

Contratos de servicios múltiples: ¿Le convienen a Pemex?
¿Le convienen a México?

Víctor Rodríguez-Padilla[§]

Modalidades de contratación en exploración y producción de hidrocarburos

La exploración y producción de petróleo y gas natural son actividades técnicamente complejas, intensivas en capital y sujetas al riesgo geológico.

Las firmas, públicas o privadas, deben contar con capital de riesgo, tecnología sofisticada, experiencia, capacidad gerencial y acceso a financiamiento.

Cuando los países no cuentan con alguno de esos factores para realizar directamente la exploración y producción recurren a las compañías petroleras internacionales (CPI). Éstas aceptan la invitación si consideran aceptables las condiciones propuestas en términos de derechos de propiedad, riesgo, renta y producción que les toca.

[§] Doctor en Economía de la Energía por la Universidad de Grenoble (Francia). Profesor de la Facultad de Ingeniería, UNAM; y profesor invitado en el Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM. Miembro del Sinterma Nacional de Investigadores.

Las CPI hacen del planeta su campo de actividad. Buscan predios petroleros en todo el mundo para componer un portafolio de proyectos (rentabilidad > 15 por ciento). Consideran fundamental disponer libremente de la producción y registrar las reservas como parte de sus activos.

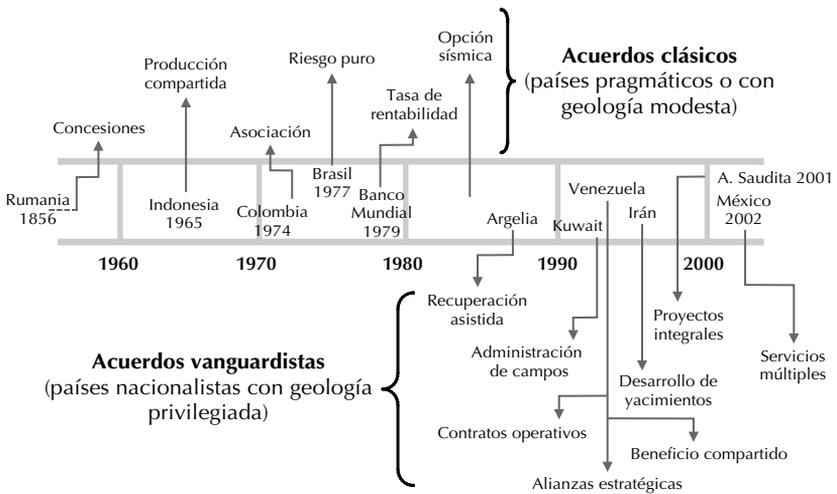
Las CPI cortejan permanentemente a los países de mayor atractivo geológico con la esperanza de obtener algún contrato que les permita acceder a producción y reservas. Si es necesario, se alían con la compañía nacional. También concursan en las licitaciones realizadas por los países con potencial modesto. Prefieren los países políticamente estables, pero se arriesgan en otros si vale la pena.

Los contratos petroleros se negocian. Los acuerdos a los que se llega se plasman en un contrato petrolero.

