

Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales

Informe de evaluación intermedia 2019 en México (petróleo y gas)

Mensajes clave

- El sector petróleo y gas en México ha logrado mejoras marginales en gobernanza, obteniendo un desempeño general “satisfactorio” en esta evaluación intermedia, que utiliza la metodología del Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales. La calificación de 70 puntos sobre 100 representa un incremento de dos puntos en comparación con su calificación en 2017.
- México ha obtenido, por lo general, calificaciones buenas o satisfactorias en la evaluación del componente extracción de valor en el sector petróleo y gas. Sin embargo, para la gobernanza del impacto local, obtuvo una calificación en el rango de desempeño “débil”. El área más fuerte en la evaluación del componente extracción de valor fue la tributación.
- México mostró una mejora significativa en gestión de ingresos.
- Los modelos de contratación coexistentes en México (asignaciones directas y contratos con privados por parte de Pemex) deben ser plena e igualmente transparentes. Pemex también debe mejorar la transparencia en torno a su gasto.
- Las calificaciones más bajas de México se encuentran en las áreas de política relacionadas con el impacto social de las actividades relacionadas con el petróleo y el gas. La Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente debe mejorar la imposición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

RESUMEN

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

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

En esta evaluación intermedia 2019, el sector del petróleo y el gas de México obtuvo la calificación de 70 puntos sobre 100. Esta es una clasificación “satisfactoria”, de acuerdo con el rango de desempeño del IGR, solo cinco puntos menos que una clasificación “buena”. México ha aumentado dos puntos desde su evaluación de 2017 y ha mostrado una mejora en la implementación de reglas.

NRGI elaboró el IGR usando tres áreas temáticas dominantes, cada una representa 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 del sector extractivo.

1 La metodología del IGR está disponible en el sitio web del IGR: www.resourcegovernanceindex.org/about/methodology. Allí también está disponible el conjunto de datos de esta evaluación intermedia, que incluye todas las preguntas y sus justificaciones.

2 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.

En el componente extracción de valor, el sector del petróleo y el gas de México alcanzó una calificación satisfactoria de 74 puntos. Obtuvo una buena calificación en gestión de ingresos, con 76 puntos. En el componente condiciones generales de gobernabilidad, México mantuvo una calificación satisfactoria de 62 puntos

Una mirada más detallada a los subcomponentes de las tres principales categorías muestra que el impacto local es el subcomponente más débil de las áreas temáticas específicas del sector extractivo, obteniendo solo 53 puntos. Los subcomponentes con menor puntaje se encuentran en el rango de desempeño satisfactorio: empresas de propiedad del Estado con 71 puntos y distribución subnacional de los ingresos provenientes de los recursos naturales con 73 puntos. Todos los demás subcomponentes en las áreas temáticas específicas del sector extractivo se encuentran dentro del rango de desempeño bueno, siendo el subcomponente tributación el que obtuvo el puntaje más alto con 92 puntos.

El sector también tuvo una brecha relativamente estrecha en implementación, con una calificación promedio nueve puntos más alta en marco jurídico que en implementación.

Tabla 1. Calificaciones por componentes y subcomponentes en la evaluación intermedia 2019 IGR – sector del petróleo y gas en 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

Este informe abarca un periodo de transición en el sector hidrocarburos en México. La versión 2017 del IGR abarcó el periodo 2015-2016 y evaluó los primeros pasos del gobierno mexicano hacia la implementación de un nuevo conjunto de regulaciones que abrió el sector petróleo y gas a la inversión privada. La evaluación intermedia 2019 abarca el periodo (2017-2018) en el que tanto el nuevo conjunto de reglas como la implementación de reformas estaban plenamente en marcha. Sin embargo, en 2019, el nuevo gobierno introdujo un conjunto de pautas para el sector hidrocarburos que se alejaba radicalmente del marco regulatorio de las reformas energéticas del gobierno previo. Esto significa que el foco del sector hidrocarburos está en Pemex, la empresa petrolera nacional.

