

37



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLÁN"

298115

## SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR

"ÁNALISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ASUNTOS DE GOBIERNO"

"LA MODERNIZACIÓN DEL SECTOR ENERGÍA EN LA ADMINISTRACIÓN PATRIMONIAL INMOBILIARIA DE PEMEX EXPLORACIÓN Y PRODUCCIÓN BAJO UN ENFOQUE DE POLÍTICA PÚBLICA"



## TRABAJO RECEPCIONAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS  
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
P R E S E N T A :  
JANET MONROY ROSAS

ASESOR: LIC. JOSÉ ENRIQUE BAILLERES HELGUERA



OCTUBRE 2001



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*Sueña lo que te atrevas a soñar, sé lo que quieras ser, vé donde quieras ir, ¡Vive!*  
*E. Bach*

*Este trabajo recepcional esta dedicado:*

A DIOS

Por darme tu bendición, permíame compartir esta vida y guiarme con tu luz en los momentos más difíciles.

A MIS PADRES

Quienes me dieron la vida y me han apoyado en todo momento. Este logro lo comparto con ustedes, papas. Con mucho cariño y amor.

A MI HIJA MARIA MONTSERRAT

Este logro te lo dedico a ti, Montse, por ser mi inspiración y motivo para seguir superandome.

Agradecimientos.

A mis hermanos: Perla, Juan Gabriel y Guadalupe

Les agradezco todo el apoyo incondicional y cariño que siempre me han brindado en todo momento.

Los quiero mucho.

A mis amigos: Alejandro, Gustavo, José Guadalupe,  
Miguel Angel y Raúl Carlos

Sus consejos y ayuda siempre fueron importantes en mi desarrollo personal y profesional. Gracias por todo, mis "grandes" amigos.

A mi esposo: Edgar Eduardo

Porque has formado parte importante de mi vida. Espero y te superes día a día.

## Agradecimientos.

A mi asesor: Lic. José Enrique Bailleres Helguera

Por el tiempo que amablemente me dedico para conseguir terminar este trabajo y por el apoyo que siempre me brindo. Gracias.

A mis maestros del "Seminario de Análisis de Políticas  
Publicas para Asuntos de Gobierno"

Su guía y consejos me permitieron enriquecer mis conocimientos. Gracias por compartir conmigo y mis compañeros sus experiencias profesionales y motivarnos a seguir estudiando.

A mis compañeros del Seminario

Considero que ha sido el mejor grupo de compañeros y amigos con los pude haber vivido esta etapa de mi vida. Gracias por todo y espero nuestra amistad perdure.

Agradecimientos.

Al Lic. José Manuel Lozaga de la Cueva

Por su motivación y empeño para superarme profesionalmente. Le agradezco infinitamente la oportunidad que me ha brindado al aprender de su experiencia.

Al Q.F.B. Gustavo Torres

Quiero agradecerle todo su apoyo y motivación para lograr esta meta en mi vida y porque me ha enseñado que la honestidad y el trabajo son parte del desarrollo del ser humano. Gracias.

# INDICE

## INTRODUCCION

|   |           |
|---|-----------|
| <b>CAPITULO I. MARCO TEORICO CONCEPTUAL</b>   | <b>1</b>  |
| <b>I.1. Conceptos Generales</b>   | <b>1</b>  |
| I.1.1. Estado   | 3         |
| I.1.2. Gobierno   | 3         |
| I.1.3. Administración Pública   | 4         |
| <b>I.2. La Reforma del Estado y la Modernización</b>  | <b>5</b>  |
| <b>I.3. El enfoque del Análisis de las Políticas Públicas</b>   | <b>14</b> |
| <b>I.4. El Sector de la Energía en México</b>   | <b>22</b> |
| <br>  |           |
| <b>CAPITULO II. PEMEX-EXPLORACION Y PRODUCCION Y LA MODERNIZACION DEL SECTOR ENERGIA EN MEXICO</b>                                    | <b>24</b> |
| <b>II.1. La creación de Petróleos Mexicanos (PEMEX): la conformación del Patrimonio Inmobiliario</b>                                  | <b>25</b> |
| <b>II.2. El Desarrollo y la Reestructuración de Petróleos Mexicanos</b>   | <b>28</b> |
| <b>II.3. Pemex-Exploración en el marco de la Modernización del Sector de la Energía</b>   | <b>35</b> |
| II.3.1. El Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía 1995-2000   | 35        |
| II.3.2. La nueva visión de la política petrolera  | 38        |
| <b>II.4. Actividades de Pemex-Exploración y Producción</b>  | <b>39</b> |
| <b>II.5. Objetivos de modernización de Pemex-Exploración y Producción</b>   | <b>40</b> |
| <br>  |           |
| <b>CAPITULO III. LA APLICACIÓN DE LA POLITICA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACION PATRIMONIAL INMOBILIARIA DE PEMEX-EXPLORACION</b> | <b>47</b> |
| <b>III.1. La Administración del Patrimonio Inmobiliario en Pemex-Exploración y Producción</b>   | <b>47</b> |
| III.1.1. El Patrimonio Federal  | 47        |
| III.1.2. La Administración Patrimonial Inmobiliaria en P.E.P.   | 51        |
| III.1.3. Funciones de la Unidad de Administración Patrimonial de P.E.P.   | 52        |
| <b>III.2. Análisis de la Política de Modernización de la Administración Patrimonial Inmobiliaria</b>                                  | <b>56</b> |
| III.2.1. Diagnostico y planteamiento del problema   | 58        |
| III.2.2. Inclusión en la Agenda   | 63        |
| III.2.3. Actores  | 66        |
| III.2.4. Diseño   | 69        |
| III.2.5. Implementación   | 76        |
| III.2.6. Evaluación   | 84        |
| <br>  |           |
| <b>CONCLUSIONES</b>   | <b>88</b> |
| <b>ANEXOS</b>   |           |
| <b>BIBLIOGRAFIA</b>   |           |

**INTRODUCCION**

En México, el Estado constitucionalmente tiene el dominio directo sobre los recursos naturales no renovables como el petróleo. Para ello ha constituido, desde 1938, la empresa pública "Petróleos Mexicanos (PEMEX)", encargada de manejar y administrar los recursos petroleros del país, llegando a ser una de las empresas públicas del Sector Energético más importante del desarrollo económico, político y social en el país.

En el tiempo transcurrido desde la Expropiación, la industria petrolera nacional ha crecido y se ha consolidado hasta convertir a nuestro país en el quinto productor de petróleo del mundo. El petróleo le ha dado a México productos energéticos, divisas e ingresos fiscales, así como ha procurado el desarrollo de las Entidades donde se encuentran sus principales reservas.

Los retos a los que se ha enfrentado PEMEX para colocarse a la vanguardia de las empresas petroleras del mundo la han obligado a modernizar su estructura de trabajo en cuatro organismos subsidiarios con carácter de empresas públicas, con mayor poder de decisión y autonomía de gestión en cada una de éstas para adecuar sus estructuras, abatir costos, agilizar y simplificar procedimientos, aprovechar al máximo los mercados, equilibrar y ampliar líneas de producción, administrar eficientemente los recursos tanto humanos como patrimoniales, todo para contar con una empresa más competitiva.

En el aspecto patrimonial y para llevar a cabo su misión de maximizar el aprovechamiento de los hidrocarburos, contribuir al desarrollo nacional y satisfacer con calidad las necesidades de sus clientes en materia de energéticos, ha adquirido diversos bienes inmuebles de carácter ejidal o particular en los cuales se encuentran las zonas petroleras, así como aquellas que permitan el desarrollo de sus actividades industriales y administrativas para el cumplimiento de sus funciones.

En este sentido, el Organismo Pemex-Exploración y Producción (P.E.P.) forma parte de esta nueva estructura y con los objetivos de administrar la exploración y explotación del petróleo, ha implementado diversos programas que permitan su desarrollo integral, sobre todo por los enormes rezagos que en administración patrimonial se tenían desde su creación, viéndose envuelta en índices de ineficacia e ineficiencia en la administración de los bienes que integran su patrimonio.

Por lo que, en el presente trabajo denominado "La modernización del sector energía en la administración patrimonial inmobiliaria de Pemex-Exploración y Producción bajo un enfoque de política pública", se tiene como objetivo general analizar el proceso de modernización del área patrimonial de Pemex Exploración y Producción (1996-2000) como parte de la política de desarrollo y reestructuración del sector de la energía 1995-2000 en México, para la optimización de sus recursos financieros e inmobiliarios, así como para la solución de los problemas generados en materia social, que permita una administración eficaz y eficiente en el ramo patrimonial.

Se parte de la hipótesis de que la modernización en los mecanismos de administración en el área patrimonial de P.E.P., a través del diseño e implementación de programas de consolidación patrimonial y desincorporación, son un elemento necesario para actualizar los recursos patrimoniales y financieros y transparentar su manejo, obtener una imagen positiva y apoyar la incorporación de nuevos proyectos de inversión, repercutiendo en un mayor beneficio para la sociedad en general.

Por lo tanto, se persiguen los siguientes objetivos específicos: analizar a la Reforma del Estado como un proceso de cambio en la administración pública que permita incorporar las nuevas exigencias de la sociedad en busca de satisfacer sus necesidades. Exponer como la modernización permite cambiar viejos sistemas de hacer las cosas, por otro que eficiente la administración pública. Exponer la importancia del sector energético como parte integrante de la administración pública paraestatal, en el desarrollo económico del estado. Explicar los procesos de cambio de Pemex para modernizar sus estructuras organizativas y operativas. Definir los objetivos de modernización de P.E.P. para cumplir con sus objetivos de exploración y explotación de los hidrocarburos. Analizar la política de modernización de la administración patrimonial inmobiliaria desde un enfoque de análisis de políticas basado en la metodología de elaboración de las políticas que permitan definir el proceso de modernización, los errores encontrados y las formas en que se pueden atender.

Este trabajo recepcional pretende aplicar los conocimientos adquiridos en el Seminario de Análisis de Políticas Publicas para Asuntos de Gobierno en política de modernización de la administración publica paraestatal en el ramo energético y en el caso específico de Pemex-Exploracion y Producción y la administración de su patrimonio inmobiliario.

Por lo que, el presente trabajo se encuentra distribuido en los siguientes capítulos:

En el primer capítulo se plantean las definiciones del Estado, Gobierno y Administración para poder contextualizar a la Reforma del Estado y la modernización en su administración paraestatal como un proceso de mejorar el desempeño de su aparato administrativo. Cabe señalar que no se pretende argumentar en forma extensa la Reforma del Estado en sus múltiples acepciones, sino a la modernización de la administración pública como parte de está. Además de definir lo que fundamenta al sector energía en México como promotor del desarrollo de la sociedad en general.

En el segundo capítulo se abordan los antecedentes de la creación de Petróleos Mexicanos y como se conformó su patrimonio inmobiliario, atendiendo a sus propósitos de administrar los recursos petroleros de México. Su modernización forma parte importante en este capítulo al plantear la primera fase de su reestructuración y la segunda como la de modernizar su estructura operativa para

obtener un mayor beneficio hacia dentro y fuera de la empresa. Igualmente se definen las funciones de P.E.P. para situar la administración de su patrimonio y los objetivos de modernización.

Y por último, en el tercer capítulo se analiza a la política de modernización de la administración del patrimonio inmobiliario de P.E.P., desde el enfoque del análisis de políticas públicas, usando el método de elaboración de éstas. En este método se desglosa el planteamiento del problema, su inclusión en la agenda, el diseño y la implementación, los actores que participan así como los indicadores de evaluación que se consideran mas apropiados para este tipo de política.

CAPITULO I.  
MARCO TEORICO CONCEPTUAL

I.1. Conceptos Generales

I.1.1. Estado

Aunque existen diferentes teorías y definiciones en torno al Estado, para este trabajo en particular se tratará de definir con los elementos necesarios para contextualizar la modernización en la Reforma del Estado.

Según Wilburg Jiménez Castro, el Estado:

"Es una y la primera persona jurídica, y como tal, sujeto de derechos y deberes, es una corporación ordenada y organizada política, jurídica y administrativamente. Personifica a la comunidad humana que constituye la nación, la cual está asentada en un territorio propio y determinado. Es poseedor el Estado de un poder originario y jerarquizado, el cual utiliza para gobernar al pueblo, como institución anticonflictiva entre los diversos grupos sociales de la comunidad, para ejercer la soberanía nacional y para hacer que prevalezca el interés general sobre los particulares con lo cual satisface el propósito de origen y de su finalidad sociales."<sup>1</sup>

Sus elementos esenciales son el pueblo, territorio y gobierno.

Como primera persona jurídica, el Estado es la expresión de la voluntad política de la sociedad, es la organización política cuyo papel frente a la sociedad es de oposición

---

<sup>1</sup> Jiménez Castro, Wilburg, *Administración para el Desarrollo Integral*, México, F.C.E., 2ª Edición, 1975, pp. 151-152.

y el de la sociedad de demandante, expresándole la forma en que debe gobernar para satisfacer las necesidades públicas.

Para Antonio Bayona <sup>2</sup> el Estado tiene tres formas esenciales:

1. Toda unidad política organizada independientemente de su momento histórico y características de tal forma que se puede hablar del Estado Griego o del Estado Mexicano.
2. La Organización Política que nace en el Occidente de Europa, llamado Estado Moderno.
3. La Organización que reúne ciertos requisitos de orden formal o espiritual.

En el caso del Estado Moderno, este realiza las siguientes cinco funciones en su marco de actuación: <sup>3</sup>

1. Servicio exterior: manifiesta y preserva su sentido de individualidad frente a otros Estados.
2. Defensa de la Soberanía: pretende la conservación de la libertad para autodeterminarse como estado soberano.
3. Hacienda: para reservar su autonomía, el Estado requiere de medios materiales y financieros para desarrollar sus demás funciones.

---

<sup>2</sup> Bayona, Antonio, en Martínez Silva, Mario (Coord.), *Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública*, México, CNCPyAP, 1ª Edición, Tomo I, 1980, p. 532.

<sup>3</sup> Guerrero, Omar, *El Estado y la Administración Pública en México*, México, INAP, México, 1989, p. 45.

4. Justicia: debido a que el individuo y las clases, por sus discordias y conflictos son incapaces de armonizarse, toca al Estado la ejecución del derecho.
5. De lo interior: tiene como objeto hacer que el individuo y las clases cooperen entre sí para conseguir que la sociedad desarrolle sus elementos constitutivos y con eso realice su propia vida.

En México, el Estado Moderno aplica las 5 funciones a través de su aparato gubernamental centralizado y paraestatal; por lo que se considera importante tomar esta definición para la aplicación del trabajo.

Siendo el Estado la voluntad política, su actuación se realiza a través del Gobierno.

### **I.1.2. Gobierno**

El Gobierno es la actuación del Estado Moderno, representado a través de un sistema ramificado de controles políticos, administrativos y judiciales. <sup>4</sup>

Y es que debido a que en ninguna sociedad las normas en las que se funda el desenvolvimiento de las relaciones sociales son una adaptación espontánea, es necesario que exista un órgano que tenga la tarea de imponer reglas y tomar decisiones: el Gobierno.

---

<sup>4</sup> Sánchez González, José Juan, *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, México, INAP, 1ª Edición, 1998, México, p. 32.

Para José Juan Sánchez González:

"Puede afirmarse que el Gobierno es el conjunto de instituciones públicas que funcionan como el aparato a través del cual el Estado ejerce su poder sobre la sociedad y, asimismo, hace manifiesta la soberanía de la nación frente a otras naciones. La acción del gobierno se hace palpable en las leyes, reglamentos, decretos y órdenes que van encaminadas a darle cumplimiento a los mandatos constitucionales."<sup>5</sup>

El Gobierno, integrado por un conjunto de instituciones públicas, está en la cúspide del poder mediante las cuales ejerce su poder sobre la sociedad estableciendo, además, la autoridad encargada de dirigir la forma de gobernar.

En el Estado Moderno se identifica como el poder ejecutivo, cuya obligación es conocer las demandas de la sociedad y vincularse con ella, a través de sus instrumentos para proveerla de satisfactores.

### **1.1.3. Administración pública**

Los instrumentos a través de los cuales el Gobierno proporciona a la sociedad de bienes y servicios además de ejecutar sus acciones, es la Administración Pública.

Nos dice el siguiente autor:

"La Administración Pública es el ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad y mediante la ramificación de sus ministerios, Secretarías de Estado, Organismos Descentralizados, Concesiones y Fideicomisos, da un contenido político y administrativo al Estado político para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad."<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> *Idem*, p. 33.

<sup>6</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, El Gobierno en Acción, en Sánchez González, José Juan, *Idem*, p. 34.

Se define como el gobierno en acción y el enlace con la sociedad, integrándose del aparato de funcionarios que en sus diferentes dependencias tienen la tarea de colaborar en el funcionamiento de los servicios públicos, dando cumplimiento a la decisión del gobierno, a la política pública y a la voluntad del Estado.

La finalidad del gobierno es que los servicios públicos se realicen eficientemente y estén de acuerdo con las necesidades de la población de la mejor manera.

Con estas definiciones se puede concretar que el Estado y su aparato gubernamental han tenido un desarrollo constante en la satisfacción de las necesidades de la sociedad. Pero esta sociedad también ha cambiado y en múltiples ocasiones ha exigido al Estado cambiar la forma en que hace las cosas, modernizarse, para estar en condiciones de realizar sus fines. El término utilizado ha sido la Reforma del Estado.

## **1.2. La Reforma del Estado y la Modernización**

El término "Reforma del Estado" es utilizado para describir un sinnúmero de transformaciones. En la consideración de Juan Rebolledo: "La Reforma del Estado, en su versión más sencilla, es el cambio de criterios con los que el Estado opera en el gobierno de los asuntos públicos. De un criterio paternalista, patrimonialista, cerrado,

protagónico, a otro de autonomías corresponsables, regulado, abierto y no discrecional.”<sup>7</sup>

Por lo cual, se puede considerar que la Reforma que se ha planteado al Estado, es principalmente por la incapacidad que, ante una sociedad más plural y participativa, lo impulsó a transformarse en un Estado ágil y eficiente, un Estado Promotor del desarrollo y en donde la opinión de la población para atender sus necesidades sea origen de las políticas públicas.

A decir del mismo autor:

“El fenómeno central que unifica la atención de la reforma del Estado es el encuentro con el creciente pluralismo en todos los ámbitos de la vida en México. Es claro que la nueva vía tendría que reconocer, a la creciente diversidad y complejidad social.”<sup>8</sup>

Este pluralismo social, aunado al aparato estatal originado como parte del Estado Paternalista, provocaron que el Estado Mexicano mermara su capacidad para atender sus responsabilidades fundamentales y generara su propio interés autónomo y sus propias demandas de recursos al suplir la participación de la sociedad civil en las decisiones y el establecimiento de prioridades en la agenda. Circunstancias que han hecho que uno de los aspectos fundamentales para la Reforma sea promover prácticas adecuadas de Gobierno, sólidas para operar y dirigir el cambio. “La Administración

---

<sup>7</sup> Rebolledo Gout, Juan, *La Reforma del Estado*, México, F.C.E., 1ª Edición, 1993, p. 39.

<sup>8</sup> *Idem.*, p. 19.

Pública deber ser entonces eficiente, capacitada y organizada para cumplir con el propósito de mejorar las condiciones de vida de la población.”<sup>9</sup>

En México los antecedentes que originaron plantear la Reforma del Estado, señalan que después de la Revolución Mexicana, el Estado se encontró con un país desarticulado geográficamente, con un grave problema financiero y con muchos problemas agrarios. Ante esta situación la tarea fue construir una estructura social y económica que fuese el eje y promotor del desarrollo nacional, construyendo la base social que le permitiera ser el punto de conjunción de interés privado y de interés colectivo y, por otra parte, convertirse en el núcleo del proceso de acumulación e industrialización del país.

