

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY



ESCUELA DE GOBIERNO Y TRANSFORMACIÓN PÚBLICA

**TRANSPARENCIA EN LICITACIONES DE EXTRACCIÓN Y EXPLORACIÓN DE
HIDROCARBUROS COMO HERRAMIENTA PARA EVITAR Y COMBATIR LA
CORRUPCIÓN**

TESIS

**PRESENTADA COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER EL GRADO
ACADEMICO DE:**

MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA PÚBLICA

POR:

CARLOS JAVIER GONZÁLEZ JASSO

MONTERREY, N.L.

DICIEMBRE DE 2020

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY

ESCUELA DE GOBIERNO Y TRANSFORMACIÓN PÚBLICA

Los miembros del comité de Tesis recomendamos que el presente proyecto de Tesis presentado por el Lic. Carlos Javier González Jasso sea aceptado como requisito parcial para obtener el grado académico de:

Maestro en Administración Pública y Política Pública

Comité de Tesis:

Dr. Víctor Samuel Peña Mancillas
Asesor

Dr. Maximiliano García Guzmán
Sinodal

Dra. Raquel Adela Ramírez Ortiz
Sinodal

ÍNDICE GENERAL

Agradecimientos.....	I
Introducción.....	II

CAPÍTULO I

MARCO CONCEPTUAL.....	1
1.1 Transparencia	2
1.1.1. Definiciones teóricas de la transparencia	3
1.1.2. Legislación mexicana en la materia	6
1.1.3. La transparencia como prevención de la corrupción.....	8
1.1.4. Estudios y mediciones sobre Transparencia en México.....	11
1.2. Corrupción.....	14
1.2.1. Definiciones teóricas de la corrupción.	14
1.2.2. Legislación en la materia en México.....	17
1.2.3. Estudios y mediciones sobre Corrupción en México	19
1.2.4. Costo que representa para el país.	21

CAPÍTULO II

SECTOR ENERGÉTICO EN MÉXICO	24
2.1. Contexto Histórico.	25
2.1.1. Los inicios en la industria extractiva.....	25
2.1.2. Expropiación Petrolera.....	29
2.1.3. Creación de Petróleos Mexicanos.	32
2.1.4. Reformas en la materia.....	33
2.2. Reforma Constitucional en Materia Energética 2013.	37
2.2.1. Pacto por México.	37
2.2.2. Modificaciones a la Legislación.....	39
2.2.3. Reestructuración del diseño institucional.....	43
2.2.4. Nueva realidad de la materia energética en México.....	45

CAPÍTULO III

NUEVO PROCESO DE LICITACIONES Y TRANSPARENCIA	49
3.1. Procedimiento en las Licitaciones de extracción y exploración de Hidrocarburos.....	50
3.1.1. Etapas del Procedimiento.....	50
3.1.2 Medidas que favorecen la transparencia dentro del nuevo procedimiento de Licitación. 56	
3.1.3. Antecedentes en materia de contratación en el sector energético	58
3.1.4. Medidas pudieran obstaculizar una contratación transparente dentro del nuevo proceso de licitación.....	61
3.1.5. Espacios de discrecionalidad de las autoridades.....	66
3.2 Estado actual de la Transparencia en el sector de Hidrocarburos en México.	68
CAPÍTULO IV	
REFERENCIAS INTERNACIONALES EJEMPLARES	72
4.1 Países con mejores prácticas internacionales en materia de transparencia en el sector de hidrocarburos.....	73
4.2. Caso Noruega.....	78
4.2.1. Justificación.....	78
4.2.2. Entorno del país.....	79
4.2.3. Inicios en la industria extractiva.....	81
4.2.4. Política Energética en Noruega.....	82
4.3. Comparativa de prácticas ejemplares en países líderes en gestión de hidrocarburos.....	94
CAPÍTULO V	
TRANSPARENCIA EN LICITACIONES DE EXTRACCIÓN Y EXPLORACIÓN DE HIDROCARBUROS. ABORDAJE EMPÍRICO.....	100
5.1. Un recorrido por la investigación.....	100
5.2 Aprendizaje de los puntos analizados.	102
5.3 Condiciones que le pueden permitir a México maximizar sus procesos de transparencia en licitaciones.....	107
5.4 Recomendación para la decisión de políticas públicas o programas.....	110
5.5 Conclusiones generales y específicas de la investigación.....	115
REFERENCIAS.....	118

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.- Gráficas de participación de población adulta en zona urbana en procesos de transparencia durante el año 2016.	12
Figura 2.- Porcentaje de respuesta a la pregunta para México ¿Cuál es el problema más importante del país?.....	20
Figura 3.- Gráfica comparativa de la estimación del costo de corrupción (2017) en contraste al presupuesto destinado al IMSS, para el Ejercicio Fiscal 2017.....	22
Figura 4.- Línea de tiempo de eventos relevantes entre la Independencia de México hasta antes de la Expropiación Petrolera.....	28
Figura 5.- Línea de tiempo de eventos relevantes durante el sexenio del presidente Lázaro Cárdenas.	31
Figura 6.- Nuevo diseño institucional a raíz de la Reforma Energética.	45
Figura 7.- Proceso previo a la publicación de la convocatoria y bases de licitación de extracción y exploración de hidrocarburos.	51
Figura 8.- Etapas del proceso de licitación de extracción y exploración de hidrocarburos..	52
Figura 9.- Comparativa de las etapas del procedimiento de licitación antes y después de la reforma.	60
Figura 10.- Deficiencias en el portal de Rondas México que pudieran obstaculizar una actuación transparente.	63
Figura 11.- Actuaciones que contienen criterios de discrecionalidad dentro del procedimiento de licitación.....	66
Figura 12.- ¿De qué forma afectan los espacios de discrecionalidad?.....	67
Figura 13.- Resultados del Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales (2017).....	75
Figura 14.- Top 10 de países mejor calificados en el Índice Global de Datos Abiertos.	76
Figura 15.- Mapa Mundial del Índice de Percepción de la Corrupción 2019.	76
Figura 16.- Organigrama de la estructura Gubernamental en el sector de energético en Noruega. ..	85
Figura 17.- Etapas del proceso de contratación en el sistema noruego.....	90
Figura 18.- Cuadro de Análisis de Sensibilidad de Propuestas de Política Pública en materia de transparencia en licitaciones de exploración y explotación de hidrocarburos.....	111

Figura 19.- Actividades recomendadas para la propuestas de Información en el Portal Electrónico..	111
Figura 20.- Actividades recomendadas para la propuestas de Registro de cumplimiento de las empresas.....	111

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.- Reformas relevantes en materia de Hidrocarburos posteriores a la reforma energética y hasta antes de la Reforma Energética del 2013.	36
Tabla 2.- Desglose de ordenamientos derivados de la Legislación secundaria de la Reforma Energética.....	42
Tabla 3.- Declaración de los principios fundamentales para la política petrolera nacional presentada por el Comité Permanente de Industria del Storting el 14 de junio de 1971.....	86
Tabla 4.- Comparativa de prácticas internacionales entre Noruega, Reino Unido y Canadá.....	94

Agradecimientos

Mi más grande agradecimiento al Doctor Víctor S. Peña Mancillas, por la dedicación, enseñanzas, paciencia y tiempo invertido en el presente trabajo, sin duda ha sido una experiencia que me ha dejado un gran aprendizaje, le estaré siempre agradecido por su apoyo a lo largo de estos meses de trabajo. Asimismo, a mis Sinodales el Doctor Maximiliano García Guzmán y la Doctora Raquel A. Ramírez Ortiz, quiénes me guiaron para lograr cerrar la tesis de la mejor manera posible, sus perspectivas y comentarios fueron de gran ayuda para terminar de redondear la investigación.

De igual forma, muchas gracias a todos y cada uno de los profesores que dedicaron su esfuerzo y valioso tiempo en transmitir y compartirnos parte de su conocimiento a lo largo de estos dos años de carrera, en especial al Doctor Héctor Rodríguez Ramírez quién me acompañó desde el inicio de esta preparación académica.

Muchas gracias al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología CONACYT, por darme la oportunidad de entrar a esta prestigiada institución educativa y financiar mis estudios dentro de esta maestría, los conocimientos y habilidades adquiridos en el grado académico alcanzado serán siempre empleados en beneficio de la sociedad y el progreso del país.

Gracias a mis compañeros de generación Adriana Sosa, Carlos Garza, Gerardo García, Iván Pérez y Samuel Ibarra, por el tiempo de estudio en las aulas de nuestra escuela, por sus conocimientos y aportaciones a lo largo de la carrera y por recordarme a través de su trabajo que existen personas preocupadas e interesadas por hacer un cambio en la vida pública de nuestro país. Fue un honor cursar este grado académico con ustedes.

Por último, muchas gracias a mi familia, amigos y a todas las personas que estuvieron conmigo a lo largo de este trayecto, sus palabras y buenos deseos fueron un aporte esencial para desarrollarme a lo largo de la carrera y en especial en la etapa de investigación del presente proyecto.

Introducción

Uno de los grandes cambios que tuvo México, el cual generó mucha polémica entre diversos actores políticos, fue el ocasionado a raíz de la Reforma Energética. Dicha modificación, propuesta por el titular del Ejecutivo durante el año 2013, formó parte de un paquete de reformas estructurales mediante las cuales se pretendió, entre otros objetivos anunciados, incrementar la capacidad económica del país y fortalecer el Estado de Derecho mediante la implementación de políticas anticorrupción y de máxima transparencia.

Para lograr dicho objetivo, se logró un acuerdo (llamado “Pacto por México”) entre las tres fuerzas políticas con mayor representación entonces: el Partido Revolucionario Institucional (PRI) -al que perteneció el presidente-, el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Mediante el mencionado “Pacto por México”, se lograron publicar diversas reformas como la educativa, la penal y la energética. Una de las principales características de la modificación en el sector energético fue la apertura para la contratación en materia de extracción y exploración de hidrocarburos a las empresas particulares nacionales y extranjeras.

Consecuencia de la reforma, se expidieron un total de 21 leyes secundarias -nueve de ellas de nueva creación-, entre las cuales resalta la Ley de Hidrocarburos, cuerpo normativo que regula el nuevo proceso de contratación en el sector energético. Derivado de ello, los legisladores -a fin de garantizar una contratación más transparente- definieron que el proceso a seguir sería el de la Licitación Pública Internacional, para lo cual se creó un sistema de contrapesos entre autoridades de gobierno central, organismos reguladores y fideicomisos.

En virtud de lo anterior, el reto ante el que se enfrenta el gobierno federal es garantizar la legalidad y transparencia de este nuevo procedimiento para poder modificar la imagen de opacidad, secrecía y corrupción que le precedía a la reforma. Para ello, se implementaron diversas medidas, a través de las cuales se ha pretendido cumplimentar los requerimientos de transparencia. No obstante, al ser una política de reciente creación, la misma puede contener omisiones u errores que la alejen de dicho propósito.

La relevancia del tema antes mencionado, no se limita a un espectro legal, sino que impacta en el rubro económico del país, toda vez que como se planteó desde su propuesta inicial, la reforma energética prospectaba una mayor captación de inversión privada y una adecuada explotación de los

recursos naturales del subsuelo, los cuales se mantenían en pausa ante la incapacidad técnica del estado para su aprovechamiento. Debido a esto, el tema de la presente investigación cobra aún mayor notabilidad, ya que al integrar un nuevo jugador a la interacción energética y ante el referente de opacidad con el que cuenta dicho rubro podrían generarse actos de corrupción, impactando con ello no solo al estado de derecho sino a las finanzas públicas de la nación.

Por lo que, la transparencia dentro de este rubro podría llegar a considerarse como un elemento clave para la prevención y detección de este tipo de conductas, que perjudican a los ingresos del país. Concatenado a ello, se estima relevante sea abordado el tema en alusión, ya que a nivel internacional existen iniciativas, como la EITI (Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva), y leyes específicas, como la Ley de Corrupción de Funcionarios Públicos Extranjeros de Canadá, tendientes a regular este tipo de interacción, enfocándose justamente en el factor económico, por lo que, al ser un campo relativamente nuevo para México debe explorarse y estudiarse con detenimiento.

En vista de lo expuesto, surge una primera **pregunta de investigación** para el presente trabajo la cual consiste en: ¿Qué elementos referentes a la transparencia en la información contenidos en el nuevo sistema de licitaciones de extracción y exploración de hidrocarburos en México pudieran generar riesgos de corrupción por parte de los particulares y las autoridades?

Frente a esta pregunta, se tiene como **hipótesis** que:

El nuevo sistema de licitaciones de extracción y exploración de hidrocarburos conserva espacios de discrecionalidad para las autoridades, en etapas como la de selección del tipo de contrato y la precalificación de los participantes, así como deficiencias en la información en el rubro de transparencia, que alejan a los ciudadanos de una participación efectiva y de una observancia clara del procedimiento, lo que aumenta el riesgo de que se presenten casos de corrupción.

De igual manera se establece una **segunda pregunta de investigación**, misma que se integra de la siguiente forma: ¿Qué acciones podrían generar una reducción en los espacios de discrecionalidad de las autoridades y aportar a una mayor transparencia en el sector como una medida al combate a la corrupción?

Por su parte, la **hipótesis** en relación con el cuestionamiento que antecede se plasma en el siguiente sentido:

Existen acciones de política pública que pudieran coadyuvar a ejercer una mayor transparencia en el procedimiento de licitaciones de exploración y explotación de hidrocarburos, alentando a la ciudadanía a tener una mayor presencia y participación y ejercer una revisión efectiva de los actos de autoridad, lo cual podría funcionar como una herramienta para incidir en la prevención y combate a la corrupción en el sector energético.

Con el fin de validar lo anterior, el presente trabajo tiene como **objetivo principal**:

Valorar los avances y deficiencias en materia de transparencia respecto a la contratación de servicios de extracción y exploración de Hidrocarburos en México.

Además, surgen los **objetivos particulares** siguientes:

- Determinar los elementos del nuevo esquema de contratación en materia exploración y extracción de hidrocarburos que inhiben la transparencia y otorgan espacios de discrecionalidad en el actuar de las autoridades.
- Elaborar un análisis comparativo entre las prácticas de contratación de exploración y extracción de hidrocarburos en México y las llevadas en los países líderes materia de manejo de recursos y distinguir las áreas de oportunidad en el caso de México.
- Proponer acciones de política pública con base en el estudio realizado que permitan que México cuente con mejores herramientas para ejercer el derecho garantizado en el artículo 6° constitucional.

Para comenzar el presente tema, se abordarán las definiciones y la conformación de los dos elementos principales de esta investigación, esto es la transparencia y la corrupción, para después proceder a analizar el contexto en México respecto a los hidrocarburos y de la reforma energética. Una vez definidos estos dos grandes temas se procederá a la identificación de las etapas del nuevo procedimiento de licitación y a establecer en donde se pueden encontrar los puntos en favor o en contra de la transparencia. Lo cual se contrastará con los procesos de contratación de hidrocarburos de países con las mejores prácticas en el sector, para poder determinar mejoras en el sistema implementado a raíz de la reforma.

A fin de atender cada uno de los puntos previamente invocados, la presente tesis consta de cinco capítulos. En el primero se delimitan los conceptos de transparencia y corrupción, identificando sus alcances, como es que se dan los supuestos, para poder concretar una definición que nos sirva a lo largo del presente estudio. De igual forma, se establece como han avanzado dichas figuras en materia de legislación en México y cuál es la percepción que se tiene de las mismas. Plasmando como es que la transparencia puede ser un aliado en la prevención y combate a la corrupción y cuáles pueden ser los alcances económicos de la última.

Dentro del capítulo segundo, se hace alusión a los antecedentes históricos del sector energético en México. Recorriendo el camino trazado desde épocas de la conquista, pasando por el porfiriato y la entrega de las tierras a capital extranjero, hasta llegar a la expropiación petrolera y lo que dicho capítulo histórico conllevó. Asimismo, se plasma como se dio la creación de Pemex y las reformas más relevantes nuestra Constitución respecto a este sector, concluyendo si estos avances tuvieron algún impacto en transparencia. Para después proceder a narrar los acontecimientos de la reforma energética y los cambios estructurales que ocasionó, así como los nuevos elementos que integran a la política energética, lo cual nos otorga una vista previa de cómo se conforma el proceso de licitación.

En el tercer capítulo se tiene el propósito de obtener el grado de transparencia del proceso, para lo cual se adentra al análisis específico de las etapas de licitación, ello con la intención de identificar cuáles son los elementos que generan una actuación transparente dentro del procedimiento licitatorio. Una vez reconocido esto, se contrasta con el antiguo proceso aplicado previo a la reforma constitucional y se hace una comparativa en la que se resaltan los puntos favorables. Teniendo dicha información, se plasman la parte contraria, es decir, en qué etapas del procedimiento pudieran llegar a obstaculizar una contratación transparente y qué efectos tienen, tales como los espacios de discrecionalidad. Para finalmente, hacer un abordaje al estado actual que guarda México en materia de transparencia en el sector de hidrocarburos.

Posteriormente, en el capítulo cuarto, se efectúa un análisis de los países líderes en transparencia en contratación en el sector de hidrocarburos. Para ello, se realiza una formula atendiendo las calificaciones arrojadas de los *rankings* de manejo de recursos, transparencia y corrupción, otorgándole un mayor valor a la primera, al ser el tema toral de la investigación. Eligiendo para el caso de estudio a profundidad a Noruega, por tener uno de los mejores estándares a nivel internacional. Se analiza el contexto del país y su forma de contratación en la cual favorece mucho la

participación ciudadana en el procedimiento. Y se realiza una comparativa de los principales temas que se abordan en la presente investigación de los tres países más reconocidos en el manejo recursos (acorde a la evaluación realizada) a nivel internacional con el fin de contrastar las mejores políticas.

Dentro del capítulo quinto, se contestan las preguntas de investigación haciendo un recorrido por todo lo analizado a lo largo de la tesis, estableciendo un diagnóstico del grado de transparencia existente en el país y se establece con base a los hallazgos y objetivos planteados qué medidas deben mejorarse, cuáles deben perdurar y que acciones de política pública podemos replicar en el sistema de contratación, con lo anterior se estima si en el presente caso las hipótesis planteadas se cumplen. Y de igual manera, se establecen las recomendaciones y programas que pudieran aplicar al caso, con la intención de generar una mayor transparencia y la prevención de casos de corrupción. Para finalizar con las conclusiones de la investigación.

CAPÍTULO I

MARCO CONCEPTUAL

El primer capítulo de esta investigación atiende a los dos elementos claves para el desarrollo del presente estudio: transparencia y corrupción. Cada uno tan opuesto como el otro, pero que convergen en la actuación pública de todos los días en el país. Si bien estas dos palabras no resultan ajenas al léxico de cualquier ciudadano, su interpretación y definición no es una tarea sencilla y la comprensión de sus alcances puede encontrarse ajena al conocimiento de la mayoría de población. Debido a ello, la primera parte de esta investigación aborda la circunscripción del marco conceptual de los dos elementos que rigen el análisis a presentarse.

Primeramente, se refiere el estudio de las definiciones teóricas sobre la transparencia, planteando cómo se originó dicha figura, reconociendo a los autores que comenzaron a delimitarla y comprendiendo la definición en las diversas aristas en las que se puede presentar. Continuando con un análisis del concepto aplicado en la administración pública y desglosando de qué forma contar con un Estado transparente coadyuva a la democratización de un país. Para continuar con la conformación legal de la figura analizada y cuáles han sido los avances en la materia en dicho rubro hasta llegar al presente.

Un aporte significativo en cuanto al rubro en mención es cuál es el grado de percepción de transparencia que la población tiene en el país. Para ello se identifican diversas fuentes de información estableciendo y presentado cuál es el estado actual que guarda México en cuanto a este tema. Así también se hace un abordaje dentro del presente capítulo el cual establece una conexión con el siguiente a tratar, estableciendo de qué manera la transparencia ayuda al combate a la corrupción, observando cuáles son los objetivos de la mencionada figura y de qué forma el ejercicio de un accionar transparente puede ayudar a combatir la corrupción.

Ahora bien, en lo tocante al tema de corrupción, se inicia con la búsqueda de un término de corrupción, pasando por las definiciones teóricas, las otorgadas por los organismos internacionales especializados, la interpretación legal y las diversas formas en las que se puede presentar, así como la identificación de los actores y establecer qué tipo de condiciones favorecen o permiten que se dé con mayor facilidad, para poder obtener como resultado una definición generada del análisis de cada uno de estos datos.

Tal como se presentó con la transparencia, se analiza el cuerpo normativo que reviste a la figura de la corrupción, en qué documentos se fue nombrado por primera vez en el país y su evolución a lo largo de los años hasta llegar al cuerpo normativo existente en la actualidad. Posteriormente se analizan algunos de los *rankings* de índices de corrupción internacionales y nacionales para normar una idea de cuál es el estado que guarda la nación en dicho rubro. Y se finaliza el capítulo con un estudio de las implicaciones que tiene la corrupción en un sentido económico.

La comprensión de estas dos figuras forma parte total de la presente investigación, por lo que, con la información recabada y los datos presentados, se espera que se llegué a una delimitación clara que permita analizar las implicaciones que la ausencia de una o la aparición de la otra, pudieran llegar a ocasionar en el nuevo sistema de contrataciones de la extracción y exploración de hidrocarburos de México.

1.1 Transparencia

La transparencia es un elemento presente en nuestra sociedad y en la vida pública del país. Cuando nos referimos a un órgano institucional o a un gobierno, una de las primeras ideas que pasan por nuestra mente, es que sus actuaciones son realizadas con apego a derecho y se encuentran disponibles para revisión de la población. Si bien, dicha condición es esencial para el progreso actual de un órgano democrático, tal figura no se encontraba vigente unas décadas atrás.

En el presente apartado se plasman los orígenes filosóficos, conceptuales y legales que dieron origen a la conformación de dicha figura en el país y como un elemento esencial en la legislación mexicana. Buscando la construcción de su definición y haciendo la distinción entre la rendición de cuentas y la transparencia. Así como el propósito final y su estrecha relación con la participación ciudadana y la democracia de un Estado.

De igual manera, se plantea a la transparencia con una herramienta multipropósito en las democracias, la cual cumple con diversos objetivos relevantes dentro del control gubernamental que pueden ejercer los ciudadanos para participar, disentir o impugnar las acciones realizadas por las autoridades y como un medio de prevención para la corrupción y el impacto económico que puede tener en el país.

