

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



TIPOS DE MIEMBROS DEL GABINETE EN MÉXICO:
UNA CATEGORIZACIÓN
EL CASO DE PEMEX

TESINA
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y
RELACIONES INTERNACIONALES
PRESENTA
LUDWIG VAN BEDOLLA TAPIA

DIRECTOR DE TESINA:
DR. GILLES SERRA BAÑOS

MÉXICO, D.F., ENERO 2014

Agradecimientos

Con este proyecto culmina otra etapa en mi vida y es la excusa perfecta para agradecer a aquellos sin los que este proyecto no se habría logrado. La lista no está ordenada por prioridad, salvo por mi familia que son los primeros a quienes quiero agradecer por apoyarme, impulsarme y nunca perder la esperanza en mí. A mi padre especialmente, por las botellas de vino y las buenas charlas. A mi madre por el apoyo incondicional y por lo reconfortante de su fe en mí. A mi hermana por ser mi mejor amiga, a pesar de todo. Gracias Andrea por el apoyo constante, por retarme siempre a ser mejor persona, por compartir conmigo tu vida y a tu increíble familia, por los paseos y los viajes y por Marbs. A Diana, Melvin, Huevo y Barajas, por ser parte de mi familia a pesar de los años y las distancias. Gracias a los amigos del CIDE por los debates interesantes, las tardes de estudio y las CIDEbodas. En particular al Panda, al Güero, a Andrea (babas) y a los Kurtosos: el Chino y el Abuelo, por la amistad que ahora me parece inquebrantable. A Estefanía, por traerme a la ciudad y luego a Nueva York, porque siempre impulsaste cosas buenas en mí.

Agradezco especialmente al Dr. Gilles Serra por su invaluable guía para esta tesina, sin él todo esto habría sido imposible. A la Dra. Allyson Benton por sus comentarios para mejorar este proyecto y sus atinados consejos para la vida—de verdad que nunca fallan. Al Dr. Carlos Elizondo por sus correcciones a este texto y porque con su clase me enganché de la ciencia política. A mis profesores del CIDE agradezco sus clases, las enseñanzas, los regaños, las correcciones, ¡vaya! hasta los ensayos y malos ratos—en retrospectiva las cosas se ven mejor y sé que todo ello es parte del juego.

Agradezco a quienes me dedicaron tiempo para esta tesina. A la Doctoras Isabelle Rousseau y Miriam Grunstein, así como a los doctores Enrique Cabrero y Víctor Carreón. En particular aprecio la ayuda y claridad que me dieron las conversaciones con los doctores Gabriel Farfán y Jesús Reyes-Heroles: sus aportaciones a esta tesina son invaluable, sin ellas seguiría atorado en versiones incorregibles. Finalmente quiero agradecer al Dr. Luis Carlos Ugalde, quien me dio un lugar propicio para mi realización profesional, pero sobre todo por ser un buen amigo en tiempos donde sólo encuentras jefes.

Índice

1. Introducción	3
2. La Administración Pública Federal en México	8
2.1. El Gabinete ampliado en México: el caso de Pemex	10
3. Estrategias de designación	17
4. Marco teórico: propuesta de clasificación	22
4.1. Requisitos mínimos comunes a todo miembro del Gabinete presidencial	23
4.2. Estrategias de designación y su perfil correspondiente	24
4.2.1. <i>Estilo de gobierno</i>	28
5. Estudios de caso	30
5.1. El sexenio de Ernesto Zedillo	32
5.1.1. <i>Carlos Ruiz Sacristán</i>	34
5.1.2. <i>Adrián Lajous Vargas</i>	35
5.1.3. <i>Rogelio Montemayor Seguy</i>	39
5.2. El sexenio de Vicente Fox	42
5.2.1. <i>Raúl Muñoz Leos</i>	44
5.2.2. <i>Luis Ramírez Corzo</i>	47
5.3. El sexenio de Felipe Calderón	49
5.3.1. <i>Jesús Reyes-Heroles González-Garza</i>	50
5.3.2. <i>Juan José Suárez Coppel</i>	53
5.4. El sexenio de Enrique Peña Nieto	57
5.4.1. <i>Emilio Lozoya Austin</i>	58
6. Conclusiones	62
Bibliografía	65
Anexo	75
Entrevistas de investigación realizadas	75
Perfiles	75

1. Introducción

La efectividad de un gobierno depende en gran medida de la capacidad del Presidente de crear un Gabinete eficiente y equilibrado en conocimientos técnicos, habilidades políticas, capacidad de negociación, lealtad hacia su persona y compromiso con la tarea que se les asigna. El Ejecutivo necesita de un Gabinete efectivo para implementar sus políticas públicas, lo que implica reunir a un grupo de colaboradores con diferentes perfiles y características para que respondan al momento político que se les presente. Algunos presidentes se ven en la necesidad de fortalecer la lealtad al interior de su partido o de generar vínculos con otros partidos políticos y ceder puestos dentro del gabinete para ganar esta lealtad. Otros eligen secretarios con base en las capacidades técnicas, administrativas o gerenciales de los candidatos.¹ Esta investigación se concentra en los objetivos que asigna cada presidente a una Secretaría o Paraestatal, así como en los distintos perfiles que existen en el Gabinete y el Gabinete ampliado en México—este último se compone por los directivos designados al frente de la administración pública descentralizada o paraestatal.

En México, el Ejecutivo no puede reelegirse e históricamente muchos abandonan el país al concluir su mandato y, si regresan, no se incorporan al sector público. En este contexto, su horizonte temporal de planeación está muy acotado, de modo que la administración queda dividida en dos periodos: el primero ocurre durante los años iniciales del sexenio, cuando el Presidente impulsa la mayor parte de su agenda de reformas; durante el segundo, se concentra en la administración y ejecución de las reformas y políticas aprobadas. Independientemente del periodo en que se encuentre, cualquier presidente tiene

¹ Barbara Geddes, *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America* (Berkeley: Universidad de California, 1994).

como prioridad formar un Gabinete eficaz con la capacidad de cumplir sus metas y objetivos.²

La literatura reconoce la importancia de estudiar la composición de gabinetes y la manera en que éstos se forman, ya que desempeñan un rol crucial en la consecución de las metas del gobierno.³ Esta tesina analiza cómo utiliza el Ejecutivo las estrategias de designación, a las que corresponde un perfil determinado de Secretario o Director General, para alcanzar distintos objetivos. La pregunta que busca responderse es: dados los objetivos del Presidente ¿cuáles son los perfiles entre los que elige al nombrar secretarios de Estado o directores generales de una Paraestatal? Se argumenta que en todo Gabinete existen cuatro perfiles básicos que corresponden a cuatro objetivos distintos que puede tener un presidente. Cómo trataré de demostrar a lo largo de esta tesina, los distintos tipos de designaciones pueden sistemáticamente separarse en cuatro categorías: *experto técnico*, *experto administrativo*, *negociador* o *partidista*. Se propone que estas categorías, que se describen con detalle más adelante, cubren la mayoría de las designaciones que hacen los presidentes mexicanos en la era moderna. Cada uno de estos perfiles corresponde a uno de cuatro objetivos distintos que puede tener el Presidente: *implementar políticas públicas eficientemente (puede ser una política de operación técnica interna de la secretaría o paraestatal, o una política financiera/administrativa)*, *vincularse con grupos de interés relevantes*, o *sacar provecho mediante el uso partidista de los recursos públicos*. Esbozaré

² Como se muestra más adelante, un presidente puede tener diversos objetivos no sólo económicos o de implementación de políticas públicas, sino también políticos.

³ Véase Cecilia Martínez-Gallardo, "Inside the Cabinet: The Influence of Ministers in the Policymaking Process" en: Carlos Scartascini, Ernesto Stein, y Mariano Tommasi, eds., *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking* (Cambridge: Inter- American Development Bank), págs. 119-145. Barbara Geddes, *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America* (Berkeley: Universidad de California, 1994). Octavio Amorim Neto, "The presidential calculus: Executive policy making and cabinet formation in the Americas", en: *Comparative Political Studies*, 39, 4, págs. 415-440. Sérgio Praça, Andréa Freitas, y Bruno Hoepers, "Political Appointments and Coalition Management in Brazil, 2007-2010", en: *Journal of Politics in Latin America* 3, núm. 2, págs. 141-172.

estos argumentos enfocándome en el caso específico de Petróleos Mexicanos (Pemex), empresa estatal fundamental para el desempeño del gobierno en México. Esta tesina no busca encontrar las razones por las cuales un Presidente tiene un objetivo sobre otro, por tanto, no busco determinar las causas que llevan a designar un miembro de Gabinete con determinado perfil, ni a encomendarle una misión particular, estos temas quedan para una investigación futura.

Como paso inicial, esta tesina busca distinguir las posibles misiones que el Presidente suele asignar a los miembros de su Gabinete, junto con los tipos de perfil que se ajustan a dichas misiones. La contribución principal de esta investigación se basa en proponer una categorización de los posibles tipos de funcionarios de entre los cuales suele escoger un Presidente según el objetivo que tenga en mente. Para probar el argumento central se analizan las designaciones del Director General de Petróleos Mexicanos y los objetivos prioritarios de los presidentes al momento de realizar el nombramiento. Se estudia el caso de la Paraestatal porque su dirección requiere de conocimientos técnicos especializados en el sector energético y petrolero, en tanto es la única empresa del Estado que participa en ese sector.⁴ Se asume que probar el argumento en un caso complicado como el de Pemex fortalece la categorización que intenta ser útil para explicar el resto de la administración pública federal. Con este mismo propósito, se estudia el periodo de 1994 a 2012, lapso en el que se nombró a ocho directores de Pemex en cuatro administraciones distintas. Como se explica más adelante, este es un periodo relevante de estudio puesto que cubre momentos cruciales en la transición democrática de México, incluyendo dos transiciones: el paso del PRI al PAN y el cambio del PAN al PRI. Sin embargo, la

⁴ Pemex es un monopolio del estado en el sector energético, pues es la única empresa con la facultad legal de explorar y explotar los hidrocarburos que se encuentran en el territorio mexicano. Esta empresa también es un monopsonio en diversas partes del sector energético.

clasificación propuesta ésta diseñada para explicar otros periodos y gabinetes, incluso antes del periodo de transición democrática.

Existen varias razones por las que es relevante responder la pregunta de investigación planteada. En primer lugar es de suponer que los objetivos de un gobierno se cumplirán en la medida en la que se encuentran los mecanismos para alcanzarlos. En particular, una Secretaría o dependencia cumplirá su misión en la medida en que las cualidades de su responsable sean congruentes con dicha misión. De ahí que el análisis político del éxito o fracaso gubernamental se puede nutrir de una clasificación más clara de los objetivos y agentes gubernamentales como la que se propone. En segundo lugar, una clasificación de metas y designaciones ejecutivas puede ayudar a entender mejor el quehacer presidencial, en particular los objetivos y estrategias del jefe del Ejecutivo. Y finalmente, espero que esta investigación pueda servir como punto de partida para investigaciones futuras que quieran usar mi categorización para el análisis de mecanismos causales. Es decir, la categorización propuesta en la tesina bien podría usarse como variable dependiente o independiente para estudiar las causas o las consecuencias de que un Presidente tenga ciertos objetivos que lo lleven designar a ciertos miembros de su Gabinete.

La tesina se divide en seis apartados. En primer lugar se describe la estructura interna de la administración pública federal y la relación entre los secretarios y el Presidente. Asimismo, se describen las características de Pemex y el rol que desempeña en el gobierno y con el resto del Gabinete. Segundo, se presenta y define una lista exhaustiva de las estrategias de designación que tienen los presidentes y se les liga a un perfil determinado de Secretario o Director General. Tercero, se presenta la propuesta de categorización teórica y se realiza un ejercicio sucinto de clasificación de los directores de Pemex. En este apartado se presentan estudios que proponen categorizaciones similares,

pero que resultan insuficientes para explicar el caso de México. En cuarto lugar, se analizan ocho casos de estudio para validar la categorización teórica propuesta. Y, finalmente, se concluye con algunas precisiones y aclaraciones sobre investigaciones futuras complementarias a ésta. Esta investigación se apoya en entrevistas realizadas a expertos y una revisión hemerográfica exhaustiva de diversas fuentes.

2. La Administración Pública Federal en México

La administración pública es la parte del Poder Ejecutivo que se encarga de la gestión del interés general y de prestar los servicios públicos que corresponden al Estado y que comparte con éste el ejercicio de la fuerza pública.⁵ En México la administración pública federal se divide en centralizada—secretarías de Estado—y descentralizada—paraestatales y organismos desconcentrados. Dada esta división, las secretarías son parte de la estructura orgánica que apoya al Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones, por lo que dependen directamente de éste.⁶ Por su parte, la administración pública paraestatal se compone de organismos mediante los que el Estado participa directamente en la economía, sobre todo en sectores estratégicos para la producción y economía del país.⁷ El Ejecutivo designa directa y libremente a los responsables de cada secretaría y paraestatal, ello las hace partícipes de la estrategia de designación del Ejecutivo y las inserta en la dinámica de formación de Gabinete que se discutirá más adelante. En general, la administración pública paraestatal requiere que los encargados tengan conocimientos especializados en el sector que se les encomienda, pues existen decisiones de carácter técnico que así lo exigen, aunque no todas las designaciones de estos puestos se hacen con este criterio.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) establece que la Oficina de la Presidencia, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal integran la administración pública centralizada. Por su parte, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de

⁵ Francisco Javier Osornio, *La administración pública en el mundo* (México: UNAM, 1986), pág. 3.

⁶ Francisco Javier Osornio, *El Sistema Presidencial Mexicano* (México: UNAM, 1988), págs. 163-5.

⁷ *Ibid.*, págs. 172-3.

seguro, finanzas y los fideicomisos componen la administración pública paraestatal.⁸ La facultad de nombrar y destituir libremente a los directivos de todas estas instituciones corresponde al Presidente, salvo los casos en que legalmente se considere otro método de designación.

En México, como en otros países latinoamericanos, los secretarios de Estado no son autónomos, su designación y estadía en estos puestos dependen de la confianza del Presidente.⁹ Entre otros factores, la discrecionalidad con la que el Presidente otorga o retira de estos puestos a sus subordinados dificulta identificar las razones por las que se toman tales decisiones. Empero, las características del puesto, los perfiles de los designados y los objetivos que reserva el Presidente para una secretaría o paraestatal permiten crear una categorización de los distintos miembros del Gabinete presidencial.

Los miembros de cualquier Gabinete son funcionarios que responden a tres criterios: confianza, lealtad y capacidad. En palabras de Manuel Quijano: “los gabinetes resultan de la división social del trabajo, pero también de la incondicionalidad, la cercanía y capacidad que tienen los individuos ante quien preside la pirámide del poder”.¹⁰ Sin embargo, con el tiempo los gabinetes se han especializado y cada vez requieren mayor preparación de los secretarios, aunque se conserva el componente de lealtad y confianza hacia el Presidente.¹¹

Existe debate sobre si la existencia de gabinetes en los sistemas presidenciales genera una dinámica similar a la de un Ejecutivo colegiado. Algunos autores han analizado las atribuciones legales o constitucionales de los secretarios de Estado en los

⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (México: Cámara de Diputados, 2013), artículo 1.

⁹ Diego Valadés, *El gobierno de gabinete* 2a ed. (México: UNAM, 2003), pág. 33.

¹⁰ Manuel Quijano Torres, *Los Gabinetes en México*. Tomo II. (México, INAP, 2012), pág. 24.

¹¹ *Ibid.*, págs. 24-6.

presidencialismos latinoamericanos, sólo para darse cuenta de que las funciones varían de país en país, sin que se pueda trazar una tendencia clara. En el caso de México, el Gabinete es un órgano de despacho de los negocios del orden administrativo encomendado al Ejecutivo. Los reglamentos, decretos y acuerdo expedidos por el Presidente deben ir firmados por los Secretarios respectivos para su validez.¹² En este sentido, los secretarios son responsables de las decisiones tomadas bajo su administración, al punto en que pueden ser llamados a comparecer por el Legislativo, al igual que los directores generales de la administración paraestatal. Tanto las secretarías de Estado como el Gabinete ampliado están sujetos a las mismas obligaciones, pero difieren en las capacidades con que cuentan para cumplirlas.

2.1. El Gabinete ampliado en México: el caso de Pemex

Dentro de la administración pública desconcentrada se encuentra el Gabinete ampliado del Ejecutivo: los directores de las empresas paraestatales y demás organismos descentralizados. Las paraestatales que componen este gabinete son Pemex, la Comisión Federal de Electricidad (CFE), la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).¹³ Resaltan entre éstas Pemex y CFE, empresas que exigen de sus directores conocimientos especializados en el sector energético. Los directores de Pemex, por ejemplo, necesitan conocer el funcionamiento de los mercados petroleros nacional e internacional, pues existen varios factores externos que afectan las

¹² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (México: Cámara de Diputados, 2013), artículo 13.

¹³ Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, “Miembros del Gabinete Ampliado”, <http://www.presidencia.gob.mx/miembros-del-gabinete-ampliado/> (Fecha de consulta: 11 de noviembre de 2013).

decisiones administrativas y productivas de una petrolera: precios del crudo, volumen de extracción petrolera, precio del dólar, contexto geopolítico de los países productores de petróleo, entre otros.¹⁴

Esta investigación se concentra en la designación del director de Pemex porque independientemente de sus objetivos como empresa petrolera, esta paraestatal ha tenido usos políticos, económicos y fiscales diversos durante su existencia. Desde la formación de esta empresa pública en 1937, el perfil del director de Pemex ha cambiado: en algunos casos la designación de este funcionario ha sido parte de una estrategia más amplia de nombramientos, en otros casos ha sido un tema de balance de profesiones al interior del Gabinete del Presidente o se les ha nombrado para vincular al Presidente con uno o más partidos políticos. El total de estrategias de designación o usos que puede darle el Presidente a los puestos de su Gabinete es reducido. En la historia de Pemex se puede observar cada uno de estos usos, ya que en algún momento el presidente en turno ha utilizado la designación del Director General de Pemex con uno u otro propósito.

