

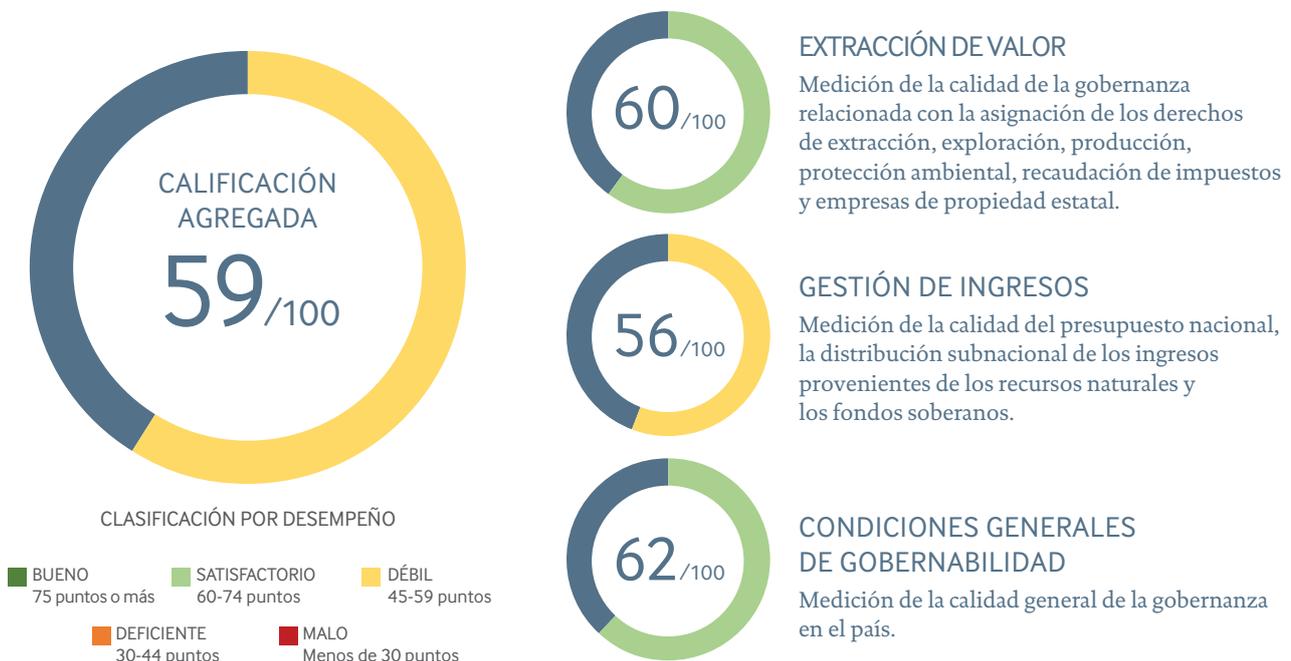
2021 Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales México



Con un puntaje de 59 sobre 100 en el Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales (IGR) 2021, México sube un punto respecto a la Evaluación Intermedia de 2019, pero baja un punto del IGR 2017, lo que sugiere que el sector se ha estancado en la franja de desempeño respecto “débil”. Los desafíos principales se asocian con la transparencia en las licencias, los impactos locales y la distribución subnacional de los ingresos, aunque la evaluación muestra avances en la transparencia tributaria, específicamente, en la divulgación de datos sobre producción y exportaciones.

- Después del IGR 2017, la capacidad de México para extraer valor de su sector minero ha venido en descenso debido al deterioro de la gobernanza para el otorgamiento de licencias.
- La gobernanza de los impactos locales recibe un puntaje de 46, colocándola en la franja de desempeño “débil”. Persiste una brecha significativa entre las leyes vigentes y la divulgación oportuna de las evaluaciones ambientales y sociales.
- La gobernanza del Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros, conocido como el Fondo Minero, ha caído 12 puntos debido a la reducida disponibilidad de información sobre las transferencias subnacionales.
- La brecha entre las leyes promulgadas y su aplicación se amplió a 30 puntos en el IGR 2021, un aumento progresivo desde el IGR 2017 y la evaluación intermedia de 2019, lo que muestra una desvinculación entre el marco legal y su implementación.