1.1.1. Definiciones teóricas de la transparencia

Hoy en día un elemento presente en todos los ámbitos sociales, privados o públicos es la transparencia. Se habla de ella como un atributo sin el que no puede existir una empresa, organización o gobierno. Ello es, en gran parte debido a que dentro de su cuerpo residen valores esenciales para que cualquier interacción humana sea exitosa, tales como la confianza, la credibilidad y la comunicación. Para comprender de una forma de adecuada la conformación y los alcances de esta figura, es necesario saber cuáles son sus antecedentes, así como entender la finalidad y sobre qué sectores puede ser aplicada. Por lo que, primeramente, se analizará cómo se configuró el mencionado concepto, cuáles son sus antecedentes y qué filósofos sociales y políticos, dieron pie mediante sus ideas a los elementos que hoy sustentan la transparencia.

No puede hablarse de la transparencia sin referirse a la publicidad. El filósofo Kant, del siglo XVIII, fue quien otorgó la concepción moderna respecto a dicha figura, él planteó que para saber si una decisión política resultaba justa o injusta, la única forma para comprobarlo era poniéndola a luz de la opinión pública. Señalando que toda acción relativa al derecho de las personas que no soporte el principio de publicidad resulta injusta (Kant, 1989). Con ello, el pensador alemán, estableció que una sociedad o control político justo es el que permite a sus gobernados saber de las decisiones que se toman. Alejando la figura de la secrecía e imperando un estado democrático donde se hacen partícipes a los ciudadanos de las decisiones de gobierno.

En una versión contemporánea, el filósofo Norberto Bobbio con relación al argumento de Kant, menciona que una de las falsas promesas de la democracia real es la erradicación del poder invisible (Bobbio, 1984), aquel mediante el cual el estado toma sus grandes decisiones a través de gabinetes secretos, lejos de la vista ciudadana y de su interacción. Dicho supuesto es contrario a la convicción de un gobierno democrático, un gobierno sin máscaras, que dé vida a la transparencia del poder. Por lo que, si bien resulta una tarea difícil erradicar este tipo de actos, sí puede reducirse la tendencia a esta forma de gobernar, mediante los controles necesarios para ello.

Ahora bien, desde un punto de vista más práctico, el término de transparencia puede referirse generalmente a tres cosas: a la descripción de un objeto, como un atributo de un individuo o como una cualidad de un grupo u organización de personas (Guerrero, 2008). Cuando señalamos que un objeto es transparente, nos referimos a una descripción física, entendiéndose que el mismo permite ver lo que hay en su interior o deja pasar la luz por su estructura. Al hablar del atributo de una persona,

se idealiza un individuo libre de secretos, que se presenta tal como es y no resguarda información en su interacción con los demás. Por su lado, cuando nos referimos a la cualidad de un órgano, se entiende que la toma de decisiones, así como las acciones realizadas, son informadas y comunicadas a sus integrantes y al exterior de una forma eficaz.

Bajo esas descripciones Eduardo Guerrero engloba la transparencia como “un atributo o cualidad que nos permite tener más información clara y precisa sobre algo o alguien, lo que aumenta nuestras capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación” (Guerrero, 2008). En esa tesitura, se puede entender también a la transparencia como un componente que nos permite conocer, actuar e incidir, sobre las actuaciones de una persona o grupo específico. Dicho elemento cobra relevancia cuando se está ante situaciones que pudieran vulnerar derechos o que son de interés público, ya sea por la actividad de cierta organización o simplemente por tratarse de acciones de gobierno. Transitando en ese punto a ser una herramienta para la evaluación del desempeño (Cortés, 2017).

En ese entendido, se considera que la esfera con mayor responsabilidad de actuar de una forma transparente es el sector gubernamental, en virtud de que la creación de sus políticas se hace con base en el recurso público y la implementación de estas impacta directamente a la población, por lo que, el gobierno es responsable de dar apertura a información pública que permita a la sociedad conocer datos, mecanismos, procesos de gestión y de desempeño de las autoridades (Vega, 2008). Dicha información debe brindarse desde una perspectiva de legalidad y visibilidad “que responda al reclamo de los ciudadanos a participar y ser corresponsables en el quehacer de los asuntos públicos” (Uvalle, 2008).

Para ello los gobiernos deben establecer mecanismos de transparencia mediante los cuales se otorgue un flujo de información accesible, oportuna, completa, relevante y verificable (López, 2017). Esto es, la información gubernamental debe estar a disposición de la sociedad de una forma sencilla, sin procesos complicados o seguros que impidan su acceso. Debe presentarse ante la ciudadanía en un momento apropiado para su revisión en aras de que el ejercicio de verificación sea provechoso. El contenido de la información debe ser exhaustivo y concentrar todos los puntos necesarios para su comprensión. De igual manera la documentación presentada debe versar sobre aspectos de interés público e informarse en un esquema mediante el cual los ciudadanos puedan cerciorarse de su veracidad.

En ese mismo sentido, Valverde manifiesta que “la transparencia implica que la información esté disponible sin trabas o requisitos, que sea comprensiva al incluir todos los elementos relevantes, que sea confiable y de calidad, y que permita tanto una contribución al diseño de políticas públicas como a dar certidumbre y confianza a los mercados” (Valverde, s.f.). Con lo anterior, se advierte que la transparencia incluye, de una forma natural, el elemento de la participación ciudadana como punto medular de su funcionamiento, siendo a través de ella que los particulares se informan, analizan, deliberan y proponen modificaciones en la toma de decisiones del gobierno (Quintanilla, 2012), cumpliendo así con la finalidad de incidir en las políticas, resultados e información presentada por las autoridades.

Por lo que, atendiendo los elementos expuestos la transparencia puede definirse como un instrumento social y organizacional para la toma de decisiones, que coadyuva a la prevención de actuaciones corruptas por parte de las autoridades e incrementa la confianza en la población (Arellano, 2007). Al involucrar a los ciudadanos mediante información clara, puntual y efectiva de la forma en que se está llevando a cabo las acciones del gobierno y dejar al escrutinio público dichos datos para que los mismos sean verificados y analizados por la población, y se encuentren en aptitudes de normarse un propio criterio, así como de disentir sobre las decisiones tomadas o manifestar públicamente su inconformidad respecto a una acción específica.

Asimismo, resulta necesario hacer la distinción de los conceptos de rendición de cuentas y transparencia, los cuales si bien se encuentran relacionados tienen diferentes acepciones. Esto debido a que el primer elemento mencionado se entiende como la responsabilidad de los servidores públicos de informar las acciones y los resultados obtenidos por un mandato legal que lo obliga a ello, mientras que con la transparencia se exige a los funcionarios actúen de conformidad con la ley y de forma ética (Guerrero, 2007). Por lo que la transparencia reside dentro de la rendición de cuentas, como un elemento esencial para su funcionamiento.

Por su parte Andreas Schedler, define a la rendición de cuentas como “la aplicación de aquellos mecanismos mediante los cuales los servidores públicos responden por sus actos” (Schedler, 2015), y la cual se divide en tres dimensiones básicas, una informativa (información de la toma de decisiones), explicativa (justificación) y *exigativa* (hecho de premiar o castigar actores conforme a sus resultados). Con base en lo anterior, se podría considerar que la transparencia *per se*, forma parte de la dimensión informativa de la rendición de cuentas.

Conociendo las diversas formas a través de las cuales se define la transparencia, se puede considerar que es un elemento indispensable en el actuar de todo organismo público, ya que su tarea no se limita a informar sobre las determinaciones de las autoridades, sino que, a través de una exposición clara, efectiva y puntual de datos se incentiva la participación ciudadana, involucrando así a los particulares en el actuar político, ya sea apoyando, disidiendo, criticando o exigiendo políticas públicas, fomentando de esta manera una cultura democrática, en donde todos sean partícipes y las acciones de gobierno formen parte de una construcción de todos los involucrados.

1.1.2. Legislación mexicana en la materia

Como se estableció en la primera parte de este capítulo, la transparencia tiene sus antecedentes en obras filosóficas y conceptos respecto a la democracia de los Estados. Su materialización en los cuerpos normativos mexicanos tuvo cabida apenas en el último cuarto del siglo pasado.

Durante la administración del presidente López Portillo, particularmente en el año 1977, se reformó la Constitución en diversos apartados entre los cuales, para efectos del presente trabajo, destaca el artículo 6°. Hasta antes del 6 de diciembre de ese entonces, fecha en la que se publicó la serie de reformas en el Diario Oficial de la Federación, este artículo sólo garantizaba que la manifestación de ideas no sería objeto de persecución judicial. No obstante, la mencionada reforma tuvo como efecto el añadirle la frase “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, permitiendo la construcción de la figura de transparencia como se conoce hoy en día.

La adición efectuada al artículo 6° constitucional no tuvo entonces el propósito de “abrir las puertas” -empleando una metáfora- de la información gubernamental a la ciudadanía. En sí mismas, el paquete de reformas propuestas por el entonces titular del Ejecutivo buscó revitalizar el sistema de partidos políticos otorgándoles el reconocimiento de entidades de interés público y la ampliación de su espectro de influencia. Debido a ello es que la reforma del artículo en cuestión fue propuesta para que los partidos políticos pudieran difundir sus plataformas y propuestas en los medios de comunicación masiva (Guerrero, 2007).

Posteriormente, las interpretaciones de la norma por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto al última parte del párrafo del artículo 6° añadida mediante la reforma del 1977, dieron pie a criterios en cuanto a la obligación por parte de las autoridades de atender la información solicitada por los ciudadanos. Asimismo, en el año 1996 que se realizaron los primeros esfuerzos por incluir

dentro de la legislación mexicana el derecho a la información a través de la Ley General de Protección y Equilibrio Ecológico, en atención a las recomendaciones establecidas en la declaración de la conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en el año 1992.

Siendo hasta el año 2002 (durante la administración federal del presidente Vicente Fox Quesada), que se dio el primer salto hacia la consolidación de la figura de transparencia con la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental (LFTAIPG), la cual promovió un cambio institucional relevante en la materia. Si bien, la legislación contaba con algunos vicios al no tener una aplicación generalizada entre federación y estado, la misma contemplaba la creación del Instituto de Acceso a la Información (IFAI), conformándose por primera vez en el país (el 11 de junio del 2003) un organismo cuya finalidad y competencia era velar por cumplimiento de este derecho (Villanueva, s.f.).

Tras cinco años de vigencia de la LFTAIPG, dadas las inconsistencias identificadas durante su aplicación (Ruelas, 2016), en el año 2007, se realizó una segunda reforma al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual tuvo como objetivo consolidar la figura del derecho a la información como una garantía individual frente al estado mexicano en todos sus niveles, poderes, órganos y entidades federativas, buscando una homologación de la legislación para hacer valer este derecho. Añadiendo con dicho fin un segundo párrafo y siete fracciones al mencionado artículo de la Constitución (Martínez y Heras, 2011).

De regreso el PRI a la presidencia de la República, en la administración de Enrique Peña Nieto, se impulsó una serie de reformas estructurales a la Constitución durante el llamado “Pacto por México”, aprobándose el 21 de noviembre de 2013, la reforma en materia de transparencia siendo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero del 2014. Los puntos más relevantes de dicha reforma fue la ampliación de sujetos obligados, la obligación de publicar la información en medios electrónicos, destacando la autonomía del entonces denominado IFAI, a la cual se le otorgaban facultades para el ejercicio de sus funciones como revisar respuestas a las solicitudes de información de todos los sujetos obligados a nivel federal, atraer recursos de revisión por cuestión de interés y relevancia, interponer acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales e imponer medidas de apremio (Ruelas, 2016).

Adicionalmente la reforma constitucional en mención señalaba en sus puntos transitorios que el Congreso debería de expedir una nueva ley general en materia de transparencia, una de archivos y

una de datos personales, así como la designación de 7 comisionados para el organismo ahora autónomo encargado de la materia de transparencia (DOF).

Tras un largo debate y una ardua participación de la organización civil en el Congreso de la Unión, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fue publicada el 4 de mayo del año 2015, a través de ella el IFAI cambio de denominación a Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el cual se acorde a lo señalado en el Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información, se define como:

“Un órgano constitucional autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el ejercicio de los derechos de acceso a la información pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal y la protección de datos personales en posesión de los sectores público y privado”. (Cejudo, 2015).

Asimismo, en el nuevo ordenamiento legal rector de la transparencia se generaron una serie de modificaciones, entre las más relevantes: el que no se condicione el ejercicio del derecho de acceso a la acreditación de personalidad del solicitante, que la información de interés público se encuentre accesible y disponible sin necesidad de hacer una solicitud, que los procedimientos de acceso a la información sean sencillos, entre otras más en aras de cumplir a plenitud con el derecho contemplado en el artículo 6° de la Constitución.

Si bien, en las últimas dos décadas la transparencia ha tenido desarrollo favorable en la legislación de México, podríamos decir que aún nos queda un largo camino por recorrer, para poder hacer de este derecho una herramienta verdaderamente eficiente que genere un robustecimiento en el cuerpo institucional de los departamentos gubernamentales, propicie suficiente participación ciudadana y ayude a una democratización en nuestra sociedad.

1.1.3. La transparencia como prevención de la corrupción

La opacidad en el actuar de las autoridades, además de crear incertidumbre en la población al no saber fehacientemente como se están llevado a cabo las acciones emprendidas por el gobierno, propician

ambientes en donde pudieran brotar actos de corrupción, ello puesto que, al no presentar información a la vista de la sociedad, y por lo tanto, estar lejos de la lupa ciudadana, los involucrados en las operaciones de la administración pública se pueden ver tentados a caer en actos cuyo objetivo sea meramente un beneficio personal.

Una forma de prevenir que se presenten tales situaciones es justamente con la herramienta de la transparencia, la cual, por la naturaleza de su ejercicio, funge como un coadyuvante en la prevención de actos de corrupción, ya que funciona como un medio de vigilancia para los ciudadanos, así como un inhibidor de conductas y acciones que atenten contra el interés público (Aguilar, 2008). Es decir, además de analizar las actuaciones de la autoridad y estar en aptitudes de identificar alguna anomalía, los servidores públicos al saber que su trabajo estará a la vista de todos se abstienen de realizar actos ilegales, por las repercusiones que ello les podría ocasionar.

1.1.3.1. Objetivos de la transparencia

La Transparencia es una herramienta imprescindible en el actuar público, si bien de su definición, así como del contexto mismo de la palabra se puede arribar a que, sirve únicamente para hacer del conocimiento a la sociedad de los actos que realiza el gobierno dentro de la gestión pública, no menos cierto resulta que, la transparencia tiene diversos objetivos y no se limita al ser un medio de comunicación que presente datos, sino que su acción profundiza mucho más en la sociedad y tiene efectos benéficos para quienes disfrutan de esta condición en su sistema político.

Como se expuso al inicio del presente capítulo, una de las condiciones necesarias para que impere una sana convivencia en cualquier tipo de relación social es la confianza, siendo la transparencia en el caso gubernamental el motor que impulsa que los ciudadanos confíen en las instituciones públicas al permitirles conocer su accionar, lo cual favorece la existencia de un poder público al servicio de la población. Asimismo, en la medida de que instituciones gubernamentales y los sujetos obligados a rendir cuentas sean más transparentes aportan a la calidad institucional de la democracia (Uvalle, 2016), al involucrar a la sociedad con sus actuaciones y permitirles participar en ella.

De igual manera, al encontrarse la sociedad informada de lo que está ocurriendo en el ámbito gubernamental, ello puede materializarse en acciones concretas en beneficio de la ciudadanía ya que “la transparencia también puede ser utilizada como herramienta para promover una mayor eficiencia en el uso y la distribución de los recursos públicos en sectores como la educación, la justicia, la

elaboración, la ejecución y el control de los presupuestos públicos, el financiamiento de las campañas políticas, o las industrias extractivas” (Molina y Cruz, 2012), trascendiendo así de solo ser un medio de comunicación efectiva a un involucramiento y construcción de mejores políticas en beneficio de la ciudadanía.

Por su parte, uno de los objetivos implícitos que trae consigo la transparencia, y con lo que principalmente se relaciona, es la prevención de actos de corrupción, ello puesto que el ejercicio de dicho derecho ayuda a descubrir posibles casos de ilegalidad que llegarán a cometer las autoridades en la ejecución de sus atribuciones, poniendo alerta a los ciudadanos de las decisiones políticas y exigiendo una mayor responsabilidad en su actuación (Hermosa, Alcaraz y Urquía, 2017). De igual manera, la transparencia tiene el efecto de disuadir la corrupción, por el temor de los servidores públicos de ser descubiertos y de otorgar a los ciudadanos las condiciones para detectarla, atacarla y corregirla (Zaldívar, 2016).

En ese entendido, la transparencia impacta de una forma positiva a la economía de un país, puesto que previene la consumación de actos contrarios al interés general, en donde solo unos cuantos se benefician y coadyuva como un regulador entre la interacción de los particulares y autoridades, ante la vigilancia de la ciudadanía. Por lo que va más allá del cumplimiento de una norma, trascendiendo a la esfera económica y permitiendo un mercado atractivo para los inversores privados nacionales o extranjeros. Con esto se entiende que un Estado con herramientas efectivas en materia de transparencia, incide en factores macroeconómicos al crear certidumbre y confianza, propiciando la inversión y disminuyendo la probabilidad de que se incurra en actos de corrupción.

De esta manera, la transparencia sirve como un generador de “empoderamiento ciudadano” (Puente, 2018), de objetivos múltiples en beneficio de la sociedad, fomentando participación ciudadana, generando confianza en el actuar de las autoridades, previniendo el exceso de actos de discrecionalidad de las autoridades y erradicando la asimetría de información, para con ello poder construir una sociedad democrática y funcional que permita un desarrollo adecuado de la sociedad.

1.1.3.2. Supuestos donde la Transparencia previene la corrupción

Combatir y prevenir la corrupción es una tarea compleja, la cual no depende de un solo factor, no obstante, para lograr su cometido un elemento primordial en la lucha e identificación de este tipo de actos es la transparencia, ya que es a través de esta que el ciudadano puede dotarse de información suficiente para identificar anomalías en el desarrollo de las funciones de las autoridades, formándose

una contraloría social que no permite acciones en donde se sirvan de recursos públicos para beneficios propios.

Como se ha venido exponiendo, los espacios donde se propician y se consuman los actos corruptos son precisamente los que se ejercen bajo la opacidad y la secrecía (Gutiérrez, 2018), la transparencia funge como una herramienta inhibidora de dichas condiciones, al exponer al escrutinio público la información de las actuaciones de la autoridad, si bien desde el punto de vista legal, los ciudadanos no tienen la facultad para sancionar a las autoridades que cometan este tipo de actos, es a través de la transparencia que pueden realizar tareas fiscalizadoras, denunciándolos ante las autoridades competentes y exponer ante la sociedad tales irregularidades (Guerra, 2018).

Es entonces, bajo condiciones en donde un gobierno transparente su actuar y una sociedad civil tenga sumamente arraigados la cultura de transparencia y la participación ciudadana, que la discrecionalidad que ejercen las autoridades se vería exponencialmente reducida y en razón de ello disminuiría el factor de la corrupción como un elemento de operatividad en el desarrollo de las funciones de gobierno (Villanueva, s.f.), ya que la dualidad de transparencia y participación ciudadana en condiciones óptimas generaría un contrapeso efectivo, logrando así tener una herramienta propicia de prevención a tal mal social.

Si bien, como lo exponen Fox y Haight (2014), la transparencia por sí misma no puede sustituir las imperfecciones del Estado, sí es un elemento fundamental para la prevención y el combate de la corrupción, tal como se presentó en la conferencia del informe *think thank* Ethos 2017 en México, a través del cual se hicieron recomendaciones tanto los particulares como a las autoridades, para prevenir la corrupción de la mano de la transparencia, tales como vigilar la correcta asignación y ejecución de recursos y simplificar la accesibilidad a procesos administrativos (Expansión, 2017).

En tal virtud, existen múltiples escenarios en donde la transparencia puede ser utilizada como un aliado en el combate a la corrupción, no obstante, de la presencia de factores exógenos que contribuyan a la formación de dicha enfermedad social, por lo que, es importante sumar esfuerzos tanto de la esfera gubernamental, así como la organización civil para fortalecer dicha herramienta preventiva y poder erradicar en su mayor extensión la corrupción.

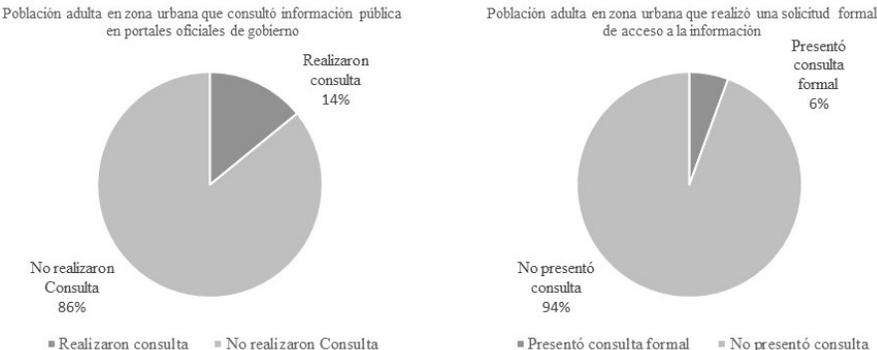
1.1.4. Estudios y mediciones sobre Transparencia en México

Analizar los niveles de transparencia existentes en el país es una tarea de suma relevancia para el progreso en la materia, sin resultados claros y medibles es difícil generar acciones que optimicen el progreso en cuanto a esta obligación por parte del Estado, mediante las que se beneficie a los gobernados y se procure un actuar más democrático en el país. En el presente caso, el enfoque se centrará en las estadísticas y estudios nacionales que miden la efectividad y el impacto de las políticas de transparencia en el país, en búsqueda de conocer la dinámica del ciudadano y los sujetos obligados a la rendición de cuentas en el contexto gubernamental y el cumplimiento a las leyes y reglamentos por parte de las autoridades.

Primeramente, resulta pertinente destacar las mediciones realizadas por el Instituto Nacional de Evaluación y Geografía (INEGI) a través del Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales Federal y Estatal 2016 y la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID) 2016, en las cuales se mide el cumplimiento de la legislación por los sujetos obligados y recaba además información sobre la participación ciudadana y la utilización de herramientas de transparencia en materia de seguridad, salud, impuestos, entre otros, respectivamente.

En tal virtud, acorde a datos arrojados por el ENAIID para el año 2015, aproximadamente 6.5 millones de personas mayores de 18 años y que contaban con residencia en un área urbana realizaron al menos una consulta en algún portal electrónico de gobierno para buscar información, dicha porción poblacional corresponde al 14.1% de las personas adultas en zona urbana para tal anualidad, asimismo, en el año 2016 una cantidad de 2.6 millones de ciudadanos con las mismas características realizaron una solicitud formal de información hacia un organismo gubernamental (INEGI, 2017).

Figura 1.- Gráficas de participación de población adulta en zona urbana en procesos de transparencia durante el año 2016.



Fuente: Elaboración propia conforme a datos del ENAID 2016.

