

México: evaluación inicial del impacto de la pandemia de coronavirus en el sector extractivo y la de gobernanza de recursos

Alonso Hidalgo y Juan Luis Dammert

Mensajes clave

- México enfrenta graves consecuencias económicas como resultado de la pandemia de coronavirus y la fuerte caída del precio del petróleo.
- El país ha podido contar con su fondo de estabilización de ingresos para mejorar algunos de los efectos a corto plazo de la pandemia.
- Un rescate de PEMEX, la empresa petrolera nacional, fuertemente endeudada, efectuado en abril ha sido controversial y es apenas el último de una serie de rescates de PEMEX en los últimos años.
- Al tiempo que el Gobierno sigue haciendo del petróleo y PEMEX elementos centrales del futuro económico y energético de México, el país corre el riesgo de que se planteen retos económicos futuros más allá de la pandemia de coronavirus.

ACERCA DE ESTE DOCUMENTO

Este documento pertenece a una serie de informes de países producidos por NRGi para resumir la evolución de la situación de la pandemia y sus impactos económicos. Debido a las circunstancias, el análisis se encuentra sujeto a posibles cambios y podrá ser actualizado a su debido tiempo.

RESUMEN DEL IMPACTO ECONÓMICO DE LA PANDEMIA DE CORONAVIRUS

Según lo pronosticado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), México podría sufrir una contracción del 6,6 % de su PIB en 2020. Esto se debe principalmente a la fuerte caída del precio y la demanda del petróleo así como al impacto económico de los bloqueos internos y mundiales. La pandemia del coronavirus ha afectado gravemente a sectores clave de la economía, como el turismo, los productos extractivos y el sector de servicios.

En abril, el Presidente López Obrador, anunció un programa de austeridad que incluye una serie de recortes del gasto público. El plan de respuesta a la pandemia de coronavirus incluye un paquete de emergencia sanitaria que asciende a USD 7,9 mil millones. El Gobierno ha introducido una serie de medidas para inyectar liquidez en la economía y ayudar a aliviar la deuda interna.

En abril, el Gobierno propuso modificar la Ley de Responsabilidad Presupuestaria. Según la propuesta, éste decidiría recortes presupuestarios, modificaciones y asignación de fondos sin consultar con el Congreso, aislándose de ese modo de un mecanismo de supervisión fundamental. El Gobierno sostiene que esto da más flexibilidad en el gasto relativo a los programas sociales durante la emergencia y contribuye a aplicar medidas de austeridad. Sin embargo, esta medida concentraría poderes presupuestarios extraordinarios en el Ejecutivo y, por extensión, en el presidente. Aunque la ley aún no ha sido aprobada, el Gobierno ya ha decidido unilateralmente introducir cambios que afectan el presupuesto nacional.

México ha podido depender, en cierta medida, de su Fondo de Estabilización de Ingresos Presupuestarios (FEIP) y de su programa de “cobertura” del petróleo para reducir los impactos negativos de la pandemia y el desplome del precio del petróleo, por lo menos a corto plazo. El programa de cobertura petrolera de México es fundamentalmente una póliza de seguros. En el marco de la cobertura, PEMEX, espera recibir USD 49 por barril en 2020, a pesar de la caída de precios. Sin embargo, la cobertura solo puede garantizar el precio, no la demanda.

IMPACTO SOBRE EL SECTOR DEL PETRÓLEO Y EL GAS

El Gobierno sigue comprometido con el crecimiento del sector petrolero mexicano a pesar de la actual caída de precios y otros factores a largo plazo, tales como el efecto de la transición energética global. La agenda económica de la actual administración es profundamente nacionalista. Su visión es que PEMEX debe asegurar la soberanía energética, además de proporcionar ingresos para sostener los programas sociales y los proyectos emblemáticos del Gobierno. Sin embargo, la contribución general de PEMEX a la economía mexicana ha venido disminuyendo durante los últimos 10 años. En 2019, PEMEX representó el 6,6 % del PIB, una disminución respecto del 10,8 % en 2008. Se espera que en 2020 esa cifra siga disminuyendo. Además, PEMEX tiene una deuda considerable. En abril, el Gobierno aprobó un paquete de estímulo de USD 2,600 millones para la empresa con el que pretende reducir los requisitos fiscales de PEMEX con el Estado en un 80 %. Esta medida es la última de una serie de rescates de PEMEX en los últimos años.