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



2021 Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales

RESUMEN DE RESULTADOS DEL ÍNDICE DE GOBERNANZA DE LOS RECURSOS NATURALES

El sector minero en México se estanca en términos de la gobernanza de los recursos

El sector minero mexicano siempre se ha visto eclipsado en importancia y tamaño por el sector de hidrocarburos. No obstante, la minería ha crecido en la última década, con una duplicación del número de proyectos activos y ahora juega un rol importante en varias regiones, incluyendo Sonora, Zacatecas, Chihuahua, Coahuila y Durango. Este sector forma parte integral de la infraestructura productiva mexicana y se encuentra entre las prioridades del Gobierno actual.

Desde el inicio de su gobierno, el presidente Andrés Manuel López Obrador ha criticado públicamente las grandes extensiones de territorio concedido a las empresas mineras extranjeras. El Gobierno [suspendió la concesión de nuevas licencias en 2019](#), llevando a una ralentización en la inversión en exploración en greenfield. No obstante, hay operaciones mineras estratégicas en estados como Sonora, Guerrero, Durango y Zacatecas que están a punto de iniciar la fase de producción, incluyendo un proyecto de litio en Sonora, a cargo de la empresa china Banacora, que ha sido observado de cerca por las industrias de automóviles y tecnología en los Estados Unidos y China.

El IGR 2021 es la tercera evaluación de la gobernanza minera en México, después del IGR 2017 y la Evaluación Intermedia de 2019. Con un puntaje de 59 en el IGR 2021, la gobernanza general del sector minero mexicano muestra signos de estancamiento, a pesar de cambios de desempeño a nivel de los componentes y subcomponentes. El puntaje del componente de extracción de valor tiene un alza de 11 puntos desde la Evaluación Intermedia de 2019, aunque se queda corto por 2 puntos respecto al resultado del IGR 2017, debido, principalmente, al puntaje débil en las áreas de política correspondientes a la concesión de licencias y la gobernanza de los impactos locales. En el componente de gestión de ingresos, el subcomponente de presupuestos nacionales ha mejorado gracias a la adopción, adherencia y monitoreo de reglas fiscales. Los cambios en las políticas relacionadas con la distribución subnacional de recursos produjeron un puntaje menor en este subcomponente. México también recibe una calificación “satisfactoria” en el componente de condiciones generales de gobernabilidad, pero un resultado “débil” en cuanto a los subcomponentes sobre el control de la corrupción y la estabilidad política, temas transversales que han afectado a múltiples gobiernos.

2021 Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales

Puntajes del sector minero en México en el IGR 2017, la Evaluación Intermedia de 2019 y el IGR 2021

	IGR 2017	2019 Evaluación Intermedia	IGR 2021	Tendencia (2019-2021)
CALIFICACIÓN AGREGADA	60	58	59	1
EXTRACCIÓN DE VALOR	62	49	60	11
Proceso de otorgamiento de licencias	52	38	49	11
Tributación	77	71	85	14
Impacto local	57	39	46	7
Empresas de propiedad del Estado
GESTIÓN DE INGRESOS	53	62	56	-6
Proceso presupuestario nacional	56	75	75	0
Distribución subnacional de los ingresos provenientes de los recursos naturales	49	49	37	-12
Fondos soberanos
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	73	69	78	9
CALIFICACIÓN PROMEDIO EN IMPLEMENTACIÓN	51	43	48	5
BRECHA (IMPLEMENTACIÓN MENOS MARCO JURÍDICO)	-22	-26	-30	-4

2021 Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales

EXTRACCIÓN DE VALOR

El marco legal que rige los impactos locales sigue siendo el mayor desafío para la gobernanza del sector minero

Los puntajes para el componente de extracción de valor han fluctuado a través del tiempo. En el IGR 2021, la concesión de licencias y la gobernanza de los impactos locales presentaron debilidades, mientras se encuentra buenas prácticas en la tributación con 85 puntos. La gobernanza de los impuestos alcanza la franja de desempeño “bueno”.

El subcomponente de otorgamiento de licencias, relacionado con las políticas del proceso de otorgamiento y los términos de los acuerdos, sumó un puntaje de 49 puntos en el IGR 2021. El desafío principal tiene que ver con la falta de divulgación de la información. El Gobierno no ha revelado la información sobre las reservas de recursos mineros. El último Anuario Estadístico de Minería (2019) omite estos datos, ofreciendo solamente información acerca de las operaciones y concesiones ya existentes. Con respecto a los procesos posteriores al otorgamiento de licencias, la autoridad rectora no ha publicado la lista de postulantes a licencias ni las áreas concedidas. En 2019 y 2020 no hubo procesos de concurso ni concesiones para operaciones mineras. Debido a la ausencia de nuevas concesiones mineras, Cartominmex - el único portal informativo para operaciones activas - no se ha actualizado. Su registro de concesiones existentes es incompleto, la información no es descargable y hay poco acceso y transparencia de información clave sobre el otorgamiento de licencias. Además, a pesar de marcos legales que exigen la revelación de los contratos firmados entre el gobierno y las empresas extractivas, el gobierno no ha publicado contratos de esta naturaleza desde la realización del IGR 2017.