Otros datos relevantes que demuestra la encuesta es que en porcentaje existió una mayor participación (54.4%) por parte de las mujeres en cuanto a la presentación de solicitudes formales de información, las personas más propensas a realizar consultas de información de cualquier índole eran individuos entre 30 y 59 años de edad y la percepción de la población en cuanto a la información publicada en medios electrónicos pudiera considerar satisfactoria, ya que un 77.4% de la población que llegó a efectuar una búsqueda manifestó que logró concretarla de manera correcta (INEGI, 2017).

Por su parte, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en coordinación con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en el año 2019 realizó por segunda vez la Métrica de Gobierno Abierto mediante la cual se “analiza el acceso a la información que tienen las y los ciudadanos para conocer las acciones de gobierno y a su vez en qué medida es posible incidir en su gestión” (CIDE, 2019), misma que abarca información de 1,243 sujetos obligados, lo equivalente al 15% del total de los órganos que por disposición legal tienen que presentar esta información en el país.

Los resultados obtenidos de dicho ejercicio se dividen en dos dimensiones: la de transparencia y la de participación ciudadana. En cuanto a la primera, se obtuvo una calificación de 0.64 (en una escala del 0 al 1) en la cual se determinó, a grandes rasgos, que los sujetos obligados que cumplen con sus obligaciones en transparencia casi no publican datos abiertos y no realizan esfuerzos por satisfacer las necesidades particulares de la ciudadanía. En la esfera de participación se obtuvo una calificación de 0.41 en donde se demostró que, aunque existen mecanismos de participación ciudadana, estos no siempre se encuentran funcionando y generalmente no inciden en la deliberación o decisiones del gobierno (CIDE, 2019).

De lo anterior se advierte que, si bien el país ha comenzado en el rubro de datos abiertos y transparencia, aún existe un largo camino por recorrer, falta que la ciudadanía se involucre más en las decisiones de gobierno y se creen canales efectivos en los que en consenso con grupos de la población se incida en las decisiones que toman las autoridades. Por su parte, en el rubro de los sujetos obligados, debe superarse el mero cumplimiento a la legislación y dotar a la población de herramientas de utilidad para poder analizar correctamente la información que se les presenta. Por lo que, si bien se han dado acciones tendientes a obtener un mayor grado de información pública, aún queda un arduo trabajo por realizar en aras de que la transparencia sea un verdadero aliado para la población y un instrumento infalible en la democratización.

1.2. Corrupción

Una de las problemáticas actuales del país que la sociedad ha catalogado como urgente de atender y la cual fue de los principales discursos políticos en campaña del actual titular del ejecutivo federal, es sin duda la corrupción. Dicha conducta contraria a la moral es considerada dentro de las principales debilidades del gobierno mexicano, por entes y organismos nacionales e internacionales, lo cual nos mantiene con calificaciones alarmantemente bajas en las métricas de percepción, como el realizado por Transparencia Internacional.

Ahora, para entender qué es la corrupción, debemos tener claros los elementos que comprenden tal actuar y cómo es el entorno en donde se presentan, así como los diversos grados en los que esta se comete y la implicación o efecto que ellos pueden llegar a tener. En la segunda parte de este capítulo, se intenta llegar a un entendimiento de la figura, así como demostrar el impacto que dicha conducta puede llegar a generar en el país tanto en niveles sociales de percepción, como en materia económica. De igual forma, se presenta de una manera breve como se fue dando la construcción de la normativa para combatir la corrupción, desde las primeras ocasiones en las que se integró dicho término en un documento oficial de gobierno, hasta la necesidad de crear un cuerpo legal robusto que diera origen al Sistema Nacional Anticorrupción.

1.2.1. Definiciones teóricas de la corrupción.

La corrupción es un conducta difícil de definir, no por el hecho de que su interpretación sea complicada, sino porque la noción puede variar rotundamente entre personas, países o culturas, mientras que otros tipos de delitos o prácticas ilegales se encuentran perfectamente delimitadas por una tipificación específica, cuando hablamos de corrupción se abre un abanico de consideraciones que pudieran encuadrar a ciertas actividades como corruptas para unas personas, mientras que otros lo podrían ver como un simple beneficio por el cargo que desempeña o considerar a dicha actividad como algo completamente normal. Es por esto, que en las próximas líneas se intentará llegar a un consenso de interpretación de la corrupción y sus posibles ramificaciones o tipos.

La palabra corrupción proviene etimológicamente del latín “*corrumpere*,” el cual contiene una fuerte carga negativa, pues lo vincula con la idea de degeneración, decadencia y la cual se manifiesta a través de metáforas de enfermedad y suciedad (Artavia, 2008), el contexto se ha ido modificando

puesto que dicha conducta se ha ligado a las acciones ejercidas principalmente por entes de gobierno, es así que los principales organismos en detectar este tipo de conductas en el mundo tales como el Banco Mundial o Transparencia Internacional, la han definido como el abuso del poder público para beneficio privado o ganancia.

Por su parte, en la Convención Interamericana contra Corrupción, ratificada por México en el año 1997 (B-58), se identificó a la citada figura como la conducta realizada por las personas o servidores públicos para: 1) Recibir u ofrece dadas, favores o ventajas para un tercero a cambio de la realización de un acto en el ejercicio de sus funciones; 2) Realizar u omitir u acto en el ejercicio de funciones que le permita obtener ilícitamente beneficios propios; 3) Aprovechar y ocultar de forma dolosa bienes provenientes de los actos mencionados; y 4) Participar en cualquiera de las acciones antes señaladas (Cano, 2018).

En la esfera académica se ha definido a la mencionada conducta como el comportamiento que se desvía de los deberes formales de un rol público en virtud de ganancias privadas de riqueza (Nye, 1967). Asimismo, Miguel Gutiérrez sintetiza algunas concepciones de corrupción definiéndola en tres puntos como, la violación de una obligación por parte de dos o más decisores con el objeto de obtener un beneficio personal a cambio de beneficios para el sobornante que superan los costes del servicio extorsionado; el uso indebido de una función generalmente pública para recibir, para sí o para terceros, un beneficio particular; y la usurpación privada del poder público (Gutiérrez, 2018).

Por su lado, acorde a los datos presentados por Víctor S. Peña, se tiene que la Política Nacional Anticorrupción presentó para enero del 2020, al menos tres definiciones propias sobre lo que se entiende por corrupción: “1) la corrupción como sinónimo de ilegalidad; 2) la corrupción como norma socialmente reconocida, aceptada y aplicada que justifica la ocurrencia de hechos aun cuando contravengan el marco legal y, 3) la corrupción como orden social que privilegia modos de interacción e intercambios basados en el particularismo y el favoritismo” (Peña, 2020). Estas tres perspectivas atienden a diversos puntos de cómo puede ser visto este accionar. Por un lado, como un acto contrario a derecho, en el segundo punto como una práctica normalizada por la sociedad que se justifica atendiendo su fin y la última como una conducta que solo atiende intereses particulares.

Analizado desde otro ámbito, la definición de corrupción puede atender diferentes parámetros como lo puede ser la moral y la legal, mientras que para la primera, la corrupción es un atentado o transgresión de la normas, principios y valores que se consideran relevantes para la existencia de un

orden social justo y razonable (López, 1997), para las definiciones legales, la conducta estudiada contempla las formas de usar dinero para atender objetivos privados por medios políticos que pueden ser criminales o al menos ilegales (Heidenheimer, 1989), es decir, la corrupción vista desde la moral puede atender acciones que si bien no se consideran ilegales, afecta o trasgreden el entorno social dañándolo con su proceder, mientras que desde el parámetro legal, la corrupción únicamente se genera cuando se incumple un dispositivo legal o recaea en la tipificación del delito.

Ahora bien, la corrupción no discrimina cargos o rangos, la mencionada conducta puede ser llevada por cualquier servidor público que tenga en sus funciones el poder de decisión en cuanto algún acto de subordinación frente a un particular o grupo de personas, en tal razón, se consideran corrupción burocrática o de bajo impacto las transacciones que se realizan a nivel de calle y que experimentan los ciudadanos comúnmente con agentes de la administración pública, como policías, servidores de ventanilla, entre otros; mientras que la corrupción política se da cuando los gobernantes abusan, adaptan, manipulan o eluden las regulaciones para beneficiar intereses privados (Andvig y Fjelstad, 2001), implementando políticas que tengan como principal objetivo el interés particular, ya sea para sí mismo o para cierto grupo de personas.

Si bien, la corrupción burocrática es la que se conoce con mayor frecuencia y sobre la cual los ciudadanos promedio pueden afirmar que estuvieron en contacto o que fueron testigos de un acto de dicha índole, la corrupción política es mucho más silenciosa y se genera normalmente sobre legislaciones poco robustas y sin un contrapeso suficiente. En ellas los legisladores o grupos políticos, modifican los cuerpos normativos para generar un aprovechamiento a su favor o de terceros, el cual generalmente supone altos beneficios y aparta el verdadero sentido de las leyes que es el interés público, dicho proceder afecta de sobremanera a la población de y beneficia a solo unos cuantos.

La corrupción es una práctica existente a nivel mundial, la cual pareciera que ningún país está completamente libre de ella, ya que su naturaleza está dada por acciones de individuos guiadas por intereses propios, no obstante, la incidencia de estos casos es mucho más habitual en sistemas políticos deficientes (Andvig y Fjelstad, 2001), en donde la democracia no se encuentra bien consolidada y que poseen cuerpos normativos e instituciones no robustas. Por lo que, otro elemento que se encuentra vinculado con la definición de la conducta en análisis es que se presenta con mayor facilidad o se propicia en democracias débiles donde impera la impunidad y no se castigan ni persiguen de una manera adecuada es tipo de actos, en virtud de ello los actores no encuentran mayor

impedimento para la ejecución de políticas o transacciones en beneficio propio, puesto que conocen que no existirá repercusión alguna en su contra.

De todo lo anterior, se arriba a que la corrupción es una conducta que se genera por la interacción de una o más personas actuando en detrimento del interés público, buscando un beneficio para sí mismo o para terceros, en el uso de las facultades que su mandato le confiere y que generalmente esta revestido por un cuerpo institucional y/o normativo deficiente, por lo que el o los agentes de la administración pública, y en su caso el particular, que cometen el acto de corrupción se sienten libres de hacerlo.

1.2.2. Legislación en la materia en México

La regulación de la figura de corrupción en la normativa mexicana tuvo un proceso lento para que pudiera convertirse en una realidad. Una de las primeras apariciones de este concepto en un documento oficial de gobierno, fue en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (DOF, 1995), aún bajo la administración del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en dicho instrumento prospectivo se incluyó formalmente la mencionada figura. Derivado de ello se crearon sistemas de control disciplinario de servidores públicos y la plataforma CompraNet surgió en el año 1997, a través de la cual se pretendió eliminar la corrupción en la contratación pública, al hacer mucho más difícil la venta de información privilegiada o discrecionalidad en el otorgamiento de contratos.

Posteriormente, en la nueva administración federal liderada por el Vicente Fox del Partido Acción Nacional (PAN), se plasmó en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo (DOF, 2001) la propuesta de creación de Programa de Combate a la Corrupción. Durante dicho sexenio se aprobaron y publicaron la Ley Federal de Acceso a la Información y Transparencia de la Gestión Pública, así como la Ley del Servicio Profesional de Carrera, la cual contempla obligaciones de los servidores públicos en su ejercicio. De igual forma se firmó el Convenio de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ratificado en el año 2004 (ONU, 2004).

Durante el encargo presidencial de Felipe Calderón, en diciembre del 2008 se publicó el Programa Nacional de Rendición Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012, y en junio del 2012 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas. Asimismo, durante su administración se presentó el proyecto Visión México 2030 “El México que queremos”, en el cual participaron diversos actores sociales y donde se plasmaban

diversas líneas de acción y objetivos a largo plazo para que en dicho año se lograra obtener una calificación aceptable en el Índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional.

Con el triunfo del PRI en las elecciones federales y ante la anunciada propuesta de reformas estructurales de la Constitución se suscribió el “Pacto por México”, en el que las tres fuerzas políticas de ese momento PRI, PAN y el Partido de la Revolución Democrática PRD, buscaban el fortalecimiento del estado mexicano, siendo uno de sus ejes centrales la incorporación de la participación ciudadana como actores fundamentales en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. De igual forma, uno de los acuerdos alcanzados fue el atender la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

Tras diversas iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios del PRI y PAN, así como la histórica participación de académicos, organizaciones civiles especializadas en temas de transparencia y combate a la corrupción, el 27 de mayo del 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de Reforma Constitucional, lo cual sirvió como base para la promulgación de un total de siete leyes secundarias, cuatro expedidas por completo y tres más que fueron adecuadas para que se alinearan a la reforma en materia de combate a la corrupción.

Dentro del grupo de las leyes expedidas, se encuentra la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la cual fija las bases de la mencionada reforma y establece las bases de coordinación entre la Federación, Estados, Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción.

De igual forma, la Ley General de Responsabilidades Administrativa, tuvo como principal objetivo distribuir las competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, así como las sanciones que pudieran llegar a tener por los actos u omisiones que cometan en el ejercicio de su cargo. Adicionalmente a ello, la legislación contempla la corresponsabilidad de los particulares vinculados con faltas administrativas graves y los procedimientos para sancionar a ambos.

Por su parte, se promulgaron la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, mediante la promulgación de la primera se adecuó el funcionamiento de dicho órgano jurisdiccional, para que asumiera sus

responsabilidades como miembro del Sistema Nacional Anticorrupción y tener la capacidad de sancionar a servidores y particulares que incurran en faltas administrativas graves. Asimismo, el segundo ordenamiento mencionado, tuvo como objeto el fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación, para realizar observaciones y promover la imposición de sanciones.

Otro cambio trascendente en materia de combate a la corrupción fue la reforma del artículo 102 constitucional, el cual contempla la sustitución de la Procuraduría General de la República, por una Fiscalía General autónoma, dotada de personalidad jurídica y patrimonio propios. En virtud de ello, el 18 de enero del 2019, durante la administración presidencial de Andrés Manuel López Obrador, el Senado otorgó a Alejandro Gertz Manero el carácter de Fiscal General de la República. Designando en febrero de esa anualidad a María de la Luz Mijangos Borja, como Fiscal especializado en materia anticorrupción, el nombramiento fue concretado en marzo del 2019, al fenecer el plazo para que el Senado hiciera alguna objeción (El Universal, 2019).

El combate a la corrupción es un tema que sin duda sigue en la agenda pública, como uno de los objetivos principales a erradicar, si bien con anterioridad existían intenciones declaradas de combatirla, en la actualidad tenemos un cuerpo normativo robusto que respalda dicha política pública. No obstante, habrá que esperar para verificar si la aplicación de sus normas y órganos creados resulta suficiente para al menos controlar y disminuir la incidencia de tales actos o si la reforma no se encuentra atacando correctamente dicha conducta nociva para el progreso del país.

1.2.3. Estudios y mediciones sobre Corrupción en México

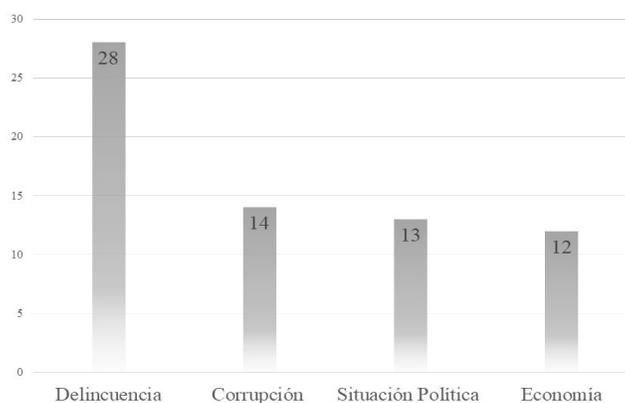
Una de las evaluaciones más difíciles de realizar es sin duda alguna la medición de lo intangible, si bien para muchos delitos o prácticas ilegales existen bases de datos que contemplan el cúmulo de denuncias o reportes presentados, para la corrupción es un tanto más complicado, ya que este tipo de actos se realizan en secrecía y generalmente quienes forman parte de ellos, no están dispuestos a afirmar que estuvieron involucrados, por lo que, muchas de las mediciones que se efectúan por organismos nacionales e internacionales, se encuentran encaminadas a la medición de percepción de la corrupción, en tanto que unas pocas más hacen alusión a la experiencia personal con este tipo de actos.

Mientras que el enfoque de percepción mide el nivel o la cantidad de corrupción que los ciudadanos creen que existe, las encuestas o mediciones sobre experiencia versan sobre la participación que las

personas han tenido con la corrupción, encuestas como el de Corrupción y Buen Gobierno levantada por Transparencia Mexicana, realiza una serie de cuestionamientos sobre el pago de sobornos para casi 40 servicios públicos diferentes (Morris, 2008). Cualquiera que sea la forma de medición, habla sobre la experiencia con la que cada país tiene que lidiar, algunos autores desestiman la percepción en virtud de que es más sensible al escándalo, los informes de prensa y la reputación (Morris, 2008), no obstante, los índices de percepción tienen un carácter informativo, de si la corrupción es un problema serio para un país o una preocupación poco frecuente en la población (Del Castillo, 2003).

En tales condiciones, se tiene que en cuanto a mediciones Internacionales México se encuentra en un lugar nada favorecedor, en relación con la encuesta levantada por la Corporación Latinobarómetro, de Santiago de Chile, la cual recopila información económica, social, democrática y de corrupción. Dicha encuesta encontró que para el año 2018, México consideró a la corrupción como el segundo problema más importante del país (14%), solo por debajo de la delincuencia quien tiene el primer lugar (28%), asimismo el 74% de los entrevistados consideraron que la corrupción había aumentado en el país con relación al año anterior (Corporación Latinobarómetro, 2019).

Figura 2.- Porcentaje de respuesta a la pregunta para México ¿Cuál es el problema más importante del país?



Fuente: Elaboración propia con datos del Informe 2018 Latinobarometro (Corporación Latinobarómetro, 2019).

Por su parte, en el reporte más actual del Índice de Percepción de la Corrupción (2019) realizado por Transparencia Internacional, se encontró que México obtuvo una calificación de 29 (en la escala del 0 al 100), colocándose en el lugar 130 de 180 países (*Transparency International*, 2020), con ello México detuvo su caída en *ranking* desde el año 2015, si bien dicho resultado deviene en una mejora en su posición, no trasciende en cuanto a resultados, ya que aún forma parte del último tercio de países con peor evaluación y su calificación dista de una buena nota, recomendando para México consolidar el sistema anticorrupción y asegurar una Fiscalía General autónoma.

Asimismo, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) elabora la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) misma que para el año 2017, señaló que el 57% de las personas encuestadas consideraron que la corrupción era uno de los tres principales problemas de su comunidad y la tasa de población que tuvo contacto con alguna agente de la administración pública y que experimentó al menos un acto de corrupción fue de 14,635 por cada 100,000 habitantes a nivel nacional, es decir, casi un 15% de la población admitió haber sido participe o presenciar un acto de corrupción.

Con los resultados aquí expuestos, se demuestra que la problemática existente en el estado mexicano en cuanto a los actos de corrupción se encuentra en los niveles más altos de preocupación de la sociedad, lo cual nos permite deducir que, la incidencia en las actuaciones de dicho tipo por parte de la autoridad, de igual forma representan una realidad en nuestra sociedad, ya que como lo menciona Casar “con estas mediciones se busca tener una idea aproximada de la frecuencia de los actos de corrupción bajo el supuesto de que si la incidencia de los mismos es mayor también será de la corrupción que sus ciudadanos y expertos perciban” (Casar, 2015).

1.2.4. Costo que representa para el país.

La problemática de la corrupción tiene un alcance multidimensional, por una parte afecta al ámbito legal pues se incumplen los cuerpos normativas y se incurre en delitos, asimismo desde un factor democrático los órganos de la administración pública se ven debilitados, se afecta en el cumplimiento de programas específicos cuyos fondos no llegan a su destino y existe un fuerte impacto en la economía nacional ya que los impuestos, aportaciones, aprovechamientos y todo recurso destinado a las arcas del gobierno, se pierde o disminuye en gran proporción quedando en manos de particulares, este último factor genera un fuerte costo para el país.

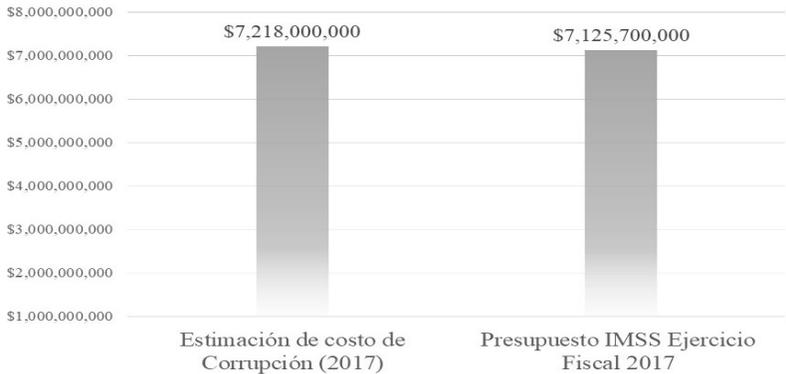
En esa tesitura se tiene que la corrupción encara dos tipos de costos el primero son los directos que deja de percibir, estos son generados por la interacción de servidores públicos y ciudadanos o empresas en cuanto a sobornos, acuerdos entre contratantes de una obra pública, recursos desviados destinados a programas sociales, entre otros, asimismo la corrupción enfrenta costos macroeconómicos, estos se producen por la calificación crediticia y los niveles de percepción de corrupción que se tiene, desmotivando a la iniciativa privada y extranjera a invertir en el país (Casar ,

2015), lo cual genera grandes pérdidas y se convierte un obstáculo para la productividad, y en consecuencia, se representa en números negativos para el país.

En la doctrina existe una amplia literatura en cuanto a los efectos económicos negativos que tiene la corrupción ya mencionados, no obstante algunos autores hacen mención a que la corrupción puede atraer efectos positivos a una sociedad, la hipótesis de "engrasar los engranes" señala que la corrupción puede ser buena en circunstancias donde un gobierno es deficiente y el crecimiento debe estar relacionado con la política económica de un país (Ionescu, 2013), asimismo se ha señalado por otros autores que la corrupción puede suponer un efecto positivo en la distribución del ingreso, ya que se considera como un suplemento para los salarios bajos (Arjona, 2002), no obstante, ninguna teoría de las mencionadas ha sido comprobada científicamente que tengan un peso significativo, siendo refutadas por los resultados que evocan a que la corrupción tiene un efecto negativo en la economía.

