

**PONENCIA PRESENTADA EN LOS FOROS DE DEBATE SOBRE LA
REFORMA ENERGÉTICA
SENADO DE LA REPUBLICA
1 DE JULIO DE 2008
JUAN MANUEL ROMERO ORTEGA**

**SITUACIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTAL DE PEMEX
RETOS Y PROPUESTAS**

Señoras y señores Legisladores, señoras y señores:

Es un privilegio participar en estos foros de consulta sobre la Reforma presentada por el Gobierno Federal, para fortalecer a la empresa petrolera mexicana. Agradezco profundamente su invitación.

El tema y la oportunidad me resultan particularmente significativos; primero como mexicano y luego como ex empleado interesado en el futuro de esa gran empresa que es Petróleos Mexicanos.

Los planteamientos que someteré a su consideración se refieren a aquellos problemas que he considerado más relevantes y propondré algunas ideas para enfrentarlos. En ninguno de los casos, las soluciones pueden ser instantáneas, ni aisladas, ni sencillas, aunque en todos ellos he procurado que sean viables.

A la voluntad de resolver tales problemas, habría que incorporar mecanismos que aseguren su permanencia temporal, más allá de nuestros ciclos o inclinaciones políticas.

Antes de tratar los temas centrales de esta presentación, quisiera tocar brevemente una condición necesaria para su mejor entendimiento, y es la relativa a las relaciones de PEMEX con el gobierno y su tratamiento como empresa.

Tratamiento de PEMEX como empresa

Las relaciones de PEMEX con el gobierno federal son múltiples, complejas y, en no pocas ocasiones, confusas. Por una parte, el gobierno debe representar los intereses del dueño de PEMEX, la nación, y encabeza su Consejo de Administración, participando así en las decisiones más trascendentales sobre su forma de hacer negocios. Todas las prerrogativas que se desprenden de esta figura, conviven con su papel mismo de gobierno, en donde PEMEX es un jugador que impacta decisivamente las principales variables de la vida económica del país.

En su solo papel de empresa, el tamaño y la naturaleza de las actividades de PEMEX, le han hecho jugar un papel determinante en diversas facetas de prioridad nacional. En adición al gran peso relativo de sus contribuciones a los

ingresos públicos, habría que recordar, por ejemplo, que durante diversas etapas de nuestra historia, gracias a las actividades empresariales de PEMEX, el país ha tenido acceso a recursos externos, necesarios para el financiamiento de nuestro desarrollo.

Para el gobierno, por su parte, representa un reto enorme dar a PEMEX un tratamiento integral como empresa, buscando mantener al mismo tiempo un justo equilibrio en su inserción a las finanzas públicas. En momentos de precios bajos del petróleo, se ha visto obligado a reducir programas sociales indispensables. En los de abundancia, ha tenido que enfrentar el dilema de aplicar recursos a programas prioritarios y urgentes, propios de un país con enormes carencias, y la decisión de asignarlos a una empresa con actividades de riesgo, en un mercado con gran volatilidad, en la que por lo regular los beneficios se materializan dentro de los ingresos públicos después de varios años.

No es fácil lidiar con el conflicto temporal entre prioridades de gran rentabilidad social, y la necesaria visión empresarial que demanda la industria petrolera.

Todos quisiéramos que PEMEX operara dentro de los mejores niveles de desempeño y que los beneficios derivados de ello llegaran a los consumidores finales y en general a toda la población. De esa forma, también se generarían mayores beneficios y el gobierno podría disponer de más recursos para programas públicos de educación, seguridad, salud, infraestructura, empleo y ataque a la pobreza.

En las relaciones entre PEMEX y el gobierno, se requiere que todas las partes involucradas **entiendan la complejidad** de los esfuerzos requeridos para lograr la armonización de objetivos, **reconozcan las implicaciones** de sus eventuales antagonismos y **ejecuten las acciones más idóneas** para alinear sus respectivos planes y programas.

Considero que una condición necesaria para el fortalecimiento de PEMEX, es el que se busque eliminar la confusión entre su calidad de entidad gubernamental, respecto de su naturaleza de empresa. La definición debe ser inequívoca: PEMEX debe ser tratada como una empresa, a la que se le debe evaluar por sus logros en la maximización del valor de los recursos que se le han dado en administración.

