

2021 Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales México

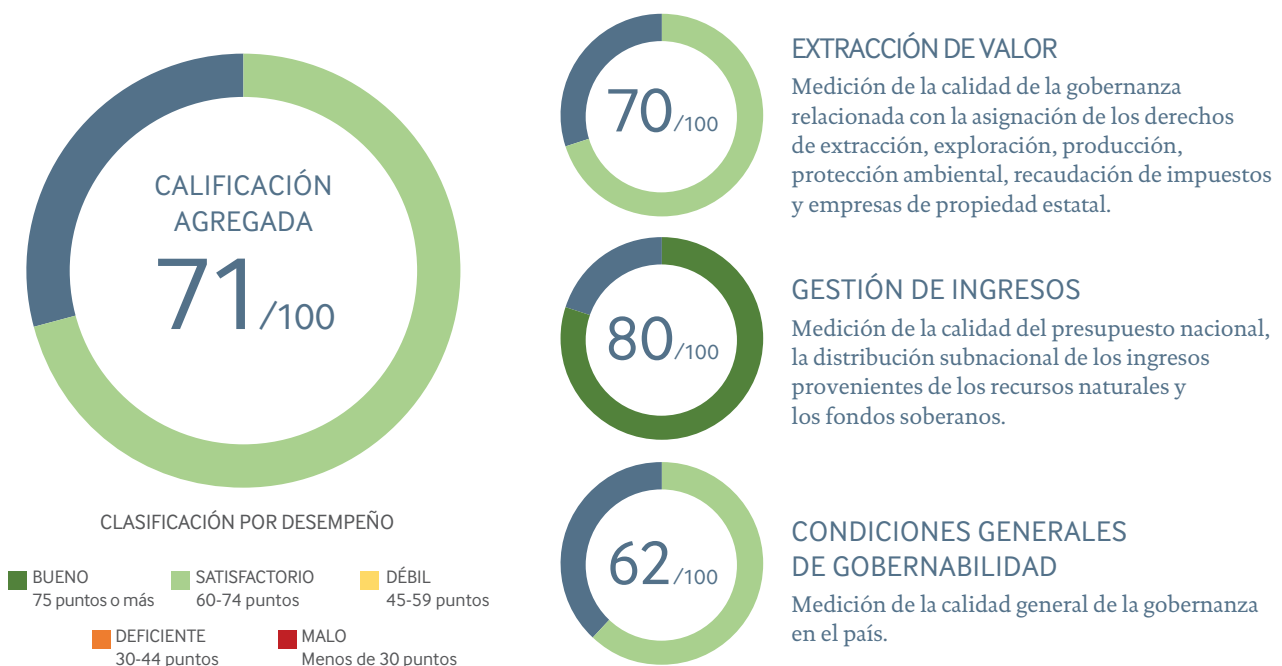


Petróleo y gas

Con un puntaje de 71 sobre 100 en el Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales (IGR) 2021, México sube un punto de la Evaluación Intermedia de 2019 y tres puntos del IGR de 2017, alcanzando la franja de desempeño “satisfactorio”. México ha avanzado en el tema de presupuestos nacionales, pero otras áreas clave como el impacto social y económico todavía deben mejorar.

- La extracción de valor del sector de petróleo y gas en México nuevamente alcanza la franja de desempeño “satisfactorio”, impulsada por buenas prácticas de reporte de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.
- La gobernanza de los impactos locales se califica como “débil”, principalmente debido a la opacidad en la divulgación de planes de mitigación ambiental, que actualmente son reservados por el gobierno.
- La gobernanza de la empresa estatal Pemex se coloca en la franja de desempeño “satisfactorio”, pero podría mejorar mediante la divulgación de datos desagregados de ventas de *commodities*, así como información sobre empresas conjuntas y actividades no comerciales.
- La gestión de los ingresos mejoró gracias al cumplimiento y monitoreo de reglas fiscales y mayor divulgación de la distribución de recursos a nivel subnacional.

Petróleo y gas en México: Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales y puntajes por componente



RESUMEN DE RESULTADOS DEL ÍNDICE DE GOBERNANZA DE LOS RECURSOS NATURALES

Las mejoras en la gestión de los ingresos se ven reducidos por el deterioro de la gobernanza de los impactos y en Pemex

El sector de hidrocarburos juega un papel esencial en la economía mexicana, con exportaciones anuales de petróleo y gas que representan aproximadamente \$30 mil millones o 6% de todas las exportaciones de 2019.