Es importante considerar que el Director General de Pemex tiene una posición ambivalente dentro del gabinete. Por un lado, este cargo reviste legalmente a quien lo ocupa de poderes y funciones relevantes sobre los ingresos y egresos de la empresa, el plan de negocios y programa operativo de ésta, convenir con el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) el contrato colectivo de trabajo, proponer medidas de desarrollo tecnológico, entre otras.¹⁵ Por otro lado, este funcionario generalmente es incapaz de optimizar la estrategia de inversión de la compañía por sí

¹⁴ Gabriel Farfán, Víctor Carreón y Jesús Reyes-Heroles. Entrevistados por Ludwig van Bedolla. Ciudad de México 27 de agosto de 2012, 30 de septiembre de 2012 y 17 de octubre de 2012 respectivamente.

¹⁵ Ley de Petróleos Mexicanos (México: Cámara de Diputados, 2008), artículo 31.

mismo.¹⁶ No tiene el capital, ni la autonomía necesarios para tomar decisiones de inversiones que, aunque riesgosas, pueden generar ganancias comerciales. Esta situación no es exclusiva del caso mexicano, pero en éste tiene la particularidad de que las finanzas públicas dependen tanto de la extracción y venta de crudo que la Secretaría de Hacienda ha tomado el control de las decisiones de inversión de la paraestatal, esta secretaría es el principal más importante ante el que responde la petrolera, después del Presidente. Es por ello que Pemex está obligado a optimizar metas de corto plazo que generen las ganancias para seguir operando.¹⁷

El control de Hacienda sobre Pemex no siempre fue tal. Carlos Elizondo retrata a un Pemex autónomo que tomaba malas decisiones inversión y registraba pérdidas económicas millonarias. Por ejemplo, en 1977 el Director General de Pemex, Jorge Díaz Serrano anunció la construcción de un gasoducto desde Cactus, Hidalgo hasta Texas. El proyecto inició sin que hubiera un comprador claro: Estados Unidos no aceptó el precio del gas que fijó Pemex. Los planes del gasoducto se redimensionaron y se redujo el proyecto hasta llegar a Monterrey. Este es un ejemplo de los motivos que tuvo la Secretaría de Hacienda para ponerle candados a Pemex, pues era necesario controlar sus excesos. Ahora la petrolera se queja de que Hacienda extrae las ganancias de la empresa y le impide reinvertir lo necesario para aumentar su productividad.¹⁸

Antes de proceder es necesario hacer una precisión sobre los objetivos generales de una petrolera. La estrategia de cualquier empresa petrolera debería ser maximizar el valor

¹⁶ Si bien es cierto que Jorge Díaz Serrano fue un director de Pemex capaz de tomar decisiones de manera autónoma, incluso en contra de la decisión del Presidente, esta clase independencia no se ha vuelto a observar en otros directores.

¹⁷ George Philip, "The Political Constraints on Economic Policy in Post-1982 Mexico: The case of Pemex." *Bulletin of Latin America Research* 18 núm. 1 (1999): 7. Israel Rodríguez, "Pemex ha invertido sólo 9.6 de cada 100 dólares de sus ingresos" *La Jornada*, 28 de julio de 2013.

¹⁸ Carlos Elizondo, "Autonomía y monopolios" *Excélsior*, 22 de agosto de 2013.

presente de la renta petrolera, lo que implica definir un horizonte de planeación óptimo en el tiempo para la extracción del crudo. Sin embargo, hay diferencias entre las empresas petroleras pública y privada, esta última responde más a incentivos de precio del crudo en el mercado internacional o estrategias de rentabilidad, mientras que la empresa pública debe responder a todos estos factores y además a las estrategias del gobierno. Dichas estrategias no sólo son económicas, tales como, seguridad energética, subsidios o necesidades fiscales, sino también políticas, como la malversación de fondos, premiar aliados y desarrollar redes clientelares. Pemex es un ejemplo de esta distorsión: sus objetivos productivos se han afectado tanto que la prioridad es maximizar la plataforma de extracción de crudo. Esto se debe a varios factores: la dependencia fiscal excesiva del Estado mexicano sobre la renta petrolera, la controvertida estrategia de subsidio de gasolinas y la tradición de uso partidista de los recursos de la petrolera. Tales condiciones vinculan la estrategia productiva de la paraestatal con las necesidades fiscales del gobierno y reducen la autonomía de la empresa.¹⁹

Dadas las restricciones mencionadas, es relevante conocer las facultades de los directores de Pemex para comprender cabalmente si las limitantes a su desempeño son legales o si se deben al contexto y a la realidad en que operan. El Estatuto Orgánico de Pemex le otorga facultades relevantes al Director General: resolver conflictos entre las organizaciones corporativas y organismos subsidiarios; asignar y delegar funciones y responsabilidades en los titulares de las unidades administrativas de Pemex, salvo aquellas que sean indelegables; establecer los sistemas de gestión por procesos y de desarrollo de proyectos en Pemex, sus organismos subsidiarios y filiales orientados a mejorar la eficiencia y la capacidad de ejecución de la paraestatal; establecer los rangos en los montos

¹⁹ Víctor Carreón. Entrevistado por Ludwig van Bedolla. Ciudad de México 30 de septiembre de 2012.

de los contratos que puedan celebrar los directivos de Pemex según su nivel; conducir la política y establecer las directrices para su programación, instrumentación y evaluación de las acciones para el desarrollo comunitario sustentable; conducir y supervisar las actividades institucionales para la atención y ejecución de los programas gubernamentales que se establezcan en las leyes y ordenamientos del Ejecutivo, y dirigir las relaciones institucionales de Pemex y sus organismos subsidiarios con el sector público, privado y social.²⁰

En términos legales, el director de Pemex tiene atribuciones relevantes, pero en la práctica sus decisiones y su poder están supeditados a las necesidades fiscales de un gobierno que se ha caracterizado por utilizar como “caja chica” a la Paraestatal, aunque eso depende del monto para invertir disponible. Esta situación requiere del director de Pemex lealtad hacia el Presidente y hacia sus proyectos de gobierno, lo que no necesariamente se traduce en lealtad incondicional, pero si requiere que el director de Pemex entienda los objetivos y estrategias del Ejecutivo y que mantenga una buena relación con el Presidente, al igual que en cualquier otra relación laboral jefe-subordinado.²¹ Si esta relación deja de ser satisfactoria, el secretario normalmente es cesado o reemplazado.

Más allá de las funciones del Director General, legalmente las operaciones de Pemex son reguladas y supervisadas por diversas dependencias gubernamentales, en especial la Secretaría de la Función Pública (SPF), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Energía. Además de esto existe un Consejo de Administración que es el máximo órgano de decisión dentro de Pemex y que junto con el

²⁰ Estatuto Orgánico de Petróleos Mexicanos (México: Cámara de Diputados, 200), artículo 22. Se incluyeron los apartados que conciernen a las facultades directas del Director de Pemex, por lo que se omitieron aquellos apartados que establecen las facultades compartidas con el Consejo de Administración.

²¹ Isabelle Rousseau. Entrevistada por Ludwig van Bedolla. Ciudad de 5 de septiembre de 2012.

Director General de Pemex, dirigen y administran a la paraestatal. La Ley de Petróleos Mexicanos establece que el Consejo de Administración es el órgano que determina la estructura organizacional y operativa de la petrolera para la mejor realización de las actividades de la paraestatal en el ámbito técnico, comercial e industrial.²² Aunado a ello, existen 42 leyes que fundamentan la regulación y supervisión de Pemex, gracias a éstas, la SHCP tiene 451 atribuciones, la SENER 206, la SFP cuenta con 103, la Secretaría de Economía tienen 20 atribuciones, y existen 148 facultades repartidas en otras dependencias gubernamentales.²³ A partir de la reforma energética de 2008 se sumó otro regulador: La Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), que es un organismo regulador autónomo que supervisa y evalúa las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos.²⁴ Estos datos evidencian la poca autonomía de Pemex, más aún del director de Pemex, quien queda incapacitado para impulsar una estrategia de producción o administración de la empresa distinta a la que se mantiene por la inercia burocrática actual.

La situación institucional de Pemex queda bien resumida en la explicación que da Elizondo sobre los roles que desempeña una compañía nacional petrolera como Pemex. El autor sostiene que cualquiera de estas compañías desempeña dos roles de forma simultánea: uno político, como instrumento clientelar, y otro económico enfocado en la producción de petróleo.²⁵ El contexto de autoritarismo en México facilitó la creación de normas y regulaciones legales que limitan la explotación y producción del petróleo y sus derivados.

²² Ley de Petróleos Mexicanos (México: Cámara de Diputados, 2008), artículo 7. Este consejo se encarga principalmente de establecer los perfiles de los puestos clave de Pemex y de los organismos subsidiarios; desarrollar los planes de carrera de los servidores públicos que ocupen dichos puestos clave; seleccionar a los candidatos para ocupar esos puestos; determinar el esquema de remuneración por desempeño; medir el valor económico de Pemex y los organismos subsidiarios, y del proceso de prelación ente los proyectos de gran magnitud y alta prioridad.

²³ David Shields, *Pemex. Un futuro Incierto* (México: Planeta Mexicana, 2003), pág. 90

²⁴ Comisión Nacional de Hidrocarburos, “Misión, visión y valores” <http://www.cnh.gob.mx/portal/Default.aspx?id=1200> (Fecha de consulta: 23 de enero de 2014).

²⁵ Carlos Elizondo, *Stuck in the Mud*, pág. 10.

Se favoreció a ciertos grupos políticos y les permitió hacerse de capital político para negociar en favor de sus intereses.²⁶ Este sistema generó incentivos perversos para que el gobierno mexicano se apoyara en la producción petrolera para sostener las finanzas públicas. Según Elizondo, sin los ingresos petroleros, México tendría que haber recolectado 488 mil millones de pesos en 2009 para mantener el mismo nivel en los ingresos públicos. Esto explica, en parte, lo complicado que es darle mayor autonomía de gestión a Pemex y a sus administradores.

Tales condiciones multiplican las consideraciones que debe hacer el Ejecutivo en la designación del director de Pemex. No sólo existe la necesidad de impulsar determinada estrategia de producción de crudo, sino que, en el corto plazo, debe pensarse en la sustentabilidad de las finanzas públicas, en la satisfacción de la demanda interna de energía, en los precios de las gasolinas, así como en el control de la deuda pública generada por Pemex. En el largo plazo hay que considerar la reducción gradual de las reservas, el pago de pensiones para los trabajadores retirados, los costos políticos de impulsar una reforma para este sector, la necesidad de blindar las finanzas públicas de una caída en los precios del petróleo, por mencionar algunas. A cada una de estas necesidades corresponde una estrategia de designación.

²⁶ Ibid., págs. 12-3.

3. Estrategias de designación

Se han apuntado las atribuciones legales del director de Pemex y cuáles son las limitantes institucionales, laborales, administrativas y burocráticas del cargo. En este contexto parecería que todo director de Pemex debe cumplir con una larga lista de características, cualidades, conocimientos y relaciones que muy pocos sujetos en el país lograrían reunir— conocimiento sobre los mercados energéticos nacional e internacional, liderazgo administrativo, entendimiento del sector financiero, capacidad para administrar el negociar con el sindicato petrolero, entre otros.²⁷ Sin embargo, hay en el margen factores que afectan la designación y que permiten distinguir diferentes perfiles entre los directores de Pemex. Estos factores están intrínsecamente relacionados con la misión u objetivo principal que le asigna el Presidente al sujeto designado.

A cada objetivo o misión corresponde un perfil determinado de secretario o director de organismos paraestatales. Esto se debe a que cada objetivo del Ejecutivo puede ser mejor realizado por un funcionario con experiencia y conocimientos específicos para esa misión. Por ejemplo, en ocasiones el contexto político obliga al Presidente a buscar el apoyo de grupos políticos que puede ganar mediante la designación de un Secretario u otro miembro del Gabinete—tal vez el director de Pemex—con un perfil adecuado para negociar y obtener el apoyo de tales grupos o simplemente puede utilizar un puesto del Gabinete como una concesión política para un grupo en particular. En otras ocasiones el Presidente optará por una mejor administración interna de la Paraestatal, en cuyo caso le será más útil nombrar a alguien con habilidades de liderazgo administrativo.

²⁷ Jesús Reyes-Heroles. Entrevistado por Ludwig van Bedolla. Ciudad de México 17 de octubre de 2012.

Los objetivos del Ejecutivo son múltiples, varían durante el sexenio y no todos tienen la misma prioridad. Sin embargo, se asume que siempre es posible identificar un objetivo primordial del Presidente al momento de nombrar al director de Pemex. Varios expertos concuerdan en que este nombramiento en particular se da como parte de una estrategia más amplia, es decir, el Presidente nombra a los directores de Pemex considerando los perfiles y las misiones que tiene reservadas para otras secretarías y paraestatales como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Energía (SENER) o la CFE.²⁸ En ocasiones esos mismos secretarios asesoran al Presidente sobre los prospectos viables para ocupar la dirigencia de Pemex, aunque la decisión final es exclusiva del Presidente.

Los distintos objetivos que pueden perseguir los presidentes al designar al dirigente de Pemex pueden englobarse en tres estrategias:

- Buscar el apoyo o coalición con grupos políticos relevantes para la ejecución de sus políticas públicas—tanto al interior de su partido como con otros actores políticos (en adelante estrategia de negociación);
- Implementar una estrategia de producción que maximice el valor presente de la renta petrolera (en adelante implementación eficiente de políticas públicas), y
- Abuso de recursos públicos para obtener un beneficio personal o par su grupo político (en adelante estrategia partidista).

Dadas las restricciones que enfrenta el director de Pemex y la inercia propia de la industria petrolera en México, son pocas las innovaciones y cambios que puede introducir el director a la Paraestatal. En ocasiones, los presidentes sobrestiman el poder de los directores

²⁸ Isabelle Rousseau, Gabriel Farfán y Jesús Reyes-Heroles. Entrevistados por Ludwig van Bedolla. Ciudad de México 5 de septiembre de 2012, 27 de agosto de 2012 y 17 de octubre de 2012, respectivamente.

generales de Pemex y les asignan misiones poco realistas en las que fracasan—el caso de Raúl Muñoz Leos ilustra esta situación. Sin embargo, la mayoría de los presidentes ha comprendido las resistencias internas que existen en Pemex, así como lo complicado que es cambiar el *statu quo* y fijan metas realistas para su administración.

A cada misión u objetivo del Presidente corresponde un perfil de director de Pemex, pues hay un entendimiento común de que la experiencia, habilidades y formación de un sujeto es determinante en el desempeño del trabajo que se le asigne.²⁹ No se llama a un cerrajero para arreglar una instalación eléctrica, pues su experiencia estaría mejor empleada arreglando cerraduras. Dado el número de objetivos que un Presidente puede darle a una secretaría o paraestatal, existen cuatro perfiles generales que pueden tener los directores de Pemex: experto técnico, experto administrativo, negociador o partidista. Más adelante se definen las características de cada perfil, por ahora basta con establecer la relación entre las estrategias de designación y el perfil de los directores de Pemex.

A la estrategia de creación de coaliciones y lealtades políticas corresponde la designación de un negociador. Cuando la prioridad del Presidente sea implementar una estrategia de producción que maximice el valor de la renta petrolera lo lógico es que el director de Pemex tenga un perfil de experto, ya sea un técnico o uno administrativo. Finalmente, se nombrará a un partidista cuando el Presidente busque obtener beneficios particulares de una secretaría o paraestatal, en muchos casos esto implica darle un uso clientelar a los recursos públicos de una secretaría o paraestatal. Es importante recordar esta clasificación no significa que los directores de Pemex sean designados con un objetivo único de modo que no presten atención al resto de las necesidades de la petrolera, más bien

²⁹ Entrevistas con Víctor Carreón, Gabriel Farfán y Jesús Reyes-Heroles. Entrevistados por Ludwig van Bedolla. Ciudad de México 30 de septiembre de 2012, 27 de agosto de 2012 y 17 de octubre de 2012, respectivamente.

significa que a cada funcionario se le asigna una misión prioritaria, razón por la que es nombrado, mientras que para el resto de las funciones secundarias que debe cumplir al frente de Pemex existe un grupo de apoyo que lo respalda durante su mandato—como los directores de las subsidiarias de Pemex o el Secretario de Energía. Se asume pues que se nombra al director de Pemex para liderar e impulsar un aspecto particular de todo el rango de funciones que legalmente tiene.

Existe literatura que propone clasificaciones con ciertas similitudes a la de esta investigación. Resalta el trabajo realizado por Barbara Geddes que analiza las estrategias del Ejecutivo para el nombramiento de su burocracia y sostiene que éstas dependen del ambiente político. En el estudio la autora define las estrategias según las cuales los presidentes seleccionan a sus secretarios: algunos eligen entre aquéllos leales al partido o representantes de grupos de interés, mientras que otros presidentes optan por tecnócratas y otros más delegan el poder de decisión en sus aliados políticos. El estudio de Geddes es un análisis completo de los gabinetes y tipos de secretarios nombrados en diferentes países, a diferencia del este estudio que se concentra en el análisis de un caso en particular.³⁰ Mi categorización tiene otras diferencias con Geddes que se mencionan más adelante.

Además del estudio de Geddes, existen numerosos análisis que reconocen la existencia de una clasificación de los secretarios.³¹ La literatura identifica dos perfiles

³⁰ Barbara Geddes, *Politician's Dilemma*, págs. 131-3.

³¹ Cecilia Martínez-Gallardo, "Inside the Cabinet: The Influence of Ministers in the Policymaking Process" en: Carlos Scartascini, Ernesto Stein, y Mariano Tommasi, eds., *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking* (Cambridge: Inter- American Development Bank), págs. 119-145. Barbara Geddes, *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America* (Berkeley: Universidad de California, 1994). Octavio Amorim Neto, "The presidential calculus: Executive policy making and cabinet formation in the Americas", en: *Comparative Political Studies*, 39, 4, págs. 415-440. Sérgio Praça, Andréa Freitas, y Bruno Hoepers, "Political Appointments and Coalition Management in Brazil, 2007-2010", en: *Journal of Politics in Latin America* 3, núm. 2, págs. 141-172.

generales posibles: el partidista o miembro de la facción y partido del Presidente, y el independiente—éste puede ser tecnócrata o resultado de una designación política.³²

Estas clasificaciones resultan incompletas para explicar el caso mexicano, por lo que se propone una distinta que se adecúe mejor al contexto mexicano. Sin embargo, se retoman algunas de las categorías consideradas previamente, así como los objetivos o misiones asignados por el Ejecutivo a ciertas secretarías u organismos descentralizados, incluso se encuentran similitudes y paralelismos en los perfiles propuestos.