Otra forma de comprobar la postura previamente expuesta, es que el Fondo Monetario Internacional (FMI) maneja una cifra del 5% del Producto Interno Bruto (PIB) a nivel mundial representa el costo directo de los sobornos en todos los países (Ramírez, 2019), mientras que la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental ENCIG, señaló que los costos de incurrir en actos de corrupción en el país se estiman en \$7,218,000,000.00 (Siete mil doscientos dieciocho millones de pesos 00/100 M.N.) lo que representa un costo anual por persona de \$2,273.00 (Dos mil doscientos setenta y tres pesos 00/100 M.N.), lo anterior para el año 2017 según datos del INEGI. Dicha cifra es equiparable al presupuesto anual destinado para el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) en dicho ejercicio Fiscal (Dirección General de Finanzas, 2018).

Figura 3.- Gráfica comparativa de la estimación del costo de corrupción (2017) en contraste al presupuesto destinado al IMSS, para el Ejercicio Fiscal 2017.



Fuente: Elaboración Propia con información de la Dirección General de Finanzas de la SS.

En tal virtud, es evidente que los costos que representa la corrupción afectan al país de forma negativa, pudiendo inclusive asimilarse al presupuesto destinado a sectores tan relevantes como el sector salud como se establece en la Figura 3, en donde se demuestra que la estimación realizada por la ENCIG, es aún mayor al destinado para el IMSS para ese mismo año. Por lo que, resulta claro que la presencia de este tipo de conducta impacta directamente en programas, salud y economía, evidenciando que dicha figura es un lastre para el país que no permite avanzar y desarrollar el potencial que se tiene en México.

CAPÍTULO II

SECTOR ENERGÉTICO EN MÉXICO

El propósito de este segundo capítulo es mostrar la evolución histórica en México desde el descubrimiento de las riquezas del subsuelo. Para ello, el presente capítulo se divide en dos apartados: en el primero, se ofrece una narrativa de los acontecimientos más destacados desde la época de La Conquista hasta llegar a la administración presidencial de Felipe Calderón (2006 - 2012). Dicha separación de temas se da en virtud de que a la entrada del presidente Enrique Peña Nieto (2012 - 2018), se inició con el proceso de reforma energética, el cual cambió la dinámica en el rubro de manejo de este tipo de recursos en el país, otorgando con ella una nueva política pública en la gestión de hidrocarburos, lo cual es la ante sala para el tema principal de esta investigación.

Dentro del primer apartado relativo al contexto histórico, se presentan cuatro subtemas esenciales para la comprensión de la posterior implementación de la reforma, así como del impacto que la misma representó. Comenzando con los inicios de la industria extractiva, cómo fue la interacción del Estado con los particulares en el manejo de los hidrocarburos, cómo es que se dieron las modificaciones de los cuerpos normativos aplicables, asimismo se establecen qué acciones provocaron que el país requiriera de una actuación firme ante los abusos existentes por las empresas extranjeras y el menoscabo que ello representaba.

Acto seguido, en un segundo subtema se narra cómo fue que se inició la expropiación petrolera, cuáles fueron los hechos que la detonaron, así como el impacto político que representó para el país. Continuando con la revisión de la creación del Organismo encargado del manejo y explotación de hidrocarburos por las siguientes décadas y cuál fue su papel dentro de la administración. Concluye el apartado con las reformas realizadas a la Constitución a lo largo de las administraciones federales, su impacto y si se ha dado la presencia de la figura transparencia durante estas transformaciones dentro del sector energético.

Una vez llegado a este punto, se da inicio al segundo de los apartados el cual se centra en el análisis de los efectos de la reforma energética. Iniciando con el acuerdo político “Pacto por México”. En dicho espacio se menciona bajo qué contexto se dio el mencionado cambio, así como cuáles fueron los actores y el fin principal buscado. Establecido ello, se procede con los cambios que dicha reforma generó en la Constitución y en la legislación secundaria ya existente o creada en virtud de ella. Se

explora también el nuevo modelo institucional creado a partir de los cambios en la legislación. Se identifican ahí cuáles son los nuevos actores que intervienen dentro de la gestión de los hidrocarburos, así como el rediseño que sufrieron los entes ya existentes de la administración pública. Para concluir, con una vista general de los nuevos integrantes a raíz de la reforma.

Mediante dichos puntos, se pretende otorgar una comprensión no solo los antecedentes históricos a manera de causa de esta reforma, sino que se puedan identificar los elementos, instituciones y procedimientos con los que cuenta este nuevo proceso para estar en aptitudes de adentrarnos de lleno en el análisis del proceso de licitación materia del presente análisis.

2.1. Contexto Histórico.

El paso del tiempo a lo largo de la historia respecto a un tema tan relevante como lo es el petróleo brinda una perspectiva de cómo es que se cimentaron las bases de la realidad legal, organizacional e institucional que hoy se vive, así como que papel jugó la transparencia a lo largo de estos periodos. El hidrocarburo en mención ha sido materia de discusión desde años del periodo conocido como La Conquista (1500 – 1800 D.C.). Sin embargo, en el siglo pasado y en virtud de la industrialización al ser un insumo indispensable para llevar a cabo la evolución de la economía del mundo y al percatarse que la nación contaba con un subsuelo altamente explotable, propició que se diera una serie de acontecimientos políticos y sociales que marcaron el rumbo del país.

2.1.1. Los inicios en la industria extractiva.

Las primeras concepciones respecto al derecho del Estado sobre los minerales, piedras preciosas y recursos provenientes del subsuelo datan de los años de La Conquista (1500 -1800 D.C.). En dicho orden al cual estaba supeditado el territorio del país, todas las riquezas encontradas en tierras colonizadas y en general las que enmarcaban su territorio eran propiedad de La Corona española. Siendo únicamente dicha autoridad la que en determinado caso podría autorizar la explotación de estos Recursos. Asimismo, en tratados como las siete partidas de Alfonso El Sabio y las Ordenanzas Mineras de 1563 de Felipe II, estipulaban que la corona no podía ceder a particulares la propiedad de zonas en las que yacían recursos de dicha índole, así como que, los propietarios de esas tierras no tenían derecho alguno respecto a los minerales o recursos del subsuelo ahí encontrados, toda vez que los mismos pertenecían a la realeza (Saldaña, 2018).

Posteriormente, una vez conseguida la independencia de México y la separación del Estado Español sobre tierras nacionales, dicho gobierno transmitió al nuevo estado mexicano recién configurado, todos los derechos soberanos que tenía el Rey de España, entre los cuales se encontraba el dominio de las riquezas del subsuelo. Durante dicha transición, fueron firmados el Tratado de Córdoba (1821) y el Tratado de Paz entre México y España (1836), en donde se estipuló, entre otros, el acuerdo de referencia. Es decir, con la independencia de México, el país obtuvo la propiedad y derechos respecto a los recursos provenientes el subsuelo de sus tierras.

No obstante, el derecho a favor del estado mexicano duró algunas décadas. Durante la conclusión de la administración del presidente Manuel González, en fecha 22 de noviembre de 1884, se promulgó el Código de Minas, el cual revocó el derecho transmitido por la corona respecto a los recursos del subsuelo. Otorgando a los dueños de las tierras superficiales el derecho sobre los recursos que ahí se encontrarán. El artículo 10 fracción IV del mencionado cuerpo normativo, señalaba que el petróleo entre otros recursos, eran de exclusiva propiedad del dueño del suelo, quienes, sin ningún pronunciamiento especial, podrían explotarlos y aprovecharlos.

En esa tesitura, bajo la administración del General Porfirio Díaz en el año 1892, se abrogó el mencionado cuerpo normativo siendo sustituido por la nueva Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos, la cual en su artículo 4º reiteró que los dueños de los predios eran libres de explotar sin necesidad de concesión alguna por parte del Estado los combustibles minerales. Poco menos de una década después de la promulgación del ordenamiento legal de referencia, en el año 1901, aún durante la administración del presidente Díaz, se promulgó la Ley del Petróleo, a través de la cual se facultó al poder ejecutivo a otorgar concesiones para la explotación del hidrocarburo, a las empresas que se establezcan en territorio mexicano.

La mencionada Ley del Petróleo, concedía un paquete de privilegios a las empresas petroleras que decidieran invertir en el país, eximiéndolas del pago de gravámenes e impuestos, otorgando derechos de compra de terrenos propiedad de la nación a precio de baldíos, así como permitiendo la expropiación de terrenos con capacidades petrolíferas (Cárdenas, 2009). Bajo la idea de captación de inversión extranjera y mediante la publicación del cuerpo normativo en mención, el presidente Díaz logró que empresas internacionales petroleras como *Standard Oil*, *la Mexican Sinclair Petroleum* y *la Royal Dutch Shell* (Labastida, 1990), llegaran al país y explotaran los recursos que unos años antes eran propiedad inalienable de la nación, ello sin tener beneficio alguno para el erario, dadas las condiciones especiales que respaldaban su funcionamiento.

Una vez concluido el Porfiriato, ante la llegada del nuevo representante del Ejecutivo Francisco I. Madero, se hicieron esfuerzos por amortiguar el impacto de las políticas petroleras tomadas en años anteriores sin tener mucho éxito, ya que, de la gran problemática heredada, solo se pudo conseguir en favor del Estado la imposición de un gravamen, consistente en un impuesto de tres centavos por barril producido de las empresas extranjeras, mediante decreto promulgado por el titular del ejecutivo en junio del año 1912 (Cárdenas, 2009).

Continuando con la lucha por la recuperación del petróleo, durante su administración el presidente Venustiano Carranza, manifestó su inconformidad con las leyes aplicables a la materia en dicha época y precisó la urgencia por modificarlas, ello mediante el documento nombrado las adiciones al Plan de Guadalupe, en el año 1914. Dos años después, mediante la creación de una Comisión Técnica especializada en la nacionalización del Petróleo, se presentó un informe donde se concluyó restituir a la nación lo que le pertenecía por derecho, esto es, las riquezas del subsuelo, el carbón y el petróleo.

Sumado a lo anterior, durante la administración del presidente Carranza se emitió una circular el 15 de agosto de 1916, en donde se ordenó por el titular del ejecutivo, considerar a todos los extranjeros adquirentes de bienes nacionales como mexicanos, lo cual se le conoció por nombre la Clausula Calvo. Un punto medular en esta lucha histórica fue la adición del párrafo cuarto del artículo 27 y 123 al proyecto de carta magna por parte del Congreso Constituyente de Querétaro, mediante el que se estableció la separación de la propiedad del suelo de la del subsuelo y se le retornó a la nación el dominio de este. Eliminando el sistema de privilegios otorgado por Díaz y consagrando a la nación el dominio inalienable e imprescriptible sobre los hidrocarburos.

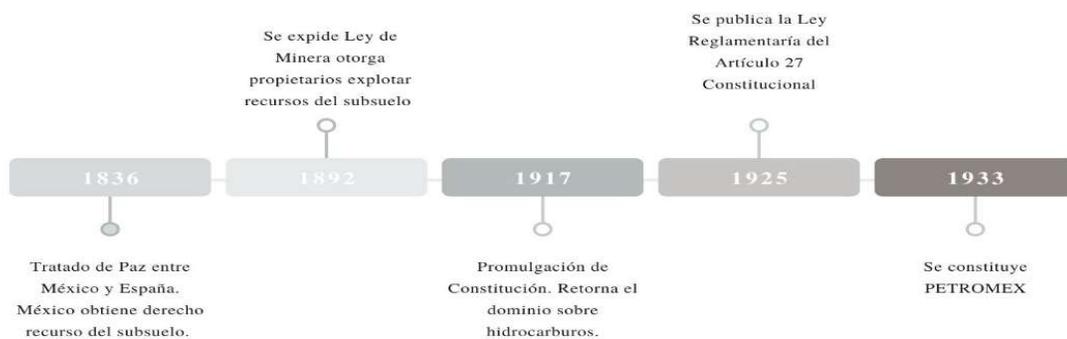
Si bien, se había conseguido incluir en el cuerpo constitucional el dominio del Estado sobre dicho recursos, la aplicación del citado dispositivo legal no resultó factible durante los años siguientes, puesto que la administración de Obregón (1920-1924) declaró que los derechos de propiedad adquiridos antes del 1º de mayo de 1917, fecha que entró en vigor la Constitución, serían respetados, es decir, no tendrían efecto retroactivo sobre las concesiones expedidas con anticipación a dicha fecha, lo cual complicó de sobremanera conseguir que se cumpliera con el espíritu de la norma, consistente en el rescate de los hidrocarburos. De igual forma, ante una probable irrupción en sus labores, las empresas petroleras establecidas en tierras mexicanas hicieron uso desmedido de sus concesiones explotando los yacimientos en su máxima potencia.

Por su parte, durante la administración del presidente Plutarco Elías Calles, se continuó con la lucha iniciada por la recuperación del hidrocarburo, dictando a su llegada a finales del año 1924, medidas para evitar la explotación inmoderada del subsuelo, y de igual manera se conformó una comisión para la elaboración del proyecto de una ley reglamentaria del artículo 27 constitucional. Siendo uno de los propósitos fundamentales de la mencionada legislación confirmar los derechos adquiridos por las empresas petroleras (antes del 1° de mayo de 1917) por un periodo máximo de 50 años, y reiterar que correspondía a la nación el dominio inalienable e imprescriptible de los hidrocarburos y la obligación de las empresas extranjeras de renunciar a la protección de sus países. El mencionado cuerpo normativo fue publicado el 31 de diciembre del año 1925.

Durante la administración del presidente Abelardo L. Rodríguez, mediante decreto publicado el 28 de diciembre de 1933, se constituyó la compañía de petróleos de México (PETROMEX), cuyo capital correspondía una mitad a gobierno federal y la otra parte estaba constituía por accionistas mexicanos. Mediante dicha compañía se buscaba regular el mercado interno del petróleo, asegurar el abastecimiento, satisfacer las necesidades del gobierno y Ferrocarriles Nacionales de México, así como capacitar a personal nacional en trabajos de la industria petrolera (Uthhoff, 2010).

Si bien, hasta este punto el país había logrado el reconocimiento legal sobre el derecho de los petróleos y había efectuado ciertas medidas para regularizar la actividad de las empresas extranjeras en territorio mexicano. El objetivo principal no se había cumplido, faltaba ejercer el derecho que la Constitución le confería al Estado y retornar la propiedad de los hidrocarburos a su dueño original: México.

Figura 4.- Línea de tiempo de eventos relevantes entre la Independencia de México hasta antes de la Expropiación Petrolera.



Fuente: Elaboración propia.

2.1.2. Expropiación Petrolera.

El periodo más relevante en la lucha por el retorno de la soberanía nacional sobre los hidrocarburos se dio en la administración de Lázaro Cárdenas. Durante dicho sexenio se plantearon las bases y acciones que dieron pie a la expropiación petrolera. Dichas pretensiones formaban parte medular del plan sexenal creado por el Partido Nacional Revolucionario (PNR, posteriormente el PRI) para el periodo presidencial de 1934-1940, en el cual se estableció profundizar el papel del estado en recursos naturales y consolidar la soberanía del país (Rivera, 2008).

En el año 1935, a tan solo unos meses de la llegada de Cárdenas al poder, se formó el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM). Con la creación de dicha organización se pretendía lograr mejores condiciones para los trabajadores mexicanos que laboraban en empresas petroleras extranjeras. Exigiendo a las compañías un contrato colectivo de trabajo, que les garantizara condiciones dignas para el desarrollo de sus actividades, un salario homologado y prestaciones como vacaciones, servicio médico, la posibilidad de una indemnización por accidente de trabajo, entre otras (Cárdenas, 2009).

Continuando con la agenda política en materia de hidrocarburos, como una medida previa a la expropiación petrolera, el 25 de noviembre de 1936, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Expropiación. El mencionado ordenamiento funge como una ley reglamentaria del artículo 27, en lo relativo al derecho de expropiación y en cuanto el aprovechamiento de espacios y recursos por parte del Estado. En esa tesitura, el artículo 1º fracción VII, de la legislación de referencia contemplaba que se consideran causas de utilidad pública, la defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación. De igual manera, se señala la forma en la que se indemnizaría, así como el proceso para interponer un recurso administrativo en caso de inconformidad.

Después de múltiples negociaciones entre el STPRM y las industrias petroleras extranjeras, así como la intervención del gobierno federal en las pláticas, sin llegar a un acuerdo común. En mayo de 1937, se inició una huelga general en todas las empresas que explotaban petróleo en el país. No obstante, el ejecutivo solicitó al sindicato la reanudación de labores en virtud del impacto económico que ello representaba, y se presentó ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje un conflicto de orden económico (Cárdenas, 2009).

Para ello, la autoridad jurisdiccional nombró una comisión a fin de determinar si las empresas tenían la capacidad económica de cumplir con las demandas exigidas por los trabajadores. Concluyendo mediante un laudo que, las empresas petroleras contaban con los recursos financieros para cumplir las demandas solicitadas y ordenaba el pago de 26 millones de pesos para tal efecto. La resolución en cita fue confirmada por la Suprema Corte de Justicia el 1° de marzo de 1938. Sin embargo, las empresas se negaban a cumplir con lo resuelto.

Durante los siguientes días el titular del ejecutivo intentó llegar a un acuerdo con las empresas extractoras en el país sin obtener éxito alguno. Ante tales circunstancias, el 8 de marzo de 1938, reunió a su gabinete para plantearles las medidas que tendrían que aplicarse en virtud de la rebeldía mostrada por parte de las petroleras. Para posteriormente, tres días después ordenar la redacción del decreto de expropiación petrolera. Asimismo, previo el discurso y emisión del decreto de expropiación, se ordenó por el Sindicato la suspensión de labores, paralizando la industria extractiva, como si se tratará de un augurio que los abusos perpetrados a la nación llegarían a su fin (Cárdenas, 2009).

El 18 de marzo de 1938, fue una fecha memorable para la historia del país, puesto que ese día el presidente Lázaro Cárdenas presentó el decreto de expropiación petrolera. El cual, en su artículo primero, manifestó que se declaraban expropiados por causa de utilidad pública y a favor de la nación, la maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, refinerías, tanques almacenamiento, estaciones de distribución y en general todos los bienes muebles e inmuebles propiedad de las empresas extranjeras petroleras radicadas en suelo mexicano.

En el discurso, dado en palacio nacional en virtud del decreto señaló que, la nación no podía ver con indiferencia, la deleznable actitud de poderosas empresas y consorcios, las cuales burlan la soberanía de la nación y pasaban por alto lo contemplado en las leyes y lo ordenado por los tribunales; puntualizando que el compromiso era con la nación, a fin de evitar que se consumen infracciones y que de conformidad con el artículo 27 constitucional y la Ley de Expropiación, para lograr la independencia económica de México, el paso a seguir era la expropiación de la industria petrolera (Labastida, 1990).

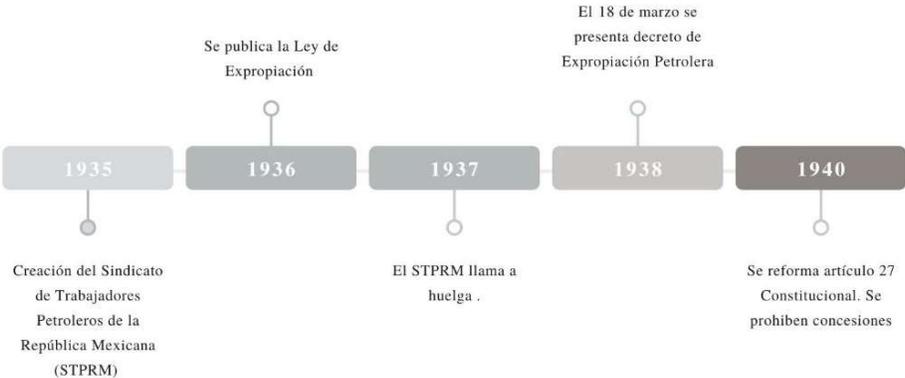
Una vez declarada la expropiación, comenzó la negociación de indemnización con las empresas extranjeras radicadas en el país, iniciando un arduo trabajo por parte del ejecutivo para llegar a un conceso con los gobiernos estadounidense y británico. Un factor que coadyuvo a que se llegaran a los

acuerdos necesarios, fue el inicio de la segunda guerra mundial en el año 1939, permitiendo atenuar la reacción de los países extranjeros (Ovalle, 2007). Muestras de diplomacia como la posición tomada por el gobierno de los Estados Unidos, mediante su presidente Roosevelt, al señalar que era preferible aceptar el trago amargo de la expropiación y seguir pregonando la política de buena vecindad hacia México, ayudaron a que se consumara el decreto promulgado (Benítez, 1990).

Posteriormente el titular del ejecutivo envió al congreso una iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional, a efecto de nacionalizar la industria petrolera, la cual fue aprobada por el senado el 17 de noviembre del 1939, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de noviembre de 1940. La reforma de referencia consistió en la adición del párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución, en el cual se establece que el ejecutivo no puede otorgar concesión alguna en cuanto a exploración, extracción, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y ventas, del petróleo, sus productos y el gas, asimismo refiere que solo la nación está facultada para llevar a cabo dichas actividades sobre los recursos previamente invocados.

Como se ha establecido, el sexenio encabezado por Cárdenas consumó la lucha por la soberanía del país en materia de hidrocarburos que se venía persiguiendo décadas atrás. Otorgando al mismo tiempo una mayor autonomía económica, al retornar al Estado el monopolio sobre el manejo de los recursos del subsuelo a la nación. No obstante, la historia en cuanto a la administración y explotación del petróleo de la mano del país apenas comenzaba. El reto por la consolidación en el manejo de los hidrocarburos era de igual magnitud para los gobiernos venideros, ya que los resultados de la lucha perpetuada por Cárdenas se verían reflejados en el éxito o fracaso en su gestión.

Figura 5.- Línea de tiempo de eventos relevantes durante el sexenio del presidente Lázaro Cárdenas.



Fuente: Elaboración propia.

2.1.3. Creación de Petróleos Mexicanos.

Con los nuevos compromisos adquiridos a raíz de que se decretara la expropiación petrolera, el país necesitaba organismos reguladores que garantizaran una correcta operación de las atribuciones en materia de hidrocarburos ahora a cargo del Estado. En relación con ello, el 19 de marzo de 1938, un día después de la declaración del presidente Cárdenas, se dictó un acuerdo mediante el cual se creó el Consejo Administrativo del Petróleo. Otorgándole atribuciones de administración de los bienes muebles e inmuebles de las empresas expropiadas, así como el traspaso de las propiedades e infraestructura de Petromex; proyección organizativa de la industria; facultándolo de igual forma para llevar a cabo las operaciones relativas a la exploración, explotación, refinación, almacenamiento y distribución, así como la celebración de los actos jurídicos pertinentes (Zenteno, 1997).