Las tareas públicas de instrumentación de programas y estrategias de regulación económica, la satisfacción de las demandas de la población rural y urbana en materia social, así como la transformación política donde la participación estatal se daba porque el mismo era actor y ejecutor de las alianzas políticas, se encararon con un “nacionalismo” que se manifestaba en el control gubernamental de las actividades económicas de mayor impacto en el crecimiento, donde lo importante era mantener los equilibrios económicos, políticos y sociales, empujando a que la administración pública adquiriera características, estructuras y formas de organización más complejas, en términos de “tamaño” y funciones.

---

<sup>9</sup> Sánchez González, José Juan, *Op. cit.*, p. 35.

El sector paraestatal se diversificó y el número de empresas públicas creció aceleradamente. A ese crecimiento contribuyeron las necesidades del mercado interno y la creciente demanda de bienes y servicios por una parte y por la otra, la incapacidad económica, técnica y de vocación capitalista de la burguesía.

|                                       | 1982        | 1983        | 1984        | 1985       | 1986       | 1987       | 1988       | 1989       | 1990       |
|---------------------------------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Organismos descentralizados           | 102         | 97          | 95          | 96         | 94         | 94         | 89         | 88         | 82         |
| Empresas de participación mayoritaria | 744         | 700         | 703         | 629        | 528        | 437        | 252        | 229        | 147        |
| Fideicomisos públicos                 | 231         | 199         | 173         | 147        | 108        | 83         | 71         | 62         | 51         |
| Empresas de participación minoritaria | 78          | 78          | 78          | 69         | 7          | 3          | 0          | 0          | 0          |
| <b>Total</b>                          | <b>1155</b> | <b>1074</b> | <b>1049</b> | <b>941</b> | <b>737</b> | <b>617</b> | <b>412</b> | <b>379</b> | <b>280</b> |

FUENTE: "Primer Informe de Gobierno, 1989", Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en Espinoza Valle, Víctor Alejandro, *Reforma del Estado y Empleo Público*, México, INAP, 1992, p. 44.

Se originó que la intervención vía empresa pública fuera una estrategia para impulsar el desarrollo económico del país y satisfacer las demandas de la población.

Bajo esta lógica, la administración pública fue importante no sólo por su papel en el ejercicio del control del estado sobre la sociedad o como ejecutora de los programas de asistencia social, sino también y de manera fundamental porque logró constituir el espacio de incidencia en términos económicos, de la acción estatal y el interés individual y colectivo.

Sin embargo, entre la segunda mitad de los setenta y ochenta, México vivió en condiciones de crisis, sobre el endeudamiento externo, el agotamiento de los recursos públicos y la sobrecarga de la administración pública.<sup>10</sup>

Desde estos años, el Estado se propuso llevar a cabo dicho proyecto de reforma en las esferas económica, electoral y administrativa.

Los años ochentas fueron de movilización, lucha y participación; el agotamiento de la economía cerrada basada en los productos petrolíferos llegaban al límite de su eficacia. El intervencionismo estatal, recalcado años atrás a través de un Estado Benefactor, se convierte en un mal público aunado a un estancamiento económico y una sociedad cada vez mas participativa. "La dinámica interventora llegó a su fin con la crisis de 1982, caracterizada por graves desajustes en el lado de la oferta, así el Estado Mexicano optó por una política de reordenación económica y cambio estructural."<sup>11</sup>

En los años 90's la Reforma se orientó a introducir cambios en la vida institucional del país. La estrategia fue motivar al cambio y a la modernización para estimular el crecimiento económico y con ello atacar los grandes rezagos sociales. Se propuso una reforma para mejorar la capacidad de respuesta de las instituciones al reto económico y social.

---

<sup>10</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, "Condiciones, tiempos y procesos de la Reforma del Estado Mexicano" en *Revista de Administración Pública (RAP)*, México, INAP, No. 100, pp. 97-99.

<sup>11</sup> Esta política se basaba en un programa de ajustes que permitiese la productividad, competitividad, vía reducción de costos, de producción, reducción del déficit estatal y de la inflación, entre otras. Espinoza del Valle, V. Alejandro; *Reforma del Estado y Empleo Público*, México, INAP, 1993, p. 42.

María Guadalupe Huerta Muro lo refiere así:

"En la última década (90's), la modernización y la reestructuración de las funciones de la administración pública, se enmarcaron dentro una nueva ideología: el liberalismo social, cuya tesis central era la de alcanzar un desarrollo económico viable, en el que debería de existir una clara complementariedad entre el quehacer público y el privado, proponía que para superar la crisis y generar un desarrollo social equitativo se requería un estado reformado y eficiente".<sup>12</sup>

Era necesario nuevas formas de actuación, con una modernización de la administración pública cuya orientación se basará en el logro de objetivos y en la oferta de satisfactores para los reclamos sociales.

La modernización de la administración pública, como parte de la reforma del estado, implicaba aspectos desde su redimensionamiento, su administración vía empresas pública y el planteamiento de su eficacia.

A decir de estas consideraciones, Michel Crozier nos dice: "con la crisis del Estado Benefactor se han buscado nuevas formas de organizar el quehacer del Estado. Esto ha suscitado una readecuación de las funciones, los objetivos y las formas de operación de la administración pública, y ha sido entendido como la adecuación y ajuste que hace el Estado para que el flujo de acciones predominantes en la sociedad tenga coherencia y organización necesarias."<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Huerta Moreno, Ma. Guadalupe; "La Reforma del Estado y la transformación de la Administración Pública", en la *Revista Gestión y Estrategia*, Edición Internet, No. 14, Julio-Diciembre 1998.

<sup>13</sup> Crozier, Michel. *Estado Modesto, Estado Moderno*, México, F.C.E., 1989, p. 45.

De este modo, se considera que la modernización de la Administración Pública tuvo su objetivo en elevar sus niveles de eficacia y eficiencia reflejados en su actuación, mejorando su productividad y su desarrollo administrativo, conduciendo a un mayor beneficio social.

### La Modernización

La instauración de ideas reformistas trajo consigo ideas de reforma en las esferas electorales, económicas y sociales. La modernización se plasmó como una necesidad de la administración pública para atender a la creciente demanda social y de superación a la crisis social, económica y política que sufre la época actual.<sup>14</sup>

La modernización en sí, según Eidenstadt, "... se centra en el hecho de que el problema mayor que debe enfrentar la sociedad en [modernización] es la necesidad de establecer una estructura institucional capaz de absorber continuamente los diversos cambios sociales".<sup>15</sup>

Por tanto se define como un cambio en las estructuras institucionales que permitan mejorar su desempeño en el ámbito que les corresponde, asumiendo los gobiernos una actitud que tienda al desarrollo integral de las políticas públicas que tienen a su cargo.

---

<sup>14</sup> Guerrero Orozco, Omar; *El Estado en la Era de la Modernización*, Edit. Plaza y Valdéz, México, 1992, pág. 7.

<sup>15</sup> S.N. Eisenstadt; *Modernización: movimiento de protesta y cambio social*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1972, pág. 7.

La modernización, como proceso global, atañe a todas las sociedades contemporáneas y encierra aspectos específicos como los son la modernización social, económica y política. Y refiere a que en las organizaciones públicas, con una estrecha vinculación con la sociedad, se les exija:

- ✓ Orientar más de cerca de los resultados en términos de eficiencia, eficacia y calidad.
- ✓ Reemplazar las estructuras organizacionales altamente centralizadas por otras descentralizadas en que la decisión, el manejo de los recursos y la prestación de servicios sea más cercana al punto de prestación.
- ✓ Proveer espacios para la retroalimentación por parte de usuarios, ciudadanos y grupos de interés. Flexibilidad para explorar alternativas en la provisión directa al público.
- ✓ Nuevas políticas de personal, con mayor flexibilidad y una profesionalización, evaluación y movilización vinculadas integralmente.
- ✓ Uso de mecanismos para mejorar aspectos tales como el desempeño en la concesión y la creación de modalidades innovadoras adecuadas a la lógica del mercado.
- ✓ Incentivos para mejorar el desempeño.
- ✓ Fortalecer la capacidad para responder a cambios rápidos, a intereses diversos y a la indispensable flexibilidad, dando soluciones de finales abierto.
- ✓ Desplazar los mecanismos de control y disciplina hacia organizaciones cívicas.
- ✓ Desarrollar las actividades de evaluación y analizar la conexión: decisión-resultado-impacto.

Por tal, la modernización en el área administrativa, se define como "el proceso de cambio a través del cual los organismos públicos incorporan nuevas formas de organización, tecnologías físicas y sociales y comportamiento que les permitan alcanzar nuevos objetivos de una manera más adecuada." <sup>16</sup>

En este proceso se deben de incluir cambios normativos y operativos, reformularse estructuras, funciones y sobre todo procesos de trabajo, actitudes y compromiso de los funcionarios.

De este manera, se puede concebir que la modernización es un proceso permanente y deliberado de cambio de la Administración Pública para perfeccionar su estructura, sistemas de trabajo y su personal, haciendo uso de los elementos tecnológicos, con el propósito de cumplir eficientemente con los objetivos y fines asignados al Estado.

Por ello, la modernización administrativa se define como la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logren la coherencia y organización necesarias. <sup>17</sup>

La administración pública mexicana ha definido esta modernización, a través de diversos documentos como lo son: Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Programa

---

<sup>16</sup> Martínez Silva, Mario (Coord.); *Diccionario de Política y Administración Pública*, Colegio Nacional de Licenciados en Ciencias Políticas y Admón. Pública, México, p. 154.

<sup>17</sup> Pardo, María del Carmen; *La modernización administrativa en México*, México, INAP, 1ª Ed., p. 17.

de Modernización de la Administración Pública Federal a nivel nacional y el Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector Energético a nivel sectorial.

Así, las transformaciones que anteriormente se han descrito con respecto al Estado y su modernización, han llevado a buscar nuevas y más cercanas relaciones entre sociedad y gobierno que permitan obtener confianza y credibilidad hacia las instituciones públicas.

### **1.3. El enfoque del Análisis de las Políticas Públicas**

Con la crisis del Estado Benefactor que surgió después de la Segunda Guerra Mundial y los problemas sociales y económicos que se vivían hasta los años 80's; se hizo palpable una reestructuración y organización de los programas gubernamentales, enfocándolos a un mayor cuidado en el uso de los recursos y a una mayor atención de los problemas mas agremiantes de la sociedad.

El concepto de Políticas Públicas, desarrollado desde 1951 en los Estados Unidos con los planteamientos hechos por Harold Lasswell, empieza a tomar relevancia en las acciones del Gobierno, planteando reconocer la nueva relación entre sociedad y gobierno, así como la renovación de los ámbitos público y privado.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Montes de Oca Malvaez, Juan; *Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno. Modulo I*, UNAM Campus Acatlán, Agosto de 2000. p. 28 (Material en proceso de publicación).

La Política Pública se puede definir como una herramienta de la administración pública para operar las decisiones del gobierno, "es el hacer o no hacer del gobierno" <sup>19</sup> teniendo como fin el de perfeccionar las actividades gubernamentales para que sirvan con mayor intensidad a los ideales colectivos. Surge de la necesidad de canalizar conflictos y demandas establecidas por la acción colectiva. Se le identifica a través de los actos o no actos de una autoridad pública referente a un problema.

Tomás Dye la define, "como cualquier decisión o elección gubernamental incluyendo la de no actuar. Es la descripción y explicación de las causas y consecuencias de las acciones del gobierno." <sup>20</sup>

En dicha decisión o acción gubernamental convergen distintas teorías, métodos y técnicas que ayudan a manejar la información para dicha decisión. Considerándose una "tecnología de gobierno".

Las políticas públicas cuentan con las siguientes etapas en su elaboración:

- ✓ Análisis del problema, en esta etapa el gobierno reconoce el problema, incorporándose a la agenda de gobierno, analizándose como se va a enfrentar el problema. "Un problema entra a la agenda cuando se valora el grado de apoyo que

---

<sup>19</sup> Ruiz Sánchez, Carlos; *Manual de Elaboración de Políticas Públicas*, México, Edit. Plaza y Valdéz, México, p. 13.

<sup>20</sup> Citado por Montes de Oca Malvaez, *Op. cit.*, p. 32.

el tema, asunto o cuestión pueda recabar, su nivel de impacto sobre la realidad, la viabilidad de la solución anticipada o previsible.”<sup>21</sup>

- ✓ Diseño y formulación, esta etapa se refiere al uso de la información con que se cuenta para el análisis del problema, aunque en algunas ocasiones esta información puede llegar a ser escasa. El mismo autor nos dice al respecto: “Es necesario plantear las alternativas de acción y las consecuencias de las mismas, por lo que es indispensable hacerse llegar de el mayor número de información posible.”<sup>22</sup>
- ✓ Implementación, esta etapa puede resultar la más difícil de todas, puesto que analizado el problema y diseñado el programa de acción puede llegar a ser un reto la implementación por la capacidad que tengan los órganos de Gobierno a quien corresponde la ejecución, los recursos con los que se cuenten, las Relaciones Intergubernamentales y hasta la corrupción que se puede presentar. Aquí se resuelven las expectativas de una política previamente formulada, endiente a la solución del problema.<sup>23</sup>
- ✓ Evaluación, en esta etapa se confrontan los objetivos con los resultados de la política, en muchos casos la evaluación puede llegar a ser en base a los insumos y no a los resultados,<sup>24</sup> o cualitativa en vez de cuantitativa. Se deben de precisar los indicadores para la evaluación.

---

<sup>21</sup> Soubirats, Joan, “Definición del problema, relevancia pública y formación de la agenda de actuación”, en *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, INAP, 1983, p. 56.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 54.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 110.

<sup>24</sup> Cfr. Giandomenico, Majone, “Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas”, en *Nuevas Lecturas de Política y Gobierno*, México, F.C.E.-CNCPyAP.

Para entender las causas y consecuencias de las acciones gubernamentales existen cuatro modelos de políticas públicas: 1) modelo racional, cuya propuesta es mejorar la toma de decisiones a partir de un análisis comprensivo y cuantitativo de los actores que afectan la decisión. Se considera un curso de acción eficiente para la realización de los objetivos perseguidos. 2) el modelo incremental, cuyo enfoque proporciona, en base a la acumulación de conocimientos y experiencias de políticas establecidas para resolver los problemas que se vayan resolviendo en dichas políticas. 3) el modelo mixed scanning, en este se recurre a elementos racionalistas e incrementalistas en la toma de decisiones. 4) el modelo organizacional, caracterizado como la acción escogida por un decisor racional unitario, con capacidad de control.

Cabe considerar que la decisión de modernizar la administración patrimonial en P.E.P. a efecto de maximizar el valor de los yacimientos de hidrocarburos adecuando nuevas formas de operación y modernizar su eficiencia operativa, se considera una política pública de tipo racional, puesto que es una decisión tomada por un decisor unitario como lo es la misma empresa, basado en un Plano Nacional de Desarrollo (como se mencionara en el Capítulo 3) y supervisada por su cabeza de sector que es la Secretaría de Energía, quienes después de haber examinado la información en un diagnóstico, buscan racionalmente maximizar valores y minimizar costos en la administración de los bienes inmuebles.

En las políticas públicas de tipo racional, convergen los denominados Actores, quienes son los afectados por la ejecución de las políticas, cuya característica principal

es su grado de organización entre ellos y la similitud de sus interés. Dichos actores se mueven en las denominadas Arenas o Escenarios.

Luis Aguilar Villanueva <sup>25</sup> establece dos momentos en el desarrollo de las políticas públicas: el primero pretendía hacer más inteligente el proceso de toma de decisión gubernamental, con la producción de conocimiento relevante y útil. El segundo pretende rescatar la naturaleza pública del proceso decisorio, esto es, que ante las circunstancias de las críticas al Estado Benefactor y el planteamiento de la Reforma del Estado, el análisis de políticas públicas intenta que los actos de gobierno recuperen el adjetivo de públicos por medio del respecto a la ley y el uso óptimo de los recursos escasos tanto económicos como políticos. Además de buscar que los beneficios que se obtengan de las obras y servicios estatales se distribuyan equilibradamente entre los diferentes grupos que conforman la sociedad.

Conforme a las actividades de la administración pública, el análisis de las políticas públicas nos permite utilizar y transformar la información para el análisis del problema, así como para el diseño y síntesis de nuevas alternativas de solución, buscando maximizar los resultados y minimizar los costos.

Para este mismo autor: "el análisis de políticas es una estrategia de solución de problemas o de realización de objetivos, que procede estrictamente según criterios

---

<sup>25</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., "Política Pública y gobierno del Estado", en *La Revista del Colegio*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Admón. Pública, Año II, No. 4, Octubre 1990, p 244-245.

racionales de eficiencia técnica y eficiencia económica, aunque aborde problemas públicos mal estructurados.”<sup>26</sup>

“El enfoque de políticas públicas permite analizar las decisiones de gobierno que pretenden resolver problemas específicos en un ambiente caracterizado por la contingencia, el riesgo y la incertidumbre.”<sup>27</sup>

Este enfoque, como proceso de investigación utiliza cuatro procedimientos analíticos donde la información se produce: descripción, predicción, evaluación y prescripción.<sup>28</sup>

Estos procedimientos corresponden a cuatro métodos analíticos. A continuación los mencionaremos relacionados, así como la diferencia que tiene entre sí en la relación temporal y en el tipo de preguntas que son capaces de responder.

1. Monitoreo (descripción), permite producir información sobre las causas pasadas de las policies, y se emplea después de que la acción ocurre. Las preguntas empleadas son ¿existe una policy y cómo tiene lugar?, ¿cuáles son las consecuencias esperadas?.
2. Pronostico (predicción), produce información sobre las consecuencias futuras de las policies y se usa antes de la acción escogida. Las preguntas empleadas son las mismas que las anteriores.

---

<sup>26</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., *La hechura de las Políticas*, México, Edit. Porrúa, 1992, pp. 44-45.

<sup>27</sup> Ruiz Sánchez, Carlos, en Montes de Oca Malvaez, *Op. cit.* p. 46.

<sup>28</sup> Vickers, Geoffrey, *The art of Judgement: A study of Policy Making (1965)*, pp. I-XI.

3. Evaluación, comprende la producción de información sobre el valor o utilidad del pasado y futuro de las políticas, se emplea normalmente después de que la acción ocurre y se refiere al pasado. La pregunta son ¿qué utilidad tiene una policy y de acuerdo a que valores?.
4. Recomendación (prescripción), que nos permite producir información sobre la probabilidad de que los cursos futuros de acción tengan consecuencias valorables, se usa antes de la acción y se refiere al futuro. La preguntas son ¿qué debería ser una policy?, ¿es tan factible como deseable?.

Además, como señala Geoffrey Vickers, existen dos métodos que no se pueden transportar con los anteriores y son:

1. Estructuración de problemas, en este se establece que para poder aplicar el análisis debe de existir un problema como una situación de conflicto, de prueba. Ayuda a especular sobre las soluciones.
2. Inferencia práctica, que permite encontrar conclusiones sobre el grado de solución de problemas.

Como elementos relevantes <sup>29</sup> presenta los siguientes puntos:

- ✓ Constituye un buen camino para plantearse la mejora en el funcionamiento y en las prestaciones de la Administración pública.

---

<sup>29</sup> Soubirats, Joan; *Op. cit.*, p. 17.

- ✓ La mayor fuerza reside en su necesaria contextualización, de tal manera que difícilmente podrán asumirse como "soluciones" de validez general aquellos elementos que se hallan detectado como positivos en particular.
- ✓ Su utilización resulta muy conveniente en el seguimiento de ciertas políticas públicas especialmente desde el punto de vista del gasto público y sobre las que se quiera tener información sobre los resultados que se consignent para valorar su continuidad o reestructuración.

