



Estudio de Transparencia en la Comisión Nacional de Hidrocarburos

Resumen Ejecutivo



12 de enero de 2018

Equipo de Investigación

Mtra. Jimena Moreno González

Dra. Miriam Grunstein Dickter

Dra. Alejandra Ríos Cázares

Dra. Ana Elena Fierro Ferráez

Dra. Maria Solange Maqueo Ramírez

Dra. Adriana García García

Mtro. Fernando Roberto Zúñiga Tapia

Las opiniones vertidas por las y los autores fueron realizadas a título personal y no reflejan necesariamente el punto de vista institucional del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE).

El éxito de la Reforma Energética del 20 de diciembre de 2013 (La “Reforma”) no es viable sin un impulso simultáneo en una política de transparencia. Esta última es una condición indispensable para que dicha Reforma cumpla sus objetivos inmediatos como la modernización de la industria, tanto en su vertiente comercial como institucional. Sin embargo, hay que tener presente que todos estos fines inmediatos se enderezan a uno final: el aprovechamiento óptimo y benéfico de los recursos petroleros para sus dueños los cuales, conforme al artículo 27 constitucional, son los mexicanos.

Estos objetivos requieren crear, facilitar y fortalecer un diálogo abierto entre los dueños de los recursos hidrocarburíferos, sus administradores, las empresas que los extraen y cualquier otro interesado. De no existir este diálogo abierto, se cometería el grave error de crear desconfianza entre estos actores. En el trayecto hacia el mercado, es indispensable —reiteramos— que esta transformación institucional y comercial se haga para que los dueños de los recursos puedan, no sólo acceder, sino también entender, el manejo y el destino de los hidrocarburos explorados, extraídos y comercializados en territorio nacional.

Es cierto que la transparencia es indispensable en muchas actividades económicas y, ciertamente, el sector energético forma parte de ellas. En el caso de la exploración y extracción de los hidrocarburos la mayor parte de los mexicanos no se percatan de la gran importancia que tiene la administración de *sus* hidrocarburos y del uso de *sus* ingresos. Más aún, aquí es importante resaltar que, a diferencia de otras actividades, sean o no del sector energético, la exploración y extracción del petróleo y el gas precisan particularmente de una política de transparencia robusta y eficaz por las razones siguientes: 1) Se trata de recursos no renovables; 2) Como en muchas partes del mundo, en México son bienes públicos que, tras la Reforma, pueden ser aprovechados por terceros siempre y cuando ello beneficie a sus dueños; 3) En este país ha sobresalido una fuerte dependencia de los ingresos petroleros para las finanzas públicas. Dadas estas especificidades, es de importancia sobresaliente, mas no suficiente, que la extracción del petróleo y gas en México sea sobre una base de transparencia.

En este sentido, la transparencia no es una aspiración ni un recurso retórico. Al contrario, debe ser un compromiso de Estado, sea cual fuere el gobierno en turno. En México ésta cuenta con bases jurídicas, institucionales y de política pública con una evolución constante y de varios años. Es importante tomar en cuenta que el desarrollo del derecho de acceso a la información en México, si bien inicia con la

reforma política de 1977, toma un auge importante a principios de este siglo con la consolidación de la democracia y las reformas subsecuentes al artículo 6° constitucional en 2007 y 2014¹. Estas reformas buscaron, no solo hacer efectivo y uniforme el ejercicio del derecho de acceso a la información pública para todas las personas, con independencia de donde se localicen, sino que también establecen como obligación del Estado el desarrollo de una política nacional de transparencia que garantice el acceso a la información pública.

La legislación nacional en materia de transparencia da inicio al control de los órganos del Estado pues permite conocer el desempeño de las autoridades, evaluar los resultados de su actuación y, en casos de desvíos, fincar responsabilidades. Los esfuerzos internacionales han ido más allá de la actuación del Estado y han establecido una corresponsabilidad entre gobierno y empresas cuando de la extracción de hidrocarburos se trata. Estos grupos reúnen voluntariamente a gobiernos, empresas y otros *stakeholders* (partes interesadas) para agregar fuerza y valor a las políticas de transparencia en la inteligencia de que los *mecanismos formales del Estado son insuficientes*. Por lo mismo, estas iniciativas deciden ir más allá del derecho local para crear una visión integral del comportamiento de empresas y gobierno. A pesar de que existen grupos y organizaciones como el arriba descrito, en este documento nos referiremos en especial al EITI (*Extractive Industries Transparency Initiative*), por ser uno de los más robustos a nivel mundial, además de que, es especialmente relevante para México toda vez que nuestro país acaba de ser aceptado como país parte del estándar, cuestión de suma importancia en estos momentos de cambio en su industria petrolera.²

Dentro de este marco normativo y en un contexto internacional la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) como regulador y supervisor en todos los ámbitos de la exploración y explotación de hidrocarburos (Exposición de motivos reforma energética) requiere una política de transparencia acorde, no sólo con la normatividad nacional, sino apegada a los más altos estándares internacionales de modo que propicie la participación de agentes nacionales e internacionales en esas actividades, y que a la vez que permita a todos los mexicanos conocer el resultado de sus actuaciones.

¹ López Ayllón Sergio, *Comentario artículo 6° Constitución Comentada*, Tirant Blanche, México, 2017.

² Paráfrasis tomada de: Miriam Grunstein “Hacia la Industria más transparente. La adhesión a México al Estándar de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI)” en *Revista Técnica de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*. No. 10, agosto a septiembre de 2017. Pp. 45-52

En este orden de ideas, el objetivo de este estudio es proporcionar herramientas que permitan a la Comisión Nacional de Hidrocarburos enfocar esfuerzos para cumplir de mejor manera con las obligaciones que impone la normatividad en materia de transparencia, así como identificar áreas potenciales de mejora que le permitan trascender las exigencias de la norma y satisfacer la demanda de información del público interesado. Esta iniciativa de CNH es de particular relevancia por una coyuntura actual, muy particular en el ámbito político tanto de México como de los Estados Unidos. En México, se acerca un cambio de gobierno el cual podría afectar –negativa o positivamente—la praxis de la transparencia. Por ello, dado el hecho de que CNH es una entidad dotada de cierta autonomía e independencia técnica y operativa respecto de las otras ramas de gobierno, es importante que esta misma haga uso de todos los mecanismos de ley para darle permanencia a su compromiso con la transparencia. Sin embargo, la CNH no debe circunscribirse al ámbito de la ley, sino establecer una política de proactividad que trascienda los cambios políticos. Para ello, la CNH debe ejecutar prácticas de transparencia que desarrollen una memoria institucional que sea adoptada por sus funcionarios, presentes y futuros.

Otro suceso del momento, no menos importante, ha sido el retiro de los Estados Unidos de América de *EITI* por voluntad de su presidente por considerar éste que dicho estándar impone condiciones de reportar información que son excesivas para la industria. La sociedad civil y algunos políticos han denostado esta acción en la inteligencia de que es indicativa de la postura de Donald Trump ante la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.³ Casualmente, esto sucede justo después de que México es admitido como un país en condiciones de adoptar el estándar. Irónicamente, en este estudio se incluye a los Estados Unidos en el listado de los países con mejores prácticas de transparencia a nivel global, según el índice del Natural Resources Governance Institute, al cual este estudio se referirá en varios puntos. El tiempo dirá si la dimisión de los Estados Unidos de este estándar baja su puntaje en el índice de *NRGI* o de cualquier otra organización que lleve a cabo este tipo de mediciones.

Sea como fuere, el cambio de gobierno en México y el revés de los Estados Unidos a un estándar de transparencia con amplia aceptación global, son incentivos para que la CNH consolide sus prácticas de la misma. Con una industria recién abierta,

³ Ver “*US Withdraws from extractive industries anti-corruption effort*,” en <https://www.reuters.com/article/us-usa-eiti/u-s-withdraws-from-extractive-industries-anti-corruption-effort-idUSKBN1D2290>, consultado el 24 de noviembre de 2017.

ahora es el momento para que esta Comisión tenga datos duros para identificar sus fortalezas y áreas de oportunidad; pero también para que se observe a la luz de otros órganos reguladores de su especie y de otras, nacionales y extranjeros. A su vez, es importante que CNH mapee las obligaciones que le marca el derecho mexicano en materia de transparencia, pero también que contemple formas proactivas de establecer un diálogo claro, inteligible y objetivo con la multiplicidad de sus interlocutores. Cuando de transparencia se trata, se puede ir más allá del marco normativo. La construcción de la confianza se sirve de distintos materiales a cuyo análisis se dedicará este estudio.

De tal suerte, este documento se compone de varias secciones. La primera consiste en el análisis del marco normativo aplicable a las actividades de exploración y producción de hidrocarburos en México. Este primer acercamiento permitió vislumbrar la complejidad de la red normativa aplicable a estas actividades en México que es aplicable a una variedad de sujetos obligados. Este primer acercamiento nos llevó a una primera impresión sobre el grado de dispersión competencial que podría mermar una transparencia sustantiva, es decir, que no se limite a las competencias propias y únicas de CNH sino a todas las involucradas en todo el proceso: desde la selección de las áreas, la modelación de los contratos, su adjudicación, administración y terminación. La segunda sección es de índole comparativa y pone a la CNH ante el espejo de los reguladores de su tipo en el ámbito nacional e internacional.

A partir del análisis de los reguladores del ámbito nacional (Instituto Federal de Telecomunicaciones, Comisión Federal de Competencia y Comisión Reguladora de Energía) fue posible advertir que, aun cuando éstos tienen obligaciones de transparencia, sus actividades reguladas son muy distintas a las de CNH pues el último es único en su encomienda de promover la extracción eficiente de recursos públicos no renovables. En este orden de ideas, aquí se toma nota de cuatro atributos de la CNH que la distinguen del resto de los sujetos obligados del orden federal. Primero, la CNH es un órgano regulador de una actividad extractiva de recursos naturales no renovables por lo que tiene una responsabilidad especial en la difusión clara y oportuna del uso y aprovechamiento de los mismos. Segundo, los temas centrales de responsabilidad de la CNH corresponden a un terreno altamente técnico y especializado de difícil comprensión para un usuario no iniciado en el tema de hidrocarburos. Tercero, las decisiones de la CNH tienen un gran impacto en el desarrollo del sector de hidrocarburos del cual depende una parte importante del crecimiento económico de México y, por tanto, debe ponerse una especial atención

en la rendición de cuentas de la institución. Además, este análisis toma en cuenta que la CNH es pieza clave en los procesos de exploración y extracción de hidrocarburos en territorio nacional, pero no detenta el control (o la gobernanza) total en los procesos que corresponden a estas actividades. Es decir, la responsabilidad sobre los procesos de contratos y licitaciones, por ejemplo, se comparte de manera compleja con otras instituciones del gobierno mexicano.

Algunas de las características recién mencionadas de la CNH son compartidas por otros reguladores de su índole en el mundo. El análisis de algunos pares de la CNH también se incluye en este estudio, para observar sus prácticas a través del prisma del estándar de *EITI* y del Índice de Gobernanza de *NRGI*. Para identificar cuáles podrían ser ejemplos para México, se tomaron los 5 países mejor calificados por el índice de *NRGI* y se hizo un primer ejercicio comparativo con México. Es importante señalar que un estudio comparativo más profundo está fuera de los alcances de este documento puesto que habría que estudiar las prácticas de cada país en lo particular con mucho más detalle y minuciosidad.

Otra sección de este estudio contiene un diagnóstico respecto de los procesos institucionales que son objeto de prácticas de transparencia. Este apartado fue elaborado a partir del análisis de las solicitudes de información lo cual permitió al equipo de trabajo observar la funcionalidad de los intercambios del público con la Unidad de Transparencia. También, se entablaron diversas entrevistas con los integrantes de dicha Unidad para explorar sus procesos y mecánicas para poner a disposición la información requerida por los usuarios. En este rubro también se desmenuzó el portal institucional de transparencia para calificar su accesibilidad a distintos usuarios y su verdadera utilidad para mantener un público debidamente informado.

En suma, el estudio que aquí se presenta contiene desde lo abstracto hasta lo empírico. Es decir, parte del imperio de la ley y se detiene a observar la praxis de la transparencia de la CNH. Se espera que con este primer acercamiento a diversos temas marque el camino hacia una mayor profundización en los mismos. Después de todo, no es únicamente la legalidad de la CNH lo que entra en juego, sino su legitimidad frente a quienes son los propietarios de los hidrocarburos en este país.

Análisis Normativo

Para determinar cómo se construye la normatividad de transparencia en el sector hidrocarburos el estudio analizó diferentes aristas: las mejores prácticas internacionales en la materia; un comparativo respecto de otros órganos reguladores nacionales y desde luego el marco normativo vigente. Los resultados de cada uno de los aspectos analizados son los que siguen.

Mejores prácticas internacionales

La transparencia como política del sector energético, en particular, dentro de los procesos vinculados a la extracción de los hidrocarburos, es un tema de primera importancia a nivel internacional. De hecho, éste ha sido objeto de discusiones y decisiones internacionales relevantes.

En este orden de ideas, como cuestión previa al análisis de las mejores prácticas internacionales de transparencia en el sector hidrocarburos, el estudio sistematizó las principales características de los procesos de contratación en diferentes países en el mundo, lo anterior del modo siguiente:

Colombia	Canadá	Estados Unidos	Brasil	Noruega	México
Generalidades					
Utiliza procedimientos competitivos	Se sujeta a legislación federal y provincial.	Se sujetan a legislación federal y estatal	La exploración y extracción ocurre a partir de un modelo de concesiones	Se utiliza el modelo de concesiones.	Utiliza un modelo de asignaciones y contratos que se licitan en procedimientos competitivos. ⁴ No existe el modelo de concesión.
Actos Precontractuales					
Participa el ministerio de energía y minas formulando la política gubernamental y planes sectoriales	Las autorizaciones para actividades de exploración y producción son solicitadas a la autoridad provincial	En el caso de territorios federales el Departamento del Interior prepara un programa de <i>leasing</i> de petróleo y gas (programación de 5 años).	El Consejo Nacional de Política Energética define los bloques que formarán parte de cada ronda de licitación.	El parlamento elabora los planes nacionales, las bases legales y controla la generalidad del proceso para otorgar concesiones.	Se elabora un Plan Quinquenal que contiene la planeación de las áreas contractuales a licitar durante un periodo de 5 años.

⁴ En el presente cuadro sólo se explicarán las generalidades del modelo de adjudicación de contratos; en las siguientes páginas será detallado el modelo de adjudicación de asignaciones y el propio modelo contractual con mayor detalle.

Colombia	Canadá	Estados Unidos	Brasil	Noruega	México
La Agencia Nacional de Hidrocarburos administra la información técnica existente y realiza estudios previos		El programa se envía para su aprobación al ejecutivo y al congreso.	Se anuncia públicamente la ronda de licitación.	El ministerio de petróleo y energía participa en la definición de nuevas áreas de explotación.	La Secretaría de Energía (SENER) proporciona a la Comisión Nacional de Hidrocarburos la identificación del área contractual, los términos y condiciones técnicas.
ANH examina, evalúa y determina los proyectos de exploración y explotación	Se califican programas de seguridad, ejecución de obra, protección ambiental.	Se realizan reuniones públicas en las inmediaciones de la zona para recibir comentarios.	Se publica el modelo de concesión.	Existen dos tipos de rondas: Ordinarias (2 años) Áreas predefinidas en campos maduros (cada año)	La Secretaría de Hacienda establece las condiciones económicas y fiscales del modelo contractual. La Secretaría de Economía emite opinión respecto del porcentaje mínimo de contenido nacional. La Comisión de Competencia Económica emite una opinión respecto del modelo contractual. SENER elabora los documentos finales a enviar a CNH.