El IGR no evalúa el pilar ideológico del conjunto de regulaciones que elabora e implementa ningún gobierno. La metodología del IGR consiste en un cuestionario que evalúa la existencia de regulaciones y la implementación de leyes y políticas públicas relacionadas con la rendición de cuentas y la transparencia en el sector extractivo. Este informe intermedio evalúa todas las regulaciones establecidas por el actual gobierno y el anterior hasta 2019. Sin embargo, es probable que todas las implicancias de las reformas del actual gobierno solo serán realmente claras en la evaluación del IGR 2021, que se encuentra actualmente en marcha.

Aunque el actual gobierno es ideológicamente diferente al anterior, el sector hidrocarburos sigue siendo igual de importante para la agenda nacional mexicana. Esto se debe sobre todo al papel histórico de Pemex como empresa petrolera nacional emblemática. Sin embargo, hoy el sector representa menos del 2 por ciento del producto interno bruto (PIB) de México³. Los ingresos petroleros han caído constantemente desde el último auge de 2011, cuando representaban el 5.6 por ciento del PIB.

La caída de los precios del petróleo y las magras cifras de producción han impactado negativamente al sector. La incapacidad de Pemex de generar una ganancia debido a sus altos niveles de endeudamiento ha disminuido aún más el sector⁴. Sin embargo, desde 2010, México también ha reducido su dependencia del sector de *commodities* mediante el crecimiento de su industria y comercio.

La reforma energética de 2014 introdujo un conjunto de cambios regulatorios en el ámbito constitucional que buscaba abrir el sector petrolero a las empresas extranjeras. Estas reformas crearon un legado de organismos regulatorios y procesos para gestionar la creciente inversión en el sector. Hasta el momento, el gobierno ha firmado 111 contratos con empresas privadas para explorar y producir hidrocarburos en México^{5,6}.

Desafortunadamente, los fracasos del gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en abordar la corrupción, garantizar la estabilidad política y reducir la violencia, comprometieron el legado político de la reforma energética. Los extendidos fracasos en gobernanza han causado que la población mexicana desconfíe de las instituciones de todo el gobierno y del sector petrolero, en particular⁷. Sin embargo, las encuestas muestran que luego del cambio de gobierno ha habido un aumento de la confianza, aunque la percepción de la corrupción dentro de la administración actual sigue siendo alta⁸.

En este contexto, el IGR puede servir para evaluar neutralmente los avances y los fracasos en la gobernanza del sector petrolero en México. El IGR es una herramienta que pueden emplear los funcionarios públicos, los actores de la sociedad civil y los periodistas para averiguar cómo son las reglas y la implementación de la gobernanza de los recursos naturales del país en comparación con estándares internacionales.

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN INTERMEDIA IGR 2019

Como se expuso en la introducción, tres componentes conforman la calificación agregada del índice. Dos — extracción de valor y gestión de ingresos — miden las características clave del sector extractivo y el tercero recoge el contexto más amplio de gobernanza: las condiciones generales de gobernabilidad. Estas tres dimensiones dominantes de la gobernanza comprenden a 14 subcomponentes, que constan de 51 indicadores, calculados mediante la agregación de respuestas a 133 preguntas.

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.

En este análisis, nos centramos en dos componentes específicos del sector: extracción de valor y gestión de ingresos. Para cada componente usaremos elementos del componente **condiciones generales de gobernabilidad** como contexto para complementar el análisis.

3 *Oil income (% of GDP) – Mexico* (World Bank, 2017), datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PETR.RT.ZS?end=2017&locations=MX&name_desc=false&start=1970&view=chart

4 Miguel Gutiérrez and Daina Beth Solomon, "Mexico gives struggling Pemex \$5 bln to pay debt, refinancing planned," *Reuters*, 11 September 2019, www.reuters.com/article/us-mexico-pemex/mexico-gives-struggling-pemex-5-bln-to-pay-debt-refinancing-planned-idUSKCN1VW1WG