En relación con lo anterior, en fecha 20 de julio de 1938, se publicó el decreto que creó la institución denominada Petróleos Mexicanos (Pemex), en el cual se le dotaba de personalidad jurídica propia y otorgaba atribuciones como el manejo de los bienes muebles e inmuebles expropiados, la operación de las actividades relacionada con la industria petrolera, tales como exploración, explotación, refinación y distribución, atribuyendo de igual manera facultades para la celebración de los contratos y actos jurídicos necesarios para llevar a cabo su operación. En esa misma fecha se creó mediante diverso decreto la institución Distribuidora de Petróleos Mexicanos, la cual se encargaría del repartimiento del petróleo en territorio nacional.

Como se puede advertir, los organismos creados por el ejecutivo tenían una naturaleza prácticamente idéntica, por lo que, a fin de evitar problemas de competencia y duplicidad de atribuciones, el 9 de agosto de 1940, se emitió un decreto donde Pemex asumía las facultades conferidas a la Administración General del Petróleo y la Distribuidora de Petróleos Mexicanos. Otorgando control único a dicho Organismo Público, sobre el manejo, explotación, exploración, distribución, así como celebración de actos jurídicos en relación con el tema del petróleo. Desde ese momento Pemex se consagró como el único órgano de gobierno encargado del manejo de la industria.

Los primeros años de su actividad como órgano rector en materia de hidrocarburos, tuvieron un bajo impacto en la producción del petróleo del país. Después de estar en completo dominio de empresas extranjeras, la industria petrolera mexicana realizaba sus mayores esfuerzos para incrementar sus niveles de rendimiento. No obstante, se requería de inversión para poder lograr ese cometido. Por lo que, el año 1943, Álvarez refiere que se solicitó un préstamo de 10 millones de dólares, para la

ampliación de la refinería de Azcapotzalco. Para el año 1946, la producción se había aumentado a niveles similares a los que se tuvieron en fechas anteriores a la expropiación, es decir, cuando la producción estaba a cargo de empresas privadas.

Durante los siguientes dos sexenios, Pemex se colocó como empresa consolidada de carácter público, se entiende esto toda vez que durante este periodo de tiempo, dicho órgano del estado contaba con la infraestructura, organización y dinamismo necesario para hacer cumplir los objetivos encomendados por el gobierno, es decir, satisfacer las necesidades del mercado interno abasteciéndolo oportunamente, exportar los excedentes de su producción y contribuir al gasto público mediante el pago de impuestos (Álvarez, 2006).

2.1.4. Reformas en la materia.

Como se ha reseñado hasta este punto, el derecho del estado mexicano es cambiante, ello depende de las nuevas realidades a las que se encuentra el entorno político-social, así como a la ideología de los gobernantes en función. Debido a estos factores, la normativa en materia de hidrocarburos se ha ido modificando a lo largo de los años, reformando el artículo 27 constitucional, y sus leyes reglamentarias, acorde a las nuevas políticas plantadas por los gobiernos. Esta transformación paulatina, hace referencia a los antecedentes que ocasionaron el actual cuerpo legal que rige al país en materia de hidrocarburos.

Una vez concluido el sexenio donde se materializó la expropiación petrolera, entro en funciones el gobierno encabezado por Manuel Ávila Camacho, quien a muy poco tiempo que se lograra la autonomía en el manejo de los hidrocarburos, propuso en el año 1941 una adecuación a la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional, la cual dio entrada a los denominados contratos de riesgo. En la mencionada reforma, señaló que la nación llevaría contratos de explotación del petróleo mediante contratos con particulares o sociedades de economías mixta, en las cuales el gobierno representaría el mayor capital social, dando cabida a socios extranjeros. Alejándose de esta manera de la intención principal de la lucha de expropiación.

Dicho ordenamiento se mantuvo vigente hasta el año 1958, cuando el entonces presidente Adolfo Ruiz Cortínez, en el penúltimo día de su mandato, promulgó la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, la cual derogó a la legislación de 1941. En el mencionado cuerpo normativo, se estableció que sólo le corresponde a la nación llevar las explotaciones de la industria petrolera, estableciendo que la industria está comprendida por la exploración, extracción,

refinación, transporte, almacenamiento y ventas del petróleo, así como el impedimento de que en los contratos de obra o prestación de servicios se estipule pago alguno en base a los porcentajes de los productos o participación en las explotaciones. Prácticas que se estuvieron realizando en los años anteriores, terminando de esta forma con la figura de contratos de riesgo, al menos en el ámbito legal.

Posteriormente en el año 1959, fue emitido el Reglamento de la Ley previamente invocada, en dicho cuerpo legal, se estable la interpretación del Ejecutivo Federal al propio artículo 27 de la Constitución Política. Refiriendo que el organismo público Petróleos Mexicanos, es el encargado de llevar a cabo la exploración y explotación del petróleo, la refinación del producto del subsuelo, así como del transporte, almacenamiento y distribución del petróleo y los productos y subproductos de la refinación.

Para el año de 1960, se generó un cambio en materia legislativa, el cual consistió en la eliminación de las señaladas “malas prácticas” de contratación en materia de petróleo, promoviendo una nueva reforma de los artículos 27, 42 y 48 constitucionales, la cual tuvo como objetivo principal el asentar en el cuerpo normativo supremo que en materia de petróleo no se otorgaría ni subsistirían contratos otorgados a particulares. Alineando el texto constitucional, con lo establecido en la Ley Reglamentaria del Artículo 27, al reiterar que sólo la nación puede llevar a cabo las distintas explotaciones de la industria petrolera. Con estas medidas quedaban reforzadas los sustentos legales que prohibían los contratos de riesgo.

Sin embargo, la vigencia de ese tipo de actos jurídicos subsistió hasta el 27 de febrero del año 1970, cuando se dio por terminado el último de los llamados contrato de riesgo, según lo informó Jesús Reyes Heróles, Director General de Pemex, durante la celebración del 32 aniversario de la expropiación petrolera (Ovalle, 2007). A poco menos de un año de dicha declaración, el 6 de febrero de 1971, por indicaciones del entonces Titular del Ejecutivo Luis Echeverría, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, a través de la cual se establece su objeto, patrimonio y organización.

Más de una década después, en el año de 1983, se realizó una nueva reforma ahora de los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicha modificación fue encaminada a la reorientación de la economía nacional. Otorgándole a los hidrocarburos incluido el petróleo, así como a la petroquímica básica, el carácter de áreas estratégicas para el desarrollo sobre las cuales el Estado ejerce funciones exclusivas sobre los organismos y empresas a control del

gobierno. Zenteno refiere que la reforma tuvo como efecto tres grandes acciones, la reorganización de Pemex para convertirla en una empresa pública productiva eficiente y optimizadora del área estratégica; el fortalecimiento de la petroquímica básica; y, la apertura del mercado de distribución de gas (Zenteno, 1997).

En la administración del presidente Carlos Salinas (1988 - 1994), Pemex tuvo una reestructuración organizativa a partir de la publicación en el Diario Oficial el 16 de julio de 1992, de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, la cual sustituyó a la legislación de 1971. En el nuevo cuerpo normativo se desagregaron las actividades de la institución en cuatro organismos descentralizados: Pemex-Exploración y producción, Pemex-Refinación, Pemex-Gas y Petroquímica Básica y Pemex-Petroquímica. Otorgando a su vez un consejo de Administración y un Director General a cada órgano subsidiario. El siguiente periodo de tiempo se distingue por el estancamiento de la inversión pública y la entrada a esquemas de inversión de empresas privadas extranjeras.

Los siguientes años estuvieron marcados por una de las crisis económicas más difíciles para el país. Bajo la administración del presidente Zedillo, en el año 1995, se realizó una nueva reforma a la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo Petrolero, a través de la que se permitió la concurrencia de los sectores social y privado en los servicios conexos de transporte, almacenamiento y distribución de gas. Asimismo, en octubre de dicha anualidad, se promulgó la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.

Tras setenta años gobernados por el PRI en el año 2000, el pueblo mexicano decidió cambiar el partido en el poder eligiendo al candidato del PAN Vicente Fox, como el nuevo mandatario federal. Durante su administración se suscribieron contratos denominados de servicio múltiple, los cuales permitían a empresas extranjeras explorar, extraer, procesar gas natural, elaborar gas metano y otros petroquímicos básicos (Cárdenas, 2009). En los seis años que gobernó no se dio ninguna reforma en materia de hidrocarburos.

Una vez concluido el mencionado sexenio, entró en funciones el expresidente Felipe Calderón. Durante su encargo promovió una serie de reformas estructurales en materia económica, entre las que incluyó al rubro energético. Respecto al área señalada, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre del 2008, diversos decretos entre los que se destaca la reforma de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia de Hidrocarburos, así como la

expedición de leyes secundarias como la Ley de Petróleos Mexicanos y la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.

El paquete de reformas impulsado por el entonces titular del ejecutivo otorgó la posibilidad de que la Industria Petrolera colaborara de nueva cuenta con el sector privado. Con ello Pemex podría contratar empresas nacionales o extranjeras dotadas de experiencia y tecnología, para el desarrollo de proyectos de explotación, dando apertura a nuevo modelo de contratación. Asimismo, se creó la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), quien dentro de sus facultades se encuentra la de supervisión de extracción y exploración de hidrocarburos, así como el cumplimiento de la normativa en materia energética.

Tabla 1.- Reformas relevantes en materia de Hidrocarburos posteriores a la reforma energética y hasta antes de la Reforma Energética del 2013.

Año	Legislación	Modificaciones Relevantes
1941	Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.	El gobierno llevaría los trabajos de extracción y exploración apoyado de empresas particulares. Contempló la figura de contratos de riesgo.
1958	Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.	Elimina la figura de contratos de riesgo. Deroga la Ley de 1941. Define el alcance de la Industria.
1959	Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional.	Establece que Pemex es el único órgano encargado del manejo de recursos del subsuelo.
1960	Artículos 27, 42 y 48 constitucionales	Se estableció que no se otorgarían ni subsistirían contratos otorgados a particulares.
1971	Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos	Se estableció su objeto, patrimonio y organización.
1983	Artículos 25, 26 y 28 Constitucionales.	Se le otorga al petróleo y petroquímica el carácter de áreas estratégicas.
1992	Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios	Se crean cuatro organismos descentralizados. Sustituye a legislación de 1971.
2008	Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia de Hidrocarburos	Se otorgó la posibilidad de que la industria petrolera colaborará con el sector privado. Se expidieron leyes secundarias.

Fuente: Elaboración propia.

Si bien a lo largo de los años se han tenido diversas modificaciones en el cuerpo normativo e institucional en el sector de hidrocarburos, dichos cambios no fueron precisamente encaminados a obtener una gestión más transparente en cuanto a las actuaciones de la autoridad. Las reformas realizadas a la constitución y a las legislaciones derivadas de ella perpetuaron hasta este momento la opacidad en el manejo de este tipo de recursos. Por lo que el diseño institucional maquilado hasta este

punto no se encontraba enfocado a crear contrapesos o medidas que fomentaran un actuar transparente, sino que se limitaban a cumplimentar las necesidades político-económicas del momento en que se promulgaron los ordenamientos, sin tomar en cuenta un tema tan importante como lo es la transparencia.

Ahora bien, a excepción del punto previamente señalado, se advierte que existe una fuerte variación de lo estipulado en la expropiación petrolera, hasta el último modelo de contratación propuesto en la reforma del 2008. Ello debido a que, como se expuso con antelación, la norma se ha ido adecuando con el paso de los años, conforme a las necesidades actuales y la agenda pública de cada uno de los gobiernos. El contexto histórico, los datos e información presentada, nos ayuda a tener un mayor panorama del comportamiento de la materia de hidrocarburos en México, para poder entender cómo es que se dieron las modificaciones siguientes.

2.2. Reforma Constitucional en Materia Energética 2013.

La reforma constitucional en materia energética publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 20 de diciembre del 2013, es considerada la mayor modificación realizada en materia de hidrocarburos desde la expropiación petrolera de 1938. Mediante dicha transformación al cuerpo constitucional rige a la materia, se reconfiguró la política pública energética a través de acciones como la promulgación de cuerpos normativos, la creación de organismos reguladores, la implementación de nuevos sistemas de contratación y la apertura al sector privado en la participación de extracción y exploración de hidrocarburos.

2.2.1. Pacto por México.

Después de doce años de un gobierno panista, a mediados del 2012 se realizaron los comicios mediante los cuales se elegiría al nuevo titular del ejecutivo federal, siendo a través de dichas elecciones que el pueblo mexicano con más de una tercera parte de los votos marcó el regreso del PRI al poder presidencial. No obstante, dicho retorno se dio en una nueva realidad democrática, tal como lo refieren Olmeda y Armesto, en donde el PRI no había logrado una mayoría en el Congreso y de igual forma había perdido elecciones en partes del país donde siempre había estado en el poder (Olmeda y Armesto, 2013). Por lo que, las acciones de política pública de la nueva administración podrían verse afectadas por los contrapesos ejercidos por la oposición.

En ese contexto, el candidato electo manifestó la necesidad de implementar reformas estructurales a la constitución mexicana, que permitieran al país salir del estancamiento que se encontraba. Ya que, durante los últimos dos sexenios, no se habían podido concretar acciones que redefinieran el desarrollo de la nación, en virtud de la polarización existente en la maquinaria de gobierno. Por lo que, una vez legitimada la elección presidencial, el equipo de transición del nuevo presidente se acercó con los titulares de las fuerzas políticas de ese entonces para llegar a los acuerdos necesarios que permitieran la construcción de una agenda política común.

Las reuniones para tal efecto fueron llevadas en los últimos meses del año en cita con la participación de los presidentes de los comités ejecutivos nacionales de los partidos políticos Revolucionario Institucional (PRI), Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD), así como por lo que sería el nuevo gabinete presidencial. Los participantes de este gran acuerdo político al que denominaron “Pacto por México”, expresaron que la agenda común a la que se había logrado ayudaría a avanzar en las necesidades apremiantes del país y que, en un ejercicio de responsabilidad y seriedad política estaban dispuestos a participar (Guerrero y Amador, 2016).

El mencionado pacto fue firmado el día 2 de diciembre del 2012, a tan solo un día de la toma de protesta del entonces presidente Enrique Peña Nieto, dicho documento fue suscrito por el Titular del Ejecutivo, así como por los representantes de los partidos PAN, PRD y PRI, en un acto público celebrado en el castillo de Chapultepec del otrora Distrito Federal. El mencionado acuerdo contiene un total de 95 compromisos, los cuales se dividen en los siguientes ejes centrales: (1) sociedad de derechos y libertades; (2) crecimiento económico, empleo y competitividad; (3) seguridad y justicia; (4) transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; y (5) gobernabilidad democrática (Rocha, 2013).

El punto relativo al crecimiento económico, empleo y competitividad, fue el más extenso del documento. En él se plantean acuerdos relativos a telecomunicaciones, beneficios a la economía para lograr una competitividad mundial, estímulos para la ciencia, tecnología e investigación, así como puntos específicos encaminados a la implementación de una reforma energética, la cual tendría como objeto total reafirmar que los hidrocarburos seguirán siendo propiedad de la nación, transformar a Pemex en una empresa productiva del Estado, multiplicar la exploración y producción de hidrocarburos, fortalecer la Comisión Nacional de Hidrocarburos, entre otras.

En tal virtud, se comenzó con el trabajo legislativo y durante los primeros meses se lograron concretar diversos puntos enmarcados en el pacto que se tradujeron en reformas a la Constitución. Sin embargo, tras un pequeño periodo de tiempo de tranquilidad y trabajo en conjunto, el pacto corrió peligro de suspenderse debido a inconformidades planteadas por representantes de los grupos políticos en relación con las elecciones locales del año 2013. Por lo que, para frenar dicha situación el entonces Secretario de Gobernación presentó un adendum al pacto por México (El Economista, 2013), en donde se plasmaron puntos orientados a garantizar la transparencia, igualdad, legalidad y respecto de las elecciones de esa anualidad.

Durante el último trimestre del año 2013 se aprobaron las reformas en materia de transparencia, la reforma político-electoral y la energética. Una vez finalizadas las votaciones de la última reforma mencionada, el partido PRD anunció de manera formal la conclusión de su participación en el Pacto por México (Aristegui, 2013). Ello debido a que gran parte de las propuestas presentadas por dicha facción no fueron tomadas en cuenta en la última versión de la reforma en materia energética. Por lo que el 11 de diciembre de esa anualidad, se dio por concluida su participación.

Con a la reforma en materia energética, publicada en el 20 de diciembre del 2013, se modificó lo estipulado en los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución mexicana, para dar origen a nueva política energética en el país, bajo un modelo el cual tendría como objetivo principal atraer la inversión nacional y extranjera, modernizando dicho sector para de esa forma impulsar el desarrollo social, el apoyo a la economía familiar, el cuidado al medio ambiente, una mayor transparencia en el sector, incrementando la competitividad del país y la capacidad productiva e industrial de México. Lo anterior traería como consecuencia un beneficio al país, mudando el sector a una dinámica moderna y efectiva que conllevaría a explotar el máximo potencial de los recursos con los que contamos.

El “Pacto por México” puede considerarse como uno de los acuerdos políticos más relevantes de la historia moderna en el país, dado que la oposición se convirtió en una aliada (dadas las coincidencias temáticas) del gobierno en funciones, en aras de concretar los acuerdos necesarios para el progreso y desarrollo de la nación en diversos sectores de la gestión pública, principalmente en el crecimiento económico y modernización de la interacción del gobierno en la esfera pública.

2.2.2. Modificaciones a la Legislación.

Una vez analizadas las circunstancias sociopolíticas que permitieron que se concretaran esta serie de reformas estructurales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013, resulta preciso adentrarse al estudio de las modificaciones legales en materia energética que el cuerpo normativo sufrió en virtud su promulgación. Así como el alcance de estas variaciones en la Constitución y su posterior materialización en una legislación secundaria, ya sea de nueva creación, o que, por la naturaleza de la modificación del enunciado normativo en la Constitución o de los artículos transitorios de dicha publicación, ameritaron una variación a su contenido.

En dicha tesitura, se comienza con el análisis del artículo 25 constitucional, el cual tuvo una modificación en sus párrafos cuarto, sexto y octavo. De dichas transformaciones se advierten tres grandes cambios, la primera de ellos es la introducción del concepto de empresas productivas del Estado, la cual modifica la naturaleza constitutiva y operacional de Pemex y CFE para flexibilizar las reglas inherentes a la administración, organización, remuneración, contratación de obras, bienes y servicios, ejercicio presupuestal, así como la contratación de deuda, convirtiendo a estos organismos en entes independientes con una formación más corporativa. Las reglas detalladas en cuanto a esta migración a empresas productivas se establecieron en el Transitorio Vigésimo de la mencionada reforma.

De igual forma, las modificaciones del numeral 25 de la Carta Magna, otorgaron una nueva interpretación a la frase “áreas estratégicas del Estado”, se dice esto, puesto que previamente a la reforma dicha definición referenciaba a la exclusividad del Estado en cuanto la planeación, administración, explotación y control de los recursos de dichas áreas, no obstante, bajo la reforma energética, las actividades previamente mencionadas podrían llevarse a cabo por empresas privadas nacionales o extranjeras mediante los procesos e instrumentos legales que disponga la legislación. Por último, en el artículo en mención se eleva a nivel constitucional el criterio de sustentabilidad, el cual debe ser pilar para el desarrollo industrial, así como para el apoyo e impulso en los sectores públicos y privados.

En lo que respecta al artículo 27 de la Constitución, se reformó el párrafo sexto y se añadió un nuevo párrafo séptimo. En cuanto a las modificaciones del apartado ya existente, se estableció en lo relativo a minerales radioactivos que el gobierno de México no otorgará concesión alguna para su explotación. Asimismo, se plasmó que corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de la energía eléctrica, para lo cual no se otorgará concesión alguna, no obstante, el Estado se encuentra facultado para

celebrar contratos con particulares para llevar a cabo diversas actividades de la industria eléctrica. Y se excluyó la regulación de hidrocarburos antes contenida en dicho párrafo.

Por su lado, la adición del párrafo séptimo incorporó a la Constitución la nueva regulación en materia de hidrocarburos, reiterando el carácter de inalienables e imprescriptibles a la Nación y la prohibición de otorgar concesiones. Añadiendo a ello que, bajo la premisa de una mayor recaudación de ingresos para el desarrollo de la Nación, se permitiría delegar actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos, mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o particulares, en los términos que la Ley Reglamentaria establece. Admitiendo de esta forma, mediante mandato constitucional, la participación del sector privado nacional e internacional en la explotación de hidrocarburos en subsuelo mexicano.

El artículo 28 constitucional también tuvo adecuaciones derivadas de la reforma. En cuanto al contenido del párrafo cuarto se ajustó su redacción respecto a las modificaciones de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27. En el párrafo sexto, se instruyó la creación de un fideicomiso público¹ denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuyo objetivo es la recepción, administración y distribución de los ingresos derivados de las asignaciones en materia de hidrocarburos. Por último, en su párrafo octavo, se denominó órganos reguladores coordinados en materia energética a la Comisión Nacional de Hidrocarburos y a la Comisión Reguladora de Energía, quienes cumplirían una función medular en la nueva dinámica energética del país.

Acompañado de las modificaciones aquí detalladas, se establecieron un total de veintinueve artículos transitorios en los que se profundizó sobre los alcances y temporalidad para que se concretarán los cambios realizados a la constitución. En virtud de ello, en fecha 11 de agosto del 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un total de 21 legislaciones, divididas en 9 leyes de nueva creación y 12 cuerpos normativos que en virtud del mandato constitucional requirieron una modificación en su contenido para poder alinearse con lo ahí estipulado (Tabla 2). A este conjunto de ordenamiento se le conoce como la legislación secundaria de la reforma energética.

¹ Durante el primer semestre del año 2020 a raíz de la pandemia ocasionada por virus Sars-Cov-2 se presentó en el Congreso una iniciativa propuesta por el Titular del Ejecutivo tendiente a eliminar todos los Fideicomisos Públicos existentes, en virtud de la opacidad con la que se manejan y a fin de que el Estado cuente con más disponibilidad de recursos económicos, dicha primer iniciativa fue congelada en consecuencia de las inconformidades presentadas por diversos sectores directamente afectados con la eliminación de estas figuras (Navarro, 2020). No obstante, a inicios de agosto de dicha anualidad el Coordinador del Partido Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) manifestó que antes de septiembre se presentará por el presidente de la república una nueva iniciativa para eliminar la mayoría de los fideicomisos (Chávez, 2020). El 21 de octubre el Senado aprobó en lo general la extinción de 109 Fideicomisos, dentro de los cuáles no se encuentra el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (Moreno & Arvizu, 2020).

Tabla 2.- Desglose de ordenamientos derivados de la Legislación secundaria de la Reforma Energética.

