

SITUACIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTAL DE PETRÓLEOS  
MEXICANOS:  
VÍAS PARA MEJORARLA

Foros de Debate sobre la Reforma Energética  
Senado de la República  
Ciudad de México, 1 de julio de 2008  
Sergio Benito Osorio Romero

Quiero agradecer a la Junta de Coordinación Política del Senado de la República la invitación a participar en este debate sobre la reforma al marco legal de Petróleos Mexicanos, institución fundamental para la vida económica del país, y referente central en la construcción del imaginario de identidad y soberanía de los mexicanos.

Entiendo la trascendencia de este debate, por la alta responsabilidad que tiene el Senado para fraguar los consensos sobre las formas más adecuadas para modernizar la operación de una institución tan relevante como Petróleos Mexicanos, en un escenario donde amplios sectores de la población se han movilizado y se mantienen pendientes del curso y de los resultados que pudiera tener la acción legislativa.

Pretendo desarrollar mi exposición en torno a tres objetivos: establecer la situación presupuestal y financiera de Pemex, abordar las

propuestas que en esta materia contienen las iniciativas de reforma enviadas por el Ejecutivo Federal y delinear algunos elementos alternativos que pudieran conformar una propuesta para otorgar una mayor autonomía presupuestal, financiera y de gestión a Petróleos Mexicanos. Convencido de que esta es una condición indispensable para que esta entidad pueda detener su creciente deterioro y emprender de manera eficiente su modernización como operador exclusivo de la industria petrolera nacional.

La discusión sobre la reforma al sector energético mexicano arranca desde el inicio de los años noventa - con las reformas al servicio público de energía eléctrica, al transporte, almacenamiento y distribución de gas natural, y a la industria petroquímica - que han conducido a una mayor presencia de la inversión privada en actividades que la Constitución reserva en exclusiva al Estado. En el curso de estos años, la síntesis de la discusión se ha ubicado en la capacidad financiera de las entidades públicas responsables del abasto de fluido eléctrico y de la explotación de los hidrocarburos.

Las iniciativas de reforma legal que han presentado los últimos cuatro gobiernos han

hecho de la escasez de recursos financieros su principal argumento para obligar el repliegue del Estado de su intervención en el sector energético. En ninguno de los casos se ha planteado abiertamente, como origen y motivo de la reforma, las ventajas que en opinión de los proponentes pudiera tener la liberalización de los mercados energéticos. De modo que los argumentos presupuestales y financieros se ha privilegiado, desplazando aquellos otros que tienen que ver con la satisfacción del consumidor, con la naturaleza del servicio público que acompaña a los bienes energéticos, en el sentido de la necesidad inaplazable de la sociedad por garantizar su abasto suficiente, con calidad y accesibilidad universal. Incluso la relación de la energía con el medio ambiente y con consideraciones geopolíticas y de seguridad nacional que, en otros países han motivado cambios, aquí han sido relegados.

La operación presupuestal y financiera de Pemex está sometida a cuatro restricciones esenciales. Primero, el mandato que el Ejecutivo Federal ha dado, al menos durante los últimos veinte años, ha sido maximizar el valor de las reservas de hidrocarburos a la mayor velocidad posible. Esto implica que la calificación de los proyectos industriales, e incluso los de gas

natural, se ubiquen siempre atrás de los proyectos de extracción de aceite. Por consiguiente, el destino de la mayor parte de la inversión se haya concentrado en las actividades extractivas.

En segundo lugar, el control de los recursos presupuestales y financieros de Pemex dependen de una autoridad externa, que los regula cotidianamente bajo criterios no industriales; lo que redundando en un sinnúmero de obstáculos administrativos y pérdida de oportunidades.

Tercero, más del noventa por ciento del presupuesto de Pemex está compuesto por autorizaciones de endeudamiento, bajo el esquema de proyectos de inversión de registro diferido en el gasto (Pidiregas). Lo que implica la búsqueda de inversionistas privados para que con su inversión lleven a cabo las obras que requiere Pemex. Es un sistema que, al hacerse obligatorio, se ha vuelto caro por el aumento de los rendimientos que exige el inversionista.

Cuarto, durante los últimos años y derivado de los elevados excedentes de ingresos petroleros, la autoridad presupuestal ha impuesto la obligación a Pemex de mantener niveles crecientes de superávit primario. Lo que implica una situación aberrante de imposibilidad de

gasto aún con suficiencia presupuestaria y subordina, aún más, la operación de la empresa a los requerimientos del equilibrio cotidiano de las finanzas públicas.