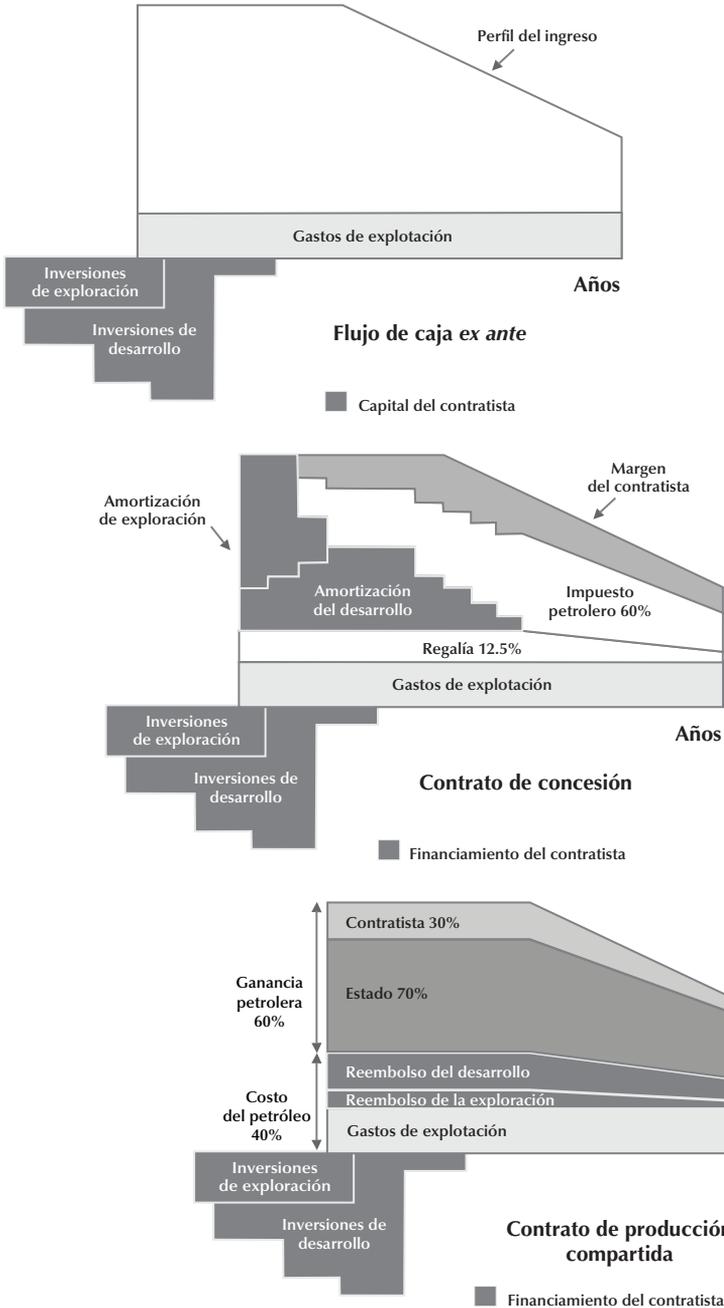
Existe una amplia variedad de contratos que traducen objetivos y situaciones diversas. Pueden ser clasificados en tres grandes grupos:

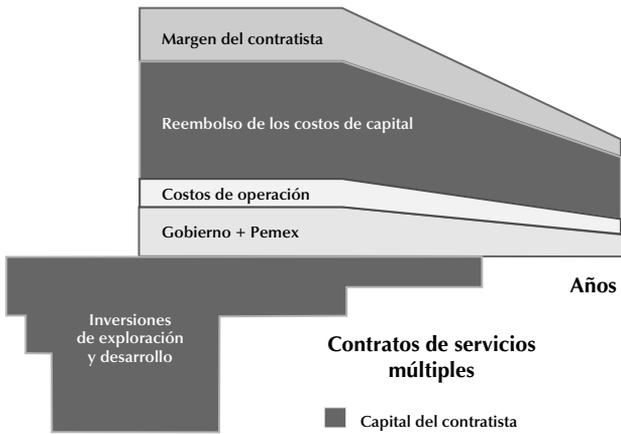
- Acuerdos clásicos (cooperación-dominación)
- Acuerdos de cooperación-asociación
- Contratos de servicios

