

**PONENCIA PREPARADA PARA LA MESA
SITUACIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTAL DE PÉTRÓLEOS
MEXICANOS: VÍAS PARA MEJORARLA
FOROS DE DEBATE SOBRE LA REFORMA ENERGÉTICA
CÁMARA DE SENADORES**

**DR. F. ALEJANDRO VILLAGÓMEZ
CIDE Y EGAP-ITESM-CCM
1º DE JULIO, 2008**

BUENAS TARDES

Agradezco la invitación de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República para participar en este Foro de Debates sobre la Reforma Energética, lo cual para mí es un gran honor. Saludo con respeto a las señoras y señores senadores aquí presentes y a los compañeros de este panel.

Si bien el tema señalado para esta mesa se refiere a la situación financiera de PEMEX, quisiera iniciar mi participación recordando lo que considero es el objetivo último y central de todo este proceso, aunque con esto peque de repetitivo. El petróleo es un recurso no renovable que en nuestro país es propiedad de la Nación. Su explotación genera una renta, *la renta petrolera*, cuyo destino final debe ser el aumentar la riqueza del país y el bienestar de todos los mexicanos, incluyendo a las generaciones futuras. Si no logramos esto, habremos desperdiciado esta riqueza. Pero esta no es una renta fija, predeterminada. Depende de las condiciones externas del mercado mundial

petrolero y de nuestra capacidad interna de explotar racional y eficientemente estos recursos. En consecuencia, nuestra gran responsabilidad es *¿cómo podemos maximizar esta renta en el tiempo, garantizando que los frutos de este esfuerzo contribuyan a nuestro crecimiento y se distribuyan de manera equitativa entre las generaciones presentes y futuras de nuestro país alcanzando un mayor bienestar?*

El problema es que este objetivo no lo hemos podido alcanzar y de ahí que estemos sentados en estas mesas. Hace aproximadamente 30 años se nos decía que teníamos que aprender a administrar la abundancia derivada de la explotación del petróleo. Este sector se convirtió en el motor de nuestra economía, llegando a representar alrededor del 15% del PIB, más del 80% de nuestras exportaciones y casi la mitad de nuestros ingresos fiscales. Poco nos duró el gusto pues a partir de 1981 inició un descenso de precios que se prolongó por casi dos décadas. No sólo la renta petrolera se fue reduciendo, sino que durante los ochentas, buena parte de esos recursos se quedaron en el exterior para saldar nuestros enormes compromisos derivados de un desmedido endeudamiento. Sólo nos quedamos con una economía petrolizada, y aunque esto se fue modificando al iniciar la década de los noventas, las finanzas públicas mantuvieron su alta dependencia en estos ingresos. Considerando las enormes necesidades de nuestra población, y por ende de gasto público, y a falta de una reforma fiscal radical, era claro que las administraciones en turno buscarían retener la mayor parte de los recursos generados. Para desgracia de ellas, esto ocurrió en el marco de un precio internacional del crudo deprimido desde mediados de los ochentas hasta finales de los noventas. Pero otro efecto pernicioso de esa situación es que se produjo un progresivo descuido de PEMEX, en la medida en que se

restringió el monto de recursos necesarios para su sano crecimiento y desarrollo. La inversión pública en PEMEX fue disminuyendo desde mediados de los ochentas alcanzando sus niveles más bajos una década después. Esto se modificó con la introducción de mecanismos como los denominados PIDIREGAS y recientemente gracias a cambios en su régimen fiscal, pero el problema es que este no es un sector productivo en donde los resultados de la inversión se observen en el corto plazo. El tiempo terminó por cobrar la factura y todos conocemos la historia actual en términos de reservas, producción y exportaciones.

Señalo esto porque discutir la situación financiera de PEMEX en el vacío no tiene sentido. Esta es resultado del marco legal e institucional en el cual ha operado, del papel que ha jugado como fuente de financiamiento del sector público, y también del comportamiento rentista de todo tipo de grupos involucrados en esta actividad, que han conducido a estructuras de costos operativos, pasivos laborales y estructura de financiamiento que resultan inadecuadas e incluso peligrosas.

El diagnóstico que presentó la autoridad hace ya varias semanas muestra con toda claridad el panorama de PEMEX en cuanto a su situación financiera. Problemas de carácter operativo explican en buena medida las pérdidas que se registraron entre 1998 y el 2005. Del 2000 al 2007 se ha observado un aumento anual promedio real del 4.2% en el costo de mano de obra, 8.4% en el pago de pensiones y jubilaciones y 2.9% en otros gastos de operación. Por ejemplo, en el 2006 los costos y gastos de operación aumentaron 7.6% respecto al 2005 como consecuencia de mayores costos de ventas, gastos de transporte y distribución y gastos administrativos. Es necesario enfatizar la