Así, el enfoque de política pública nos permite visualizar y analizar la decisión del gobierno por modernizar sus acciones, sobre todo aquellas en las que se ve inmerso un gasto público. Por eso, considero que el análisis de las políticas públicas y sus etapas de elaboración aplicado al caso de estudio, o sea a la administración de los recursos inmobiliarios del Estado, nos permiten obtener resultados sobre el proceso de diagnóstico e integración de información para obtener mejores propuestas para la administración de estos.

Pretendo tomar los aspectos relevantes del enfoque de política pública a través de su hechura para entender el esquema mediante el cual ha trabajado el gobierno en el área de administración de bienes, obteniendo en un mediano plazo, indicadores confiables que le permitan tomar decisiones mas concretas sobre el desarrollo de su sector energético en el ramo petrolero y que originen una mayor utilidad y por supuesto, en la preservación de su recurso natural no renovable y mas valioso: el petróleo.

En este tenor el Estado ha dispuesto lo necesario para que la actividad petrolera se considere como estratégica en la generación de ingresos, considerándolo dentro de su Sector de la Energía Mexicano.

#### **I.4. El Sector de la Energía en México**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 27 y 28, consagra la facultad exclusiva de la Nación para la explotación de los hidrocarburos (Petróleos Mexicanos) y la prestación del servicio público de energía eléctrica (C.F.E. y Luz y Fuerza del Centro). Estas disposiciones tienen los fundamentos políticos, históricos y económicos sólidos, tendientes a constituir el sector de la energía en México, que sea el pilar fundamental del desarrollo nacional.

La función del Estado en el Sector de la Energía consiste en asegurar la explotación racional de los recursos energéticos del país, a través de la fijación de políticas y la conducción de los Organismos del Sector, por parte de la Secretaría de Energía. Esta función es indeclinable e irrenunciable y constituye una vía para hacer realidad el valor más importante de nuestra racionalidad: la soberanía. La manera en que el Estado ejerce la rectoría del sector ha evolucionado de un papel preponderantemente controlador a otro más normativo, regulador, promotor del empleo y de participación de los particulares en las áreas en que la ley la permite, buscando acrecentar la contribución del sector al desarrollo nacional.

En el caso de los hidrocarburos (nuestro caso de estudio) y específicamente en Petróleos Mexicanos, para alcanzar los objetivos de maximizar el valor económico y de alcanzar una posición competitiva a nivel mundial, se ha buscado con su modernización a partir de 1992, desincorporar las actividades que no contribuyen a la creación de valor o a mejorar la posición competitiva de la empresa y mejorar los mecanismos de administración de los recursos, la cual es una tarea igual de importante para esta modernización, sobre todo, considerando que son el activo que proporciona a la empresa de los insumos necesarios para sus actividades.

Las prioridades de este Organismo Público deben centrarse en las actividades estratégicas, que son críticas para su desarrollo. Su importancia y carácter estratégico han hecho que forme parte de la Agenda Institucional para su modernización, siendo evidente su inferencia en la economía mexicana y en la elevación del bienestar social.

**CAPITULO II.**  
**PEMEX-EXPLORACION Y PRODUCCION Y LA MODERNIZACIÓN DEL SECTOR**  
**ENERGÍA EN MEXICO**

Como se ha mencionado en el Capítulo I de este trabajo, el Sector de la Energía en México y Petróleos Mexicanos (PEMEX) como parte de ésta, se han constituido uno de los elementos básicos para el crecimiento económico de México.

Las contribuciones que ha dado al desarrollo son:

- Su incidencia en el desarrollo económico,
- La industrialización e instauración de nuevos polos de desarrollo, y
- Su compromiso para alcanzar objetivos políticos y satisfacer obligaciones sociales.

Estas contribuciones han sido resultado del desenvolvimiento que en años recientes ha tenido PEMEX como empresa pública y los profundos cambios en materia administrativa y operativa que ha adoptado.

Su fortalecimiento y su eficiencia operativa, además de apoyar en el crecimiento, permite alcanzar progresivamente estándares de calidad comparados con empresas a nivel internacional, cumplir la normatividad ecológica, así como participar en el financiamiento del desarrollo económico y fomentar programas de desarrollo social.

Por lo anterior expuesto es importante nombrar los elementos que han hecho que la modernización de la industria petrolera se considere parte de la agenda.

### **II.1. La creación de Petróleos Mexicanos (PEMEX): la conformación del Patrimonio Inmobiliario.**

A principios del siglo pasado, en México la exploración y explotación petrolera era deficiente. La falta de conocimiento sobre la vital importancia de los hidrocarburos, la falta de una legislación adecuada así como la de no contar con los recursos técnicos y económicos necesarios, llevaron a las grandes Compañías Petroleras inglesas y americanas a apoderarse de nuestro recurso energético: el petróleo.<sup>30</sup>

No es sino hasta el ascenso del Presidente Lázaro Cárdenas del Río que se plantea un cambio radical en el manejo de los recursos energéticos del país y que llevan a lo que sería la Expropiación Petrolera de 1938.

Los antecedentes de la expropiación se inicia con la lucha de los trabajadores petrolera por constituir un Sindicato legítimo, que les permitiera abogar por sus derechos y no vivir en condiciones miserables e insalubres.

---

<sup>30</sup> En ese entonces se establecieron las siguientes Compañías Petroleras en México: la Compañía Mexicana de Petróleo "El Aguila", S.A., Compañía Naviera de San Cristóbal, S.A., Compañía Naviera San Ricardo, S.A., Huasteca Petroleum Company, Sinclair Pierce Oil Company, Mexican Sinclair Petroleum Corporation, Stanford y Compañía Sucesores S. En C., Penn Mex Fuel Company, Richmond Petroleum Company de México, California Standar Oil Company of México, Compañía Petrolera el Agwi, S.A. , Compañía de Gas y Combustible Imperio, Consolited Oil Company of México, Compañía Mexicanas de Vapores San Antonio, S.A., Sablo Transportation Company, Clarita, S.A. y Cacalilao, S.A.

Sin embargo las Compañías Petroleras rechazaron el proyecto de "Contrato Colectivo de Aplicación General", originando pese la solicitud del Presidente Cárdenas de que las partes accedieran a arreglar sus controversias; una huelga de los trabajadores que paralizaría la economía mexicana al no haber abasto de combustibles o derivados del petróleo. Es así que el Sindicato ganaría la resolución en la cual se le obligaba a las Compañías Petroleras a pagar un incremento en los salarios y prestaciones adicionales. Sin embargo y al declararse estos en imposibilidad de hacerlo y atender lo estipulado por el Gobierno Federal, en la noche del 18 de Marzo de 1938 se expondría el "Decreto Expropiatorio", cuyas consideraciones fueron los siguientes enunciados:<sup>31</sup>

1. Que es del dominio público que las empresas petroleras que operaban en ese entonces en el país y que habían sido condenadas a implantar nuevas condiciones de trabajo por Grupo Número 7 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje del 18 de diciembre de 1937, expresando su negativa a acatar el laudo pronunciado, no obstante de haber sido reconocida por su constitucionalidad por la Suprema Corte de Justicia, aduciendo como razón de la negativa su incapacidad económica.
2. Que considerando que este hecho traería como consecuencia inevitable la suspensión total de actividades de la industria petrolera y que en estas circunstancias era urgente que el Poder Público interviniera con medidas adecuadas para impedir que se produjeran graves trastornos interiores que harían imposible la satisfacción

---

<sup>31</sup> Diario Oficial de la Federación, *Decreto Expropiatorio de 1938*, Cámara de Diputados, Edición Internet.

de necesidades colectivas y el abastecimiento de artículos de consumos necesario a todos los centros de población, debido a la consecuente paralización de los medios de transporte y de las industrias productoras así como para proveer a la defensa, conservación, desarrollo y aprovechamiento de la riqueza que contienen los yacimientos petrolíferos, y adoptar las medidas tendientes a impedir la consumación de daños que pudieran causarse a las propiedades en perjuicio de la colectividad, circunstancias todas estas para decretar la expropiación de los bienes destinados a la producción petrolera.

Con estas consideraciones el 18 de marzo de 1938 expropió a las Compañías Petroleras la maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, refinerías, tanques de almacenamiento, vías de edificios, oleoductos, refinerías, tanques de almacenamiento, vías de comunicación, carrostanque, estaciones de distribución, embarcaciones y todos los demás bienes muebles e inmuebles de propiedad de las Compañías Petroleras.<sup>32</sup>

Como consecuencia de este Decreto, el 7 de Junio se crea la Institución Pública "Petróleos Mexicanos", teniendo como objeto encargarse del manejo de los bienes muebles e inmuebles que por Decreto del 18 de marzo de 1938 se expropiaron a diversas empresas petroleras, gozando de las atribuciones necesarias para llevar a cabo su objeto, pudiendo efectuar todas las operaciones relacionadas con la industria

---

<sup>32</sup> Para mayor referencia ver Anexo 1. Decreto Expropiatorio a favor de Petróleos Mexicanos.

petrolera, como la exploración, explotación, refinación y almacenamiento y efectuar las operaciones de distribución de los productos relativos.<sup>33</sup>

Se le otorgo personalidad jurídica y patrimonio propios con los bienes originalmente expropiados y con los demás que en lo sucesivo adquiriera para fines de la industria petrolera.<sup>34</sup>

## **II.2. EL Desarrollo y la Reestructuración de Petróleos Mexicanos**

Después de la nacionalización que se dio en 1938, se fortaleció la conciencia y responsabilidad hacia la explotación y el uso de los recursos naturales, en especial los no renovables.

La industria petrolera comenzó a desarrollarse y fue a partir de 1973, cuando se hicieron los primeros descubrimientos importantes en el área mesozoica en los Estados de Tabasco y Chiapas, que la actividad petrolera experimentó un elevado y sostenido dinamismo que siendo superior al del resto de las actividades productivas del país, ha tenido una importancia creciente relacionada con el desarrollo económico y social del país.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Diario Oficial de la Federación, *Decreto que crea a la Institución Petróleos Mexicanos*, Artículo 1º, 20 de julio de 1938.

<sup>34</sup> *Idem.*, Art. 3º.

<sup>35</sup> Corredor, Jaime, *El petróleo*, México, Petróleos Mexicanos, 1998, pp. 20-25.

Sin embargo en la década de los 80's los desequilibrios macroeconómicos, la crisis de la deuda externa y el estancamiento productivo plantearon que las empresas públicas se habían desviado de sus objetivos de desarrollo y eficiencia económica.

El sector paraestatal, incluido PEMEX, se enfrentó a fuertes problemas operativos, siendo necesario, a través de diversos programas de modernización, elevar los estándares de competitividad y eficiencia económica que demandaban los mercados petroleros y financieros. Los propósitos planteados fueron:<sup>36</sup>

- ✓ Elevar la eficiencia general del sector público en términos productivos, financieros, administrativos, de recursos y de competitividad.
  
- ✓ Mejorar las formas de gestión, control y planeación de las actividades públicas, concentrando la acción estatal en tareas estratégicas de largo plazo y promotoras del cambio estructural.
  
- ✓ Apoyar los programas de saneamiento y fortalecimiento de las finanzas públicas por medios directos e indirectos tales como la venta de activos productivos o el sistema fiscal.

---

<sup>36</sup> García Paéz, Benjamín, *Modernización del Estado y Empresa Pública. El caso de Petróleos Mexicanos*, INAP, México, 1994, pp. 29-30.

**CAPITULO II**

**PEMEX-EXPLORACION Y PRODUCCION Y LA MODERNIZACION  
DEL SECTOR ENERGIA EN MEXICO**

---

Estos propósitos se vieron impulsados por diversos factores internos que se visualizaban en la necesidad de un cambio organizacional en Pemex que permitiese su mejor desempeño en la economía mexicana así como su participación en la modernización de la planta productiva nacional. La necesidad de solucionar una compleja y difícil problemática interna, partió del reconocimiento y evaluación de factores estructurales que afectan la eficiencia, competitividad y rentabilidad de la empresa, cuyos elementos predominantes eran: la baja productividad, el debilitamiento de la capacidad productiva, la reducción drástica de las inversiones, la insuficiente autonomía de gestión, la dificultad de abatir costos, el excesivo e injustificado crecimiento de personal, el obsoleto marco de relaciones laborales, una organización piramidal y centralizada y sistemas administrativos anacrónicos y deficientes.<sup>37</sup>

En el aspecto externo, la necesidad de responder a la adaptación en una nueva situación mundial de acelerados cambios en lo tecnológico, productivo y comercial, así como a una nueva concepción del desarrollo y a un nuevo orden económico internacional, sentaron las bases de su modernización.

El proteccionismo y el Estado propietario e interventor de la economía habían dejado de ser considerados como el instrumento más adecuado para promover el crecimiento. Se hablaría entonces de la globalización económica y se consideraría al

---

<sup>37</sup> Leos Chávez, Hector, "Límites y Riesgos estratégicos de la reestructuración de Pemex", en Jardon V., Juan (Coord.), *Planeación Energética y Empresa Pública* México, INAP, 1ª edición, pp. 288-289.

**CAPITULO II**

**PEMEX-EXPLORACION Y PRODUCCION Y LA MODERNIZACION  
DEL SECTOR ENERGIA EN MEXICO**

---

mundo entero como un mercado único y espacio común de acción para la producción y comercialización.<sup>38</sup>

Con estas circunstancias, entre 1988-1994 durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, PEMEX llevó a cabo diversos programas para mejorar sus controles administrativos, de gestión y eficiencia operativa. La más importante sería que por iniciativa presidencial, la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos se modifica para dar paso a La Nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, donde "PEMEX modifica su estructura organizacional a fin de descentralizar y agilizar sus operaciones, teniendo como fin sustituir una estructura de gran magnitud en torno a 4 líneas de negocios coordinadas por un Corporativo, encargado de la conducción estratégica de la empresa",<sup>39</sup> redimensionando su estructura mediante el diseño de esquemas organizativos de divisiones operativas especializadas e integradas por líneas de negocios y descentralizando y desconcentrando jerárquica y territorialmente las decisiones, funciones de apoyo y recursos.

En esta Nueva Ley Orgánica, además de reiterarse la exclusividad del Estado sobre la propiedad y explotación del petróleo, hidrocarburos y petroquímica básica se estableció que PEMEX y sus cuatro Organismos Subsidiarios, se enfocaron como

---

<sup>38</sup> Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., *El reto de la globalización para la industria mexicana. Alternativas para el futuro*, Ed. Diana, México, 1991, pp. 16-17.

<sup>39</sup> Secretaría de Energía, *Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía 1995-2000*, 12 de febrero de 1996, p. 12.

**CAPITULO II**

**PEMEX-EXPLORACION Y PRODUCCION Y LA MODERNIZACION  
DEL SECTOR ENERGIA EN MEXICO**

---

empresas de carácter industrial, técnico y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propio, <sup>40</sup> encargados de realizar las funciones operativas especializadas de la industria petrolera.

Conforme a los Artículos 2º y 3º de la Ley Orgánica, de dicha Ley Orgánica, estos Organismos tendrían las siguientes funciones:

1. PEMEX-Exploración y Producción, la exploración y explotación del petróleo y gas natural, su transporte, almacenamiento y comercialización.
2. PEMEX-Gas y Petroquímica Básica, las actividades de procesamiento del gas natural y líquidos, almacenamiento, transporte, distribución, así como la comercialización de estos hidrocarburos y demás derivados susceptibles de ser utilizados como materias primas industriales básicas.
3. PEMEX-Refinación, encargada de los procesos industriales de la refinación del petróleo crudo, así como del almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de petrolíferos y derivados.
4. PEMEX-Petroquímica, efectuar los procesos industriales petroquímicos de productos no básicos, así como de almacenamiento, distribución y comercialización.

Y PEMEX a nivel corporativo central se encargaría de la conducción y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria paraestatal, para

---

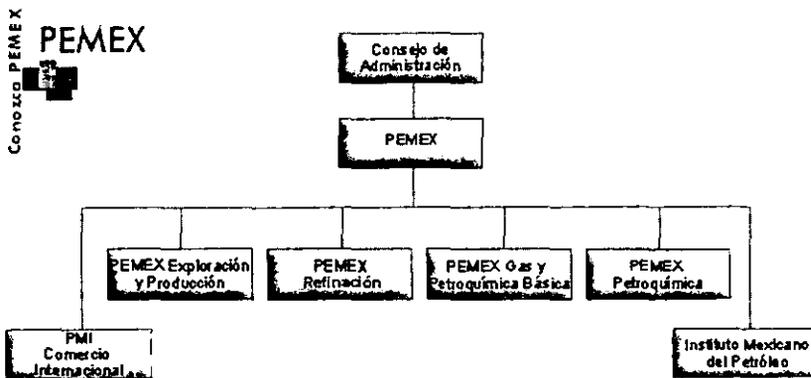
<sup>40</sup> *Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios*, Artículo 1º., México, Diario Oficial, 13 de Julio de 1992.

**CAPITULO II**

**PEMEX-EXPLORACION Y PRODUCCION Y LA MODERNIZACION  
DEL SECTOR ENERGIA EN MEXICO**

---

asegurar la integridad y unidad de acción de la empresa en conjunto.<sup>41</sup> En consecuencia, conserva las funciones básicas de dirección estratégica, como lo son: la planeación y presupuestación del conjunto de la industria; la formulación de los programas financieros de la industria y sistemas de supervisión, coordinación, control y desempeño de los organismos para optimizar su operación; convenir con el Sindicato el Contrato Colectivo del Trabajo y expedir el reglamento de Trabajo del personal de Confianza; y resolver discrepancias entre los organismos.<sup>42</sup> (Ver organigrama)



Fuente: <http://www.pemex.com>

Se consolidó el enfoque de líneas de negocios, prominencia de criterios económicos y de mercado, delimitación de responsabilidades sobre resultados y maximización del valor económico.

<sup>41</sup> *Idem.* pp. 18-19.

<sup>42</sup> *Idem.* p. 29.

**CAPITULO II**

**PEMEX-EXPLORACION Y PRODUCCION Y LA MODERNIZACION  
DEL SECTOR ENERGIA EN MEXICO**

---

Con este enfoque de Organismos Subsidiarios se dio el primer paso para la modernización de la industria petrolera a fin de que, como lo establece el modelo racional, basada en una decisión unilateral del ejecutivo federal con soporte de consenso del pueblo, se buscaría incorporar nuevas formas de operación a fin de maximizar la productividad de los yacimientos petroleros y maximizar los costos por producir y administrar los recursos mexicanos.

Todos estos factores crearon las bases necesarias de una nueva organización para que PEMEX pudiera ser una empresa más segura, eficiente, competitiva y que sus productos primarios y derivados fueran de mejor calidad, así como que la empresa respondiera a los requerimientos y exigencias del desarrollo económico y social del país.

Es por ello que se puso en práctica una estrategia de descentralización de funciones y toma de decisiones, por especialidad y territorialmente, así como la desconcentración de los recursos humanos y patrimoniales a los lugares geográficos donde más se requirieran y se pudiera optimizar su empleo. En este sentido, la administración del patrimonio fue distribuida a cada uno de los Organismos recién formados.

En conclusión y después de considerar los aspectos más importante de la reestructuración de PEMEX, cabe hacer la notación de que "...este tipo de empresa (que se plantea con la Nueva Ley Orgánica) no solamente garantiza el abasto

energético nacional, sino además, compartir y redistribuir sus beneficios a la comunidad vía impuestos, así como obras de infraestructura, generación de divisas y creación de empleos competitivos, como lo ha hecho bajo la supervisión del Estado”.

