

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes de Coordinación Fiscal, y Federal de Derechos, en materia de recursos para comunidades mineras, a cargo de la diputada Amalia Dolores García Medina, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Quien suscribe, diputada Amalia Dolores García Medina, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 6, numeral 1, fracción I, y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

La minería es una actividad humana primaria y originaria del desarrollo, aunque éste sea históricamente desigual, solo puede ser corregido por intervenciones que modifiquen las estructuras que profundizan las múltiples facetas de la desigualdad.

Entre las causas de la desigualdad, está la propiciada por el uso de recursos naturales, el extractivismo, que implica explotación con una lógica de mercado que afecta comunidades completas, despojándolas de bienes locales, vínculos territoriales y dejándoles nulos beneficios económicos.

La problemática se encuentra históricamente inserta en la naturaleza de la relación del continente con el desarrollo capitalista, donde los nuevos productos que les eran desconocidos en Europa se extraían para el desarrollo económico de las metrópolis imperialistas.

Ya en el siglo XX, se dio el boom de los commodities, que con un rostro moderno son las mismas prácticas extractivistas en una economía globalizada, donde ahora de manera voluntaria los Estados latinoamericanos incrementaron su desarrollo económico dejando de lado el enfoque humano.

En este sentido, las afectaciones a nivel comunitario no importaban mientras el volumen de producción aumentara y se tradujera en recursos económicos que, en retrospectiva, no se aplicaron de forma que eliminaran estructuralmente las desigualdades, por el contrario, aumentaron el extractivismo.

Existe un vínculo entre la estructura comercial de los commodities y el gasto social,¹ dicho vínculo pretende reducir la desigualdad mediante la redistribución, ya sea vía servicios públicos o transferencias.

Esto no se ha logrado en general en México donde en las últimas dos décadas, el 10% de la población concentra el 61% de los ingresos nacionales² por lo cual, las regiones mineras conservan sus brechas de desigualdad en línea con la tendencia nacional.

Esto constituye la modernización del extractivismo, pero en esencia mantiene los efectos nocivos del paradigma colonialista; redistribuye regresivamente el ingreso por lo que se concentra en agentes económicos con gran capacidad monetaria, no combate la pobreza, desarticula las economías regionales, afecta la cohesión social y asesina la naturaleza,³ matando a las comunidades en el sentido amplio del concepto.

La vulnerabilidad de las comunidades a costa de las acciones extractivas llevadas a cabo por las mineras, han dejado una vasta evidencia de sus efectos negativos en las comunidades, dejando como resultado diversas demandas ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra de mineras canadienses que han destruido comunidades o puesto en riesgo su existencia de forma integral. Estructuralmente, la industria se encuentra en ventaja por la legislación que prioriza la inversión extranjera en extracción de minerales, por lo que ninguna acción legal ha brindado soluciones a las comunidades.⁴

El modelo extractivista es calificado como insostenible si se mantiene como se le conoce, sin reparar los daños ambientales y destruyendo comunidades, por ello se plantea cambiar de paradigma ante las necesidades post

pandémicas de recuperación económica.

México es líder en la explotación minera, ésta tiene implicaciones económicas a nivel macro como su aportación con el 2.3% del Producto Interno Bruto.⁵

Aun en el contexto de la pandemia se proyectó un incremento en la inversión del sector minero con 5,033 millones de dólares para 2021⁶ y las cifras de 2022 aún no concluyen, estas cifras de crecimiento no se traducen en mejoras ambientales directas en la comunidad de donde se extraen los minerales.

México cuenta con posiciones relevantes en la producción minera mundial por cada mineral extraído. Hasta 2020 era el sexto lugar en producción mundial de oro y primero de Latinoamérica con 4.3%, mundialmente se encabeza la producción mundial de; plata con el 28.2%, cobre 3.9%, el noveno lugar en zinc, la cuarta posición con 8%. Respecto al plomo, México participó con el 10.1% también en cuarta posición.⁷

Desagregando por Entidad federativa por ejemplificar, Zacatecas produce monetariamente poco más de 2,380 millones de pesos. Por metales aporta; el 18% del oro, el 39% de plata, 8.3% del cobre, 47% del zinc y 61.5% del plomo y todo el sector local emplea a 14,813 personas.⁸

Previamente existían tanto los ordenamientos jurídicos, como el consenso en torno a contar con un fondo específico con recursos provenientes de la minería para invertir en proyectos que beneficiaran a las zonas de extracción, conocido como el Fondo Minero.