Colombia	Canadá	Estados Unidos	Brasil	Noruega	México
ANH establece términos y condiciones de los contratos		BOEM analiza, comenta y considera el potencial de los recursos y los efectos ambientales.			CNH emite las bases de la licitación y es la responsable de realizar el proceso de licitación hasta la eventual adjudicación de los contratos.
ANH es quien determina el procedimiento de contratación a elegirse.		<i>Notice of sale.</i> - Documento público en el que se asientan los detalles de la propuesta.			CNH celebra y ejecuta los contratos.
LA ANH celebra y ejecuta los contratos.	Una vez que las propuestas son evaluadas por la autoridad nacional o local, los contratos son adjudicados a los solicitantes.	Los interesados presentan propuestas selladas, mismas que son públicamente abiertas y leídas.	Cada convocatoria tiene un programa mínimo de trabajo obligatorio	Los participantes presentan un plan de Desarrollo y uno de instalaciones. Ambos son evaluados	Los criterios de asignación de los contratos son: Capacidad Técnica Capacidad Financiera

Colombia	Canadá	Estados Unidos	Brasil	Noruega	México
En todos los casos la ANH es quien escoge al contratista encargado de realizar las actividades correspondientes.		Las propuestas son analizadas y calificadas en un plazo de hasta 90 días.	Existen audiencias públicas y sesiones de información.	Los criterios de asignación son: Capacidad técnica Capacidad financiera • Conocimiento geológico • Experiencia	
		Las propuestas se revisan por el departamento del interior. Para los proyectos de terrenos federales. Se selecciona las propuestas mejor calificadas por el Abogado General y la Comisión de Comercio.	Se adjudica a la mejor propuesta. Se define en función del bono máximo ofertado.		
Ejecución contractual					
La ANH administra la participación del Estado, en especie o en dinero, en los volúmenes de hidrocarburos que le correspondan.	El contrato se ejecuta por un plazo inicial que puede ser de 5 años. Puede volverse indefinido	Los titulares del <i>lease</i> pueden explotar el área asignada por un plazo entre 5 y 10 años.	Se vigila el cumplimiento del contrato por la ANP	Asignados por periodo de 10 años, prorrogables a 30 o 50 años.	CNH administra y supervisa, en materia técnica, los Contratos adjudicados.

Colombia	Canadá	Estados Unidos	Brasil	Noruega	México
ANH recauda regalías y compensaciones monetarias que correspondan al Estado.		Se puede cancelar un <i>lease</i> que no sea productivo.		Al estado le asiste el derecho de reversión sobre la concesión.	La Secretaría de Hacienda participa en la administración y auditorías contables relativas a los términos fiscales de los Contratos.
ANH efectúa las retenciones por concepto de participaciones y regalías con destino al Fondo de Ahorro y Estabilización petrolera.					

Procedimientos de adjudicación de asignaciones y contratos en exploración y extracción en México⁵

Para el caso mexicano, se analizaron y sistematizaron las principales características de sus procedimientos de contratación; incluyendo la modalidad de asignaciones:

1. Evaluación de impacto social y consulta previa en materia de comunidades indígenas para las Asignaciones y los Contratos

Evaluación de impacto social

- a. SENER realiza, en coordinación con SEGOB, el estudio de impacto social Previo al otorgamiento de una Asignación, o de la publicación de una convocatoria para la licitación de un Contrato para la Exploración y Extracción. (Art. 119 LH y 78 RLH).
- b. Los Asignatarios y Contratistas deberán presentar a la Secretaría de Energía una evaluación de impacto social que deberá contener la identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales que podrían derivarse de sus actividades, así como las medidas de mitigación y los planes de gestión social correspondientes (Art. 121 LH y 79 RLH).
- c. SENER resuelve y recomienda respecto de las evaluaciones de impacto social que presentan los asignatarios y contratistas. La resolución es un requisito indispensable para iniciar las actividades.

Consulta previa

- d. SENER deberá llevar a cabo los procedimientos de consulta previa, libre e informada necesarios y cualquier otra actividad necesaria para tomar en cuenta los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas en los que se desarrollen proyectos de la industria de Hidrocarburos; dicha consulta se hace en coordinación con SEGOB.

⁵ Todo ha sido tomado del marco jurídico vigente y aplicable, en particular del Título Segundo. De la Exploración y Extracción de Hidrocarburos y del Reconocimiento y Exploración Superficial; Capítulo I. De las Asignaciones y Capítulo II. De los contratos para la Exploración y Extracción, todo contenido dentro de la Ley de Hidrocarburos y su Reglamento.

SENER, previa opinión de SHCP, podrá prever en las Asignaciones, así como dentro de los términos y condiciones que establezca para las licitaciones, los montos o las reglas para la determinación de los mismos, que el Contratista o Asignatario deberá destinar para el desarrollo humano y sustentable de las comunidades o localidades en las que realicen sus actividades, en materia de salud, educación, laboral, entre otras. (Art. 120 LH y 85 RLH).

2. Asignaciones para la exploración y producción

Sólo se otorgan a Pemex o cualquiera otra empresa productiva del Estado

Antes de la asignación

Por única ocasión al entrar en vigor la reforma

- a. Pemex solicita a SENER se le adjudiquen asignaciones. Debe acreditar que cuenta con capacidades técnicas, financieras y de ejecución necesarias. La solicitud se presentaría dentro de los 90 días naturales siguientes a la entrada en vigor del Decreto por el que se reforma y adiciona la CPEUM en Materia de Energía. (Artículo Sexto Transitorio de la Reforma Constitucional en materia de Energía)
- b. SENER revisa la solicitud, con la asistencia técnica de la CNH y emite resolución dentro de los 180 días naturales posteriores a la fecha de la solicitud de PEMEX (Artículo Sexto Transitorio de la Reforma Constitucional en materia de Energía)

Procedimiento regular

- c. SENER remite a la CNH la propuesta de Área de Asignación (Art. 10 RLH).
- d. CNH, en un plazo de 20 días hábiles, emite un dictamen técnico (Art. 6 LH y 10 RLH).

CNH puede solicitar a PEMEX la información que considera necesaria para emitir dicho dictamen; dicha información se debe remitir en un plazo de 15 días hábiles (Art. 10 RLH).

- e. SENER resuelve sobre el otorgamiento de la Asignación dentro de los 15 días hábiles siguientes a la recepción del dictamen técnico emitido por CNH.

Asignación

- f. SENER emite títulos de asignación y ésta puede modificarlos. Notifica al Fondo Mexicano del Petróleo la suscripción del título al día hábil siguiente (Art. 6 LH y 13 RLH).

Después de suscrito el Título de Asignación

- g. CNH administra técnicamente y supervisa el cumplimiento de los términos y condiciones de las asignaciones. (Art. 7 LH).
- h. CNH aprueba los planes de Exploración y de desarrollo para la Extracción, así como modificaciones (Art. 7 LH).

Modificaciones de las Asignaciones

- i. SENER podrá modificar el Título de Asignación y sus Anexos. Si desea modificar términos y condiciones requiere solicitar opinión técnica a CNH quien la emitirá en un plazo de 30 días hábiles (Art. 16 RLH).
- j. CNH, en caso de tratarse de modificación de términos y condiciones, emitirá opinión técnica a CNH quien la emitirá en un plazo de 30 días hábiles (Art. 16 RLH).
- k. El procedimiento de modificación se llevará conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. PEMEX (O la empresa productiva del estado que corresponda), después de notificado, contará con 10 días hábiles para manifestar lo que a su derecho convenga y entregar documentación de soporte (Art. 16 RLH).
- l. SENER emite la modificación del Título de Asignación (Art 6 LH).

- m. Si CNH considera que la modificación del título impacta el plan de exploración o de desarrollo, el Asignatario (PEMEX) deberá presentar para su aprobación el plan modificado (Art. 17 LH).

Cesión de las Asignaciones

Solo se pueden dar entre Empresas Productivas del Estado (EPE); actualmente no sería posible pues la única EPE es Pemex.

- n. PEMEX (o cualquier otra EPE) solicita la cesión a SENER (Art. 18 RLH).
- o. SENER analiza la solicitud, evaluando capacidades técnicas, financieras y de ejecución (puede requerir información adicional al solicitante de la cesión o al nuevo asignatario). Tiene un plazo de 40 días hábiles desde la recepción de la solicitud para resolver. (Art. 18 RLH). Se informa a las EPEs y a la Comisión.
- p. Si se aprueba la cesión, SENER deberá notificar a SHCP y al Fondo Mexicano del Petróleo un día hábil después de aprobada la cesión (Art. 18 RLH).

Renuncia de las Asignaciones

- q. Pemex solicita a la SENER (Art. 20 RLH).
- r. Pemex 5 días hábiles siguientes de haber presentado la solicitud de renuncia debe dar aviso a CNH y a la ASEA y cumplir las determinaciones que a estos efectos establezca cada una (Art. 20 RLH).
- s. SENER analiza la solicitud, evaluando que no se afecta garantía de abasto de hidrocarburos; no se contravenga la política pública en materia energética, y la EPE haya cumplido con sus obligaciones y requerimientos. Tiene un plazo de 40 días hábiles desde la recepción de la solicitud para resolver. (Art. 21 RLH). Se informa a las EPEs y a la CNH.

La SENER contará con el apoyo técnico de la CNH.

- t. Si se aprueba la renuncia, SENER deberá notificar a SHCP y al Fondo Mexicano del Petróleo un día hábil después de que se haga efectiva la renuncia (Art. 21 RLH).
- u. En caso de que SENER determine el abandono del Área de Asignación, el Asignatario deberá realizar a su costa y riesgo el taponamiento de pozos, la limpieza, restauración y retorno del Área de Asignación a su estado natural en los términos que determine ASEA, así como el desmantelamiento y retiro de maquinaria y equipo (Art. 21 RLH).

Revocación de las Asignaciones

- v. SHCP, Secretaría de Economía (SE), Fondo Mexicano del Petróleo, CNH o ASEA pueden someter a SENER en cualquier momento la existencia de posibles causales de revocación de los títulos de asignación (Art. 22 RLH).
- w. Si SENER decide revocar lo notifica al asignatario y lo informa a CNH y ASEA (Art. 23 RLH).
- x. En caso de que SENER determine el abandono del Área de Asignación, el Asignatario deberá realizar a su costa y riesgo el taponamiento de pozos, la limpieza, restauración y retorno del Área de Asignación a su estado natural en los términos que determine ASEA. (Art. 23 RLH).
- y. El Asignatario podrá presentar a la Comisión y a la Agencia un plan que garantice la transición ordenada, segura y eficiente de las actividades o sobre el abandono del Área de Asignación respectiva, en un plazo de quince días hábiles (Art. 23 RLH).

3. Contratos para la Exploración y extracción en México

Plan Quinquenal

El plan quinquenal es un documento independiente de los procedimientos de contratación, pero vinculado a éstos pues es un marco orientador.

- a. Durante el mes de junio del primer año de cada quinquenio, CNH propone a SENER el plan Quinquenal. Éste contiene: la planeación de las Áreas Contractuales a licitar durante un periodo de cinco años y las características generales de las Áreas Contractuales a licitar (Art. 26 RLH).
- b. SENER resuelve la aprobación del Plan Quinquenal dentro de los 60 días hábiles siguientes a su recepción y lo publicará en su página electrónica (Art. 26 RLH).
- c. El 3er trimestre de cada año, SENER evaluará la ejecución del Plan y realizará las adiciones o modificaciones que corresponda, con la asistencia técnica de CNH (Art. 27 RLH).
- d. SENER remite a la SHCP a más tardar el 30 de septiembre de cada año la información sobre las áreas contractuales que se licitarán el año siguiente (Art. 27 RLH).

Antes de la emisión de la convocatoria

- e. SENER, tomando en consideración el Plan Quinquenal, notificará a SHCP y a CNH la intención de convocar a un proceso de licitación para adjudicar un Área Contractual (Art. 33 RLH).
- f. SENER proporcionará a CNH la identificación del área contractual; términos y condiciones técnicas; lineamientos técnicos (Art. 35 RLH).
- g. SENER remite a SHCP y a CNH la propuesta de Modelo de Contratación que corresponderá al Área Contractual y la información soporte (Art. 36 RLH).

- h. SHCP y CNH emitirán su opinión sobre la propuesta de Modelo de Contratación en un plazo de 5 días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de la propuesta (Art. 36 RLH).
- i. Determinado el Modelo de Contratación, SENER cuenta con un plazo de 20 días hábiles para determinar los Términos y condiciones técnicas (Art 36 RLH).
- j. SENER solicita a SHCP que establezca las condiciones económicas relativas a los términos fiscales conforme a la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos (Art. 36 RLH).
- k. SE, a solicitud de SENER, emitirá su opinión respecto el porcentaje mínimo de contenido nacional, en un plazo de 10 días hábiles (Art. 36 RLH).
- l. Recibidas las condiciones económicas relativas a términos fiscales, SENER en un plazo de 20 días hábiles elaborará los Lineamientos Técnicos que se observarán en el proceso de licitación (Art. 36 RLH).
- m. SENER solicitará a COFECE opinión en materia de competencia económica respecto de los criterios de precalificación y el mecanismo de adjudicación (Art. 36 RLH).
- n. COFECE debe emitir la opinión en un plazo no mayor a 30 días a partir de la solicitud; en caso de no emitirse la opinión dentro del plazo establecido, éste se entenderá en sentido favorable (Art. 24 LH).
- o. Concluidos todos los pasos anteriores, SENER elaborará los documentos finales que enviará a CNH (contenidos en el inciso f) (Art. 36 RLH).

Durante la emisión de la convocatoria

- p. CNH emite las bases que se observarán en el procedimiento de licitación y adjudicación de los Contratos (Art. 31 LH).

- q. Realizar las licitaciones para la adjudicación de los Contratos para la Exploración y Extracción. Para la ejecución del proceso de contratación, la Comisión Nacional de Hidrocarburos será responsable de desarrollar, administrar y publicar la información técnica sobre las Áreas Contractuales sujetas a licitación (Art. 31 LH).
- r. CNH suscribe los Contratos para la Exploración y Extracción (Art. 31 LH).

Adjudicación del contrato y ejecución del mismo

- s. CNH administra y supervisa, en materia técnica, los Contratos (Art. 31 LH).
- t. CNH aprueba planes de Exploración o desarrollo para la Extracción, que maximicen la productividad del Área Contractual en el tiempo, así como sus modificaciones y supervisar el cumplimiento de los mismos. (Art. 31 LH).
- u. CNH aprueba los programas anuales de inversión y operación de los Contratos y aprueba la cesión del control corporativo y de gestión del Contrato o de las operaciones en el Área Contractual, de forma parcial o total (Art. 31 LH).
- v. SHCP participa en la administración y auditorías contables relativas a los términos fiscales de los Contratos para la Exploración y Extracción (Art. 30 LH).

