

Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales

Informe de evaluación intermedia 2019 en México (minería)

Mensajes clave

- En esta evaluación intermedia, que utiliza la metodología del Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales (IGR), la gobernanza del sector minero en México sigue débil, recibiendo una calificación general de 58 puntos. Esta calificación es tres puntos menor en el IGR del 2017.
- El componente más débil del sector es la extracción de valor – áreas de política relacionadas con el proceso de otorgamiento de licencias, la tributación y el impacto local –. Las autoridades mexicanas enfrentan el desafío de integrar el acceso a la información sobre los procedimientos pre ronda de otorgamiento de licencias en el sector. Las autoridades, incluidas la Secretaría de Economía y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, deben trabajar juntas para imponer mejor las leyes relativas al impacto local de las operaciones mineras.
- México ha mejorado su gestión de ingresos en minería, mostrando algunos avances en áreas de política relacionadas con el proceso presupuestario nacional y la distribución subnacional de los ingresos provenientes de los recursos naturales. Para mantener el impulso, la buena implementación de informes mostrada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe ser integrada a nivel subnacional.
- El principal desafío del sector minero mexicano sigue siendo la implementación de las reglas establecidas.

RESUMEN

Este informe presenta la evaluación del Natural Resource Governance Institute (NRGI) de la gobernanza de la minería en México en el periodo 2017-2018, siguiendo la metodología consignada en el Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales (IGR). También incluye las recomendaciones de NRGI para la mejora de la gobernanza del sector¹.

Este documento es una evaluación de país que el NRGI diseñó para aportar un análisis detallado de la evolución de la gobernanza de los recursos naturales en México desde el último IGR (2017)².

NRGI elaboró el IGR usando tres áreas temáticas dominantes, cada una representando un aspecto de la gobernanza de los recursos naturales comúnmente encontrado en los países productores de recursos naturales. Los dos primeros componentes — extracción de valor y gestión de ingresos— se basan en la cadena de decisiones que los gobiernos y las sociedades deben tomar para obtener beneficios de los recursos naturales. El tercer componente evalúa las condiciones generales de gobernabilidad para una buena gobernanza en el sector extractivo.

En la evaluación intermedia 2019, la calificación general del sector minero de México fue de 58 puntos sobre 100. Esto constituye una caída de tres puntos respecto a la calificación del país en el IGR 2017 y un descenso de “satisfactorio” a “débil” en el rango de desempeño.

1 Este informe no brinda un análisis comparativo con otros países ni clasifica a México entre un grupo de países ricos en recursos. Natural Resource Governance Institute (NRGI) actualizará estas calificaciones y aportará un análisis comparativo en la siguiente versión completa del IGR que será publicada en 2021.

2 Para el Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales 2017, acceder a: <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/2017-resource-governance-index-spanish.pdf>

Una calificación de solo 49 puntos en el componente extracción de valor, que evalúa las áreas de política relacionadas con el proceso de otorgamiento de licencias, la tributación y el impacto local, redujo el desempeño general del sector. En este componente, México retrocedió notoriamente en comparación con las calificaciones del IGR 2017, en especial con respecto a los subcomponentes del proceso de otorgamiento de licencias e impacto social. Los formuladores de políticas y los actores de la sociedad civil deberían analizar y abordar la caída en el desempeño en todas las áreas de política dentro de un solo componente. Este informe brinda un punto de partida para revisar aspectos que pueden ser mejorados.

En cambio, en el componente gestión de ingresos, el sector minero de México mejoró nueve puntos, 62 puntos sobre 100. Este componente mejoró en las dos áreas de política evaluadas: proceso presupuestario nacional y distribución subnacional de ingresos provenientes de los recursos naturales.

Figura 1. Calificaciones por subcomponentes del Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales, en la evaluación intermedia (minería) de México



CLASIFICACIÓN POR DESEMPEÑO

Bueno	75 puntos o más
Satisfactorio	60-74 puntos
Débil	45-59 puntos
Deficiente	30-44 puntos
Malo	Menos de 30 puntos

INTRODUCCIÓN

La minería en México es una actividad floreciente y geográficamente concentrada que se encuentra impulsada en gran parte por la inversión extranjera. La actividad minera, que representa aproximadamente el 2.4 por ciento del producto interno bruto (PIB) de México, está concentrada en un puñado de estados como Sonora, Zacatecas, Chihuahua, Coahuila y Durango. En estos estados, la minería puede llegar a representar hasta el 15 por ciento del PIB, como en el caso de Sonora y Zacatecas³.