³² Octavio Amorim Neto y David Samuels, “Democratic Regimes and Cabinet Politics: a Global Perspective”, en: *Revista Iberoamericana de Estudios Legislativos* 1, vol. 1 (2010): 117.

4. Marco teórico: propuesta de clasificación

Cada Secretario de Estado o miembro del Gabinete ampliado puede clasificarse en un número finito de perfiles. En sentido estricto, un perfil es un conjunto de características o rasgos particulares que caracterizan a alguien o algo.³³ En esta investigación se identifican los perfiles del Director General de Pemex, es decir, cuáles son los rasgos particulares de este miembro del gabinete—esto incluye el conjunto de capacidades, competencias y objetivos de una persona que le son útiles para desempeñar las funciones y tareas que requiere la Dirección General del Pemex.

Se proponen cuatro perfiles en los que puede catalogarse a todo miembro del gabinete, Pemex incluido: *partidista*, *negociador*, y *experto* (*esta categoría se divide en experto técnico y experto administrador*). Estos perfiles difieren en el rasgo sobresaliente que caracterizará al funcionario público en cuestión. En breve describiré los elementos que diferencian cada una de estas cuatro categorías excluyente. Pero primero es menester reconocer que todo funcionario público de alto nivel debe contar con un acervo variado de talentos, habilidades y conocimientos. Es decir, todos los nombramientos comparten requisitos mínimos indispensables, por lo que existe un traslape natural entre las facultades deseables de todo nombramiento. A continuación describo las características deseables que son comunes a todo director de Pemex, independientemente del perfil específico al que pertenezca.

³³ Real Academia de la Lengua Española “Diccionario de la lengua española 22° edición” <http://lema.rae.es/drae/?val=perfil> (Fecha de Consulta: 14 de noviembre de 2013)

4.1. Requisitos mínimos comunes a todo miembro del Gabinete presidencial

La mayor parte de los funcionarios públicos de alto nivel requieren de conocimientos, experiencia, habilidades y recursos que se desarrollan en su carrera profesional. Sin embargo, la mayoría de los entrevistados coincide en que existen cualidades intrínsecas al puesto de Director General de Pemex. En primer lugar, cualquier funcionario público de este nivel debe tener un mínimo de habilidad política o de negociación para llegar a acuerdos con los distintos actores involucrados tanto en la industria petrolera, como en el resto de los sectores que participan de ella. Segundo, todo director de Pemex requiere de una comprensión básica, o la habilidad de adquirirla rápidamente, de cada uno de los siguientes sectores: finanzas, administración de empresas e industria petrolera. Finalmente, todo miembro del Gabinete debe mantener una buena relación de trabajo con el Presidente y con el resto de los secretarios, al menos aquellos que participan de la industria petrolera en el país.³⁴ Estas son condiciones necesarias, más no suficientes para que un sujeto sea viable como director de Pemex.

Además de las características que todos los directores de Pemex comparten, se esperan ciertas cualidades en un candidato a este puesto: cualidades internas e implicaciones al exterior. Ninguna de éstas es una condición necesaria para ser nombrado director de Pemex, pero fortalecen o debilitan el perfil de un sujeto sobre otros. Las cualidades internas se refieren a habilidades administrativas, de gestión de recursos, liderazgo y administración de su equipo de trabajo, que se esperan de cualquier director de Pemex en mayor o menor medida. Por el contrario, las cualidades externas se refieren a las

³⁴ Isabelle Rousseau, Gabriel Farfán y Jesús Reyes-Heroles. Entrevistados por Ludwig van Bedolla. Ciudad de México 5 de septiembre de 2012, 27 de agosto de 2012 y 17 de octubre de 2012, respectivamente.

implicaciones que tiene la designación de un director para el resto del gabinete—importa la relación de este funcionario con el resto de los secretarios—además puede tratarse de una designación para vincular al Presidente con un grupo de interés particular o para generar un balance dentro de la administración. Finalmente, son relevantes la experiencia del designado y la idea que se forme la opinión pública de él—su reputación pública es relevante durante el proceso de nombramiento—y si se le considera competente para tal designación.³⁵

4.2. Estrategias de designación y su perfil correspondiente

Un presidente tiene un número reducido de misiones u objetivos que puede dar las secretarías o paraestatales y a cada una corresponde a un perfil de Secretario o Director General. Si bien cada secretaría tiene obligaciones legales que no puede evadir, cada administración reserva un objetivo particular para cada una, sin que esto implique descuidar el resto de sus obligaciones. La misión particular que le asigna el Presidente a cada secretaría puede ser ejecutada mejor por un perfil específico de funcionario, de modo que ambos, perfil y misión están intrínsecamente ligados.

Se sugieren tres objetivos generales que un presidente puede darle a una secretaría o paraestatal. (1) Implementar una política pública eficientemente—puede ser un objetivo de operación técnica al interior de una secretaría o paraestatal, o puede tratarse de una política financiera o administrativa. (2) Crear o fortalecer coaliciones o vínculos con grupos de interés relevantes—partidos políticos, organizaciones internacionales, grupos de oposición, entre otros. O (3), buscar provecho partidista de los recursos públicos—utilizarlos como

³⁵ Jesús Reyes-Heroles. Entrevistados por Ludwig van Bedolla. Ciudad de México 17 de octubre de 2012.

medio de propaganda, clientelismo, o financiamiento electoral en beneficio del Presidente y su grupo político cercano. Al igual que los perfiles, los objetivos con que se designa a un funcionario público no son excluyentes, un mismo funcionario puede ser designado por su capacidad para cumplir más de una misión; sin embargo, esta tesina identifica el objetivo prioritario asignado a los funcionarios públicos al momento de su designación.

Dadas estas posibles misiones, los funcionarios públicos pueden clasificarse en cuatro perfiles básicos: experto técnico, experto administrativo,³⁶ negociador³⁷ o partidista.³⁸ El perfil de experto se subdivide en experto técnico y experto administrativo, dependiendo de si el objetivo de los presidentes es implementar una política operativa o financiera-administrativa. La siguiente tabla resume la información sobre los objetivos asignados a la secretaría o dependencia, y los perfiles de los funcionarios públicos correspondientes.

³⁶ Geddes distingue una categoría similar pero más sencilla. Una de las preocupaciones centrales de Geddes es identificar aquellos miembros de gabinete que se pueden considerar expertos. Ella los llama ‘competentes’ y responden al objetivo del presidente de gobernar de manera efectiva para congraciarse con los votantes. Geddes resume así el objetivo de estos miembros *competentes*, lo cual es parecido al objetivo que se les asigna a la categoría de *expertos* en esta tesina: “they must govern effectively, creating a legacy of economic development and other achievements”. Una importante diferencia con Geddes es que esta tesina hace una distinción entre dos tipos de expertos frecuentes en los gabinetes latinoamericanos: los expertos técnicos y los expertos administrativos. Véase Barbara Geddes, *Politician’s Dilemma*, pág. 132.

³⁷ Geddes también reconoce la importancia de las coaliciones para que ciertos proyectos del presidente sobrevivan. Sin darle un nombre específico y sin incluirlo formalmente en su categorización, la autora describe un tipo de designaciones cuyo objetivo es crear alianzas estratégicas con grupos potencialmente opositores, o en palabras suyas “to shore up current political standing by securing the cooperation of other political players (...) to solidify relationships with key groups and to repay obligations” En esta tesina se les llama *negociador* a este tipo de designaciones, al cual doy una definición más precisa que la que ofrece Geddes. Véase Barbara Geddes, *Politician’s Dilemma*, pág. 142-4.

³⁸ De manera menos formal que en esta tesina, Geddes también reconoce que algunas designaciones han correspondido al objetivo subrepticio de desviar recursos para objetivos personales tales como crear redes clientelares. En esta tesina se sistematiza esta idea al crear una categoría específica llamada *partidista*, correspondiente al miembro de gabinete designado con una misión de patronazgo o uso político de recursos. Véase Barbara Geddes, *Politician’s Dilemma*, pág. 133.

Tabla 1. Estrategias de designación y perfiles posibles de los funcionarios públicos

Misión asignada	Perfil	Características del perfil
Crear o fortalecer coaliciones o vínculos con grupos de interés relevantes	Negociador	<ul style="list-style-type: none"> - Fuerte vinculación con partidos y grupos políticos - Capacidades de negociación - Administración del conflicto - Puente de interlocución entre el Ejecutivo y el Legislativo
Implementar un política pública eficientemente	- Experto técnico	<ul style="list-style-type: none"> - Conocimientos técnicos de la industria - Conocimientos de ingeniería - Experiencia en la industria (producción, refinación, exploración, etc.)
	- Experto financiero o administrativo	<ul style="list-style-type: none"> - Conocimiento especializado del sistema financiero - Habilidades de alta gerencia y administración - Dirección de equipos de trabajo
Sacar provecho político de los recursos públicos para el Presidente y su grupo cercano	Partidista	<ul style="list-style-type: none"> - Su conocimiento, habilidades y experiencia están íntimamente ligados a la operación política clientelar - Pertenece a los vínculos cercanos del partido o del Presidente - Tiene acceso a recursos para financiar una red de patronazgo - Su reputación como funcionarios públicos no es tan relevante como su habilidad como operador electoral o político.

Los perfiles de los directores de Pemex se construyeron con base en tres aspectos: su historial académico, su experiencia laboral y su capital social. La siguiente tabla muestra los nombres de todos los directores de Pemex, así como su formación académica y la institución en la que realizaron tales estudios. Sólo se considera la formación a nivel licenciatura, ya que los estudios de posgrado, con los que cuentan varios de estos personajes, se realizaron mayoritariamente en el extranjero, por lo que el proceso de socialización política no necesariamente los acercó a grupos o personajes relevantes para su carrera política.

Tabla 2. Directores de Pemex por sexenio y formación académica, 1937-2012

<i>Periodo</i>	<i>Director</i>	<i>Formación</i>
Lázaro cárdenas del Río (1934-1940)		
1937-1938	Manuel Santillán	Ingeniero Geólogo por la UNAM
1938-1940	Vicente Cortés Herrera	Ingeniero
Manuel Ávila Camacho (1940-1946)		
1940-1946	Efraín Buenrostro Ochoa	Ingeniero Civil
Miguel alemán Valdés (1946-1952)		
1947-1952	Antonio J. Bermúdez	Ingeniero petrolero por la UNAM
Adolfo Ruíz Cortines (1952-1958)		
1953-1958	Antonio J. Bermúdez	Ingeniero petrolero por la UNAM
Adolfo López Mateos (1958-1964)		
1958-1964	Pascual Gutiérrez Roldán	Agrónomo por la Escuela Nacional de Agronomía
Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)		
1964-1970	Jesús Reyes Heróles	Abogado por la UNAM
Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)		
1970-1976	Antonio Dovalí Jaime	Ingeniero por la UNAM
José López Portillo y Pacheco (1976-1982)		
1976-1981	Jorge Díaz Serrano	Ingeniero Mecánico Electricista por el Instituto Politécnico
1981-1982	Julio Rodolfo Moctezuma	Abogado por la UNAM
Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)		
1982-1987	Mario Ramón Beteta	Abogado por la UNAM
Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)		
1987-1994	Francisco Rojas Gutiérrez	Contador público por la UNAM
Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)		
1994	Carlos Ruiz Sacristán	Administrador de empresas por la Universidad Anáhuac
1994-1999	Adrián Lajous Vargas	Economista por la UNAM
1999-2000	Rogelio Montemayor Seguy	Economista por el ITESM
Vicente Fox Quesada (2000-2006)		
2000-2004	Raúl Muñoz Leos	Ingeniero Químico por la UNAM
2004-2006	Luis Ramírez Corzo	Ingeniero petrolero por la UNAM
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012)		
2006-2009	Jesús Reyes-Heróles González-Garza	Economista por el ITAM
2009-2012	Juan José Suárez Coppel	Economista por el ITAM
Enrique Peña Nieto (2012-2018)		
2012	Emilio Lozoya Austin	Economista por el ITAM y abogado por la UNAM

Fuente: Elaboración propia con datos del ITAM, ITESM, UNAM, Presidencia de la República, Encyclopédia of Business, Cámara de Diputados, El Universal.

4.2.1. Estilo de gobierno

El estilo de gobierno se refiere al rol que les da a desempeñar el Presidente a los miembros de su gabinete. Esta variable depende de las características propias del Ejecutivo, de sus necesidades, pero sobre todo del poder y responsabilidades que se delega en un gabinete. La principal labor del Gabinete es asesorar al jefe de gobierno en la toma de decisiones, pero en ocasiones el Presidente tiene en mente un gabinete con personajes menos activos que se dediquen a obedecer sus órdenes más que a exponer sus ideas.

Un Presidente puede formar un gabinete con personajes proactivos que aporten ideas libremente y a quienes se les delega el poder y las responsabilidades de una secretaria o puede optar por sujetos que sólo implementen las órdenes dictadas por el Presidente sin mayor debate o discrepancia. Finalmente un Presidente puede formar un gabinete con algunos secretarios de alto perfil, con conocimientos especializados y que le merezcan su confianza y darles libertad de actuar en sus secretarías, mientras que el resto de los secretarios tiene la función sólo de ejecutar las órdenes del Presidente. Se identifican tres tipos de gabinetes que puede formar un Presidente dependiendo de su estilo de gobierno:

- Un gabinete de alto perfil y proactivo en la toma de decisiones;
- Un gabinete de perfil bajo con la única encomienda de ejecutar las órdenes del Presidente, o
- Un pequeño grupo de alto perfil cercano al Presidente y proactivo en la toma de decisiones, mientras que el resto de los secretarios sólo implementa las decisiones tomados por aquellos.

No es objetivo de esta investigación analizar las razones por las que un Presidente elige un tipo gabinete sobre otro, basta con saber que existen estas diferencias y que afectan la

estrategia de designación de un Presidente y, por tanto, el perfil de los secretarios y directores de las paraestatales. Como se mencionó, esta variable puede afectar la decisión de un Presidente de elegir un perfil sobre otro en una administración, pero eso depende de la secretaría o el puesto en cuestión, existen algunas que por su naturaleza y requerimientos sólo pueden ser ocupadas por un número reducido de personas que cumplan con tales requerimientos, Pemex es un caso que ilustra esta situación como se muestra en la sección siguiente.









5. Estudios de caso

Los datos para generar una clasificación de perfiles de los directores de Pemex provienen de la reconstrucción de su *curriculum*, investigación hemerográfica, textos biográficos, enciclopedias de personajes y las entrevistas realizadas.

Del total de 19 directores que ha tenido Pemex desde su formación, esta tesina analiza 8 casos, que corresponden a los sexenios de Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña. Se eligieron estos casos por la disponibilidad de información sobre esos directores y porque ilustran los dos cambios de partido en el gobierno que ha tenido México en su época moderna: por un lado, la victoria del PAN en la elección presidencial de 2000 y, por otro, el regreso del PRI al gobierno federal en 2012. Las designaciones de secretarios y directores de las paraestatales durante este periodo se dan en un contexto de transición, cambio y mayor competencia política, por lo que el Presidente ha tenido que valerse de estrategias de designación más complejas para establecer un gobierno eficiente que le ayude a impulsar sus políticas públicas.

Antes de analizar cada caso de estudio, vale la pena dar el resumen de cómo se catalogan los 8 directores de Pemex estudiados según la clasificación propuesta. El resto de esta tesina está dedicado a justificar esta clasificación.

Tabla 3. Clasificación de los Directores Generales de Pemex de acuerdo a su perfil

Presidente	Objetivo	Estrategia	Perfil	Director	Cumplen el perfil
Ernesto Zedillo	Eficiencia en la administración de Pemex para fortalecer su apoyo económico al gobierno	Administrativa	Experto Administrativo	Carlos Ruiz Sacristán	
	Maximizar valor de la producción y aumentar la renta petrolera/Aumentar la base de exportación de crudo	Productiva	Experto Técnico	Adrián Lajous	
	Cerrar filas en el gobierno para enfrentar las elecciones / Obtener recursos para financiar la campaña presidencial de Labastida	Cientelar	Partidista	Rogelio Montemayor	
Vicente Fox	Cambio a una administración de tipo privado y aumentar la eficiencia productiva de Pemex	Administrativa	Experto Administrativo	Raúl Muñoz Leos	
	Control del gabinete / Entrega de Administración	Productiva	Experto Técnico	Luis Ramírez Corzo	
Felipe Calderón	Impulsar la reforma energética / Negociación de la reforma	Política	Negociador	Jesús Reyes-Heróles	
	Implementación de la reforma	Administrativa	Experto Administrativo	Juan José Suárez Coppel	
Enrique Peña	Abrir a inversión privada / Estrategia de negociación de reforma constitucional	Administrativa	Experto Administrativo	Emilio Lozoya Austin	

En la tabla se muestran de forma cronológica varios de los objetivos del Presidente en política petrolera. Se observa que la clasificación propuesta en esta investigación resulta útil para explicar el caso de Pemex. El análisis de cada director de Pemex estudiado en esta investigación corrobora la clasificación propuesta y la presenta como una categorización adecuada para explicar el contexto mexicano.

La clasificación propuesta involucra la del estilo de gobierno, aunque se desconoce el efecto preciso tiene sobre en la estrategia de designación y sobre el perfil del director de

Pemex. Esta variable se obtuvo de las numerosas entrevistas realizadas en la que varios de los especialistas consultados señalaron que el “estilo de gobernar” de los presidentes influyen.

