral Pardo
Daniel Escalante	Alfonso Noriega
Raúl Ortiz Mena	Manuel Palavicini
Rafael Urrutia Millán	Jesús Rodríguez y Rodríguez
José Attolini	Andrés Serra Rojas
Alfredo Navarrete	Catalina Sierra Casasús
Francisco Apodaca	Gustavo R. Velasco
Alvaro Rodríguez Reyes	

## CONSEJO DE HONOR

Gustavo Martínez Cabañas  
Andrés Caso Lombardo  
Luis García Cárdenas  
Ignacio Pichardo Pagaza  
Raúl Salinas Lozano

Para Marina y Silas,  
por la inmensidad que encierran,  
y con la esperanza de que vivan en  
un país más justo.

# INDICE

PRESENTACION .....	17
INTRODUCCION .....	19

## CAPITULO I

EL NUEVO MODELO DE DESARROLLO Y LA MODERNIZACION EN PETROLEOS MEXICANOS .....	33
1.1 SECTOR PUBLICO .....	37
1.1.1 Empresa pública .....	40
1.1.2 Modelos de la gestion estatal .....	44
La Economía del Bienestar .....	45
La Nacionalización .....	46
1.2 PRIVATIZACION .....	51
1.2.1 Ubicación histórica .....	51
1.2.2 Concepto de privatización .....	55
1.2.3 Filosofía de la privatización .....	58
1.2.4 Límites y alcances de la privatización .....	62

1.3 LA REFORMA ECONOMICA.....	64
1.3.1 El caso de México.....	64
1.3.2 La política de privatización en México.....	68
1.3.3 Industria energética nacional.....	72

## CAPITULO II

FUNCIONALIDAD ECONOMICA DE LA INDUSTRIA PETROLERA MEXICANA.....	75
2.1 DINAMICA A LARGO PLAZO (1976-1992).....	79
2.1.1 Macroeconomía petrolera.....	79
Producto Interno Bruto.....	79
Balanza de Pagos.....	82
Finanzas Públicas.....	88
2.1.2 Microeconomía petrolera.....	90
Fuerza de Trabajo.....	91
Servicios de Capital.....	94
Materias Primas.....	97
2.2 DINAMICA A CORTO PLAZO (1989-1992).....	98
2.2.1 Administración.....	99
2.2.2 Reservas probadas.....	100
2.2.3 Producción.....	102
2.2.4 Transformación industrial.....	104
2.2.5 Comercialización.....	107
2.2.6 Inversión y financiamiento.....	112
2.3 VISION GLOBAL DE LA FUNCIONALIDAD ECONOMICA DE PEMEX.....	115

## CAPITULO III

PRECIOS, COSTOS Y EXCEDENTE PETROLERO.....	123
3.1 PRECIOS DEL PETROLEO.....	125
3.1.1 Enfoque analítico básico.....	129

3.1.2 Explotación óptima de un recurso . . . . .	133
3.1.3 El dileña de los precios . . . . .	136
3.1.4 Problemas en la formación de precios . . . . .	137
3.2 SISTEMAS DE PRECIOS . . . . .	143
3.2.1 Los precios reales. . . . .	143
3.2.2 Los precios factoriales . . . . .	148
Mercado perfecto de factores . . . . .	148
Mercado imperfecto de factores. . . . .	148
3.2.3 Enfoque valor económico. . . . .	154
Valor bruto . . . . .	155
Valor agregado. . . . .	156
3.3 EXCEDENTE PETROLERO . . . . .	156
3.3.1 Concepto de excedente . . . . .	159
3.3.2 Métodos de medición del excedente . . . . .	161
3.3.3 Indicadores primarios para el crudo mexicano. . . . .	169

## CAPITULO IV

SINDROME DE ECONOMIA PETROLERA Y PETROLIZACION DE LA ECONOMIA MEXICANA . . . . .	173
4.1 PETROLEO Y ECONOMIA . . . . .	179
4.1.1 Círculo virtuoso. . . . .	179
Efectos directos . . . . .	180
Efectos indirectos. . . . .	180
4.1.2 Círculo vicioso . . . . .	182
4.2 EL SINDROME PETROLERO. . . . .	184
4.2.1 Mecanismos de ajuste a corto plazo . . . . .	188
4.2.2 Implicaciones a largo plazo . . . . .	192
Relaciones sector público y privado. . . . .	193
Cambios en el mercado de trabajo . . . . .	196
Precios del petróleo y deuda pública . . . . .	197
Efectos no económicos . . . . .	198
4.3 PETROLIZACION DE LA ECONOMIA MEXICANA . . . . .	199
4.4 POLITICAS PREVENTIVAS . . . . .	204
4.4.1 Plataforma de producción petrolera . . . . .	208