El IGR 2021 evalúa el periodo entre 2019 y 2020, incluyendo el estado de la gobernanza de petróleo y gas durante los primeros dos años del Gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador. La administración actual ha impulsado cambios importantes en la política de hidrocarburos en México, potenciando el rol de la empresa estatal Pemex e introduciendo medidas como la cancelación de nuevas convocatorias para inversión petrolera privada, renovando la infraestructura de refinería mexicana y bajando la carga tributaria de Pemex. El gobierno actual ha expresado su fuerte desacuerdo con el marco de la reforma energética de 2013 y ha señalado su intención de derogar componentes de su marco legal. A pesar de estos cambios, el IGR 2021 no encontró cambios significativos en el diseño institucional del sector mexicano de hidrocarburos.

El IGR 2021 es la tercera evaluación de la gobernanza del sector petróleo y gas en México, después del IGR 2017 y la Evaluación Intermedia de 2019. El sector de hidrocarburos alcanzó un puntaje de 71 en el IGR 2021, un punto mayor que la calificación de la Evaluación Interina de 2019. Los componentes de gestión de los ingresos ahora se ubican en la franja de desempeño “bueno”. Aunque el sector de petróleo y gas actualmente se rige por una serie de principios muy diferentes a los vigentes en la Evaluación Interina de 2019, la mayoría de las calificaciones de los subcomponentes conservan los mismos puntajes que la evaluación anterior.

Las calificaciones del sector mexicano de hidrocarburos del IGR 2017, la Evaluación Intermedia de 2019 y el IGR de 2021

	IGR 2017	2019 Evaluación Intermedia	IGR 2021	Tendencia (2019-2021)
CALIFICACIÓN AGREGADA	68	70	71	1
EXTRACCIÓN DE VALOR	71	74	70	-4
Proceso de otorgamiento de licencias	78	79	78	-1
Tributación	81	92	90	-2
Impacto local	46	53	42	-11
Empresas de propiedad del Estado	78	71	71	0
GESTIÓN DE INGRESOS	68	76	80	4
Proceso presupuestario nacional	75	89	94	5
Distribución subnacional de los ingresos provenientes de los recursos naturales	57	57	62	5
Fondos soberanos	72	82	83	1
CONDICIONES GENERALES DE GOBERNABILIDAD	65	62	62	0
Voz y rendición de cuentas	70	72	70	-2
Eficiencia gubernamental	82	66	64	-2
Calidad regulatoria	82	80	81	1
Estado de derecho	60	48	46	-2
Control de la corrupción	43	35	42	7
Estabilidad política y ausencia de violencia	30	45	39	-6
Datos abiertos	90	85	91	6
CALIFICACIÓN PROMEDIO EN MARCO JURÍDICO	81	85	85	0
CALIFICACIÓN PROMEDIO EN IMPLEMENTACIÓN	67	71	69	-2
BRECHA (IMPLEMENTACIÓN MENOS MARCO JURÍDICO)	-14	-14	-16	-2

2021 Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales

EXTRACCIÓN DE VALOR

Las prácticas permanecen pese a las diferencias políticas y estratégicas de los diferentes gobiernos

México logró un puntaje de 70 sobre 100 en el componente de extracción de valor en el IGR 2021. Se registran mejoras en diferentes áreas políticas clave en que el sector mexicano de hidrocarburos ya mostraba fortalezas, demostrando que, aunque el diseño institucional no ha cambiado entre administraciones, la implementación de las políticas ha mejorado desde las últimas evaluaciones.

Las fortalezas institucionales parten del rol del regulador del sector, la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), que ha seguido publicando la información pertinente acerca de las operaciones de petróleo y gas en México. El catastro y el registro de las licencias está disponible al público, así como la información sobre los planes de desarrollo, las reservas e inversiones y otros aspectos claves del sector de petróleo y gas en México. La CNH ha implementado efectivamente portales de información sobre los contratos con entes privados y las concesiones directas de Pemex. Rondas México y Tablero de Asignaciones, dos de los principales portales gubernamentales en línea, presentan información de contexto acerca del sector extractivo.

La Ley de Hidrocarburos sirve de base para este diseño institucional. Los Artículos 7, 23 y 89 justifican el establecimiento de un proceso claro de otorgamiento de licencias, la publicación de información pertinente sobre las operaciones y la supervisión del cumplimiento de las cláusulas de los contratos.

Sin embargo, todavía hay áreas para mejorar. Actualmente no hay requerimientos de divulgación pública de los beneficiarios reales de las empresas extractivas. Asimismo, hay desafíos para la revelación de los activos financieros e intereses de los oficiales públicos. Ambas áreas requieren atención. A través de la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI), México se ha comprometido a desarrollar procedimientos para la revelación de información acerca los intereses financieros, en concordancia con una hoja de ruta presentada como parte de su candidatura a la EITI en 2017. Para demostrar su compromiso con el estándar y los principios EITI, el Gobierno debe tomar acción urgente para continuar estos pasos.