El resto de este apartado está dividido en cuatro secciones, cada una corresponde a los sexenios analizados en la tesis. Aun cuando la investigación se concentra el periodo 1994-2013, se pretende establecer una metodología útil para el análisis de otros sexenios y otros miembros del gabinete además de Pemex.

5.1. El sexenio de Ernesto Zedillo

Ernesto Zedillo reemplazó en la presidencia a Carlos Salinas de Gortari, quien impulsó reformas relevantes y consolidó la apertura económica de México impulsada por Miguel de la Madrid. Zedillo inició su gobierno con una mayoría de su partido apoyándolo en el Congreso—75 por ciento de los diputados de la LVI Legislatura que estuvo en funciones entre 1994 y 1997 era del PRI. De forma que éste fue el último Presidente que gobernó en las condiciones de mayoría priista.³⁹

Este gobierno se enfrentó a una de las crisis económicas más severas que ha tenido México: la crisis de 1994-1995 causada por la salida masiva de capital del mercado mexicano (el error de diciembre). Esta situación orilló al gobierno, como muchos otros, a vincular de forma más directa y agresiva la renta petrolera y los ingresos públicos. Como se mencionó anteriormente, cuando una empresa petrolera no sólo responde a incentivos de mercado, sino que además tiene objetivos políticos o tributarios, es común que sus decisiones administrativas se encaminen a aumentar la base de exportación de crudo tal

³⁹ Cámara de Diputados, *Conoce a tus diputados*, http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/info_diputados.php (Fecha de consulta 17 de diciembre de 2012).

como sucedió en la administración de Zedillo, cuando la exportación de petróleo crudo aumentó 26.4% entre 1994 y 2000, cuando hubo un incremento en términos reales en los rendimientos antes de impuestos de 382.5%, mientras que el rendimiento neto (después de impuesto) disminuyó 719.2%.⁴⁰ Esto demuestra que mientras los ingresos de Pemex aumentaban, también lo hacían los impuestos que pesaban sobre la petrolera.

Zedillo tuvo un estilo de gobierno con un gabinete de alto perfil y proactivo en la toma de decisiones de la administración. Este Presidente dio libertad a sus secretarios de tomar las decisiones que fueran de su competencia y les dio la facilidad de hablar y debatir con él durante el proceso de toma de decisiones.⁴¹ El Gabinete que formó Zedillo mostró una preferencia por perfiles técnicos y económicos al frente de la mayor parte de las secretarías. El gabinete económico de Zedillo fue el más homogéneo que se había formado hasta ese momento, pero el equipo político era mucho más diverso, se formó con secretarios con distintos antecedentes y perfiles muy distintos, incluso fue el primer Gabinete en nombrar a tres mujeres.⁴² Este equipo se formó con profesionales y amigos reunidos por la influencia de Leopoldo Solís, Miguel Mancera y Francisco Gil Díaz—todos ellos fueron profesores o protectores de varios de los miembros del Gabinete de Zedillo.⁴³ Éste mostró preferencia por los perfiles de economistas o administrativos para los puestos de secretarios, aunque el contexto económico adverso cambió las estrategias de designación y los objetivos del Presidente. Bajo estas condiciones se nombró a Carlos Ruiz Sacristán (experto administrador) como el primer Director General de Pemex del sexenio, aunque

⁴⁰ Pemex, *Anuario estadístico 2001* (México: Pemex, 2001), pág. 9. Los datos están en términos reales de 1993.

⁴¹ Gabriel Farfán y Jesús Reyes-Heróles. Entrevistados por Ludwig van Bedolla. Ciudad de México 27 de agosto de 2012 y 17 de octubre de 2012, respectivamente.

⁴² Roderic Ai Camp, *El Gabinete de Zedillo ¿continuidad, cambios o revolución?*” pág. 1.

⁴³ *Ibid.* Págs. 4-5.

después del “error de diciembre” Sacristán se convirtió en Secretario de Comunicaciones y Transportes.

5.1.1. Carlos Ruiz Sacristán

Este director es un experto administrador que conocía los mercados nacional e internacional y tenía una formación especializada en la administración financiera que obtuvo durante su trabajo en el Banco de México y, posteriormente, en varios puestos que tuvo en la Secretaría de Hacienda, último lugar donde trabajó antes de ser nombrado director de Pemex. Ruiz Sacristán tuvo una sólida formación académica en materia económica: es egresado de administración de empresas por la Universidad de Anáhuac y tiene estudios de posgrado en finanzas, marketing y economía internacional por Northwestern University. Su formación fue bastante especializada como administrador, no así en la parte técnica de la industria petrolera.

Antes de ser designado director de Pemex, Sacristán desempeñó varios cargos en el Banco de México y en la Secretaría de Hacienda. El perfil de este director es similar al de muchos de los secretarios que se nombraron, pero los cargos que desempeñó antes de ser director de Pemex fueron menores. Sin embargo, Sacristán era parte del grupo cercano al Presidente, pues trabajó con él varios años en el Banco de México, donde se hicieron muy cercanos.⁴⁴

Ruiz Sacristán no era cercano a los grupos parlamentarios, no comprendía su dinámica interna y tampoco participó en ella. La especialización administrativa de este director en materia presupuestal lo formó como un administrador eficiente. Si bien no conocía la industria petrolera a fondo, tenía conocimientos financieros, administrativos,

⁴⁴ Ibid. Págs. 4.

fiscales y económicos que concordaban con el resto de las designaciones que hizo el Presidente. No debe evaluarse esta designación de forma individual, más bien debe enmarcarse en la lógica completa de las designaciones que hizo Zedillo, quien formó un Gabinete lleno de administradores cercanos a su persona, la mayoría de los cuales conoció durante su trabajo en el Banco de México o por su relación con Leopoldo Solís, Miguel Mancera y Francisco Gil Díaz.

Sacristán dejó la dirección de Pemex para suplir a Guillermo Ortiz Martínez en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). Éste a su vez, suplió a Jaime Serra Puche como Secretario de Hacienda, quien renunció después de que estallara la crisis en México. Cuando Ruiz Sacristán fue llamado a dirigir la SCT, Zedillo nombró en su lugar al director de Pemex-Refinación: Adrián Lajous Vargas. Es difícil evaluar si los cambios en el Gabinete presidencial se debieron a un cambio de estrategia petrolera o a la necesidad de llenar los huecos que dejó la renuncia de Serra Puche.

Como se mencionó antes, la crisis económica de 1994-1995 reforzó el vínculo entre las finanzas públicas y la renta petrolera, esto cambió la estrategia de designación del Presidente, que necesitaba con urgencia ampliar la base de exportación de crudo para fortalecer los ingresos públicos y soportar la crisis económica. Tal urgencia llevó a Zedillo a nombrar a un experto técnico como Adrián Lajous Vargas.

5.1.2. Adrián Lajous Vargas

Lajous fue identificado en la mayoría de las entrevistas realizadas como un técnico con gran conocimiento de la industria petrolera, conocimiento que obtuvo en los diversos

trabajos que realizó en Pemex antes de ser nombrado Director General.⁴⁵ Este personaje reúne las características de un experto técnico, obtuvo un conocimiento especializado de la industria mediante los diversos puestos que desempeñó en Pemex.⁴⁶ Cabe destacar que Lajous no es ingeniero petrolero ni de ninguna otra clase, más bien es economista por la UNAM y obtuvo una maestría en economía en el King's College de Cambridge, Inglaterra. Sin embargo, su experiencia laboral dentro de Pemex le dio un entendimiento especializado de la industria petrolera mexicana, es un funcionario formado en el sector público que adquirió conocimientos técnicos de la industria trabajando en ella.⁴⁷

Durante su mandato, Lajous tuvo una relación complicada con los legisladores y el sindicato petrolero, esta situación se agravó hacia el final del sexenio. Lajous no es reconocido por su habilidad para negociar con los grupos de interés, fue un director que no cedió a las presiones de los grupos de interés, lo que le causó varios problemas durante su administración. Cuando fue nombrado al frente de Pemex, desconocía las complejidades de la dinámica interna del Congreso, aun cuando tenía una buena relación con el PRI.⁴⁸ Lajous fue Secretario técnico de la Comisión de Energéticos y luego miembro de la Comisión del Sector Externo de la Industria del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES).⁴⁹ También fue asesor de la SEPAFIN—ahora SENER.⁵⁰

⁴⁵ Isabelle Rousseau, Gabriel Farfán y Víctor Carreón. Entrevistados por Ludwig van Bedolla. Ciudad de México 5 de septiembre de 2012, 27 de agosto de 2012 y 30 de septiembre de 2012, respectivamente.

⁴⁶ Lajous entró a trabajar en Pemex en 1983 y desde entonces tuvo varios puestos: Coordinador Ejecutivo de Comercio Internacional, Director Corporativo de Planeación; Director Corporativo de Operaciones, y Director de Refinación y Ventas. Estos trabajos le dieron una comprensión amplia de toda la cadena productiva de la industria petrolera. Véase El Banco Mundial, *World Bank Document*, <http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/lajous-esp.pdf> (Consultado 6 de Marzo de 2012).

⁴⁷ Gabriel Farfán. Entrevistados por Ludwig van Bedolla. Ciudad de México 27 de agosto de 2012.

⁴⁸ Luis Soto, "Columnas políticas. Agenda Confidencial, *Estrategia Ejecutiva*, Sec. Columnas principales, 12 de Diciembre de 1996.

⁴⁹ Pedro López Días, *La clase política Mexicana. Diccionario* (México: La Jornada, 2006), págs. 329-30.

Lajous fue designado director de Pemex en el contexto de crisis política, cuando los cambios de gabinete urgían a maximizar la producción y aumentar la base de exportación de crudo. Este director de Pemex tenía una reconocida experiencia técnica en la industria petrolera. Gabriel Farfán comentó en su entrevista que, de cierta forma, la designación de Lajous fue la coronación de su carrera como funcionario público del sector petrolero que conocía las dinámicas internas de la empresa y que podía llevarla a los niveles de producción que esperaba el Ejecutivo.⁵¹

Después del nombramiento de Lajous, el Ejecutivo inició una campaña mediática en favor de la desincorporación de los activos petroquímicos que no estaban reservados para el monopolio gubernamental. Esta estrategia no se planteó desde el inicio de la administración y no prosperó como se esperaba, se anunció a principios del 1995 y se extendió hasta el final de la administración sin que se concretara.⁵²

Durante el primer año de la gestión de Lajous el pago de impuestos de Pemex a la federación aumentó 68%. Esto se logró, en parte por los esfuerzos de Lajous quien, por ejemplo, giró la instrucción de que todas las áreas fiscales, jurídicas y patrimoniales de Pemex celebrasen convenios en cada municipio donde operara la paraestatal para cubrir los impuestos de predial y nóminas a fin de reforzar las finanzas públicas estatales.⁵³ Cuando se hicieron públicas estas cifras, Lajous afirmó que Pemex doblaría esfuerzos para continuar con los resultados operativos y financieros de 1995, ya que “el desempeño de la empresa

⁵⁰ Véase El Banco Mundial, *World Bank Document*, <http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/lajous-esp.pdf> (Consultado 6 de Marzo de 2012).

⁵¹ Gabriel Farfán. Entrevistados por Ludwig van Bedolla. Ciudad de México 27 de agosto de 2012.

⁵² NTX, “Anuncia Lajous la privatización de petroquímica”, Reforma, 9 de Febrero de 1995.

⁵³ Sergio Antonio Ramírez Martínez, “El Régimen Fiscal de Petróleos Mexicanos. Ámbitos Federal y local” en *Regulación del Sector Energético* (México: UNAM, 1997), pág. 281.

permitió fortalecer las finanzas públicas, la cuenta corriente de la balanza de pagos, y coadyuvó a la estabilización financiera del país.⁵⁴

Desde Pemex, Lajous ayudó a sanear las finanzas del gobierno, pero en 1997 comenzó a hacer público su rechazo a la gran cantidad de impuestos que se le exigían a la paraestatal. Durante los últimos años de su administración le reiteró al Presidente Zedillo de forma pública que había que reestructurar el régimen fiscal de Pemex, la relación entre ambos comenzó a desgastarse desde entonces.⁵⁵ Para el final de la administración, Lajous tampoco tenía una buena relación con el Secretario de Energía, Luis Téllez Kuenzler, ambos tenían diferencias que dificultaban la relación y cooperación de los organismos a su cargo y estas dos situaciones fueron el preámbulo de su salida de Pemex.⁵⁶

Lajous renunció a la dirección de Pemex el 14 de Diciembre de 1999 y cesó su labor a finales de ese mes. Se especuló bastante que la renuncia se debía a la “desunión y estilos diferentes de trabajo en el sector energético”, refiriéndose a la mala relación de trabajo que tuvo con Luis Téllez, Secretario de Energía. Además de esto, Lajous tuvo problemas con el sindicato petrolero desde que se buscó privatizar el sector petroquímico: el líder sindical Carlos Romero Deschamps se opuso a esta acción y frenó las intenciones de Lajous de despedir a 7,000 trabajadores de Pemex y la relación nunca mejoró desde entonces.⁵⁷

Después de la renuncia de Lajous, Rogelio Montemayor tomó la dirección de Pemex. Montemayor fue exgobernador de Coahuila y es un funcionario experimentado de Hacienda con fuertes vínculos hacia Francisco Labastida, candidato a la presidencia por el

⁵⁴ Gabriela Amador, “Paga Pemex 68% más impuestos”, *Reforma*, 27 de Diciembre de 1995.

⁵⁵ La crónica de hoy, “Adrián Lajous: el esquema tributario actual, incongruente con las metas de Pemex”, *La crónica de hoy*, 19 de Marzo de 1997.

⁵⁶ Peniley Ramírez, “Las consentidas de Pemex (y de Lajous)” *Reporte Indigo*, 2 de octubre de 2013.

⁵⁷ Diario de Yucatán, “El primer caso el de Gasca Neri, Adrián Lajous deja Pemex por diferencias con Carlos Téllez”, *Diario de Yucatán*, el 15 de Diciembre de 1999.

PRI en las elecciones de 2000. Su llegada levantó sospechas entre la oposición, en especial por la cercanía de las elecciones presidenciales.

5.1.3. Rogelio Montemayor Seguy

Cuando Montemayor tomó la dirección de Pemex, la campaña por la presidencia ya había comenzado, esto creó desconfianza entre la oposición, pues era del conocimiento público que Pemex fungía como “caja chica” del PRI durante las elecciones. Además de esto, los cambios en el gobierno son menos probables conforme se aproxima el final de sexenio y Montemayor no era un personaje con el perfil adecuado para dar continuidad a los proyectos impulsados por Lajous, no tenía el conocimiento técnico para ello.⁵⁸

Montemayor fue nombrado en un contexto muy distinto al de Lajous: el balance de poder en el Congreso era distinto y el Presidente tenía menor apoyo que cuando inició el sexenio. El PRI estaba preocupado por el creciente apoyo que recibía el candidato del PAN y, por primera vez, se vislumbró una oportunidad real para la alternancia en la presidencia.

Montemayor se enmarca en el perfil de un partidista: tenía una vinculación muy fuerte con el PRI, partido del que formaba parte, se le identificaba también con el círculo cercano del Presidente y del candidato presidencial del PRI. Varios especialistas del sector vieron la designación como un movimiento de operación política de cara a las elecciones de 2000, una forma de que el Presidente triangulara recursos públicos para la campaña presidencial.⁵⁹ En resumen, tanto las características de este director como el objetivo del

⁵⁸ Véase Leticia Rodríguez López, “Los cambios en Pemex, un gran riesgo para el país”, *El Financiero*, 16 de Diciembre de 1999.

⁵⁹ Gabriel Farfán. Entrevistados por Ludwig van Bedolla. Ciudad de México 27 de agosto de 2012. Leticia Rodríguez López, “Los cambios en Pemex, un gran riesgo para el país”, *El Financiero*, 16 de Diciembre de 1999.

Ejecutivo cumplen con el perfil de partidista y el objetivo de abusar de los recursos públicos en favor del Presidente o su grupo político cercano.

La reacción de la opinión pública ante el nombramiento de este director se dio, en parte por su experiencia laboral y por su relación personal con Ernesto Zedillo y con el candidato presidencial del PRI. Las dudas y sospechas de la oposición surgieron, por un lado, porque la formación de Montemayor era la de un administrador—economista por el ITESM, psicólogo por el Colegio Labastida, maestro en administrador por el ITESM, maestro y doctor en economía por la Universidad de Pensilvania. Por otro lado, su carrera política era más parecida a la de un operador político. Bajo el cobijo del PRI, partido al que se afilió a los 18 años, Montemayor desempeñó diversos cargos en rubros como: Hacienda, IEPES, Presidencia, Programación y Desarrollo, INEGI, PRONASOL, el Congreso Federal, entre otros.⁶⁰ Además de esto participó activamente en la campaña de Miguel de la Madrid. Conoció a personajes importantes como a Luis Donaldo Colosio, candidato del PRI a la presidencia para la elección de 1994, incluso trabajó con Carlos Salinas de Gortari durante el periodo de 1981 a 1988.⁶¹ Fue un gran amigo de Salinas y se volvió parte del su grupo cercano de colaboradores.⁶²

Junto con Emilio Lozoya y Ruiz Sacristán, este director es un funcionario externo con poca o nula relación con el sector petrolero previo a su designación. Como se verá más

⁶⁰ Fue Diputado Federal por el IV distrito electoral de Coahuila en la LIV Legislatura (1988-1991), con este cargo fue Presidente de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; miembro de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y de la Subcomisión del Código Federal de Instituciones y Procedimientos (COFIPE); Coordinador de las audiencias públicas de la H. Cámara de Diputados sobre la deuda externa, y Coordinador de la diputación de Coahuila. También fue Senador por el Estado de Coahuila en la LV Legislatura (1991-1992). Después de eso se convirtió en Gobernador de Coahuila entre 1993 y 1999. Véase Arturo Berrueto González, *Diccionario Biográfico de Coahuila* (Saltillo: Gobierno del Estado de Coahuila, 1999), págs. 399-400. Pedro López, *La clase política Mexicana*, págs. 420-1.

⁶¹ Roderic Ai Camp, *Mexican Political Biographies, 1935-1993* (Austin: University of Texas Press, 1995), pág. 480.