La operación de dicho Fondo terminó en 2020 con la extinción de la mayoría de los fideicomisos públicos cuya finalidad era ampliar la disponibilidad presupuestal y que únicamente mantuvo recursos para los proyectos en curso de ejecución.

El funcionamiento era con una visión centralista, donde los Municipios y Entidades presentaban proyectos que eran calificados por el comité técnico conforme a los lineamientos emitidos por la secretaría federal correspondiente, la cual fungía como unidad responsable, con lo que se limitaba el tipo de proyecto calificable y no era posible atender otro tipo de problemáticas, ya sean muy precisas o generales que se viven en las comunidades mineras.

Hasta el año 2020, mismo año en el que se extinguió el fideicomiso público, contaba con 22 mil millones de pesos acumulados de diversos ejercicios fiscales, cuyo propósito era aplicarse para el desarrollo regional y que terminaron por ser utilizados sin una finalidad que beneficiara a las regiones mineras.

La transferencia de dicho fideicomiso a un programa presupuestal de subsidio por parte la Secretaría de Economía, recibió recomendaciones por parte de la Auditoría Superior de la Federación porque encontró deficiencias en los lineamientos de operación, ya que no cumplió la normatividad aplicable en un 70% de las mismas. Aunado a ello, no cuenta con un diagnóstico de las comunidades mineras con bajo desarrollo y carece de la definición del problema social sobre el que pretende incidir⁹ como debería ser en el diseño de cualquier política pública.

Para contextualizar, la magnitud de lo benéfico del fondo orientado al desarrollo regional, se estima que la mejora de 3,200 escuelas de educación de nivel básico y medio, de las regiones mineras, bajo los lineamientos del programa La Escuela Es Nuestra se requieren casi 3,500 millones de pesos,¹⁰ equivaldría al 16% del valor total del fideicomiso en 2020.

Hoy en día, el ejercicio de los recursos es totalmente centralizado, donde lo recaudado se aplica en infraestructura educativa y de salud en general, sin un enfoque redistributivo para las zonas de extracción, por lo cual existe una regresión al eliminar una posible vía de financiamiento y mejora local.

En este sentido, resulta pertinente la creación de un Fondo exclusivo para depositar los recursos recaudados de la actividad minera y que, en la lógica de la coordinación fiscal transfiera esos recursos principalmente a los

erarios de los municipios mineros, para su aplicación con un enfoque de resolución de problemas socio-ambientales locales.

Los beneficios económicos que se generan por las actividades mineras, no se conservan ni se distribuyen entre todas las personas de las localidades donde se extrae, pero éstas sí conservan los daños ambientales.

El deterioro ambiental que deja la extracción minera es de diversas magnitudes, por ejemplo; para la flora y fauna del sitio es condenarla a la extinción o desplazamiento de hábitat a zonas con menor probabilidad de supervivencia.

Los efectos para los humanos son dependientes del tipo de extracción, la cercanía a la concesión y la exposición a los residuos minerales. En Hidalgo los efectos del Manganese liberado al aire, tiene impactos neurológicos; por lo tanto, en la función intelectual de menores, en contraparte los adultos tienen efectos motrices.¹¹

Los sulfatos del cobre en el agua, impactan la capacidad reproductiva de las mujeres y en general los efectos adversos de la minería potencializan la desigualdad en el acceso a la salud para las poblaciones vulnerables, que son las que regularmente habitan donde se asientan buena parte de las concesiones mineras.¹²

Dicha presencia preponderante de las mineras en comunidades vulnerables, se da por el marco legal que identifica esta actividad primaria como preferente y de utilidad pública, por lo cual su impacto socio ambiental pasa a segundo término.

Esta preocupación está presente en el sector minero alrededor del mundo, por ejemplo, la International Copper Association está buscando implementar innovaciones para establecer una “minería verde” de cobre para el 2025 cuando será necesaria la certificación para comercializar dicho material en la bolsa de metales de Londres, una de las más importantes en la materia.¹³

La minería verde se fundamenta sobre el principio de sostenibilidad para no comprometer la producción del futuro, buscando reducir los efectos negativos y producir con menor grado de afectaciones.¹⁴ Concretamente, establece objetivos a cumplir con las comunidades aledañas para mejorar su calidad de vida principalmente, con elementos inmediatos del entorno y protección-acceso a la salud.¹⁵

Este tipo de minería también busca reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y proteger los cuerpos hídricos, tanto de la sobreexplotación como de la contaminación en los procesos de extracción.