### **II.3. Pemex-Exploración y Producción en el marco de la Modernización del Sector de la Energía**

#### **II.3.1. El Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la energía 1995-2000.**<sup>43</sup>

En apego al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000,<sup>44</sup> se establece que: “Con estricto apego al marco constitucional y legal vigente, se harán cambios profundos en las empresas paraestatales del sector energético. Se fortalecerá la capacidad de respuesta estratégica y la eficiencia operativa de PEMEX y sus Organismos Subsidiarios para apoyar el crecimiento y la creación de empleos..., se deberá propiciar el uso racional y la conservación de los recursos y la asignación óptima de inversiones”, fundamentando de esta manera el Programa de Desarrollo y reestructuración del Sector de la Energía 1995-2000.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Este Programa fue aprobado mediante Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de Febrero de 1996.

<sup>44</sup> Poder Ejecutivo, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Apartado 5.7.4 Infraestructura e insumos básicos, p. 163-164.

<sup>45</sup> Este Programa fue aprobado mediante Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de Febrero de 1996.

Dicho programa tiene como objetivo general fortalecer al sector energético nacional, a fin de aumentar su aportación a un desarrollo económico y social vigoroso, sustentable y equitativo, garantizando la rectoría del Estado en la materia y, por esa vía, contribuir a crear un México más próspero y soberano.<sup>46</sup>

De este objetivo general, se desdoblan ocho objetivos específicos:<sup>47</sup>

1. Propiciar una expansión rápida y eficiente del sector, mediante el fortalecimiento de las empresas públicas que lo integran.
2. Contribuir a la competitividad global de la planta productiva, por medio de bienes y servicios con estándares de cobertura, calidad y precio comparables con los internacionales, cumpliendo con la normatividad en materia ambiental y de seguridad operativa.
3. Aprovechar la ventaja relativa de México en materia energética, sobre todo de hidrocarburos para mejorar el posicionamiento del país en los mercados internacionales.
4. Contribuir a un desarrollo regional más equilibrado.
5. Propiciar el adecuado desenvolvimiento de las empresas públicas del sector para que contribuyan a un desarrollo nacional en conjunto, bajo los siguientes principios:
  - Propiciar un régimen fiscal que a la vez que las conserve, no afecte su capacidad para desarrollarse.

---

<sup>46</sup> *Idem*, p. 278.

<sup>47</sup> *Idem*.

**CAPITULO II**

**PEMEX-EXPLORACION Y PRODUCCION Y LA MODERNIZACION  
DEL SECTOR ENERGIA EN MEXICO**

---

- Promover adecuaciones el marco normativo, en materia presupuestal, de vigilancia, control y autonomía de gestión.
  - Promover programas de reestructuración operativa, administrativa y financiera.
  - Mejorar la coordinación entre los Organismos.
6. Promover el ahorro y uso eficiente de energía, tanto en las entidades como de la planta productiva y de la sociedad.
7. Propiciar un mayor desarrollo de las actividades económicas directamente relacionada con el sector.
8. Mejorar las condiciones de trabajo de quienes laboran en el sector, mediante el impulso a la productividad.

Recobra interés, en esta ocasión, el objetivo específico No. 5, con el cual se da la pauta para introducir programas para la modernización y reestructuración operativa, administrativa y financiera, sobre todo para maximizar el valor económico de los yacimientos mexicanos de hidrocarburos y de los bienes que albergan estos yacimientos, asegurando el desarrollo y la contribución al crecimiento sostenido y sustentable de la economía y al bienestar social.

“De Pemex (en carácter corporativo), se requiere que fortalezca su capacidad de respuesta y eficiencia operativa”<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Secretaría de Energía, *Op. cit.*, p. 282.

Con estos antecedentes la idea cambiar una visión de la política petrolera, como una empresa con altos niveles de corrupción y mal manejo de los recursos, tanto humano como patrimoniales.

### **II.3.2. La nueva visión de la política petrolera**

Después de cambiar su estructura administrativa, Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, se dieron a la tarea de consolidar su modernización interna para elevar su nivel económico. Fue el manejo de los recursos, lo que cobro gran importancia en la aplicación de Nuevos Lineamientos para su correcta administración y aprovechamiento.

La estrategia para la reestructuración y desarrollo de la industria petrolera se orientó a conseguir la maximización del valor económico a largo plazo. Para ello, PEMEX debía ser transformado en una organización cada vez más moderna, integrada y eficiente, propiedad del Estado, en condiciones de competir internacionalmente.

La instrumentación de esta estrategia, suponía políticas y acciones orientadas principalmente a desarrollar las reservas de hidrocarburos a un ritmo mayor del actual, mejorar significativamente la eficiencia operativa en el conjunto de organismos, aumentar la eficiencia energética, el incremento de la productividad laboral, la optimización operativa del sistema y el pleno aprovechamiento de la innovación tecnológica. Así como continuar mejorando la calidad de los productos y servicios,

otorgar prioridad al cuidado del medio ambiente, fortalecer el cambio de cultura en todos los niveles del organismo y ampliar significativamente la capacidad de gestión autónoma de Pemex y de sus Organismos Subsidiarios, a través de una desregulación que elimine controles administrativos y requisitos, obsoletos en su relación con las autoridades gubernamentales y que, de manera oportuna y adecuada, revise y reforme la normatividad.<sup>49</sup>

Su modernización, sobre todo y como se analiza en esta ocasión, en el ámbito patrimonial, ha constituido un objetivo que nos permite visualizar como se deben de administrar los activos fijos cuando son propiedad del Estado, sobre todo cuando una empresa como PEMEX constituye una de las que mas generan utilidades para la atención de grandes problemas sociales, así como del desarrollo económico del país.

El propósito único era, y sigue siendo, asegurar su desarrollo y contribución acrecentada al crecimiento sostenido y sustentable de la economía y al bienestar social, de tal suerte que aparece como un objetivo instrumental para el desarrollo de México.

#### **II.4. Actividades de Pemex Exploración Producción**

Como mencionamos anteriormente, la modernización de Petróleos Mexicanos origino la creación de cuatro Organismos Subsidiarios, entre los que se encuentra Pemex Exploración y Producción, quien de acuerdo a la Ley Orgánica de Petróleos

---

<sup>49</sup> *Idem.*, pp. 330-331.

Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, tiene como actividades sustantivas la exploración y explotación del petróleo y el gas natural, además de la facultad de un manejo administrativo autónomo y responsable, y la competencia para decidir sobre los aspectos técnicos, financieros y funcionales.

Estas actividades sustantivas se orientan al aprovechamiento de las reservas petroleras de México, cuyo potencial permite que los costos de descubrimiento y desarrollo sean relativamente bajos comparados con los otros productos internacionales, y que la producción promedio de los pozos mexicanos sea superior a la media internacional. Estas circunstancias son las que sitúan a Pemex Exploración y Producción en un posición privilegiada a nivel mundial.

### **II.5. Objetivos de modernización de Pemex Exploración y Producción**

En congruencia con la modernización de PEMEX, los esfuerzos de P.E.P. durante 1995-2000 se enfocaron al objetivo de maximizar el valor económico de los yacimientos mexicanos de hidrocarburos, a través de cuatro ejes básicos de acción:<sup>50</sup>

#### **1. Aplicación eficiente de los recursos de inversión.**

Para asegurar la aplicación eficiente, los recursos de inversión, las acciones se orientarían a: lograr incrementos de la producción mediante su canalización al desarrollo y optimización de los campos de mayor rendimiento, en los que se

---

<sup>50</sup> Secretaría de Energía, *Op. cit.*, pp. 332-336.

**CAPITULO II**

**PEMEX-EXPLORACION Y PRODUCCION Y LA MODERNIZACION  
DEL SECTOR ENERGIA EN MEXICO**

---

concentran las oportunidades de generar valor económico, eliminar los estrangulamientos de operaciones existentes, integrar una cartera de proyectos de más alta calidad a través del estudio sistemático de los campos prioritarios y la evaluación de las alternativas tecnológicas de explotación, privilegiar la exploración destinada a delimitar reservas ya descubiertas, atender la exploración de frontera en nuevas áreas geológicas e incrementar la confiabilidad del sistema de producción, abatiendo los rezagos operativos existentes, sosteniendo niveles internacionalmente aceptados de protección ambiental y seguridad industrial e incorporando los criterios de confiabilidad del sistema en los proyectos de incremento de producción.

En este rubro, toma relevancia el hecho de que para asegurar un mayor desarrollo se jerarquizó estrictamente la cartera de proyectos de inversión de P.E.P., atendiendo los siguientes criterios:

- Concentrar la inversión en proyectos de alto rendimiento para incrementar la producción, con un enfoque integral de desarrollo de campos que incluye extracción primaria, recuperación secundaria, sistemas artificiales y optimización de instalaciones. Estos proyectos corresponden a los siguientes campos:

| Región Marina Noreste | Región Sur         | Región Norte |
|-----------------------|--------------------|--------------|
| Cantarell             | Samaria-Iride      | Poza Rica    |
| Abkatún-Pol-Chuc      | Jujo-Tecominoacan  | Chicontepec  |
| Ku                    | Giraldas           |              |
| Caan                  | Agave              |              |
| Ek-Balam              | Cunducan-Oxiacaque | Bacab        |
| Cactus-Nispero        |                    |              |

**CAPITULO II**

**PEMEX-EXPLORACION Y PRODUCCION Y LA MODERNIZACION  
DEL SECTOR ENERGIA EN MEXICO**

---

- Desarrollar la Cuenca de Burgos para producir volúmenes incrementales de gas no asociado.
- Realizar sólo proyectos importantes de incorporación de reservas, que son los siguientes:

| Región Marina Noreste  | Región Sur                | Región Norte |
|------------------------|---------------------------|--------------|
| Litoral Tabasco Marino | Litoral Tabasco Terrestre | Bacalao      |
| Campeche               | Julivá                    | Sardina      |
|                        | Comalcalco                | Cazones      |
|                        | Simojovel                 | Falcón       |
|                        | Macuspana                 | Camargo      |

- Asignar montos de inversión anuales constantes a los proyectos de evaluación de potencial.

Esta cartera incluye actividades a lo largo de toda la cadena de producción del Organismo, atendiendo a las necesidades de corto, mediano y largo plazo. Su integración obedece a una estrategia que comprende acciones complementaria de evaluación de potencial, incorporación de reservas, delimitación y caracterización de campos, recuperación secundaria y mejorada, sistemas artificiales de producción, administración integral de yacimientos, y mejoramiento de la confiabilidad de las operaciones, mediante acciones de mantenimiento, seguridad industrial, protección ambiental y ahorro de energía. Los proyectos de incorporación de reservas y evaluación de potencial permiten que, no obstante los mayores volúmenes de extracción previstos, se mantengan niveles importantes de reservas, que garanticen la seguridad energética de la Nación.

2. Modernizar la estructura organizativa.

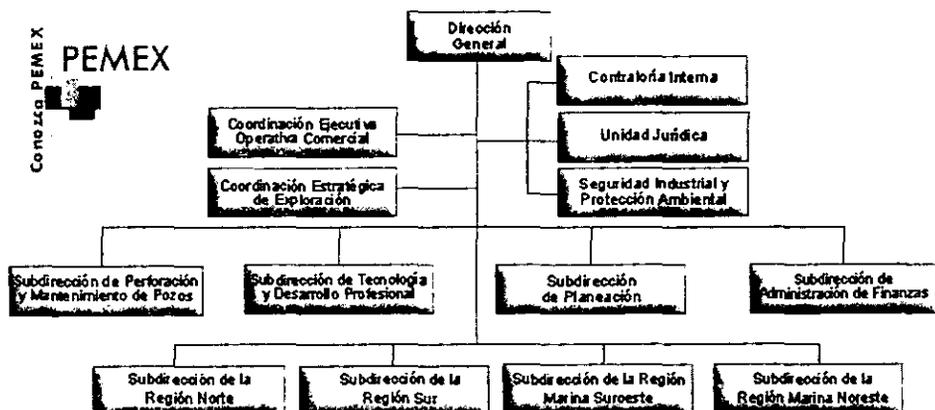
Para modernizar la estructura organizativa los criterios utilizados se aplicaron a la descentralización regional y de especialización operativa. Por una parte se integrarían unidades regionales que tengan la responsabilidad de autoridad integrales sobre la administración de los yacimientos y los resultados económicos de cada campo o cuenca petrolífera, así como la formulación y ejecución de los proyectos que le correspondan. Al mismo tiempo, las funciones de servicios corresponderían a unidades específicas, que contratarán con las unidades regionales, transparentando las relaciones de costos y resultados.

Con base en este programa se han implementado programas de estructuración de unidades especializadas en cada área. Cada una de éstas, con funciones definidas en base a los Programas Operativos Anuales (POA), acciones que permiten romper con esquemas tradicionales de trabajo e insertar nuevas formas de trabajo con la definición cuantitativa de objetivos y metas, y asignación de funciones para el cumplimiento de los objetivos.

En este sentido y aplicando la especialización operativa, la estructura organizacional de Pemex Exploración y Producción se constituye por una Dirección General, dos Coordinaciones Ejecutivas, cuatro Unidades, tres Subdirecciones a nivel Sede y cuatro Subdirecciones Regionales. En general, los órganos en Sede México tienen un carácter estratégico y normativo y las cuatro Subdirecciones Regionales: Norte Sur, Marina

**PEMEX-EXPLORACION Y PRODUCCION Y LA MODERNIZACION  
DEL SECTOR ENERGIA EN MEXICO**

Noreste y Marina Suroeste, son áreas de exploración y explotación de yacimientos, responsables de coordinar las actividades operativas propietarios de su activo para desarrollar estas funciones. (Ver organigrama)



Fuente: <http://www.pemex.com>

### 3. Reducción de las restricciones tecnológicas y de recursos.

Para llevar a cabo la reducción de las restricciones tecnológicas y de recursos humanos, se buscaría: Identificar los desarrollos tecnológicos disponibles a nivel internacional y fomentar su asimilación por las unidades regionales y de servicios. Estableciendo vínculos con universidades y centro de investigación en México y el exterior, para estimular su actividad en la investigación tecnológica de avanzada y aprovechar las innovaciones. Otorgar prioridad a los programas de capacitación técnica

y directiva de trabajadores, técnicos y funcionarios, a través de planes de carrera, programas continuos y sistemas de incentivos.

En este rubro y aunque no se ha avanzado en los programas de servicio civil de carrera, se ha fomentado la capacitación del personal en sus áreas respectiva.

#### 4. Mejorar la eficiencia operativa.

Para mejorar la eficiencia la opción fue mantener un sistema permanente de evaluación, a través de proyectos piloto, medición más exacta y objetiva de los niveles de eficiencia y fomento del ahorro y uso eficiente de la energía.

A partir de 1996, P.E.P. tomó un papel de liderazgo dentro de Pemex al aplicar técnicas administrativas basadas en los activos a su estructura administrativa.

Contribuyendo el hecho el hecho de que los precios del crudo aumentaron y la producción alcanzó niveles sin precedente, lo cual contribuyó a una mejora importante en la rentabilidad de la empresa.<sup>51</sup>

El apoyo de un mercado internacional que evolucionó favorablemente y los esfuerzos por descentralizar la estructura administrativa, acercaron a P.E.P. a lograr un mejor desempeño.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Petróleos Mexicanos, *Informe Anual 1996*, pp. 4-9.

<sup>52</sup> Consultar Anexo 2. Algunos indicadores del desarrollo de P.E.P. en el periodo 1996-2000.

**CAPITULO II**

**PEMEX-EXPLORACION Y PRODUCCION Y LA MODERNIZACION  
DEL SECTOR ENERGIA EN MEXICO**

---

Algunos indicadores del desarrollo que P.E.P. ha tenido dentro de la Industria petrolera durante los años 1997-2000, se señalan en el Anexo 2 de este trabajo.

Mejorar la eficiencia operativa era y sigue siendo una premisa fundamental de P.E.P., sobre todo en el rezago que se tenía en la administración de los recursos, tanto humanos como patrimoniales. Pero este es un tema que se desarrollará mas adelante, al analizar la implementación de la política.

**CAPITULO III.**

**LA APLICACION DE LA POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN EN LA ADMINISTRACION  
PATRIMONIAL INMOBILIARIA DE PEMEX-EXPLORACION Y PRODUCCION.**

**III.1. La Administración del Patrimonio Inmobiliario en Pemex-Exploración y  
Producción.**

**III.1.1. El Patrimonio Federal**

*Definición de patrimonio.*

El patrimonio del Estado, como lo define Antonio de Ibarrola: "Se halla constituido por el conjunto de derechos y acciones de que es titular el Estado, los cuales pueden valorarse pecuniariamente, sumados a las obligaciones que los gravan, encaminados a la realización de sus fines."<sup>53</sup>

También se ha definido como "el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones que como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal ha acumulado al Estado y posee a título de dueño, o propietario, para destinarlos o afectarlos en forma permanente, a la prestación directa o indirecta de

---

<sup>53</sup> De Ibarrola, Antonio; *Cosas y Sucesiones*, México, 3ª edición, Edit. Porrúa, p. 14.

**CAPITULO III**

**LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE MODERNIZACION EN LA ADMINISTRACION  
PATRIMONIAL INMOBILIARIA DE PEMEX-EXPLORACION Y PRODUCCION**

---

los servicios públicos a su cuidado o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social y económica".<sup>54</sup>

Así, se puede concluir que el patrimonio, en el caso petrolero, se define como aquel conjunto de bienes que favorecen la explotación de los recursos naturales y permite desarrollar las actividades que le son inherentes a P.E.P.; además de que influye en la integración industrial, en la orientación de la producción, permite la jerarquización de las inversiones públicas y favorece el control de las inversiones de las empresas públicas ayudando a la reproducción de capital.<sup>55</sup>

En el caso de P.E.P., su patrimonio está constituido por los bienes, derechos y obligaciones que ha adquirido o que se le asignen o adjudiquen; los que adquiera por cualquier título jurídico; las ministraciones presupuestales y donaciones que se les otorguen; los rendimientos que obtengan por virtud de sus operaciones y los ingresos que reciban por cualquier otro concepto.<sup>56</sup>

*Características Generales.*

Como características aplicables las siguientes:

---

<sup>54</sup> Bustamante, Eduardo, "Significado del patrimonio del Estado: nuevos aspectos de la política y la administración pública en México", en Serra Rojas, Andrés; *Derecho Administrativo*, México, Edit. Porrúa, 1992, pág. 181.

<sup>55</sup> Guerrero Orozco, *Op. cit.*, p. 706.

<sup>56</sup> *Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios*, *Op. cit.*, Art. 5º.

**CAPITULO III**

**LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE MODERNIZACION EN LA ADMINISTRACION  
PATRIMONIAL INMOBILIARIA DE PEMEX-EXPLORACION Y PRODUCCION**

---

- a) Es un conjunto de bienes, recursos, inversiones y demás derechos sobre las cosas que integran el dominio público y privado.
- b) Se valoran pecuniariamente y estimulan el intercambio de bienes.
- c) Se ven afectados por una finalidad pública, interés general o utilidad pública, que se traduce en la prestación de servicios.

*Bases Legales.*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 90, ha establecido que la Administración Pública Federal es centralizada y paraestatal.

Por su parte La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que, de la Administración Pública Paraestatal, son Organismos descentralizados las entidades creada por Ley o Decreto, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.<sup>57</sup>

En este sentido y refiriéndose al ámbito inmobiliario, la conformación del patrimonio federal ha estado vinculada con la adopción de decisiones políticas fundamentales que han quedado consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 27, en la Ley General de Bienes Nacionales y en una diversidad de Leyes que rigen materias específicas, tales como: terrenos baldíos y nacionales, bosques, minas, monumentos, arqueológicos, artísticos e históricos, mar,

---

<sup>57</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Texto Vigente, Art. 1º.