4.4.2 Nivel y composición del gasto público . . . . .	209
4.4.3 Estructura y composición de las importaciones . . . . .	210

## CAPITULO V

EL NUEVO PERFIL DE EMPRESA PETROLERA ESTATAL . . . . .	213
5.1 EXIGENCIAS DE CAMBIO EN PEMEX . . . . .	223
5.2 OPCIONES DE POLITICA A LARGO PLAZO . . . . .	225
5.3 OPCIONES DE POLITICA A CORTO PLAZO . . . . .	232
5.3.1 Integración vertical . . . . .	233
5.4 SISTEMA PRECIOS DE TRANSFERENCIA . . . . .	235
5.4.1 Sistema de precios de transferencia . . . . .	237
Control administrativo . . . . .	241
Asignación de recursos . . . . .	242
Origen del método . . . . .	243
5.4.2 Modelos de precios de transferencia . . . . .	245
Costos Totales . . . . .	247
Costos Marginales . . . . .	248
Enfoque Bipartita . . . . .	250
Precios de Mercado . . . . .	252
Precios Negociados . . . . .	253
Precios Sombra . . . . .	254
5.5 DISTRIBUCION DE LA RENTA PETROLERA . . . . .	255
5.6 EVALUACION DEL DESEMPEÑO ECONOMICO Y ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL . . . . .	256

## CAPITULO VI

CONCLUSIONES . . . . .	261
6.1 CONCLUSIONES GENERALES . . . . .	263
6.2 CONCLUSIONES ESPECIFICAS . . . . .	266
6.2.1 Empresa pública . . . . .	266
6.2.2 Petróleos mexicanos . . . . .	273

6.2.3 Relaciones intra-industriales en PEMEX . . . . .	280
6.2.4 Política petrolera . . . . .	283
6.3 PERSPECTIVAS . . . . .	288
6.3.1 Ambito microeconómico . . . . .	293
6.3.2 Ambito macroeconómico . . . . .	289
6.4. CONSIDERACIONES FINALES . . . . .	296
BIBLIOGRAFIA . . . . .	303
ANEXO . . . . .	317

# PRESENTACION

La obra "Modernización del Estado y empresa pública. El caso de Petróleos Mexicanos", distinguida con el Premio INAP 1993, nos ofrece un valioso estudio de una entidad pública cuya importancia estratégica es indudable para las políticas de desarrollo económico y de compromiso social.

En las actuales circunstancias de internacionalización y de impulso interno a la modernización económica en México, este trabajo representa un aporte que contribuye a comprender la extremada complejidad de las dimensiones productivas, financieras y administrativas implicadas en la racionalización de PEMEX.

El autor identifica las razones, alcances y limitaciones de la crítica a la intervención económica del Estado especialmente a través de las empresas públicas. En ese contexto, analiza la situación de PEMEX en vinculación con el problema del desarrollo de México y con una correcta estructuración jerárquica de objetivos que le permitan cumplir con sus obligaciones de rentabilidad económica presente, competitividad internacional, aprovechamiento integral de un

recurso no renovable y con los fines de carácter social explícitamente asignados.

Con base en los logros, insuficiencias y potencialidades de una empresa pública como PEMEX y las características de una economía globalizada, el autor delinea el nuevo perfil de empresa petrolera estatal necesario para revalidar su carácter estratégico en el sector público mexicano.

El Instituto Nacional de Administración Pública, consciente de la utilidad teórica y práctica de este tipo de investigaciones, presenta con plena satisfacción este esfuerzo que, basado en un riguroso análisis, logra establecer las premisas de un nuevo modelo en la producción y organización de esta importante empresa pública.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C.

*Modernización del Estado y Empresa Pública. El Caso de Pemex. Premio INAP 1993*, de Benjamín García Páez, se terminó de imprimir en noviembre de 1994, por Fundación Litográfica, la edición en tiro de 750 ejemplares estuvo al cuidado de la Coordinación de Investigación y Documentación del INAP.