Retos y Propuestas de Solución

Los temas en los que he identificado mayor prioridad para emprender acciones orientadas al fortalecimiento de PEMEX, son las siguientes:

1. Endeudamiento
2. Pasivo Laboral
3. Proceso Presupuestal
4. Costos y Gastos de Operación

Para contextualizar estos temas, quisiera compartir con ustedes 5 cifras seleccionadas, tomadas de los estados financieros dictaminados de PEMEX al 31 de diciembre de 2007: 1) Sus activos o recursos totales alcanzaron la cifra de 1 billón 330 mil millones de pesos, 2) Sus pasivos totales fueron de 1 billón 280 mil millones, 3) Su patrimonio de 50 mil millones, 4) Registró un pasivo laboral de 528 mil millones, y 5) Tuvo pérdidas en el ejercicio terminado al 31 de diciembre de 2007, por 18 mil millones de pesos.

1. Endeudamiento

Los estados financieros a diciembre del año pasado, nos indican que por cada peso de activos, el patrimonio de PEMEX respalda solamente 4 centavos; los 96 centavos restantes están financiados por pasivos.

Esta situación resulta insostenible. Rebase los límites más agresivos de apalancamiento, pero se hace más notable en la industria petrolera, en la que como consecuencia de una etapa de altos precios, como la que se ha dado en los años recientes, las empresas petroleras han generado recursos abundantes para invertir masivamente tanto dentro de su propio sector como en otros relacionados, así como en la reducción de sus pasivos. Dentro de las empresas petroleras integradas internacionales más endeudadas, que cotizan en bolsa, encontramos endeudamientos máximos de alrededor de 29 centavos de pasivos por cada peso de activos, contra los 96 de PEMEX.

El altísimo nivel de endeudamiento se explica, entre otras, por dos razones principales: 1) el pasivo derivado de fungir como institución otorgante de seguridad social y planes de pensiones para sus trabajadores, y 2) por haberse adoptado, desde hace más de 10 años, una política de apalancamiento al 100% en todos los proyectos clasificados como Pidiregas, que a su vez ha sido el esquema utilizado por excelencia para llevar a cabo proyectos de inversión. Durante los últimos 5 años, alrededor del 87% de las inversiones realizadas por PEMEX se llevaron a cabo con ese esquema.

En el siguiente punto abordaré con más detalle el tema del pasivo laboral.

Respecto del pasivo atribuible a financiamientos, me permito hacer los siguientes comentarios:

1. La rentabilidad de los recursos propios o patrimoniales se incrementa, si un proyecto es financiado con recursos de terceros, cuyo costo sea inferior a la rentabilidad del proyecto, calculada antes de considerar la forma de financiarlo. Bajo esas condiciones, conviene maximizar el financiamiento proveniente de terceros.
2. No obstante lo anterior, ningún proyecto legítimo, por más alta rentabilidad que tuviera, lograría convencer a un inversionista o institución otorgante de financiamiento, de ser el único que pusiera en riesgo sus recursos para realizarlo.
3. La adopción de una política de apalancamiento al 100% de las inversiones, se explicó en su momento por las siguientes razones: 1) El esquema Pidirega se pensaba aplicar solamente a un número reducido de proyectos, escrupulosamente seleccionados, que al evaluarse, demostraran plenamente su rentabilidad y su capacidad para generar los recursos necesarios para servir la deuda relacionada; 2) Se buscaba aprovechar, como empresa y como país, las inmejorables condiciones y plazos de los financiamientos que podían estructurarse, con base en las bondades mismas de los proyectos en los que se aplicaría el esquema;
4. Niveles de apalancamiento como el mostrado por PEMEX al final de 2007, pone en riesgo su calificación crediticia y por lo tanto su acceso y el costo de financiamientos adicionales. Recordemos que una buena parte de la deuda emitida por PEMEX, ha sido adquirida por inversionistas institucionales, que al representar los intereses de muchos inversionistas individuales, deben observar restricciones precisas respecto de la calidad del papel que pueden adquirir.
5. Los analistas financieros ya han expresado su preocupación sobre el excesivo apalancamiento de PEMEX. Esto a pesar de suponer que en última instancia, el gobierno mexicano respalda las obligaciones de la empresa, aun cuando no existe un instrumento jurídico expreso que se los garantice. Otro factor de aceptación tácita ha sido que aunque las reservas de hidrocarburos no aparecen en los registros contables de PEMEX, ya que pertenecen a la nación, para efectos prácticos son consideradas como si fueran parte de los activos de la empresa. La declinación de tales reservas, afecta obviamente esta consideración.