**CAPITULO III**

**LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE MODERNIZACION EN LA ADMINISTRACION  
PATRIMONIAL INMOBILIARIA DE PEMEX-EXPLORACION Y PRODUCCION**

---

aguas nacionales, nacionalización de bienes del clero, estatalización de la industria ferroviaria, petrolera y eléctrica y de la actividad bancaria.<sup>58</sup>

La Constitución Política señala en su Artículo 27, Párrafo 4º :

"Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos (...), el petróleo y todos los carburos de hidrógenos sólidos, líquidos o gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional."

Y por su parte la Ley General de Bienes Nacionales establece:

Artículo 1º. El patrimonio nacional se compone de:

- I. Bienes de dominio público de la Federación, y
- II. Bienes de dominio privado de la Federación.

Artículo 2º. Son bienes de dominio público:

Frácc. II. Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo, y 42, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Fracción V. Los inmuebles destinados por la federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme la ley.

En su artículo 34 está sujeto al régimen de dominio público, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales o que estén directamente

---

<sup>58</sup> Ver Anexo No. 3: Relación de Leyes aplicables a la Administración del Patrimonio del Estado.

asignados a la exploración, explotación y los adquiridos por procedimientos de derecho público para fines diversos a los habitacionales.

### **III.1.2. La Administración Patrimonial Inmobiliaria en P.E.P.**

Conforme a lo dispuesto en los Artículos 5º y 6º Transitorios de la Ley Orgánica, PEMEX transfirió a cada Organismo Subsidiario diversos bienes, a efecto de que estuviesen en posibilidad de cumplir con su objeto legal. Como resultado de lo anterior, el patrimonio inmobiliario se descentralizó a favor de los Organismos Subsidiarios, estando obligados cada uno de ellos a administrarlo de manera eficiente y con sujeción a los lineamientos y parámetros que estableciera el Consejo de Administración de PEMEX.

Por lo que la administración del patrimonio inmobiliario se ha abocado a realizar el conjunto de acciones tendientes a usufructuar, aprovechar, mantener y conservar los bienes desde que ingresan al patrimonio de cada Organismo son puestos a su disposición, hasta la celebración del acto jurídico por el cual se transmiten los derechos ejercidos.<sup>59</sup>

La administración de dichos bienes es responsabilidad de las Sedes Regionales quienes supervisan que su manejo y operación se realice bajo criterios de eficiencia, eficacia y honradez, para cumplir con los objetos legales y responsabilidades que le han

---

<sup>59</sup>*Normas y Bases para la Administración de los Bienes Inmuebles de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios*, Texto Vigente, Capítulo I.

sido asignados, previendo la necesidad de programas, presupuestar y realizar las acciones necesarias para el óptimo aprovechamiento del patrimonio.

### **III.1.3. Funciones de la Unidad de Administración Patrimonial de P.E.P.**

La Unidad de Administración a nivel Sede México se creó para llevar a cabo la adquisición y administración del patrimonio inmobiliario de P.E.P a un nivel nacional.

Dentro de sus funciones, se plasmaron la administración (adquisición y legalización) de los bienes inmuebles necesarios para la industria petrolera, la obtención de asignaciones petroleras, administrar el catastro petrolero, llevar a cabo el desalojo de asentamientos irregulares en los predios y la atención y prevención de reclamaciones de terceros hacia la empresa.<sup>60</sup>

En esta Unidad, además de administrar los bienes que originalmente se expropiaron a las Compañías Petroleras, se ha abocado a la administración de los bienes adquiridos mediante diversos mecanismos.

Cabe señalar que estos nuevos mecanismos y la forma en que manejaron a nivel central y regional, aunado a los problemas existentes del rezago que en materia

---

<sup>60</sup> *Documento interno elaborado por la Superintendencia de Adquisición Inmobiliaria*, dependiente de la Unidad de Administración Patrimonial, 1996.

inmobiliaria se tenía, originó diversos problemas en su administración, que más adelante se señalan.

Dentro de los diversos mecanismos de adquisición se encuentran:<sup>61</sup>

- **Compra venta.** A través de este medio los inmuebles pueden adquirirse por compra venta cuando la naturaleza jurídica de los mismos lo permita. De manera previa a la adquisición de algún inmueble, se solicita la opinión del área jurídica respectiva acerca de los antecedentes y condiciones jurídicas de propiedad del bien, siendo responsabilidad del área interesada proporcionar los elementos necesarios para la opinión correspondiente.
  
- **Expropiación.** Cuando se presentan circunstancias de carácter jurídico y/o económico que dificulten o impidan la adquisición de un bien, se solicita una declaratoria de utilidad pública y la emisión, por parte del Gobierno del decreto expropiatorio correspondiente.
  
- **Donación.** Se puede recibir en donación a título gratuito los bienes inmuebles que por sus características y ubicación puedan ser de utilidad y no representar cargas financieras, como sería el adeudo de impuestos y gravámenes reales. Los inmuebles donados por los Gobiernos federal, Estatal y Municipal a favor de P.E.P. deberán

---

<sup>61</sup> Sobre los procesos de adquisición y desincorporación de bienes se puede consultar las "Normas y Bases para la Administración de los Bienes Inmuebles de Pemex y sus Organismos Subsidiarios", Texto Vigente, Cap. III.

**CAPITULO III**

**LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE MODERNIZACION EN LA ADMINISTRACION  
PATRIMONIAL INMOBILIARIA DE PEMEX-EXPLORACION Y PRODUCCION**

---

cumplir los términos señalados en el contrato de donación y el decreto correspondiente.

- **Permuta.** Cuando así convenga a los intereses de P.E.P. podrá, en atención a sus necesidades, permutar aquellos inmuebles que no sean útiles a la Industria Petrolera. La permuta puede realizarse por otros predios que pudieran ser aprovechables, o si no, recibiendo una parte en inmuebles de terceros y ora en numerario, siempre y cuando el numerario no sea mayor o igual al precio del inmuebles que se permuta. En toda permuta, los inmuebles a recibir deberán guardar una proporción física y económica similar entre el bien a entregar y el bien a recibir, no realizando permuta alguna sobre algún bien que resulte desfavorable financiera o administrativamente al interés de P.E.P.
  
- **Dación en pago.** Cuando P.E.P. sean acreedores de alguna persona física o moral y el deudor pretenda efectuar el pago con la entrega de un bien inmueble, se podrá celebrar un convenio de dación de pago, previo estudio de la Sede y del área a la que corresponda. Dichos bienes deben ser física y jurídicamente aptos para la pronta recuperación del crédito correspondiente o para destinarlo a alguna de las actividades propias de la industria.

Cabe señalar que también existen diversos mecanismos y circunstancias, mediante las cuales los bienes pueden dejar de formar parte de los activos de P.E.P.:

- **Enajenación a título oneroso (Venta).** Cuando un bien, en base en un estudio de utilidad, ha dejado de ser utilizado para los fines de la empresa, se puede usar la enajenación. Una vez obtenidas las autorizaciones requeridas para enajenar a terceros, puede ponerse a disposición de la Unidad de Racionalización de Activos (URA) para que, por cuenta y orden de P.E.P., los enajene. Por lo tanto, en este rubro y el de enajenación título gratuito (donación) que se verán enseguida, son a través de Pemex Corporativo, como se llevan a cabo.
  
- **Enajenación a título gratuito (Donación).** Cuando, al igual que en la venta, no existe un interés para la industria de mantener ciertos bienes en sus activos y, además, hay una solicitud por parte de algún donatario, se puede someter a Acuerdo del H., Consejo de Administración de P.E.P., la solicitud, para que este autorice la donación del inmueble a un tercero. En este trámite es, a través de la Gerencia de Desarrollo Social, que se direccionan las donaciones.
  
- **Dación en pago.** Aunque este tipo de desincorporación de bienes casi no se utiliza en P.E.P., se considera que cuando este es deudor de alguna persona física y moral y pretende efectuar el pago con la entrega de un bien inmueble, puede celebrarse un convenio de dación en pago, previo estudio de la Sede y del área de finanzas, así como el Acuerdo de Consejo correspondiente, con base en el cual se deberá solicitar

la aprobación del Comité de enajenación de Bienes Muebles e Inmuebles de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios.

Los procesos señalados para la adquisición y desincorporación de bienes en P.E.P. se le han encargado a la Unidad de Administración Patrimonial. Como tal, le ha correspondido la administración del patrimonio de P.E.P. y la elaboración de programas que permitan dar certeza a los recursos con que cuenta para poder optimizar y maximizar el valor de los recursos petroleros.

### **III.2. Análisis de la política de Modernización de la Administración Patrimonial Inmobiliaria**

Como se ha visto hasta ahora, la Administración Patrimonial Inmobiliaria es básica para la ejecución de objetivos prioritarios de PEMEX en el ámbito de exploración y explotación de hidrocarburos.

Dentro de los objetivos de modernización mencionados anteriormente, la modernización del patrimonio inmobiliario se vio sustentado por dos de estos.

El primero fue la necesidad de modernizar su estructura organizativa para aprovechar y obtener mayor rentabilidad de los campo petroleros. Era necesario contar con unidades regionales claramente definidas con amplio manejo y responsabilidad del patrimonio de su jurisdicción. Se reforzó, entonces, la idea de las cuatro regiones

**CAPITULO III**

**LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE MODERNIZACION EN LA ADMINISTRACION  
PATRIMONIAL INMOBILIARIA DE PEMEX-EXPLORACION Y PRODUCCION**

---

operativas: Norte, Sur, Marina Noreste y Marina Suroeste, integradas por activos de producción y exploración. Estas regiones debían conocer plenamente lo que estaban administrando, para saber como lo administrarían, de ahí nació la consolidación del patrimonio, que se mencionará mas adelante.

El segundo fue mejorar la eficiencia operativa, sobre todo en la administración de recursos patrimoniales. Esto implica conocer que el procedimiento mediante el cual se administraban los bienes no era el mas idóneo, puesto que no se contaba con programas que permitieran conocer las diferentes etapas en las cuales se encontraban y como podían ser manejados para un maximización de los recursos y de su aportación al desarrollo de la empresa.

Por lo que se puso en marcha la Política de Modernización de esta administración, para conocer que era lo que se administraba y como se hacía.

Por lo que considero que el enfoque de política pública a través del análisis de políticas y el proceso de elaboración de las políticas permitirán visualizar como se puede planear y mejorar el proceso de administración patrimonial, con la información que se genere.

Como ya se menciona en el Capitulo I, se parte del enfoque de considerar esta política conforme al modelo de política racional (rational choice), lo que permite

entender porque se ha aplicado la política como una decisión unitaria, en un consenso establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Por lo que el proceso de elaboración de las políticas es aplicable debido a que, ciertamente, es la forma en que racionalmente y en base al diagnóstico, se pueden establecer líneas de acción para mejorar la gestión de la administración pública y modernizar el aparato estatal. Considero que la modernización de la administración del patrimonio inmobiliario de P.E.P. ha permitido desarrollar proyectos de desarrollo a nivel nacional, mejorar la eficiencia del sector energético en el ramo petrolero al usar correctamente los bienes que le han sido conferidos y obligar a que los administradores públicos visualicen la necesidad del cambio.

### III.2.1. Diagnóstico y planteamiento del problema.

Un problema es aquel conjunto de hechos con circunstancias que dificultan un fin. Carlos Ruiz Sánchez <sup>62</sup> nos dice que para definir un problema en política pública es necesario establecer como altera la situación y cuando se detecta, conociendo a quienes afecta, como un conjunto de hechos o circunstancias que dificultan un fin, por su magnitud y su trascendencia.

En el ámbito de la magnitud, se puede definir que el problema se presenta a nivel nacional, afectando a la economía y el establecimiento de nuevos polos de desarrollo,

---

<sup>62</sup> Ruiz Sánchez, *Op. cit.*, pp. 16-18.

**CAPITULO III**

**LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE MODERNIZACION EN LA ADMINISTRACION  
PATRIMONIAL INMOBILIARIA DE PEMEX-EXPLORACION Y PRODUCCION**

---

sobre todo por la imprecisión real de los bienes adscritos a P.E.P. y poder llevar a cabo su administración eficazmente y anteponerse a posibles problemas por invasiones de terceros o el despojo de estos, por no contar con los antecedentes de propiedad debidamente regularizados. En el ámbito de la trascendencia, el rezago en los mecanismos de administración, proporcionaba una administración paraestatal ineficiente y con poca capacidad de desarrollo en la economía nacional, la población afectada no se puede definir precisamente, puesto que, afectando el desarrollo de la economía nacional, podría afectar a la gente que espera que el Gobierno cuente con ingresos para satisfacer sus necesidades más imperantes como el combate a la pobreza, la inseguridad y el desempleo.

Por lo tanto, el problema en la administración del patrimonio inmobiliario de P.E.P. se define porque, derivado de las formas en que se hizo de su patrimonio y que se mencionaron párrafos atrás, se fue rezagando la precisión y situación real de los bienes con que contaba la empresa.

Otro aspecto importante para la imprecisión del estado general del patrimonio de P.E.P. se debió a que después de la reestructuración organizativa de 1992, se inició la transferencia de los activos *ad corpus*<sup>63</sup> –bienes muebles e inmuebles-, derechos y obligaciones de PEMEX, en su carácter de ente corporativo, a cada uno de los

---

<sup>63</sup> Por *ad corpus* entiéndase "en el estado en que se encuentran", esto es, que los bienes se recibieron con los vicios y problemas que desde su origen habían tenido para la empresa.

**CAPITULO III**

**LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN EN LA ADMINISTRACION  
PATRIMONIAL INMOBILIARIA DE PEMEX-EXPLORACION Y PRODUCCION**

---

Organismos Subsidiarios a fin de cumplir adecuadamente con sus respectivos objetos legales.

La asignación y entrega de los bienes inmuebles se efectuó en un plazo fijado por la Ley, haciéndose constar tal circunstancia en las actas de entrega-recepción levantadas al efecto y en las que se precisaron las entregas de bienes realizadas con anterioridad, en virtud de que P.E.P. y los demás Organismos debían iniciar formalmente su ejercicio presupuestal el 1º de enero de 1993. Con posterioridad, se podría inició el proceso de depuración de las actas originales, en razón de algunos ajustes que habían sido indispensables efectuar, así como por duplicidades efectuadas, mediante actas complementarias.

Desde la perspectiva financiera, mediante Acuerdo JC-109/93, el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos tomó nota de la conclusión de los respectivos procesos de transferencia a los Organismos.

En el informe rendido al propio consejo se indicaron, entre otros aspectos, los criterios de asignación presupuestal y patrimonial, expresándose que mediante la diferencia entre activos y pasivos se determinó el patrimonio de cada Organismos y que todas las transferencias de los bienes inmuebles se realizaron con valor neto revaluado al 1º de enero de 1993. Al efecto se emitieron "certificados de aportación patrimonial",

**CAPITULO III**

**LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE MODERNIZACION EN LA ADMINISTRACION  
PATRIMONIAL INMOBILIARIA DE PEMEX-EXPLORACION Y PRODUCCION**

---

que permitieron identificar el monto del patrimonio, con base en los cuales se efectuaron los asientos contables correspondientes.

Estas circunstancias, aunadas a una falta de una unidad especializada para la administración del patrimonio de P.E.P. y el hecho de que las adquisiciones se hacían a nivel regional ocasionando que en algunas ocasiones los antecedentes de propiedad no llegaban a los acervos del Archivo Central de Pemex, se dio origen a los siguientes problemas en materia inmobiliaria:

- Imprecisión en el número real de bienes que tenían en uso o administrados.
- Indefinición de los bienes inmuebles que le eran de utilidad a corto, mediano y largo plazo para el logro de sus objetivos.
- Falta de actualización de los registros patrimoniales y contables, permitiendo llevar a cabo la modernización del área patrimonial.
- Falta de legalización los bienes inmuebles que no tenían testimonios que acreditaran su posesión legal a favor de P.E.P.
- Falta de regularización de los inmuebles que estaban en posesión de terceros y que no representaban utilidad a corto, mediano y largo plazo.
- Indefinición de los inmuebles factibles de desincorporación a través de venta por la Unidad de Racionalización de Activos o bien, en donación a través de la Gerencia de Desarrollo Social.

**CAPITULO III**

**LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE MODERNIZACION EN LA ADMINISTRACION  
PATRIMONIAL INMOBILIARIA DE PEMEX-EXPLORACION Y PRODUCCION**

---

- Indefinición de los inmuebles factibles de integrar a la sociedad a través de proyectos urbanísticos y desarrollo industrial, así como de preservación de la ecología.
- Alto grado de invasiones a las propiedades debido a la falta de administración por parte de los activos

Puede decirse que la idea de modernizar la administración del patrimonio se basó en el hecho de no tener certidumbre en la conformación de los activos y por lo tanto de su correcta administración a nivel regional y central, prestándose a un manejo ineficiente de los recursos o la ociosidad de estos. Además no reflejaba un estado financiero confiable y una información real que permitiese plantear y definir nuevos proyectos de inversión para el desarrollo de la industria petrolera en general.

Maximizar el valor económico de los yacimientos petroleros significaba en este problema, conocer realmente las propiedades y administrarlas con bases legales y administrativas sólidas. Además de que era importante para poder valuar el activo de P.E.P.

En materia social era necesario contrarrestar las consecuencias de una débil administración y buscar una imagen y un trato cordial con las comunidades en los que se encontraban las instalaciones petroleras. La necesidad de contar con un patrimonio consolidado se basaba, en este aspecto, en el reconocimiento de los problemas de

invasiones o propiedades fuera de uso que podían ser aprovechadas por particulares para el desarrollo de actividades agrícolas, industriales y habitacionales.

En el marco de la Modernización del Sector Energético, el problema se presentó con la falta de una estructura organizada que permitiese mejorar la eficiencia operativa, reducir las restricciones tecnológicas y de recursos para la aplicación de nuevos proyectos de inversión.

Establecer nuevas formas de administración requería ante todo conocer el problema del rezago de esta misma administración y permitir su inclusión en la agenda como un problema público.

### **III.2.2. Inclusión en la Agenda**

La agenda pública forma parte de la etapa del planteamiento del problema y se concibe como el momento en que un asunto de carácter privado ha llamado la atención de la opinión pública, originando leyes, disposiciones administrativas y asignación de recursos. De acuerdo con el grado de consenso, la agenda se clasifica en institucional y coyuntural. La primera se estructura con problemas que funcionalmente son de competencia de la autoridad pública, es decir, que se consideran del ámbito natural del gobierno como la modernización de la administración pública, en este caso.<sup>64</sup> Y la

---

<sup>64</sup> Meny, Ives y Thoenig, Jean Claude, *Las políticas públicas*, Barcelona, Edit. Ariel, 1ª edición, pp. 114-115.

**CAPITULO III**

**LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE MODERNIZACION EN LA ADMINISTRACION  
PATRIMONIAL INMOBILIARIA DE PEMEX-EXPLORACION Y PRODUCCION**

---

segunda por cuestiones que no pertenecen a la competencia acostumbrada de la autoridad, pero existe el acuerdo por parte de la sociedad civil.

Toda vez que para la consulta del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, donde se enmarca el programa sectorial de Modernización del Sector Energético y de P.E.P., se llevó a cabo mediante una consulta nacional, popular y democrática, a través de 97 foros que comprendieron 516 eventos, en los cuales se presentaron más de 12,000 ponencias y se recibieron más de 300,000 aportaciones de la población, en los buzones y centros de recepción instalados en todo el territorio nacional, <sup>65</sup> se puede definir a este Plan como una Agenda Institucional, en virtud de considerar problemas que originalmente debe atender el Estado para el bienes social, como el es la vivienda, el desempleo, la modernización de la administración pública, la seguridad, entre otros.

Una de las políticas que se formuló fue la necesidad de una administración pública accesible, moderna y eficiente como imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad de la economía y una exigencia del avance democrático.