5 Miguel Gutiérrez and Daina Beth Solomon, "Mexico gives struggling Pemex \$5 bln to pay debt, refinancing planned," *Reuters*, 11 September 2019, www.reuters.com/article/us-mexico-pemex/mexico-gives-struggling-pemex-5-bln-to-pay-debt-refinancing-planned-idUSKCN1VW1WG

6 Se han elogiado las reformas por estar centradas en la creación de contrapesos para el sector, así como por enriquecer la calidad de las divulgaciones. Nick Snow, "Mexico reforms may help raise energy transparency bar, speakers say," *Oil and Gas Journal*, 25 January 2017, www.ogj.com/general-interest/article/17288614/mexico-reforms-may-help-raise-energy-transparency-bar-speakers-say.

7 "México detiene caída en el Índice de Percepción de la Corrupción: Transparencia Mexicana", 22 de enero de 2020, www.tm.org.mx/ipc2019

8 "Confianza en el gobierno federal pasó de 25.5% a 51.2% en dos años, según encuesta del Inegi," *Infobae*, 21 de mayo de 2020, www.infobae.com/america/mexico/2020/05/22/confianza-en-el-gobierno-federal-paso-de-255-a-512-en-dos-anos-segun-encuesta-del-inegi

Figura 1. Calificaciones por subcomponentes del IGR para sector del petróleo y gas de México

	PETRÓLEO Y GAS		
	2017 Puntuación (revisado)	2019 puntuación	Tendencia
CALIFICACIÓN IGR	68	70	+2
EXTRACCIÓN DE VALOR	71	74	+3
Proceso de otorgamiento de licencias	78	79	+1
Tributación	81	92	+11
Impacto local	46	53	+7
Empresas de propiedad del Estado	78	71	-7
GESTIÓN DE INGRESOS	68	76	+8
Proceso presupuestario nacional	75	89	+14
Distribución subnacional de los ingresos provenientes de los recursos naturales	57	73	+16
Fondos soberanos	72	82	+10
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	79	85	+6
CALIFICACIÓN PROMEDIO EN IMPLEMENTACIÓN	74	76	+2
BRECHA (IMPLEMENTACIÓN MENOS MARCO JURÍDICO)	-5	-9	-4

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 ambiental, la recaudación de ingresos públicos y las empresas de propiedad del Estado. México subió tres puntos en el componente extracción de valor desde el IGR 2017, a 74 puntos sobre 100. Por tanto, este componente sigue en el rango de desempeño satisfactorio

México obtuvo calificaciones buenas o satisfactorias en casi todos los subcomponentes del componente extracción de valor. Sin embargo, para impacto local obtuvo una calificación débil en el rango de desempeño. El área más fuerte en el componente extracción de valor en México fue tributación. Este subcomponente mejoró en 11 puntos desde la evaluación previa. El área de política más débil en el subcomponente tributación está relacionada con la divulgación de pagos de las empresas. Aun cuando la ley exige que el gobierno divulgue datos sobre los pagos provenientes de las empresas extractivas (para el cual obtuvo 100 puntos), la calificación efectiva en divulgación es 67 (que es considerada aún una nota “satisfactoria”)⁹. La incongruencia se relaciona con los dos distintos modelos de contratación que coexisten en México: las asignaciones directas de Pemex (conocidas como “asignaciones”) y los contratos de exploración y desarrollo firmados con empresas privadas. Pemex desagrega sus datos de asignaciones por región geográfica, y no por empresa ni por proyecto. Sin embargo, firma contratos por proyecto, así que sus divulgaciones son de ese modo.

La diferencia entre estos dos tipos de sistemas de contratación también se manifiesta en el subcomponente proceso de otorgamiento de licencias. El sector del petróleo y gas de México alcanza una calificación satisfactoria en este subcomponente con 74 puntos. En el área de políticas de catastro vemos una mejora de 1 punto comparado con la calificación en el IGR 2017, como resultado de una mejor información sobre las áreas cubiertas por las asignaciones de Pemex. La implementación del portal informativo “Tablero de Asignaciones” de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) fue la principal adaptación para la divulgación de los contratos de asignación.