Legislación Secundaria	
Leyes de nueva creación	Leyes Reformadas
Ley de Hidrocarburos	Ley de Inversión Extranjera
Ley de la Industria Eléctrica	Ley Minera
Ley de Energía Geotérmica	Ley de Asociaciones Público-Privadas
Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos	Ley de Aguas Nacionales
Ley de Petróleos Mexicanos	Ley Federal de las Entidades Paraestatales
Ley de la Comisión Federal de Electricidad	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
Ley del Fondo Mexicano del Petróleo Para la Estabilización y el Desarrollo	Ley Federal de Derechos
	Ley de Coordinación Fiscal
	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
	Ley General de Deuda Pública

Fuente: Elaboración Propia.

Entre los cuerpos legales de nueva creación más destacados se encuentran la Ley de Hidrocarburos, la Ley del Fondo Mexicano para la Estabilización y el Desarrollo, Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, la Ley de Petróleos Mexicanos, la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos. Asimismo, forman parte de la legislación secundaria los ordenamientos que fueron reformados como Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, entre otras.

Los principales objetivos del compendios de esta nueva regulación se centran en señalar cuáles son las nuevas modalidades de contratación en cuanto a extracción y exploración de hidrocarburos así como los procesos de licitación para la asignaciones, delimitar las atribuciones de los órganos reguladores como de la Secretaría de Energía, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en la nueva política implementada, mecanismos de regulación entre las empresas productivas del Estado, así como determinar cuáles serían los mecanismos de transparencia aplicados.

2.2.3. Restructuración del diseño institucional.

Con la entrada en vigor de las leyes secundarias de la reforma, se dio una transformación del modelo operacional de las instituciones involucradas en el sector energético en México. A raíz de ello la dinámica y participación de Organismos Autónomos, Secretarías de Estado, Fideicomisos Públicos y Empresas Productivas del Estado, lograron una coordinación para el correcto funcionamiento de los engranes de la gestión energética en el país. Cada una de las instituciones que integran los grupos antes mencionados tiene una función delimitada por las leyes que las regulan, la cual es de vital relevancia para la operación de esta nueva estructura. Ya sea funcionando como contrapesos, estableciendo lineamientos, gestionando ingresos o participando como interesados en los procesos.

En lo que hace a los órganos centralizados del gobierno, se destaca la partición de tres secretarías pertenecientes al ejecutivo federal. La primera de ellas es la Secretaría de Energía (SENER), dicho ente es el encargo de formular y ejercer la política energética en México, en lo que respecta a materia de hidrocarburos se le dotó de facultades para otorgar, modificar o revocar asignaciones de exploración y extracción, así como para extinguir contratos. La mencionada Secretaría es la encargada de establecer el modelo de contratación correspondiente para cada área adjudicada, así como los lineamientos para la licitación y por primera vez se le confieren facultades sancionadoras (Chávez, 2014).

Por su parte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es el órgano encargado de establecer las condiciones económicas en cuanto a las licitaciones y contratos derivados de procesos de extracción y exploración de hidrocarburos, definiendo los valores mínimos y máximos aceptables, determinando la formula del mecanismo de ajuste aplicable, teniendo facultades verificación del pago de contraprestación y de vigilancia respecto a las empresas participantes por medio de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF).

Asimismo, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) funge como el órgano regulador ambiental a través del órgano desconcentrado denominado Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector de Hidrocarburos (ASEA), cuyo

objetivo principal es la protección de personas, medio ambiente e instalaciones mediante regulación de seguridad industrial y operativa, supervisión de actividades de desmantelamiento y abandono de instalaciones, así como control de residuos y emisiones contaminantes en el sector energético.

En lo que respecta a los órganos reguladores los cuales se encuentran la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE). La primera institución es la encargada de organizar las licitaciones de extracción y exploración, así como el otorgamiento de contratos, al igual que la SENER cuenta con facultades sancionadoras, además de recopilar información geológica y evaluación de planes. Por su parte, la CRE es el órgano regulador de las actividades de la industria, a fin de que se actúe con transparencia, imparcialidad y eficiencia, fomentando la sana competencia en búsqueda de propiciar una adecuada cobertura en el suministro y prestación de servicios (De la Fuente, 2016).

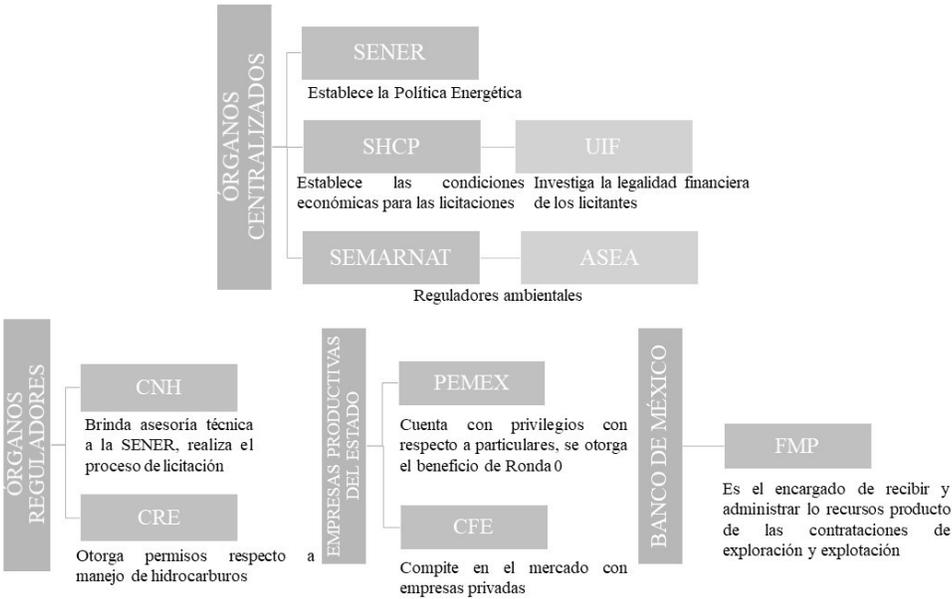
Otra figura institucional creada a raíz de la reforma en mención fue el Fondo Mexicano del Petróleo (FMP), dicho fideicomiso público dependiente del Banco de México quién posee el carácter de fiduciario, es el órgano competente de recibir, administrar, invertir y distribuir los ingresos producto de los contratos y asignaciones que se concreten en virtud de los procedimientos relacionados con la explotación de hidrocarburos contenidos en el artículo 27 de la constitución. Convirtiéndose esta nueva institución en una pieza clave en la nueva estructura energética ya en su carácter de administradora de recursos, será la encargada de pagar a los particulares su parte correspondiente dependiendo del modelo contractual suscrito y distribuirá los ingresos obtenidos al Estado.

Uno de los cambios más significativos derivados de esta modificación fue la visión empresarial que se les otorgó a PEMEX y CFE al considerarlas empresas productivas del Estado. Mediante esta nueva figura se otorga a las antes paraestatales, autonomía técnica y de gestión, manteniendo el gobierno federal su posesión, pero permitiéndoles competir en igualdad de condiciones con las empresas privadas en el marco de la apertura energética. A raíz de dicho cambio Pemex dejó de tener a su cargo la dirección central y estratégica de todas las actividades de la industria petrolera en el país. No obstante, se le otorgaron algunas prerrogativas como la Ronda Cero, la participación mínima del 20% en yacimientos fronterizos y adjudicaciones directas en proyectos considerados estratégicos.

Estas modificaciones realizadas al diseño institucional de los órganos rectores de la materia energética se encuentran enfocadas en otorgar una mayor legitimidad a las actuaciones de gobierno en torno a la política pública en mención, otorgándole a las instituciones en el ejercicio de sus atribuciones la

toma de decisiones y la dirección de un rubro tan relevante como lo es el de la explotación de hidrocarburos. La nueva organización que planteó la reforma energética basada principalmente en el sistema de contrapesos replica modelos internacionales, a través de los cuales, sustentados en esta premisa, buscan generar un sistema robusto en el que cada una de las autoridades u órganos integrantes realice un aporte dentro del ámbito de su competencia que optimice la operación y que permita alcanzar los mejores resultados.

Figura 6.- Nuevo diseño institucional a raíz de la Reforma Energética.



Fuente: Elaboración propia.

Las figuras institucionales mencionadas a lo largo de este apartado son de crucial relevancia en el nuevo modelo de contratación de hidrocarburos en México. Por lo que, la identificación de cada una de ellas, así como su competencia y naturaleza jurídica, nos servirá para una mayor comprensión de los procesos establecidos a raíz de la reforma energética, en especial de las licitaciones de extracción y exploración de hidrocarburos materia total del presente estudio.

2.2.4. Nueva realidad de la materia energética en México.

El panorama energético México sufrió un cambio trascendental a raíz de la reforma energética del año 2013, con ello no solo se modificaron normas, cambiaron estructuras y funciones de organismos, sino que se crearon procesos, instrumentos legales y de participación nunca vistos. Parte importante

de estos cambios radica en la nueva forma de contratación en el rubro de exploración y extracción de hidrocarburos. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley de Hidrocarburos y del contenido de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, se desprenden los diversos esquemas que la Comisión Nacional de Hidrocarburos, podría aplicar en la celebración de los mencionados instrumentos legales con particulares nacionales o extranjeros. Por lo que, para una mayor comprensión, se realiza una breve descripción de los tipos de contratos a continuación:

- **Contratos de Utilidad Compartida:** este tipo de esquema tiene la particularidad de que se le paga al contratista un porcentaje de la utilidad obtenida de la producción entregada al Estado, por el total de la vigencia del contrato. Es decir, bajo esta modalidad, la empresa adjudicada otorga el total de la producción obtenida mediante sus propios recursos, para que el gobierno la comercialice y derivado de su venta se otorga un pago en efectivo en base a las utilidades generadas. Los riesgos en la producción se comparten con el Estado.
- **Contratos de Producción Compartida:** mediante este tipo de contratación el pago se realiza en especie, es decir, parte de la producción obtenida pasa a manos del particular adjudicado, quien a su vez tiene la responsabilidad de cubrir todos los costos relacionados con los trabajos para la extracción y exploración. Asimismo, en este tipo de modelo contractual el Estado obtiene la infraestructura utilizada durante la duración del contrato. La vigencia es de 30 años, prorrogable a dos periodos más de 5 años cada uno, previa autorización correspondiente. La empresa asume los riesgos del proyecto.
- **Contratos de Licencia:** bajo esta modalidad contractual el Estado otorga al particular la exclusividad de explotar la zona adjudicada, a través del pago de una contraprestación onerosa. Esto es, la empresa ganadora del proceso licitatorio otorga un ingreso por regalías de producción, impuestos de utilidades y bonos los cuales pueden ser modificados acorde el descubrimiento de nuevos campos de explotación dentro de la zona. La duración de esta licencia es de 30 a 50 años y contempla las mismas prorrogas que el esquema de producción compartida. En el presente caso el riesgo corre a cargo de la empresa particular.
- **Contratos de Servicio:** en el caso de este tipo de contratos los particulares que los suscriben entregan el cumulo de recursos obtenidos al Estado, quien les paga en efectivo por la prestación de sus servicios. Bajo este tipo de modelo, existen dos variantes 1) los contratos de Servicio Puro y 2) los contratos de Servicios de Riesgo. Mientras que en los primeros el

riesgo asumido por el particular es nulo, ya que su ingreso no depende de la cantidad de recursos reportados, en el segundo, la contraprestación dependerá de la productividad de la empresa (Santiago, 2018).

Cabe recalcar que bajo ninguno de los esquemas previamente señalados el Estado traslada la propiedad de los hidrocarburos, toda vez que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 constitucional, la exploración y extracción de los recursos del subsuelo son áreas estratégicas exclusivas a cargo del Estado, por lo que, en ningún caso se otorgará una concesión a los particulares. En tal virtud, la actividad que realicen las empresas nacionales o extranjeras estará delimitada por el marco regulatorio que circunscriben los instrumentos reseñados en líneas anteriores.

Ahora bien, previo a la suscripción de cualquiera de los esquemas contractuales establecidos por la Ley de Hidrocarburos, se dio inicio al proceso de asignaciones a Pemex, ello de conformidad con lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 27 de la constitución, así como en el artículo sexto transitorio del decreto de reforma. Por lo que, en marzo del 2014 la ahora Empresa Productiva del Estado, presentó una solicitud a la SENER con las áreas que deseaba conservar, a fin de producir como mínimo 2.5 millones de barriles de petróleo diarios por un lapso aproximado de 20 años. Con ello se pretendía fortalecer a Pemex, asegurando recursos necesarios para optimizar sus niveles de producción.

En respuesta a la solicitud presentada, previo análisis técnico efectuado por el CNH en el cual se evaluaron las capacidades técnicas, financieras y de ejecución, en agosto del 2014 la SENER concedió a Pemex 489 asignaciones, divididas en 108 para actividades de exploración, 286 para extracción y 95 de resguardo, relativas a campos de producción por un periodo menor a dos años en lo que el Estado las asignaba a particulares mediante los procesos de licitación (SENER, 2019). Esta etapa preparatoria fue denominada por las autoridades como la Ronda Cero, sirviendo la adjudicación directa a favor de la empresa productiva del estado como referencia para la elaboración del plan mediante el cual se definirían las áreas a licitar.

Atendiendo a lo dispuesto en los artículos 26, 27 y 28, así como al transitorio quinto del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, la CNH presentó a la SENER el documento que contenía la propuesta del Plan Quinquenal para el periodo 2015-2019, siendo publicado en junio del 2015. El citado plan es un documento indicativo que sienta las bases para definir las áreas contractuales de las rondas de licitación a realizarse durante un periodo de cinco años. Dicho instrumento contempla la existencia

de cuatro rondas (Ronda Cero, Uno, Dos y Tres) y funge como una herramienta para encaminar el suministro competitivo, suficiente, económicamente viable y ambientalmente responsable de los hidrocarburos del subsuelo de la nación (SENER, 2019).

Aunado a ello, el Plan Quinquenal tiene como finalidad incentivar la inversión en el rubro petrolero nacional, para elevar niveles de producción, incrementar el conocimiento del subsuelo y ampliar la capacidad del Estado en materia de exploración y extracción de hidrocarburos (SENER, 2015). En cuanto a la evaluación y actualización de su contenido, esta se realizará durante el tercer trimestre de cada año de su vigencia, para ello la SENER podrá realizar las modificaciones que considere pertinentes, con el respaldo técnico de la CNH. Las alteraciones derivadas de estas revisiones deberán de ser publicadas durante el primer trimestre del año posterior a su análisis.

Durante la periodicidad del Plan Quinquenal se establecieron tres rondas adicionales a la Ronda Cero, las cuales en su totalidad agruparon once convocatorias publicadas en el Diario Oficial de la Federación. No obstante, las últimas dos licitaciones pertenecientes a la Ronda Tres, fueron canceladas el 11 de diciembre del 2018, por el Órgano de Gobierno de la CNH, so pretexto de revisar la política energética y evaluar los efectos de los contratos vigentes, cabe recalcar que dicha cancelación se dio dentro de la nueva administración federal. En virtud de ello, los resultados de las nueve convocatorias que subsistieron dejaron como resultado un total de 104 contratos celebrados y más de 87,000 kilómetros cuadrados de superficie adjudicada, lo cual representa el 29% de la superficie materia de licitación en territorio nacional (SENER, 2019).

Todas las adjudicaciones concretadas a lo largo del plan quinquenal en los diversos tipos de contratos suscritos por los particulares, exceptuando los de la Ronda Cero, pasaron un proceso de licitación pública, el cual contiene diversas etapas, se establecen contrapesos y diversos métodos de transparencia. Lo hasta aquí analizado nos servirá como marco referencial para el estudio y análisis de los procesos licitatorios y de esta forma poder incidir en su procedimiento. Ello a fin de verificar si la transparencia aplicada resulta suficiente o existen algunas partes que pudieran propiciar espacios de opacidad.

CAPÍTULO III

NUEVO PROCESO DE LICITACIONES Y TRANSPARENCIA

Una vez comprendidas las dos figuras principales de esta investigación y analizado el cambio estructural que impactó al sector energético en el país, lo que continúa es la comprensión del procedimiento de licitación de extracción y exploración de hidrocarburos. Con este acercamiento se pretende estudiar cada una de las etapas que lo conforman, así como de qué manera se contrataba previo a su implementación y cuáles son las características que favorecen o contrarrestan en materia de transparencia, para poder determinar qué consecuencias conlleva la implementación de esta nueva forma de contratación y cuál es el estado actual que guarda la transparencia en este rubro nuestra nación.

Como un primer paso, se procede a analizar cada una de las etapas comprendidas que contiene el nuevo proceso de licitación, ello se analiza desde el contenido de las bases, así como el cuerpo normativo que reviste el mismo. Identificando en el siguiente subtema cuáles son las medidas que favorecen a la transparencia dentro de esta modificación. Para posteriormente, hacer una comparativa a partir del cuerpo legal que aplicaba a los procesos licitatorios previos a la implementación de la reforma. Determinando de esta manera, si se dio un avance en la forma de contratación y la diferenciación entre cada uno de los procedimientos.

Realizado lo anterior, se identifican los puntos que pudieran impedir tener una contratación transparente, para lo cual se desglosan tres puntos: el primero referente a un uso de lenguaje técnico y una ausencia de explicación en términos simples dentro del portal electrónico que contiene el cúmulo de información de los procesos licitatorios, una ausencia en los criterios para seleccionar la modelo contractual aplicable para los procesos de licitación, así como uso de facultades discrecionales al momento de llevar a cabo el acto de precalificación de los participantes, dentro del proceso de licitación.

En vista de ello, se hace un análisis del alcance en la aplicación de espacios de discrecionalidad por parte de las autoridades, los cuáles pueden impactar a la transparencia de las contrataciones en materia energética, impidiendo que la ciudadanía pueda analizar de una forma adecuada las razones decisoras tomadas por la autoridad y dejando un estado de desinformación respecto a las capacidades de las empresas particulares participantes. Por último, para concluir el tema de transparencia dentro de los

procesos se plasma cual el estado actual de México en el sector energético, así como cuál es el grado de cumplimiento que tiene bajo la EITI y cuáles serían las actuaciones siguientes.

3.1. Procedimiento en las Licitaciones de extracción y exploración de Hidrocarburos.

Como se ha venido diciendo una de las claves de la reforma energética, es la nueva forma de contratación en lo que respecta a la extracción y exploración de hidrocarburos. Dicho aspecto es parte medular de esta transformación toda vez que con ello el gobierno pretendió otorgar legitimidad a sus actuaciones mediante procesos transparentes, a la vista de todos los ciudadanos y con los contrapesos suficientes para evitar la conformación de actos de corrupción. Esto ya que, en el pasado la administración petrolera del país tuvo eventos en los que los tomadores de decisiones actuaron fuera del marco legal para beneficiar intereses propios o de unos cuantos. Por lo que, una pieza clave en el éxito de esta reforma recae en el proceso de licitación, el cual sería el medio para demostrar la legalidad de las actuaciones, pudiendo así ganar la confianza y aceptación del pueblo.

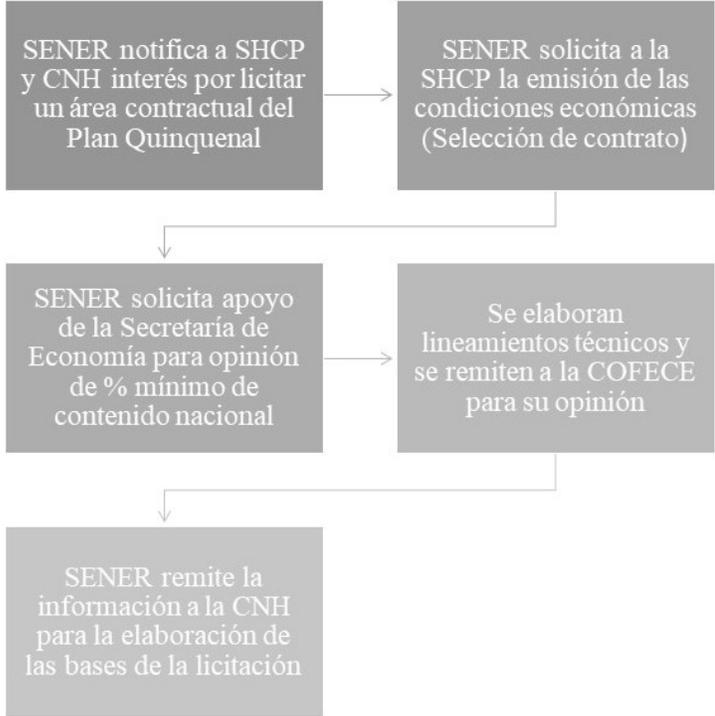
3.1.1. Etapas del Procedimiento.

Cuando se habla de un proceso licitatorio generalmente entendemos como el primer acto la publicación de la convocatoria en alguno de los canales oficiales para ello o cuando las bases y ficha técnica se encuentran disponibles para la visualización del público en general. No obstante, como cualquier tipo de procedimiento ya sea público o privado, el trabajo organizativo previo es de suma relevancia para poder obtener un documento que contenga elementos coherentes, debidamente estructurados y delimitados que ayuden a que el proceso de contratación a realizarse sea llevado con apego a derecho y se cubran las necesidades planteadas por la entidad convocante para el cumplimiento del fin.

En esa tesitura, tenemos que para el presente caso la legislación secundaria de la reforma contempla diversas etapas para la conformación de un proceso licitatorio. Primeramente, la SENER atendiendo lo estipulado en el Plan Quinquenal, al cual se hizo referencia en el capítulo anterior, notifica a la CNH y SHCP, su interés por realizar una licitación de alguna de las áreas contractuales disponibles para exploración y producción, estableciendo la identificación geográfica, así como los lineamientos técnicos y el modelo contractual que aplicaría para la adjudicación.

Posteriormente, la SENER, de conformidad con los términos fiscales establecidos en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, solicita a la SHCP la emisión de las condiciones económicas. De igual manera, requiere del apoyo de la Secretaría de Economía (SE) para la emisión de su opinión en cuanto al porcentaje mínimo de contenido nacional. Una vez teniendo la información requerida, la solicitante elabora los lineamientos técnicos de la licitación, remitiéndolos a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), para que ellos a su vez emitan una opinión respecto a los criterios de precalificación y el proceso de adjudicación. Finalizados estos pasos la SENER remite la información a la CNH para que se proceda con la elaboración de las bases del procedimiento.

Figura 7.- Proceso previo a la publicación de la convocatoria y bases de licitación de extracción y exploración de hidrocarburos.