Una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales del

---

<sup>65</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, p. IX.

país y promotora del uso eficiente de los recursos públicos cumpliendo oportunamente con programas precisos y claros de rendición de cuentas.<sup>66</sup>

En materia energética el Plan Nacional dice, dentro del Rubro del Crecimiento Económico, Punto 5.7.4.:

"Con estricto apego al marco constitucional y legal vigente, se harán cambios profundos en las empresas paraestatales del sector energético.

Se fortalecerá la capacidad de respuesta estratégica y la eficiencia operativa de PEMEX para apoyar el crecimiento y la creación de empleos. La empresa concentrará su esfuerzo en la exploración y explotación primaria.

... deberán asegurar la competitividad, propiciar el uso racional y la conservación de los recursos y la asignación óptima de inversiones."

Por tal motivo, la inclusión a la agenda de programa sectoriales como el del Desarrollo y reestructuración del Sector Energético, pretende mejorar el nivel de calidad de los organismos públicos, siendo una necesidad imperante para la sociedad, principalmente por los beneficios que una correcta administración representa en materia de gastos público y de beneficio social.

Incluido el problema dentro de la agenda, el Programa de Modernización de la Administración Pública, plasmó los rubros en los cuales se debían aplicar las medidas para la corrección de los rezagos en materia patrimonial.

---

<sup>66</sup> *Ibid.*, pp. 62-63.

**CAPITULO III**

**LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE MODERNIZACION EN LA ADMINISTRACION  
PATRIMONIAL INMOBILIARIA DE PEMEX-EXPLORACION Y PRODUCCION**

CUADRO NO. 7 SUBPROGRAMA 1.-. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

| ACTIVIDAD   | FECHA COMPROMISO | AREA(S) RESPONSABLE(S)     |
|---|------------------|----------------------------|
| 1.- Optimizar procedimientos para el pago de daños por afectaciones que vinculan a Pemex exploración y Producción | 31/12/99         | Administración Patrimonial |

CUADRO NO. 8 SUBPROGRAMA III.-. MEDICION Y EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA

| ACTIVIDAD   | FECHA COMPROMISO | AREA(S) RESPONSABLE(S)                                 |
|---|------------------|--|
| 2.- Integrar el patrimonio inmobiliario de Pemex Exploración y Producción           | 31/12/99         | Administración Patrimonial<br>Adquisición Inmobiliaria |
| 3.- Desincorporar y enajenan bienes improductivos de Pemex Exploración y Producción | 31/12/99         | Administración Patrimonial<br>Adquisición Inmobiliaria |
| 4.- Revaluar el activo fijo en las Cuentas 1501-Terrenos y 1502-Edificios           | 31/12/99         | Administración Patrimonial<br>Adquisición Inmobiliaria |

De estas observaciones, se requirió la elaboración de formatos que permitieran reportar trimestralmente los avances en las actividades programas.

El diagnóstico, estaba integrado, solo faltaba diseñar e implementar programas que permitieran la atención a estos subprogramas.

### **III.2.3. Actores**

Los actores son organizaciones que, en las distintas arenas en las que se desenvuelve la política, se ven involucrados en las diferentes etapas de la policy. Dentro

**CAPITULO III**

**LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE MODERNIZACION EN LA ADMINISTRACION  
PATRIMONIAL INMOBILIARIA DE PEMEX-EXPLORACION Y PRODUCCION**

---

de la política de modernización del sector energético los diferentes actores que se ven involucrados son:

Actores políticos.

⇒ Estos actores han formado parte importante del proceso de modernización del sector energético en México, sobre todo por el hecho de mantener como actividad prioritaria la de administrar los recursos petroleros del país. Entre estos se puede nombrar los partidos políticos que siempre ha mostrado su interés, sobre todo a través de sus representaciones en el Comité de Energéticos de la Cámara de Diputados, para forjar una nueva visión de la política petrolera en México, mas rentable y a la par de las industrias internacionales.

Actores Institucionales.

- ⇒ Secretaría de Energía. En congruencia con las funciones que le fueron asignadas a través de la Ley Orgánica de la Administración Publica Federal, le corresponde la conducción de la política petrolera del país. Su carácter es normativo y de sanción de las diferentes leyes que se emiten en materia energética.
- ⇒ SECODAM. Quien tiene a su cargo la resolución de conflictos en materia petrolera.
- ⇒ PEMEX. Como conductor corporativo del desenvolvimiento de la política petrolera, es la encargada de supervisar y emitir los lineamientos aplicables a todos los Organismos Subsidiarios para su oportuno desenvolvimiento.

- ⇒ P.E.P. Organismo descentralizado cuyo interés es aprovechar y maximizar los yacimientos petrolíferos en todo el territorio nacional.
- ⇒ Entidades Federativas. Es demanda imperante de las entidades federativas en las que se extrae el petróleo, tener mayor participación en los beneficios que las actividades petroleras generan. Buscan implantar formulas adecuadas y efectivas de participación de los estados y municipios, asegurar el cuidado del medio ambiente, fortalecer vínculos con Pemex para procurar que se aumente el empleo directo de los habitantes de las localidades y una mayor participación de las ofertas locales en los insumos de PEMEX.

#### Actores Sociales.

Como Actores Sociales se puede nombrar:

- ⇒ Los diferentes grupos de interés, principalmente en los municipios y entidades federativas como lo son grupos de ejidatarios, organizaciones sociales, educativas, religiosas, y particulares en general, donde se encuentra localizados los predios que forman parte del patrimonio inmobiliario de P.E.P. Estos grupos a lo largo del proceso de modernización mostraran su interés en las distintas medidas de regularización de las propiedades donde pueden verse afectados sus intereses. Sobre todo en lo que respecta a invasiones por parte de grupos de ejidatarios y particulares, afectaciones a predios particulares por obres petroleras, inmuebles de interés para asociaciones religiosas, educativas y de interés social.

Estos actores son los que principalmente se mueven en nuestra arena de actuación de la policy, a fin de obtener ciertos beneficios ya sean de tipo político o económico con la practicas de políticas de modernización y desarrollo.

#### **III.2.4. Diseño**

El diseño se refiere al uso de la información con que se cuenta para el análisis del problema, lo que en muchas ocasiones constituye uno de los problemas fundamentales, dado que en algunas ocasiones puede ser limitada y en ocasiones distorsionada.

Se refiere al establecimiento de soluciones preliminares para afrontar el problema.

En materia inmobiliaria y con base en los antecedentes generados se empezaron a diseñar diversos programas que permitieran generar la información necesaria para la implementación de una nueva administración del patrimonio.

Entre estos programas se encuentran los siguientes:

**CAPITULO III**

**LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE MODERNIZACION EN LA ADMINISTRACION  
PATRIMONIAL INMOBILIARIA DE PEMEX-EXPLORACION Y PRODUCCION**

Programa de Regularización y Legalización de Bienes Inmuebles.

Después de realizado el diagnostico correspondiente, en el año de 1996 se empezó con un programa de regularización de los antecedentes de propiedad que acreditarían la posesión de la tierra por parte de PEMEX.

Con el análisis de los expedientes resguardados en el Archivo Central de PEMEX, se pudo obtener un diagnostico de los documentos oficiales con los que se acreditaba el patrimonio de dichos bienes. (Ver siguiente cuadro)

| REGION          | SUPERFICIE            | No DE INMUEBLES | TIPO DE OPERACION |            |          |          |          |             | TIPO DE DOCUMENTO |            |            |           |            |             | PLANOS    |             | AVANZOS    |             |            |
|-----------------|-----------------------|-----------------|-------------------|------------|----------|----------|----------|-------------|-------------------|------------|------------|-----------|------------|-------------|-----------|-------------|------------|-------------|------------|
|                 |                       |                 | CV                | EXP        | DON      | PER      | PP       | SOR         | COP               | CC         | SD         | SI        | NO         | SI          | NO        | SI          | NO         | SI          | NO         |
| NORTE           | 98,390,948.98         | 504             | 323               | 173        | 4        | 3        | 1        | 303         | 106               | 85         | 10         | 38        | 136        | 462         | 42        | 388         | 136        | 41          | 463        |
| SUR             | 225,759,801.93        | 748             | 731               | 16         | 0        | 1        | 0        | 650         | 32                | 59         | 7          | 8         | 9          | 729         | 19        | 592         | 158        | 623         | 125        |
| MARINA SUROESTE | 11,817,377.17         | 494             | 492               | 0          | 2        | 0        | 0        | 482         | 9                 | 1          | 2          | 0         | 0          | 491         | 3         | 453         | 40         | 457         | 37         |
| MARINA NORESTE  | 524,321.53            | 6               | 5                 | 0          | 0        | 1        | 0        | 5           | 0                 | 1          | 0          | 0         | 0          | 5           | 1         | 1           | 5          | 3           | 3          |
| SEDE VHSA.      | 50,000.00             | 1               | 1                 | 0          | 0        | 0        | 0        | 1           | 0                 | 0          | 0          | 0         | 0          | 1           | 0         | 1           | 0          | 1           | 0          |
| <b>TOTAL</b>    | <b>336,542,449.61</b> | <b>1753</b>     | <b>1652</b>       | <b>183</b> | <b>2</b> | <b>1</b> | <b>0</b> | <b>1113</b> | <b>144</b>        | <b>147</b> | <b>146</b> | <b>49</b> | <b>145</b> | <b>1698</b> | <b>65</b> | <b>1415</b> | <b>337</b> | <b>1125</b> | <b>128</b> |

**SIGLAS**

TIPO DE OPERACION

CV: COMPRA VENTA

EXP: EXPROPIACION

DON: DONACION

PER: PERMUTA

PP: PRESCRIPCION POSITIVA

TIPO DE DOCUMENTO

OR: ORIGINAL

COP: COPIA

CC: COPIA CERTIFICADA

SD: SIN DOCUMENTO

Fuente: Unidad de Administración Patrimonial, Documento Interno "Regularización y Transferencia Jurídica de Bienes Inmuebles", 1997

De esta gráfica se dedujo que el inventario en archivos ascendía a un total de 1753 inmuebles a nivel nacional, y que 70% de estos estaban totalmente legalizados a nombre de Petróleos Mexicanos, sin embargo era necesario contrastar estos resultados

**CAPITULO III**

**LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE MODERNIZACION EN LA ADMINISTRACION  
PATRIMONIAL INMOBILIARIA DE PEMEX-EXPLORACION Y PRODUCCION**

---

con los activos de producción con el fin de que se obtuviera un diagnóstico mas confiable y comenzar la transferencia formal a P.E.P.

Con estos datos y de acuerdo al Programa de Modernización de la Administración Pública, era necesario que P.E.P. contará con los antecedentes de sus propiedades a su nombre, esto es, realizar la transferencia formal de PEMEX a P.E.P., otorgándole derechos reales a la administración de su patrimonio y no al de PEMEX, como ente Corporativo.

Consolidación del Patrimonio Inmobiliario

Después de realizado el análisis y diagnóstico del estado de los antecedentes de propiedad y del nivel de legalización que acreditaban su posesión, se formuló el Programa de Consolidación del Patrimonio Inmobiliario de P.E.P., a fin de complementar la entrega de los bienes a favor de este Organismo, misma que se había iniciado a partir de 1993 con carácter contable y administrativo.

Al efecto y con fundamento en los artículos 10 y 11, fracción V de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios <sup>67</sup> se emitieron los "Lineamientos

---

<sup>67</sup> Artículo 10.- "El Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos y los de los Organismos Subsidiarios, tendrán atribuciones que les confieren las disposiciones legales aplicables y esta ley, conforme a sus respectivos objetos. Quedan reservadas al Organismo de Gobierno de Petróleos Mexicanos las facultades que requieren conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarcan la industria petrolera..."

Artículo 11, fracc. V.- "Serán facultades y obligaciones de los directores generales las siguientes: Someter a la aprobación del Consejo de administración que corresponda los proyectos de organización, y los de creación, liquidación, enajenación fusión de empresas subsidiarias o filiales; así como la enajenación de instalaciones industriales."

**CAPITULO III**

**LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE MODERNIZACION EN LA ADMINISTRACION  
PATRIMONIAL INMOBILIARIA DE PEMEX-EXPLORACION Y PRODUCCION**

---

para la Consolidación del Patrimonio Inmobiliario de Petróleos Mexicanos y de sus Organismos Subsidiarios", cuyo objeto era coadyuvar a la consolidación patrimonial y a la actualización de los registros correspondientes, como de los administrativos, contables y financieros correspondientes.<sup>68</sup> Por lo cual, en sus respectivos ámbitos de competencia, los Organismos precisarían los bienes, derechos y obligaciones (su patrimonio) que originalmente le habían sido transferidos, los reasignados con posterioridad y los por transferir a corto plazo.

Conforme a los Lineamientos, el proceso de consolidación contendría los siguientes puntos:<sup>69</sup>

1. Conformación del expediente de adquisición del terreno debidamente integrado y legalizado, consistente en
  - ◆ Escritura de compraventa, donación o permuta, o carpeta básica de la expropiación.
  - ◆ Plano de adquisición.
  - ◆ Avalúo.
  - ◆ Inscripción en los Registros Públicos Locales y Federales.
  - ◆ Acta Administrativa de Transferencia del terreno.

---

<sup>68</sup> Petróleos Mexicanos, *Lineamientos para la Consolidación del Patrimonio Inmobiliario de Petróleos Mexicanos y de sus Organismos Subsidiarios*, 1997, Lineamiento Primero, p. 4.

<sup>69</sup> Datos tomados del documento interno "Regularización y Transferencia de Bienes Inmuebles para la Consolidación del Patrimonio de P.E.P.", Enero de 1999.

2. Acta Administrativa de transferencia de las instalaciones y edificaciones de P.E.P en cada inmueble.
3. Planos arquitectónicos de cada una de las edificaciones que se ubican en el predio.
4. Memorias técnicas descriptivas de las instalaciones petroleras y las edificaciones existentes.
5. Plano topográfico de la situación actual del terreno, refiriendo las instalaciones y edificaciones
6. Antecedentes del pago del impuesto predial.

Programa de regularización y legalización de expropiaciones

De los 189 inmuebles, <sup>70</sup> que dentro del patrimonio de P.E.P. se adquirieron vía expropiación, fue necesario realizar un trámite por separado para su regularización.

Para este programa se establecieron las siguientes actividades: <sup>71</sup>

1. Conformación de la carpeta básica de cada bien, que consistente en:
  - ◆ Copia certificada del decreto expropiatorio a favor de Petróleos Mexicanos.
  - ◆ Plano de adquisición.
  - ◆ Ficha de deposito a FIFONAFE, encargada de recibir los ingresos por este concepto y destinarlo a los particulares afectados.
  - ◆ Acta administrativa de transferencia del terreno.
  - ◆ Acta de posesión y deslinde.

---

<sup>70</sup> Ver cuadro anterior del Estado de Regularización de los Bienes.

**CAPITULO III**

**LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE MODERNIZACION EN LA ADMINISTRACION  
PATRIMONIAL INMOBILIARIA DE PEMEX-EXPLORACION Y PRODUCCION**

---

2. Planos arquitectónicos de cada una de las edificaciones que se ubican en el predio.
3. Memorias técnicas descriptivas de las instalaciones petroleras y las edificaciones existentes.
4. Plano topográfico de la situación actual del terreno, refiriendo las instalaciones y edificaciones.

Desincorporación de bienes inmuebles de carácter improductivo

Como se menciona en el apartado III.3.3. de este capítulo, P.E.P. tiene diversas formas de desincorporar de su activo los bienes que ya no le son de utilidad a corto, mediano y largo plazo, pudiendo ser enajenados a título oneroso (venta) y a título gratuito (donación).

Estas enajenaciones deben de contar, al igual que un inmueble que se va a transferir, con los siguientes requisitos:<sup>72</sup>

1. Solicitud de baja del área operativa.
2. Acta de baja administrativa.
3. Dictamen técnico que justifique la no utilidad del bien para la Subsidiaria.
4. Testimonio original o copia certificada de los documentos que acrediten la propiedad del bien y la constancia de su inscripción en el Registro Público de la propiedad.
5. Registro contable y patrimonial.

---

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> Petróleos Mexicanos, *Normas y bases para la administración de los inmuebles de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios*, Capítulo II.

**CAPITULO III**

**LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE MODERNIZACION EN LA ADMINISTRACION  
PATRIMONIAL INMOBILIARIA DE PEMEX-EXPLORACION Y PRODUCCION**

---

6. Acuerdo del H. Consejo que autoriza llevar a cabo la baja.
7. Acuerdo del H. Consejo de Petróleos Mexicanos, cuando así lo requiera.
8. Acuerdo del Comité de enajenación de Bienes muebles e inmuebles.
9. Avalúo del inmueble elaborado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN).
10. Tratándose de inmuebles con instalaciones industriales sujetos al régimen de dominio público, el decreto expropiatorio que autorice la enajenación.

Instauración de un sistema informático de control contable y administrativo de los bienes

Con la nueva estructura de la industria petrolera, se hizo necesario adoptar un sistema informático de uso común que permitiera, por conducto de las Sedes, capturar las altas y bajas de los bienes inmuebles, así como compartir, evaluar, controlar, actualizar y consolidar la información contable y administrativa de dichos recursos.

Con este fin, desde el año de 1993, se creó el Sistema Institucional de Administración Patrimonial y posteriormente el Sistema SAP R/3, manejado a través de la red interna de PEMEX.

#### Elaboración de procedimientos y manuales de administración de bienes

Con la instauración de programas de regularización y consolidación, era necesario actualizar o, en su defecto, elaborar procedimientos y manuales administrativos para el manejo del patrimonio de P.E.P., aplicables a cada una de las actividades de adquisición y administración patrimonial.

#### Elaboración de Programas Operativos Anuales (POA)

Los Programas Operativos Anuales son incorporados con el fin de plasmar metas y objetivos cuantificables para la realización de modernizar la administración y hacerla mas eficiente y eficaz.

#### Capacitación del personal involucrado

A través de Diplomados sobre el patrimonio inmueble federal, se pretendió enriquecer los conocimientos de la gente que laboraba en el área de administración patrimonial.

### **III.2.5. Implementación**

La implementación significa la puesta en práctica de las políticas pública <sup>73</sup>.

“Designa a la implementación la durante la cual se generan actos y efectos a partir de

---

<sup>73</sup> Bailleres Helguera, José Enrique, “La fase de implementación, ¿Talón de Aquiles de las políticas públicas?”, en *Seminario taller Política Públicas en Asuntos de Gobierno*, 2000, p. 1.

**CAPITULO III**

**LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE MODERNIZACION EN LA ADMINISTRACION  
PATRIMONIAL INMOBILIARIA DE PEMEX-EXPLORACION Y PRODUCCION**

---

un marco normativo de intensiones, de textos o de recursos. Poner en práctica, ejecutar, dirigir, administrar..."<sup>74</sup>

La implementación como la puesta en marcha de la política, se ha visto envuelta en una serie de problemas como lo son: la discrepancia entre objetivos y resultados.

En nuestra política de modernización de la administración patrimonial de P.E.P. y en concordancia con lo diseñado anteriormente, se pusieron marcha acciones o para cumplir con los programas de administración.

Programa de Regularización y Legalización de Bienes Inmuebles.

Derivado del diseño y diagnóstico que se había hecho del inventario de bienes transferidos a P.E.P., se puso en marcha un programa de regularización y legalización de bienes inmuebles. Esto es, mediante la regularización se obtuvieron aquellos documentos que acreditaban la posesión de los bienes a favor de esta Subsidiaria, ya fuese en oficinas regionales o y si no se tenían en los registros Públicos de la Propiedad Local y Federal. Así mismo se buscaría legalizar aquellos predios que por diversas razones se utilizaban para fines de exploración y explotación petrolera y que no se encontraban legalizados, o sea no se había hecho el contrato de acreditación en el momento en que se ocuparon. Se empezaron a complementar los expedientes con los registros públicos locales y federales necesarios para la siguiente etapa.