Bajo estas restricciones, más allá de las ineficiencias atribuibles a la propia estructura de Pemex, es realmente difícil que cualquier entidad, en el ramo que sea, pueda entregar resultados positivos. No obstante, la explotación petrolera aumentó sus aportes a la hacienda pública en un 62 %, durante los últimos siete años, mientras que el conjunto de las otras fuentes progresó en un 47 %.

Por otra parte, la relación entre aporte fiscal y autorizaciones presupuestales ha mantenido un nivel muy deprimido y sólo hasta años recientes (2003) ha logrado repuntar para colocarse en 19 %. De este modo, la magnitud promedio del presupuesto de inversión de Pemex ha oscilado en 128 mil millones de pesos y se distribuye en 82 % para PEP, 13 % a Pemex Refinación, 3 % a Pemex Gas y el 1 % restante a Petroquímica, lo que ilustra plenamente la orientación seguida por el gobierno federal.

Está por demás insistir en que una entidad que multiplica por más de cuatro veces los recursos que utiliza en su actividad productiva es autofinanciable, y no sería razonable que

pesara sobre ella el riesgo de insuficiencia de recursos para su expansión. En cambio, el proceso de inversión, las formas como Petróleos Mexicanos lleva a cabo sus actividades productivas pudieran estar generando restricciones adicionales en la operación.

El propio diagnóstico de la SENER y de Pemex señala que la paraestatal tardó diez años en poder ejercer plenamente los recursos autorizados en Pidiregas. Por otra parte, del análisis de la Cuenta Pública para el ejercicio de 2006, precisamente respecto de los contratos de Pidiregas, resulta que un número reducido de empresas contratistas ha ido logrando una posición dominante en el suministro de ciertos servicios estratégicos, como equipo de perforación, plataformas y suministro de estudios específicos, etc.

La rigidez que se le ha impuesto a Pemex en los esquemas de contratación, además de generar retrasos, han estimulado la formación de una red de vínculos con empresas prestadoras de servicios muy fuertes a nivel mundial, como Haliburton o Schlumberger, donde el margen de negociación para Pemex es reducido en tanto que no puede optar por otra forma de financiamiento.

El saldo de total de compromisos de inversión financiada directa y condicionada, a finales de 2007, ascendió a 697 mil millones de pesos, lo que implica gastos elevados de amortización para los próximos años. Aún cuando por ley el cálculo de las amortizaciones debe estar garantizado por el flujo de ingresos de cada proyecto, la magnitud de la deuda de pidiregas, en un escenario de madurez y declinación de los principales yacimientos (que son al mismo tiempo los mayores proyectos de inversión financiada), requiere no solamente de una revisión detallada de este esquema sino una mayor variedad de instrumentos de financiación a los que se pueda atener en el futuro petróleos Mexicanos.

La posición del patrimonio contable de la entidad y su capacidad para hacer frente a otros compromisos futuros, como pudieran ser los recursos para cubrir adecuadamente el fondo de pensiones, han venido mejorando en la medida en que los ingresos se han beneficiado de los altos niveles de los precios internacionales. Sin embargo, Pemex requiere de una mayor flexibilidad corporativa que es impedida por el actual régimen presupuestal

Los requerimientos de inversión de Petróleos Mexicanos, durante el presente sexenio, han

sido cifrados por distintas estimaciones oficiales en un rango de 80 mil millones de dólares, lo que se relaciona con los promedios de inversión de 13 mil millones de dólares que se han realizado durante los últimos años. El debilitamiento de la plataforma de extracción, que se sitúa en 2.8 millones de barriles por día ha sido más que compensado por el crecimiento de los precios de la mezcla mexicana, que puede duplicar las estimaciones del Congreso (49 dólares) por lo que no es aventurado señalar que se mantendrá una magnitud de ingresos excedentes por encima de los 10 mil millones de dólares anuales, parte de los cuales deben canalizarse a fortalecer la infraestructura productiva de Pemex.

Frente a esta problemática llama la atención que el diagnóstico, sobre la situación de Pemex, presentado por la Secretaría de Energía y el propio Director General de Petróleos Mexicanos no hubiese abordado las dificultades permanentes de la entidad paraestatal con el esquema presupuestal vigente. Por más que el propio Ejecutivo Federal ha promovido una amplia campaña publicitaria, en los medios masivos de comunicación, reiterando su convicción de que las reformas que aquí se discuten están orientadas a fortalecer a Pemex.