La cartera minera del país se ha duplicado con creces en la última década, con cuantiosos proyectos de exploración (1,113), 274 de los cuales se encuentran actualmente en su fase productiva⁴. Hay un total de 4139 compañías mineras registradas en México. El noventa y nueve por ciento de la inversión minera proviene de compañías extranjeras, teniendo las compañías canadienses la mayor participación (77 por ciento). A medida que la producción crece y el número de actores en el sector va incrementándose, la gobernanza de la minería se vuelve un mayor desafío, luego de haber sido eclipsada históricamente por la magnitud del sector hidrocarburos en el país.

3 Sistema Integral sobre Economía Minera (Gobierno de México, 2018), www.sgm.gob.mx/SINEMGobMx/mineria_mexico.jsp.

4 Anuario de las Industrias Extractivas 2018 (Fundar, 2019), 29, extractivismo.fundar.org.mx.

En 2018, la producción minera en México fue valorada en USD 10,500⁵. El oro constituyó el 32 por ciento de la producción; el cobre, el 22.3 por ciento, y la plata el 17.7 por ciento. México es el noveno productor de oro en el mundo en cuanto a volumen, y produjo más de 115.4 toneladas en 2019⁶. La mayoría de los proyectos mineros del país están ubicados en Sonora, Durango y Zacatecas.

La implementación de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) en México fue un claro paso hacia la mejora de la gobernanza del sector minero. EITI-México ha publicado hasta el momento dos informes y México también ha avanzado la agenda de transparencia al integrar la implementación de informes⁷. Esto ha sido menos obvio en el sector minero que en el de hidrocarburos, donde la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) estableció disposiciones sobre gestión de contratos para las tres rondas de licitación petrolera que se dieron entre 2016 y 2018.

Debido a estos pasos, NRGi ha llevado a cabo una evaluación intermedia en 2019 en México. Respecto al sector minero, esta evaluación se centra en la minería aurífera por ser más significativa económicamente que otros minerales y abarca el periodo 2017-2018. El rápido crecimiento del sector minero en México y la reciente historia de implementación de eficaces reformas de gobernanza de los recursos naturales hacen que el IGR sea una guía técnica relevante para los funcionarios públicos, los actores de la sociedad civil y los medios especializados.

RESUMEN DE LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN INTERMEDIA IGR 2019

El IGR evalúa cómo los países ricos en recursos gobiernan sus sectores petrolero, gasífero y minero, desde la perspectiva de la transparencia y la rendición de cuentas. La calificación agregada del índice está conformada por tres componentes. Dos miden características clave del sector extractivo —la extracción de valor y la gestión de ingresos— y el tercero registra el contexto de gobernanza más amplio —las condiciones generales de gobernabilidad—. Estas tres dimensiones dominantes de la gobernanza constan de 14 subcomponentes, que comprenden 51 indicadores, calculados mediante 133 preguntas agregadas.

Investigadores independientes, supervisados por NRGi, completan un cuestionario para reunir datos primarios sobre la extracción de valor y la gestión de ingresos. Para el tercer componente (condiciones generales de gobernabilidad), el IGR se basa en datos secundarios provenientes de varias fuentes externas.

La presente evaluación intermedia se centra en dos componentes específicos del sector: la extracción de valor y la gestión de ingresos. El contexto del componente condiciones generales de gobernabilidad complementa dicho análisis.

5 *Ibid.*

6 *Mexico Gold Production* (CEIC, 2019), www.ceicdata.com/en/indicator/mexico/gold-production.

7 *Mexico* (Extractive Industries Transparency Initiative, 2020), eiti.org/mexico.