Con el objeto de atenuar estas condiciones propongo lo siguiente:

1. Establecer una Política muy conservadora de apalancamiento máximo para la realización de nuevas inversiones.
2. Incrementar el Patrimonio de PEMEX, mediante las medidas que resulten más convenientes tanto para el gobierno federal como para la empresa. Más adelante propondré una opción específica a este respecto.

2 Pasivo Laboral

De los 96 centavos de pasivo que financian cada peso de activo, casi 38 centavos corresponden a deuda con terceros y cerca de 40 corresponden al pasivo laboral, que como ya les mencioné, alcanzó un monto de 528 mil millones de pesos al final del año pasado, lo que lo ubica como el segundo rubro más importante de los balances generales de PEMEX, solo después del de “Propiedades y Equipo”, que tuvo un valor cercano a los 794 mil millones de pesos.

Este pasivo se deriva de que las reglas de registro contable (Boletín D-3), instruyen a que las empresas registren, como un pasivo, aquellas obligaciones que tienen con sus trabajadores respecto a sus prestaciones al retiro, que no estén debidamente fondeadas, esto es, que siendo obligaciones contingentes a cubrir por la empresa en el futuro, no cuenten con el debido respaldo en efectivo o mediante otro mecanismo, que garantice plenamente el cumplimiento de tal obligación.

El crecimiento de este pasivo ha sido enorme. En diciembre del 2002 alcanzó la cifra de 265 mil millones de pesos, frente a los 528 mil millones de finales del año pasado, lo que indica un crecimiento anual a interés compuesto de casi 15% en términos nominales. Con las cifras de 2007, tendríamos que durante el periodo 2002-2007, creció en un año el equivalente a más de dos veces el monto de las pérdidas del último ejercicio.

Su monto se ajusta periódicamente, mediante cálculos actuariales que reconocen una serie de variables entre las que destacan el número de jubilados actuales y futuros, su edad promedio, la expectativa promedio de vida, así como la inflación y tasas de interés esperadas.

Quisiera hacer los siguientes comentarios respecto de este tema:

1. El que PEMEX se haya convertido en institución otorgante de seguridad social, incluyendo servicios médicos y pensiones, obedece a razones históricas. El sistema de seguridad social existente en los primeros años de la empresa petrolera en México, tenía una escasa cobertura poblacional y regional, incluyendo las zonas de mayor actividad petrolera.
2. Esto representa una situación excepcional. Al día de hoy, PEMEX es, junto con el IMSS, el ISSSTE, y posiblemente alguna otra institución, las únicas otorgantes de seguridad social en México. La regla general es que mediante el pago de las cuotas correspondientes, los trabajadores tengan derecho a los sistemas de seguridad social que brindan el IMSS o el ISSSTE.
3. Afiliando a sus trabajadores a esas instituciones, las empresas no afectan ni su pasivo ni sus resultados.

4. A diferencia de los planes ofrecidos tanto por el IMSS como el ISSSTE, que están basados en “Aportaciones definidas”, que realizan el patrón, el empleado y el gobierno, el de PEMEX ofrece “Beneficios Definidos”. Su diferencia es fundamental: en el primero, los montos a ser recibidos por el pensionado dependen de las aportaciones realizadas a lo largo de su vida laboral, de acuerdo a lo que establecen las disposiciones que rigen a las instituciones de seguridad social; en el segundo, tienen derecho a reclamar la condición vigente de la prestación salarial al momento de su retiro, cueste lo que cueste su otorgamiento.

Mis propuestas para enfrentar este problema son las siguientes:

1. Que se implante un régimen de “Aportaciones definidas” para el personal de nuevo ingreso.
2. Que el gobierno federal decida sobre el asumir al menos una parte del pasivo laboral, y determine la mejor forma de manejarlo en lo sucesivo.
3. Que se implanten programas para liquidar derechos por antigüedad y, a partir de ello, se homologue dicho personal a sistemas de seguridad social equiparables a los existentes.
4. Que se instrumenten medidas estrictas para contener el crecimiento del pasivo laboral, tales como impedir que se concedan jubilaciones anticipadas.
5. Que se incremente el fondo laboral con programas intensivos de ingresos extraordinarios, como la venta de activos improductivos.

