

Reforma para fortalecer a Petróleos Mexicanos

08 de Mayo de 2008. **Intervención de Jesús Reyes Heróles G.G., Director General de Petróleos Mexicanos, en el foro organizado por el Senado de la República "Fundamentación de Propuesta de Reforma Energética"**

Hora de publicación: 12:12

- Agradezco la oportunidad de presentar en este importante foro la situación de Petróleos Mexicanos, sus principales retos y desafíos, así como el impacto previsible de la iniciativa de una nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos que, junto con otras propuestas de reforma, el Presidente Calderón sometió al Senado de la República el pasado 8 de abril, para su consideración por el Congreso de la Unión. Se trata de un asunto de la mayor relevancia no sólo para Pemex sino para México, cuyo debate en el Congreso ha sido largamente postpuesto.

Acerca de Petróleos Mexicanos

- Aunque formalmente Pemex es un organismo descentralizado, constituye la empresa petrolera nacional, esto es, una entidad del sector público cuya organización corresponde a la de una empresa petrolera integrada. En consecuencia, el mandato de Pemex implica que desarrolla actividades que van desde la producción de hidrocarburos hasta la venta final de los principales combustibles del país, pasando por su procesamiento, refinación, producción de petroquímicos básicos y distribución.
- Desde otra perspectiva, Petróleos Mexicanos persigue un doble objetivo: materializar la renta petrolera, conforme a los lineamientos establecidos por el Gobierno Federal, y al hacerlo, maximizar el valor económico de sus operaciones.

Renta Petrolera

- México ha recibido el gran beneficio de disfrutar de una cuantiosa renta petrolera durante décadas. El valor de los hidrocarburos producidos durante la década de los setenta representó 3.3% del PIB de ese período, monto que aumentó a 7.7% durante los ochenta, bajó a 3.8% durante los noventa, y se ubicó en 6.4% durante 2001-2007. Como resultado, por conducto del Gobierno Federal, el país ha dispuesto de cuantiosos recursos financieros no provenientes de la recaudación tributaria, sino de la explotación de su riqueza de hidrocarburos. Pemex ha sido el instrumento para generar la renta petrolera.

Empresa que cambia

- Como toda organización productiva, Petróleos Mexicanos ha vivido diversas etapas. Durante los años sesenta, se consolidó como una empresa petrolera integrada, ampliando sus actividades incluso hasta la petroquímica. Por cierto, en materia petroquímica diversos de los proyectos realizados durante esos años fueron producto de la asociación de Pemex con empresas internacionales que contaban con las tecnologías correspondientes, como lo fue el caso de Tetraetilo de México S.A.
- La década de los setenta constituyó un período de expansión de la empresa, sobre todo debido al descubrimiento y desarrollo del mega yacimiento Cantarell. Pemex se incorporó a las grandes ligas de la industria petrolera internacional.
- Durante esos años, Petróleos Mexicanos construyó su última refinería en México.
- En la década de los ochenta la empresa sorteó la gran volatilidad del mercado petrolero internacional y sus efectos sobre la economía y las finanzas nacionales. De la expansión se pasó a la astringencia financiera y al redimensionamiento.
- Durante la década de los noventa, Pemex estuvo sujeto a factores que actuaban en sentidos contrapuestos y en ocasiones hasta contradictorios. En un contexto de reducciones presupuestales, en 1993 Pemex concertó con Shell la conversión de una refinería para procesar crudos pesados en Deer Park, Texas. Por otra parte, en 1996 se lanzaron e instrumentaron los proyectos Cantarell II, para llevar la producción de dicho campo a dos millones de barriles por día, y Burgos para la producción de gas seco. Tras un periodo de cierta estabilidad, el precio del crudo volvió a descender sustancialmente hacia fines de la década.
- En lo que va de la primera década de este siglo, se ha observado que a pesar de la recuperación del precio de los hidrocarburos, la empresa ha mostrado una situación de estancamiento operativo. La producción de crudo alcanzó su máximo en 2004 y la de petrolíferos no ha aumentado desde 1993. Cabe mencionar que desde 1982, Petróleos Mexicanos ha estado sujeto a una estrategia general de contención de gasto, salvo en proyectos excepcionales como Cantarell II y Burgos, para los cuales se le ha permitido ampliar su potencial.