No hay una sola reflexión, y menos aún una evaluación oficial sobre el funcionamiento de los pidiregas, el uso de los ingresos excedentes de Pemex para fortalecer su capitalización, o sobre la conveniencia o no de dotar a la paraestatal de una mayor autonomía frente a la Secretaría de Hacienda. Las propias iniciativas de reforma al marco legal de Petróleos Mexicanos asignan un lugar muy limitado a estos temas.

El capítulo IV de la Iniciativa de Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, propone un "Régimen espacial de operación de Petróleos Mexicanos" para presupuesto y adquisiciones.

Sin embargo, la Secretaría de Hacienda mantendría la facultad de intervenir en un rango que hace prácticamente discrecional su actuación en materia de deuda. El Artículo 40 de la propuesta permite que esa dependencia pueda oponerse, incluso 10 días antes, de que Pemex concrete un acto constitutivo de deuda, y una vez que hubiese cubierto los requisitos previstos en los ordenamientos legales pertinentes, invocando razones draconianas como el riesgo para la estabilidad de los mercados financieros o que reduzca las fuentes para el financiamiento del sector público.

Las posibilidades de endeudamiento para entidades descentralizadas están claramente definidas en el Capítulo V de la Ley General de Deuda Pública y en el Art. 32 de la Ley Federal de Presupuesto, ahí se definen los requerimientos de autorización que las entidades deben cumplir para acceder a créditos externos que sirvan para incrementar los ingresos de la nación. En particular se establece que los financiamientos no deberán ser superiores a la capacidad de pago de las entidades que los promuevan<sup>1</sup>. En ningún caso se interponen las hipótesis que ahora se tratan de introducir en la legislación orgánica de Pemex.

El asunto no es menor, durante años se ha conocido que prejuicios de este tipo se han esgrimido para impedir el acceso de Pemex a fuentes de financiamiento más baratas, arrinconando sus posibilidades al costoso expediente de los Pidiregas. Aún reconociendo la magnitud de Pemex frente a otros actores públicos y privados nacionales, y revisando las colocaciones de deuda que frecuentemente realiza Pemex, a través de su Funding Master Trust, es difícil construir la hipótesis que una de sus operaciones pudiera desquiciar los

---

<sup>1</sup> Ley General de Deuda Pública, Artículo 18, párrafo primero.

mercados financieros o agotar los fondos prestables a los que se recurre en el ámbito internacional.

Empero, la consignación en ley de esta facultad, que en realidad constituye una potestad política de veto para la Secretaría de Hacienda, coloca a Pemex en condiciones de desventaja peores, no sólo frente a otras empresas de su tipo, sino para cumplir eficientemente sus tareas.

El esquema de operación presupuestal, está contenido lacónicamente en el artículo 43 de la iniciativa. Propone que con acuerdo de su Consejo de Administración, Pemex pueda realizar adecuaciones a su presupuesto sin que medie autorización de la Secretaría de Hacienda y también pueda aumentar su gasto con base a sus ingresos excedentes, siempre que cumpla sus metas de balance financiero. Ambas facultades, ciertamente, aportarían una mayor flexibilidad y suficiencia operativa; salvo que la disposición de los excedentes se sujeta a una transición que pudiera culminar en el año 2019, y permite utilizar magnitudes significativas de recursos solo hacia el año 2013.

Si partimos de que las reservas probadas de petróleo tienen una vida estimada de nueve

años y que es indispensable detener y abatir las importaciones de petrolíferos, entre otras tareas indispensables que Pemex debe iniciar de inmediato, el esquema propuesto por el Ejecutivo Federal pareciera inscribirse en otra dimensión temporal.

Bajo las consideraciones anteriores es evidente que el objetivo del Ejecutivo Federal no es fortalecer la capacidad presupuestal y financiera de Pemex, deja ver con claridad el interés de la SHCP por mantener el control sobre Petróleos Mexicanos, en cuanto a la conducción de su política de deuda y al manejo de los ingresos excedentes.

Pues aún cuando es posible coincidir en que es indispensable un periodo de transición para lograr una sana distancia entre Pemex y la Hacienda pública federal, no debe admitirse que Pemex se mantenga como un instrumento de equilibrio fiscal antes que como una entidad productiva.