Diversificación de los acuerdos de exploración y producción

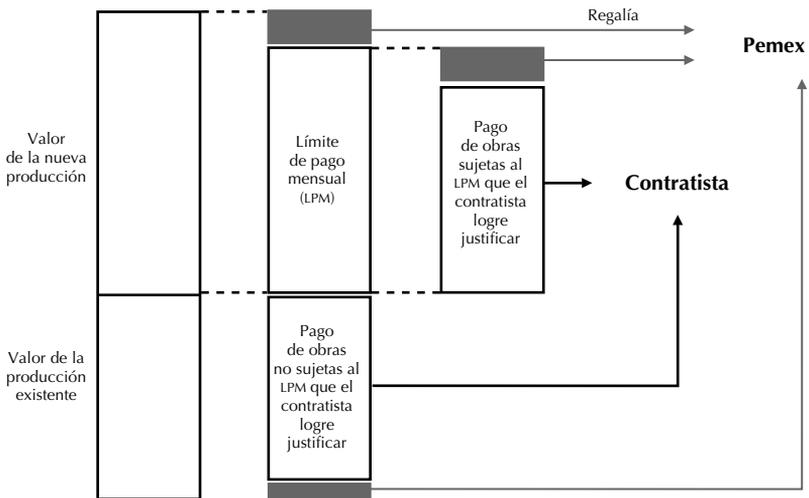


Otros acuerdos: asistencia técnica, transferencia de tecnología, contratos de servicio, *joint ventures*...





CSM: Reparto del valor de producción entre Pemex y el contratista



Características de los contratos de servicios

- Una empresa petrolera privada o pública contrata a un suministrador especializado para efectuar un trabajo específico.
- El contratista recibe un pago monetario que cubre gastos y honorarios.

- En ningún caso adquiere derechos de propiedad, extracción o producción.
- No asume ni el riesgo geológico ni el de mercado.
- No participa de las rentas económicas.
- El pago no está atado a los ingresos del proyecto; proviene del flujo de caja de la empresa contratante.
- No existe exclusividad espacial, temporal o profesional.
- La duración es menor a 3 años.

La negociación de un contrato de riesgo

Tómese en cuenta que, en la negociación de un contrato cada una de las partes utiliza sus ventajas geológicas, geográficas, tecnológicas, económicas, financieras, políticas y diplomáticas para detentar una posición de fuerza decisiva que le permita imponer sus condiciones. Esa posición de fuerza es evolutiva. Las partes se esfuerzan en todo momento por mejorar sus cartas y participar en las mejores condiciones.

Y por lo tanto, un contrato petrolero no es otra cosa que la expresión codificada de un equilibrio de fuerzas, en un momento dado, entre un país anfitrión y una compañía. El contrato no dura más allá de lo que dura la correlación de fuerzas.

¿Los CSM fortalecen a Pemex? La respuesta es: No

¿Fortalecen a Pemex los contratos de servicios múltiples (CSM)? ¿Le ayudan a resolver su problema estratégico, consistente en convertir la ventaja geológica en ventaja competitiva en los mercados internacionales? ¿Ayudarán a México a marchar más rápido hacia el desarrollo sustentable, es decir, progresar simultáneamente en los planos económico, social, ambiental, político y estratégico?

Pemex tiene que resolver un problema estratégico y una serie de problemas tácticos.

El problema estratégico fundamental consiste en transformarse en una compañía energética global, es decir, en una empresa integrada verticalmente en los mercados internacionales, multienergética y multiservicios, obviamente bajo el control del Estado mexicano.

El problema táctico consiste en encontrar solución a las cuestiones siguientes: régimen fiscal excesivo, restricciones presupuestarias

severas, toma de decisiones fuera de la empresa, controles administrativos asfixiantes, sobreendeudamiento, carencia de tecnología propia, administración autodestructiva...

¿Los CSM ayudan a resolver los problemas señalados? La respuesta es no en lo que respecta al problema estratégico. La respuesta es mayoritariamente no en lo que toca a los problemas tácticos.

Los CSM le dan la vuelta a los controles y restricciones impuestos por la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En eso sí son todo un éxito.

También son un éxito para transferir la operación petrolera a compañías privadas, las cuales tendrán máxima libertad operativa e importantes incentivos, para cumplir, como en los viejos tiempos, con metas volumétricas que espera alcanzar el gobierno federal por razones macroeconómicas y geopolíticas. Las ganancias de productividad y eficiencia se las guarda el contratista, no las transfiere a Pemex.

Pemex-Exploración y Producción (PEP) es un administrador de recursos naturales, técnicos, económicos y humanos, en espacios geográficos definidos.