Tabla 1. Tendencias en calificaciones entre el IGR 2017 y la evaluación intermedia 2019 de México (minería)

	MINERÍA		
	Calificación 2017	Calificación 2019	Tendencia
CALIFICACIÓN AGREGADA EN IGR	61	58	-3
EXTRACCIÓN DE VALOR	64	49	-15
Proceso de otorgamiento de licencias	52	38	-14
Tributación	77	71	-6
Impacto local	64	39	-25
Empresas de propiedad del Estado	-	-	-
GESTIÓN DE INGRESOS	53	62	+9
Proceso presupuestario nacional	56	75	+19
Distribución subnacional de los ingresos provenientes de los recursos naturales	63	63	0
Fondos soberanos	-	-	-
CONDICIONES GENERALES DE GOBERNABILIDAD	65	62	-3
Voz y Rendición de cuentas	70	72	+2
Eficiencia gubernamental	82	66	-16
Calidad regulatoria	82	80	-2
Estado de derecho	60	48	-12
Control de la corrupción	43	35	-8
Estabilidad política y ausencia de violencia	30	45	+15
Datos abiertos	90	85	-5
CALIFICACIÓN PROMEDIO EN MARCO JURÍDICO	73	69	-4
CALIFICACIÓN PROMEDIO EN IMPLEMENTACIÓN	51	47	-4
BRECHA (IMPLEMENTACIÓN MENOS MARCO JURÍDICO)	-22	-22	0

CLASIFICACIÓN POR DESEMPEÑO

Bueno	75 puntos o más
Satisfactorio	60-74 puntos
Débil	45-59 puntos
Deficiente	30-44 puntos
Malo	Menos de 30 puntos

Extracción de valor

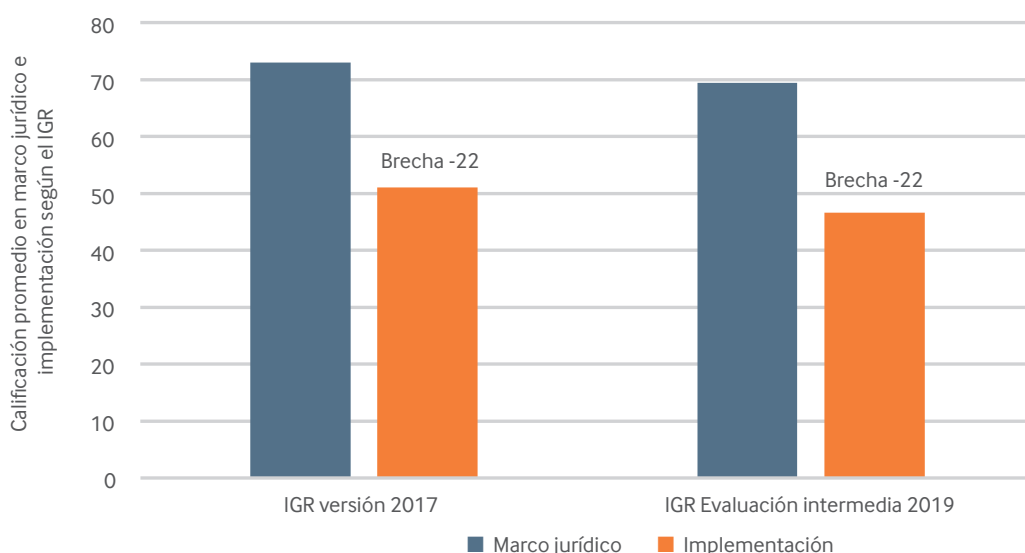
El componente extracción de valor comprende la concesión de derechos de extracción, la exploración, la producción, la protección medioambiental y la recaudación de ingresos públicos. El sector minero de México cayó 15 puntos desde el IGR 2017, obteniendo en esta evaluación intermedia una calificación débil de 49 puntos. Este desempeño fue notoriamente menor que la calificación de 62 alcanzada en el componente gestión de ingresos del índice. Sin embargo, hay una similitud en el hecho de que las áreas de política con mejor desempeño en cada uno de los componentes están relacionadas con reglas fiscales y proceso presupuestario nacional.

México obtuvo una calificación de 71 puntos sobre 100 en el subcomponente tributación y de 75 puntos en el subcomponente proceso presupuestario nacional, equivalentes a desempeños satisfactorio y bueno, respectivamente, de acuerdo a la clasificación de desempeño del IGR. La tributación es un subcomponente altamente relevante en el caso de México, debido a que la minería es un sector impulsado principalmente por la empresa privada. Por eso, los procesos de recaudación de impuestos y regalías del gobierno federal deberían ser eficientes e integrados. En cambio, el sector

minero va a la zaga en casi todas las demás áreas de política que no están relacionadas con reglas fiscales y procesos presupuestarios, como en proceso de otorgamiento de licencias, impacto local y distribución subnacional de ingresos provenientes de los recursos naturales. (Para más información sobre proceso presupuestario nacional, ver página 6).