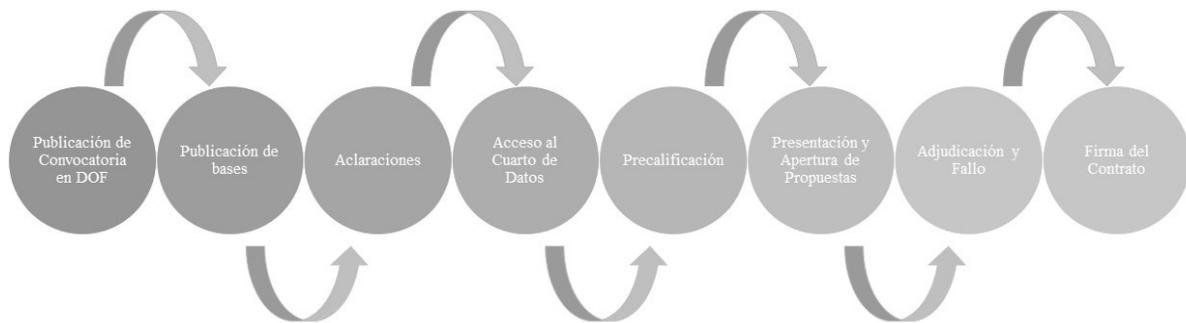
Fuente: Elaboración propia.

Un segundo momento en este proceso es la publicación de las bases, así como la celebración de actos y eventos que ahí se contienen. En el caso que nos ocupa, el seguimiento se realiza por parte de la CNH, quien es el órgano convocante y funge como el regulador de las etapas del procedimiento. De esta forma se inicia con la publicación de las bases en el Diario Oficial de la Federación, así como en la plataforma digital www.rondasmexico.gob.mx. Dicho documento contiene un desglose de las

etapas, los requisitos, la identificación del área geográfica materia del proceso licitatorio, así como las especificaciones técnicas y económicas necesarias para llevar a cabo la contratación.

El documento de las bases de licitación primeramente hace alusión a los antecedentes legales, en donde se describe parte de la reforma energética, así como en la promulgación de leyes secundarias que conforman la base legal y la competencia de la convocante. Asimismo, establece como estará integrado el Comité Licitatorio, define el objeto e integra un glosario de los términos a utilizarse a lo largo del documento. Para después establecer de forma enunciativa las etapas que conforman el proceso, mediante el que se identifican la publicación de la convocatoria y bases, acceso a la Información del Cuarto de Datos, inscripción a la Licitación, aclaraciones, precalificación, presentación y apertura de propuestas, adjudicación y finalmente la suscripción del contrato.

Figura 8.- Etapas del proceso de licitación de extracción y exploración de hidrocarburos.



Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, cabe destacar que el contenido de las bases publicadas por primera vez en los medios oficiales no es la versión final a la cual se apegarán los licitantes al momento del evento de presentación y apertura de propuestas, sino que, estas podrán verse modificadas por los comentarios y preguntas realizadas dentro del apartado de aclaraciones. Por lo que una vez publicadas, las bases sufren de diversos cambios hasta llegar a su versión final, para la cual se establece una fecha límite en el calendario de eventos contenido en el cuerpo de las bases. Determinado lo anterior, se procede a la descripción de cada una de las etapas plasmadas en líneas anteriores.

El primer acercamiento de las empresas interesadas se da en la etapa de acceso al cuarto de datos, el cual contiene la información sísmica y geológica necesaria para la toma de decisiones de inversión. Para

poder tener acceso, los interesados deben primeramente de contar con una Licencia de uso de la información, misma que puede ser otorgada tras cumplir con los requisitos que marque la CNH y el pago de los aprovechamientos. Posteriormente, el interesado presenta un escrito dirigido al comité licitatorio, quién una vez que verifica la documentación adjuntada, resuelve su acreditación para el acceso a la información, y en caso de resultar positiva, le otorga una clave de autorización (clave AD).

El siguiente paso es la inscripción, para este punto los particulares interesados ya revisaron la información completa de los campos a licitarse y pueden tomar la decisión en cuanto a su participación. En el caso, de que la empresa desee inscribirse, deberá cubrir el costo que establezca la autoridad. En todo momento las empresas que pretendan inscribirse como Operadoras deberán acreditar contar con la licencia de uso de la información y clave AD. Mientras que los particulares que contemplen participar como No Operadores deberán presentar un escrito donde manifiestan su intención, el cual será resultado por la CNH y en caso de resultar favorable se le otorgará una clave AD y podrán realizar el pago respectivo.

En lo que hace a las etapas de aclaraciones, donde los interesados en el procedimiento podrán presentar sus dudas, estas se dividen en tres fases. La primera, se limita a atender dudas en cuanto al acceso del cuarto de datos y el proceso de inscripción; la segunda, se enfoca en temas de precalificación y conformación de los participantes; y la tercera etapa, resuelve únicamente dudas de los actos de presentación y apertura de propuestas, fallo definitivo y contrato. En lo atinente a la segunda y tercera etapa, solo podrán presentar comentarios las empresas que cuenten con clave AD. Todas las modificaciones que se realicen en virtud de las dudas se integrarán en la versión final de las bases.

Otro de los eventos clave en la toma de decisiones dentro de procedimiento es la precalificación de los participantes. En dicha etapa se revisan y evalúan la experiencia y capacidades técnicas, de ejecución, financieras y legales de cada interesado. Como ya se expresó, este punto es de suma relevancia para la continuidad del proceso, ya que aquí es donde se podrá determinar cuáles son los licitantes aptos, que puedan garantizar los mejores resultados en el desarrollo de sus funciones en la suscripción del contrato. Para poder ser precalificados, los interesados deben solicitar una cita dentro del periodo establecido para ello, para lo cual la convocante le dará una fecha y hora específica.

Atendiendo lo anterior, los participantes deberán presentar en la fecha y hora indicada la papelería que se les solicite. La convocante hará una revisión cuantitativa, en el supuesto de que faltara un documento, no se aceptará la papelería, teniendo que generar una nueva cita dentro de las fechas establecidas en el calendario. En el caso, de contener la totalidad de los documentos solicitados, la convocante hará constar su recepción sin que ello implique el cumplimiento de los requisitos de las bases. Ahora bien, la documentación presentada deberá atender a tres propósitos: 1) requisitos respecto a la procedencia de recursos financieros, 2) documentación legal y 3) experiencia y capacidades técnicas.

En lo que respecta al primer apartado, los participantes deberán acreditar mediante documentación respectiva que los recursos financieros con los que cuenta la empresa son de procedencia lícita. Para ello, se les requiere información como acta constitutiva, relaciones comerciales, estructura organizacional, datos de identificación de accionistas y representantes legales, entre otros. Esta documentación será remitida a la UIF, quien en el uso de sus facultades comunicará a la convocante sus resultados, los cuales no podrán ser divulgados o publicados por ningún medio.

Por su parte, los requisitos de documentación legal deberán de ser presentados en idioma español y deberán contener copia certificada del acta constitutiva, copia simple de identificación del representante legal, copia certificada donde obren los poderes de los representantes, así como ciertos formatos que contienen las bases del procedimiento. En los requisitos de capacidades técnicas, los participantes deberán acreditar mediante su documentación que cuentan con experiencia como operador de proyectos de exploración, inversión de capital e implementación y gestión de sistemas de seguridad industrial.

Teniendo la totalidad de los requisitos previamente planteados y los procesos correspondientes para su evaluación, el Comité Licitatorio evaluará su contenido y presentará al Órgano de Gobierno su pronunciamiento. Derivado de ello se resolverá sobre su procedencia y se notificará al interesado la constancia de Precalificación o No Precalificación dependiendo del cumplimiento de los requisitos solicitados. De igual forma los resultados estarán visibles en el portal electrónico, donde se hará distinción entre los que se han acreditado en calidad de Operador o de No Operador. Esta información deberá ser presentada dentro de la fecha que indica en el calendario de las bases para tal efecto.

Una vez concluido el proceso de precalificación e integrados los licitantes ya sea de manera individual o mediante la formación de consorcios de acuerdo con las reglas establecidas en las bases. El siguiente

evento a la celebración de presentación y apertura de propuestas, el cual tendrá verificativo en la fecha y hora señalada en el calendario de las bases y será transmitido en vivo en la página electrónica. Dentro de dicho acto, serán anunciadas las propuestas de los participantes de la siguiente manera. El comité licitatorio abrirá las propuestas presentadas, verificará que los valores propuestos se encuentren dentro de los rangos establecidos por la SHCP, anunciando el resultado de la apertura de las propuestas y señalando quién no cumple con dichas condiciones, para cada una de las áreas contractuales.

Para la evaluación de las propuestas presentadas por los participantes, la convocante tomará en cuenta el valor ponderado de la propuesta económica calculando el valor de la participación del estado en la utilidad operativa y el factor de inversión adicional para el área contractual correspondiente. En caso de que el licitante ofrezca un valor de participación al estado equivalente al máximo establecido y el factor de inversión más alto, deberá incluir en su propuesta un ofrecimiento de monto en efectivo. Ello para que, en caso de empate en la determinación de condiciones económicas, se tome en cuenta el monto en efectivo ofertado y el que resulte mayor sería el participante adjudicado.

Derivado de la obtención de resultados, el Comité Licitatorio emitirá un acta en donde quede asentado a los participantes ganadores de cada área contractual, estableciendo de igual forma quien quedó en segundo lugar y cuáles fueron los montos ofertados por cada uno de ellos para que los resultados se hayan dado de dicha forma. De igual manera, se dejará constancia de la realización y conclusión de cada una de las etapas que conforman el evento de presentación y apertura de propuestas, para cada una de las áreas contractuales. El contenido íntegro del acta será publicado en el portal electrónico.

Posteriormente, dicha acta será entregada al Órgano de Gobierno, quién con la información ahí contenida emitirá el fallo correspondiente. En dicha acta se declarará la adjudicación de las áreas licitadas para cada uno de los participantes que resultarán ganadores, los cuales suscribirán el contrato correspondiente posteriormente a la emisión de este acto. Asimismo, el contenido íntegro del fallo respectivo será publicado en el Diario Oficial de la Federación. La firma del contrato se dará dentro del periodo de 90 días naturales después la publicación del fallo, para lo cual los participantes ganadores deberán de cumplir con la totalidad de requisitos establecidos en las bases para la suscripción del mencionado instrumento legal.

Esta es la nueva forma de contratación en materia de exploración y producción de hidrocarburos, que la reforma energética contempla para el estado mexicano. Las etapas en ella contenidas atienden

elementos que previamente no formaban parte los procesos licitatorios en dicho rubro. Estos nuevos requisitos contemplados en la legislación buscan crear procedimientos más transparentes, confiables, dotando de legalidad y legitimidad las contrataciones suscritas por el gobierno con particulares y empresas productivas del Estado. No obstante, todo proceso y legislación es perfectible, por lo que su análisis en especial en el rubro de transparencia será la materia principal del presente capítulo.

3.1.2 Medidas que favorecen la transparencia dentro del nuevo procedimiento de Licitación.

Uno de los ejes más relevantes en la reforma energética y sobre el cual el gobierno federal señaló que representaba parte de los grandes beneficios que esta modificación traería a la materia, fue el relativo a la transparencia y combate a la corrupción. Mediante dicho objetivo, se establecieron diversos lineamientos en aras de cumplimentar con un sistema más transparente y libre de actos turbios. Entre las medidas a implementarse se señalaron un acceso al contenido de los contratos suscritos en materia de exploración y producción de hidrocarburos, la creación de un mecanismo de contra pesos en los procesos de licitación y suscripción de contratos, así como la publicación periódica, precisa y comprensible, en medios electrónicos, sobre los resultados y estatus de las contrataciones del estado con particulares y empresas productivas, los pagos realizados y demás contenido.

Las acciones tendientes a crear un sistema más transparente en el sector energético se dieron principalmente a raíz de la promulgación de las leyes secundarias de la reforma y los reglamentos respectivos. Legislaciones como la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, por mencionar solo algunas, incluyeron dentro de sus artículos disposiciones legales que permitirían que los procesos e información recabada por las autoridades pudiera estar a la vista de los ciudadanos para su revisión y análisis. De igual manera, mediante la nueva conformación de contrapesos que se dio a raíz de la reestructuración de los órganos participantes en el sector energético y los instrumentos electrónicos y de divulgación, se pretendió robustecer la transparencia.

Como se expresó en el primer capítulo de este texto, para que se dé un grado adecuado de transparencia en un gobierno, es necesario que exista el elemento de la participación ciudadana, sin un personaje revisor dicha herramienta resulta estéril. Por lo que, para fomentarla es necesario generar instrumentos que sirvan a la población a hacer efectivo el derecho de conocer las actuaciones de la autoridad. En tal virtud, en lo que respecta a la contratación dentro del sector de hidrocarburos, se creó un portal electrónico en donde se concentró la información relativa a las áreas a concursar, los

procesos de licitación, los contratos suscritos y la información que conforme a la ley y a las bases de los procedimientos resultaba aplicable su publicación.

El mencionado portal identificado bajo el dominio de www.rondasmexico.gob.mx, concentra datos, gráficas y documentos de las contrataciones celebradas en el marco de la reforma energética y las agrupa en cuatro campos de información: 1) Rondas, 2) Asociaciones, 3) Administración de contratos y 4) Cifras Relevantes. En lo que hace al primer punto, la página electrónica realiza un desglose en donde se identifican las Rondas y las licitaciones celebradas en cada una de ellas, de igual forma al acceder a cada proceso, se despliega información de las áreas contractuales, documentos de la licitación, integrados por bases, acta de apertura, fallo y contratos, así como una pestaña de seguimiento y transparencia, en la cual se muestran resultados de cada una de las etapas y un enlace multimedia, que concentra los videos de las sesión publicas pertenecientes a cada proceso.

En lo que hace al segundo punto, el portal muestra información respecto a las asociaciones de Pemex con empresas privadas para realizar actividades de exploración y extracción de hidrocarburos. Por su parte, la administración de contratos contiene los 112 instrumentos jurídicos suscritos hasta noviembre del 2018, y establece la situación actual de cada uno de ellos, como inversión, producción, programas e ingresos del estado a raíz de dicha contratación. Dentro del último apartado, se resumen los datos que se consideran más relevantes y se muestran en esquemas que contienen información respecto al número de rondas, licitaciones, contratos, inversión, ingresos y producción de los hidrocarburos en el país.

En cuanto al contenido de las bases de las licitaciones materia de estudio y las etapas del procedimiento en ella establecidas, la CNH ha implementado diversas medidas tendientes a crear una actuación transparente y libre de toda opacidad. La primera identificada es la relativa a la prohibición de reuniones de particulares con miembros de la CNH, dicha medida fue plasmada en las bases en aras de reducir el margen de discrecionalidad y evitar la colusión de las partes. Para ello en caso de requerir reunirse con un miembro de la convocante, el encuentro deberá realizarse ante la presencia de al menos dos comisionados, asimismo será videograbado y solo se podrán tratar los puntos definidos en una minuta previamente entregada, prohibiendo categóricamente que las dudas o comentarios efectuados sean sobre temas específicos de la licitación de su interés.

Otra las de las medidas con las que se pretende otorgar un mayor grado de transparencia dentro del cuerpo de las bases de las licitaciones, es la relativa a la publicación de las preguntas y dudas

presentadas en cada una de las tres etapas de aclaraciones, mediante dicha actuación no solo da una respuesta clara respecto al comentario presentado, sino que dependiendo de su alcance se genera una modificación en el cuerpo de las bases, las cuales de igual forma son publicadas hasta llegar a su versión final. Por otro lado, una innovación dentro del procedimiento es la transmisión en vivo del evento de presentación y apertura de propuestas, en el que se muestran los resultados económicos presentados por los participantes, pretendiendo con ello otorgar una certeza de legalidad a la población.

De igual manera, la conformación de contrapesos dentro del proceso de contratación es una medida de transparencia diseñada desde la propuesta de la reforma energética. Acorde al documento explicativo emitido por el gobierno federal, el sistema de contrapesos garantiza que los contratos maximicen los beneficios de forma una sostenida, sustentable y transparente. Ello debido a que la interacción de autoridades y órganos reguladores, permiten que el proceso de contratación no se concentre en un solo ente, evitando o aminorando la posibilidad de que una autoridad ejerza actos en beneficio particular. Por lo tanto, las partes integrantes, al cumplir con el ejercicio de las atribuciones concedidas por la legislación ejercen un sistema de control y prevención de actos de corrupción.

Las acciones reseñadas a lo largo del presente apartado forman parte de las medidas de transparencia con la que la administración encabezada por el presidente Peña Nieto pretendió dotar de legitimidad a la reforma energética impulsada por su gobierno. Dicho aspecto, cobraba relevancia debido a los antecedentes de contrataciones del estado plagados de opacidad, en especial, en el sector de hidrocarburos en donde se distinguían por presentar ante la sociedad información deficiente e incompleta. Por lo que, el delinear un proceso más transparente fue uno de los principales objetivos de dicha modificación.

3.1.3. Antecedentes en materia de contratación en el sector energético.

A lo largo del presente capítulo se ha establecido detalladamente la forma de contratación originada a raíz de la reforma energética, no obstante, un punto clave para la comprensión de todas estas modificaciones y para poder valorar el avance en el rubro de transparencia es mediante la revisión de los procesos llevados antes de su aplicación. En el caso que nos ocupa, la contratación de proyectos de exploración y producción de hidrocarburos hasta el año 2013, antes de la reforma, se encontraban totalmente a cargo de Pemex, quién en ese entonces contaba con una naturaleza jurídica distinta, por

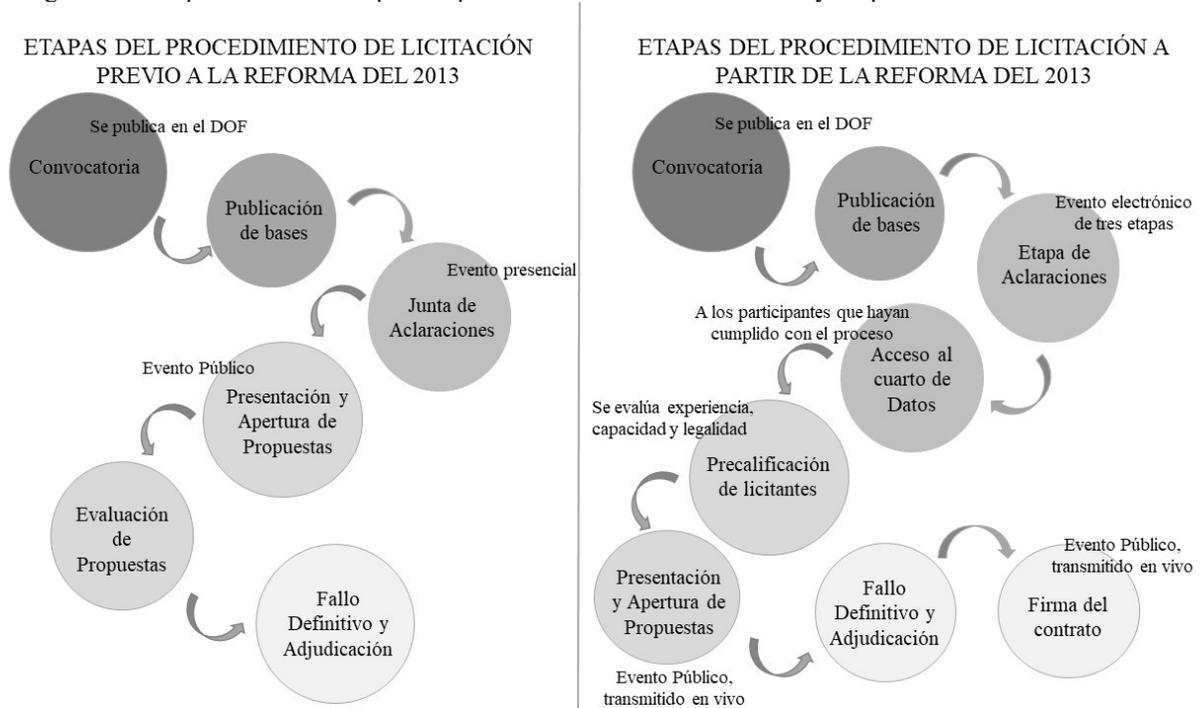
lo que dicho órgano institucional jugaba el papel de convocante, requirente y adjudicaba cada uno de sus procesos.

El otorgamiento legal de dicho tipo de control prácticamente totalitario respecto a una sola institución encargada de llevar a cabo todos los procesos provocaba que Pemex no buscará siempre la maximización de sus recursos, mediante la adjudicación al mejor postor, sino que generaba la existencia de un sesgo respecto a sus contrataciones (Monroy, 2016). Aunado a que, no contemplaba legal, ni internamente un proceso que propiciaría de una forma adecuada la transparencia, sino que, por el contrario, se limitaba a cumplir con los mínimos contemplados en la ley, sin propiciar una plataforma o medio que facilitará el acceso a sus actos y resoluciones dentro del rubro de contrataciones.

Ahora bien, en lo que hace a las etapas del procedimiento de licitación llevado con antelación a la reforma, estas difieren de sobremanera a las actualmente aplicables. Para comenzar como ya se expuso, los procesos de licitación en materia de exploración y producción de hidrocarburos llevados a cabo por Pemex antes de noviembre de 2013 no contemplan un sistema de contrapesos entre autoridades y órganos reguladores que intervinieran durante las etapas respectivas. Sino que de una forma unilateral el entonces órgano descentralizado, llevaba a cabo todos los actos relativos al proceso de licitación.

En esa tesitura, se advierte que de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Petróleos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre del 2008, el proceso de licitación de las actividades de carácter productivo contemplaban las siguientes etapas: 1) Emisión de la Convocatoria en el DOF, 2) Publicación de Bases, 3) Junta de Aclaraciones, 4) Presentación y Apertura de Propuestas, 5) Análisis y Evaluación de Propuestas y 6) Fallo Definitivo y Adjudicación. Si bien, de lo anterior se desprende que ambos procedimientos comparten actos homólogos en cuanto a su nomenclatura, la ejecución y alcance de cada uno de ellos difiere totalmente.

Figura 9.- Comparativa de las etapas del procedimiento de licitación antes y después de la reforma.



Fuente: Elaboración Propia.

Se dice lo anterior, toda vez que el desarrollo de las etapas del procedimiento de licitación regido por la Ley de Petróleos Mexicanos resultaba limitadas y carentes de medios de transparencia efectivos. Actuaciones como la junta de aclaraciones, demuestran la diferencia entre uno y otro proceso, ya que mientras que el desarrollado conforme a legislación abrogada, se realizaban a través de actos presenciales no publicitados en donde los concursantes presentaban las preguntas relacionadas con las dudas generadas de la lectura de las bases, en el proceso implementado a raíz de la reforma, se implementa un foro electrónico de aclaraciones dividido en tres etapas, otorgando una mayor difusión y participación hacia agentes interesados en la convocatoria.