La esencia de los CSM consiste en contratar a un administrador que sustituya al administrador principal, es decir, que remplace a PEP, excepto en dos tareas:

- Cuadricular las cuencas sedimentarias del país para administrar y asignar superficie y reservas al mejor postor, y vigilar que los operadores realicen la explotación sin tanto abuso. Ello significa que PEP se desdibuja como empresa petrolera y asume las funciones de supervisión y control correspondientes a la Subsecretaría de Hidrocarburos de la Secretaría de Energía.
- Contar y vender la producción, es decir, por un lado, servir de agencia comercial del contratista y, por el otro, contar la producción para que el contratista no engañe sobre los hidrocarburos que extrajo de los pozos y los productos elaborados en las plantas procesadoras, es decir, servir como policía fiscal de la SHCP, nuevamente una tarea administrativa. En esa tarea PEP actúa como intermediario –innecesario– entre el productor y Pemex Gas y Petroquímica Básica (PGPB).

Al limitarse a dos tareas administrativas PEP no aumenta su capacidad financiera, su base tecnológica, su experiencia operativa ni

su capacidad gerencial para “armar” grandes paquetes de trabajos petroleros. Tampoco fortalece ni acrecienta la solvencia técnica de los ingenieros y obreros especializados de Pemex:

- El contratista utiliza su propio personal. No está obligado a trabajar conjuntamente con Pemex, no hay cuadrillas comunes o conjuntas.
- Como PEP cede la operación al contratista, los trabajadores de Pemex pierden materia de trabajo.
- El contratista realizará programas de entrenamiento en tecnología de punta pero para su propio personal de nacionalidad mexicana.¹
- El contratista realizará un programa de entrenamiento de personal de PEP en tecnología de punta, pero de dudosa calidad, pues el presupuesto y duración del programa depende de los metros del área ocupada y la fase de los trabajos. Y como se trata de un programa de entrenamiento a cargo de las compañías que tienen CSM, se diluye la especialización de la formación dispensada a los asistentes.
- Como los programas de entrenamiento entrarían como un componente del costo, la capacitación de los trabajadores del contratista y los subcontratistas, que pueden ser todos extranjeros, correrán por cuenta del presupuesto del Estado mexicano.

¿Los CSM le ayudan a México a marchar más rápido hacia el desarrollo sustentable? La respuesta es: No

Para el país son pocas las ventajas y muchos los inconvenientes de los CSM.

Con la apertura petrolera se manda una señal a los mercados de que México sigue abriendo oportunidades de negocio para el gran capital. Una mayor confianza de los mercados en el futuro del país debería traducirse en una disminución del nivel de riesgo país, y

¹ El monto del programa anual de entrenamiento es de al menos 0.25% del presupuesto presentado en el Programa Anual de Trabajo.

mejores condiciones de contratación de deuda. Cabe destacar que esos beneficios no se han visto hasta ahora.

Sin embargo, si los contratos no pasan la prueba de los tribunales, México enfrentará un fuerte problema de credibilidad, pues es más fácil ganarse la desconfianza que la confianza de los mercados.

Las desventajas de los CSM no son triviales:

Recursos naturales

- Los CSM no sirven para explorar zonas poco conocidas y aumentar sustancialmente las reservas. La viabilidad de esos contratos reposa en la existencia de reservas probadas, es decir, en la inversión de alto riesgo que Pemex ya asumió.
- Los CSM tienden a acelerar el agotamiento de un recurso no renovable cuyas reservas en el país son modestas. Una producción más grande ahora significa menor disponibilidad para las futuras generaciones.

Dimensión económica

- Los CSM transfieren renta petrolera a los contratistas sin haber asumido el riesgo de la exploración. Lo correcto es que el Estado se quede con toda esa renta por ser el propietario del recurso y el que asumió el riesgo de la exploración.
 - Con los CSM el Estado ya no se queda con la totalidad de las rentas diferenciales, de posición, de calidad, de escasez y de monopolio. Peor aún, la parte del Estado será cada vez más pequeña. En efecto, el tamaño de la porción depende del poder de negociación de las partes. En ese sentido la experiencia internacional demuestra que el poder de negociación del Estado se erosiona después de la apertura. El mejor ejemplo es la reducción de las condiciones que está exigiendo Pemex a las compañías interesadas en la segunda ronda de licitaciones. Los CSM son un juego de “suma cero”, lo que gana uno lo pierde el otro, cuando se pudo haber diseñado un contrato de “suma positiva”.
- Los CSM no fortalecen a la clase empresarial mexicana.
 - Las obligaciones de contenido nacional son muy laxas.²