La evaluación intermedia muestra una brecha de 22 puntos en implementación (la diferencia entre las calificaciones promedio en marco jurídico e implementación). Los componentes del sector extractivo del IGR muestran que el gobierno no implementa sus propias regulaciones en casi todos los subcomponentes. La implementación de reglas sigue siendo el principal desafío del sector minero mexicano y el hecho de no hacerlo explica porqué el desempeño ha descendido en los subcomponentes proceso de otorgamiento de licencias e impacto local desde el IGR 2017.

Figura 2. Tendencias en la brecha entre marco jurídico e implementación en el sector minero de México



El sector minero de México obtuvo una calificación de 38 puntos sobre 100 en el subcomponente proceso de otorgamiento de licencias, que fue la calificación más baja alcanzada en todas las áreas específicas del sector extractivo de la evaluación. Hay cinco indicadores que contribuyen al subdesempeño en el subcomponente proceso de otorgamiento de licencias: la implementación de divulgación de reservas, la implementación pre ronda de proceso de otorgamiento de licencias, la implementación post ronda de otorgamiento de licencias, las reglas sobre divulgación de participaciones financieras y la implementación de divulgación de participaciones financieras. Estos indicadores miden la divulgación y la accesibilidad de la información en áreas de política cruciales para el proceso de toma de decisiones que precede a la inversión.

En el caso del indicador divulgación de reservas, la evaluación mostró que aun cuando el gobierno publica información sobre los depósitos mineros, no hay datos públicos sobre la cantidad de mineral recuperable encontrado por las empresas privadas⁸. Esto es particularmente importante, ya que gran parte de los proyectos mineros en México se encuentran en la fase de exploración.

La mayoría de las concesiones mineras en México se asignan mediante un proceso por orden de llegada. Sin embargo, hay casos especiales en los que el gobierno organiza rondas de licitación abiertas. En el caso de los indicadores de implementación pre y post ronda de otorgamiento de licencias, la evaluación encontró dos factores relacionados con la ausencia de divulgación de calidad. Primero, durante la fase pre ronda de otorgamiento de licencias, los términos de licitación están encerrados tras un muro de pago, visibles solo para los licitadores interesados, aun cuando la ley exige que esta información sea pública⁹. Segundo, la ausencia de divulgación de calidad durante la fase post ronda de otorgamiento de licencias hace difícil que el público pueda enterarse de los resultados y los ganadores¹⁰.

8 Se llegó a dicha conclusión luego de una revisión del sitio web de la Secretaría de Economía, el Servicio Geológico Mexicano, el portal Geoinfomex y el Sistema Integral de Administración Minera (que tiene el geoportal CartoMinMex geoportal Cartominmex). Sin embargo, la información sobre reservas mineras en el sitio web del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) National Institute of Statistics and Geophysics se limita a territorios reservados y no a la cantidad de recursos minerales en el subsuelo.

9 Ley Minera, Capítulo II, artículos 29 (en caso de proceso de licitación), 16 y 17 (proceso por orden de llegada).

10 Las tres últimas rondas de licitación se llevaron a cabo en 2010, 2012 y 2018 (el proceso está incluido en la presente evaluación).

El sector minero mexicano tiene desafíos similares en la implementación de leyes y políticas en el subcomponente impacto local a los encontrados en el subcomponente proceso de otorgamiento de licencias, lo cual dio como resultado la caída desde un desempeño satisfactorio a uno pobre en esta evaluación intermedia. Aunque es un requisito legal que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) presente y publique las evaluaciones de impacto ambiental (EIA), la investigación muestra que la publicación de las EIA puede ser inconsistente. Los usuarios finales (actores de la sociedad civil, poblaciones afectadas o periodistas) no tienen manera de hacer un seguimiento de los compromisos de mitigación ambiental en la vida de las operaciones.