⁶² La Jornada, “Rogelio Montemayor, Nuevo Director de Pemex”, *La Jornada*, 15 de Diciembre de 1999.

adelante, estos actores “ajenos” al sector petrolero tienen dificultad para mantener su puesto y cumplir la encomienda presidencial, pues encuentran diversas resistencias al interior de Pemex que no saben controlar.

Durante la gestión de Montemayor se presentó el desvío de fondos del Sindicato de Pemex a la campaña presidencial de Francisco Labastida (Pemexgate). La denuncia del Pemexgate se presentó en enero de 2002 contra tres exfuncionarios federales de alto rango de haber participado en dicha transferencia. La prensa mexicana hizo público lo ocurrido sosteniendo que Pemex había transferido, mediante dos convenios realizados con el sindicato petrolero, grandes sumas de dinero en distintas operaciones y que parte importante de estos recursos eran para solventar gastos de la campaña de Labastida.⁶³

El 5 de junio de 2000 se firmó el Convenio administrativo Sindical No. 9399 entre Pemex y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República (STPRM). Este convenio fue firmado, por parte de la paraestatal por Rogelio Montemayor, entonces director de Pemex; Carlos Juaristi Septién, Director Corporativo de Administración; Juan José Domene Berlanga, Director Corporativo de Finanzas, y Julio Pindter González, Subdirector Corporativo de Relaciones Laborales. Por el lado del sindicato firmaron Carlos Romero Deschamps, Secretario General y Luis Ricardo Aldana Prieto, Secretario Tesorero. El convenio concedía un préstamo al sindicato de 640 millones de pesos.⁶⁴ Se estimó que la cantidad total transferida fue de mil cien millones de pesos, suma que, según el monto declarado por el propio PRI, excedía el gasto total de campaña que reportó este partido. Las investigaciones de la PGR corroboraron la denuncia y encontraron que el dinero fue transferido mediante una cuenta en el Banco Mercantil del Norte, de la que se retiró el

⁶³ Lorenzo Córdova y Ciro Murayama, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y los Amigos de Fox* (México: Cal y arena, 2006) págs. 39-41.

⁶⁴ *Ibid.*, págs. 61-62.

dinero gradual, pero rápidamente. Unas semanas antes de la elección del 2 de julio de 2000 la cuenta había sido vaciada por seis distintas personas autorizadas por Pemex, cinco de ellas trabajaban para el PRI en ese momento y cuatro tenían cargos en la Secretaría de Administración y Finanzas de este partido.⁶⁵ Sin importar los motivos por los que se llevó a cabo esta transferencia de dinero, queda claro que el director de Pemex estuvo enterado y autorizó la transacción.

El objetivo del Ejecutivo con respecto a la función de Pemex cambió al final de sexenio. Cuando inició la administración el aumento de la base de exportación de crudo era prioritario, pero conforme se acercaba la elección presidencial y después de la pérdida de escaños en el Congreso, el Presidente cambió su estrategia y movilizó sus recursos políticos y económicos en favor del candidato de su partido. El objetivo de Pemex en esta etapa era ayudar en la operación política de las elecciones y, eventualmente, de la transición.⁶⁶

5.2. El sexenio de Vicente Fox

Fox asumió la presidencia de México con un bono democrático—contexto en el que el capital político del gobierno fue extraordinariamente alto gracias a los objetivos que representaba y a las expectativas de la ciudadanía en este gobierno—importante, fue el candidato que sacó al PRI de los Pinos y que llevaría al país por la senda de la democracia, la transparencia y del desarrollo. Estas expectativas influenciaron la estrategia de decisión del Presidente para la formación de su gabinete.

Lo primero que hay que notar de la administración de Fox es que buscaba introducir una lógica de administración empresarial al gobierno. Vicente Fox desarrolló una carrera en

⁶⁵ Ibid., págs. 59-61.

⁶⁶ Gabriel Farfán. Entrevistados por Ludwig van Bedolla. Ciudad de México 27 de agosto de 2012.

la compañía Coca Cola, donde llegó a ser el Gerente Ejecutivo para América Latina más joven que había tenido la compañía, se presume que fueron sus relaciones públicas, más que su habilidad administrativa la que lo llevó a este puesto.⁶⁷ Fox manifestó repetidamente que una buena administración del gobierno sería el motor del desarrollo del país y con esa idea comenzó a buscar candidatos para formar su gabinete con la ayuda de head-hunters que buscaron candidatos para las secretarías y paraestatales, esto llevó al nombramiento de Raúl Muñoz Leos.⁶⁸

Vicente Fox intentó introducir una lógica empresarial en Pemex, pero nunca dejó de valerse de los ingresos petroleros para mantener las finanzas públicas, ni logró dar mayor autonomía de gestión a Pemex sobre sus recursos. La participación de la paraestatal en los ingresos públicos no cambió: Hacienda extraía el total de la renta petrolera y la inversión se compensó mediante inversión PIDIREGAS.⁶⁹ Al inicio del sexenio se planteó acercar la administración de Pemex a un modelo más parecido al de una empresa privada, pero conforme pasó el tiempo el Presidente y el Secretario de Hacienda abandonaron estos planes.⁷⁰

Fox no tuvo el apoyo necesario en el Congreso para impulsar las reformas que se había propuesto, tampoco fue efectivo en la negociación legislativa, lo que entorpeció varios de sus proyectos de reforma.⁷¹ Esta situación desgastó al gobierno foxista y le restó popularidad en el corto plazo, pues el cambio esperado se retrasó y no había signos claros de que llegaría.

⁶⁷ Carlos Elizondo, Correcciones de una versión previa de esta tesina, 15 de enero de 2014.

⁶⁸ Gabriel Farfán. Entrevistados por Ludwig van Bedolla. Ciudad de México 27 de agosto de 2012.

⁶⁹ SENER, *Diagnóstico. Situación de Pemex*, <http://www.pemex.com/files/content/situacionpemex.pdf> (Consultado el 25 de Junio de 2012).

⁷⁰ References for Business, "Raúl Muñoz Leos".

⁷¹ Juan Pablo Navarrete Vela, "Consenso y liderazgo político en el gobierno de Felipe Calderón: 2006-2011" *CONfines* 8 Núm. 15 (enero-mayo, 2012): 11-47.

5.2.1. Raúl Muñoz Leos

Vicente Fox nombró a Muñoz Leos director de Pemex al inicio del sexenio como parte de la lógica de pluralidad que imperaba en su Gabinete. El nombre de este personaje llegó al Presidente con ayuda de los head-hunters asignados para encontrar personajes de alto perfil para las secretarías de Estado. Muñoz Leos fue presentado en la tercera ronda de desatapes de secretarios que hiciera Fox después de ganar las elecciones, llamó a este gabinete de “orden y respeto”. Este nombramiento levantó sospechas sobre las intenciones de Fox por privatizar el sector petrolero. Aunque estas sospechas surgen cada vez que se designa a un director de Pemex, esta vez la opinión pública tenía razones para creer que Fox buscaba la apertura del sector energético a la inversión privada, ya que unos meses antes de su designación Muñoz Leos urgió al gobierno a privatizar el sector petroquímico. Además de que expresó repetidamente sus ideas sobre la privatización de la petroquímica.

Muñoz Leos es un experto administrador, cumple con los criterios de ese perfil: tiene habilidades de alta dirección empresarial, conocimiento de los mercados petroleros nacional e internacional y tenía experiencia en la administración de empresas privadas. Este director es ingeniero químico titulado en la UNAM, después de titularse entró a trabajar a DuPont—empresa que ofrece diversos productos de la industria petroquímica—donde trabajó más de 25 años hasta ser nombrado Director General de la compañía. En esa empresa desempeño múltiples cargos que le permitieron conocer a fondo las particularidades de la industria petroquímica desde una perspectiva empresarial, así como las particularidades de los mercados petroquímico nacional e internacional.

Cuando se designó a este director de Pemex el objetivo del Ejecutivo tenía dos ejes: reducir la carga impositiva que pesaba sobre la paraestatal e incluir al sector privado en su

administración para trasladar los beneficios de la empresa privada a la pública. A la designación de Leos se sumó la inclusión de cuatro grandes empresarios en el Consejo de Administración de Pemex: Carlos Slim (Telmex), Lorenzo Zambrano (Cemex), Alfonso Romo (Grupo Pulsar) y Rogelio Rebolledo (PepsiCO).⁷² La estrategia del Ejecutivo era modernizar y hacer más eficientes los puestos directivos de la burocracia, por desgracia esto no funcionó como se esperaba en Pemex. Al poco tiempo de que fuera designado el Consejo de Administración con empresarios, se les destituyó y fueron reemplazados por algunos secretarios de gobierno.⁷³ Debe entenderse la designación de Muñoz Leos como parte de un proceso de modernización y reorganización administrativa del gabinete que tendía hacia una gerencia empresarial, se trataba pues de una estrategia de designación más amplia que incluía la integración de esos cuatro empresarios en el Consejo de Administración.

El 2 de noviembre de 2004, Fox destituyó a Muñoz Leos con el argumento de que su liderazgo en la paraestatal se había debilitado. Por un lado, Leos afirmó que su renuncia se debía a la constante falta de apoyo por parte de los secretarios de Gobierno, más que por disputas con el Presidente.⁷⁴ Los medios de comunicación presentaron versiones alternas sobre los motivos que llevaron a Leos a dimitir su cargo: se dijo que estorbaba a los intereses de varios aspirantes a la candidatura presidencial, también se mencionó que había perdido el control sobre algunos directores de la paraestatal, quienes aprovecharon esta situación para crear “al menos tres grupos de poder”.⁷⁵ Las declaraciones del propio Muñoz Leos dejaron claro que su renuncia tenía que ver con cuestiones políticas, más que técnicas, en especial por la falta de apoyo en sus decisiones.

⁷² Diario de Yucatán, “El Presidente Fox incluye al sector privado en el nuevo consejo de administración de la empresa”, *Diario de Yucatán*, 14 de Febrero de 2001.

⁷³ El Economista, “Sustituyen funcionarios a empresarios en el Consejo de Pemex”, *El Economista*, 8 de Mayo de 2001.

⁷⁴ Revista Macroeconomía, “Fox quita a Muñoz Leos de Pemex”, *Macroeconomía*, 12 de Noviembre de 2002.

⁷⁵ El financiero, “Golpes bajos noquearon a Muñoz Leos en Pemex”, *El financiero*, 22 de Noviembre de 2004.

Cuando Raúl Muñoz Leos fue destituido, Pemex pasaba por un buen momento: la producción de crudo era alta, el gran parte por la explotación intensiva de Cantarell, el tipo de cambio peso-dólar era bastante alto y los precios del crudo estaban en niveles históricos. En este momento la contribución de Pemex en los ingresos públicos seguía aumentando (era de 36% en 2004). Sin embargo, el tema de la gobernabilidad fue determinante en la destitución de Muñoz Leos. Se llegó a este punto, en parte por la difícil coyuntura que provocó el mercado internacional de hidrocarburos: a finales de 2001 hubo una recesión en la economía de Estados Unidos que se sumó a la guerra del Golfo para provocar un incremento en los precios del petróleo. Asimismo la demanda de hidrocarburos de China e India catapultó el precio del crudo elevándolo a niveles inesperados. Entre 2003 y 2004 comenzó un periodo de bonanza petrolera que hizo que la prioridad de Pemex volviera a ser Pemex Exploración y Producción (PEP) —ésta es la subsidiaria que más recursos genera en la paraestatal. Tal situación no fue exclusiva de México, ocurrió en la mayoría de los países, el alza en los precios del crudo hizo que la rama de exploración y producción de las petroleras aumentara su relevancia sobre otros sectores como la petroquímica, la generación de electricidad, entre otras.

El director de PEP, Luis Ramírez Corzo, fue nombrado nuevo Director General de Pemex después de que Leos renunciara en medio de acusaciones en su contra sobre la ilegalidad del contrato colectivo de trabajo que firmó con el sindicato petrolero, en el que autorizaba, sin el consentimiento de la Junta Directiva de Pemex, 7 mil millones de pesos en incrementos salariales y diversos beneficios para los trabajadores del STPRM. Este contrato puso en una situación complicada a la administración de Fox, que se persiguió a Rogelio Montemayor por su participación en el Pemexgate y el desvío de recursos

mediante el sindicato de Pemex.⁷⁶ Además de esto, se le acusó de gastar más de 150 mil pesos de la paraestatal en el pago de cirugías estéticas de su esposa, monto que devolvió para que se retiraran los cargos.⁷⁷

5.2.2. Luis Ramírez Corzo

La designación de este director fue muy criticada porque se presentó mientras la PGR y la SFP lo investigaban por presunta adjudicación ilícita de contratos en favor de dos empresas mientras dirigía la subsidiaria de Exploración y Producción de Pemex.⁷⁸ Entre los trabajadores de Pemex hubo posiciones encontradas. Por un lado, el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) expresó su apoyo a Ramírez Corzo mediante un comunicado firmado por su dirigente: Carlos Romero Deschamps.⁷⁹ Por otro, la Coalición Nacional de Trabajadores Petroleros criticó este nombramiento al considerar que “está relacionado con prácticas poco claras dentro de la empresa paraestatal”. Los integrantes de esta coalición dudaban que Ramírez Corzo tuviera los conocimientos mínimos necesarios para dirigir Pemex.⁸⁰

Después de los problemas que generó Muñoz Leos la estrategia cambió y los objetivos del presente acerca de Pemex también: se necesitaba nombrar a alguien que no generara problemas en Pemex, que administrara la paraestatal y mantuviera los niveles de producción sin buscar un cambio revolucionario en la industria. En palabras de Gabriel

⁷⁶ Roberto Aguilar y Noé Cruz, “Por pugnas, releva Fox a Muñoz Leos”, *El Universal*, Sec. Primera, 2 de noviembre de 2004.

⁷⁷ Jorge Ramos Pérez, “Ex director de Pemex revierte multa millonaria” *El Universal*, 28 de mayo de 2012.

⁷⁸ Raúl Romo Velázquez (presidente del Consejo de Administración de la empresa México Diesel Electro-Motive SA de CV) acusó a Ramírez Corzo y a Rafael Bracho Ransom, subdirector de Administración y Finanzas de PEP de beneficiar de forma indebida a las empresas Motores y Partes Coatzacoalcos SA de CV y Equipo Peerles del Centro SA de CV. Véase *El Universal*, “SFP exonera a Ramírez-Corzo” *El Universal*, 5 de noviembre de 2004.

⁷⁹ *El Universal*, “STPRM respaldo a Ramírez” *El Universal*, 4 de noviembre de 2004.

⁸⁰ *El Universal*, “Trabajadores critican llegada de Ramírez” *El Universal*, 3 de noviembre de 2004.

Farfán: “se necesitaba un administrador rígido, sin grandes misiones [...] alguien que pudiera negociar con el sindicato y que pudiera dejar las cosa cosas con calma. Una persona de bajo perfil que no le diera problemas al Presidente”.⁸¹ Se nombró a un experto técnico que salió de la misma paraestatal.

Al momento de su designación, Ramírez Corzo tenía conocimientos técnicos de la industria y una sólida formación de ingeniero, a lo que se suma la amplia experiencia en la industria como resultado de su trabajo en Pemex. Todas éstas son características propias del perfil de experto técnico. Ramírez Corzo es ingeniero petrolero por la UNAM y obtuvo una maestría en este mismo rubro por la Universidad Estatal de Luisiana.⁸² Ramírez Corzo se desempeñó también como catedrático de la UNAM y del ITAM y, hasta 2001, desempeño varios cargos en empresas nacionales e internacionales, así como en la consultoría en temas energéticos. En 2001, inició su actividad en el sector público como Director General de PEP.⁸³

Los colaboradores cercanos de Ramírez Corzo lo calificaron como un personaje con mucha experiencia y conocimiento, pero demasiado técnico.⁸⁴ Más allá de sus capacidades y conocimientos técnicos de la industria petrolera, este director tenía pocos nexos sociales importantes que lo ligaran a los grupos de interés relevantes en la industria energética o en el Poder Legislativo. Varios analistas, entre ellos George Baker, dudaron de las capacidades políticas del nuevo director. Baker afirmó: “el nuevo director necesita un ‘know how’ político y eso le hace falta a Ramírez Corzo”.⁸⁵ Aun así, durante la gestión de este director aumentaron la inversión en exploración y producción, la tasa de reposición de reservas y la

⁸¹ Gabriel Farfán. Entrevistados por Ludwig van Bedolla. Ciudad de México 27 de agosto de 2012.

⁸² Pemex, “Nombra el Presidente Vicente Fox a Luis Ramírez Corzo como nuevo Director General de Petróleos Mexicanos” *Comunicado de Prensa Pemex*, 1 de noviembre de 2004.

⁸³ La Crónica de Hoy, “¿Quién es Luis Ramírez Corzo?”, *La Crónica de Hoy*, 3 de Noviembre de 2004.

⁸⁴ El Universal, “Perfil Ramírez Corzo” *El Universal*, 2 de Noviembre de 2004.

⁸⁵ El Universal, “analizan nueva dirección-Pemex” *El Universal*, 2 de Noviembre de 2004.

producción de crudo, y hubo mejoras en la producción de gas en el país. Algunos personajes afirmaron que estas mejoras se debieron al exitoso plan de negocios de Pemex Exploración y Producción que se mantuvo cuando Ramírez Corzo se volvió Director General de Pemex.⁸⁶

5.3. El sexenio de Felipe Calderón

Al igual que Salinas, Calderón tomó posesión de la presidencia con serios problemas de legitimidad derivados de las elecciones en las que resultó electo por un margen de apenas 0.56 puntos porcentuales.⁸⁷ La opinión publicada pregonaba la polarización de la ciudadanía y su claro reflejo en las elecciones.⁸⁸ Era muy complicado el contexto político que enfrentó Calderón al inicio de su administración. Durante su campaña electoral, Calderón evitó hacer pronunciamientos que revelaran sus preferencias con respecto al régimen fiscal de Pemex, aunque se argumentó que aumentar la inversión en Pemex sería una prioridad de su gobierno.