El Gobierno espera que los acreedores de PEMEX vean esto como una señal de que la empresa se atendrá a su plan de desarrollo a pesar de la incertidumbre en los mercados del petróleo. Además, sigue llevando a cabo proyectos emblemáticos como la refinería Dos Bocas de PEMEX.

El Gobierno también intentará acelerar las asociaciones de PEMEX con socios privados para aumentar su capacidad de exploración y prepararse para una intensa fase de producción cuando aumente la demanda. Sin embargo, la pandemia del coronavirus, la caída del precio del petróleo y la incertidumbre mundial en torno a la recuperación económica afectarán la participación privada en el sector petrolero de México. Es probable que los actores del sector privado sean más cautelosos.

Como se señaló anteriormente, el programa de cobertura petrolera de México es una herramienta financiera que da flexibilidad a PEMEX para soportar las caídas de precio. El principal problema para PEMEX será encontrar un mercado para su producto. Aunque el Gobierno ha declarado que su máxima prioridad es el consumo interno y la soberanía energética, al igual que en los Estados Unidos, hay problemas con el almacenamiento de petróleo y la abundancia de oferta.

A partir de los datos presentados a la Comisión Nacional de Hidrocarburos, el sector privado planificó invertir unos USD 4,6 mil millones en 2020. Sin embargo, el 70 % de las operaciones privadas en el sector petrolero están en fase de exploración, lo que significa que las empresas pueden posponerlo fácilmente. Poco antes de la crisis, Talos y Total cesaron sus operaciones y devolvieron sus bloques petroleros al Gobierno mexicano. Debido al precio del petróleo y a las crisis relacionadas con la pandemia, es probable que en los próximos meses se devuelvan aún más bloques.

IMPACTO SOBRE EL SECTOR MINERO

A diferencia del sector petrolero, que se caracteriza por el énfasis del Gobierno en el fortalecimiento de la empresa petrolera nacional, la minería está dominada por inversiones privadas. En abril, el Gobierno mexicano suspendió las operaciones mineras. El *Gremio Mexicano de Minería* ha presionado para que designe a la minería como actividad esencial (para poder reanudar las operaciones). Sostienen que la minería es una actividad central para las cadenas de suministro de los sectores que jugarán un papel en la generación de empleo, como la fabricación de automóviles, y emblemáticos proyectos de infraestructura como la refinería Dos Bocas. El 25 de mayo se permitió que la minería reanudara sus operaciones.

IMPACTO SOBRE LOS INGRESOS DEL SECTOR EXTRACTIVO

PEMEX ya ha reportado una pérdida de USD 23 mil millones en el primer trimestre de 2020. La caída del precio del petróleo y los impactos del coronavirus no son las únicas causas de estas pérdidas que más bien reflejan desafíos más amplios para PEMEX, incluida su considerable deuda, estimada en más de USD 100 mil millones. Como se señaló, el programa de cobertura petrolera de México da flexibilidad a PEMEX para soportar caídas de precio, pero su impacto es limitado cuando la demanda también es muy baja. Según el Presidente, en 2020 México recibirá USD 6 mil millones de la cobertura.

Desde 2018, el Gobierno ha utilizado hasta USD 5 mil millones del Fondo de Estabilización de Ingresos Presupuestarios (FEIP), uno de los fondos soberanos de México basados en recursos, para asegurar sus grandes proyectos de infraestructura (Dos Bocas, el tren Maya y el aeropuerto de Santa Lucía). El FEIP está viendo reducirse el volumen de ingresos entrantes y la respuesta a la pandemia lo está agotando aún más.