Por otro lado, no existe ninguna evaluación de impacto social independiente que el gobierno deba aprobar antes del inicio de las operaciones, y las EIA mexicanas son documentos técnicos que carecen de información sobre el impacto social. SEMARNAT publica resúmenes ejecutivos de las EIA, planes de mitigación (también conocidos como “manifestaciones de impacto ambiental”) e información adicional clave a través del semanario Gaceta Ecológica. Sin embargo, la gaceta carece de consistencia en sus divulgaciones y gran parte de la información disponible se centra únicamente en aspectos ambientales y no en los sociales¹¹.

Hay algunas áreas del sector minero de México en las que no hay divulgación de calidad. Avanzar en dichas áreas es vital para garantizar que los actores de la sociedad civil tengan las herramientas para comprender las características de los recursos minerales disponibles, vigilen los procesos de concesión y hagan un seguimiento del impacto ambiental y social de la extracción minera. Una mejora en la transparencia en áreas clave de la gobernanza de los recursos naturales podría lograr un impacto significativo en la mejora de la gobernabilidad general en el país. Las reformas deberían empezar con la adhesión a los marcos regulatorios existentes relacionados con la transparencia.

Gestión de ingresos

En comparación con el IGR 2017, ha habido una mejora en la calificación del componente gestión de ingresos y, más específicamente, en el subcomponente proceso presupuestario nacional. El sector minero pasó del rango de desempeño débil al rango satisfactorio debido a nueve puntos de mejora desde el IGR 2017.

El proceso presupuestario nacional fue el único área del índice cuyo desempeño del sector minero mexicano fue clasificado como “bueno”. El cambio a una calificación positiva se debe, en parte, a que México adhirió a la regla fiscal numérica a fines de 2018, debido a la acción de la Auditoría Superior de la Federación, organismo autónomo que realiza auditorías a final de cada año fiscal¹².

La reciente admisión de México como país miembro de EITI facilitó el acceso a información sobre los gastos e ingresos del gobierno en recursos naturales. Actualmente, el sitio web de EITI eiti.transparenciapresupuestaria.org contiene información desagregada sobre el origen de los ingresos por recursos naturales. Esta es una mejora del sitio web del Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros, que presentaba antes solo información agregada.

El ser miembro de EITI influirá en toda la estrategia de datos abiertos del sector minero de México. La evaluación intermedia muestra que no existe actualmente ningún portal de datos abiertos centralizados que contenga información sobre producción, reservas, exportaciones o licencias. El portal de datos de EITI tiene la ventaja de estar alojado en el sistema de datos abiertos más amplio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que es la razón por la que ha sido especialmente efectivo en el despliegue de información sobre divulgación de ingresos y gastos. La divulgación sistemática en los sectores extractivos basada en el modelo EITI puede mejorar la calidad y la accesibilidad a la información, tanto en el sector de hidrocarburos como en el de minería.

11 Para corroborar esta afirmación, comparamos la disponibilidad de información en el portal de consulta oficial de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales respecto a dos proyectos diferentes presentados en 2017: el proyecto 10DU2017MD031 y el proyecto 10DU2017MD038. Ambos proyectos comprenden la presentación de un estudio de evaluación ambiental. El primer registro no incluye ningún archivo descargable; el segundo incluye tres archivos diferentes (el resumen ejecutivo de EIA, la Manifestación de Impacto Ambiental y el formulario de aprobación).

12 El artículo 74, sección VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estipula que la Cámara de Diputados, a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), revise las cuentas públicas. Si aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los gastos, con relación a los conceptos y las respectivas partidas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley. La ASF lleva a cabo su auditoría de la cuenta pública a final de cada año fiscal. La revisión es externa y por ello independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o inspección llevada a cabo por el organismo de control interno.

La calificación más baja en el componente gestión de ingresos se encuentra en la distribución subnacional de los ingresos provenientes de los recursos naturales, para el cual obtuvo la misma calificación anterior de 63 sobre 100. Un importante hallazgo respecto a este subcomponente es que el gobierno mexicano no divulgó el monto específico de ingresos que transfirió a cada entidad subnacional. La Ley de Coordinación Fiscal contiene las fórmulas complejas que mandan la distribución fiscal. Sin embargo, las regiones productoras mineras no cuentan con información clara sobre cuánto dinero recibirán en un año determinado. Esto se debe principalmente al hecho de que las fórmulas cambian de año en año y dependen de las estadísticas de la Secretaría de Economía. Estas estadísticas varían al depender de variables como la pobreza, la riqueza y cuánta extracción minera emprendió cada estado. Sin embargo, el gobierno solo presenta información sobre los montos totales una vez que estos ya han sido transferidos, y no en valores desagregados por flujo de ingresos.