Las áreas de política más preocupantes del sector de petróleo y gas en México siguen siendo relacionadas a la gobernanza de los impactos locales y la evaluación y gestión ambiental y social del sector. La calificación en el subcomponente de impactos locales retrocedió a 42 puntos en el IGR 2021, en la franja de desempeño “débil”, el subcomponente con el menor puntaje entre extracción de valor y gestión de los ingresos. Aunque las empresas extractivas están obligadas a producir evaluaciones de impactos sociales y ambientales, la ley no exige su divulgación pública. No obstante, la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA) del sector de hidrocarburos, el Ministerio de Energía y la CNH han divulgado las EIA hasta 2017. Las evaluaciones ambientales y sociales realizadas después de 2017 no han sido divulgadas. Otra área problemática tiene que ver con el cierre de proyectos de petróleo y gas. Actualmente, no hay procedimientos establecidos en las leyes mexicanas para la gobernanza de la rehabilitación y el cierre de proyectos extractivos, ni forman parte de los contratos de las empresas extractivas. Pemex tampoco ha compartido planes de cierre de proyectos hasta hoy.

En el caso de la empresa estatal Pemex, hay reglas fuertes en torno a las transferencias de ingresos, los reportes y las auditorías financieras, con informes frecuentes de las estadísticas de producción. La implementación de estas reglas es transversal mediante entes rectores como el Banco Central de México, la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Auditoría Superior de la Federación.

Por otro lado, a pesar del marco legal vigente para la revelación de información acerca de los ingresos de Pemex y las transferencias gubernamentales, las divulgaciones reales han sido insuficientes. Aunque Pemex divulga un poco de información acerca de la venta de petróleo como volúmenes y valores, solo son montos consolidados y no se incluye información detallada sobre las empresas compradoras. Tampoco se desagregan los datos de las divulgaciones al nivel de ventas individuales. Esta información es crucial para que la ciudadanía comprenda el panorama completo de los ingresos derivados de la operación del sector extractivo y para evitar cualquier fuga de ingresos. Pemex debe empezar a divulgar las ventas de commodities en mayor profundidad para mejorar la gobernanza de los recursos.

2021 Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales

GESTIÓN DE INGRESOS

La gestión de ingresos de México mejoró gracias a presupuestos nacionales más fuertes

La gestión de ingresos fue el componente más fuerte de la evaluación del petróleo y gas en México, con un puntaje de 80 sobre 100 en el IGR 2021.

El portal de datos abiertos de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, que se lanzó al público después de la reforma energética, revela las reservas, la producción y las exportaciones del sector de petróleo y gas. Aunque la fortaleza de este portal reside en su profundidad y la facilidad de uso, hay áreas que se pueden mejorar. Principalmente, la CNH podría publicar información en estándares abiertos (no solo Excel) y mejorar la legibilidad a máquina con el uso de un API.

El Gobierno mexicano tiene reglas fiscales numéricas firmes establecidas en el marco de la Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2014. Estas reglas colocan límites sobre los egresos fiscales anuales, asegurando un gasto público estable aun en momentos de altos precios de *commodities* e ingresos. El gobierno ha cumplido con estas reglas fiscales durante el año fiscal 2019. Un actor externo de monitoreo, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), ha confirmado este cumplimiento a través de una auditoría publicada en su página web en octubre de 2020.