---

<sup>74</sup> Ibidem, p. 4-6.

### Consolidación del Patrimonio Inmobiliario

Se realizaron dos pruebas piloto inicialmente para conocer los alcances que tendría este programa.

#### *1. Proyecto Piloto Reynosa.*

Se inicio con la escrituración formal a favor de P.E.P. de 49 casas con sus respectivos terrenos, celebrando el acta administrativa de transferencia de estos bienes y de los terrenos que se ocupan.

Cabe señalar que en este proyecto, se encontraron diversos problemas. Primero, se carecía de antecedentes de propiedad que acreditaran la posesión del bien a favor de P.E.P. Segundo, se tuvieron que elaborar planos topográficos varias veces puesto que, de acuerdo a lo establecido por Pemex Corporativo, no se cumplía con las especificaciones correspondientes. Tercero, el trámite se volvió un poco lento al encontrarse una indefinición para la elaboración de los trabajos respectivos.

#### *2. Proyecto CMN (Coatzacoalcos-Minatitlan-Nanchital)*

Este proyecto fue novedoso, puesto que su objetivo no solo era regularizar los bienes en la zona de Coatzacoalcos-Minatitlan-Nanchital, sino que dicho acuerdo pretendía coordinar las acciones con el Ejecutivo Federal, el Gobierno del Estado de

**CAPITULO III**

**LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE MODERNIZACION EN LA ADMINISTRACION  
PATRIMONIAL INMOBILIARIA DE PEMEX-EXPLORACION Y PRODUCCION**

---

Veracruz, algunos municipios del mismo y diversas Entidades Paraestatales, así como asociaciones no gubernamentales y comunidades rurales y urbanas que se beneficiarían con el mismo; para apoyar el Desarrollo Industrial y el Ordenamiento Urbano y Ecológico.<sup>75</sup>

Con dicho proyecto, P.E.P. regularizó dos bienes de la llamada "Factoría de Nanchital", en el Edo. de Minatitlán, Ver; elaborando un proyecto regulador del desarrollo urbano identificando zonas industriales, de vivienda y recreativas.

A través de la figura de donación, se proporcionó formalmente al Municipio la infraestructura urbana de la Factoría consistente en calles, drenajes, tubería de conducción de agua, líneas de energía eléctrica y telefonía, etc., como aportación de PEMEX en la solución de problemas de vialidad y desarrollo en esta población. Igualmente transfirió a las autoridades y/o entidades competentes la propiedad y operación de la planta potabilizadora de agua y una subestación eléctrica situadas en el lugar.

Este proyecto, teniendo como fin el transferir solamente lo que le era útil a la empresa, pretende contribuir al desarrollo de la población del lugar.

---

<sup>75</sup> Pemex Exploración y Producción, *Acuerdo de Ordenamiento Urbano y Ecológico en los Municipios del Sur de Veracruz "Proyecto CMN" (Coatzacoalcos-Minatitlán-Nanchital)*, documento interno de la Unidad de Admón. Patrimonial de P.E.P.

En el marco de este programa también se iniciaron los trabajos necesarios para los nuevos trabajos técnicos (levantamientos topográficos, arquitectónicos y memorias técnico-descriptivas) para empezar con la transferencia jurídica a favor de P.E.P.

#### Programa de regularización y legalización de expropiaciones

Con el objeto de lograr establecer un censo confiable de las expropiaciones realizadas a favor de la empresa petrolera, se identificaron del patrimonio que originalmente le fue asignado a P.E.P., aquellos bienes adquiridos bajo esta modalidad, conformándose las carpetas básicas de cada una.

Sin embargo, al igual que el programa pasado, se encontraron diversos problemas que impedían determinar la posesión legal de los bienes. En primer lugar, el hecho de no contar con todas las fichas de depósito de los bienes o no contar con el antecedente (decreto expropiatorio) a favor de Petróleos Mexicanos. Razón por la cual se puso en marcha en las diferentes Regiones la localización de los bienes adquiridos por esta vía y que no estaban registradas en el inventario de P.E.P.

A través de contratos de elaboración de planos y localización de linderos, al igual que en el programa de Regularización se empezaron a rehacer las poligonales de los bienes expropiados, principalmente porque estos abarcaban grandes extensiones de terrenos.

Desincorporación de Bienes Inmuebles.

En este rubro se integró una unidad especializada y operativa, con capacidad para atender el proceso de desincorporación, se basó en un diagnóstico de las desincorporaciones efectuadas anteriormente y la reactivación de dichos procesos.

Con estas medidas, se empezaron a integrar los expedientes de baja de cada unidad en proceso de desincorporación, de carácter improductivo para las operaciones de la empresa. El proceso interno de desincorporación abarca acciones de la propia Unidad de Administración Patrimonial y del área Patrimonial Corporativa.

Instauración de un sistema informático de control contable y administrativo de los bienes.

Teniendo la información actualizada y depurada de los bienes, esta debía ser migrada a los sistemas institucionales de control a nivel regional. El Sistema Institucional de Administración patrimonial (SIAP), serviría para obtener la información relevante de cada bien y en su primera fase serviría para contabilizar y obtener el inventario real inmobiliario, sin embargo en una segunda fase donde se instauró el Sistema SAP R/3 como sistema contable y de revaluación de los activos fijos, se buscó darle mayor certeza y valor actual a cada uno de los bienes, registrando los cambios que cada uno tenía por desincorporación principalmente.

#### Elaboración de procedimientos y manuales de administración de bienes

Como consecuencia del registro en el Sistema SAP R/3 se elaboraron cada uno de los procedimientos en materia inmobiliaria para: la adquisición de los bienes, desincorporación, pago de afectaciones, adquisición vía expropiación, entre otros.

#### Elaboración de Programas Operativos Anuales (POA)

El programa operativo anual se incorporó como una medida de planeación en cada una de las actividades de modernización de la administración, y para darle mas certeza a cada una de estas.

Por cada objetivo específico se empezó a considerar los pasos que eran necesarios para realizarlas, así como cuantificar los logros conseguidos.

#### Capacitación del personal involucrado

Los cursos de capacitación en la primera etapa de la regularización y legalización de los bienes inmuebles fue incluida para los mandos de nivel superior involucrados y que tienen la misión de coordinar las acciones del programa, sin embargo se vio muy limitada por los ajustes presupuestales que a partir del año 2000 se ingresaron en la empresa. Los cursos en estos momentos no se imparten racionalmente primero por la baja oferta existente y segundo por la falta de previsión para que los mandos operativos se vean beneficiados con esta capacitación, impulsando el programa de modernización.

**CAPITULO III**

**LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE MODERNIZACION EN LA ADMINISTRACION  
PATRIMONIAL INMOBILIARIA DE PEMEX-EXPLORACION Y PRODUCCION**

---

Todos estos programas mencionados anteriormente forman parte del proceso de modernización de la administración patrimonial inmobiliaria de P.E.P. Sin embargo cabe hacer notar que esta etapa se ha visto inmersa en la diversidad de objetivos y valores diferentes. Los intereses personales de logros y metas de cada individuo involucrado han ocasionado que la política en cierto grado se vea plasmada de una falta de logros. Estos son principalmente la reestructuración de la unidad que lleva a cabo este programa, la reorganización de cada una de las unidades regionales y hasta el cambio de personal involucrado. Por esto es importante nombrar que el planteamiento de objetivos y metas es necesario para dejar en claro la forma en que se están planeando los logros.

Dentro de la etapa de la implementación, cobra gran relevancia las Relaciones Intergubernamentales, definidas estas como un "contingente de actividades o interacciones que tiene lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial."<sup>76</sup>

Estas incluyen a ciudadanos y a funcionarios públicos, así como a entidades gubernamentales. En esta política las relaciones ciudadanos, funcionarios y entidades gubernamentales se vio plasmada en la relevancia que esta modernización traería para cada una de ellas.

---

<sup>76</sup> Robert Agranoff, "Marcos para el análisis comparado de las Relaciones Intergubernamentales", documento proporcionado por Bailleres Helguera, José Enrique; *Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno, Modulo III*; UNAM Campus Acatán, Enero 2001, p. 179.

Las relaciones entre los diferentes entes de gobierno para la implementación ha logrado poner en marcha este proyecto y darle seguimiento sobre todo por la cabeza de sector (Secretaría de Energía) en la implementación y logros obtenidos. A nivel municipal las relaciones se han visto favorecidas por los beneficios que se obtienen de la regularización a gran escala de las propiedades de su jurisdicción por la regularización de materia legal y de aportación de recursos.

Esta implementación, con todas sus pros y contras, han permitido anteponer algunos formas de evaluación, para mejorar el proceso y permitir clarificar los resultados obtenidos.

### **III.2.6. Evaluación**

Recordemos que conforme al Programa de Modernización del Sector Energía 1995-2000 se establece como puntos primordiales el fortalecimiento de la industria petrolera partiendo del hecho de que Pemex y sus Organismos Subsidiarios, entre ellos Pemex Exploración y Producción (P.E.P.), maximicen el valor económico de los yacimientos mexicanos de hidrocarburos, a partir de cuatro ejes de básicos de acción:

1. Aplicación eficiente de los recursos de inversión,
2. Modernización de la estructura organizativa,
3. Reducción de restricciones tecnológicas y de derechos humanos, y
4. Mejorar en la eficiencia operativa.

Para poder evaluar esta política hay que recordar los objetivos principales:

1. Precisión del inventario real de los bienes propiedad del Organismo.
2. Diagnóstico del estado de legalización jurídica de los bienes.
3. Identificación de los bienes que ya no son útiles para P.E.P.
4. Regularización de las propiedades en materia de invasiones y pago de reclamaciones por daños a terceros.
5. Eficiencia en los trámites de adquisición y administración inmobiliaria.
6. Elaboración de procedimientos actuales para la adquisición, regularización y administración del patrimonio.
7. Desarrollo de programas de apoyo ecológico y bienestar social.

Como parte de los dos ejes en los cuales se sustenta la política: la modernización de la estructura organizativa y mejorar la eficiencia operativa, para evaluar la política se han precisado indicadores que precisen los avances que cada programa.

Teniendo como objetivo la maximización de los yacimientos petroleros y mejorar la eficiencia de sus mecanismos de administración, los diversos programas implementados permiten definir con certeza cada insumo con el que se trabaja. Maximizar el valor de los bienes significa saber cuanto se tiene y cuanto vale, para saber cuanto invertirlo y cuanto puede producir. Con los nuevos mecanismos de administración se han podido tomar decisiones en cuanto a elevar el desarrollo de los bienes de los cuales no se tenía documentación de acreditación, bajar los niveles de

pago de afectaciones y obtener un saneamiento en la contabilidad de la empresa. Además de prever que con el conocimiento real y certero del patrimonio se contrarresten las invasiones a predios de P.E.P. y que concluyen en erogaciones no necesarias para la empresa al situarse en pleitos de carácter legal.

Por lo que se pueden plantear los siguientes puntos de evaluación.

1. Implementación de programas trimestrales de objetivos y metas para el diagnóstico de los bienes patrimoniales de P.E.P.

En este punto es necesario el seguimiento a los programas que cada funcionario y operativo dentro de la política tenga a su cargo, permitiendo que se obtenga el nivel de rezago y las causas de este.

2. Revisión de los contratos que se celebren con empresas filiales para la elaboración del diagnóstico y precisión de los bienes.

Derivado de que P.E.P. no tiene en su estructura alguna oficina especializada en la elaboración de los diagnósticos y levantamientos, arquitectónico y topográficos de los bienes, es necesario realizar contratos con empresas filiales. Estos contratos tendrán que ser auditados por el Area de Control Interno, así como la Unidad que tenga a su cargo la ejecución de los contratos.

3. Legalización de los inmuebles que le fueron asignados a Pemex Exploración y Producción.

Esto nos permitirá considerar que se tiene los elementos básicos para manejar los bienes sobre bases legales confiables, evitando los abusos.

4. Propuesta de programas ecológico y de ayuda a la comunidad.

Como resultado de la modernización de la administración del patrimonio inmobiliario, se orientarán y regularizarán algunos predios que se consideren no útiles para la empresa, hacia el bienestar ecológico y el desarrollo social de las comunidades en las cuales se encuentran distribuidos dichos bienes.

Con el análisis de la política de modernización del patrimonio inmobiliario de P.E.P. bajo un enfoque de política pública, se ha pretendido analizar sus fundamentos, causas y consecuencias, así como fundamentar la necesidad de este cambio dentro de los programas de gobierno. Las conclusiones al respecto se exponen a continuación.

## CONCLUSIONES

La crítica a la intervención económica del Estado Benefactor a través de la Empresa Pública, ha obligado a establecer propuestas de cambio en este sector. La crítica principal fue al gran número de empresas y a la modernización de aquellas que se determinaban estratégicas para el desarrollo de México.

Es así que la modernización de las empresas estratégicas como la del petróleo, PEMEX empezó a reestructurar sus áreas administrativa y productivas para obtener un mejor desempeño y especialización de sus actividades para lograr una gestión más eficiente y eficaz comprometida con los resultados.

EL sector energético mexicano ha significado un factor fundamental para el desarrollo económico social y político. En el aspecto económico, al impulsar el desarrollo del aparato productivo, prever del recurso energético (gas, productos derivados) para sus funciones y prever al Estado Mexicano de los recursos fiscales necesarios para atender las grandes demandas de la sociedad. En el Social, al orientarse a la obtención de beneficios financieros que han servido para construir servicios básicos que significan bienestar para la sociedad de nuestro país. Y en el político apoyando la soberanía y la legitimidad del estado en su acción económica a través de las actividades que realiza en la Industria Petrolera Nacional.

En P.E.P. las transformaciones hacia la modernización han originado el replantamiento de las formas en que se administran los recursos. Dicha actividad pretende en primer

lugar lograr transparentar la acción de la administración pública en las técnicas de administración de los bienes reflejando así una institución contablemente real con respecto a sus activos y al valor de esta en general; en segundo lugar, contribuir a que a nivel empresa, se logren estándares de calidad en el manejo de los recursos y lograr una visión de aplicación de técnicas modernas de gestión. Y por último establecer un compromiso con los diversos sectores de la sociedad a la que finalmente sirve, rindiendo cuentas en su manejo.

La existencia de una actitud de superación y capacitación por parte de los funcionarios involucrados en este cambio finalmente favorece, también, los niveles de eficiencia y eficacia del aparato estatal petrolero.

Como parte de la economía mexicana, P.E.P. se propuso durante el período de 1996-2000, llevar a cabo medida que permitiesen obtener una mayor rentabilidad a nivel empresa subsidiaria y que aparte coadyudara en la realización de fines de exploración, explotación e inversión de los recursos.

Conforme a esta medida y en base a sus cuatro líneas de acción de modernización, se planteo mejorar la decisión en cuanto a nuevos proyectos de inversión más rentables, modernizando su estructura organizativa con unidades especializadas para estos fines, reduciendo las restricciones tecnológicas y de recursos que no impulsan una política de crecimiento y mejorando la eficiencia operativa de sus estructuras. Estas líneas permitieron que se llevara a cabo programas en cada uno de estas categorías.

Específicamente en la modernización de su estructura organizativa y mejora su eficiencia operativa, se adoptaron programas como el de la modernización de la administración de sus recursos patrimoniales.

En este, se busco darle certeza a los activos para obtener mayores beneficios hacia la empresa en su forma corporativa, además de que, en virtud de la diversidad acciones de P.E.P., en la exploración y explotación de los hidrocarburos, era necesario contar con un compromiso de seguridad no afectando intereses de particulares, planteando una empresa eficiente y transparente en sus actividades.

Sin embargo, estas propuestas no hubieran sido consideradas en la agenda si no se hubiese fomentado por parte de la sociedad el cambio de la administración pública y de P.E.P., como Organismo Subsidiario de PEMEX. Su modernización se fundamenta en el Plan nacional de Desarrollo 1995-2000, en donde se da relevancia a la acción de cambio dentro de la empresa misma.

En este tenor, es que el enfoque del análisis de las políticas publicas incorpora su metodología de la elaboración en el análisis de la política de modernización de la administración patrimonial inmobiliaria de P.E.P.

Conforme a este enfoque y a nuestra hipótesis de analizar el proceso de modernización del área patrimonial para la optimización de sus recursos financieros e inmobiliarios

durante el período 1996-2000, para la solución de los problemas generados en materia social, que permita una administración eficaz y eficiente en el ramo patrimonial, se puede concluir:

- ✓ Que el problema de mejorar la administración de los recursos se hace público al incluirse dentro de la agenda institucional que representa el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, sobre todo por que es a través de la consulta a la población que se originan los puntos a incluirse en este.
- ✓ Como problema público y de carácter institucional, se originó el Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía 1995-2000, con el objetivo de maximizar el valor de este y alcanzar niveles de eficiencia y eficacia necesarios para su contribución en el desarrollo de México.
- ✓ La modernización de la administración del patrimonio inmobiliaria de P.E.P. se puede analizar dentro del punto de vista racional, al constituirse una política tomada unilateralmente, por el ejecutivo a través de la Secretaría de Energía, con base en la información y a la importancia que representa en el desarrollo económico.
- ✓ Los recursos patrimoniales deben de ser administrados por áreas operativas especializadas y con carácter de normativas para contrarrestar abusos en las distintas áreas donde se encuentran.
- ✓ La optimización de los recursos financieros refleja una empresa transparente en sus acciones y capaz de integrar nuevos proyectos de inversión en el ámbito nacional.

- ✓ Los mecanismos de adquisición, administración y desincorporación de bienes deben ser operados a nivel regional y normativos en el ámbito central, para contrarrestar problemas de duplicidad de funciones y acciones con respecto de estos.
- ✓ La capacitación del personal responsable debe ser una prioridad de la empresa, pero sobre todo una capacitación a niveles directivos y operativos, puesto que esta segunda se ha dejado de instruir, ocasionando niveles de eficiencia operativa por debajo de lo esperado.
- ✓ La elaboración de procedimientos, no implique solo esta etapa sino la aplicación de estos en las áreas regionales, coadyuvando a una mejor administración.
- ✓ A nivel central se deben jerarquizar los asuntos de administración del patrimonio, a través de áreas internas con responsabilidad en sus funciones y sobre la base de la elaboración de programas de objetivos-resultados.
- ✓ La evaluación debe ser en base a los productos que se espera se generen de este proceso de modernización, como lo son un censo confiable de las propiedades del Estado en materia petrolera, la regularización de cada una de estas a nombre de P.E.P. como propietario de su activo, la desincorporación de los activos que siguen formando parte de esto y han sido enajenados a favor de terceros, la actualización de un sistema financiero que refleje la realidad del estado de resultados y ganancias y por ultimo lograr una imagen de empresa sana ante la sociedad en general que sea la base para la legitimación del Estado en este rubro.

Con estas conclusiones se pretende definir lo que se considera debe ser la administración patrimonial inmobiliaria y que de acuerdo a nuestra hipótesis respecto

de que la modernización en los mecanismos en el área patrimonial de P.E.P. a través del diseño e implementación de programas de consolidación patrimonial y desincorporación, son un elemento necesario para actualizar los recursos patrimoniales y financieros y transparentar su manejo, obtener una imagen positiva y apoyando la incorporación de nuevos proyectos de inversión, repercutiendo un mayor beneficio para la sociedad en general, la afirmación es de que este proceso de modernización ha permitido darle certeza jurídica, contable y económica a lo que constituye la base de la explotación petrolero.

Como forma de análisis, el enfoque de política pública y el análisis de políticas han coadyuvado a observar como las diferentes etapas del proceso de modernización se han vinculado para abarcar todos los puntos posibles en el saneamiento de los recursos, obteniendo una imagen de desarrollo eficaz y eficiente de la empresa petrolera mexicana.