preocupación derivada por los pasivos laborales del programa de pensiones y jubilaciones de este organismo. En el 2007, la erogación para cubrir estos beneficios representó el 30% de la nómina de los trabajadores activos. Pero la mayor preocupación no está en este gasto actual, sino en su trayectoria futura explosiva, ya que se estima este pasivo contingente en un monto superior al 5% del PIB. Desde luego que este no es un problema exclusivo de PEMEX y en los últimos años se ha venido discutiendo la problemática generada por programas similares en otras entidades públicas. Considerando las características demográficas específicas de estos grupos de trabajadores que constituyen poblaciones cerradas, las tasas de crecimiento de pensionados en los próximos años tenderán a acelerarse, por lo que la presión en las finanzas de estas entidades será cada vez mayor. En este sentido, es importante atender este aspecto si se desea realmente mejorar la situación de los gastos operativos. Desde luego, y lo subrayo, estas reestructuraciones a los programas de pensiones deberán respetar en todo momento, los derechos adquiridos por los trabajadores ya afiliados. Adicionalmente esto contribuirá en la construcción de un Sistema Nacional de Pensiones y a resolver el problema de portabilidad entre programas.

La estructura de capital de PEMEX esta acotada, ya que al ser un organismo público descentralizado, no cuenta con capital y accionistas, sino con patrimonio. No genera ganancias, sino remanentes de operación. En consecuencia, sus fuentes de financiamiento se restringen a recursos propios o endeudamiento. Este gasto de capital debe ser aprobado por el Congreso anualmente de acuerdo al la Ley General de Deuda Pública y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Obviamente esto resta oportunidad y flexibilidad a las decisiones de PEMEX en esta materia. En

este contexto, los PIDIREGAS se han convertido en el componente fundamental del gasto de capital del organismo, de tal forma que ha representado entre el 82 y el 90% del total de este gasto en los últimos años. El resto del gasto en capital es financiado a través de ingresos por operación, así como vía préstamos, en su mayoría de agencias crediticias de exportación. En todo caso, es importante señalar que un porcentaje importante de las inversiones realizadas en los últimos años se han financiado mediante la colocación de bonos en los mercados financieros. En consecuencia, se ha observado un aumento substancial en los niveles de endeudamiento de PEMEX. Entre el 2002 y el 2006, el endeudamiento total de este organismo prácticamente se duplicó llegando a totalizar alrededor de 52 mil millones de dólares, representando los bonos poco más del 53% de este monto y otro 15% por préstamos de agencias crediticias de exportación. Aunque la mayor disponibilidad de recursos derivados de los cambios recientes en el régimen fiscal de PEMEX ha permitido reducir su deuda neta (esto es, deuda bruta menos activos financieros), es preocupante su nivel de apalancamiento. Como lo señala el mismo organismo, diversas agencias calificadoras han expresado su preocupación en relación a los niveles de endeudamiento, lo cual puede afectar el precio de futuras colocaciones. Esta situación resulta especialmente patente al observar la relación de deuda total a reservas probadas (1P), un indicador ampliamente utilizado en la industria, que para el 2007 llegó a 3.1, muy por arriba de los niveles observados en otras grandes compañías petroleras en el mundo. De hecho, esta situación puede agravarse de no recuperarse el ritmo de incorporación de reservas probadas y mantenerse el ritmo de endeudamiento, lo cual es altamente probable de mantenerse las condiciones de operación y funcionamiento actuales de PEMEX.

Frente a este panorama, es claro que Petróleos Mexicanos requiere de cambios importantes que permitan mejorar su situación financiera acorde con el objetivo último de maximización de la renta petrolera. Pero aquí es necesario enfatizar que el problema no se limita solamente a otorgarle mayores recursos. De hecho, como se ha señalado ya en mesas anteriores, en los últimos años PEMEX ha contado con mayores recursos como consecuencia de la instrumentación de los PIDIREGAS, de los mayores precios en el mercado mundial y de los recientes cambios fiscales. Entre el 2001 y el 2008 ha dispuesto con cerca de 100 mil millones de dólares para inversión, cifra superior a la observada en muchas otras compañías internacionales. Sin embargo, los resultados en términos de reservas y producción no han sido aún los esperados. El problema es más complejo. De lo que estamos hablando es de un conjunto de cambios que afecten el comportamiento del organismo y sus márgenes de acción y flexibilidad en cuanto a su operación, administración y capacidad de ejecución. Es necesario modificar su estructura de incentivos que privilegien la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas. Incluso estaría pensando en un organismo o empresa de propiedad pública, subrayo, de propiedad pública, pero con la flexibilidad e iniciativa de una buena empresa privada. Sabemos que el ejemplo clásico en la literatura de un caso exitoso similar a este esquema es el de la denominada Autoridad del Valle del Tennessee, en el campo de la electricidad, y que provocó durante muchas décadas que diversos países intentaran replicar este esquema exitoso. Incluso, podríamos ser más agresivos en cuanto a remediar las restricciones operativas y presupuestales ocasionadas por el actual marco regulatorio e institucional y pensar en una empresa pública fuera del presupuesto federal y en donde sólo

se contabilice como parte de las finanzas públicas el resultado del estado de pérdidas y ganancias. En todo caso, si el objetivo es maximizar la renta petrolera, propiedad de los mexicanos, a través de una entidad pública verdaderamente eficiente, existen alternativas, y creo que estamos en este momento no sólo con la oportunidad, sino con la obligación de movernos en esa dirección. Cabe mencionar que otras empresas estatales petroleras del mundo ya llevan camino avanzado en esta dirección, y muchas con magníficos resultados.