² El contrato establece que el contratista deberá dar preferencia a la adquisición de

- Las transnacionales favorecen a las compañías de su propia organización y a las de su país de origen.
- Los empresarios nacionales no tienen la tecnología, el capital de riesgo ni la experiencia para ganar las licitaciones; en el mejor de los casos están siendo socios minoritarios de las transnacionales.
- Las licitaciones para empresas nacionales con un “socio tecnológico” son una solución ineficiente, pues sólo introducen un intermediario (un *coyote*).
- Los CSM no benefician a los consumidores.
 - Los CSM no cambian el mecanismo de fijación de precios del gas de primera mano en México, el cual se basa en lo que pase en los Estados Unidos.
 - El aumento de la producción mexicana no podrá revertir la tendencia al aumento de precios en el sur de Texas, pues los precios se alinean con los costos de los yacimientos marginales de América del Norte. La geología mexicana no da, ni en cantidad ni en costo, para revertir la tendencia de los costos marginales de largo plazo del mercado regional, el mercado más caro del mundo. Estructuralmente México es un *price taker* no un *price maker*.
- Con los CSM México abre el codiciado subsuelo mexicano a cambio de nada.
 - ¿Qué negoció el gobierno de Vicente Fox con los Estados Unidos, la Unión Europea o Japón? México abrió el sector petrolero como se le sugirió y urgió desde el exterior (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), pero no ha firmado un acuerdo migratorio o mejores condiciones de acceso para las mercancías mexicanas en esos países. De los Estados Unidos nos ganamos la construcción de otro muro más en la frontera.

bienes de origen mexicano y a la contratación de empresas mexicanas. Sin embargo, no sería obligatorio ni controlable por PEP por la libertad de subcontratar por parte del contratista, capacidad que le da la cláusula 16. Además, el contrato aclara que “bienes mexicanos” y “empresas mexicanas” significan bienes o servicios manufacturados o suministrados (importados) por oficinas e industrias ubicadas en México. Es claro que la obligación de adquirir bienes mexicanos es una fantasía.

Dimensión social

- Los CSM no crean más empleos de los que Pemex crearían si continuara como operador.
- Los CSM deprimen los salarios y prestaciones, hacen más duras las condiciones de trabajo y crean empleos precarios.
- Los CSM crean empleos pero no necesariamente para los mexicanos. (El contratista deberá dar preferencia a la contratación de profesionales, trabajadores y demás empleados de nacionalidad mexicana, pero no es una obligación.³)

Dimensión ambiental

- Los CSM aumentan necesariamente la contaminación local y global.
- Los CSM limitan las responsabilidades ambientales del contratista a la rentabilidad del contratista.

Dimensión política y estratégica

- Con los CSM el Estado pierde control sobre la explotación de un recurso estratégico. ¿Quién tiene el control real de la explotación petrolera: Pemex, que asigna los predios mineros, o los contratistas, que administran la búsqueda y el drenado de los yacimientos y que pueden modificar la producción a su conveniencia?
- Los CSM debilitan al principal instrumento económico del Estado (Pemex).
- Los CSM significan mayor endeudamiento público vía pidiregas, por lo que introducen presión adicional sobre las finanzas del Estado.
- Los CSM ponen en manos de las transnacionales información clave sobre una de las principales riquezas del país.⁴

³ El contrato sólo establece una recomendación en ese sentido (“cuando éstos cuenten con las calificaciones y experiencia requeridas”). El no respeto de esta recomendación no tiene aparejada una sanción; en otras palabras, se trata de una obligación no exigible.

⁴ La información que obtienen la guardan para sí y la utilizan en los tiempos económicos y políticos que les conviene. Y no se conducen ni por el interés nacional ni por el interés público, sino por su afán de lucro y en todo caso por criterios estratégicos ajenos al país.