El zenit de la evaluación minera del IGR 2021 para México es el subcomponente sobre tributación, que recibe 85 puntos. La divulgación de la producción y las exportaciones, así como las reglas tributarias, alcanza la franja de desempeño “bueno”, siendo el indicador sobre la divulgación de pagos de parte de las empresas hacia el gobierno el único indicador débil. De acuerdo con la Constitución de México (Artículo 74), la Ley General de Contabilidad Gubernamental (Artículos 46 y 53) y la Ley del Presupuesto Federal (Artículo 12), el gobierno debe revelar todas las fuentes de ingresos. Las empresas mineras deben cumplir con las mismas obligaciones legales, incluyendo la publicación de los pagos realizados. Si bien el gobierno ha divulgado información consolidada sobre pagos de las empresas extractivas, la publicación de información a mayor profundidad y a nivel de proyectos mejoraría en gran medida la gobernanza de los recursos en México. La ciudadanía y los actores contralores necesitan la revelación de datos desagregados para rastrear todos los pagos e ingresos y evitar la fuga de capital o posibles actos de corrupción en el proceso. La ciudadanía debe poder comprender qué ingresos entran del sector minero para asegurar que el gobierno rinda cuentas y cumpla con sus responsabilidades.

La gobernanza de los impactos locales de la minería recibe un puntaje de 46, colocándola firmemente en la franja de desempeño “débil”. Los desafíos tienen relación con la implementación de las leyes vigentes, con una brecha de 40 puntos entre las políticas promulgadas y la práctica real. El Artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) establece que todas las empresas mineras deben presentar evaluaciones de impacto ambiental (EIA) a la autoridad ambiental mexicana, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). Los artículos 31 y 34 de esta ley indican que la Semarnat debe publicar cada EIA en su boletín semanal pero no se ha cumplido con dichos artículos. Entre 2019 y 2020, la disponibilidad de las EIA ha sido escasa. Solo tres de diez EIA presentadas en el año 2019 están disponibles, y por lo menos una de las EIA presentadas en 2020 no ha sido publicada. El escenario de los planes de mitigación ambiental es similar. Estos planes son parte de las evaluaciones de impacto ambiental y el Gobierno no los ha divulgado de forma adecuada. La transparencia en torno a los impactos sociales y ambientales es crítica para que la ciudadanía comprenda los efectos y las consecuencias de las operaciones del sector extractivo. El Gobierno debe publicar estas evaluaciones para mejorar la transparencia en el sector.

2021 Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales

GESTIÓN DE INGRESOS

La gestión de ingresos se ha deteriorado debido a que los cambios introducidos al Fondo Minero afectan la trazabilidad de las transferencias subnacionales

El subcomponente de presupuestos nacionales recibe una calificación “buena” (75 puntos), tanto en la Evaluación Intermedia de 2019 y el IGR 2021, con un incremento de 19 puntos respecto a la evaluación de 2017. 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 problema persistente es la falta de un portal centralizado en línea para divulgar completamente las reservas, la producción y las exportaciones del sector mineral. México tiene dos portales en línea, el Sistema de Administración Minera (SIAM), también conocido por Cartominmex, y el Servicio Geológico Mexicano (SGM). El gobierno también tiene un portal central de datos abiertos, pero ninguno de estos portales consolida de forma integral las estadísticas mineras claves, y en muchos casos los portales tienen vínculos y archivos inservibles. Si bien el [portal EITI](#) podría albergar estos datos, no ha sido actualizado desde 2019.