Comparación con otras empresas petroleras nacionales

- La falta de una estrategia clara de expansión de Petróleos Mexicanos durante los últimos lustros ha hecho que se rezague respecto a otras empresas petroleras, tanto de las llamadas nacionales como de las internacionales. En consecuencia, en sólo siete años Pemex pasó del lugar 6° al lugar 11° entre las empresas petroleras integradas.^[1] Dicho rezago abarca múltiples aspectos de la operación de Pemex. Se estima que existe un pasivo de mantenimiento de cuando menos 30 mil millones de pesos; su capacidad de generación de nuevos proyectos se debilitó sustancialmente, debido a mecanismos de presupuestación y contratación que complican la operación e impiden una adecuada planeación de largo plazo. También, el personal de la empresa ha envejecido: en los próximos cinco años se jubilarán alrededor de 2,500 trabajadores de confianza, que abarca 46% de los

mandos superiores; el personal de la empresa ha mostrado menos iniciativa que en otras empresas petroleras;

Desempeño durante la última década

- Durante la última década Pemex ha observado un *deterioro operativo*, tecnológico, de desarrollo de recursos humanos, y financiero. La producción total de hidrocarburos se estancó en aproximadamente 4.4. mmbpced, con un cambio en su composición que afecta la generación de valor, pues si bien la producción de gas ha aumentado, la de crudo ha disminuido 15.4% desde su máximo en 2004. Por otra parte, las actividades de exploración fueron insuficientes y sus resultados insatisfactorios. En consecuencia, la tasa de restitución de reservas probadas (1P) disminuyó con rapidez. Durante 2002-2007, único período para el cual se cuenta con estadísticas consistentes y comparables, la tasa de restitución promedió 25.3%, muy por debajo del mínimo de 100% que se requiere para que no disminuyan las reservas. De hecho, en términos de la relación de reservas probadas a producción de hidrocarburos líquidos, Pemex presenta la menor relación reservas/producción entre las principales empresas petroleras estatales. El ingeniero Carlos Morales, Director de Pemex-Exploración y Producción, abundará sobre esta problemática. La producción de gasolina en 2007 (456 mbd) fue apenas 27 mbd superior al volumen producido en 1994. Pemex opera con márgenes mínimos en materia de transporte y almacenamiento, tanto de gas natural como de otros productos, lo que se hizo evidente tras los actos de sabotaje a ductos de Pemex, perpetrados en 2007. Durante estos diez años, también disminuyó la producción de los denominados petroquímicos secundarios, de 8.3 mnton a 3.9 mnton.
- En materia tecnológica, se deterioró la capacidad de Pemex para generar, capturar y asimilar conocimiento y tecnologías. Se trata de un asunto de la mayor relevancia para el futuro de la empresa. En todo caso, el rezago es heterogéneo según el tema. El más evidente se observa en materia de conocimiento para desarrollar proyectos en aguas profundas. Mientras que otras empresas incursionaron hace lustros en la exploración y explotación de yacimientos en aguas profundas, Pemex apenas inició a mediados de esta década. Hasta ahora se han perforado sólo siete pozos exploratorios, de los cuales sólo uno es viable comercialmente. Además, dichos pozos se encuentran en tirantes de agua inferiores a mil metros; otras compañías han probado tener capacidad tecnológica para operar a más de tres mil metros. Hasta el año pasado, Pemex Exploración y Producción (PEP) constituyó una unidad especializada en aguas profundas y se intensificaron los trabajos con el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP) sobre este tema. En todo caso, los recursos técnicos, humanos y financieros dedicados a este fin son claramente insuficientes dado el tamaño del desafío. En materia de refinación, el rezago tecnológico se refiere a las limitaciones de la infraestructura actual y al acelerado crecimiento de la demanda. Las características actuales de los crudos mexicanos han creado nuevos desafíos para las refinerías, debido a que éstas fueron diseñadas para procesar crudos distintos a los actuales. El crecimiento del consumo de gasolinas a tasas superiores a las de la economía y