RECOMENDACIONES

Extracción de valor

- La Secretaría de Economía debería divulgar información sobre las reservas de minerales recuperables. Esto es particularmente importante para un sector que comprende mayormente proyectos de exploración.
- La información relacionada con los procedimientos de la pre ronda de otorgamiento de licencias debe ser abierta y accesible, y no encerrada tras un muro de pago. Un enfoque integrado a este escenario podría parecerse a la divulgación de información presentada por la CNH durante las rondas de licitación de hidrocarburos.
- Las autoridades reguladoras, como la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, deberían publicar evaluaciones de impacto ambiental y planes de mitigación ambiental de una manera amigable al usuario.

Gestión de ingresos

- La Secretaría de Economía y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debería cooperar para traducir los avances en el proceso presupuestario nacional, sobre el que se ha informado en esta evaluación intermedia, a datos abiertos específicos del sector. Un enfoque de datos específicos puede incluir información sobre producción, reservas, exportaciones y licencias.
- México puede mejorar la transparencia en la distribución subnacional de los ingresos provenientes de los recursos naturales en minería aprovechando los beneficios del modelo EITI. Países como Perú han logrado avances mediante la complementación de su informe nacional EITI con capítulos subnacionales EITI. La concentración de la producción minera en relativamente pocos estados productores en México puede ser una ventaja al momento de establecer la base para capítulos EITI a nivel de estados.

SOBRE EL ÍNDICE DE LA GOBERNANZA DE LOS RECURSOS NATURALES

El IGR es un producto de datos públicos, disponible gratuitamente, que aporta un marco de referencia global, una herramienta de diagnóstico de país y del sector, y un mapa de ruta para las reformas políticas a nivel global, regional y de país. El IGR evalúa cómo los países ricos en recursos naturales gobiernan sus sectores petrolero, gasífero y minero, desde la perspectiva de la transparencia y la rendición de cuentas, en particular.

Los resultados del IGR 2017 muestran que la gobernanza eficiente de los sectores petrolero, gasífero y minero no es un desafío insuperable y que más bien muchos países aún se esfuerzan por gobernar adecuadamente su riqueza de recursos naturales. El IGR 2017 evaluó 81 países ricos en recursos y los resultados están disponibles en: www.resourcegovernanceindex.org

Esta evaluación intermedia 2019 registra el desempeño de México durante el periodo 2017-2018 frente a las mismas mediciones incluidas en el IGR 2017, que evaluó el periodo 2015-2016. La evaluación intermedia IGR 2019 brinda al NRGI, a sus socios y a las partes interesadas una oportunidad única de medir el desempeño de México a la largo del tiempo, para identificar dónde ha realizado progresos y dónde puede actuar siguiendo las recomendaciones arriba presentadas, antes de 2021.

Al ser esta una actualización única del IGR de país, no aporta un análisis comparativo con otros países ni clasifica a México entre un grupo de países ricos en recursos naturales. El análisis comparativo será posible con el Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales 2021.

Metodología

El IGR comprende tres componentes: extracción de valor, gestión de recursos y condiciones generales de gobernabilidad, que a su vez constan de 14 subcomponentes, 51 indicadores y 133 preguntas.

El primer componente —extracción de valor— comprende las concesiones de derechos de extracción, la exploración, la producción, la protección medioambiental, la recaudación de ingresos públicos y las empresas de propiedad del Estado. El segundo componente —gestión de ingresos— comprende el proceso presupuestario nacional, la distribución subnacional de los ingresos provenientes de los recursos naturales y los fondos soberanos. El tercer componente evalúa las condiciones generales de gobernabilidad de un país, basándose en investigaciones preexistentes para medir el contexto más amplio de gobernanza, como la estabilidad política, el control de la corrupción, el Estado de derecho, la libertad de expresión y otros factores.

Más información sobre la metodología, el marco y el cuestionario utilizados en la elaboración del Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales está disponible en: www.resourcegovernanceindex.org/about/methodology.