Sin embargo, reconocen que se requiere de una labor colaborativa en la que empresas y Estado tendrán un papel preponderante para financiar y guiar los cursos de acción en dirección a los objetivos planteados.

En este sentido, diversos mecanismos internacionales existen como estándar para alcanzar la sostenibilidad, ya no como objetivo aislado de un sector sino como un eje rector para las acciones tanto Estatales como sociales, entre dichos instrumentos encontramos la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, que pretende abatir las desigualdades, propiciar un crecimiento incluyente y proteger el medioambiente.

Los mencionados objetivos, no son posibles sin un Estado que determine los criterios distributivos con un enfoque progresivo, que busque reparar y evitar las externalidades específicas a las que está expuesta la población a causa de los procesos productivos de los que no disfrutan dividendo alguno, pero que sí aportan indirectamente.

Entre las acciones propuestas que se alinean con la Agenda 2030, así como con la legislación existente en diversas materias son; protección de flora y fauna, restauración ecológica, hídrica, prevención y combate a la contaminación, generación de energías renovables y transporte público sustentable, entre otras.

El funcionamiento del Fondo Minero hasta 2018, se aprobaron con cargo al mismo un total de 2,529 proyectos de infraestructura física, los beneficios por entidad variaban, pero un total de 24 tenían proyectos, la principal era Zacatecas y la que menos Yucatán,¹⁶ más los acumulados al momento de la extinción del fideicomiso.

Los mencionados datos son evidencia de la demanda para acceder a recursos del Fondo por parte de las Entidades y municipios, los cuales enfocaban en obras específicas que mejoran los entornos inmediatos a la población de las zonas mineras y por ende la calidad de vida.

Con base en el estudio realizado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, se estimó la nueva disponibilidad presupuestal para los Municipios y Entidades con concesiones mineras.

En el año 2021 la disponibilidad y aplicación enfocada en las mismas comunidades habría sido de 5,140 millones de pesos entre los Municipios y de 2,200 millones entre las Entidades.

Tan solo hasta junio de 2022, se estima que, de existir el Fondo en los términos propuestos, habría puesto en los erarios de las Entidades 3,700 millones de pesos y para los municipios 8,634 millones de pesos.¹⁷

Dichos recursos, solamente podrán ser utilizados en los rubros que la propia Ley defina para aplicar, con la finalidad de que cumplan con el objetivo original de dejar beneficios en las comunidades con un enfoque socio-ambiental y mantener la transparencia sobre su destino.

En síntesis, la presente iniciativa busca otorgar a las comunidades con actividad minera la posibilidad de acceder a bienes y servicios públicos que atiendan las problemáticas socio ambientales que se viven a nivel local, a través del aprovechamiento de recursos provenientes de la extracción.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta soberanía, la siguiente Iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley Federal de Derechos

Primero. Se reforma la fracción VIII y se adiciona una fracción IX al artículo 25. Se adiciona el artículo 47 Bis a la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

Artículo 25.- Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:

I. A VII. ...

VIII.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, y

IX. Fondo de Aportaciones para la restauración y beneficio de las localidades con actividad minera.

Artículo 47 Bis. Los recursos del Fondo de Aportaciones para la restauración y beneficio de las localidades con actividad minera se determinarán por los ingresos anuales, provenientes de los derechos pagados contemplados en artículos 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Derechos.

Los recursos del Fondo de Aportaciones para la Restauración y Beneficio de las Localidades con Actividad Minera, serán recibidas por los municipios y las Entidades con independencia de lo dispuesto por el artículo 2 de esta Ley, y se distribuirán de la siguiente forma:

I. 70% igualmente entre los municipios y alcaldías donde se encuentren las concesiones mineras de acuerdo con Mapa de Zonas de Producción Minera y en aquellos municipios vecinos donde exista impacto ambiental reconocido conforme a la normatividad aplicable.

II. 30% entre las Entidades Federativas donde se encuentren las concesiones mineras y Entidades vecinas donde exista impacto ambiental reconocido conforme a la normatividad aplicable.