muy superiores al comportamiento histórico, ha generado un desbalance entre la oferta interna y la demanda. Estas dos manifestaciones requieren, en el corto plazo, fortalecer la infraestructura existente de almacenamiento y distribución de Pemex Refinación, así como adicionar capacidad de transporte al sistema para hacer frente a las cuantiosas importaciones de combustibles que se requerirán.

- También recientemente se iniciaron trabajos para definir la política tecnológica de Pemex y se reorientó el *Programa de Investigación y Desarrollo Tecnológico* del IMP, a fin de responder de manera más directa y efectiva a las necesidades tecnológicas de Petróleos Mexicanos. Los temas vinculados con aguas profundas son un buen ejemplo de los resultados en esta materia. Específicamente, se crearon los programas de geología y geofísica, ante la importancia que adquiere la incorporación de reservas y la necesidad de contar con modelos geológicos más avanzados y precisos, para ser utilizados tanto en la exploración, como en el desarrollo de campos. De igual forma, se creó el programa de perforación, terminación y reparación de pozos, con la finalidad de impulsar el uso de metodologías para optimizar la rentabilidad de las inversiones de Pemex. Además, están en marcha programas desarrollo tecnológico de explotación en aguas profundas, la recuperación de hidrocarburos, el programa de mejora de calidad en los crudos, ingeniería molecular y el programa de aseguramiento de la producción. Los cambios en este aspecto son de índole administrativa, por lo que no requieren modificaciones legales o reglamentarias. En todo caso, precisar la política tecnológica de Pemex es prioritario y ha recibido atención preferente por parte de Pemex y del IMP. La reforma hacendaria aprobada en 2007 incluyó destinar recursos adicionales a un fondo para el apoyo de proyectos de investigación tecnológica especializada en temas prioritarios para la industria petrolera.
- Durante la última década Pemex ha carecido de una estrategia efectiva de desarrollo de recursos humanos, misma que está en proceso de definición, y que abarca estrategias de reclutamiento, entrenamiento, capacitación, promoción e incentivos.
- La estrategia de desarrollo de personal comprenderá la capacitación y desarrollo; la administración del conocimiento --como el inventario del talento y la construcción de una base de datos de conocimiento--; la administración del desempeño, tanto su revisión formal, como su incorporación como herramienta en los procesos de planeación, así como el establecimiento de planes de carrera homologados para puestos clave de la organización. Asimismo, se plantea establecer mecanismos de compensación variable que permitan alinear, de manera efectiva, los objetivos individuales de los trabajadores con los de Petróleos Mexicanos. En esta materia, se trabaja en estrecha coordinación con el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM).
- En materia de reclutamiento se buscan incorporar mecanismos que permitan a Pemex contar con personal suficiente y calificado para ocupar los puestos operativos de confianza, definidos en el marco de un nuevo catálogo institucional

de puestos, actualmente en formulación, que enfatiza la necesidad de eliminar duplicidades entre diferentes áreas para fines específicos (seguridad industrial, salud en el trabajo y recursos humanos).