El clima de polarización social que causaron las elecciones redujo la aprobación del gobierno. En términos del apoyo legislativo, el partido de Calderón fue la primera minoría en la Cámara de Diputados (41.2% de los diputados era panista en la primera legislatura de Calderón, tan sólo 28.4% durante la segunda legislatura) y Senadores (40.6% de los senadores eran del PAN), pero nunca tuvo mayoría absoluta. Dadas estas condiciones, Calderón necesitaba del apoyo de al menos un partido más para aprobar la reforma

⁸⁶ La Crónica de Hoy, “¿Quién es Luis Ramírez Corzo?”, *La Crónica de Hoy*, 3 de Noviembre de 2004.

⁸⁷ Instituto Federal Electoral, *Elecciones Federal 2006*, http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2005-2006/cuadernos/inicio.html (Consultado el 29 de Abril de 2012).

⁸⁸ Leopoldo Gómez, “México 2006: entre la izquierda y la derecha” *El país*, Sec. Política, 13 de marzo de 2003.

energética que planeó para los primeros años de su sexenio. La prioridad del Presidente en materia energética era impulsar la inversión mediante la reforma de la industria petrolera.

Con ese objetivo en mente hay que considerar el estilo de gobierno de Felipe Calderón. Existen testimonios que lo presentan como un Presidente poco receptivo a la crítica o a ideas contrarias a las suyas. En palabras de Manuel Espino “Fox y Calderón tenían diferencias sustanciales. Fox planteaba las reuniones en términos de la coordinación. Calderón no. Él determinaba lo que debería hacerse tanto en el gobierno como en el partido. Escuchaba poco”. Ese mismo testimonio señala a Calderón como una persona que controlaba la agenda de los secretarios de Estado y, en ocasiones del PAN, con poca flexibilidad para aceptar argumentos contrarios.⁸⁹ El estilo de gobierno afecta la estrategia de designación de los secretarios y directores de paraestatales de forma que el gabinete estaría conformado por sujetos de perfil bajo con la encomienda de ejecutar las órdenes de Calderón.

A pesar del contexto descrito, se nombró director de Pemex a un funcionario con alto perfil y proclive a la discusión directa de ideas con el Presidente y su grupo de trabajo: Jesús Reyes-Heroles González-Garza. Tal designación, está bien documentado, se trató de una vinculación del Ejecutivo con el PRI. Esta vinculación le era útil a Calderón durante la negociación de la reforma energética. Reyes-Heroles se entendía con el sindicato petrolero y podía facilitar su cooperación durante la negociación de la reforma.

5.3.1. Jesús Reyes-Heroles González-Garza

Reyes-Heroles es considerado un “peso pesado” de la arena política, además su reconocida experiencia técnica en el sector. Es un funcionario con distintas facetas, pero con una

⁸⁹ Julio Scherer, *Calderón de cuerpo completo* (México: Grijalbo, 2012), Pág. 60.

reconocida habilidad de negociación y administración. Sin embargo, las cualidades por las que se le nombra Director General de Pemex van más allá de sus habilidades como economista y administrador, se refieren más a sus vínculos con el PRI. En este sentido, Reyes-Heroles tiene un perfil de negociador y se le designa con la idea de vincular a Calderón con el PRI.⁹⁰

Este director tiene características de un experto administrador dada su experiencia laboral y su formación académica: es un personaje con un conocimiento amplio de los mercados petroleros nacional e internacional, entiende cabalmente el funcionamiento de las finanzas públicas y su vinculación con la producción petrolera—Reyes-Heroles era parte del Consejo Administrativo de Pemex, por lo que no era un agente externo a la paraestatal previo a su designación—también tenía experiencia en la administración de empresas privadas. Sin embargo, este se ubica en el perfil de negociador porque esta es la función con la que se le designa. Reyes-Heroles tenía fuertes vínculos con el PRI y el sindicato veía con buenos ojos su designación; sus habilidades de negociación son ampliamente reconocidas desde su trabajo como Secretario de Energía durante la administración de Zedillo, justamente durante ese periodo, Reyes-Heroles demostró su capacidad para administrar el conflicto y entabló buena relación con el sindicato petrolero mientras estuvo al frente de esa secretaría. Todas estas características lo convirtieron en un interlocutor natural entre el Presidente y el PRI.⁹¹

Se considera a Reyes-Heroles como un negociador porque se le nombró con el objetivo de vincular al Ejecutivo con el PRI y, como se mencionó en el marco teórico, la

⁹⁰ Jesús Reyes-Heroles. Entrevistado por Ludwig van Bedolla. Ciudad de México 17 de octubre de 2013.

⁹¹ Gabriel Farfán y Jesús Reyes-Heroles. Entrevistado por Ludwig van Bedolla. Ciudad de México 27 de agosto de 2013 y 17 de octubre de 2013, respectivamente. Véase Gobierno de México, “Jesús Reyes-Heroles González-Garza” <http://www.gobierno.com.mx/politicos/jesus-reyes-heroles-gonzalez-garza/> (Fecha de consulta: 12 de Marzo de 2012)

clasificación propuesta sostiene que son los objetivos del Presidente los que determina el perfil de los miembros del gabinete.⁹² La designación de este director se recibió con agrado entre analistas del sector petrolero y empresarios, quienes consideraron que tenía los conocimientos y experiencia necesarios para reformar al sistema. Gonzalo Monroy, consultor de IPD Latin America consideró que “fue una designación inteligente porque Reyes-Heroles tiene un perfil muy político, adecuado para trazar acuerdos con el Congreso, con los trabajadores al interior de la empresa y con Hacienda, para obtener más recursos”.⁹³ Otros analistas aplaudieron que se designara a un director con filiaciones priistas, pues esto demostraba las intenciones del Ejecutivo de construir alianzas y consensos con el Congreso.⁹⁴ Estas declaraciones fortalecen el perfil de Reyes-Heroles como un negociador.

Con la designación de Reyes-Heroles se presentó la iniciativa de reforma petrolera del Ejecutivo, misma que se discutió, negoció y, finalmente, se votó. La iniciativa aprobada el 24 de Octubre de 2008 estaba compuesta por 7 dictámenes. El Ejecutivo trabajó con el PRI en esta iniciativa desde antes de que se presentara, existe evidencia de que estos dos actores habían negociado la iniciativa de forma pudiera pasar en *fast track*, pero el PRD se dio cuenta de sus intenciones y logró, mediante exposición pública, frenar el proceso y entrar en la negociación.⁹⁵ Si bien la negociación y aprobación de la reforma se dieron, principalmente en el Senado, el Ejecutivo necesitaba asegurar que los intereses del PRI estarían protegidos en la reforma y la presencia de Reyes-Heroles era uno de los factores que constataban este compromiso.

⁹² Isabelle Rousseau y Jesús Reyes-Heroles. Entrevistado por Ludwig van Bedolla. Ciudad de México 5 de septiembre de 2013 y 17 de octubre de 2013, respectivamente.

⁹³ Reforma, “Agrada a IP Reyes Heroles; prevén avances”, *Reforma*, 4 de Diciembre de 2006.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ Gabriel Farfán y Ana Lucía García, “La reforma de Petróleos Mexicanos (2008)”, págs. 333-35.

La relación entre Reyes-Heroles y el Ejecutivo se desgastó con el paso del tiempo y esta situación llevó al director de Pemex a presentar su renuncia. Este director fue aislado paulatinamente y cuando ya no hubo apoyo suficiente del Ejecutivo decidió terminar su labor frente a Pemex.⁹⁶

5.3.2. Juan José Suárez Coppel

Suárez Coppel tomó la Dirección General de Pemex el 2 de diciembre de 2009 en un contexto político distinto al de su predecesor. Las elecciones legislativas de 2009 cambiaron la composición de la cámara y redujeron el apoyo del Ejecutivo, quien quedó en desventaja frente al Congreso, aunque aún contaba con el mayor número de Senadores de su lado.⁹⁷

El perfil de este nuevo director es el de un experto administrador, obtuvo sus habilidades de dirección empresarial y el conocimiento de los mercados petroleros nacional e internacional mientras trabajaba como Director de Finanzas de Pemex—entre 2004 y 2006. Asimismo, sabía del funcionamiento de una administración similar a empresas privadas gracias a la labor que desempeñó en como Vicepresidente de Administración y Finanzas del Grupo Modelo—entre 2006 y 2009, de donde fue cesado, en parte porque sus decisiones de inversión perdieron 2,000 millones de pesos de la compañía—y como Tesorero Corporativo del Grupo Televisa—entre 1995 y 1997. En su formación académica es economista por el ITAM y obtuvo el grado de doctor en economía monetaria y comercio internacional por la Universidad de Chicago.⁹⁸

⁹⁶ Gabriel Farfán. Entrevistado por Ludwig van Bedolla. Ciudad de México 27 de agosto de 2013.

⁹⁷ Cámara de Diputados, *Legislatura LXI*, Gaceta Parlamentaria 2009 <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm> (Consultado el 10 de Mayo de 2012).

⁹⁸ Ferraez, Los 300 líderes más influyentes de México, http://www.los300.com.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=363 (Consultado el 10 de Mayo de 2012).

En el sector público también obtuvo puestos importantes: trabajó con el Secretario Hacienda Francisco Gil durante el gobierno de Vicente Fox, fue nombrado Director Corporativo de Finanzas de Pemex, en 2001 y después fue el Director de Finanzas de Pemex entre 2004 y octubre de 2006. Cabe destacar que desde que trabajó con Francisco Gil se le asocia con la corriente priista que encabeza éste.⁹⁹

Resalta el caso Coppel por la cercana relación que formó con Francisco Gil, además de ser buenos amigos, se ha mencionado que gran parte de la carrera de Coppel se debe a los favores de Gil. Esto generó problemas con su designación al frente de Pemex, ya que antes de ser nombrado director de Pemex, Suárez Coppel no tenía el respaldo políticos importantes dentro del sector energético. En Febrero de 2009 se discutió la posibilidad de que Coppel fuera uno de los consejeros de Pemex, pero la comisión de energía del Senado lo descartó desde el principio por considerar que tenía malos antecedentes dentro de la operación de esta paraestatal.¹⁰⁰

El nombramiento de Coppel levantó sospechas por los rumores que había de que Calderón había ofrecido este puesto primero a Francisco Gil Díaz, quien lo rechazó. Se mencionó que este nombramiento le facilitaba a Calderón la comunicación con la burocracia hacendaria con la que tenía relación Suárez Coppel. Además de esto, se dudaba de la capacidad de Coppel, pues ya había participado en Pemex antes y sus manejos financieros fueron muy criticados, también se le involucró con los desvíos de recursos de los hijos de Martha Sahagún y el Pemexgate.¹⁰¹ La prensa y diversos especialistas

⁹⁹ World Economic Forum, *Juan José Suárez Coppel*, <http://www.weforum.org/contributors/juan-jose-suarez-coppel> (Consultado el 10 de Mayo de 2012). Redacción del Universal, “Jesús Reyes Heróles deja dirección de Pemex”, *El Universal*, Sec. Nación, 7 de Septiembre de 2009.

¹⁰⁰ El Universal, “PRD participará en la designación de consejeros de Pemex, aseguran”, *El Universal*, 3 de Febrero de 2009.

¹⁰¹ El Financiero, “Estrictamente personal”, *El Financiero*, Sec. Columnas, 7 de Septiembre de 2009.

coincidieron en que más que sus conocimientos sobre Pemex, fue su relación con Gil Díaz lo que le consiguió la Dirección General de Pemex.

Calderón nombró a Suárez Coppel con la instrucción de acelerar las labores de exploración y explotación de los yacimientos petrolíferos del país, así como de elevar la tasa de restitución de reservas y la producción de Pemex.¹⁰² Según la Dra. Miriam Grunstein, se le nombró para implementar la reforma energética de 2008 por lo que su perfil de administrador resultaba ideal para lograr este objetivo.¹⁰³ El Ejecutivo buscaba aumentar la inversión en Pemex, así como detener la caída en las reservas que se estaba agravando desde 2004. Cuando se nombró a este director la producción de crudo seguía cayendo, la deuda neta de Pemex seguía aumentando, en 2008 fue de 17.1% más que en 2007, aumentó 7.7%, 5.2% y 17.8% en 2009, 2010 y 2011 respectivamente. Aun así, la inversión aumentó, pasó de 170.1 a 267.2 miles de millones de pesos.¹⁰⁴ Estas condiciones han reforzado la tendencia de dotar a Pemex de funcionarios capacitados para sanear o hacer rendir las finanzas de la paraestatal, algunos especialistas consideran que Reyes-Heroles estaba mucho más capacitado para realizar esta labor por su capacidad técnica para dirigir la empresa, pero hay que resaltar que, por un lado, su relación con el Ejecutivo se había desgastado para 2009, por otro lado, se nombró a Reyes Heroles principalmente por su vinculación con el PRI, más que por su habilidad técnica en sí. Debe entenderse la designación de un especialista administrativo especializado en finanzas corporativas como

¹⁰² El Universal, “Calderón anuncia cambios en titulares de PGR, Pemex y SAGARPA”, *El Universal*, 7 de Septiembre de 2009.

¹⁰³ Gabriel Farfán y Miriam Grunstein. Entrevistado por Ludwig van Bedolla. Ciudad de México 27 de agosto de 2013 y 23 de junio de 2011, respectivamente.

¹⁰⁴ Pemex, *Pemex en cifras*, <http://www.ri.pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=24&catID=12704> (Consultado el 10 de Mayo de 2012).

Suárez Coppel en el contexto de especialización y volatilidad del mercado internacional de petróleo.¹⁰⁵

Durante la administración de Suárez Coppel, Pemex tuvo una participación más mediática en el sector financiero. El 25 de Enero de 2012 Pemex compró acciones de Repsol que le ganaron el control de 9.5% de las acciones de esta empresa.¹⁰⁶ Asimismo, la compañía colocó un bono por 300 millones de francos suizos con vencimiento en Abril de 2019.¹⁰⁷ Suárez Coppel ha dirigido una estrategia proactiva en favor de mayor autonomía de Pemex, tanto en el sector productivo como en sus actividades financieras.¹⁰⁸ Estas decisiones forman parte de una nueva estrategia comercial y financiera de Pemex, misma que ha tomado impulso desde la llegada de Coppel a la Dirección General. Por el contrario, la exploración y producción en aguas profundas se consideró poco viable en este periodo. Los reportes de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) arrojaron resultados negativos sobre la viabilidad de estas inversiones, el pronóstico fue consensual: la inversión en aguas profundas, dadas las condiciones de legales, técnicas y productivas de Pemex, no eran rentables.¹⁰⁹ Esto deja ver la forma en que Suárez Coppel utilizó los mecanismos de atracción de inversión aprobados en la reforma de 2008, lo que abona al argumento de la Dra. Grunstein sobre los motivos que tuvo Calderón para nombrar a un administrador financiero como Suárez Coppel: la implementación de la reforma de 2008.

¹⁰⁵ Enrique Cabrero. Entrevistado por Ludwig van Bedolla. Ciudad de México 7 de Mayo de 2012.

¹⁰⁶ Luis Carriles, “Pemex y Repsol aprueban alianza por 10 años”, *El Universal*, 28 de Febrero de 2012.

¹⁰⁷ Agencia, “Pemex coloca bono por 300 millones de francos suizos”, *El Economista*, 12 de Marzo de 2012.

¹⁰⁸ Luis Carriles, “Pemex, tras mercado global”, *El Universal*, 15 de marzo de 2012.

¹⁰⁹ Edgar Sigler, “Pemex se ‘hunde’ en aguas profundas”, *CNN Expansión*, 7 de Mayo 2012.

5.4. El sexenio de Enrique Peña Nieto

Enrique Peña asumió la presidencia después de ganar las elecciones de 2012, en las que una parte importante de la sociedad civil hizo público su descontento con la candidatura de este personaje. Al igual que en la elección de 2006, hubo acusaciones de fraude electoral cuando se declaró ganador Peña Nieto, pero ninguna prosperó. Esta situación ha afectado la evaluación ciudadana del desempeño de gobierno, Peña Nieto inició su administración con la tasa más baja de aprobación—54% en diciembre de 2012—después de Zedillo—43% en 1995.¹¹⁰ Sin embargo, las condiciones de negociación entre el Ejecutivo y el Congreso cambiaron radicalmente si se compara con las condiciones que enfrentaron las dos administraciones panistas previas. Peña Nieto logró coaligar a los partidos políticos mediante dos estrategias: el control mediático de la agenda legislativa y el Pacto por México—espacio de negociación al que se invitó a los partidos de oposición a debatir los temas de la agenda legislativa urgente, fue también un espacio de visibilidad política y mediática para quienes participaban en él.

Así, aunque la aprobación pública del gobierno no fuese la idónea, el balance de poder favoreció la agenda reformista de Peña Nieto y le permitió fortalecer implementar sus políticas públicas con relativa facilidad. Para el desempeño de sus labores Peña Nieto formó un gabinete plural, con particularidades que resultaron útiles para fortalecer sus vínculos con la oposición y para mantener un balance político y técnico en su equipo de trabajo. Este gabinete tuvo menor aceptación que el primero que formara Felipe Calderón—el gabinete de Peña Nieto tuvo 40% de aprobación, contra 63% del de Felipe

¹¹⁰ ADN político, *En cinco años, la popularidad del presidente cayó 11 puntos*, Encuesta de Encuesta <http://www.adnpolitico.com/encuestas/2012/02/21/en-cinco-anos-la-popularidad-del-presidente-cayo-11-puntos> (Consultado el 9 de Abril de 2012). Consulta Mitofsky, “EPN: Aprobación de gobierno” *Últimas Estadísticas* <http://consulta.mx/web/> (Fecha de consulta: 21 de noviembre de 2013).

Calderón. Según la encuesta realizada por BGC-Excélsior, 54% de los encuestados consideraron que los secretarios designados tenían la preparación suficiente para atender los problemas del país, pero a 39% de los encuestados no les generaban confianza.¹¹¹

Los secretarios de estado designados por Peña Nieto son principalmente abogados (56% de los secretarios) o economistas (28%). Todos los miembros del gabinete tienen estudios de licenciatura o ingeniería al menos, 10% cuenta con maestría y 8% terminó un doctorado.¹¹² Peña Nieto eligió personajes de alto perfil para encabezar las secretarías, este es un grupo con debate sus ideas y que es proactivo en la toma de decisiones. En este contexto, se nombró a Emilio Lozoya Austin como Director General de Pemex.