Ahora bien, una vez que se identificaron las principales características de los procesos de contratación, la metodología utilizada en el estudio, para lograr analizar las mejores prácticas internacionales de transparencia en el sector, consistió en la selección de cinco casos (países) para estudio y documentación (en términos generales) de sus prácticas en materia de transparencia. Con ello, se generó una referencia de aprendizaje y una guía para estas prácticas, desde la parte proactiva que genere la Comisión.

En este orden de ideas, los casos seleccionados y estudiados fueron: Noruega, Reino Unido, Canadá, Estados Unidos y Brasil; el resultado del análisis pudo identificar las siguientes cuestiones relevantes:

- La mayoría de los países en estudio toman como base mínima para sus prácticas de transparencia el Estándar *EITI* y sobre éste amplían las prácticas en su legislación nacional o práctica de sus agencias reguladoras.
- En el caso de Canadá, que no aplica el Estándar *EITI*, se puede identificar que su legislación en la materia recoge los principios generales aplicados por dicho estándar, lo cual da una referencia básica de cómo se orientan las mejores prácticas internacionales en la materia.

Benchmark respecto a otros órganos nacionales

Como parte del análisis normativo se introdujo un análisis comparativo entre diversos órganos reguladores nacionales -entre los que se encuentra la Comisión Reguladora de Energía (CRE), la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)-, con el objeto de identificar algunos retos y áreas de oportunidad para la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) en el desarrollo e implementación de sus políticas y el cumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Si bien cada uno de estos órganos reguladores atiende a sectores diferenciados, con excepción de la COFECE que tiene un carácter multisectorial, la selección de los mismos parte de la premisa de que tienen en común que representan una actividad gubernamental dotada de cierta autonomía e independencia -de los órganos políticos y de los entes regulados- sobre la base de disciplinas o racionalidades técnicas especializadas, dirigida a modificar el comportamiento de los agentes económicos en aras del interés público. De hecho, el proceso evolutivo de cada uno de ellos converge en la intención de su fortalecimiento institucional a través de las llamadas “reformas estructurales”, llevadas a cabo por la presente Administración, para fomentar la inversión privada y mejorar los procesos de libre competencia y competencia económica.

De esta forma, comparten el objetivo de fomentar la eficiencia del mercado, a través de la inversión productiva y el crecimiento económico en aras del bienestar social y, con ello, en términos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, favorecer la

consecución de condiciones equitativas que permitan el disfrute más amplio de todo el catálogo de derechos humanos con jerarquía constitucional.⁶

En ese sentido, cada uno de los tres órganos reguladores objeto de este análisis presentan objetivos de transparencia comunes, entre los que cabe mencionar la atención a la demanda de información por parte de los usuarios y los sujetos regulados, a fin de reducir la incertidumbre y los costos de transacción que promuevan una mayor eficiencia productiva y en la asignación de los recursos propios del sector que corresponda. Así, la política de transparencia de los órganos reguladores aquí comprendidos, incide de manera directa en la competencia económica, la inversión productiva, la adecuada cobertura, confiabilidad y seguridad en el suministro, así como en la prestación de los bienes y servicios a precios competitivos.

No obstante, a pesar de las similitudes que presentan cada uno de los órganos reguladores, este análisis busca identificar aquellas condiciones heterogéneas entre los diversos órganos reguladores que pudieran tener una incidencia en las políticas de transparencia y en el derecho de acceso a la información pública por parte de la CNH. Para esos efectos, este sub-apartado se compone fundamentalmente de dos partes:

(a) La primera hace referencia a las características generales de cada órgano regulador, a fin de identificar sus diferencias y similitudes. Los criterios comparativos de análisis en cada órgano regulador comprenden sus antecedentes, objetivos, naturaleza jurídica o posición de autonomía, legislación especial aplicable y una selección de las atribuciones que comprenden la creación de derechos y obligaciones individualizados que presentan un efecto directo o inmediato en la asignación de los recursos o servicios públicos de los sectores correspondientes, con especial énfasis en el otorgamiento de concesiones, licencias, permisos y autorizaciones.

(b) La segunda comprende información obtenida de un estudio previo elaborado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, a petición del INAI, denominado “Diagnóstico Institucional de Sujetos Obligados ante la promulgación de la Ley

⁶ Cfr. Jurisprudencia P./J. 46/2015 (10ª.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 26, Tomo I, enero de 2016, p. 339.

General de Transparencia y Acceso a la Información Pública”.⁷ Cabe decir que este estudio se elaboró fundamentalmente con información obtenida a partir de cuestionarios en línea resueltos por los propios Sujetos Obligados, a partir del mes de diciembre de 2015 al mes de septiembre de 2016. Esta parte se compone de dos rubros. El primero de ellos, relativo al diseño institucional, comprende un comparativo de las características institucionales dedicadas a transparentar las funciones y atender las solicitudes de información en cada uno de los órganos reguladores. El segundo, referente a los procesos institucionales de transparencia, incluye un comparativo sobre el potencial de dichos órganos para el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia y acceso a la información pública. De tal forma que este apartado tiene por objeto contrastar los resultados que presenta la CNH frente a otros órganos reguladores a fin de estar en posibilidad de identificar algunos retos y oportunidades de mejora en sus políticas de transparencia, tanto institucional como sustantiva.

En general, estas dos vías de aproximación a las condiciones heterogéneas de los órganos reguladores no son excluyentes entre sí, toda vez que tanto el alcance de sus atribuciones y funciones primarias, su gobernanza externa, como las estructuras institucionales y los procesos de transparencia y acceso a la información pública, podrían incidir en la búsqueda de altos estándares en la materia.

⁷ Cfr. Cázares, Alejandra y Sebastián Garrido. 2017. *Transparencia. Diagnóstico Institucional Comisión Reguladora de Energía*, México: CIDE-INAI; *Transparencia. Diagnóstico Institucional Instituto Federal de Telecomunicaciones*, México: CIDE-INAI; *Transparencia. Diagnóstico Institucional Comisión Federal de Competencia Económica*, México: CIDE-INAI; *Transparencia. Diagnóstico Institucional Comisión Nacional de Hidrocarburos*, México: CIDE-INAI.

Características Generales

Categorías	CRE	IFT	COFECE	CNH	Comentarios
Antecedentes	<p>Creado en 1993 como órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.</p> <p>Tiene importantes modificaciones tanto institucionales como en el alcance de sus atribuciones en el marco de las llamadas reformas estructurales.</p>	<p>La COFETEL fue creada en 1996, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.</p> <p>Tiene importantes modificaciones tanto institucionales como en el alcance de sus atribuciones en el marco de las llamadas reformas estructurales.</p>	<p>La COFECE fue creada en 1992, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.</p> <p>Tiene importantes modificaciones tanto institucionales como en el alcance de sus atribuciones en el marco de las llamadas reformas estructurales.</p>	<p>Creada en 2008 como órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía.</p> <p>Tiene importantes modificaciones tanto institucionales como en el alcance de sus atribuciones en el marco de las llamadas reformas estructurales.</p>	<p>En el proceso evolutivo de cada uno de ellos se observa el impulso y fortalecimiento paulatino de cada uno de ellos, así como su vínculo con las llamadas “reformas estructurales” que pretenden fomentar la inversión privada y mejorar los procesos de libre competencia y competencia económica.</p>
Objeto	<p>Fomentar el desarrollo eficiente de la industria, promover la competencia en el sector energético, proteger los intereses de los usuarios, propiciar una adecuada cobertura nacional y atender la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la</p>	<p>El desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, a través del establecimiento de condiciones de competencia efectiva en dichos sectores (art. 7 LFTR).</p>	<p>Garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento de los mercados (art. 10 LFCE).</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover el conocimiento del subsuelo y la evaluación del potencial petrolero. 2. Incrementar la capacidad de respuesta, la eficiencia y la transparencia de las licitaciones de contratos para la 	<p>Todos comparten el objetivo de fomentar la eficiencia del mercado, a través de fomentar la inversión productiva y el crecimiento económico en aras del bienestar social.</p>

Categorías	CRE	IFT	COFECE	CNH	Comentarios
Objeto	prestación de servicios (art. 42 LORCME).			<p>exploración y extracción de hidrocarburos.</p> <p>3. Contar con un sistema robusto y transparente de administración de asignaciones y contratos.</p> <p>4. Contar con regulación eficiente, apegada a las mejores prácticas internacionales y verificar su cumplimiento.</p> <p>5. Apoyar la correcta selección de áreas, el manejo eficiente de las licitaciones, asignaciones y contratos y la evaluación eficiente de los planes de exploración y extracción para impulsar el incremento de la producción y las reservas.</p> <p>6. Consolidar a la institución con procesos eficientes, sistematizados y con una estructura</p>	

Categorías	CRE	IFT	COFECE	CNH	Comentarios
				organizacional definida (https://www.gob.mx/cnh/que-hacemos).	
Posición de autonomía	<p>Órgano regulador coordinado en materia energética.</p> <p>Centralizado, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica, operativa y de gestión. Puede disponer de los derechos y aprovechamientos por la prestación de sus servicios (art. 3 LORCME).</p>	<p>Órgano Constitucional Autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio (art. 7 LFTR).</p>	<p>Órgano Constitucional Autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio (art. 10 LFCE).</p>	<p>Órgano regulador coordinado en materia energética.</p> <p>Centralizado, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica, operativa y de gestión. Puede disponer de los derechos y aprovechamientos por la prestación de sus servicios (art. 3 LORCME).</p>	<p>En el caso de la CRE y la CNH, como órganos reguladores coordinados, se establece la creación del Consejo de Coordinación del Sector Energético, integrado por: el titular de la Secretaría de Energía, los Comisionados Presidentes de dichos Órganos Reguladores Coordinados, los Subsecretarios de la SENER, el Director General del Centro Nacional de Control del Gas Natural y el Director General del Centro Nacional de Control de Energía. Entre sus atribuciones se encuentra la de implementar sistemas de información compartida y de cooperación institucional.</p>

Categorías	CRE	IFT	COFECE	CNH	Comentarios
Sector	Energético	Telecomunicaciones Radiodifusión	Multisectorial. (Sólo se exceptúan los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión)	Energético	Con excepción del IFT, cuyo sector está específicamente diferenciado, existe una necesaria interacción entre los diversos órganos reguladores. En el caso de la CRE y la CNH deviene de su participación conjunta en el sub-sector de los hidrocarburos. En el caso de la COFECE, con un carácter multisectorial, tendrá participación en el sector energético para garantizar el cumplimiento de su objeto.
Sub-sector	Hidrocarburos Eléctrico			Hidrocarburos	
Legislación	<ol style="list-style-type: none"> 1. LORCME 2. Ley de Hidrocarburos 3. Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos 4. Ley de Petróleos Mexicanos 5. Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. 2. Ley Federal de Competencia Económica. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ley Federal de Competencia Económica. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. LORCME 2. Ley de Hidrocarburos 3. Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos 4. Ley de Petróleos Mexicanos 5. Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos 	<p>El IFT y la COFECE presentan una menor dispersión normativa para la comprensión de las atribuciones y los procedimientos que tienen encomendados los órganos reguladores.</p>

Categorías	CRE	IFT	COFECE	CNH	Comentarios
	6. Ley de Energía Geotérmica 7. Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo 8. Ley de la Industria Eléctrica.			6. Ley de Energía Geotérmica 7. Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo	
Atribuciones	1. En materia de hidrocarburos: <ul style="list-style-type: none"> La regulación y el otorgamiento de <u>permisos</u> para el almacenamiento, transporte, distribución, compresión, licuefacción, descompresión, regasificación, comercialización y expendio al público de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos. El sistema operador del transporte, almacenamiento y distribución está a cargo de CENEGAS Aprobar y regular la creación de sistemas integrados 	<ul style="list-style-type: none"> Otorgamiento de concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones , así como las resoluciones sobre su prórroga, modificación o terminación. <ul style="list-style-type: none"> Emitir autorizaciones para: (a) establecer y operar o explotar una comercializadora de servicios de telecomunicaciones , (b) instalar , operar o explotar estaciones terrenas para transmitir señales satelitales, (c) instalar equipos de 	<ul style="list-style-type: none"> Ordenar medidas para eliminar barreras a la competencia y libre concurrencia. Determinación del Mercado Relevante. Determinación de la existencia y regulación del acceso a los insumos esenciales. <ul style="list-style-type: none"> <u>Emitir autorizaciones para concentraciones.</u> Ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de agentes económicos. 	<ul style="list-style-type: none"> Regular y conceder permisos para la exploración geológica y geofísica <ul style="list-style-type: none"> Regular y supervisar la exploración y extracción de hidrocarburos de los puntos desde la producción hasta los sistemas de transporte y almacenamiento. Organizar las licitaciones para la adjudicación de los Contratos para la Explotación y Extracción . Será responsable de desarrollar, administrar y publicar la 	De conformidad con el alcance de sus atribuciones, los sectores correspondientes y la participación de otras autoridades en los procedimientos para el otorgamiento de concesiones, permisos, autorizaciones y licencias, según corresponda, podría establecerse la siguiente clasificación de gobernanza externa: <ul style="list-style-type: none"> Nivel Máximo: COFECE. Nivel Alto: IFT y CRE (sub-sector eléctrico).

Categorías	CRE	IFT	COFECE	CNH	Comentarios
Atribuciones	<p>(de transporte por ducto y de almacenamiento de gas natural, petrolíferos y petroquímicos).</p> <ul style="list-style-type: none"> La regulación de acceso a terceros a los ductos de transporte y almacenamiento de hidrocarburos y sus derivados. La regulación de las ventas de primera mano de dichos productos. <p>2. En materia de electricidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> La regulación y el otorgamiento de permisos para la generación de electricidad. Autorizaciones para la importación y exportación de energía eléctrica. 	<p>telecomunicaciones y medios de transmisión que crucen las fronteras del país, (d) explotar derechos de emisión y recepción de señales y bandas de frecuencia asociadas a sistemas satelitales extranjeros, y (e) utilizar temporalmente bandas del espectro para visitas diplomáticas.</p> <ul style="list-style-type: none"> Facultades en materia de competencia económica en telecomunicaciones y radiodifusión (mismas que se establecen para COFECE) 	<ul style="list-style-type: none"> Investigación y procedimiento seguido en forma de juicio por prácticas monopólicas o concentraciones ilícitas. Emitir opinión o autorización para el otorgamiento de licencias, concesiones, permisos, cesiones, venta de acciones de empresas concesionarias o permisionarias u otras cuestiones análogas. 	<p>información técnica sobre las Áreas Contractuales sujetas a la licitación.</p> <ul style="list-style-type: none"> Administrar, en materia técnica, los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos. <ul style="list-style-type: none"> En las asignaciones que otorgue la SENER para la realización de la Exploración y Extracción de Hidrocarburos a Petróleos Mexicanos u otra empresa productiva del Estado, corresponde a la CNH: apoyar técnicamente a la SENER, administrar técnicamente la asignación y 	<ul style="list-style-type: none"> Nivel Moderado: CRE (sub-sector hidrocarburos) y CNH. <p>Cabe decir que el término gobernanza externa que se adopta para efectos de este estudio consiste en las “funciones, relaciones y distribución de facultades y responsabilidades con otras partes interesadas, gubernamentales y no gubernamentales”⁹</p>

⁹ OCDE. 2017. *La gobernanza de los reguladores. Impulsando el desempeño de los órganos reguladores en materia energética de México*, p. 3. Disponible en: https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/Reguladores%20Energia%20Mexico_Res%20Ejecutivo_%20web.pdf (fecha de consulta: 29 de septiembre de 2017).