El subcomponente empresas de propiedad del Estado evalúa las áreas de política relevantes para Pemex. En la evaluación intermedia de esta área, México bajó 7 puntos (a 71), descendiendo de bueno a satisfactorio. Este retroceso se explica por el débil desempeño en tres áreas de política: divulgación de gastos no comerciales, divulgación de ventas de commodities y divulgación de empresas conjuntas y subsidiarias.

En contraste con el IGR 2017, en el periodo abarcado por esta evaluación intermedia, Pemex no divulgó pagos relacionados con sus compromisos no comerciales, tales como servicios sociales e infraestructura pública. Una empresa debería, idealmente, abstenerse de participar en este tipo de actividades o divulgar públicamente el monto allí gastado como compromisos no comerciales. La investigación IGR muestra que entre las evaluaciones del 2017 y 2019, Pemex apoyó servicios sociales, participando en proyectos de desarrollo comunitario en áreas influenciadas por la industria petrolera¹⁰. Sin embargo, las divulgaciones disponibles solo muestran la suma de dinero gastada como donaciones a las comunidades¹¹. Pemex no suministra información acerca de su gasto en servicios sociales no comerciales.

La calificación en el indicador divulgación de ventas de commodities sigue siendo la misma desde el IGR 2017: 30, y refleja que Pemex divulga solo información agregada relacionada con sus volúmenes de producción, valores vendidos y fechas en las que vendió recursos naturales. No existe un mandato legal o una implementación que requiera la divulgación de sus compradores. (La implementación de la gobernanza de ventas de *commodities* aún es una frontera relativamente nueva en el sector hidrocarburos. En el IGR 2017, solo unos pocos países —aproximadamente 11— obtuvieron una buena calificación en este indicador).

Finalmente, la calificación de 40 puntos en divulgación de empresas conjuntas y subsidiarias refleja la debilidad en la manera en que Pemex comparte información acerca de su participación en empresas conjuntas, los niveles de propiedad y los costos e ingresos derivados de tales asociaciones. Esto preocupa particularmente al ser importante que todas las empresas conjuntas (y no solo las asignadas mediante un modelo de contrato específico) divulguen el porcentaje de participación de Pemex. Debido a las dificultades financieras de la empresa petrolera nacional, es importante que el público y los expertos sigan vigilando las ganancias y pérdidas resultantes de una empresa conjunta.

9 El artículo 58 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos (LISH) exige que el Fondo Mexicano de Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMPED) publique cada tipo de pago que realizan las empresas al Estado de manera agregada y desagregada.

10 Informe Anual 2017 (Pemex, 2018). www.pemex.com/acerca/informes_publicaciones/Documents/Informe-Anual/Informe_Anual_2017.pdf

11 Pemex: Recursos otorgados para inversión social (2013 – 2020) www.pemex.com/etica_y_transparencia/transparencia/social/inversion_social/Paginas/recursos-otorgados.aspx

Con una calificación de 53 puntos, el impacto local es el subcomponente más débil en esta versión 2019 del IGR. Esta calificación representa una mejora de siete puntos desde el IGR 2017, pero sigue siendo débil. La debilidad de este subcomponente se concentra en cuatro áreas de política: divulgación de la evaluación de impacto ambiental y social (EIA/EIS), divulgación de plan de mitigación medioambiental, implementación del cumplimiento medioambiental y compensaciones a usuarios y propietarios de tierras.

Los problemas con la divulgación de las EIA/EIS provienen de los inconvenientes con la implementación de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental (LEGEEPA). En el caso del sector hidrocarburos, la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA) impone esta ley. Hasta el momento, ASE ha publicado en el sitio web de la CNH algunas EIA que corresponden a contratos firmados en los últimos años, pero no están completas. ASEA tampoco ha divulgado completamente los planes de gestión de mitigación medioambiental, reasentamientos y planes de compensación.