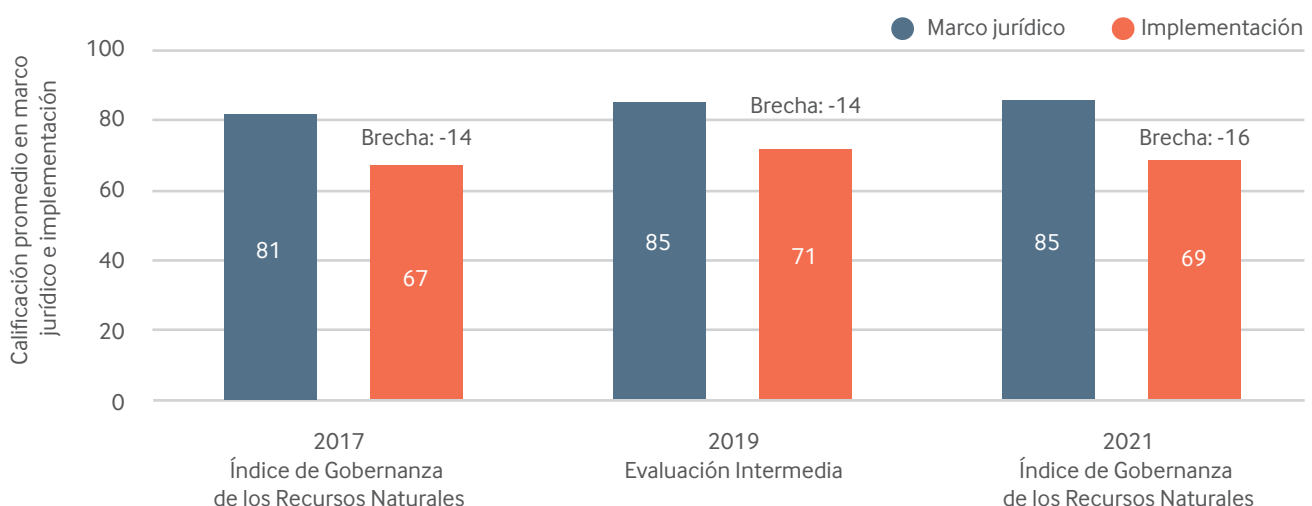
El subcomponente de distribución subnacional de recursos obtuvo una calificación “satisfactoria” (62 puntos), una mejora de 5 puntos comparado con el IGR 2017 y la Evaluación Interina de 2019. Sin embargo, las transferencias de los ingresos de las industrias extractivas hacia gobiernos subnacionales no fueron auditadas por un ente externo, a pesar de las disposiciones de la Ley de la Fiscalización de la Cuenta Pública que establecen que la Auditoría Superior de la Federación debe realizar una auditoría pública de todas las transferencias, incluyendo aquellas que provienen de los diferentes fondos de estabilización.

PUNTAJE DEL MARCO JURÍDICO E IMPLEMENTACIÓN

Se amplía la brecha entre leyes y práctica

La brecha de implementación entre leyes y práctica en el sector de petróleo y gas en México se ha ampliado, de -14 en la Evaluación Intermedia de 2019 hasta -16 en el IGR 2021. Persiste una aplicación débil en algunas áreas, especialmente en la implementación de las auditorías externas de las transferencias subnacionales. En cuanto al fondo soberano, aunque existen reglas que requieren una revisión legislativa de los informes financieros anuales del Fondo, estos informes no fueron revisados durante el periodo de evaluación del IGR en 2019 y 2020.

Evolución de la brecha entre las leyes y la práctica en el sector de petróleo y gas de México



2021 Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales

COMPARACIÓN DE LOS SECTORES DE MINERÍA Y PETRÓLEO Y GAS

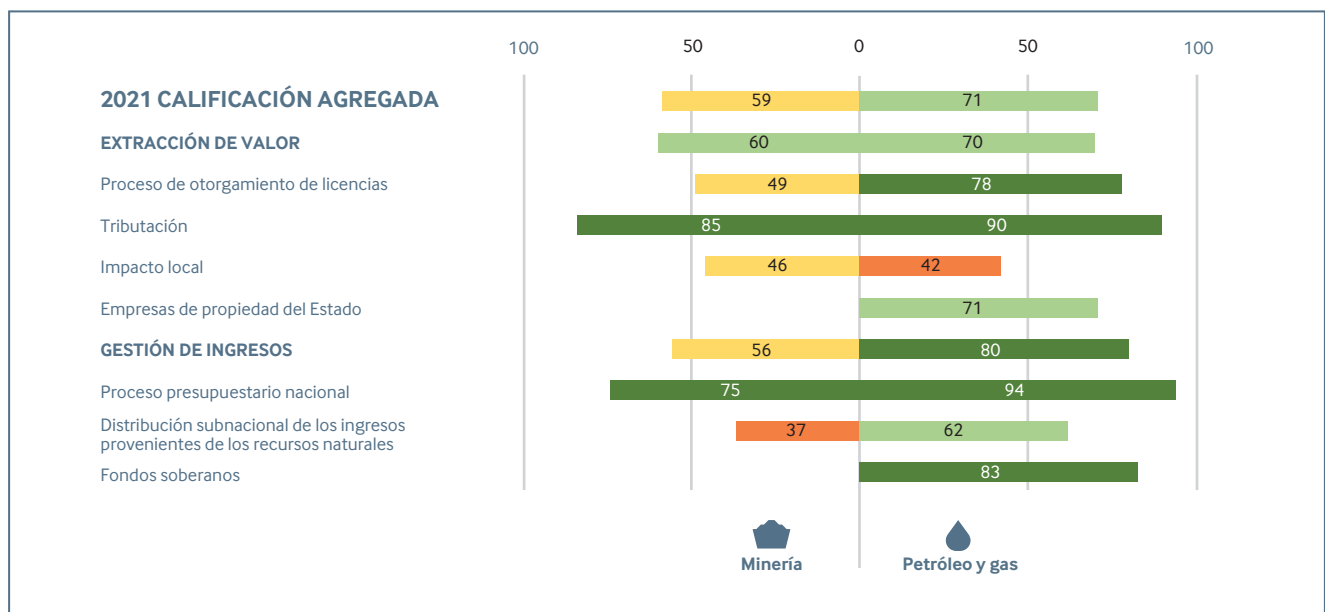
Además del sector de petróleo y gas, NRGÍ también ha evaluado la industria minera en México (presentado en un perfil separado). Hay una diferencia de 12 puntos en la gobernanza de ambos sectores: el sector de petróleo y gas recibe un puntaje de 71, comparado con 59 puntos para el sector minero.