Las aportaciones, con cargo al Fondo de Aportaciones para la restauración y beneficio de las localidades con actividad minera se destinarán exclusivamente a:

- A) Restauración ecológica, en los términos de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente;
- B) Saneamiento hídrico y potabilización de agua para consumo humano, en los términos de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente;
- C) Prevención y Control de la Contaminación del Agua y de los Ecosistemas Acuáticos, en los términos de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente;
- D) Infraestructura local, en los términos de las Leyes Estatales y marcos jurídicos municipales;
- E) Generación de energías renovables, en términos de la Ley de Transición Energética;
- F) Transporte público sustentable, en términos de la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial;
- G) Políticas de preservación y aprovechamiento sustentable de la flora y fauna silvestre en los términos de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente; y,
- H) Programas de desarrollo social, sujetos a evaluación en los términos de la Ley General de Desarrollo Social.

Segundo. Se reforman los artículos 271 y 275 de la Ley Federal de Derechos, para quedar como sigue;

Artículo 271. Los ingresos que se obtengan por la recaudación de los derechos a que se refieren los artículos 268, 269 y 270 de esta Ley podrán ser empleados **por los Municipios y Entidades receptoras en términos del artículo 47 Bis de la Ley de Coordinación Fiscal.**

Artículo 275. Los Estados y la Ciudad de México participarán en los ingresos de los derechos sobre minería a que se refiere el artículo 263 de esta Ley, en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

Para los efectos del artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal, no se incluirá en la recaudación federal participable, la recaudación total que se obtenga de los derechos a que se refieren los artículos 268, 269 y 270 de esta Ley, y se destinará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público **en un 15% entre la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Salud y en un 85% a la constitución del Fondo de Aportaciones para la Restauración y Beneficio de las Localidades con Actividad Minera en términos del artículo 47 Bis de la Ley de Coordinación Fiscal.**

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Una vez entrado en vigor el presente decreto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizará los ajustes a su normatividad correspondiente para la planeación presupuestal del ejercicio fiscal inmediato siguiente.

Tercero. Una vez entrado en vigor el presente decreto, las entidades realizarán los ajustes a la normatividad aplicable a más tardar en 90 días.

Cuarto. Una vez entrado en vigor el presente Decreto, los Municipios realizarán los ajustes a la normatividad aplicable a más tardar en 120 días.

Notas

https://www.canninghouse.org/storage/uploads/resources/lse-research-forum/01-2022-report/CH-LSE_Inequality_and_Trade_Diversification_wadut.pdf

2 World Inequality Database. (2022) México 2021.

<https://wid.world/es/country/es-mexico/>

3 Zamora, R. (2017) Extractivismo y gran minería como economía de la muerte. El caso de Zacatecas, México. Volumen VIII, No 1. <http://www.unex.es/eweb/monfragueresilente>

4 Ibid.

5 Secretaría de Economía. (2021) Anuario estadístico de la minería mexicana, 2020. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/691269/Anuario_2020_Edicion_2021.pdf

6 Ibid.

7 Ibid.

8 Ibid.

9 Auditoría Superior de la Federación. (2020) Auditoría de Desempeño: Fondo para el Desarrollo de Zonas de Producción Minera https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019c/Documentos/Auditorias/2019_0371_a.pdf

10 Cámara Minera de México. (2021) Situación de la minería en México. Informe Anual 2021. https://www.camimex.org.mx/application/files/3216/3034/0876/02_info_2021.pdf

11 Instituto Nacional de Salud Pública. (2021) Minería y salud. https://insp.mx/assets/documents/webinars/2021/CISP_Mineria.pdf

12 Ibid.

13 Cornejo, L. (2021) Comité Técnico Consultivo de la Cámara Minera del Perú. Oportunidades y desafíos de la minería verde. <https://camiper.com/investigacion-por-camiper-escuela/oportunidades-y-desafios-de-la-mineria-verde>

14 Ibid.

15 Ibid.

16 Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (2019) Proyectos de infraestructura física. Fondo Minero.

<https://www.gob.mx/sedatu/acciones-y-programas/fondo-minero-para-el-desarrollo-regional-sustentable>

17 Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2022) Solicitud de Información CEFPIFO/354/2022.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de diciembre de 2022.

Diputada Amalia Dolores García Medina (rúbrica)