El subcomponente de la distribución subnacional de recursos cayó 12 puntos desde el IGR 2017 y la Evaluación Intermedia de 2019, debido a cambios en las políticas relacionadas al Fondo Minero. Aunque el Artículo 275 de la Ley Federal de Derechos establece que los gobiernos subnacionales deben recibir los fondos del Fondo Minero, las modificaciones hechas a los Artículos 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Ingresos de 2019 reasignó el 85 por ciento de los ingresos al Ministerio de Educación. En la práctica, esta medida elimina el único mecanismo de transferencia directa de los ingresos mineros hacia entidades subnacionales. Los recursos de este fondo no son trazables desde proyecto mineros específicos ni tienen etiquetas por origen, lo que reduce la transparencia del sector. En el Artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, las reglas principales para las transferencias subnacionales especifican la fórmula de distribución de ingresos para territorios mineros o no mineros, pero con los cambios a la Ley Federal de Ingresos, los recursos mineros se excluyen de esta fórmula.

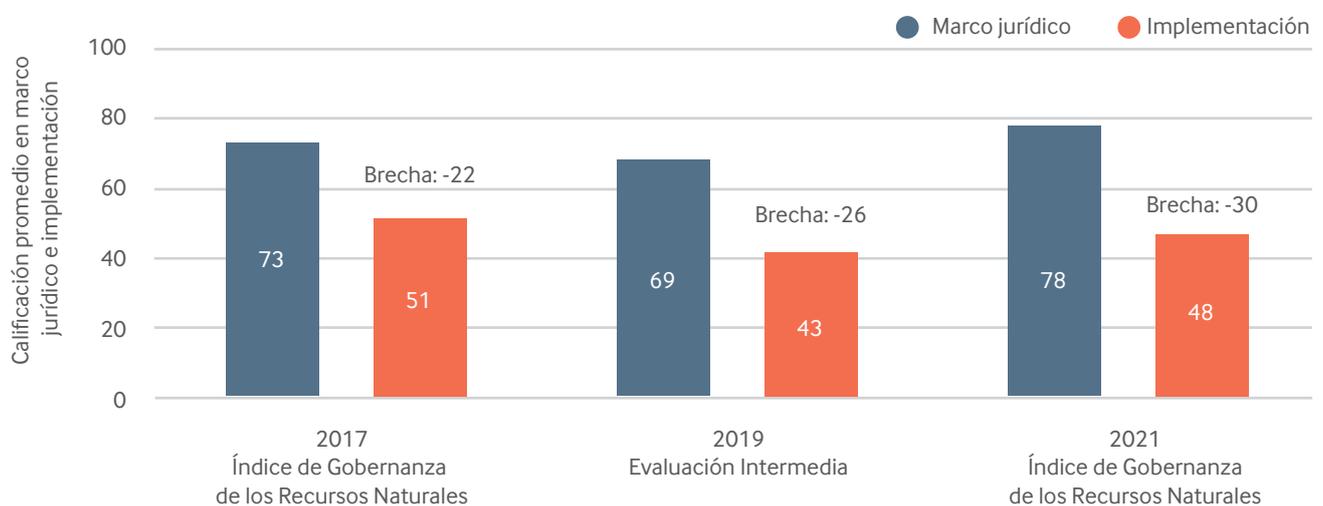
2021 Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales

PUNTAJE DEL MARCO JURÍDICO E IMPLEMENTACIÓN

Se amplía la brecha entre el marco legal y la implementación práctica

El cumplimiento de las leyes en vigor en el sector minero mexicano sigue siendo deficiente: en el IGR 2021 se amplía la brecha hasta 30 puntos, lo que representa una disminución progresiva en las tres evaluaciones realizadas. La brecha entre la solidez del marco legal y su implementación práctica sugiere que las autoridades como el Ministerio de Economía, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio del Ambiente se quedan cortas en la implementación de la política minera. Bajo la administración actual, se disolvió la posición del Subsecretario de Minería que bajó de categoría a nivel de una dirección dentro del Ministerio de Economía. Estos cambios pintan un futuro preocupante en cuanto a la prominencia y la supervisión del sector.