5.4.1. Emilio Lozoya Austin

La designación de este director causó escepticismo entre los expertos por su falta de exposición pública y de experiencia en la industria. Varias de las entrevistas realizadas concuerdan en que ésta fue una designación inesperada, pero lógica bajo el contexto de reforma al rol de la inversión privada en la industria petrolera mexicana. Emilio Lozoya encaja en el perfil de experto administrador enfocado en las finanzas. Su carrera profesional se enfocó en las finanzas internacionales antes de ser nombrado al frente de Pemex. Este director desempeñó varios trabajos que le ganaron conocimientos de los mercados nacional e internacional—fue Director Ejecutivo y co-fundador de JF Holding S. A., una exitosa compañía de inversiones; fue oficial de inversiones en el Banco Interamericano de Desarrollo; oficial de inversiones en Banxico, y Director en Jefe para América Latina en el

¹¹¹ Ulises Beltrán y Alejandro Cruz, “Aprueban el gabinete de Peña Nieto” *Grupo Imagen* <http://www.imagen.com.mx/aprueban-el-nuevo-gabinete-de-pena-nieto> (Fecha de Consulta 21 de noviembre de 2013).

¹¹² Miguel Ángel Vargas, “Peña y su gabinete: todos licenciados, la mitad con posgrado” *ADN político* <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/09/06/pena-y-su-gabinete-todos-licenciados-la-mitad-con-posgrado> (Fecha de consulta 21 de noviembre de 2013).

Foro Económico Mundial. Como co-fundador de JF Holding S. A. Lozoya tuvo contacto constante con empresas privadas.

Lozoya es un economista graduado en el ITAM y es abogado de la UNAM, cuenta con estudios de posgrado en Harvard con la especialidad en desarrollo económico.¹¹³ Su relación con el Presidente se dio por medio de Luis Videgaray, a quien conoció por Pedro Aspe Armella, profesor de ambos en el ITAM. Su relación se fortaleció gracias a la cooperación que hubo entre el Estado de México y el Foro Económico Mundial para atraer inversiones a esa entidad—Videgaray trabajaba como Secretario de Finanzas en el Estado de México y Lozoya en el Foro mundial. Después de esto, Emilio Lozoya comenzó a trabajar en la campaña presidencial de Peña Nieto como Vicecoordinador de Asuntos Internacionales, esto le ayudó en su trayecto a la dirección de Pemex.

La relación de Lozoya con el círculo presidencial no sólo fue profesional, su familia tuvo importante trayectoria política antes que él. Su padre, Emilio Lozoya Thalmann fue Director General del ISSSTE y Secretario de energía durante la administración de Carlos Salinas de Gortari. Por su parte, el abuelo de Lozoya Austin, Jesús Lozoya Solís fue gobernador interino de Chihuahua entre 1955 y 1956. Estos vínculos personales alinearon a Lozoya Austin con el PRI.

La designación de Lozoya Austin como Director General de Pemex suscitó sospechas entre los expertos en el sector petrolero por su falta de experiencia en la industria petrolera, en especial cuando se el Presidente había anunciado sus intenciones de reformar el sector petrolero. Si bien el desempeño de Lozoya como administrador de fondos de inversión había sido excelente, esa experiencia resulta insuficiente para dirigir una

¹¹³ Presidencia de la República, “Emilo Lozoya Austin”, Presidencia de la República <http://www.presidencia.gob.mx/gabinete/emilio-lozoya-austin/> (Fecha de consulta 21 de noviembre de 2013)

paraestatal tan compleja como Pemex, sobre todo en un contexto de reforma de la industria. Sin embargo, al igual que otras designaciones, ésta no debe verse de forma aislada, sino en el contexto de nombramientos que atañen al sector petrolero. Gabriel Farfán lo explica de forma que cada designación parece tener un propósito.

En primer lugar, Farfán ubica a Lozoya como un operador de Peña Nieto: falta de una agenda propia, capacidad técnica, operación política o experiencia en el sector. Sin embargo, dada la coyuntura económica que atravesaba el sector petrolero desde 2008 hasta 2012—los precios del petróleo han aumentado y los costos de producción se han mantenido, al tiempo que la especulación y los problemas geopolíticos de la industria la hacen cada vez más rentable—Pemex podía sacar ventaja de tener como director a un sujeto que comprendiera la dinámica de los mercados internacionales, la fluctuación de los precios del crudo y las implicaciones de todo ello en las finanzas públicas. Emilio Lozoya tiene el entrenamiento y la experiencia para comprender estos fenómenos económicos. Sin embargo, no hay que desestimar que el vínculo profesional y de amistad entre Lozoya con el grupo cercano al Presidente—en particular Aurelio Nuño y Luis Videgaray—y su familia compartía vínculos con dicho grupo.¹¹⁴

Más allá de que el perfil de Lozoya fuese adecuado por la coyuntura económico-financiera, su designación es parte una estrategia de designaciones más amplia. Por un lado, Peña Nieto nombra a Pedro Joaquín Coldwell al frente de la SENER, él es el brazo político institucional del Presidente para impulsar, negociar y operar en altos niveles la reforma petrolera. Pedro Joaquín fue Presidente del PRI, Senador y tenía mucha experiencia política de operación, en palabras de Farfán “conoce bien las tripas del sistema”. Éste es un Secretario muy útil para operar la reforma, pero no lo suficientemente conectado con la

¹¹⁴ Gabriel Farfán. Entrevistado por Ludwig van Bedolla. Ciudad de México 27 de agosto de 2013.

masa y la movilización de las bases políticas como para contrarrestar o derivar una política distinta a la que propuso el Presidente.¹¹⁵

Por el lado de Pemex, Emilio Lozoya es un personaje ideal para que Hacienda se entienda mejor con Pemex—no hay que olvidar que más un tercio de las finanzas públicas proviene de la renta petrolera—y, en caso de que se apruebe una reforma energética que permita la entrada directa de inversión privada en Pemex, Lozoya tiene el perfil que los inversionistas aprueban al frente de una empresa tan riesgosa y rentable como Pemex. Si a estos factores se agrega la buena relación que tiene Lozoya con el grupo de asesores cercano al Presidente y la seguridad que les da a éstos tener a alguien de su confianza frente a Pemex, se explica cómo llegó un personaje sin experiencia en la industria petrolera al frente de una de las petroleras más importantes a nivel mundial.

¹¹⁵ Ibid.

6. Conclusiones

La clasificación propuesta en esta investigación ha resultado ser útil para catalogar a los directores de Pemex y, por las características tan complejas de la paraestatal, resulta útil para clasificar los perfiles del resto de los secretarios y directores de la administración pública federal. Asimismo la clasificación propuesta relaciona tres factores que se han reconocido en otras investigaciones, aunque se reserva para futuras investigaciones el establecimiento de un mecanismo causal entre tales variables—se trata del estilo de gobierno del Presidente, los objetivos y estrategias de designación de éste y el perfil de los secretarios que se designa.

Es importante resaltar que el objeto de esta investigación es la propuesta teórica de una clasificación relevante para futuras investigaciones. Aún falta probar una causalidad entre estas variables, es decir responder ¿por qué el Presidente elige un perfil sobre otro para designar al frente de una secretaría si las funciones a desempeñar se mantienen relativamente constantes? Para ello es necesario establecer un mecanismo causal que sea comprobable. Es objeto de otra investigación realizar esta labor, y para ello se requerirá de información de fuentes primarias como secretarios de estado de diferentes administraciones e incluso de los presidentes.

Es importante resaltar que Sacristán, Montemayor, Muñoz Leos, y Lozoya son, dentro del periodo de estudio, los únicos actores externos a Pemex que fueron nombrados directores de esa paraestatal. En estos casos, los designados no tuvieron relación alguna con paraestatal previo a su nombramiento. Cabe resaltar que las designaciones de Montemayor y Muñoz Leos fueron muy complicadas, en parte porque no funcionó la relación con

actores relevantes dentro de Pemex. Según Gabriel Farfán en ambas nominaciones no se consideró apropiadamente las resistencias o inercias propias de Pemex y se intentó presionar algunos resultados que no necesariamente podía cumplir el director de la paraestatal, en ambas situaciones la entrega de la administración de Pemex se dio en medio de escándalos de corrupción y la descalificación de la opinión pública.

Independientemente de los motivos por los que se destituye a un miembro del gabinete, la propuesta teórica de perfiles resulta congruente en cada caso analizado. Las designaciones estudiadas y el periodo de análisis resultan idóneos para probar la utilidad de la clasificación propuesta. Sin embargo, el ejercicio de clasificación es extrapolable a otras secretarías y organismos desconcentrados. Con las debidas consideraciones, cada funcionario público de alto nivel puede ser catalogado en una de estas categorías y cada uno de los objetivos del Presidente al momento de la designación también puede ubicarse en el rango de opciones posibles.

Esta tesina cumple con el objetivo de establecer una categorización útil de los funcionarios públicos como medio para comprender los objetivos que se buscaban con su designación. Independientemente del momento que se analice, los perfiles y misiones propuestos en esta tesina son útiles para catalogar al grueso de los miembros del Gabinete nombrados. Sin embargo, se reconoce que la visión de Pemex que se construyó en esta investigación es parcial, en tanto no se consiguieron más testimonios de actores internos de la paraestatal o de secretarios relacionados con ella. Aún resta avanzar esta investigación de modo que los perfiles creados de los directores de Pemex y las misiones que se les encomendaron puedan validarse desde todos los puntos de vista involucrados en la industria energética.

En aras de avanzar en esta investigación es necesario analizar el perfil de los candidatos que no fueron seleccionados para el cargo, es de particular relevancia saber si la clasificación propuesta se adecúa a estos funcionarios o si requiere de ajustes. El estudio de los candidatos que son considerados, pero no nombrados como parte del Gabinete es crucial para entender el mecanismo causal que complementa a esta tesis. En ese sentido, se espera que las páginas anteriores sean el primer peldaño de otras investigaciones que avancen en el desarrollo de una teoría de designación comprensiva para el caso mexicano.

Bibliografía

“Artículo 22 del Estatuto Orgánico de Petróleos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de septiembre de 2009.

“Artículo 4o. Fracción II del Estatuto Orgánico de Petróleos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de septiembre de 2009.

Álvarez de la Borda, Joel. *Cronología del petróleo en México: de 1863 a nuestros días*. México: Archivo Histórico de Pemex, 2006.

Amorim Neto, Octavio. “The presidential calculus: Executive policy making and cabinet formation in the Americas”. *Comparative Political Studies*, 39, 4: 415-440.

Baker, George. “Applying a Virtual Economy Model in Mexico’s Oil Sector”. *Energy Studies Review* 6, núm. 3 (1995): 254-264.

Ballinas, Cristopher. “Taming the Beast Within: The Mexican Energy Regulatory Commission”. Houston: James A. Baker III Institute for Public Policy, 2009.

Berrueto González, Arturo. *Diccionario Biográfico de Coahuila*. Saltillo: Gobierno del Estado de Coahuila, 1999.

Bustillos, Juan Ramón. “La inmanencia de la justicia: Romero Deschamps al Senado”, *Revista Impacto*. Sec. Política. <http://revista.impacto.mx/Columnas/El-Hijo-Desobediente/1218-La-inmanencia-de-la-justicia-Romero-Deschamps-al-Senado>. Consultado el 15 de Abril de 2012.

Cabrero, Enrique. Entrevistado por Ludwig van Bedolla. Ciudad de México 7 de Mayo de 2012.

- Cámara de Diputados. *Legislatura LV*. Gaceta Parlamentaria 2006.
<http://www.diputados.gob.mx/inicio.html>. Consultado el 1 de Mayo de 2012.
- _____. *Legislatura LVI*. Gaceta Parlamentaria 1994.
<http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm> Consultado el 12 de Abril de 2012.
- _____. *Legislatura LXI*. Gaceta Parlamentaria 2009.
<http://www.diputados.gob.mx/inicio.html>. Consultado el 10 de Mayo de 2012.
- Camp, Roderic Ai. *Mexican Political Biographies, 1935-1993*. Austin: University of Texas Press, 1995.
- _____. *El Gabinete de Zedillo: ¿continuidad, cambios o revolución?*
Washington: Center for Strategic & International Studies, 1995.
- Carriles, Luis. “Pemex y Repsol aprueban alianza por 10 años”. *El Universal*. 28 de Febrero de 2012.
- _____. “Pemex, tras mercado global”. *El Universal*. 15 de marzo de 2012.
- Casar, María Amparo. *Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2007.
- Chang, Kelly, David Lewis y Nolan McCarty. “The Tenure of Political Appointment”
Trabajo presentado en la reunión anual de 2001 de Midwest Political Science Association, 19-22 de Abril de 2001.
- Consulta Mitofsky. *Evaluación del Gobierno*.
<http://consulta.mx/web/index.php/estudios/evaluacion-gobierno>. Consultado el 29 de Abril de 2012.
- Córdova, Lorenzo y Ciro Murayama. *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y los Amigos de Fox*. México: Cal y arena, 2006.

Cox, Gary W., Scott Morgenstern y Leandro Wolfson, “Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina” *Desarrollo Económico* 41 núm. 163 (Octubre-Diciembre, 2001): 373-93.

De la Calle, Luis y Pamela Starr. “Oil as a Strategic Resource y Mexico?” Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mexico Institute, 2008.

Diario de Yucatán. “El Presidente Fox incluye al sector privado en el nuevo consejo de administración de la empresa”. Diario de Yucatán, 14 de Febrero de 2001.

Edgar Sigler, “Pemex se ‘hunde’ en aguas profundas”, CNN Expansión, 7 de Mayo 2012.

El Banco Mundial. *Crecimiento del PIB (% anual)*.
<http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>. Consultado el 29 de Abril de 2012.

_____. World Bank Document.
<http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/lajous-esp.pdf>. Consultado 6 de Marzo de 2012.

El Economista. “Sustituyen funcionarios a empresarios en el Consejo de Pemex”. El Economista, 8 de Mayo de 2001.

El Financiero. “Golpes bajos noquearon a Muñoz Leos en Pemex”. El financiero, 22 de Noviembre de 2004.

_____. “Los cambios en Pemex, un gran riesgo para el país”. El Financiero, 16 de Diciembre de 1999.

El Universal. “analizan nueva dirección-Pemex”. El Universal, 2 de Noviembre de 2004.

_____. “Jesús Reyes Heróles deja dirección de Pemex”. *El Universal*. Sec. Nación, 7 de Septiembre de 2009.

_____. “Juan José Suárez Coppel”. *El Universal*. Sec. Ruta electoral, Yo político. 10 de Mayo de 2012.

_____. “Perfil Ramírez Corzo”. *El Universal*, 2 de Noviembre de 2004.

_____. “Por pugnas, releva Fox a Muñoz Leos”. *El Universal*, Sec. Primera, 2 de noviembre de 2004.

_____. “STPRM respaldo a Ramírez”. *El Universal*, 4 de Noviembre de 2004.

_____. “Trabajadores critican llegada de Ramírez”. *El Universal*, 3 de Noviembre de 2004.

_____. “Zedillo, acuerdo UE”. *El Universal*, 26 de Noviembre de 1999.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos. *Stuck in the Mud: The Politics of Constitutional Reform in the Oil Sector in Mexico*. Houston: James A. Baker III Institute for Public Policy, 2011.

Farfán Mares, Gabriel y Ana Lucía García Briones. “De la confrontación nació el acuerdo: la reforma de petróleos mexicanos (2008)” en Mara Estrada, José del Tronco y Gabriela Sánchez Gutiérrez coords., *Un Congreso sin mayorías: mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2009: págs. 311-55.

Farfán, Gabriel. Entrevistados por Ludwig van Bedolla. Ciudad de México 27 de agosto de 2013.

Ferraez. Los 300 líderes más influyentes de México.
http://www.los300.com.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=363.
Consultado el 10 de Mayo de 2012.

García, Noel, Mayela Córdoba y Verónica Gascón. “Destacan para Pemex perfil de Suárez Coppel”. *El norte*, Agencia Reforma. 8 de Septiembre de 2009.

- Geddes, Barbara. *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: Universidad de California, 1994.
- Gil Villegas, Francisco. "Cambio Constitucional en México Durante el Sexenio de Carlos Salinas de Gortari". *Foro internacional* 35 Núm. 4 (enero-junio, 1996): 158-187.
- Gobierno de México. "Jesús Reyes-Heróles González-Garza". <http://www.gobierno.com.mx/politicos/jesus-reyes-heroles-gonzalez-garza/>. Consultado el 12 de Marzo de 2012.
- Gómez, Leopoldo. "México 2006: entre la izquierda y la derecha" *El país*. Sec. Política, 13 de marzo de 2003.
- Gómez, Ricardo. "Senado, refugio de 'chapulines' políticos". *El Universal*. Sec. Nación, 7 de septiembre de 2011.
- Gordon H. Hansen, "Why Isn't Mexico Rich?" *Journal of Economic Literature* 48, núm. 4 (Diciembre 2010): 987-1004.
- Grunstein, Miriam. Entrevistada por Ludwig van Bedolla. Ciudad de México 23 de junio de 2011.
- Hernández Trillo, Fausto, Andrés Zamudio y Juan Pablo Guerrero. *Los Impuestos en México: ¿Quién los paga y cómo?* México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1996.
- Huber, John D. y Cecilia Martínez-Gallardo "Cabinet Turnover in Parliamentary Democracies." *American Political Science Review* 102, No. 2 (Mayo): 169-80.
- Instituto Federal Electoral. *Elecciones Federales 2006*. http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2005-2006/cuadernos/inicio.html. Consultado el 29 de Abril de 2012.