Categorías	CRE	IFT	COFECE	CNH	Comentarios
Atribuciones	<ul style="list-style-type: none"> • La determinación de las tarifas de porteo para su transmisión y distribución⁸. • La operación del sistema y del mercado está a cargo de CENACE. 	<ul style="list-style-type: none"> • Llevar y mantener actualizado el Registro Público de Telecomunicaciones, mismo que comprende: (a) el Registro Público de Concesiones y (b) el Sistema Nacional de Información de Infraestructura. 		<p>aprobar los planes de Exploración y de desarrollo para la Extracción, así como sus modificaciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prestar asesoría técnica a la SENER. <ul style="list-style-type: none"> • El acopio, resguardo, uso, administración y actualización, así como la publicación de la información geológica, geofísica, petrofísica, petroquímica y, en general, de aquella que se haya obtenido de las actividades de Exploración y Extracción, a través del Centro Nacional 	

⁸ “La Secretaría de Hacienda y Crédito Público [conserva]... las facultades de fijar las tarifas finales de los usuarios de servicio básico, mientras que la CRE [regula]... las tarifas de transmisión y distribución” *Reforma Energética. Resumen Ejecutivo*, elaborado por el Gobierno Federal. Disponible en:

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/164370/Resumen de la explicacion de la Reforma Energetica11_1 .pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/164370/Resumen_de_la_explicacion_de_la_Reforma_Energetica11_1.pdf) (fecha de consulta: 26 de agosto de 2017).

Categorías	CRE	IFT	COFECE	CNH	Comentarios
				de Información de Hidrocarburos.	
Gobernanza externa para el ejercicio de sus atribuciones	Secretaría de Energía Secretaría de Hacienda y Crédito Público Fondo Mexicano del Petróleo Petróleos Mexicanos Comisión Nacional de Hidrocarburos Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente SEMARNAT CENEGAS CENACE COFECE	Secretaría de Comunicaciones y Transportes Secretaría de Hacienda y Crédito Público PROFECO		Secretaría de Energía Secretaría de Hacienda y Crédito Público Fondo Mexicano del Petróleo Petróleos Mexicanos Comisión Reguladora de Energía Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente SEMARNAT COFECE	

Comparativo de diseño institucional y procesos organizacionales en materia de transparencia

1. Diseño institucional

1.1 Unidad de Transparencia

a) Datos básicos

	CRE	IFT	COFECE	CNH
Existe UT	Creada en 2002	Creada en 2000	Creada en 2000	Creada en 2009
Personal asignado a la UT (distinto al titular)	Cifra variable	4	0	1
Contó la UT con plan de trabajo para 2016	No tiene	No tiene	No tiene	Sí
Indicador de institucionalización	0	0.25	0.5	0.5
El Titular es el encargado de las tareas sustantivas y cotidianas de la UT	No	No	No	No

b) Nombramiento o cargo del actual titular y/o responsable de las tareas sustantivas y cotidianas de la Unidad de Transparencia, régimen de contratación, escolaridad, experiencia y jornada laboral

	CRE	IFT	COFECE	CNH
Titular	Coordinador General de Administración	Coordinador General de Vinculación Institucional y Titular de la UT	Secretario Técnico	Secretaría Ejecutiva

	CRE	IFT	COFECE	CNH
Régimen de contratación del titular	Confianza	Confianza	Confianza	Confianza
Margen salarial del titular	No sabe	173436.2 pesos	204569 pesos	155483 pesos
Escolaridad del titular	Maestría	Licenciatura	Licenciatura	Maestría
Área de estudios del titular	Administración Pública	Derecho	Derecho	MBA
Experiencia en el sector público del titular	180 meses	108 meses	No sabe	144 meses
Experiencia en la Institución del titular	36 meses	27 meses	No sabe	93 meses
Experiencia del titular en tareas sustantivas y cotidianas de la UT	0	27 meses	5 meses	93 meses
Jornada laboral que dedica el titular a las actividades de la UT	No sabe	35 meses	35 meses	10 meses
Responsable	Jefe del Departamento de Acceso a la Información	Coordinadora de Transparencia, Acceso a la Información y Gobierno Abierto	Subdirector de Oficialía de Partes	Director de Asuntos Transversales
Régimen de contratación del responsable	Confianza	Confianza	Confianza	Confianza
Margen salarial del responsable	S/N	113588 pesos	42586 pesos	47973 pesos

	CRE	IFT	COFECE	CNH
Escolaridad del responsable	Licenciatura	Licenciatura	Licenciatura	Maestría
Área de estudios del responsable	No aplica	Derecho	Comercio Internacional	Maestría en Administración Pública y Políticas Públicas
Experiencia en el sector público del responsable	101 meses	156 meses	48 meses	105 meses
Experiencia en la Institución del responsable	39 meses	25 meses	48 meses	90 meses
Experiencia del responsable en tareas sustantivas y cotidianas de la UT	55.1 meses	25 meses	48 meses	75 meses
Jornada laboral que dedica el responsable a las actividades de la UT	90 meses	100 meses	50 meses	65 meses

1.2 Comité de Transparencia

a) Adopción de resoluciones

	CRE	IFT	COFECE	CNH
Número de integrantes	3 miembros	3 miembros	3 miembros	5 miembros
Método para la determinación de resoluciones	Siempre votación	Siempre votación	Siempre votación	Siempre votación
Indicador de cumplimiento en la determinación de resoluciones	1	1	1	1
Sesiones del CT	Sesiones periódicas	Sesiones periódicas	Sesiones periódicas	Sesiones periódicas
Total de sesiones en 2015	13	26	14	5
Periodicidad de las sesiones	Semestral	Semanal o menos	Mensual	Quincenal

b) Actividades

	CRE	IFT	COFECE	CNH
Participa, en general, en el proceso respuesta a solicitudes de información	Siempre	Siempre	Siempre	Siempre
Participa en la determinación de prórroga de respuesta a	Siempre	Siempre	Siempre	Siempre

	CRE	IFT	COFECE	CNH
solicitudes de información				
Participa en la determinación de la declaración de inexistencia de la información en la respuesta a solicitudes de información	Siempre	Siempre	Siempre	A veces
Participa en la determinación de la declaración de incompetencia en respuesta a solicitudes de información	Nunca	Nunca	Nunca	Nunca
Participa de alguna otra forma en el proceso de respuesta a una solicitud de información	Sí (Reserva de información)	Sí (emitir criterios, revisar cuestiones de capacitación)	Sí (entrega de información, negativa por ser reservada o confidencial)	No
Vigila las actividades de la UT	No	Sí	No	No
Puede ordenar la generación de información	No	Sí	No	No

1.3 Enlaces administrativos (u homólogos)

	CRE	IFT	COFECE	CNH
Existen criterios para designar enlaces administrativos	No aplica	Sí	Sí	No
Existen enlaces administrativos permanentes	No aplica	Sí	Sí	Sí
Existe un directorio de enlaces administrativos	No aplica	Sí	Sí	Sí

2. Procesos institucionales de transparencia

2.1 Sobre inexistencia y generación de información

	CRE	IFT	COFECE	CNH
Existe un procedimiento para establecer la inexistencia de alguna información solicitada	Sí, pero es informal	Sí, y es formal	Sí, pero es informal	Sí, y es formal
Existe autoridad para ordenar a las áreas competentes generar información relativa a sus atribuciones	No	Sí	No	No

2.2 Sobre clasificación de información

	CRE	IFT	COFECE	CNH
Indicador de clasificación de la información	0.82	1	0.73	1
Existe un procedimiento para hacer pública la información clasificada cuando se extinguen las causas que dieron origen a su clasificación	No	No	No	Otro
Cantidad total de expedientes registrados en el (los) índice(s) de expedientes reservados elaborado(s) por las áreas de la institución durante el año 2015	124	736	112	2

2.3 Solicitudes de información

	CRE	IFT	COFECE	CNH
El SO tiene un procedimiento particular para recibir y dar trámite a las solicitudes de información	No	Sí	Sí	No

2.4 Características del sistema de seguimiento y control para el trámite de solicitudes de información

	CRE	IFT	COFECE	CNH
Mantiene un control en hojas de cálculo o similares dentro de la UT	No	No	Sí	Sí
Cuenta con un sistema de alerta automatizado	No	No	No	No
Otro	No	Sí	No	No
No cuenta con algún tipo de sistema	Sí	No	No	No

2.5 Acciones de los sujetos obligados para facilitar el acceso a la información de la ciudadanía

	CRE	IFT	COFECE	CNH
Publica información en lenguas indígenas	No	No	No	No
Pone a disposición del público equipo de cómputo	Sí	No	Sí	Sí
Cuenta con acceso telefónico para atender demandas de transparencia	Sí	No	No	No
Pone a disposición del público intérprete de lenguas	No	No	No	No

	CRE	IFT	COFECE	CNH
Pone a disposición del público asistencia a personas con debilidad visual o alguna discapacidad	No	Sí	No	No

2.6 Transparencia proactiva

	CRE	IFT	COFECE	CNH
La institución realizó acciones en materia de transparencia proactiva durante 2015	No aplica	Sí	Sí	Sí
La institución cuenta con un proceso o metodología para identificar la información más solicitada por el público	No aplica	No	No	Sí
Diseño, implementación y evaluación de una política de transparencia proactiva	No aplica	No	No	No

	CRE	IFT	COFECE	CNH
Identificación de necesidades de información de la población	No aplica	No	No	Sí
Implementación de procedimientos para identificar información útil para la población	No aplica	No	No	No
Procedimientos para sistematizar y publicar la información útil	No aplica	Sí	Sí	No
Estrategia de difusión de la información	No aplica	Sí	No	Sí
Promoción de la construcción de conocimiento útil	No aplica	No	No	No
Evaluación de impacto de los efectos generados por la publicación, difusión de la información y/o el conocimiento	No aplica	No	No	Sí

2.7 Gestión documental

	CRE	IFT	COFECE	CNH
Indicador mínimo de gestión documental	0.5	0.75	0.5	0.75

Como se observa de los criterios comparativos comprendidos en el apartado correspondiente a las “Características Generales”, los órganos reguladores presentan importantes diferencias por lo que se refiere a sus atribuciones y mecanismos de gobernanza externa (esto es, la participación de otros actores gubernamentales para el desarrollo de aquellos procedimientos que tienen un efecto directo o inmediato en la explotación y el aprovechamiento de los recursos por parte de la iniciativa privada). Dadas sus atribuciones, mientras que en algunos casos, los procedimientos se encuentran unificados y controlados por un mismo órgano regulador (donde el nivel más alto de concentración podría situarse en el caso de la COFECE y, en cierta medida, el IFT¹⁰ y la CRE en el sub-sector eléctrico), en otros (como es el caso de la CNH), el carácter completo e integral de los procedimientos depende del ejercicio de atribuciones de distintos órganos del Estado. Estas diferencias podrían incidir en la construcción de políticas institucionales de transparencia que pretendan atender la demanda y puesta a disposición de información útil para la toma de decisiones y la certidumbre en los procesos. La dispersión de la información en distintos órganos e instituciones conlleva importantes costos de transacción que, a su vez, se traducen en problemas de información asimétrica y posibles barreras a la competencia.

En ese sentido, resulta altamente recomendable fortalecer los mecanismos de colaboración y cooperación entre los distintos órganos y autoridades del sub-sector de los hidrocarburos, que permitan de manera efectiva la implementación de sistemas de información pública compartida que permita un seguimiento unificado de los procesos y, con ello, disminuyan los costos de transacción de los agentes económicos.

Por lo que hace al apartado correspondiente al diseño institucional y procesos organizacionales en materia de transparencia, cabe destacar que, en términos generales, no se observa una posición de desventaja de la CNH frente a los demás órganos reguladores. No obstante, a partir de los datos que se derivan del “Diagnóstico Institucional de Sujetos Obligados ante la Promulgación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública”¹¹ se observa que

¹⁰ Este análisis no comprende las atribuciones del IFT relacionadas con los contenidos audiovisuales, en los cuales existe una acusada participación y colaboración de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal es fundamental, en términos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

¹¹ Cfr. Cázares, Alejandra y Sebastián Garrido. 2017. *Transparencia. Diagnóstico Institucional Comisión Reguladora de Energía*, México: CIDE-INAI; *Transparencia. Diagnóstico Institucional*

existen algunas áreas de mejora para la CNH. De hecho, en el apartado relativo al diseño institucional sólo podría observarse la carencia de criterios para la designación de enlaces administrativos (u homólogos).

De ahí que las áreas de oportunidad para la CNH se presenten de manera más acusada por lo que hace a las acciones dirigidas a la inclusión de la población en situación de vulnerabilidad y en las medidas que adopte para favorecer la transparencia proactiva, tales como la implementación de procedimientos para identificar información útil para la población y los procedimientos para sistematizar y publicar dicha información útil de manera estandarizada y, de acuerdo con los problemas identificados en materia de gobernanza externa, en colaboración con las demás autoridades del sector.

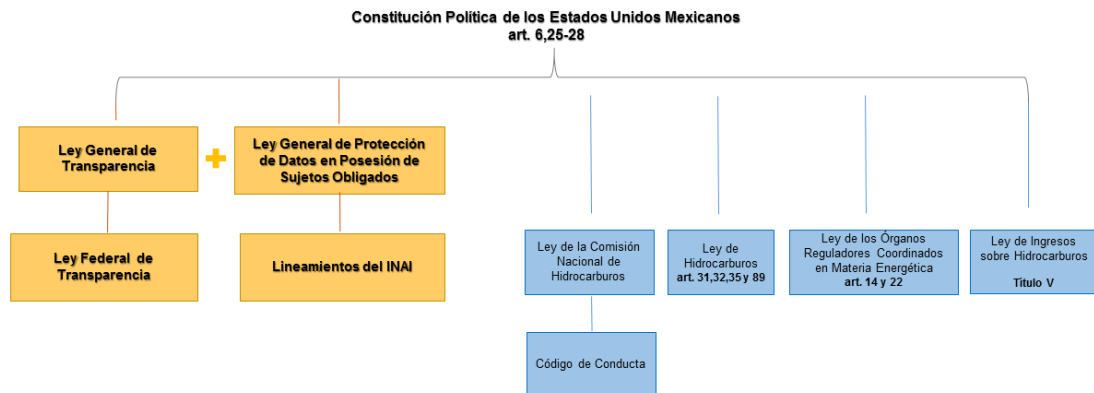
Marco normativo

El sistema normativo de transparencia que es competencia directa de la CNH está conformado por dos tipos de leyes aquellas que regulan de forma general las obligaciones de transparencia y el derecho de acceso a la información pública por un lado y por el otro las disposiciones sobre transparencia y publicidad de información contenidas en la regulación específica de la CNH. Como muestra el siguiente esquema:

Esquema 1. Normatividad de transparencia y acceso a la información por nivel jerárquico de la CNH

Instituto Federal de Telecomunicaciones, México: CIDE-INAI; Transparencia. Diagnóstico Institucional Comisión Federal de Competencia Económica, México: CIDE-INAI; Transparencia. Diagnóstico Institucional Comisión Nacional de Hidrocarburos, México: CIDE-INAI.