Evolución de la brecha entre leyes y práctica en el sector minero de México



2021 Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales

COMPARACIÓN DE LOS SECTORES DE MINERÍA Y PETRÓLEO Y GAS

La gobernanza del sector de petróleo y gas en México es mejor que la del sector minero

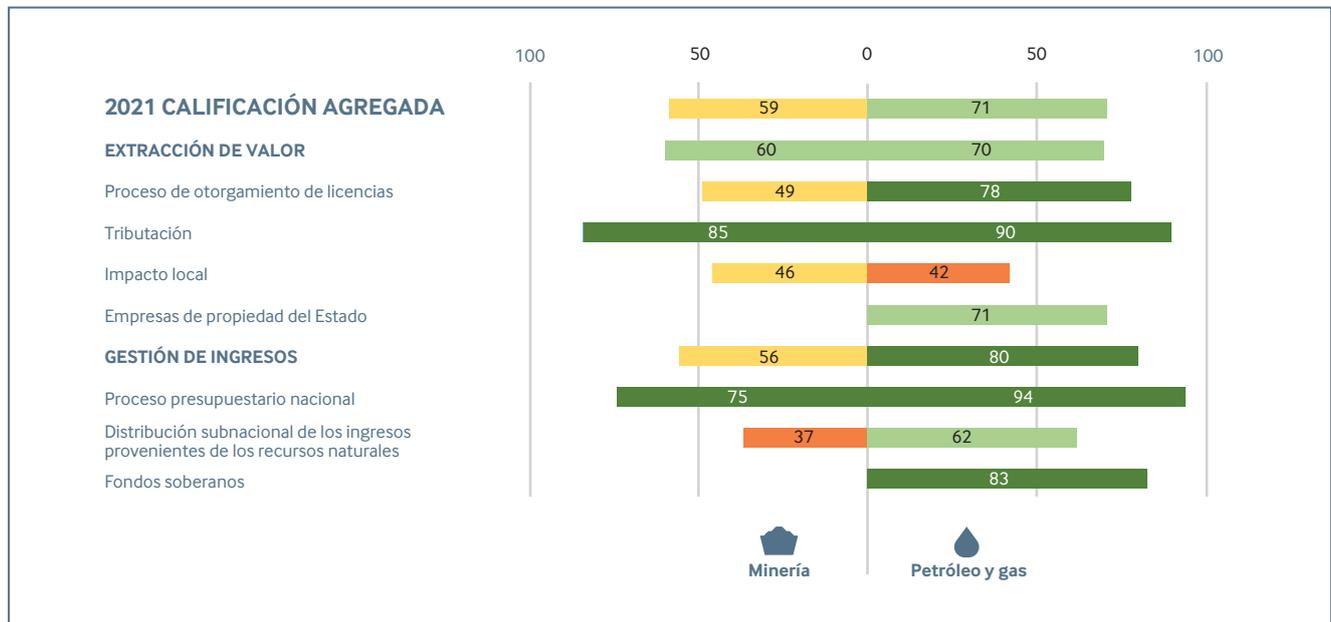
Además del sector Minero, NRGÍ también ha evaluado la industria de petróleo y gas en México (presentado en un perfil separado). Hay una diferencia de 12 puntos en la gobernanza de ambos sectores: el sector de petróleo y gas recibe un puntaje de 71, comparado con 59 puntos para el sector minero.

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



RECOMENDACIONES



Para mejorar la gobernanza, NRGi recomienda las siguientes acciones:

1. **La Secretaría de Economía** debe mejorar la disponibilidad de información acerca de operaciones mineras en un portal de datos centralizado en línea. Cartominmex podría fungir como fuente integrada de información para operaciones mineras nuevas y existentes, así como ofertas mineras. Un portal actualizado de EITI también tiene el potencial de servir como repositorio de datos mineros.
2. **El nuevo Congreso y la Secretaría de Hacienda** deben trabajar en colaboración con actores de la sociedad civil y las empresas extractivas para introducir regulaciones que requieren información desagregada de los pagos realizados en el marco de cada proyecto.
3. **SEMARNAT y la Secretaría de Economía** deben priorizar la implementación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente para mejorar la gestión de impactos locales en el sector minero, incluyendo la divulgación de las evaluaciones de impacto ambiental y los planes de mitigación ambiental. Esta información debe estar vinculada a los perfiles de proyecto disponibles en los portales de datos del Ministerio de Economía.
4. **El Gobierno Federal** debe mejorar la transparencia en torno a las contribuciones de la industria minera al desarrollo local, especialmente en áreas de minería intensiva. A pesar de los cambios en su diseño, las transferencias del Fondo Minero deben ser trazables hasta los territorios mineros.

¿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.



Natural Resource Governance Institute es una organización independiente sin fines de lucro. NRGi ayuda a las personas a obtener los beneficios de la riqueza del petróleo, gas y minerales de sus países a través de la investigación aplicada y enfoques para el desarrollo de capacidades, asesoramiento técnico y promoción.

Más información en: www.resourcegovernance.org



Resource Governance Index