- En lo que se refiere al desempeño financiero durante la última década, en 2007 Pemex pagó 676.3 mil millones de pesos de impuestos y derechos a la federación, lo que representó 11% del PIB y casi 40% de la recaudación del Gobierno Federal. Con respecto a las ventas de Pemex, esto representó 59.6%. La tasa efectiva que pagó Pemex en 2007 no es muy diferente de la pagada en años anteriores (60% en 2001-2006). Este es uno de los factores que explican que Petróleos Mexicanos haya tenido una pérdida después de impuestos de 16 mil 100 millones de pesos el año pasado.
- Con el propósito de que Pemex conserve más de sus propios recursos, su régimen tributario se modificó en 2005 y más recientemente en 2007, lo que fue posible debido a la recaudación adicional que se anticipa como resultado de la reforma hacendaria de 2007. Se estima que la modificación del año pasado disminuirá gradualmente la carga fiscal y generará recursos adicionales por un monto de 42 mil 600 mmdp en 2012.
- La problemática de Pemex no es sólo financiera, sino fundamentalmente operativa. El año pasado Pemex Refinación arrojó pérdidas *antes* de impuestos por 42 mil mmdp y Pemex Petroquímica por 14 mil 500 mmdp. Además, el régimen fiscal de Refinación y Petroquímica, Impuesto sobre la Rendimientos Petroleros, es muy similar al régimen general del Impuesto Sobre la Renta aplicable a todas las empresas en México.
- El financiamiento vía Pidiregas permitió a Pemex desarrollar diversos proyectos estratégicos para los cuales no habría habido recursos de fuentes presupuestales. Además, constituyó la única fuente de financiamiento multianual. Sin embargo, entre 2001 y 2007 el porcentaje de apalancamiento de los proyectos de inversión fue 46%, lo que contribuyó a que a marzo de este año el saldo total de la deuda de Pemex fuera 500 mil 900 millones de pesos. A ello se suma un pasivo laboral por 528 mil millones de pesos, el cual ha crecido en los últimos cinco años a 14% anual. Después de varios años, durante 2007 Pemex redujo su deuda financiera en 89 mil 800 de millones de pesos, revirtiendo la tendencia de endeudamiento creciente.

Causas de fondo del deterioro

- Los deficientes resultados de Pemex en materia de reposición de reservas, producción, refinación, seguridad en el abasto y petroquímica resultan de la acción simultánea de diversos factores institucionales que representan las *causas externas* de los problemas de Petróleos Mexicanos. Es útil agrupar esos factores externos en los siguientes conceptos: rigidez de la normatividad presupuestal; rigidez de la normatividad en materia de deuda; marco legal inadecuado para adquisiciones, contratación de servicios y obra pública; modelo de control, propio

de entidades públicas pero inadecuado para una empresa productiva como Pemex; gobierno corporativo deficiente, en cuanto a la fuerza de su Consejo de Administración y la falta de comités que agilicen la toma de decisiones; esquema tributario inadecuado para proyectos estratégicos de mayor costo y complejidad; y un sistema de rendición de cuentas insatisfactorio, entre otros. Atacar dichas causas externas debe ser el propósito central de toda reforma que busque fortalecer a Pemex.

- A estas causas de origen externo se suman otras *causas internas*, entre las que destacan: deficiencias del sistema para visualizar, conceptualizar y desarrollar (VCD) proyectos de inversión; rigidez en materia de relaciones laborales; carencia de una política efectiva de desarrollo de recursos humanos; entre otras. Las 15 iniciativas estratégicas de Pemex tienen como propósito corregir dichas deficiencias internas, que a su vez contribuyen a la frágil situación de la empresa.