Sistema Normativo de Transparencia de la Comisión Nacional de Hidrocarburos



*Elaboración Propia

Sin embargo, este sistema resulta parcial si se busca conocer el desempeño y resultados de todas las autoridades involucradas en el subsector de hidrocarburos en temas como las contrataciones o las asignaciones pues la CNH en realidad es uno de los actores del subsector el cual involucra a las siguientes autoridades:

- Secretaría de Energía (SENER).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
- Fondo Mexicano del Petróleo (FMP).
- Petróleos Mexicanos (PEMEX).
- Comisión Reguladora de la Energía (CRE).
- Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente (ASEA).

Así el sistema normativo de transparencia del subsector hidrocarburos tiene su base en la Constitución en los artículos 6°, 25, 27 y 28 y de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) además de la regulación a nivel federal tanto en materia de transparencia como la especializada en el sector que contiene normas adicionales respecto de la publicación de la información. De modo que el sistema se compone de normas establecidas en la Constitución y las leyes siguientes:

1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)*
2. *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP)*
3. *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP)*

4. *Ley de Hidrocarburos (LH)*
5. *Ley de Órganos Reguladores Coordinados (LORC)*
6. *Ley de La Comisión Nacional de Hidrocarburos (LCNH)*
7. *Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (LFMPED)*
8. *Ley de La Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (LASEA)*
9. *Ley de Petróleos Mexicanos (LPM)*
10. *Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos*
11. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)*
12. *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*
13. *Ley General de Contabilidad Gubernamental*

Los artículos específicos en materia de transparencia de cada uno de estas leyes se detallan en el (Anexo 1 Sistema normativo de transparencia del sector hidrocarburos). De su análisis se desprende que el sistema normativo de transparencia relativo al subsector de hidrocarburos se conforma por normas que se encuentran dispersas en al menos 13 leyes tanto generales como federales. Si bien el artículo 2 transitorio de la LGTAIP señala que quedan derogadas cualquier norma que contradiga a sus disposiciones lo cierto es que estricto sentido las leyes especializadas del sector no se contradicen con la legislación de transparencia de modo que no es claro que no sean vigentes. Ello muestra una dispersión importante de normatividad, responsables, competencias y una diversidad de procedimientos que dificulta la implementación de las mismas. Si bien muchas de las disposiciones son reiterativas poseen diferencia de matices o en el uso de la terminología lo que dificulta el cumplimiento de las mismas. Ello provoca además que la información pública de oficio se encuentre dispersa en una multiplicada de sitios de diferentes autoridades haciendo su consulta complicada.

De acuerdo con esta normatividad toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de CNH es pública y accesible a cualquier persona y sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos dispuestos por la ley correspondiente.¹² Esto sugiere que por regla general, toda la información requerida por estándares internacionales debería poderse

¹² Artículo 4 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y artículo 3 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

transparentar, siempre y cuando su publicidad no comprometa el interés público y la seguridad nacional o bien implique la divulgación de datos personales conforme a la legislación aplicable¹³ (el anexo 2 presenta el detalle de la normatividad aplicable para cumplir con el estándar del EITI).

Por otro lado, resulta importante tomar en cuenta las limitaciones legales a la divulgación de la información en aras de garantizar la protección de los datos personales. Al respecto es necesario apuntar que los datos personales se clasifican dentro de la denominada información confidencial que es aquella información que contiene datos concernientes a una persona física identificada o identificable.¹⁴ Se considera información confidencial los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a personas, sujetos de derecho internacional cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos y aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales.¹⁵ La información confidencial constituye un límite legal al acceso a la información con el objetivo de proteger la intimidad de las personas, por ello es importante que la CNH cuente con criterios claros respecto al tratamiento de esta información así como a la elaboración de versiones públicas cuando fuera procedente. La entrada de México al EITI presenta retos en esta materia pues algunos rubros solicitados podrían ser considerados bajo la legislación mexicana información confidencial (ver anexo 2).

¹³ Artículo 100 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 3 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

¹⁴ Artículo 4 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y artículo 3 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

¹⁵ Artículo 3, fracción IX de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

Diagnóstico de procesos de transparencia

Análisis de los procesos institucionales de transparencia: resolución a solicitudes de información

Respecto del desempeño general de la CNH en relación con las solicitudes de acceso a la información resulta importante destacar que, si bien las solicitudes individuales de acceso a la información son importantes, pues cada una de ellas supone un derecho integral a acceder a la información, la información generada por la acumulación de estas solicitudes brinda a la CNH la oportunidad de:

- i. contar con indicadores que generen alarmas,
- ii. identificar zonas de riesgo en cuanto al funcionamiento del área, y
- iii. generar rubros de transparencia proactiva.

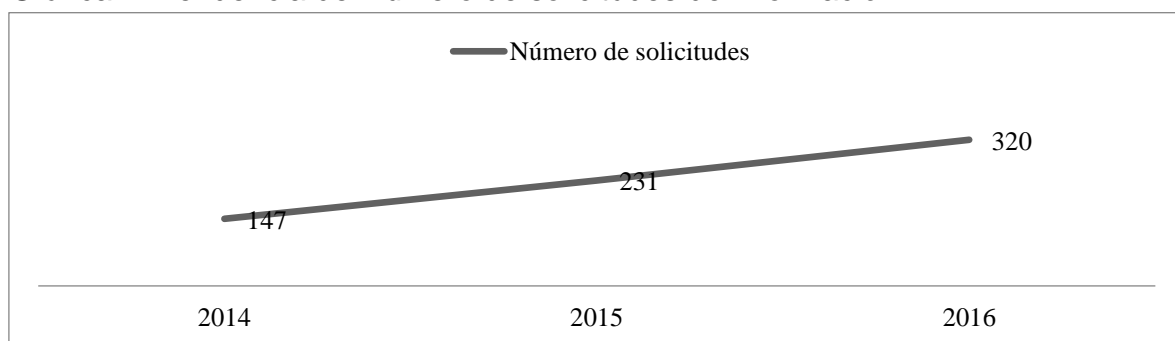
De ahí la importancia de desarrollar estadística que permita identificar no solamente la demanda de información (número de solicitudes) sino también la oferta de la CNH (respuestas), tiempos de respuesta y solidez de la misma. De acuerdo con el proceso de solicitud de información se identifican 5 indicadores que pueden mostrar el desempeño del área: número de solicitudes, tipo de solicitudes, tiempos de respuesta, tipo de respuesta y solidez de la misma (este indicador se refiere a la permanencia de la decisión original después de ser sometida a los recursos legales correspondientes). Como resultado del análisis de la información brindada por la CNH se desprende que las únicas variables que cuentan con estadística son las referidas a: número de solicitudes, respuestas con clasificación de información y recursos interpuestos. La Tabla 1 muestra esta información.

Tabla 1. Número de solicitudes, recursos y resoluciones a recursos 2014-2017

	2014	2015	2016	2017
Número de solicitudes ¹⁶	147	231	320	226
Respuestas con clasificación de información	9 (6%)	21 (9%)	53 (17%)	49 (22%)
Recursos interpuestos	5 (3%)	8 (3%)	13 (4%)	4 (2%)

De acuerdo con esta información la tendencia del número de solicitudes es creciente. Tan sólo de 2014 a 2015 creció en más de 50% la demanda de información a través de solicitudes de información. La gráfica 1 muestra esta tendencia.

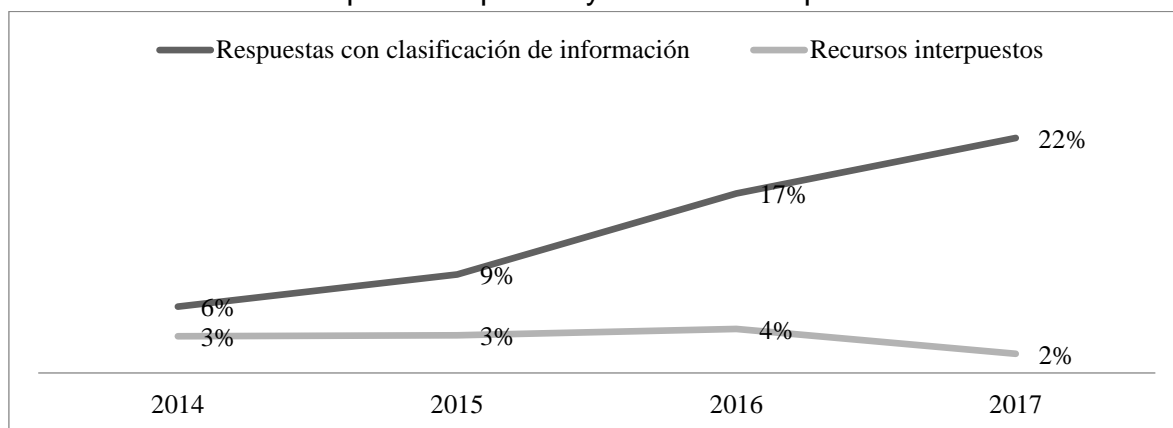
Gráfica 1. Tendencia del número de solicitudes de información



¹⁶ Resulta importante apuntar que se identifican discrepancias en cuanto a los números totales de solicitudes de información. En archivo Excel titulado “Estadística solicitudes” se señalan 154 solicitudes en 2014, mientras que en archivo Word titulado “Estadísticas Transparencia CNH” se señalan 147 solicitudes en 2014. Toda vez que el segundo archivo contaba con información respecto del resto de los periodos se optó por realizar el análisis con base en esta información.

En cuanto al tipo de respuesta y recursos interpuestos en contra de estas respuestas se observa lo siguiente. El porcentaje de negativa de información debido a algún tipo de clasificación es bajo, pero con tendencia a incrementar a través de los años. Mientras que en 2014 únicamente se clasificaban el 6% de la información solicitada, en tan sólo el primer semestre de 2017 se clasificó el 22%. En cuanto a los recursos interpuestos en contra de las respuestas emitidas por la CNH se observa que el número es bajo y estable (aproximadamente 3% de las respuestas emitidas por la CNH son impugnadas). La gráfica 2 muestra estas tendencias.

Gráfica 2. Tendencias tipo de respuesta y recursos interpuestos



La información estadística arriba analizada sugiere que el desempeño de la CNH en cuanto al tipo de respuesta y solidez es bueno. El bajo porcentaje de impugnación de las respuestas de la CNH indica que en su mayor parte los usuarios del sistema no tienen la necesidad de inconformarse respecto de las respuestas recibidas. En este sentido resulta importante mantener las buenas prácticas de la unidad de transparencia de la CNH.

Buenas prácticas de la Unidad de Transparencia

Problemática	Buena Práctica
Actualización de índice de información reservada	Cada seis meses la Unidad lleva a cabo una revisión para determinar si existe información que debe ser desclasificada y lo hace del conocimiento del área responsable vía correo electrónico.

Problemática	Buena Práctica
Protección de datos personales	La Unidad de Transparencia cuenta con procedimientos para identificar la existencia de datos personales y prevenir sobre su resguardo.
Información de otras dependencias del sub sector hidrocarburos	Es frecuente que la información solicitada no sea competencia de la CNH, la Unidad ha desarrollado formatos para orientar a los solicitantes sobre la ubicación de esa información o los sujetos obligados que deben proporcionárselas.
Capacitación a todo el personal del CNH	Los integrantes de la Unidad de Transparencia se capacitaron en el INAI en relación con la LGTAIP e implementó al interior de la CNH una serie de cursos sobre transparencia atendiendo las problemáticas particulares de la institución.
Cumplimiento de obligaciones de transparencia de la LGTAIP	Sensibilización del personal. Existen enlaces en cada una de las unidades administrativas responsables del cumplimiento de las obligaciones de transparencia
Responsable de la Información en la Plataforma Nacional de Transparencia	A partir de la emisión de la LGTAIP los enlaces de cada unidad administrativa son los responsables de cargar la información de su competencia que corresponde con las obligaciones de la LGTAIP y LFTAIP
Tiempos de respuesta	La Unidad de Transparencia emitió criterios sobre responsables y tiempos de emisión de solicitudes. Resultan claros y adecuados habría que continuar aplicándolos.
IPO compleja	Hay solicitud de acceso a la información que se refiera IPO pero que suelen requerir cierta explicación de los documentos publicados y la Unidad manda un correo dando esta información adicional. Esta práctica se ha complicado con la Plataforma Nacional de Transparencia porque cuando envías enlaces no es posible agregar texto.

Problemática	Buena Práctica
Obligaciones de transparencia derivadas del Sistema Nacional Anticorrupción	Se han hecho públicas las declaraciones de intereses de todos sus altos mandos. Ya se utiliza la plataforma de comisiones abiertas del INAI para la publicación de comisiones y viáticos.
Atención de demanda de información de la sociedad civil	Cuenta con un grupo de trabajo con organizaciones de la sociedad civil, periodistas y representantes del sector para dialogar respecto de sus necesidades de información y buscar cómo implementar buenas prácticas.

A pesar de que son muy pocas las respuestas recurridas, de las 924 solicitudes presentadas entre 2014-2017 sólo 12 fueron impugnadas, contar con indicadores que midan los resultados de estos recursos también brinda información relevante para mejorar el desempeño tanto de la unidad de transparencia como de los enlaces de ahí que sería valioso contar con información estadística respecto a: la unidad responsable de la respuesta recurrida, la causa del recurso y el sentido de la resolución.

Análisis del portal institucional de transparencia

El objetivo de este reporte es analizar el cumplimiento de la Comisión Nacional de Hidrocarburos de las obligaciones de transparencia que establece la LGTAIP a fin de identificar áreas potenciales de mejora a partir de las características de la demanda de información que enfrenta. Para este análisis, se parte de la idea de que toda organización cuenta con una *política institucional de transparencia* la cual alude a los procesos de creación y gestión de información, criterios de clasificación de la información, procedimientos de acceso a la información, y procesos de difusión de la misma. Por ello, aunque una política institucional de transparencia se estructura a partir del derecho de acceso a la información, responde a características específicas de la institución vinculadas a su mandato, capacidades institucionales y público objetivo. El objetivo último es tener una política institucional de transparencia sustantiva donde la apertura de la información es proactiva y la información difundida se concentra en aspectos sustantivos del mandato de la organización.

Características de la demanda de información de la CNH

A partir de entrevistas realizadas entre agosto y octubre del 2017 a académicos, prensa, miembros de la sociedad civil organizada, así como miembros de la industria se identificó que la CNH debe responder a cuatro grupos que demandan información específica. Primero, hay una *demanda de información técnica* (principalmente académicos y miembros de la industria extractiva) que se concentra en el acceso a las decisiones que afectan el mercado, información técnica sobre aspectos geológicos, geofísicos y sísmicos. Segundo, hay una *demanda de información socialmente relevante* encabezada por organizaciones de la sociedad civil donde los aspectos de interés trascienden las políticas regulatorias en lo que concierne al impacto en el mercado y se extienden a temas como impacto ambiental y ecológico de las decisiones de exploración y explotación; políticas, acciones y/o estrategias de mitigación de impacto social en las áreas afectadas por las decisiones de exploración y extracción; mecanismos de control de la corrupción y resolución de conflictos de interés; así como la distribución de los beneficios de las actividades de exploración y extracción. Tercero, hay una *demanda de información elaborada* protagonizada por la prensa especializada que busca información oportuna sobre las decisiones de la CNH y que además requiere una explicación institucional sobre las implicaciones de las decisiones institucionales y su vinculación con otras áreas de la política energética nacional. Finalmente, la CNH enfrenta una *demanda de información general* conformada por el público en general no especializado en el tema que no tiene objetivos precisos, pero que representa un sector estratégico en cuanto a legitimidad institucional.