- _____. Integración de la Cámara de Diputados Federales. Estadísticas de las Elecciones Federales de 2006. LX Legislatura (2006-2009). http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006/diputadosrp/cam_diputados.html. Consultado el 20 de Abril de 2012.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Petróleo Crudo. Total (periodicidad mensual)*. Banco de Información económica.
- Javier Osornio, Francisco. *El Sistema Presidencial Mexicano*. México: UNAM, 1988.
- La Crónica de Hoy. “¿Quién es Luis Ramírez Corzo?”. La Crónica de Hoy, 3 de Noviembre de 2004.
- _____. “Adrián Lajous: el esquema tributario actual, incongruente con las metas de Pemex”. La Crónica de Hoy, 19 de Marzo de 1997.
- Ley de Petróleos Mexicanos. 2008. México: Cámara de Diputados.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 2013. México: Cámara de Diputados.
- López Díaz, Pedro. *La clase política mexicana. Diccionario*. México, La Jornada, 2006.
- Mainwaring, Scott y Mathew Soberg Shugart, eds. *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Martínez Gallardo, Cecilia. “Inside the Cabinet: The Influence of Ministers in the Policymaking Process”. En: Carlos Scartascini, Ernesto Stein, y Mariano Tommasi, eds., *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Cambridge: Inter- American Development Bank.
- _____. “Designing Cabinets: Presidential Politics and Cabinet Instability in Latin America.” Trabajo presentado para el Kellogg Institute. Indiana, Estados Unidos, enero de 2011.

Medlock III, Kenneth B. y Ronald Soligo. *Scenarios for Oil supply in Mexico, Demand and Net Export for Mexico*. Houston: James A. Baker III Institute for Public Policy, 2009.

Merino, Mauricio. "La descentralización en el sexenio de Carlos Salinas". *Foro Internacional* 36 Núm. 1 (Enero- Junio, 1996): 372-399.

NOTIMEX. "Pemex coloca bono por 300 millones de francos suizos". *El Economista*. 12 de Marzo de 2012.

_____. "Senadores rechazan el nombramiento de Suárez Coppel como director de Pemex". *Noticieros Televisa*. 10 de Septiembre de 2009.

_____. "Anuncia Lajous la privatización de petroquímica". *Reforma*, 9 de Febrero de 1995.

Ortiz de Zárate, Roberto. "Ernesto Zedillo Ponce de León". Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona. http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/america_del_norte/mexico/ernesto_zedillo_ponce_de_leon. Consultado el 8 de Abril de 2012.

Osornio, Francisco Javier. *El Sistema Presidencial Mexicano*. México: UNAM, 1988.

Petróleos Mexicanos. "Nombra el Presidente Vicente Fox a Luis Ramírez Corzo como nuevo Director General de Petróleos Mexicanos". Comunicado de Prensa Pemex, 1 de noviembre de 2004.

_____. *Historia de Pemex*. <http://www.pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=1&catID=10004> Consultado el 29 de marzo de 2012.

_____. *Línea del tiempo.*

<http://www.pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=70&catid=11941>

Consultado el 17 de Marzo de 2012.

_____. *Pemex en cifras*

<http://www.ri.pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=24&catID=12704>.

Consultado el 10 de Mayo de 2012.

Philip, George. "The Political Constraints on Economic Policy in Post-1982 Mexico: The case of Pemex." *Bulletin of Latin America Research* 18 núm. 1 (1999): 35-50.

Presidencia de la República. Comunicado No. 1913.

<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/vocero/boletines/com1913.html>. Consultado el 8 de Abril de 2012.

Presidencia de la República, *Emilio Lozoya Austin*

<http://www.presidencia.gob.mx/gabinete/emilio-lozoya-austin/> (Fecha de consulta 21 de noviembre de 2013).

Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos. *Miembros del Gabinete Ampliado*

<http://www.presidencia.gob.mx/miembros-del-gabinete-ampliado/> (Fecha de consulta: 11 de noviembre de 2013).

Puyana, Alicia. "El camino mexicano hacia el regionalismo abierto: los acuerdos de libre comercio de México con América del Norte y Europa." Trabajo de la CEPAL. División de Comercio Internacional e Integración. Santiago. Diciembre de 2003.

Quijano Torres, Manuel. *Los Gabinetes en México*. Tomo II. México: INAP, 2012.

Ramírez Martínez, Sergio Antonio, "El Régimen Fiscal de Petróleos Mexicanos. Ámbitos Federal y local" en *Regulación del Sector Energético*. México: UNAM, 1997.

Reforma. "Asume Lajous la dirección de Pemex". Reforma, 31 de Diciembre de 1994.

- _____. “Paga Pemex 68% más impuestos”. Reforma, 27 de Diciembre de 1995.
- Revista Macroeconomía. “Fox quita a Muñoz Leos de Pemex”. Macroeconomía, 12 de Noviembre de 2012.
- Reyes-Heróles González-Garza, Jesús. Entrevistados por Ludwig van Bedolla. Ciudad de México 17 de octubre de 2012.
- Rojas Guitiérrez, Francisco. Miguel de la Madrid, Testimonios http://mmh.org.mx/testimonio_4.php (Consultado el 3 de febrero de 2013).
- Rousseau, Isabelle. “Las transformaciones de la política de hidrocarburos en México en el contexto de la transición democrática. Esquemas organizacionales y estrategias de actores (1989-2004).” *Foro Internacional* 46 núm. 1 (2006):21-50.
- Scherer, Julio. *Calderón de cuerpo completo*. México: Grijalbo, 2012.
- Segal, Paul. *‘El petróleo es nuestro’: La distribución de los ingresos petroleros en México*. Houston: James A. Baker III Institute for Public Policy, 2009.
- Sérgio Praça, Andréa Freitas, y Bruno Hoepers, “Political Appointments and Coalition Management in Brazil, 2007-2010”, en: *Journal of Politics in Latin America* 3, núm. 2, (141-172).
- Serra Baños, Gilles Alexander Paul. *How could Pemex be Reformed?: An Analytical Framework Based on Congressional Politics*. México: CIDE, 2011.
- Shields, David. Pemex. *Un futuro Incierto*. México: Planeta Mexicana, 2003.
- Stepan, Alfred y Cindy Skach, “Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism.” *World Politics* 46, Núm. 1 (Octubre): 1–22.
- Stojanovski, Ognen. “The Void of Governance: An Assesment of Pemex’s Performance and Strategy.” Stanford: Standford University, 2008.

Székely, Gabriel. *La economía política del petróleo en México 1976-1982*. México: El Colegio de México, 1983.

Vargas, Miguel Ángel. “Peña y su gabinete: todos licenciados, la mitad con posgrado” *ADN político* <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/09/06/pena-y-su-gabinete-todos-licenciados-la-mitad-con-posgrado> (Fecha de consulta 21 de noviembre de 2013).

Víctor Carreón. Entrevistados por Ludwig van Bedolla. Ciudad de México 30 de septiembre de 2013

Whitehead, Laurence. *Copying with Adversity in the Mexican Oil Industry: Como Pemex no hay dos*. Houston: James A. Baker III Institute for Public Policy, 2011.

World Economic Forum. Juan José Suárez Coppel. <http://www.weforum.org/contributors/juan-jose-suarez-coppel>. Consultado el 10 de Mayo de 2012.

Anexo

Entrevistas de investigación realizadas

Fecha	Entrevistado
4 de junio de 2011	Ignacio Marván Laborde
22 de junio de 2011	Allyson Lucinda Benton
26 de junio de 2011	Miriam Grusntein Dickter
7 de mayo de 2012	Enrique Cabrero Mendoza
27 de agosto de 2013	Gabriel Farfán Mares
5 de septiembre de 2013	Isabelle Rousseau
30 de septiembre de 2013	Víctor Gerardo Carreón Rodríguez
17 de octubre de 2013	Jesús Reyes-Heroles González-Garza

Perfiles

Carlos Ruiz Sacristán		
Lugar de nacimiento	Distrito Federal;	1949
Formación académica		
Licenciatura en Administración de empresas;	Anáhuac	1967-1972
Maestría en finanzas, marketing y economía internacional	NorthWestern University	1972-1974
Carrera profesional		
Ingresar al PRI		1974
Cambista en el Banco de México		1974-1976
Director de inversión e intercambio del Banco de México		1982
Asistente de gerente de inversión e intercambio del Banco de México		1978-1984
Gerente de operaciones de banca internacional del Banco de México		1982-1984
Funcionario del tesoro para el Banco de México		1984-1987
Asesor y delegado del fondo fiduciario de cambio riesgos del Banco de México		1987-1988
Director General de crédito público en la Secretaría de Hacienda		1988-1992
Secretario asistente de presupuesto del Secretario de Hacienda		1992-1994
Director General de Pemex		1994
Secretario de Comunicaciones y Transportes		1994-2000

Adrián Lajous Vargas		
Lugar de nacimiento	Distrito Federal;	1943
Formación académica		
Licenciatura en economía;	UNAM	1962-1967
Maestría en economía	Kings College Cambridge, Inglaterra	1967-1969
Carrera profesional		
Ingresar al PRI		1977
Secretario técnico de la comisión de energéticos, y		
Miembro de la comisión del sector Externo de la Industria del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES)		1982
Asesor del titular de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN)		1977
SEPAFIN:		
- Director de Inversiones Industriales, y		1977-1980
- Director General de energía.		1980-1982
Miembro del Comisión Nacional de Energía		
Director General para la energía dentro de la Secretaría de Energía		
Pemex:		
o Coordinador Ejecutivo de Comercio internacional;		
o Director corporativo de Planeación, y		1983
o Director corporativo de operaciones.		
Director de Refinación y Ventas		
Director General de Pemex (1994-1999)		1994-1999
Experiencia laboral fuera de la función pública		
Miembro de International Association of Energy Economics;		
Miembro de Oxford Energy Policy Club;		
Coordinador de la maestría en economía del COLMEX		1971-1973
Miembro del comité General Dictaminador de Becas del Conacyt		1972-1976
Asesor de la División de Humanidades y Ciencias Sociales de la UNAM		1974
Presidente del Oxford Institute for Energy Studies;		
Presidente de Petrométrica, SC.		2001
Asesor Senior de McKensey and Company.		2001
Director no Ejecutivo de Schulmberger, Ltd- y		
Director de Ternium S.A.		2006
Director de Trinity Industries, Inc. ¹¹⁶		2006
Labor académica		
Profesor Investigador del COLMEX		1971-1977
Profesor en el Escuela Nacional de Economía de la UNAM		1972
Trabajo <i>La educación superior, la ciencia y la tecnología en el desarrollo económico de México.</i> ¹¹⁷		
Senior Fellow en Harvard Kennedy School;		
Visiting fellow en Kellogg Institute, University of Notre Dame.		

¹¹⁶Forbes, *Adrian Lajous*, People forbes <http://people.forbes.com/profile/adrian-lajous/70361> (Fecha de consulta: 19 de Marzo de 2012).

¹¹⁷ Pedro López Días, *La clase política Mexicana. Diccionario* (México: La Jornada, 2006), págs. 329-30.

Rogelio Montemayor Seguy		
Lugar de nacimiento	Distrito Federal;	1947
Formación académica		
Licenciatura en economía	ITESM	1965-1969
Licenciatura en psicología	Universidad Labastida	1965-1969
Maestría en administración	ITESM	1969-1970
Maestría en economía	PennState University	1970-1972
Doctorado en economía	PennState University	1973-1974
Carrera profesional		
Ingresar al PRI		1965
Subdirector de Análisis Macroeconómico en la Dirección de Crédito Público en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	1977	
Director de Estudio Económicos de la Dirección General de Planeación Hacendaria		1978
Coordinador de la Reunión Nacional de Consulta sobre el Financiamiento del Desarrollo en la campaña presidencial de Miguel de la Madrid		1981-1982
Asesor del Director General (Planeación hacendaria)		1982
Coordinador de la Comisión de Política Económica en el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales		1982
Miembro del Consejo Consultivo del IEPES		1982
Secretario técnico del Gabinete Económico de la Presidencia de la República		1983
Subsecretario de Programación del Desarrollo		1982-1985
Coordinador de la comisión de Análisis de Política Económica y Social		1985
Presidente del INEGI(1985-1988)		1985-1988
Coordinador de la reunión Nacional sobre “Modernización Económica y Cambio Estructural” en la campaña del candidato del PRI a la presidencia de la República (Carlos Salinas de Gortari)		1988
Coordinador estatal del PRONASOL en el Estado de Coahuila (1990-1991)		1990-1991
Director General de Pemex		2000
Experiencia laboral fuera de la función pública		
Miembro de los Consejos Administrativos de Banamex, Bancrecer, Somex y Nafinsa;		
Vicepresidente del Sistema de Planificación para América Latina;		
Presidente del Comité Directivo Permanente de la Conferencia Interamericana de Estadística;		
Miembro del grupo de trabajo de Integración y Coordinación de Programas Estadísticos Internacionales de la Comisión de Estadística de la ONU;		
Miembro de los Consejos Administrativos de Banamex, Bancrecer, Somex y Nafinsa;		
Vicepresidente del Sistema de Planificación para América Latina;		
Desempeño en puestos de elección popular		

Diputado Federal LIV Legislatura (IV distrito electoral de Coahuila): <ul style="list-style-type: none"> - Presidente de la comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; - Miembro de la comisión de Gobernación y puntos constitucionales y de la subcomisión del COFIPE; - Coordinador de las audiencias públicas de la H. Cámara de Diputados sobre la deuda externa; - Coordinador de la diputación de Coahuila; - Ponente rector de la mesa sobre política Económica en la XIV Asamblea Nacional del PRI (1989); 	1988-1991
Senador de la República para el Estado de Coahuila; en la LV Legislatura: <ul style="list-style-type: none"> - Integrante de las Comisiones de Puntos Constitucionales, Relaciones Exteriores, Comercio y Fomento Industrial 	1991-1992
Gobernador del Estado de Coahuila	1993-1999
Labor académica	
Profesor Investigador en Pensilvania State University	1970-1974
Investigador adjunto del doctor Lawrence Klein, premio Nobel de Economía de 1980	
Profesor en el ITESM y en la UANL	1974-1976
Trabajo <i>Modelo de Desarrollo agrícola, Planeación para el Desarrollo</i> (coautor);	
Trabajo <i>El Sistema económico mexicano</i> (coautor)	
Trabajo <i>El sistema nacional de planeación democrática</i> . ¹¹⁸	

¹¹⁸ Pedro López Días, *La clase política Mexicana. Diccionario* (México: La Jornada, 2006), págs. 420-1.

Raúl Muñoz Leos		
Lugar de nacimiento	Distrito Federal;	1939
Formación académica		
Ingeniería Química;	UNAM	1958-1963
Carrera profesional		
Ingresó a DuPont		1964
Secretario técnico de la comisión de energéticos, y		
Miembro de la junta de directores de Sears Roebuck and Química Fluor.		
Miembro del Consejo Editorial del Economista		
Presidente del grupo diálogo inversión y miembro de Dialogo México		
Miembro del consejo administrador de Fundación Mexicana para el Desarrollo Social		
Consejero independiente del grupo Afore Garante		
Miembro del consejo directivo de la Fundación Mexicana para la Salud		
<u>Director General de Pemex</u>		2000-2004
Vicepresidente de la COPAREX		2000

Luis Ramírez Corzo		
Lugar de nacimiento	Distrito Federal;	1948
Formación académica		
Ingeniería petrolera	UNAM	1966-1970
Maestría	LSU, Barton Rouge	1970-1972
Carrera profesional		
Turbinas Solar, SA. CV		1987-1970
Director de la numerosas compañías nacionales e internacionales		
Consultor para el sector privado		
Director de exploración de Pemex		2001-2004
<u>Director General de Pemex</u>		2004-2006
Vicepresidente de la COPAREX		2000
Labor académica		
Profesor de administración internacional en el programa de maestría del ITAM		1970-1974
Profesor en la Escuela de Ingeniería de la UNAM		1973-1974

Jesús Reyes-Heróles González-Garza		
Lugar de nacimiento	Distrito Federal;	1952
Formación académica		
Licenciatura en economía;	ITAM	1971-1976
Estudios en Derecho	UNAM	1967-1969
Doctorado en economía	MIT	1980
Carrera profesional		
Ingresó al PRI		1972
Asistente de Investigación en el Banco de México		
Director General de Planeación Hacendaria		1982-1988
Coordinador General de Asesores del Secretario de Relaciones Exteriores		1989-1990
Participó en el IEPES		
Presidente de la Comisión Nacional de Ideología		1994
Director General de BANOBRAS		1994
Secretario de Energía durante la administración de Ernesto Zedillo		1994-1997
Presidente de los consejos de Pemex, CFE y LyFC		1994-1997
Embajador de México en los Estados Unidos		1997-2000
Director General de Pemex (1994-1999)		2006-2009
Experiencia laboral fuera de la función pública		
Miembro del consejo de administración de Banamex Citygroup y Wal-mart México		
Miembro de los patronatos de la Fundación Gonzalo Río Arronte y de la universidad Iberoamericana		
Presidente Ejecutivo de GEA Estructura (2001-noviembre de 2006)		2001-2006

Juan José Suárez Coppel		
Lugar de nacimiento	Mazatlán, Sinaloa	
Formación académica		
Licenciatura en economía	ITAM	1977-1981
Doctorado en economía monetaria y comercio internacional	University of Chicago	1982-1986
Carrera profesional		
Analista de políticas fiscales en la Secretaría de hacienda y Crédito Público		1980-1982
Coordinador de asesores del Subsecretaría de la SHCP		1989-1990
Banamex		1991-1995
Grupo Televisa		1995-1997
Desarrollo Axis		1997-1999
Coordinador de asesores del Secretario de SHCP		2000-2001
Director Corporativo de Finanzas en Pemex		2001-2006
Vicepresidente de Administración y Finanzas de Grupo Modelo		2006-2009
Director General de Pemex		2009-2012
Labor académica		
Profesor en el departamento de economía del ITAM		1980
Instructor de economía University of Chicago		1985
Profesor en el departamento de economía Universidad Autónoma de Barcelona		1986-1987
Profesor asociado del departamento de economía, Brown University		1987-1989
Profesor en el departamento de economía del ITAM		1989-1991
Profesor en la Escuela de Ingeniería de la UNAM		1973-1974