La diferencia en la gobernanza de los dos sectores se debe, en parte, a la diferencia notable en la independencia de los entes contralores. El sector de petróleo y gas tiene tres entes reguladores de la industria: la Comisión Nacional de Hidrocarburos, la Comisión Reguladora de Energía y la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente. Aunque las prerrogativas regulatorias de estas instituciones han sido influenciadas por la necesidad de operar un mercado abierto de hidrocarburos, algunas de las funciones principales se han adaptado a la estrategia del gobierno de turno. El equivalente de estos entes reguladores no existe en el sector minero.

Esta diferencia le ha permitido al sector de hidrocarburos avanzar en áreas como la oportunidad e interoperabilidad de diferentes fuentes de datos, facilitado mediante mayor transparencia de los contratos. A nivel operativo, el sector de hidrocarburos ofrece un panorama más claro del desarrollo de la industria.

En cambio, el sector minero carece de instituciones de supervisión, a pesar de ser dominado por empresas privadas. Esta dinámica limita la capacidad del gobierno de incrementar la supervisión sobre el otorgamiento de licencias y los procesos posteriores. La transparencia y la rendición de cuentas en el sector también se ven afectadas por la falta de procesos integrados y la divulgación integral en línea, una fortaleza clave que existe en el sector de hidrocarburos.

Comparación entre los sectores de petróleo y gas y minería en el Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales 2021





Para mejorar la gobernanza de los recursos, NRGi recomienda las siguientes acciones:

1. El **Gobierno Federal** debe reforzar el rol de los reguladores de la industria, como la Comisión Nacional de Hidrocarburos, aumentando su rol y presencia en la gobernanza del sector, con una consideración particular de los posibles cambios en la política energética mexicana.
2. El **Secretaría de Energía y la Agencia de Seguridad, Energía y Protección del Ambiente del Sector de Hidrocarburos** tienen la tarea urgente de mejorar la calidad de la divulgación de las Evaluaciones de Impacto Ambiental y Social.
3. **Pemex** debe mejorar la transparencia en torno al gasto y las ventas de *commodities*. La información sobre volúmenes de producción, valores y los compradores de la producción de las empresas estatales debe ser desagregada hasta el nivel de cada venta individual, disponible para el escrutinio público. El reconocimiento y la revelación pública debe incluir actividades no comerciales, no solamente donaciones.
4. El **Ministerio de Finanzas** debe revelar datos desagregados por fuente de ingresos que constituyen transferencias del Fondo de Estabilización de Ingresos de Entidades Federativas a Gobiernos Subnacionales.

¿Qué es el Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales?

El IGR 2021 es una herramienta que evalúa la manera en que 18 países ricos en recursos naturales gestionan su riqueza en petróleo, gas y minerales. La calificación agregada del Índice consta de tres componentes. Dos miden características claves del sector extractivo —la extracción de valor y la gestión de los ingresos públicos— y un tercero captura el contexto más amplio de la gobernanza: las condiciones generales de gobernabilidad. Estas tres dimensiones generales de la gobernanza constan de 14 subcomponentes, que comprenden 51 indicadores, que son calculados agregando 136 preguntas.

En cada uno de los 18 países, investigadores independientes, supervisados por Natural Resource Governance Institute (NRGI), completaron un cuestionario para recoger datos primarios sobre la extracción de valor y la gestión de ingresos públicos. Para el tercer componente, el IGR utilizó bases de datos externas de más de 20 organizaciones internacionales. La evaluación abarca el periodo 2019-2020. Para más información sobre el Índice y cómo fue construido, visite el documento de metodología del IGR.