La combinación de estas cuatro esferas de demanda de información obliga a la CNH a evaluar su estrategia de transparencia institucional. Al momento, se tiene una sola estrategia que difunde información técnica para un usuario especializado. Situación que no responde a tres esferas de grupos interesados. La siguiente tabla resume las características de los cuatro tipos dependiendo del objetivo y nivel de especificidad en la información que demandan; del nivel de especificidad de la información que requieren y del control de la CNH sobre esta información, así como el instrumento usual de acceso al que acuden los principales usuarios (el cual no refiere a solicitudes de acceso a la información o al SIPOT)

Demanda de información de la CNH

Tipo de demanda	Grupos sociales	Objetivo	Nivel de especificidad de la información	Control de CNH sobre demanda de información	Principal herramienta de acceso
Demanda de información técnica	Sector privado y academia	Decisiones de inversión y mercado	Altamente técnico	Amplio	Portal institucional
Demanda de información socialmente relevante	Organizaciones de la sociedad civil	Vigilancia, control y seguimiento en las decisiones gubernamentales relativas a la exploración y extracción de recursos naturales	Relativamente técnico	Bajo	Portal institucional

Tipo de demanda	Grupos sociales	Objetivo	Nivel de especificidad de la información	Control de CNH sobre demanda de información	Principal herramienta de acceso
Demanda de información elaborada	Prensa	Información al público en general	Relativamente técnico	Amplio	Portal institucional
Demanda de información general	Público en general	Difuso	Bajo	Variable	Sin dato

De las entrevistas se destacan los siguientes puntos:

- Los grupos que demandan información altamente técnica aprueban la labor de la CNH en la organización y difusión de información relevante para sus actividades.
- Sector privado considera que la actuación de la CNH en garantizar la transparencia en los procesos de contrataciones ha sido notable (incluso en perspectiva comparada) y ha generado un ambiente de confianza entre los potenciales inversionistas. Sin embargo, existen dos preocupaciones: primero, incertidumbre sobre los criterios de difusión de información que se considera delicada (dirección de subsidiarias o detalles de contratistas) y, segundo, disparidad en transparencia entre los procesos de contratación y los procesos de asignación. Esta situación se considera potencialmente perjudicial en el largo plazo, dado que Petróleos Mexicanos (PEMEX) constituye un actor adicional en el mercado al que se debería dar un trato equivalente en términos de la publicidad de decisiones, condiciones y seguimiento.
- Organizaciones de la sociedad civil demandan transparencia en los procesos y no necesariamente transparencia institucional. Organizaciones de la sociedad civil reconocen el esfuerzo de la CNH para ampliar sus estrategias de difusión de información, acercamiento con grupos interesados de la sociedad, así como para consolidar un margen de transparencia en las llamadas rondas. Sin embargo, consideran que existe opacidad en la difusión de detalles específicos de los procesos de contratación o elementos de estos procesos.
- Para la prensa es necesario generar mecanismos adicionales de comunicación a fin de tener acceso a información oportuna sobre las decisiones técnicas y sus implicaciones.
- Ninguno de los grupos entrevistados reconoció usar las herramientas de acceso a la información que establece la LGTAIP (solicitudes de información y plataforma nacional de transparencia). Identifican como principal punto de acceso a la información la página electrónica institucional, aunque algunos sectores opinan que ésta es compleja (prensa) o insuficiente (organizaciones de la sociedad civil).

Un punto central en cuanto a la demanda de información de la CNH es que se reconoce a la CNH como el principal órgano técnico de orientación para la toma de decisiones de mercado en el sector. La reforma energética convirtió a la CNH en un punto focal de información sobre las decisiones y desempeño del gobierno, por esto

resulta fundamental que la CNH desarrolle una política de transparencia institucional basada en evidencia (a fin de dar seguimiento a las estrategias y acciones) y en estrategias diferenciadas de difusión de información de acuerdo a la demanda. Para la CNH, la transparencia institucional debe ser asumida como una herramienta de legitimidad ante el público en general. En este sentido la CNH se encuentra frente a una ventana de oportunidad por la fase en la que se encuentran los contratos y debido a la coyuntura política.

Situación de la oferta de información de la CNH

Para el análisis de la oferta institucional de información se evaluó el cumplimiento de las obligaciones de transparencia establecidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información a partir de los medios de acceso (el sistema de información de portales de transparencia, SIPOT); sin embargo, por las características de la demanda de información, se incluyó una evaluación del portal institucional al ser éste el principal punto de acceso para los interesados en las actividades de la institución.

En la evaluación del portal institucional se consideraron tres criterios: presentación, usabilidad e interacción. El resultado fue un valor promedio de 0.78 (en una escala de 0 a 1), siendo la categoría de presentación la más baja con 0.69. El análisis detectó que la categoría más relevante por atender es “arquitectura de Información”. Se concluyó que la página de la CNH cumple con los criterios establecidos en el decreto que crea la ventanilla única gob.mx, pero esto implica un sesgo riesgo de dispersión. Puede considerarse una página amigable, pero sólo para el público especializado en el tema y compleja para los demás ante la ausencia de contenidos explicativos o mapas de sitio.

En cuanto al análisis del cumplimiento de las obligaciones de transparencia establecidas en la LGTAIP se empleó una metodología que permitiera identificar la existencia y disponibilidad de la información correspondiente a cada fracción de la legislación, pero que, al mismo tiempo, distinguiera los problemas de acceso acreditables a la operación y funcionamiento del Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT). Así, se verificó la disponibilidad y el acceso a información correspondiente a 96 puntos de análisis (que son los que despliega el SIPOT) en la presentación de las obligaciones de transparencia generales y específicas establecidas en los artículos 70 y 71 de la LGTAIP.

La unidad de análisis de este ejercicio fueron los registros contenidos en los 96 puntos mencionados y para contar con un amplio universo de estudio, se analizaron veinte registros por punto de análisis de acuerdo con el siguiente criterio: cuando el SIPOT indicaba que existían hasta veinte registros en el punto de análisis, se analizaron todos los registros disponibles. Cuando el SIPOT indicaba que el punto de análisis contaba con más de veinte registros, se realizó una muestra aleatoria de veinte registros. La CNH cuenta con 7700 registros de los que se analizaron 2754 registros (36%).

El análisis distingue dos ejes: accesibilidad al sistema y disponibilidad de información. El primer eje evalúa el funcionamiento del SIPOT dado que es la herramienta ciudadana de acceso a la información que la CNH debe emplear para el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia. En el segundo eje, disponibilidad de la información, se analiza si el usuario es capaz de conocer la información de cada fracción. Así, para cada uno de los registros se evaluaron nueve variables a partir de las cuales se crearon cuatro indicadores: accesibilidad por sistema, disponibilidad de información, accesibilidad de información, formato de presentación de información. El promedio simple de estos indicadores permitió generar un valor final único de evaluación por registro. Los resultados de cada fracción corresponden al promedio simple de los registros correspondientes.

El valor promedio de la evaluación general es de 0.84. En la evaluación global del indicador de *accesibilidad por sistema*, se tuvo un resultado promedio de 0.96. Esto implica que el número de registros a los que no se tuvo acceso por fallas en el sistema fue acotado (73 registros), sin embargo, la expectativa de toda institución es que el acceso a la información de cualquier fracción (obligación) sea total en cualquier consulta. Si se añade a esta cifra, aquellas situaciones en donde la falla se encontró en la *accesibilidad de la información* (41 registros), tenemos que en 5% de la muestra fue imposible cumplir con el objetivo de conocer la información correspondiente. Esta situación si bien no es grave, sí representa un asunto a monitorear por parte de la CNH.

En el eje de disponibilidad se obtuvo un valor promedio para el eje de disponibilidad de 0.73. Esto indica que el problema más complejo que enfrenta la CNH es el formato en el que se presenta la información. Con respecto a la accesibilidad de la información (existencia y funcionamiento de hipervínculos) se destaca que en este punto, la CNH no siempre estará en posibilidad de resolver el problema debido a

que algunos de los hipervínculos remiten al usuario a documentos o sistemas sobre los que la CNH no tiene control (se identificaron alrededor de 26 páginas electrónicas no vinculadas con la CNH). A saber, los hipervínculos remiten a documentos (66% algunos vinculados a la propia página institucional de la CNH), páginas de búsqueda (17% usualmente, ajenas a la CNH), sistemas de información (16%, usualmente ajenos a la CNH) y en un porcentaje mínimo a otro tipo de páginas (1%).

Los datos presentados indican que la CNH tiene un desempeño aceptable en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y que los principales problemas asociados a la falta de acceso a la información correspondiente se pueden adjudicar a factores ajenos a la CNH. Este desempeño muestra que la institución ha sido capaz de asumir y afrontar con puntualidad y acierto los retos de gestión que impone el cumplimiento de los formatos establecidos en los Lineamientos. Para entender en qué medida este esfuerzo puede representar beneficios en la percepción de los usuarios, convendría conocer las estadísticas de acceso al SIPOT, así como las referencias que se hacen desde la página principal de la CNH al SIPOT:

Sin embargo, la mayor parte de los interesados en los temas de la CNH no emplean el SIPOT como herramienta de acceso a la información necesaria y/o relevante sobre la CNH, por lo que se considera que lo más conveniente para la CNH es no desviar esfuerzos institucionales en ampliar o fortalecer el cumplimiento del SIPOT, sino canalizar el esfuerzo institucional en la elaboración de estrategias de comunicación, contacto y difusión ajustadas a sus distintos grupos de interés. Lo anterior puede beneficiarse de lo que parece ser una efectiva capacidad de organizar la información institucional.

En conclusión, los datos recabados en este estudio sobre las obligaciones de transparencia y respuesta a solicitudes de información muestran que la CNH cumple con satisfacción los criterios de una política institucional de transparencia mínima y que presenta importantes avances en la difusión de información amplia y específica; sin embargo, para transitar satisfactoriamente hacia una política institucional de transparencia sustantiva es indispensable considerar las características de su demanda de información.

Análisis sobre las modalidades de información de las actividades de la Comisión Nacional de Hidrocarburos

Entre la divulgación y la transparencia existe una línea muy fina. Ambas suponen el acceso a la información pero, mientras que la primera tiene propósitos múltiples y muchas veces indefinidos, la segunda encarna un derecho ciudadano de conocer y entender la actuación de los agentes encargados de la administración de bienes o servicios públicos. Entre más trascendentes sean las implicaciones del acceso a la información, deben ser más exigentes sus características de claridad, oportunidad, objetividad y contextualización. En industrias reguladas, en donde entran en juego la vida, patrimonio, propiedad y seguridad de las personas, el acceso a la información es una condición indispensable para que sus actores puedan tomar las mejores decisiones e incluso puedan influir en ellas.

La información de las actividades extractivas de los hidrocarburos no se transmite fácilmente. En un intento de “sociabilizarla” se corre el riesgo de que sea imprecisa, superficial y carente de sustancia técnica. En la exploración y producción de los hidrocarburos subyace un mundo de conocimiento: ingeniería, geología, geofísica, física, química, biología, finanzas, derecho, contabilidad y otras más. Así, son pocos los que llegan a un entendimiento siquiera parcial del universo de conocimientos que contiene tan solo la primera fase de la cadena de valor de los hidrocarburos. Aun para los “especialistas” la comunicación sobre esta materia es una cuestión difícil y compleja. Es difícil porque el que comunicarla requiere de aptitudes pedagógicas. Mientras tanto, es compleja porque la información se presta a interpretaciones diversas. Los ojos de un ingeniero no ven lo mismo que los de un geólogo. Los de un financiero buscarán cosas que son un punto ciego para algunos abogados. La exploración y producción de los hidrocarburos contiene un léxico cuyo sentido puede no ser homogéneo ni siquiera para los expertos, ya sean los reguladores, operadores, consultores, banqueros y técnicos.

A través de distintos medios la Comisión Nacional de Hidrocarburos ha utilizado distintos medios para comunicarse con un público con intereses diversos. Ya en otras partes de este estudio se han abordado, mediante entrevistas, la percepción de las organizaciones de la sociedad civil, los reporteros que cubren la fuente energética y quienes de alguna forma ya participan en la industria. Más allá de los entrevistados para este estudio, esta información ha llamado la atención de analistas nacionales e internacionales, de la banca comercial y de desarrollo y de

cualesquiera otros grupos interesados en la nueva evolución del mercado de áreas contractuales de exploración y producción y de las asignaciones de Pemex.

La vastedad y variedad del público interesado, así como el grado de especialización técnica, ha puesto a la CNH en el desafío de que la información que pone a disposición del público sea accesible, técnicamente robusta, que no peque ni de superficialidad ni de hermetismo, que logre ser objetiva, pero a la vez convincente de que su desempeño ha sido adecuado. Para ello la CNH requiere la fuerza y el balance de un equilibrista que es visto por muchos ojos que se fijan en movimientos diferentes.

Materiales analizados.

En la elaboración de este documento se han analizado una serie de materiales de divulgación pero también testimonios directos de la actuación de la CNH en sus distintos frentes y competencias. En un primer plano, se advierte la presencia del desenvolvimiento de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Órgano de Gobierno que se transmiten en vivo, previo conocimiento de la convocatoria y orden del día, su transmisión grabada –ya sea en su versión completa o en video resumen. La posibilidad de observar los procesos de resolución permite poner en contexto los productos regulatorios y contractuales que atañen a la exploración y producción. Dentro del ámbito de las competencias de la CNH la observación de estas sesiones permite ilustrar el entendimiento de los distintos pasos que ha dado el nuevo modelo de extracción de hidrocarburos. Es importante subrayar que las sesiones tanto en vivo, como grabadas y en resumen están al alcance de todo el público. Más aún, a falta de oportunidad de verlas en vivo, los *links* respectivos se encuentran en el micrositio de prensa del portal de la CNH¹⁷ e incluso una buena parte de ellos pueden ser vistos en *Youtube*. Así, el acceso a esta información es relativamente fácil, con la debida orientación sobre cómo llegar a ella.

Otro producto complementario a las sesiones son los “Comunicados o Boletines de Prensa” que cubren un espectro vasto, desde temas muy técnicos relacionados con la licitación y administración de contratos a invitaciones y convocatorias a eventos y foros de discusión. Mientras que los usuarios de los materiales de las sesiones del órgano de gobierno podrían tener un público más acotado (por el grado de especialización y tecnificación de su lenguaje) los Boletines de Prensa suelen ser más accesibles para usuarios menos imbuidos en la materia. Es en estos Boletines

¹⁷ Ver <https://www.gob.mx/cnh#multimedia>

de Prensa que se trata de tender un puente entre la mayor densidad de información en las sesiones y los contenidos más puntuales de en los boletines recién mencionados.¹⁸

Una tercera fuente información son los informes estadísticos que emite la CNH que ofrecen indicadores relacionados con la exploración y extracción de hidrocarburos. Estos informes son de naturaleza semanal y también están al alcance de todo el público. A diferencia de los boletines de prensa, la información estadística ostenta un lenguaje más técnico, con información más especializada por lo que aquí se considera que el público usuario podría ser más acotado. Solo dentro de cierto contexto podría entenderse la relevancia de la reducción de quema y venteo de gas, las cantidades de inversión comprometidas en los programas de trabajo de los contratistas, los montos de inversión que devendrán de las asociaciones (*farmouts*) con Pemex y cifras de producción de gas y crudo. Metafóricamente hablando, para armar la película que componen estos diferentes informes estadísticos hay que ser un usuario entendido y disciplinado. De lo contrario, el usuario podría perder el hilo entre fragmentos inconexos de información sin un hilo conductor fácilmente rastreable.¹⁹

Materia de la información.