Gestión de ingresos

El componente gestión de ingresos abarca aspectos clave de la gestión gubernamental de ingresos provenientes del petróleo y el gas en México: el proceso presupuestario nacional, la distribución subnacional de los ingresos provenientes de los recursos naturales y los fondos soberanos.

Con mejoras en todos los aspectos, la gestión de ingresos fue el componente con mejor desempeño en la evaluación intermedia, con 76 puntos. Esto representa una mejora de ocho puntos desde la calificación en el IGR 2017. El subcomponente distribución subnacional de los ingresos provenientes de los recursos naturales alcanzó una mejora de 16 puntos que en el IGR 2017, seguido por el subcomponente proceso presupuestario nacional, que alcanzó 14 puntos más desde la última evaluación. El subcomponente fondos soberanos también mejoró 10 puntos.

El proceso presupuestario nacional siguió siendo el subcomponente más fuerte en la evaluación intermedia debido a la fortaleza de los portales de datos abiertos en el sector. Desde el índice de 2017, la CNH ha implementado con éxito portales de información tanto sobre los contratos asignados durante las rondas de licitación como sobre las asignaciones directas de Pemex. Otra área de política relevante para este subcomponente es la adhesión a reglas fiscales, algo en lo que México tuvo éxito. Sin embargo, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que establece la regla fiscal en México, no menciona ningún tipo de auditoría externa de la regla fiscal.

El sector petróleo y gas mexicano recibió casi una calificación perfecta para su subcomponente distribución subnacional de los ingresos provenientes de los recursos naturales, de no ser por dos aspectos particularmente relevantes. Primero, la divulgación de las transferencias subnacionales podría mejorar si el gobierno divulgara los flujos de ingresos separados que constituyen las transferencias del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas a los gobiernos subnacionales. Segundo, no se registró ninguna auditoría externa a las transferencias subnacionales dentro del periodo de investigación, aun cuando la Constitución y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación establecen que la Oficina de Auditoría Superior debe realizar una auditoría pública de todas las transferencias (incluidas aquellas que provienen de diferentes fondos de estabilización).

RECOMENDACIONES

Extracción de valor

- Los modelos de contratación coexistentes en México (asignaciones directas y contratos celebrados privadamente, por parte de Pemex) deberían ser plena e igualmente transparentes. Esto es especialmente relevante en relación a la fase del proceso de otorgamiento de licencias, en la que las autoridades, como la Secretaría de Energía y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no cumplen con informar los pagos de Pemex por proyecto, pese a hacerlo para los contratos concedidos por rondas de licitación.
- La transparencia en el gasto es otra área a mejorar, particularmente respecto a Pemex. La empresa petrolera nacional debería mejorar el nivel de sus informes sobre el gasto social en comunidades, en cuanto las donaciones y los programas sociales son actividades no comerciales sobre las que Pemex no informa actualmente.
- La autoridad medioambiental específica del sector (ASEA) debe hacer cumplir apropiadamente la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente para enfrentar la debilidad asociada con la gestión del impacto local.

Gestión de ingresos

- La Comisión Nacional de Hidrocarburos deberían seguir actualizando y mejorando sus portales de datos, sobre todo “Rondas México” y Tablero de Asignaciones”. Rondas México fue diseñado para interoperar con las fuentes de información de otras reguladoras y autoridades como ASEA y la Secretaría de Energía.
- El gobierno debería divulgar los flujos de ingresos separados que constituyen las transferencias del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas a los gobiernos subnacionales.

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 de 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.

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 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. Esta actualización intermedia brinda a NGRI, a los socios y a las partes interesadas una oportunidad única de medir el desempeño de México a la largo del tiempo, para identificar en dónde ha realizado progresos y dónde se puede actuar siguiendo las recomendaciones arriba presentadas, antes del siguiente IGR global que será publicado en 2021.

Al ser esta una actualización única del IGR por 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 ambiental, la recaudación de ingresos públicos y las empresas de propiedad del estado. El segundo componente —gestión de recursos— 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 para elaborar el Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales está disponible en: www.resourcegovernanceindex.org/about/methodology