Con los elementos de política pública del diagnóstico, planteamiento del problema, inclusión en la agenda, diseño, implementación y evaluación, se ha "desmenuzado" nuestra política dándole seguimiento a cada una de las etapas. Los indicadores para medir este proceso son de manera todavía muy generales, pero permiten que en un futuro a mediano plazo se tomen decisiones conforme a los registros depurados de los bienes asignados a P.E.P., sobre todo para la instauración de nuevos polos de desarrollo e inversiones del gobierno federal en los yacimientos petroleros.

Además de que permitan prever las situaciones en las cuales se vean involucrados diversos bienes propensos a invasiones por la gran extensión de terreno que ocupan y porque aparentemente se encuentran baldíos; o capaces de generar un beneficio social directo (escuelas, desarrollos urbanos, iglesias, hospitales, etc). Se ha hablado de la maximización de los yacimientos petroleros, sobre todo al saber cuando cuestan y cuando pueden dar, como registro inmobiliarios y como productor de petróleo u otro derivado. Aunque cabe señalar, que no se pudieron obtener estas cifras porque, pese a que el personal del área de contabilidad y administración patrimonial tiene acceso directo a esta, no se ha concedido la publicación de los números. Por lo tanto nos basamos en la información generada en el área patrimonial y que puede ayudar a comprender mejor la forma en que la administración pública pretende mejorar sus niveles de eficiencia y eficacia en sus acciones y en nuestro caso de estudio.

Es sin duda, P.E.P. la empresa base del desarrollo de Petróleos Mexicanos, puesto que los bienes que administra no pueden ser concesionados, pues como ya se dijo anteriormente, forma parte importante del desarrollo de toda la empresa.

***ANEXOS***

## ANEXO 1

---

### DECRETO EXPROPIATORIO A FAVOR DE PETRÓLEOS MEXICANOS

LAZARO CARDENAS.- Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de las facultades que al Ejecutivo Federal concede la Ley de Expropiación vigente se expide el siguiente:

#### DECRETO

Artículo 1º. Se declaran expropiados por causa de utilidad pública y a favor de la Nación, la maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, refinerías, tanques de almacenamiento, vías de comunicación, carrostanque, estaciones de distribución, embarcaciones y todos los demás bienes muebles e inmuebles de propiedad de: la Compañía Mexicana de Petróleo "El Aguila", S.A., Compañía Naviera de San Cristóbal, S.A., Compañía Naviera San Ricardo, S.A., Huasteca Petroleum Company, Sinclair Pierce Oil Company, Mexican Sinclair Petroleum Corporation, Standford y Compañía Sucesores S. En C., Penn Mex Fuel Company, Richmond Petroleum Company de México, California Standar Oil Company of México, Compañía Petrolera el Agwi, S.A. , Compañía de Gas y Combustible Imperio, Consolited Oil Company of México, Compañía Mexicanas de Vapores San Antonio, S.A., Sablo Transportation Company, Clarita, S.A. y Cacalilao, S.A., en cuanto sean necesarias, a juicio de la Secretaría de la Economía Nacional para el descubrimiento, captación, conducción, almacenamiento, refinación y distribución de los productos de la industria petrolera.

Artículo 2º.- La Secretaría de la Economía Nacional, con intervención de la Secretaría de Hacienda como administradora de los bienes de la Nación, procederá a la

## ANEXO 1

---

inmediata ocupación de los bienes materia de expropiación y a tramitar el expediente respectivo.

Artículo 3º.- La Secretaría de Hacienda pagará la indemnización correspondiente a las compañías expropiadas, de conformidad con lo que disponen los artículos 27 de la Constitución y 10 y 20 de la Ley de Expropiación, en efectivo y en un plazo que no excederá de 10 años. Los fondos para hacer el pago lo tomará la propia Secretaria de Hacienda del tanto por ciento que se determinará posteriormente de la producción del petróleo y sus derivados, que provengan de los bienes expropiados y cuyo producto será depositado, mientras de siguen los trámites legales, en la Tesorería de la Federación.

Artículo 4º.- Notifíquese personalmente a los representantes de las Compañías expropiadas y publíquese en el "Diario oficial" de la Federación.

Este Decreto entrará en vigor en la fecha de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión, a los dieciocho días del mes de marzo de mil novecientos treinta y ocho.

(Rúbrica)

LAZARO CARDENAS

## **ANEXO 2**

---

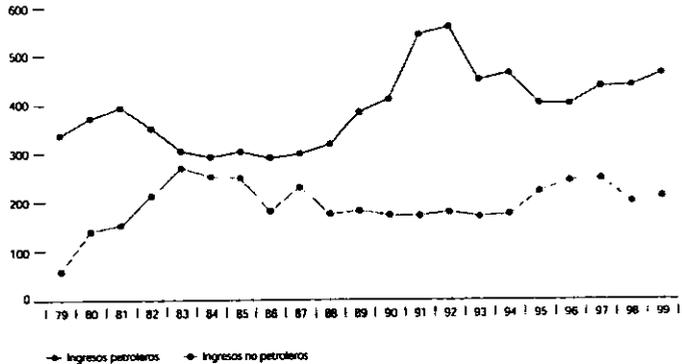
**INDICADORES DEL DESARROLLO DE PEMEX-EXPLORACION Y PRODUCCION**

**PEMEX EN LOS INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL**  
(millones de pesos)

|                                      | 1989          | 1990           | 1991           | 1992           | 1993           | 1994           | 1995           | 1996           | 1997           | 1998           | 1999           |
|--------------------------------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>Total de ingresos</b>             | <b>90 204</b> | <b>117 710</b> | <b>177 617</b> | <b>212 221</b> | <b>194 813</b> | <b>215 301</b> | <b>283 195</b> | <b>392 566</b> | <b>503 554</b> | <b>545 176</b> | <b>671 345</b> |
| Ingresos petroleros                  | 28 553        | 34 739         | 42 114         | 50 996         | 52 773         | 58 664         | 100 028        | 147 582        | 181 480        | 170 924        | 208 935        |
| Contribuciones                       | 17 985        | 25 895         | 31 003         | 34 870         | 35 033         | 31 136         | 72 856         | 113 068        | 129 889        | 89 740         | 97 888         |
| IEPS                                 | 7 987         | 5 162          | 6 763          | 12 212         | 13 400         | 21 777         | 17 477         | 20 412         | 34 384         | 61 621         | 86 665         |
| IVA neto                             | 2 681         | 3 477          | 4 348          | 3 913          | 4 341          | 5 752          | 9 685          | 14 102         | 17 207         | 19 563         | 24 382         |
| <b>Ingresos no petroleros</b>        | <b>61 551</b> | <b>82 971</b>  | <b>135 503</b> | <b>161 225</b> | <b>142 040</b> | <b>156 637</b> | <b>183 167</b> | <b>244 984</b> | <b>322 074</b> | <b>374 252</b> | <b>462 410</b> |
| <b>Ingresos petroleros/total (%)</b> | <b>31.8</b>   | <b>29.5</b>    | <b>23.7</b>    | <b>24.0</b>    | <b>27.1</b>    | <b>27.2</b>    | <b>35.3</b>    | <b>37.6</b>    | <b>36.0</b>    | <b>31.4</b>    | <b>31.1</b>    |

Fuente: Dirección General de Planeación Hacendaria - SHCP

**INGRESOS TOTALES**  
(en miles de millones de pesos de 1999)



**DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS, 1999**



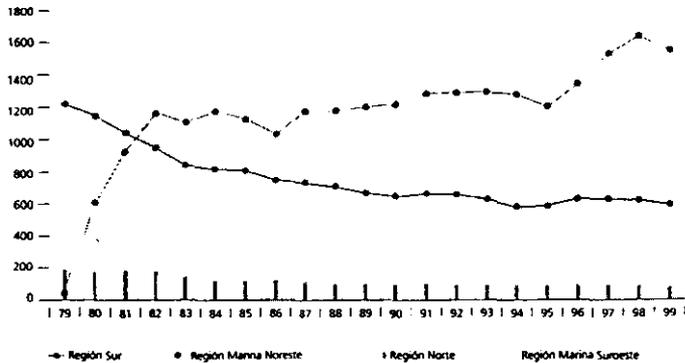
● Ingresos no petroleros  
 Ingresos petroleros: ● Contribuciones    ● IEPS    ● IVA Neto

**PRODUCCIÓN DE PETRÓLEO CRUDO POR REGIÓN Y ACTIVO**

(miles de barriles diarios)

|                               | 1989          | 1990          | 1991          | 1992          | 1993          | 1994          | 1995          | 1996          | 1997          | 1998          | 1999          | Variación<br>1999/1998<br>(%) |
|-------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-------------------------------|
| <b>Total</b>                  | <b>2513.3</b> | <b>2548.0</b> | <b>2675.8</b> | <b>2667.7</b> | <b>2673.4</b> | <b>2685.1</b> | <b>2617.2</b> | <b>2858.3</b> | <b>3022.2</b> | <b>3070.5</b> | <b>2906.0</b> | <b>-5.4</b>                   |
| <b>Región Marina Noreste</b>  | <b>1204.6</b> | <b>1225.3</b> | <b>1289.2</b> | <b>1296.1</b> | <b>1300.9</b> | <b>1287.9</b> | <b>1215.9</b> | <b>1352.6</b> | <b>1540.2</b> | <b>1641.5</b> | <b>1554.3</b> | <b>-5.3</b>                   |
| Cantarell                     | 973.9         | 1011.5        | 1079.2        | 1070.5        | 1045.1        | 1019.7        | 961.1         | 1074.2        | 1207.5        | 1312.4        | 1227.6        | -6.5                          |
| Ku-Maloob-Zaap                | 226.1         | 208.5         | 200.0         | 214.2         | 202.3         | 187.9         | 197.5         | 230.4         | 295.6         | 285.1         | 281.5         | -1.3                          |
| Ek-Balam                      | 4.6           | 5.3           | 9.9           | 11.4          | 53.5          | 80.3          | 57.3          | 48.0          | 37.1          | 44.0          | 45.2          | 2.7                           |
| <b>Región Marina Suroeste</b> | <b>537.2</b>  | <b>568.4</b>  | <b>615.1</b>  | <b>618.1</b>  | <b>649.0</b>  | <b>713.8</b>  | <b>721.6</b>  | <b>779.5</b>  | <b>758.9</b>  | <b>715.7</b>  | <b>683.5</b>  | <b>-4.5</b>                   |
| Abkatún                       | 321.5         | 347.3         | 356.6         | 355.4         | 388.0         | 483.4         | 477.0         | 470.0         | 442.5         | 407.4         | 362.3         | -11.1                         |
| Pol-Chuc                      | 213.3         | 218.3         | 257.1         | 262.3         | 260.2         | 228.1         | 238.5         | 262.8         | 237.8         | 228.1         | 251.1         | 10.0                          |
| Litoral Tabasco               | 2.4           | 2.9           | 1.3           | 0.4           | 0.7           | 2.3           | 6.0           | 46.7          | 78.6          | 80.1          | 70.2          | 12.5                          |
| <b>Región Sur</b>             | <b>672.6</b>  | <b>650.5</b>  | <b>665.0</b>  | <b>654.3</b>  | <b>625.3</b>  | <b>585.7</b>  | <b>584.4</b>  | <b>629.9</b>  | <b>626.9</b>  | <b>620.8</b>  | <b>587.2</b>  | <b>-5.4</b>                   |
| Samaría-Sitio Grande          | 177.9         | 170.1         | 167.0         | 157.5         | 142.2         | 131.3         | 142.3         | 171.2         | 178.0         | 196.8         | 194.9         | -1.0                          |
| Jujo-Tecminoacán              | 212.0         | 205.1         | 209.5         | 199.1         | 185.7         | 180.8         | 183.7         | 180.9         | 176.4         | 154.7         | 140.7         | -9.0                          |
| Bellota-Chinchorro            | 108.2         | 100.9         | 103.3         | 106.6         | 100.0         | 97.7          | 99.7          | 107.1         | 100.9         | 98.0          | 87.8          | -10.3                         |
| Luna                          | 43.9          | 51.8          | 65.9          | 80.1          | 96.4          | 84.7          | 73.1          | 79.3          | 80.4          | 80.2          | 79.6          | -0.8                          |
| Muspac                        | 65.0          | 61.0          | 53.9          | 50.3          | 48.0          | 41.1          | 43.3          | 50.4          | 49.1          | 46.2          | 43.7          | -5.5                          |
| Cinco Presidentes             | 65.4          | 61.5          | 65.0          | 60.2          | 52.6          | 49.7          | 41.9          | 40.6          | 41.5          | 43.9          | 39.4          | -10.4                         |
| Chilapilla-José Colomo        | 0.1           | 0.2           | 0.5           | 0.6           | 0.4           | 0.4           | 0.5           | 0.4           | 0.7           | 1.0           | 1.1           | 14.2                          |
| <b>Región Norte</b>           | <b>98.9</b>   | <b>103.8</b>  | <b>106.5</b>  | <b>99.1</b>   | <b>98.3</b>   | <b>97.7</b>   | <b>95.3</b>   | <b>96.3</b>   | <b>96.3</b>   | <b>92.4</b>   | <b>81.0</b>   | <b>-12.4</b>                  |
| Altamira                      | 41.0          | 42.1          | 43.2          | 44.1          | 43.8          | 44.4          | 44.1          | 46.3          | 47.5          | 45.3          | 41.5          | -8.5                          |
| Poza Rica                     | 53.1          | 50.3          | 53.2          | 49.1          | 49.4          | 48.5          | 46.8          | 45.6          | 44.8          | 43.8          | 37.4          | -14.7                         |
| Veracruz                      | 4.6           | 11.2          | 10.1          | 6.0           | 5.0           | 4.8           | 4.4           | 4.4           | 4.0           | 3.3           | 2.1           | -35.0                         |
| Burgos                        | 0.3           | 0.2           | 0.1           | -             | -             | -             | -             | -             | -             | -             | -             | -                             |

**PRODUCCIÓN DE PETRÓLEO CRUDO POR REGIÓN**  
(miles de barriles diarios)



### ANEXO 3

## RELACION DE LEYES APLICABLES AL PATRIMONIO DEL ESTADO

1. Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos
2. Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios
3. Ley General de Bienes Nacionales
4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
5. Ley Federal de la Entidades Paraestatales
6. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo
7. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
8. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
9. Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos
10. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
11. Ley Agraria
12. Ley de Expropiación
13. Ley del Notariado para el Distrito Federal y Entidades Federativas
14. Ley Federal del Mar
15. Ley de Navegación
16. Código Civil Federal
17. Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo
18. Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Relacionados con Bienes
19. Reglamento de la Ley Federal d Entidades Paraestatales
20. Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos
21. Reglamento de la Ley de obras Públicas
22. Reglamento del Registro Agrario Nacional
23. Reglamento de Trabajos Petroleros
24. Reglamento de los registros Públicos de l propiedad el Distrito Federal y de las Entidades Federativas
25. Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales
26. Reglamento del registro Público de la propiedad Federal
27. Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos ganados al mar
28. Presupuesto de Egresos de la Federación

### ANEXO 3

#### RELACION DE LEYES APLICABLES AL PATRIMONIO DEL ESTADO

29. Lineamientos para la Consolidación del patrimonio Inmobiliario de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios
30. Lineamientos para el Otorgamiento de Donativos y Donaciones a Terceros por Parte de Petróleo Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios
31. Normas y bases que Regulan la enajenación de Bienes Inmuebles Improductivos de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios
32. Lineamientos para la adquisición y enajenación de Inmuebles por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública
33. Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el arrendamiento de Inmuebles de las dependencias de la Administración Pública federal, en carácter de Arrendatarias

# ***BIBLIOGRAFIA***

## BIBLIOGRAFIA

1. Aguilar Villanueva, Luis F., La hechura de las Políticas, México, Edit. Porrúa, 1992.
2. \_\_\_\_\_, "Política Pública y gobierno del Estado", en La Revista del Colegio, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Admón. Pública, Año II, No. 4, Octubre 1990.
3. Bayona, Antonio, en Martínez Silva, Mario (Coord.), Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública, México, CNCPyAP, 1ª Edición, Tomo I, 1980.
4. Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., El reto de la globalización para la industria mexicana. Alternativas para el futuro, Ed. Diana, México, 1991.
5. Crozier, Michel. Estado Modesto, Estado Moderno, México, F.C.E., 1989.
6. Corredor, Jaime, El petróleo, México, Petróleos Mexicanos, 1998.
7. García Paéz, Benjamin, Modernización del Estado y Empresa Pública. El caso de Petróleos Mexicanos, INAP, México, 1994.
8. Giandomenico, Majone, "Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas", en Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, México, F.C.E.-CNCPyAP
9. Guerrero Orozco, Omar, El Estado y la Administración Pública en México, México, INAP, México, 1989.
10. \_\_\_\_\_, El Estado en la Era de la Modernización, Edit. Plaza y Valdéz, México, 1992.
11. Jiménez Castro, Wilburg, Administración para el Desarrollo Integral, México, F.C.E., 2ª Edición, 1975.

- 
12. Leos Chávez, Hector, "Limites y Riesgos estrategicos de la reestructuración de Pemex", en Jardon V., Juan (Coord.), Planeación Energética y Empresa Pública, México, INAP, 1ª edición, 1992.
  13. Martínez Silva, Mario (Coord.); Diccionario de Política y Administración Pública, Colegio Nacional de Licenciados en Ciencias Políticas y Admón. Pública, México.
  14. Pardo, María del Carmen; La modernización administrativa en México, México, INAP, 1ª Edición.
  15. Rebolledo Gout, Juan, La Reforma del Estado, México, F.C.E., 1ª Edición, 1993.
  16. Sánchez González, José Juan, Administración Pública y Reforma del Estado en México, México, INAP, 1ª Edición, 1998.
  17. S.N. Eisenstadt; Modernización: movimiento de protesta y cambio social, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1972.
  18. Soubirats, Joan, "Definición del problema, Relevancia pública y formación de la agenda de actuación", en Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración, Madrid, INAP, 1983.
  19. Vickers, Geoffrey, The art of Judgement: A study of Policy Making (1965), documento proporcionado en el Segundo Modulo del Seminario de Analisis de Politicas Publicas para Asuntos de Gobierno.

---

---

**DOCUMENTOS OFICIALES**

20. Diario Oficial de la Federación, Decreto Expropiatorio de 1938, Camara de Diputados, Edición Internet.
21. Diario Oficial de la Federación, Decreto que crea a la Institución Petróleos Mexicanos, 20 de julio de 1938.
22. Diario Oficial de la Federación, Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, 13 de Julio de 1992.
23. Petróleos Mexicanos, Informe Anual 1996.
24. -----, Memoria de Labores 1996.
25. -----, Memoria de Labores 1997.
26. -----, Memoria de Labores 1998.
27. -----, Memoria de Labores 1999.
28. -----, Memoria de Labores 2000.
29. Poder Ejecutivo, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.
30. Secretaría de Energía, Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía 1995-2000, 12 de febrero de 1996.

---

MATERIAL DE APOYO

31. Bailleres Helguera, Jose Enrique, La fase de la implementación, ¿Talón de Aquiles de las Política Públicas?, Material de apoyo del Seminario de Analisis de Política Publicas para Asuntos de Gobierno, Modulo II, Enero de 2001.
32. Montes de Oca Malvaez, Juan; Apuntes del Seminario de Políticas Públicas en Asuntos de Gobierno, Modulo I, Agosto de 2000.

TEXTOS INTERNET

33. Huerta Moreno, Ma. Guadalupe; "La reforma del Estado y la transformación de la administración pública", en la Revista Gestión y Estrategia, Edición Internet, No. 14, Julio-Diciembre 1998.