La magnitud de este problema requiere utilizar una combinación de diferentes medidas para aspirar a su solución, al menos a largo plazo. Cada una de ellas podría aplicarse por estratos, en los que podrían agruparse a los trabajadores de PEMEX. Abordar el tema en este foro no pretende la afectación de sus derechos, sin embargo, debe reconocerse que su solución requiere el esfuerzo conjunto de empresa, gobierno y trabajadores. Lo único que no podría decidirse, es no hacer nada.

3 Proceso Presupuestal

La actividad de una empresa petrolera integrada, casi en todas sus áreas, obedece a patrones temporales de largo alcance. Si además aceptamos la calidad de PEMEX como empresa, dedicada a actividades extractivas, industriales y comerciales, debemos también aceptar que sus decisiones operativas y de inversión, se dan en un contexto temporal que desde luego va más allá de los procesos anuales a que la empresa ha tenido que sujetarse, al formar parte de los presupuestos anuales de ingresos y egresos del gobierno federal.

Es justo reconocer diversos avances de las autoridades presupuestales, entre ellos el relativo al reconocimiento y consideración de los compromisos “multi anuales”. Sin embargo, me parece que podría brindarse mayor certeza a los funcionarios de PEMEX y a sus proveedores de bienes y servicios. En relación estrecha con la mayor certeza, podrían generarse ahorros en costos, que podrían ser muy significativos.

Quisiera abundar sobre el tema, con los siguientes comentarios:

1. La naturaleza anual de los ciclos presupuestales afecta la capacidad para ejercer plenamente el presupuesto que se autoriza, año con año, a PEMEX. Se inicia en diciembre del año fiscal anterior, para continuar luego con ajustes sucesivos a lo largo del ejercicio fiscal en curso.
2. PEMEX ha tenido que enfrentar el hecho de empezar un año con presupuestos insuficientes, que se van ajustando en función de diversas variables, incluyendo sus ingresos netos, los que a su vez dependen del comportamiento de factores no controlables, asociados a la evolución del mercado petrolero internacional.
3. La falta de certidumbre y suficiencia de los presupuestos con los que PEMEX inicia un ejercicio fiscal, así como la dimensión y temporalidad de las adecuaciones a lo largo del año, afectan la oportunidad con la que puede contratar los bienes y servicios necesarios para sus operaciones e inversiones.
4. Es comprensible que ingresos extraordinarios sean un prerrequisito para ejecutar acciones extraordinarias. Lo que resulta inadecuado es operar con incertidumbre para cubrir los requerimientos más elementales.
5. La calendarización de los procesos presupuestales, así como los procesos internos de asignación de recursos y la preparación de los procesos de contratación, hacen que un presupuesto aprobado a PEMEX en diciembre del año fiscal anterior, empiece a ejercerse de manera significativa hacia finales del primer trimestre del ejercicio en curso, en el mejor de los casos. En el último trimestre, se realizan esfuerzos extraordinarios para ejercer el presupuesto aprobado, otorgando prioridad en ocasiones a este hecho, sobre la necesidad inminente de lo que se contrata, en virtud de que el monto ejercido en ese año, es un punto de referencia obligado de lo que se solicita para el siguiente.
6. Una ejecución inapropiada del proceso presupuestal genera costos y destruye valor.

Mis propuestas sobre este tema son las siguientes:

- 1 La redefinición del tratamiento presupuestal de PEMEX debe formar parte del conjunto de medidas para darle mayor flexibilidad y certidumbre.
- 2 Debe haber un claro acuerdo con las autoridades y el Congreso, sobre el presupuesto mínimo con el que PEMEX debe iniciar cada uno de sus ejercicios fiscales, que debe ser

suficiente para garantizar continuidad en sus operaciones y cubrir sus compromisos más básicos, tanto en gastos corrientes como de inversión.

- 3 El órgano de gobierno debe jugar un papel más activo en el proceso presupuestal y su normatividad. Esto incluiría decisiones sobre el conjunto de ingresos, gastos de operación, de inversión y endeudamiento, teniendo desde luego como marco de referencia las metas macroeconómicas.