Es riesgoso identificar grupos con intereses específicos. Solo con cierta especulación es posible aseverar que ciertos temas son del interés particular de las Organizaciones no Gubernamentales, el sector académico, los operadores de la industria, analistas financieros, bancos y otros interesados. El análisis del uso de la información, desde el punto de vista de sus usuarios, ha sido emprendido a partir de las entrevistas hechas a academia, organizaciones no gubernamentales y un rubro más general llamado “industria”, compuesto de las empresas mismas o de sus asesores. Esta parte del estudio, sin embargo, se enfocará a la información relacionada con el desarrollo eficiente del mercado de las actividades de la exploración y extracción de hidrocarburos. Ello incluye varias fases en donde entran en juego las dinámicas de oferta y demanda, que explicaremos a continuación.

1. Anuncios de licitaciones.

Un momento de gran importancia es el anuncio de las licitaciones que tienen por objeto la adjudicación de contratos de exploración y producción. En la fase aún

¹⁸ Ver <https://www.gob.mx/cnh#535>

¹⁹ Ver <https://www.gob.mx/cnh/articulos/informacion-estadistica-y-geografica>

temprana de la implementación del nuevo modelo extractivo, ha sido de especial importancia que los procesos competitivos sean conocidos en igualdad de circunstancias en cuanto a oportunidad e información sobre “las reglas del juego.” Los vicios de opacidad en el anuncio de las licitaciones tienen consecuencias muy perniciosas en la competencia de las mismas. El acceso de información preferente o anticipada a empresas, fondos de inversión, u otros interesados es un factor sumamente negativo en la credibilidad del gobierno anfitrión e incluso produce suma desconfianza en las empresas. En lugar de fomentarse un ambiente de competencia leal, se crea un canibalismo entre las empresas que incluso puede llevar a prácticas de corrupción en aras de procurar “ventajas” ilícitas. En este sentido, la CNH ha puesto al alcance del público, varios medios y momentos en que se anuncian los procesos licitatorios que se hacen del conocimiento del público. En particular, el micrositio de “Rondas México” es útil y puede complementarse con las sesiones en vivo, en versiones grabadas y en los boletines de prensa que, en su caso se emitan. En palabras de Joseph Stiglitz,²⁰ la difusión no discriminatoria de una o varias licitaciones son la base de la justeza (*fairness*) en el arranque de las adjudicaciones de contratos.

2.Publicación de las bases y de los modelos de contratos.

Una vez anunciada la licitación, los interesados ya tienen una idea de qué áreas contractuales serán subastadas y podrán hacer una evaluación preliminar sobre si podrían ser o no de su interés. Las bases de licitación y en particular los modelos de contrato pueden atraer a distintos usuarios por diferentes motivos. El interés más común es el que concierne a la comercialidad de los contratos, dependiendo de muchos factores. Un factor destacado será la relación entre el riesgo y la recompensa que implica la relación contractual. También el costo regulatorio del cumplimiento del contrato es un factor a considerar. Como sea, la publicación del modelo del contrato y las reglas para ganarlo es un evento de la mayor importancia para las empresas pues, si tienen una cartera internacional de proyectos, les permite hacer una ponderación sobre el costo de oportunidad que afrontan por participar en México, cuyo desarrollo es aún incipiente. Para informar al público, la CNH hace uso de casi todos los recursos mencionados: sesiones en vivo, videos las mismas y comunicados de prensa.

²⁰ Joseph Stiglitz “What is the Role of the State?” en *Escaping the Resource Curse*. Macartan Humphreys, Jeffrey D. Sachs, and Joseph E. Stiglitz (eds.) New York, Columbia University Press, 2007.

Un punto a resaltar es que, como la elaboración de contratos corresponde a tres dependencias distintas (SENER-CNH-SHCP) la toma de decisiones en cuanto al tipo de modelo contractual (Licencia, PSC, etc.) ni se delibera únicamente en el seno de la CNH ni es posible observar el proceso de toma de decisiones en el que participan las otras dependencias mencionadas en este párrafo. El modelo de contrato se conoce cuando éste ya se ha hecho público por la CNH, por sus diferentes medios. A partir de ese momento, los cauces institucionales para interactuar con la Comisión son a través del micrositio llamado “Rondas México” el cual tiene una pestaña llamada “Aclaraciones” de la cual se puede descargar un formato para que la CNH atienda las dudas sobre los contratos.²¹ Estas preguntas y respuestas son publicadas periódicamente en la mencionada pestaña de “Aclaraciones” y en algunas ocasiones han causado cambios en los modelos de los contratos que son vinculantes para todos los participantes. Si hay modificaciones en los contratos, éstas son anunciadas en las sesiones del Órgano de Gobierno, además de en los Comunicados de Prensa.

Es importante mencionar que no todos los usuarios pueden hacer el mismo tipo de preguntas y sugerencias. Aunque el formato es el mismo para cualquier persona, hay preguntas y sugerencias que están reservadas únicamente para quienes hayan adquirido las bases de licitación. Esta es una práctica generalizada en el ámbito internacional y obedece a dar preferencia a quienes han manifestado mayores interés y seriedad en participar en la licitación. No hay protocolos institucionales para que haya acercamientos directos entre los interesados y la CNH sobre cuestiones relacionadas con las Bases y los Modelos de Contratos.

3. Pasos preparatorios al concurso. Compra de bases, acceso al cuarto de datos y precalificación.

Al inicio del proceso licitatorio, la CNH anuncia un número de interesados, que son empresas que han comprado las bases y así se encuentran registradas. Como se mencionó con anterioridad, éstas son las empresas que pueden plantear preguntas más sustantivas sobre las bases y los contratos. Luego de la compra de las bases la CNH suele anunciar el número y los nombres de las empresas que han comprado bases; un paso posterior consiste en dar a conocer las empresas que han solicitado ingresar al cuarto de datos y, luego, cuántas de ellas son autorizadas para ello²².

²¹ El formato y micrositio de aclaraciones se encuentra en <http://rondasmexico.gob.mx/101-bloques/#>

²² Por ejemplo, para la licitación 1 de la Ronda 1, existe el diagrama del proceso que se puede ver en el link siguiente <http://rondasmexico.gob.mx/101-proceso/>

Acto seguido, se anuncian las empresas que inician el proceso de precalificación²³ pero no existe un documento público que detalle si hubo algunas que no cumplieron con los requisitos de la precalificación, se retiraron del proceso, o en ambos casos, por qué. Hay un hiato de información entre la solicitud de precalificación y la presentación de propuestas. El público sabrá qué empresas fueron precalificadas para participar y es porque han cumplido con los requisitos técnicos y financieros establecidos en las bases. Las empresas precalificadas son aquellas que pueden presentar una propuesta para una o varias áreas contractuales, o en su caso, presentar una hoja en blanco.

El conocimiento sobre las empresas precalificadas arroja información muy relevante sobre los criterios que usa la CNH para elegir a los jugadores que han entrado o que entrarán a México. Sin embargo, el proceso de precalificación parece una cuestión más de forma que de fondo. Si cumplen con los extremos de las bases, no tienen por qué ser impedidas a menos de que lo estén para contratar con el gobierno federal. Sin embargo, no existe un análisis de fondo sobre su comportamiento en la industria, ni en lo social ni en lo ambiental. Tampoco se hace mención a la trayectoria de cumplimiento contractual de las empresas precalificadas. En suma, mientras se cumplan requisitos de las bases no se hacen mayores indagaciones sobre el comportamiento de las empresas en su ámbito nacional ni global. Sobre este punto es importante recalcar que hay muchas empresas “infantes” ya con contratos suscritos en México cuya trayectoria ni siquiera es rastreable porque no existían antes de la reforma. En particular, las empresas mexicanas infantes, a las que los informes estadísticos²⁴ de la CNH les atribuye una parte importante de la inversión comprometida, no tienen antecedentes en la industria por lo que su desempeño es altamente especulativo, en particular en áreas con una diversidad de conflictos socio ambientales e incluso de seguridad pública. El monitoreo de las nuevas empresas mexicanas es de especial interés para diferentes grupos de usuarios de la información pues permite hacer una valoración de la evolución de la naciente industria privada de la exploración y producción. Pero eso no podrá observarse ni al momento de la precalificación, ni aun cuando ganen una o varias contractuales. Es en el seguimiento de las etapas de exploración, desarrollo y extracción que serán visibles los hitos y avatares de las nuevas empresas mexicanas. Observar la precalificación de empresas extranjeras (ya sean de

²³ Otro ejemplo es la lista de precalificados Ppara la licitación 2 de la Ronda 1 en http://rondasmexico.gob.mx/wp-content/uploads/2016/02/R01L02_Informacion_Precalificados.pdf

²⁴Por ejemplo, el informe 007 <https://portal.cnih.cnh.gob.mx/estadisticas.php>

titularidad pública o privada) también es un ejercicio relevante. Una empresa extranjera que ya ha llegado a la etapa de la precalificación ya ha incurrido en suficientes costos de transacción que demuestran un interés sustancial en participar en las licitaciones mexicanas. Y como México ya se encuentra inserto en un entorno competitivo de subastas de áreas de exploración y producción, el esfuerzo de precalificar en México es un primer indicio de que este país podría ser una opción para ellas. Claro está, el momento decisivo será en el momento del fallo de la licitación pública, si presentan una propuesta o no.

4. Licitaciones, ofertas, adjudicaciones suscripciones y publicaciones de contratos.

Una vez pasado el proceso de precalificación, toca la fecha del fallo de la licitación que es transmitido en vivo y es un acto en el que, por invitación pueden asistir, en orden de prioridad, las empresas concursantes, personas vinculadas con la industria (analistas, académicos, consultores) y medios de comunicación. El acto del fallo es formal y hay pantallas en las que se pueden observar los nombres o consorcios participantes, con sus ofertas. Éstas se depositan en sobre cerrado por el representante legal en urnas de material traslúcido luego de lo cual las propuestas son abiertas, una por una, por el Coordinador del Comité Licitatorio el cual está acompañado de un fedatario público. La empresa que no presente propuesta debe depositar un sobre con un papel sin oferta para que dicho Coordinador haga pública su abstención. La naturaleza de la oferta económica de la empresa dependerá de si se trata de un Contrato Licencia o un Contrato de Producción Compartida o en un *farmout* (asociación) con Pemex. Las ofertas van siendo leídas en voz alta luego de lo cual se proyectan en una pantalla. Así el auditorio puede percatarse del grado de interés y competencia de cada área contractual. Al final de la subasta por cada área se resalta el ganador o, en su caso, se declara desierta.

El acto del fallo de una licitación de áreas contractuales se ha vuelto en el foco de los esfuerzos de la CNH para demostrar la transparencia de sus procesos. En el acto se procura que “todo se vea”, ante los ojos de los presentes. Para quien se interesa por el desarrollo de estas actividades en México, es valioso estar presente en los actos o al menos verlo por medios remotos. La formalidad de los que llevan el acto, que es el Comité Licitatorio y el Órgano de Gobierno, se combina con la espontaneidad de las reacciones del público. Hay momentos de suspenso, euforia, desconcierto e incluso desencanto en el momento en que se presentan las ofertas. En particular, en los casos en los que el proceso es muy competitivo, cuando las

ofertas son muchas para un área contractual y hay incluso empates, el mercado comienza a dar señales de su dinamismo. Y ese es el sentido de la transparencia en los mercados: mandar señales para la interpretación, ponderación y toma de decisión de quienes participan, observan y /o quieren participar en éste. En estos actos se maneja un lenguaje técnico, objetivo que es asequible a quienes ya tienen conocimientos especializados en exploración y producción. En suma, el fallo es una de las pocas oportunidades para ver en vivo la interacción entre el público y la CNH.

Tras estos actos se emiten boletines de prensa escritos que en general es un lenguaje claro, objetivo y técnico sobre los resultados de la licitación que corresponda. También, en el microsítio de “Rondas México” existe información muy completa sobre las distintas etapas de los procesos licitatorios con información sobre ofertas y criterios de adjudicación.

Una vez adjudicados los contratos se fija la fecha de suscripción la cual también es un acto formal y público. Al acto en vivo de suscripción asisten, evidentemente, los ganadores, algunas personas de la industria y los medios de comunicación. El sentido de hacer un acto público para la firma de los contratos es poco claro. Tal vez podría para que se haga patente la seriedad tanto del gobierno como de las empresas ganadoras; que la reforma en exploración y producción es una realidad que pone en marcha un modelo competitivo muy semejante a los de sus pares. Sin embargo, el acto de la suscripción de contratos más bien parece un ritual en el que se refrenda el “éxito” del proceso de licitación. Más que un acto que abone a la transparencia, éste tiene una resonancia de triunfo institucional, incluso político. En la medida en que las subastas aumenten y existan más contratos adjudicados, es posible que la CNH (y las otras dependencias involucradas) disminuyan la frecuencia de estos actos puesto que son costosos y la suscripción del contrato puede ser informada por otros medios, como los boletines que se envían a algunos usuarios y que se publican en la página web de la CNH.²⁵

Un recurso muy relevante de fácil acceso al público es la “Bóveda Digital”²⁶ que contiene todos los contratos firmados, en sus versiones finales, de cada área contractual. Este registro de contratos es útil para una serie de fines: en primer lugar, se tiene la versión final del contrato que puede compararse con el modelo inicial.

²⁵ La ceremonia de la firma de los contratos de la cuarta licitación de la Ronda 1 puede ser vista en <https://www.gob.mx/cnh/videos/ceremonia-de-firma-de-contratos-de-la-cuarta-licitacion-de-la-ronda-1-101435>

²⁶ Ésta se encuentra en <https://www.gob.mx/cnh/articulos/boveda-digital>

Esta información es relevante en la medida que es posible tomar nota de los cambios que se hicieron desde la emisión del contrato hasta la versión final y firmada. La evolución de un contrato refleja la disposición y flexibilidad, tanto de industria como de gobierno, de llegar a una alineación de intereses. También es interesante la comparación entre contratos firmados de distintas licitaciones. Como se trata de actividades en pleno proceso de maduración, en el curso de las distintas subastas, los modelos contractuales han pasado por cambios importantes. Un ejemplo claro de la evolución de determinadas cláusulas en los contratos es la referente a la “rescisión administrativa,” misma que se fue acotando en el curso de los modelos.²⁷ En un inicio, la rescisión administrativa estaba planteada tal como se establece en la Ley de Hidrocarburos, de forma general. Luego, al ser señalada como un riesgo contractual significativo para las empresas, se fueron haciendo precisiones sobre ella para disminuir el riesgo de las empresas de que dicha rescisión sea utilizada arbitrariamente por la CNH. También se han hecho precisiones sobre plazos para presentación y respuesta sobre requisitos regulatorios. Esta información puede dar a los analistas señales claras de que la CNH se esfuerza por dar certidumbre en sus procesos de administración de contratos, a los cuales nos referiremos en el apartado siguiente. Por último, otros datos interesantes que puede arrojar una o varias visitas a la Bóveda Digital son los tipos de contratos que se usan en las licitaciones para cada área contractual. En el caso de México, solo se han ofrecidos dos tipos de contratos, a saber, Contratos Licencia o Contratos de Producción Compartida. Una de las preocupaciones de la industria es conocer el grado de control estatal que contendrá el contrato y su consiguiente costo regulatorio. Un contrato licencia suele ser menos oneroso en términos de cumplimiento regulatorio, mientras que los contratos de producción compartida suelen implicar mayor intervención gubernamental. Tener acceso a esos contratos permite a los interesados ponderar si la relación con el gobierno es viable en sus términos o si podría causar intervenciones excesivas en la operación.