Principales desafíos

- La confluencia de estas causas internas y externas explica la difícil situación que enfrenta Pemex y plantea una etapa con múltiples desafíos. Los objetivos de restitución de reservas demandan actividades simultáneas en tierra, en aguas someras y en el Golfo de México profundo, incluyendo los yacimientos transfronterizos. Además, para mantener la producción de crudo en niveles del orden de 3.0 a 3.1 millones de barriles diarios, es indispensable desarrollar de manera exitosa yacimientos de alta complejidad, como Chicontepec, administrar en términos óptimos la declinación de los yacimientos, e incorporar lo más pronto posible producción de aguas profundas.
- Por su parte, en materia de refinación el reto no tiene paralelo: para remontar las cuantiosas pérdidas de la subsidiaria de refinación, es urgente, además de concluir las obras en Minatitlán, reconfigurar las tres refinerías pendientes; para mejorar las características ambientales de los combustibles, se requiere construir o reformar 39 plantas de manera simultánea; a fin de recuperar márgenes mínimos de seguridad operativa en materia de abasto de combustibles, se necesita ampliar la red de poliductos y la capacidad de almacenamiento de crudo y productos dentro y fuera de las refinerías; con el propósito de abatir la importación de gasolinas, se requiere construir capacidad adicional a un ritmo suficiente para cubrir los 310 mil barriles diarios adquiridos en el exterior en 2007, y una expansión anual del orden de 40 mil barriles día; entre otras inversiones. El volumen de obra que representan estos proyectos es más de cuatro veces la actividad de construcción máxima registrada en Pemex Refinación durante los últimos 25 años. El ingeniero José Antonio Ceballos, Director de Pemex-Refinación, abundará al respecto. Al mismo tiempo, deberán ejecutarse los programas de Pemex Gas y Pemex Petroquímica. Es evidente que para enfrentar esos desafíos, es necesario multiplicar la capacidad de ejecución de Pemex, mediante la flexibilización de su marco normativo en materia de adquisiciones y obras, así como posibilitándolo para que la empresa se apoye en particulares.

- Mas allá de los retos que plantean esos proyectos específicos, el mayor desafío que enfrenta la industria petrolera es cómo mantener o, en su caso, aumentar la renta petrolera nacional en beneficio de generaciones futuras.

Características de la reforma

- La reforma petrolera sometida a consideración del Congreso de la Unión por el Ejecutivo Federal incluye modificaciones orientadas a permitir que Pemex pueda hacer frente a esos desafíos. Se trata de una reforma integral, que abarca soluciones para las principales limitantes externas que afectan la operación de Pemex. En materia de desregulación y flexibilidad operativa, se incluyen nuevas reglas para llevar a cabo sus adecuaciones presupuestales. En lo que se refiere a la deuda, otorga mayor margen para que, con base en un programa anual aprobado por SHCP y por el Consejo de Administración, conforme al techo autorizado por el Congreso de la Unión, Pemex pueda administrar con mayor autonomía su deuda. También se propone que la paraestatal pueda utilizar gradualmente sus ingresos excedentes.
- Un aspecto de gran relevancia para Pemex son las propuestas de nuevas modalidades para contratar adquisiciones, obras y servicios. Esto generaría mejores condiciones para Pemex y una mayor certidumbre legal para todos los participantes, particulares y directivos de la paraestatal. Se plantean nuevos modelos contractuales para proyectos de alta complejidad, que podrían incluir compensaciones fijas o variables, ajustes a las condiciones pactadas durante la ejecución de los proyectos, e incentivos por eficiencias. No serían contratos de producción compartida, ni contratos de utilidad compartida.
- En lo que toca a la necesidad de multiplicar la capacidad de ejecución de Pemex, la reforma propone permitir la inversión de particulares en el transporte y almacenamiento de combustibles. Esto generaría ahorros significativos no sólo en la inversión sino en la operación, ya que el transporte por ducto es mucho menos costoso que por autotanques. También con el propósito de multiplicar la capacidad de ejecución de Pemex, se propone que particulares puedan prestar servicios de refinación a Pemex, quien suministraría el crudo y recibiría todos los productos derivados del proceso correspondiente. Esta fórmula permite conciliar la exclusividad del Estado en materia de refinación con la necesaria participación de particulares para aumentar la capacidad de ejecución de Pemex.
- Una propuesta trascendente se refiere al *mejoramiento del gobierno corporativo* por medio de fortalecer el Consejo de Administración de Pemex, a partir de una nueva conformación, de facultades adicionales y de responsabilidades mejor definidas. En línea con las mejores prácticas internacionales, este órgano incorporaría consejeros independientes profesionales y tendría que contar con comités de auditoría y transparencia, de estrategia e inversión, y de remuneraciones. Lo anterior contribuiría, junto con otras medidas, a mejorar la transparencia y rendición de cuentas en Pemex. Además, permitiría un mejor posicionamiento de Pemex en los mercados de capital, con los consecuentes

ahorros. Por último, los *bonos ciudadanos* permitirían a los mexicanos interesados beneficiarse directamente de los resultados de la empresa y que, al mismo tiempo, los mercados financieros estuvieran pendientes de los resultados de Pemex así como de eventos internos y externos que pudieran afectarlos. Se busca la mayor dispersión de dichos títulos entre la población, y se propone evitar la concentración de dichos títulos de deuda, que no otorgarían derechos patrimoniales ni corporativos.