Costos y Gastos de Operación

Para efectos de esta presentación, los Costos y Gastos de Operación incluyen los siguientes conceptos: el Costo de lo Vendido, los Gastos de Distribución y Transportación, así como los Gastos de Administración, del Estado de Resultados. Su monto conjunto evolucionó en PEMEX de 219 mil millones en 2002, a 546 mil millones de pesos en 2007, dando un incremento anual de 20%, en términos nominales. De los 3 componentes, solo el Costo de lo Vendido, que creció en un 22% anual, lo hizo por arriba del crecimiento de los ingresos por ventas, que lo hicieron al 17% anual. En el mismo periodo, los Gastos de Distribución se incrementaron al 9% y los de Administración casi al 12% anual.

Me parece conveniente hacer los siguientes comentarios:

1. Existen múltiples oportunidades a lo largo de toda la empresa y sus organismos subsidiarios, para lograr ahorros de gran magnitud en estos costos y gastos de operación, aunque también en los de inversión, que deben aprovecharse de manera sistemática.
2. Puede mejorarse el desempeño financiero de la empresa en múltiple frentes, en adición a las grandes áreas sustantivas. No puede subestimarse el beneficio de efectuar acciones en todos los frentes posibles, aún los que parecieran menos glamorosos, y sin que ello implique necesariamente afectar el tamaño de la plantilla laboral.
3. Cualquier ejercicio referente a la evaluación y mejora del desempeño de PEMEX, así como el diseño de programas de ahorro, puede verse beneficiado con la comparación de indicadores propios con los de otras empresas similares, que por definición se ubican fuera de México.
4. Realizar tales comparaciones, tanto a nivel de la empresa integrada como de sus organismos subsidiarios, es un ejercicio de gran utilidad para identificar áreas de oportunidad y de mejora. Su validez, depende de que se efectúen entre unidades plenamente comparables, haciendo los ajustes necesarios para que tales ejercicios modelen condiciones de funcionamiento lo más parecidas posible.
5. Estos ejercicios deben apoyarse en sistemas de información adecuados, que permitan determinar el punto de partida, los avances y las metas a alcanzar en el tiempo. Recordemos que

la medición adecuada es un prerrequisito para administrar y controlar cualquier recurso.

Mis propuestas sobre este tema serían las siguientes:

1. La empresa y los representantes del dueño deben diseñar planes y programas tendientes a la reducción de gastos.
2. Convendría que tales planes y programas descansaran en análisis comparativos con otras empresas similares, a nivel individual y de grupo, haciendo los ajustes pertinentes que den validez a la comparación.
3. Los planes y programas de reducción de costos deben ser la base para que todas las partes involucradas, administración, sindicato y gobierno, asuman compromisos expresos cuyo cumplimiento debe ser evaluado periódicamente.

Comentarios Finales

El fortalecimiento de PEMEX en sus temas financieros y presupuestales requiere la concurrencia y el compromiso del gobierno federal, sus funcionarios y sus trabajadores. Existen espacios significativos para mejorar conjuntamente su desempeño financiero.

Un reto fundamental, sobre el que hay que tomar decisiones, es la armonización de las metas de gobierno con las de los administradores y trabajadores de PEMEX. Parecería conveniente explorar formas contractuales en las que se establezcan con claridad los compromisos de todas las partes involucradas, a partir de un acuerdo definitivo sobre el tratamiento de PEMEX como una empresa.

La propuesta de Reforma presentada por el gobierno federal tiene méritos indudables, respecto al establecimiento de un gobierno corporativo más ajustado a prácticas empresariales de uso generalizado. Lo que les he presentado busca enriquecer algunas de sus principales iniciativas.

Estoy seguro que no son nuevos los problemas y algunas de las soluciones que he tocado a lo largo de mi intervención. Sin embargo, soy un convencido de los grandes beneficios que se derivan de la **claridad de objetivos** y la **unidad de esfuerzos**. Espero que estos debates contribuyan a que estos dos factores estén presentes en la determinación de las acciones que permitan dotar a PEMEX de mejores herramientas para enfrentar los enormes retos que tiene por delante.

Será la conjunción de voluntades y acciones, no solo en el terreno financiero o presupuestal, lo que permitirá fortalecerlo. Nuestro país lo necesita.