En este sentido, el conjunto de reformas propuestas por el Presidente Felipe Calderón apuntan en buena medida al camino correcto, y por supuesto que pueden mejorarse y enriquecerse como resultado de este ejercicio de debate. En términos generales considero que estas iniciativas ayudan a avanzar, de manera integral, en la modificación del marco regulatorio que rige a la industria petrolera y que actualmente representan una camisa de fuerza para un mejor funcionamiento en materia de gobierno corporativo, presupuesto, deuda, autonomía de gestión, capacidad de ejecución y transparencia.

Señoras y señores senadores, *de nueva cuenta, el objetivo central y último de todo este proceso es el de maximizar la renta petrolera garantizando su uso óptimo bajo criterios de equidad intergeneracional para nuestra sociedad.* Esto es fundamental tenerlo en mente pues para materializar el concepto de que el petróleo es de todos los mexicanos, debemos estar seguros que su explotación se realizará de una manera óptima; que los beneficios derivados de esta explotación realmente llegarán a todos los mexicanos y que su distribución se realizará considerando un criterio de

equidad entre generaciones. Para alcanzar este gran objetivo se requiere que PEMEX sea una empresa fuerte, que ofrezca una previsión más segura y más eficiente de insumos energéticos, que pueda incrementar de manera acelerada las reservas de hidrocarburos, que sea moderno, competitivo y eficiente.

Estos cambios deben incluir un serio proceso de desregulación que le otorgue mayor flexibilidad y eficiencia operativa, capacidad en la administración de los proyectos de inversión, mayor confiabilidad y la capacidad de aumentar la productividad de los recursos humanos. Es necesario contar con mayor flexibilidad presupuestal y para contratar deuda, así como para el uso gradual de los excedentes propios de la empresa. En general, mayor flexibilidad en su estructura de financiamiento como sucede con muchas grandes empresas petroleras del mundo, públicas o privadas. Es importante liberarla de los trámites o autorizaciones intermedios ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que pueda acudir al mercado externo y contratar los financiamientos en moneda externa de acuerdo a sus necesidades con la oportunidad requerida y siguiendo las mejores prácticas financieras. Es necesario modernizar la gestión de PEMEX que permita fortalecer su administración con un enfoque de resultados, para lo cual su autonomía es fundamental.

De manera importante, es imperativo fortalecer su estructura de gobierno corporativo que se acerque a las mejores prácticas internacionales para que sus actividades se orienten hacia resultados eficaces, sostenibles y sobre todo, medibles, revisables y verificables. No se trata de otorgarle un cheque en blanco. Es por eso que en este cambio, la divulgación de información y

transparencia deben jugar un papel central. Si queremos contar con una empresa moderna a la cual le estamos confiando la explotación de una riqueza preciada que es nuestra, debemos estar seguros que ésta observará los más altos estándares de transparencia y revelación de información, para que estemos en condiciones de evaluar el grado de cumplimiento de sus metas, de sus principios de gobierno corporativo y del uso de los recursos propiedad de la nación. En este contexto los bonos ciudadanos constituyen una propuesta interesante para obligar a una mayor difusión de información a través de reportes a las autoridades financieras competentes, pero este esfuerzo no puede limitarse sólo a este instrumento. Insisto, la transparencia y rendición de cuentas sistemática y oportuna deben ser pilares de esta reforma. Esto incluye el seguir las mejores prácticas internacionales de auditoría interna y externa que supervisen todas las actividades de la empresa. Es importante reducir a la mínima expresión posible cualquier posibilidad de comportamiento inadecuado o prácticas de corrupción por parte de cualquiera de los agentes involucrados en el sector.

Finalmente, quisiera hacer referencia a una propuesta que se venido mencionado en este Foro y que es la opción de utilizar los recursos de pensiones en las AFOREs para financiar las inversiones de PEMEX. Desde luego que esta es una opción viable. Sin embargo, hay que recordar que uno de los objetivos centrales de la reforma al sistema de pensiones fue el de garantizar que los recursos deberían ser invertidos en las mejores alternativas para que los trabajadores alcanzaran las mejores pensiones posibles. En consecuencia, es necesario compatibilizar este objetivo con el de financiar proyectos en PEMEX. Si estos proyectos cuentan con los criterios de calificación adecuados, las combinaciones de riesgo-rendimiento

favorables, y constituyen una buena alternativa para los trabajadores, entonces adelante, no debiera existir ningún problema para que los fondos de pensiones formen parte de la estructura de financiamiento de PEMEX. Lo único que no podemos admitir es afectar el futuro de las pensiones de los trabajadores afiliados a estos sistemas.

En suma, nuestro objetivo es maximizar la renta petrolera para el bien de las generaciones presentes y futuras de mexicanos. No podemos determinar el precio internacional del petróleo, pero si podemos incidir en nuestros costos de producción y en la expansión de nuestros recursos. Pero esto requiere de un PEMEX moderno y eficiente.

Gracias