Desde el punto de vista normativo de la política petrolera nacional, la iniciativa propone (Art.18) que el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos apruebe anualmente un "plan estratégico integral de negocios", en base a una proyección a cinco años y desde la perspectiva que defina la política energética

nacional, a cargo de la Secretaría de Energía. Ese plan, que de acuerdo a la Ley de Planeación<sup>2</sup>, correspondería al programa institucional de Petróleos Mexicanos, sería la base para su ejercicio de presupuestación y financiamiento.

Nuevamente sorprende la intención del Ejecutivo Federal por circunscribir el proceso de planeación de la política petrolera nacional, a un ejercicio donde el Director General de Pemex elabora un proyecto de programa institucional que con seguridad le aprobará su Consejo de Administración. ¿Qué instancia democrática define los objetivos de una de las principales políticas públicas de la nación? ¿Qué alcance tendrán las metas de extracción y exportación? ¿Quién define si se debe entrar a aguas profundas del Norte del Golfo de México y con qué ritmo? ¿Cuáles serán los vínculos con los programas y proyectos del resto de las entidades del sector energético?

Ninguna de estas cuestiones se responde con ecuaciones, ni pueden ser el coto cerrado para la tecnocracia. El propio ejercicio de reflexión que hoy lleva a cabo el Senado de la República es expresión clara de un anhelo por abrir el análisis de los principales problemas del

---

<sup>2</sup> Ley de Planeación, Artículo 17, fracción II.

país al mayor número de mexicanos que deseen participar. No se trata de un ejercicio populista, sino de la conformación de instituciones profesionales y democráticas a través de las cuales las políticas públicas sean el resultado de los consensos públicos informados y más amplios.

En consecuencia, considero de la mayor importancia que la Ley Orgánica de Pemex consigne la obligación de contar con un estudio de prospectiva del conjunto de la industria petrolera, para un umbral de diez años, que estime no solo la magnitud de las reservas de petróleo y gas, la plataforma de extracción más conveniente y el volumen de petrolíferos y petroquímicos, sino además la demanda y la conveniencia de incorporar fuentes alternas de energía.

Hoy solo la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica contiene una obligación similar. La conjunción de ambas prospectivas, y su revisión anual, irán fincando un marco de planeación confiable para el sector energético mexicano; que deberá ser la base para la elaboración de los programas institucionales de Pemex y CFE.

Creo que es indispensable que el país cuente con una Comisión Nacional de Energía, como una instancia desconcentrada de la Secretaría de Energía, encargada de la planeación y de garantizar la consistencia de la política de electricidad, gas e hidrocarburos líquidos. Sería esta Comisión la instancia responsable de aprobar los programas institucionales y de definir los sistemas de indicadores de evaluación.

Bajo esta premisa las entidades podrían formular sus programas anuales de negocios y, en consecuencia, su anteproyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos que será aprobado por el Consejo de Administración y remitido como proyecto, en el tiempo y forma que establezca la Secretaría de Hacienda, solo para efecto de que sea incluido, en rubros por separado y sin que se establezca relación con el balance ingresos-egresos federales, en la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que se presentarán a la Cámara de Diputados para su aprobación.

El Consejo de Gobierno, antes de remitir el proyecto lo enviará a la Secretaría de Hacienda, un documento en el que exprese el monto proyectado para la contratación de deuda externa, expresando las justificaciones

por las que resulta necesario o conveniente su contratación, las posibilidades de pago de dichos recursos y el estado del endeudamiento interno y externo de la entidad, así como las erogaciones que para cubrir los compromisos crediticios se proponen en el Presupuesto que se proyecta. La secretaría de Hacienda remitirá a Petróleos Mexicanos la aprobación, rechazo o modificación del monto proyectado para la contratación de deuda externa 15 días antes de la fecha dispuesta para los efectos del párrafo anterior, a fin de que Petróleos Mexicanos realice los ajustes necesarios.

La actual coyuntura actual de la industria petrolera es paradójica: la declinación de los principales yacimientos del país coincide un ascenso extraordinario de los precios internacionales, que ha transformado los malos augurios sobre las finanzas públicas en bonanza insospechada, que brinda la oportunidad para edificar un acuerdo que pudiera liberar a Pemex de las exageradas ataduras presupuestales y una reforma institucional que promoviera una política moderna para el sector energético. Oportunidad que permanecerá abierta en tanto los precios internacionales del petróleo se mantengan razonablemente altos. Ojalá y la sociedad mexicana sea capaz de aprovecharla

Muchas gracias.