- Otro elemento de la reforma que complementará las iniciativas presentadas por el Ejecutivo al Congreso, son modificaciones al régimen tributario para aguas profundas, Chicotepec y campos abandonados. Con estas propuestas, que implicarían adecuar las tasas y los límites de deducibilidad que se aplican a las explotaciones, se busca reconocer los mayores costos asociados al descubrimiento, desarrollo y explotación de esos yacimientos.
- A una mayor fortaleza y autonomía de gestión de Pemex, debe corresponder una mayor capacidad del Estado para conducir la política energética del país. Por ello, la propuesta de reforma incluye diversas disposiciones con el propósito de fortalecer a los agentes reguladores, principalmente a la Secretaría de Energía y la Comisión Reguladora de Energía. Es de la mayor relevancia que la modernización del sector se finque en una regulación más moderna y efectiva, basada en sólidos cuadros técnicos. Por eso también se propone crear la Comisión del Petróleo, que serviría como brazo técnico de la SENER, para apoyarla en el cumplimiento de sus renovadas funciones y responsabilidades.
- La historia de las instituciones y de los países se escribe en capítulos sucesivos pero discontinuos. Un cambio de capítulo representa una oportunidad. Pemex y México están en esa coyuntura. Las condiciones de los mercados de hidrocarburos, las prácticas de las empresas petroleras, las prácticas y el funcionamiento de las economías han cambiado de manera radical. Sólo en esto último México no ha sido excepción.
- ¿Por qué sorprenderse acerca del rezago de Pemex respecto a otras empresas petroleras nacionales cuyos gobiernos y congresos les han creado las condiciones necesarias para su modernización, su crecimiento y su internacionalización?
- Si los plazos del cambio en México son largos, los plazos del cambio en Petróleos Mexicanos son mucho mayores. **Por múltiples causas, a Pemex se le ha condenado a ser una empresa sin estrategia de crecimiento, sin política de modernización tecnológica, sin estrategia de recursos humanos, sin posicionamiento internacional, rehén de la normatividad y la burocracia y, lo peor, sin visión de futuro.** ¿Cómo explicar ante tantos mexicanos que sienten orgullo por su empresa que gobierno tras gobierno no se le haya dado la oportunidad a la empresa para desarrollarse?
- México, su gobierno, y la actual legislatura enfrentan la oportunidad de iniciar esa reforma. **Nadie quedará satisfecho del todo, pero nadie resistirá la condena**

histórica de no hacer nada hoy. Éste es el momento para llevar a cabo la reforma, cuando los precios del petróleo son altos, cuando las finanzas públicas tienen una situación de fortaleza, cuando la mayoría de la opinión pública acepta y exige fortalecer a Pemex y permitirle operar como una verdadera empresa. **Quienes laboramos en Petróleos Mexicanos entendemos, quizás mejor que nadie, que Pemex tiene mucho que perder si no se aprueba la reforma integral que propone el Presidente Felipe Calderón.** Para la empresa es indispensable recuperar una esperanza de crecimiento y una posición de liderazgo en la industria petrolera internacional. **Se requiere una solución mexicana que sólo será posible con el esfuerzo de todos, lo que implica liberar a Pemex de conflictos políticos ajenos.** Por eso reconocemos la responsabilidad que tiene esta legislatura del Congreso de la Unión para brindarle esa oportunidad y agradecemos la invitación para participar en este debate político de alcances históricos.