5. La Administración de los Contratos.

Los actos preparatorios para la licitación, adjudicación y ejecución de un contrato petrolero tan solo son hitos que conducen a lo que debe ser el ciclo de vida de un contrato. En el mejor de los casos, el operador cumplirá sus obligaciones y ejercerá sus derechos exclusivos de explorar y explotar el área contractual materia de su contrato. En el peor de ellos, el operador incumplirá sus obligaciones, cuyas

²⁷ Por ejemplo, hay un cambio importante entre esta cláusula en el modelo de contrato de la licitación 1 de la Ronda 1 y los contratos subsecuentes donde está más acotada.

consecuencias pueden resultar en la terminación anticipada del contrato o la rescisión del mismo ya sea por la vía civil o administrativa. Sin embargo, a lo largo de la vida de los contratos de exploración y producción (que dura alrededor de 35 años) pueden suceder muchas cosas: momentos de incertidumbre, cambios políticos, pozos improductivos, bonanzas, retos ambientales y sociales, volatilidad del precio del barril y calamidades de la naturaleza. No es gratuito que se insista que las actividades de exploración y producción sean del mayor riesgo, el cual es enfrentado por las empresas operadoras a cambio de los barriles de crudo que tengan la fortuna de hallar.

La CNH ha mostrado una preocupación por hacer públicos todos los actos de su competencia: desde la licitación hasta la administración y terminación de los contratos. Como la reforma aún se mantiene en una fase temprana, era más factible que la información de la administración de los contratos se mantuviera completa y actualizada como se expresa en sus objetivos: “cabe destacar que la página www.rondasmexico.com.mx, es la herramienta de la CNH para dar seguimiento puntual a los procesos de licitación de los contratos petroleros y permitir a los usuarios conocer de primera mano la información del proceso en cada una de sus etapas, desde la publicación de la convocatoria hasta la firma de los contratos adjudicados y su seguimiento en el tiempo.”²⁸ Sin embargo, al acceder al micrositio web, el usuario encuentra información actualizada hasta el 26 de julio de 2017 para todos los contratos adjudicados en las 4 licitaciones de la Ronda 1,²⁹ mientras que solo hay información disponible hasta el 25 de septiembre de 2017 únicamente para la primera licitación de la Ronda 2, con lo cual hay una omisión total de información para el resto de las licitaciones de las Rondas 2 y 3. Un caso especialmente llamativo es que, mientras que en la información proporcionada por el micrositio de la licitación 3 de la Ronda 1 muestra que el contrato de la empresa Canamex Energy Holdings, S.A.P.I. de C.V. se encuentra vigente y en período de evaluación y vigente, una “nota informativa” por vía de correo electrónico, de fecha del 7 de noviembre de los corrientes, referida a la 56 sesión extraordinaria recibido por este grupo de trabajo,³⁰ indica que dicha empresa dio por terminado su contrato de forma

²⁸ Texto de un correo electrónico enviado por Comunicación Social de la CNH el 27 de junio de 2017.

²⁹ Ver, por ejemplo, el seguimiento que se le da a la primera licitación de la Ronda 1 <http://rondasmexico.gob.mx/CNH-R01-L01-A2-2015/>.

³⁰ Esta nota informativa dice: “En el marco de la 56ª Sesión Extraordinaria, el Órgano de Gobierno de la CNH aprobó la Resolución para tramitar y sustanciar el procedimiento de terminación anticipada por renuncia del Contratista Canamex Energy Holdings, S.A.P.I. de C.V. a la totalidad del Área Contractual 14 – Moloacán, conforme a lo previsto en la cláusula 3.4 del Contrato CNH-R01-L03-A14/2015.

anticipada y que se harán valer sus garantías para cubrir el programa mínimo de trabajo. Vale mencionar que dicha “nota informativa” no fue localizada en el micrositio de prensa de la CNH, aunque sí se encuentra el video de la sesión en que se resuelve dar la terminación anticipada del contrato.³¹

Las omisiones aquí mencionadas indican que la CNH no ha cumplido cabalmente con su objetivo de que el micrositio especializado en la administración de contratos consistente en “permitir a los usuarios conocer de primera mano la información del proceso en cada una de sus etapas, desde la publicación de la convocatoria hasta la firma de los contratos adjudicados y su seguimiento en el tiempo.” Más aún, hay que advertir que, si la carga de trabajo de la CNH hoy es grande en proporción a su capital material y humano, a lo largo del tiempo habrá más transacciones cuyo seguimiento será cada vez más complejo y oneroso. En este sentido, la CNH debe ajustar estos recursos al cumplimiento de estas metas de transparencia, en particular ahora que México ha ingresado como miembro de EITI.

Conclusiones y Observaciones.

La labor de CNH de proveer información a través de diversos mecanismos es muy intensa pero presenta algunos retos. Como se dijo antes en este estudio, los usos de la información dependen del grado de interés del usuario cuyos motivos e intereses pueden ser muy variados. Para los que participan en el mercado hay mucha información que puede ser ilustrativa de las tendencias de la ordenación de un mercado de áreas contractuales de exploración y extracción en México. Para un público menos especializado hay que hacer mayores esfuerzos para hacerlo más accesible y atractivo. Tal vez podría hacerse un micrositio más pedagógico en el que se síntesis de los principales hitos de cada proyecto y de su relevancia para el público en general.

En cuanto a los insumos específicos, no se entiende con claridad el sentido ni de las transmisiones en vivo, ni de las sesiones, ni de los resúmenes de las sesiones videograbadas. Puesto que son procesos deliberativos, no son considerados información pública conforme a la ley de transparencia. Por esta razón, es

La empresa Canamex Energy Holdings, S.A.P.I. de C.V. tendrá quince (15) días para cubrir una pena convencional de un millón novecientos diecisiete mil quinientos dólares americanos 00/100 (1,917,500.00 dólares americanos), por incumplimiento al Programa Mínimo de Trabajo. La CNH cuenta con las garantías, en términos del contrato, para asegurar el cobro.s a la nota informativa del 7 de noviembre de 2017, enviada por Comunicación Social que a la letra dice:

³¹ Ver Vínculo https://youtu.be/iprEp_hMYjo

ostensible que lo que se hace en estas sesiones es tan solo informar al público de las resoluciones de la Comisión de viva voz sin que se vea el proceso de toma de decisiones, que, como ya se dijo, no es información pública. Como sea, se aprecia la publicación de los órdenes del día para poder dar seguimiento a la agenda seguida por la CNH.

Más aún, el sistema de envío de correos electrónicos no se entiende a cabalidad. ¿A quién es enviado? ¿Cuáles fueron los criterios de selección de destinatarios? Aun cuando los envíos están también en el sitio web de la CNH, es dable preguntarse para qué se ha seleccionado a un grupo preferente y por qué.

También se recomienda una mejor presentación de la pestaña de prensa en el sitio web puesto que los números de los boletines (ahí llamados comunicados) no dan señas sobre su contenido; lo mismo podría ser aplicable a los videos. El número de sesión ordinaria y extraordinaria no dice mucho sobre la temática de la sesión y hay que hacer una búsqueda algo ardua para dar con los temas de interés.

En suma, tanto en los envíos como en el sitio web de la CNH hay mucha información que puede ser hallada y utilizada con facilidad relativa por quienes ya están muy bien enterados del proceso evolutivo de la exploración y producción a partir de la reforma energética de 2013. Sin embargo, la información es a veces dispersa y difícil de contextualizar si no se tienen conocimientos detallados del cómo, cuándo, dónde y por qué de cada acto y decisión de la CNH en este mercado.

Recomendaciones Generales

El análisis deriva en las siguientes recomendaciones que buscan orientar acciones institucionales tomando en consideración las características de la demanda de información que enfrentan:

1. La CNH debe dar seguimiento al acceso a la información a partir de las herramientas que establece el SNT.

La CNH está obligada a cumplir con el mandato de la normatividad en la materia y, de acuerdo con los resultados del análisis presentado en este documento, la CNH realiza de manera satisfactoria esta labor, pues la mayoría de las complicaciones que un usuario enfrenta para acceder a la información que la CNH presenta en el SIPOT se debe a factores de accesibilidad que no necesariamente se encuentran bajo control de la CNH. Sobre este tema hay tres recomendaciones puntuales:

1. Llevar a cabo de manera periódica una auditoría -como la realizada en este trabajo- sobre la accesibilidad de la información presentada en el SIPOT. Este ejercicio permitiría a la CNH establecer un diálogo con las autoridades correspondientes del INAI en cuanto a las debilidades del SIPOT y buscar alternativas de solución.
2. Solicitar estadísticas de acceso al SIPOT para monitorear el tráfico de usuarios a partir de esta herramienta.

2. La CNH puede canalizar la eficiente organización y sistematización de la información para fortalecer la accesibilidad del portal institucional que, de acuerdo con los entrevistados constituye el principal punto de acceso a la información.

3. Las características de la demanda de información de la CNH dejan en claro la necesidad de que la institución desarrolle estrategias diferenciadas, enfatizando el portal institucional como la principal herramienta de difusión y acceso a la información.

En este sentido, se recomienda que, dentro de los grados de libertad que permiten las regulaciones sobre la “Ventanilla única”, se busquen desarrollar accesos diferenciados para públicos diversos, así como ajustar el contenido. Lo anterior puede lograrse estableciendo alternativas a la navegación, como

por ejemplo, añadir una agrupación por perfiles de usuario que permita a los distintos grupos objetivos (periodistas, investigadores, ciudadano común, etc) encontrar con mayor rapidez la información de acuerdo a sus intereses.

4. Las características de la demanda de información de la CNH sugieren que lo idóneo es agregar una estrategia pedagógica para poder satisfacer necesidades de información.

Independiente de la posibilidad de presentar accesos diferenciados a la información de la página, la CNH debe reconocer que, al menos, tres de sus públicos objetivo demandan una explicación inicial para poder hacer uso efectivo de la información (pedagogía).

Para el sector de las organizaciones de la sociedad civil resulta fundamental que la CNH presente una explicación amplia del proceso de contrataciones y asignaciones que identifique con total claridad las responsabilidades en cuanto a generación y resguardo de información. Las infografías actuales describen el proceso, pero no detallan responsabilidades.

Esto no elimina la posibilidad de que la CNH siga fungiendo como punto focal de información para este sector, pero sí permite distribuir responsabilidades que, en el largo plazo, pueden generar un público no sólo crítico (ya lo es) sino efectivo, pues podrá canalizar esfuerzos de presión a las instituciones correspondientes.

Esta estrategia de pedagogía incluye generar espacios de interacción constantes con la prensa especializada a fin de poder compartir las características de la gobernanza en el sector y crear espacios de interacción. Una estrategia como la sugerida tiene potenciales efectos expansivos dado el alcance de los medios de comunicación.

Por último, la CNH debe determinar cuál será su relación con el público en general. Deberá diseñar una estrategia de “traducción” de las decisiones técnicas. Con la población abierta, la responsabilidad de la CNH además de informar, es explicar. Una sugerencia puntual para incidir en el público no especializado es generar una biblioteca digital de documentos breves explicativos sobre los temas relevantes de la CNH (qué es un contrato, qué es una ronda, qué hace la CNH en ambos procesos, etcétera).

En términos específicos, las acciones que la CNH puede emprender para esta tarea son:

- Ofrecer contenidos que añadan valor a los usuarios, que sean fácil de escanear con la mirada y que tengan un grado de interacción, tal es el caso de las infografías.
- Añadir textos o vínculos a contenidos que describan qué es y qué hace la Comisión desde el primer recuadro de la página.
- Acompañar todo vínculo que lleve a elementos complejos de breves textos explicativos, de tal suerte que el usuario pueda anticiparse al tipo de información o contenido que va a visitar. El ejemplo más claro es Rondas México.
- Agregar elementos de navegación que apoyen al usuario en su experiencia, en la medida de las posibilidades que brinda gov.mx. Sería apropiado añadir un mapa del sitio específico de la CNH.

5. Diseñar una política institucional de transparencia con base en evidencia

Es importante que la CNH realice evaluaciones periódicas de las estadísticas del sitio para conocer más sobre quiénes son usuarios, desde dónde llegan al portal (redes sociales, buscadores, otras páginas), cómo navegan, cuáles son los contenidos más visitados, en cuáles pasan más tiempo, cuál es la tasa de rebote, etcétera con el objetivo de identificar mayores elementos para toma de decisiones. En esta lógica, se recomienda:

- Realizar pruebas con usuarios reales del sitio para observar cómo navegan y de qué forma les afecta (o les beneficia) la integración con la plataforma gov.mx.
- Realizar un estudio de análisis de opinión para detectar el nivel de conocimiento del público en general sobre la labor de la CNH a fin de definir estrategias de transparencia proactiva puntuales.

Finalmente, se enlistan acciones generales que la CNH debe atender a fin de fortalecer su portal institucional:

- a. La CNH debe atender las obligaciones de accesibilidad para personas con capacidades distintas a las que están obligados todos los sitios gubernamentales. En este rubro basta con atender las recomendaciones de CONAPRED sobre el tema.
- b. La CNH debe revisar los formatos de difusión de la información tratando de evitar archivos pdf y con mayor razón con imágenes escaneadas o al menos ofrecer el mismo contenido en un formato alternativo, idealmente html. Se recomienda utilizarlos únicamente en caso de que tengan una extensión

mayor a 5 páginas, para ello es importante crear una página intermedia que resuma el contenido y las características del archivo (peso, número de páginas, descripción del contenido).

- c. Aprovechar todos los elementos que permitan distinguirse de gob.mx, como por ejemplo agregar en el menú principal una pestaña a la izquierda que diga Comisión Nacional de Hidrocarburos o al menos las siglas (ver ejemplo más abajo) o utilizar la gama de colores permitidos.
- d. Se debe respetar en todo momento el menú principal de navegación, sus elementos no deben cambiar de un contenido a otro. Esto adquiere mayor relevancia, dado que el sitio coexiste con la arquitectura de información de gob.mx y las posibilidades de que los usuarios se pierdan en la navegación son mayores a las de cualquier otro portal en internet.
- e. Es importante sugerir a los responsables de gob.mx mejorar la pantalla del buscador, puesto que se trata de uno de los servicios más socorridos por los usuarios en ambientes complejos y que las probabilidades de que el usuario pierda la navegación aumentan, en tanto desaparece el menú principal de la CNH y la ruta de navegación corresponde al servicio principal de gob.mx.