- Los CSM multiplican las presiones sobre el Estado. Una vez adentro y fortalecida su posición, las transnacionales presionarán para que el gobierno abra nuevas zonas, reduzca las condiciones de acceso y renuncie a porciones crecientes de renta petrolera.
- Los CSM significan el primer paso de un proceso irreversible de apertura, privatización y desnacionalización. A corto plazo se transfieren funciones, pero a largo plazo los activos. Y mientras ello ocurre, ¿de qué sirve tener la propiedad de los hidrocarburos y de las instalaciones cuando el administrador tiene el control real de la explotación?
- Los CSM incrementan la posibilidad de conflicto internacional con los países de origen de las compañías petroleras.

La ambigüedad e imprecisión introducidas intencionalmente en el contrato –para eludir susceptibilidades políticas o problemas jurídicos– son una fuente potencial de conflicto entre Pemex y las compañías, problema que rápidamente puede trascender al terreno diplomático (*v.g.*, Argentina). En ese caso el Estado tendrá que lidiar con actores muy fuertes y experimentados, que contarán con respaldo de países poderosos. Las presiones que ejercerán si algo no les parece podrían desestabilizar al país (*v.g.*, Venezuela). La apertura ofrece a las compañías petroleras la posibilidad de poner nuevamente en jaque al Estado mexicano como a principios del siglo pasado; en ese sentido ponen en riesgo la soberanía del Estado, la cual es asimilable a la soberanía de la nación.

Conclusión

Pemex buscó acomodar un esquema contractual de riesgo a un marco jurídico diseñado precisamente para prohibir los contratos de riesgo, por lo que el resultado deja mucho que desear. Los CSM no cumplen con los principios básicos de eficacia, eficiencia, equidad, neutralidad y transparencia exigibles a todo contrato petrolero.

Los CSM no sirven para aumentar reservas; tampoco sirven para explorar y producir en donde Pemex es incapaz de hacerlo, por ejemplo en la plataforma marina profunda, muy profunda y ultraprofunda.

Tampoco le permiten a Pemex desarrollar tecnología propia ni poner en marcha integrales gas-electricidad-petroquímica, y menos tener acceso a las redes de refinación y distribución en los Estados Unidos y Europa; no le permiten a Pemex integrarse verticalmente en el extranjero, ni devenir una empresa multienergética y multiservicios. Con los CSM Pemex se desdibuja como empresa petrolera para reconfigurarse como un administrador de zonas petroleras propuestas al mejor postor, que será el que administre a final de cuentas los yacimientos.

Los CSM no sirven ni para explorar zonas poco conocidas ni para aumentar sustancialmente las reservas. Además tienden a acelerar el agotamiento de un recurso no renovable cuyas reservas en el país son modestas. Los CSM, ciertamente como todo proyecto de explotación petrolera, aumentan la contaminación local y global.

Los CSM transfieren renta petrolera a los contratistas sin haber asumido el riesgo de la exploración. Con los CSM el Estado ya no se queda con la totalidad de las rentas diferenciales, de posición, de calidad, de escasez y de monopolio. Peor aún, la parte del Estado será cada vez más pequeña, pues el reparto depende del poder de negociación de las partes. No fortalecen a la clase empresarial mexicana con mayor demanda de bienes y servicios; no benefician a los consumidores con una baja de los precios del gas; no crean más empleos de los que Pemex crearían si continuara como operador. Los CSM, en cambio, deprimen los salarios y hacen más duras las condiciones de trabajo; crean empleos pero no necesariamente para los mexicanos.

Los CSM debilitan al principal instrumento económico del Estado, aumentan la deuda pública, transfieren renta petrolera al exterior, ponen en manos de empresas extranjeras información clave sobre una de las principales riquezas del país, restringen el margen de maniobra del Estado e incrementan la posibilidad de conflicto internacional con los países de origen de los nuevos operadores de la producción petrolera del país.

Globalmente, los CSM son un mal negocio para Pemex y para México. Pemex pierde, el país pierde.