El Gobierno ha anunciado que el Fondo de Estabilización para Entidades Federativas (FEIEF), otro fondo basado en recursos naturales que distribuye recursos entre entidades subnacionales no podrá cubrir las transferencias subnacionales previstas para el 2020. Según Moody's, este fondo enfrenta un déficit del 8 % debido a los efectos del coronavirus. Esta noticia llega en momentos en que se prevé que la pandemia de coronavirus afecte hasta el 80 % de las fuentes de ingresos de los gobiernos subnacionales.

También se reducirán considerablemente los ingresos procedentes de los agentes del sector privado, tanto en el sector del petróleo como en la minería, lo cual repercute en los ingresos del Gobierno y en las asignaciones a los fondos de recursos. Dado que estos fondos exigen un retorno a precios más altos del petróleo a fin de reponer los ahorros, el país enfrenta riesgos económicos potencialmente significativos a mediano y largo plazo.

IMPACTO EN LA GOBERNANZA DE LOS RECURSOS NATURALES

La agenda general de gobernanza de recursos en México enfrenta desafíos significativos debido a la concentración del Gobierno en lo relativo al sector petrolero, específicamente PEMEX. En particular, el impulso dado a los proyectos emblemáticos de infraestructura en medio de la pandemia suscita preocupaciones. La deuda pendiente de PEMEX, combinada con los costos de producción y la inestabilidad que se cierne sobre el mercado del petróleo, afectarán significativamente la estrategia económica del Gobierno al menos en el corto plazo,

pero ese impacto podría durar más tiempo. Más allá de los desafíos de la deuda y la producción, PEMEX sigue afectada por los recientes escándalos de corrupción, lo que también puede afectar su papel en el futuro económico de México.

Desde el comienzo, la actual administración ha utilizado las “medidas de austeridad” como vía para desfinanciar a los organismos reguladores, especialmente en el sector petrolero. El riesgo es que utilicen las nuevas medidas de austeridad para seguir desmantelando los controles internos. Este problema exige un cuidadoso seguimiento.

DE CARA AL FUTURO

Sin duda, el problema más significativo de gobernanza de recursos que enfrenta México es la continua intención del Gobierno de hacer que el petróleo y PEMEX sean centrales para el futuro económico y energético de México. El Gobierno no solo se ha embarcado en un gasto sustancial, sino que recientemente ha iniciado un proceso orientado a profundizar la dependencia de México de los combustibles fósiles, con la aprobación de nuevos proyectos de fracturación hidráulica y la congelación de todos los contratos de energía renovable con entidades privadas. Desde una perspectiva de política energética, el plan de mantener a México dependiente de los combustibles fósiles corre el riesgo de dejarlo con una infraestructura energética anticuada y contaminante, además de con considerables desafíos económicos en las próximas décadas. Resulta esencial cambiar el rumbo y alejarse del enfoque continuo sobre PEMEX, pero esto requiere un cambio importante en la visión política de México.

Si bien las cuestiones relativas al petróleo y a PEMEX son las más importantes, México también enfrenta un mayor debilitamiento de los controles regulatorios y de supervisión en torno al petróleo. Esto podría conducir a la erosión de los logros de buena gobernanza que el país ha tenido en el pasado. Dada la naturaleza altamente politizada de las explicaciones en torno al petróleo y PEMEX, se requerirá una acción concertada de la sociedad civil para proteger los estándares.

SOBRE LOS AUTORES

Alonso Hidalgo es officer de Natural Resource Governance Institute en América Latina. Juan Luis Dammert es el director de NRGi para América Latina.

The Natural Resource Governance Institute, an independent, non-profit organization, helps people to realize the benefits of their countries' oil, gas and mineral wealth through applied research, and innovative approaches to capacity development, technical advice and advocacy.
Learn more at www.resourcegovernance.org