Otra diferencia significativa, es la relativa a las etapas de precalificación o evaluación de las propuestas, ya que mientras que en el nuevo proceso se otorga una evaluación en la que intervienen diversos órganos como la Unidad de Inteligencia Financiera, en el caso de las licitaciones realizadas con anterioridad a la reforma, se limita esa evaluación conforme a condiciones especiales establecidas en las bases las cuales son revisadas y valoradas por el mismo convocante. Así también, el acto presentación y apertura de propuestas si bien es definido como un acto público, no otorgan los medios necesarios para su vigilancia, como lo son las videograbaciones y transmisiones en vivo realizadas por la CNH.

De igual manera, el acceso a los documentos emitidos en cuanto a cada una de las etapas, los contratos y los números de producción, resulta prácticamente nula, ya que las plataformas destinada para dicha tarea, contienen poca información y dificultan la búsqueda para el ciudadano común, lo que no permite que la población ejerza de manera adecuada el acceso a la información, alejando por dicha razón a la participación ciudadana. Toda vez que la única forma de adquirir esos datos sería a través de solicitudes de información presentadas de manera formal, lo que reduce la incidencia de las partes interesadas como se estableció en el capítulo primero.

La opacidad en los procesos de licitación de extracción y exploración de hidrocarburos concretados previo a la reforma energética se considera una constante acorde a lo dispuesto por Aguilar y Talamás, quienes señalan que este tipo actuación por parte del antes organismo descentralizado generó durante el año 2011 la asignación de contratos por una cantidad de \$3.1 millones de dólares a compañías que ni siquiera cumplían con los requisitos necesarios (Aguilar y Talamás, s/a). Lo anterior, genera un ambiente de desconfianza e incertidumbre en virtud de la ausencia de transparencia de sus determinaciones.

Mediante la reforma energética se buscó eliminar este tipo de conductas, con el establecimiento de medidas de transparencia suficientes, que permitieran a la sociedad cerciorarse de la legalidad de los actos emitidos por las autoridades correspondientes. Sin embargo, si bien como ya se resaltaron en páginas anteriores, existen medidas de que coadyuvan o generan una mayor transparencia, de igual manera resulta no solo pertinente, sino necesario, indagar sobre cuáles otras pudieran impedir un acceso adecuado a esta garantía.

3.1.4. Medidas pudieran obstaculizar una contratación transparente dentro del nuevo proceso de licitación.

Dentro de la reforma se establecen diversos puntos o etapas tendientes a propiciar actuaciones transparentes, en donde los actos emitidos por los órganos estén a la vista de la ciudadanía y los resultados de las contrataciones fruto del procedimiento licitatorio puedan ser evaluadas. Ahora, si bien se destacó que las modificaciones derivadas de esta transformación en el sector energético contienen aciertos que rectifican la actuación previa a la reforma, no menos cierto resulta que, todo proceso puede contener errores en su implementación o dejar de observar puntos relevantes que alejen a la política pública propuesta del cumplimiento de su objetivo.

Es por ello, que en el presente apartado se analiza el proceso de contratación desde un ángulo opuesto, esto es, identificando qué elementos incluidos a raíz de la reforma energética pudieran propiciar una indebida actuación por parte de la autoridad. En otras palabras, se pretende destacar qué acciones u omisiones dentro del procedimiento pueden alejar a los ciudadanos de una revisión activa o inclusive crear espacios que propicien conductas corruptas. Para tal efecto, se consideran los instrumentos de publicidad como lo es la plataforma electrónica Rondas México, los procesos definidos dentro de las bases, el contenido de las legislaciones aplicables, así como las acciones de política pública emprendidas por las autoridades.

Uno de los primeros elementos a estudiar, y sobre el cual tal vez se pueda incurrir en controversia, es el portal electrónico previamente referido, donde se establece la información relativa a los procesos de contratación derivados de la reforma. Se expresa lo anterior, ya que en páginas que anteceden se estableció a dicho medio informativo como uno de los instrumentos que aportan elementos a la transparencia en las licitaciones de extracción y exploración de hidrocarburos. No obstante, pudiera contener una omisión que aleje a gran parte de la población de un verdadero acceso a la información. El cual se traduce en un lenguaje técnico y el desconocimiento de la población del sector energético.

Si bien el portal de referencia contiene diversos apartados con un desglose de información de las etapas del procedimiento. Al momento de su estructuración, no se agregaron elementos o instrumentos de orientación los cuales pudieran funcionar de una forma didáctica para la comprensión adecuada de los términos, procesos y el alcance de cada una de las etapas que ahí se presentan. Esto no se contrapone con ningún elemento legal, es decir, la autoridad no tiene la obligación per se, de instrumentar a la población en general sobre una materia tan específica como lo es la energética. Sin embargo, al ser un rubro poco conocido por la población, para que la ciudadanía observara o se normara un criterio adecuado resultaba necesario otorgarles dichos conocimientos.

Máxime que la población del país tiene una escolaridad promedio de 9.1 años, según se desprende de datos del INEGI, lo cual contempla apenas concluidos sus estudios de secundaria, por lo que la comprensión de elementos tanto contractuales, así como especificaciones técnicas del sector de hidrocarburos, resultaría sumamente difícil si no se cuenta con un soporte pedagógico básico, así como elementos que aporten información mediante los cuales se pudiera normar un criterio. Con lo anterior, no se dejaría a un lado a ningún sector poblacional, otorgando herramientas para discernir sobre las actuaciones dentro del procedimiento de contratación.

Si bien esta no es una actuación propiamente indebida de la reforma, la omisión de incluir un instrumento que aporté a la población común una comprensión mayor y la capacidad de entender el proceso de licitación, es una situación que aleja a la participación ciudadana y genera un desapego a la transparencia de los actos. Toda vez que la finalidad máxima de la garantía consagrada en el artículo sexto de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos es dotar de elementos de vigilancia a la sociedad. Lo cual debe considerar llevarse siempre hasta el máximo potencial posible dentro de lo que la normatividad permite.

Figura 10.- Deficiencias en el portal de Rondas México que pudieran obstaculizar una actuación transparente.



Fuente: Elaboración propia.

Por lo tanto, se estima que el hecho de que no se otorguen las herramientas suficientes para la comprensión de las etapas, de la obtención de recursos, así como de los efectos que cada contratación pudiera llegar a tener, concurre en una omisión que aleja a la sociedad común de informarse adecuadamente, pues existe una barrera de conocimiento que no le permite comprender a cabalidad todos los elementos que se le presentan en dicho portal. Debiendo entonces resarcir dicha inacción mediante elementos dentro del portal tales como videos, infografías o esquemas encaminados a facilitar la comprensión de la totalidad de elementos ahí presentados. Ya que de nada sirve que se presenten un cúmulo de datos si la sociedad se encuentra limitada para examinarlos.

Otro aspecto que impacta en la transparencia de los procesos de licitación son los criterios reservados en la toma de decisión de las autoridades, dicha actuación se percibe desde dos umbrales, en la selección del tipo de contrato para cada área a licitar y en la falta de exposición de resultados en la etapa de precalificación de participantes dentro del procedimiento. Ambos aspectos, si bien no se contraponen con un dispositivo legal específico dentro de la legislación que aplica al proceso, eso no los exime de que su proceder pudiera contener o propiciar actuaciones que vulneren el procedimiento

y el interés general, puesto que no se tiene con certeza cuales son las razones decisorias para la emisión de su criterio final.

En esa tesitura, en lo que hace a lo a la selección de contratos para cada área de explotación, la SENER de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 fracción III de la Ley de Hidrocarburos, cuenta con la facultad para establecer el modelo de contratación que mejor convenga para maximizar los ingresos de la Nación, apoyándose para tal efecto de la SHCP y la CNH. No obstante, de la revisión de documentos públicos en el portal electrónico, así como del contenido de las bases de la litación, no desprende que se haga referencia al documento en donde se contenga el criterio tomado por dicho órgano centralizado para la selección del modelo contractual.

Lo anterior causa una incertidumbre sobre la decisión final y las razones decisorias tomadas por la autoridad para llegar a la conclusión de que el modelo contractual propuesto en las bases es el que genera el mayor beneficio para el país. Máxime que el cúmulo de documentos que se encuentran relacionados en dicho punto, se presentan algunas anomalías, tal es el caso de la convocatoria CNH-R03-L01/2017, en donde existe una discrepancia entre lo determinado por la SHCP y CNH, puesto que la primera en su oficio recomienda el modelo de producción compartida, mientras que el órgano regulador precisa que la indicación es para un contrato de licencia. Siendo que en la versión final del formato y en la suscripción del contrato se condujo como un contrato de producción compartida.

Este tipo de acciones alejan a la ciudadanía de un verdadero acceso a la información, sobre un tema prioritario como lo son las condiciones económicas por medio de las cuales se le entregará por el tiempo de la vigencia del contrato un espacio del subsuelo de la nación a un particular para su explotación dentro del país. Dicha información es de vital importancia ya que el propósito de la celebración de ese contrato es que represente un aporte para el país. Obteniendo un beneficio económico o de producción según sea el caso respectivo. Por lo que mantener en opacidad una determinación de dicha índole contraviene los principios de transparencia.

Por su parte, en lo que respecta a la etapa de precalificación se advierte que existe poca información verificable en cuanto a lo resultado por las autoridades. Se dice lo anterior ya que, de los documentos existentes para consulta en el portal electrónico, solo se hacen alusión a qué empresas pasaron la etapa de precalificación, separando a las Operadoras de las No Operadoras. Sin embargo, no se presentan los dictámenes, acuerdos o resoluciones por las autoridades respectivas, que contengan las razones

decisorias y los fundamentos legales en que sustentan la acreditación y decisión final de otorgarles ese grado a los participantes.

Ello no obstante de que los resultados sean presentados ante el órgano de gobierno de la CNH, el cual está integrado por siete comisionados (propuestos por el titular del ejecutivo federal y ratificados por el congreso), ya que en dicha sesión, la cual es considerada como la resolución definitiva en cuanto a la precalificación, solo se pone a disposición de los integrantes los resultados emitidos por el Comité Licitatorio, quien es el encargado de revisar que se cumplan con los requisitos acorde a lo dispuesto en las bases y las disposiciones legales aplicables. Sin embargo, no se abunda en cuanto al grado de cumplimiento o especificaciones relativas a la experiencia de las empresas u otros datos, sino que se limita a resolver las dudas presentadas por los comisionados durante ese acto.

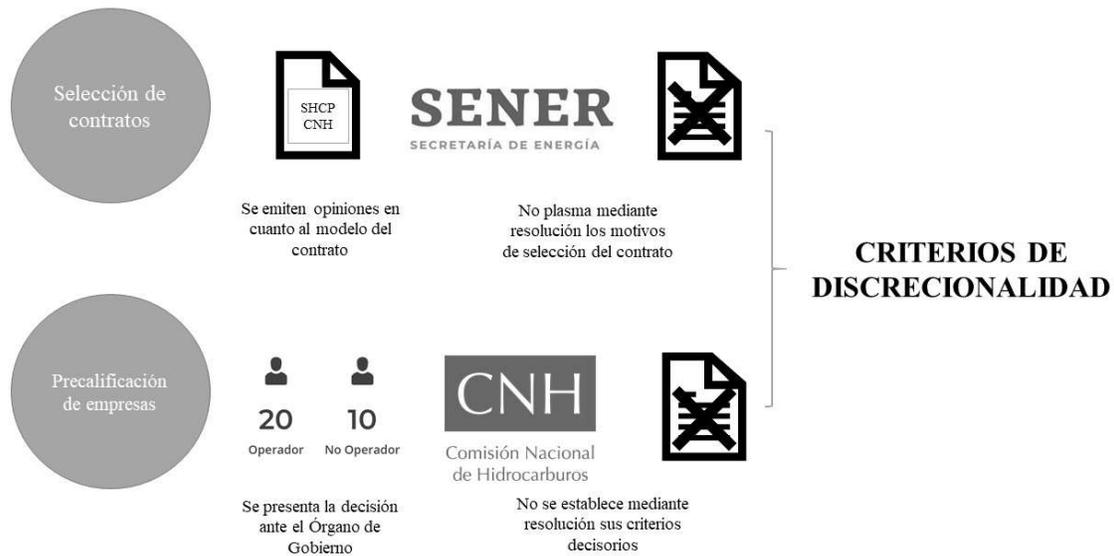
Por lo que, en caso de que ninguno de los integrantes del Órgano de Gobierno emitiera comentarios o especificaciones respecto a la precalificación de alguna empresa en particular, la decisión tomada por el Comité Licitatorio pasaría a ser aprobada de una forma unánime e irrefutable. Ejerciendo de esta forma las capacidades discrecionales con las que cuenta la autoridad para la determinación de sus actos, ya que no se presenta un acuerdo o resolución en donde se contengan la totalidad de las razones decisorias que se tomaron para otorgarle la posibilidad de continuar en el procedimiento de licitación respectivo.

Como se recordará, esta etapa es la encargada de analizar a las empresas inscritas para comprobar la factibilidad de que, en caso de resultar ganadoras, puedan cumplir con los requisitos legales, económicos y operacionales de las áreas de asignación materia del concurso. Por lo que dentro de las bases de licitación se establecen tres puntos en donde se desglosan la totalidad de requerimientos para obtener un grado aprobatorio en la precalificación. Los cuales atienden a supuestos analizados y aprobados por la SHCP, SE y COFECE, previo a la emisión de las bases.

Si bien, existen estos criterios completamente delimitados eso no exime a la autoridad de emitir una resolución debidamente fundada y motivada, en donde el análisis de los puntos se encuentre a la vista de los ciudadanos interesados. Sin que con lo anterior se contravenga con disposición legal alguna. Toda vez, que la única limitante expresamente señalada en las bases es la relativa a la obtención de datos y resultados de la procedencia económica de los recursos de las empresas, cuyo análisis es realizado por la Unidad de Inteligencia Financiera. Por lo que, en dicho rubro se comprende hasta cierto grado la restricción de datos, sin embargo, en los apartados legales y de experiencia deberían

de quedar expuestos los argumentos y demás consideraciones que sustenten las resoluciones de precalificación.

Figura 11.- Actuaciones que contienen criterios de discrecionalidad dentro del procedimiento de licitación.



Fuente: Elaboración propia.

En tal virtud se encuentra que, dentro del nuevo proceso de contratación para la extracción y explotación de hidrocarburos, se generan condiciones que no permiten o alejan a la población de contar con suficientes elementos de transparencia. Ya sea por una ausencia o deficiente comunicación para la población común dentro del portal donde se contiene toda la información o hasta elementos en donde se hace un uso de las facultades discrecionales, que no permiten al ciudadano enterarse de las razones decisoras que tomó la autoridad para llegar a cierta determinación. Dichas cuestiones generan un menoscabo en términos de transparencia, por lo que se deberían modificar la dinámica implementada hasta ahora, en aras de contar con un marco más transparente y al alcance del ciudadano común.

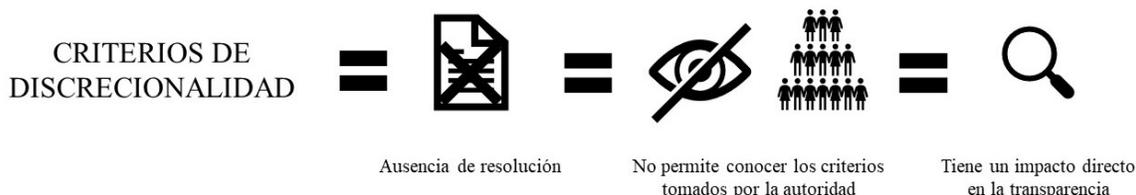
3.1.5. Espacios de discrecionalidad de las autoridades.

Una de las principales problemáticas detectadas en el punto que antecede, es la relativa a los espacios de discrecionalidad con el que cuentan las autoridades. Dicha característica del derecho administrativo es una facultad que las leyes les otorgan a los titulares de los órganos de la administración pública en el ejercicio de sus funciones, en virtud de la imposibilidad de regular cada

caso en concreto. Por lo que, al hacer uso de esta potestad las autoridades resolutoras atienden no precisamente a una norma sino una dimensión prudencial en la que resuelven su determinación conforme a un criterio de legalidad (Navarro, 2012).

Ahora bien, las determinaciones sustentadas bajo este principio, en ningún momento se asume que sean emitidas de forma arbitraria, puesto que existe competencia por parte del resolutor para efectuarla de esta manera. No obstante, en ocasiones en la práctica, las autoridades toman esta facultad que las leyes les otorgan y omiten especificar una motivación clara y suficiente, escudándose bajo el manto protector que la discrecionalidad les otorga. Lo cual no solo debilita la legalidad del acto, sino que, impacta directamente en la transparencia de la actuación, ya que no permite a las partes, interesados y sociedad en general, conocer a plenitud el criterio utilizado para llegar a tal determinación.

Figura 12.- ¿De qué forma afectan los espacios de discrecionalidad?



Fuente: Elaboración propia.

Apartados como la elección del tipo de contrato y la resolución de precalificación reseñados en el punto que antecede, encuadran dentro de la conducta de autoridad identificada. Dichas condiciones dentro del procedimiento de licitación se alejan de la actuación transparente que prevalece en las demás etapas definidas. Ello puesto que, se impide la verificación de sus determinaciones y el conocer más a detalle, cuáles fueron las decisiones finales para la elección del modelo contractual a suscribirse y, por otro lado, conocer a plenitud cómo se reunieron las características legales y de operación de las empresas participantes, así como el detalle de cumplimiento de cada uno de los requisitos.

El ejercicio de las atribuciones de discrecionalidad, afectan como ya se expuso a la transparencia del procedimiento respectivo, toda vez que no permiten acceder a datos relevantes de las empresas que pretende obtener la adjudicación de un contrato para la explotación de un área geográfica delimitada,

dentro del procedimiento de precalificación. Otorgar la información correspondiente y la cual es el sustento de su determinación aprobatoria, ayudaría no solo como una medida de comprobación de la legalidad de su actuación, sino a conocer más a detalle las empresas nacionales o extranjeras que podrían suscribir un contrato por el Estado que conlleva una contraprestación económica de alta cuantía y por un periodo largo de tiempo.

Por su parte, en lo que respecta a la elección del modelo contractual para cada uno de los procesos de licitación, es de suma relevancia no solo mostrar las diversas opiniones y propuestas emitidas por las autoridades participantes. Sino definir dentro de un acuerdo o resolución, cuales consideraciones fueron las que obtuvieron un mayor peso y sobre las que se decidió adoptar el modelo contractual final. Es de recordarse que esta decisión cae sobre la SENER, por lo que, dicha determinación debería establecerse mediante una resolución emitida por la mencionada autoridad y hacer referencia a la misma dentro del cuerpo de las bases y en el contrato. Ello dado la relevancia de la elección del modelo de contrato que para cada área pudiera representar.

En ese sentido, la aplicación de los criterios de discrecionalidad por las autoridades dentro del procedimiento de licitación respectivo, pudieran afectar la transparencia de sus actos y limitar con ello la vigilancia y participación ciudadana. Dichas omisiones si bien se consideran legales, en virtud de estar actuando conforme a un derecho que les aplica, al no presentar a la vista de todos los resultados y la información suficiente, se podría considerar como una actuación con tintes de opacidad, generando controversia e inclusive propiciando actos de corrupción.

3.2 Estado actual de la Transparencia en el sector de Hidrocarburos en México.

De los argumentos hasta aquí expuestos, se podría deducir que la transparencia es un elemento esencial para el ejercicio de la vida pública, el cual debería estar integrado en cualquiera de las acciones de política implementadas y revestir a la maquinaria burocrática del país. Por lo que, bajo esa premisa se esperaría que recubriera a todas las políticas públicas iniciadas en las últimas décadas. No obstante, en lo que respecta a materia de hidrocarburos, no se habían realizado suficientes medidas para que este derecho pudiera ser ejercido de una forma adecuada. De hecho, el término “transparencia en el sector energético” podría considerarse como novedoso, ya que hasta antes de la implementación de la reforma no se advertía que las autoridades buscaran o promovieran una contratación transparente.

Se expresa lo anterior, toda vez que de la gestión realizada por el otrora órgano paraestatal Pemex, no se desprende que se haya ejercido de una forma adecuada la transparencia en el sector. Por el contrario, existen múltiples casos en donde la mencionada entidad pública entonces encargada de dirigir los proyectos de extracción y exploración de hidrocarburos incurrió en actos de corrupción o tildados de opacidad. Un ejemplo, es el caso del paleocanal de Chicontepec en territorios pertenecientes a Veracruz y Puebla, en donde organismos de la organización civil y la propia CNH, plantearon un rechazo por la factibilidad del proyecto, el cual tuvo un costo sumamente elevado y no trajo la retribución esperada para el Estado (Expansión, 2016). La ausencia de una transparencia adecuada propicia que se den este tipo de casos y acentúa la falta de compromiso de las autoridades.

Ahora bien, uno de los pilares de las reformas estructurales fue la de dotar de mayor transparencia a los actos de la administración pública, haciendo claro énfasis al sector de hidrocarburos. Prueba de ello, fueron el conglomerado de medidas expuestas en las páginas anteriores, así como los candados expresamente contenidos en las legislaciones aplicables y el apartado contenido dentro de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTYAI), la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 mayo del 2015. Ordenamiento que contiene una sección especial para las obligaciones específicas en materia de transparencia.

El mencionado capítulo concentrado en el artículo 83 de la ley establece que, aunado a la información general solicitada para todos los sujetos obligados a dicha normativa (contenidos en el artículo 70 de la LGTYAI), los órganos del sector energético deberán garantizar la máxima transparencia de la información relacionada con los contratos, asignaciones, permisos, alianzas, sociedades y demás actos que el Estado suscriba u otorgue a particulares, empresas productivas del estado, subsidiarias o filiales. En dicho apartado normativo, se establece que deberán garantizarse los medios necesarios que se otorgue una adecuada difusión de los actos y con ello se permita una consulta de la ciudadanía. Sin duda alguna, con dicha porción se pretendió dotar de una forma abierta, con puntos de referencia mínima más no limitativa, a las autoridades responsables del sector energético.

Ahora bien, en relación con los esfuerzos por acercar a la luz de la transparencia a este sector de hidrocarburos, se tiene que México en su calidad de miembro y país fundador de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), un esfuerzo internacional entre gobiernos y órganos de la sociedad civil para incrementar la transparencia y combatir los actos de corrupción, se comprometió mediante el plan de acción 2013-2015 a presentar su solicitud de adhesión para formar parte de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés). El objeto principal de

este organismo es aumentar la transparencia en la industria extractiva y mejorar la rendición de cuentas por parte de los gobiernos, con el fin último que la riqueza generada por el manejo de estos recursos se traduzca en un beneficio para todos los ciudadanos de dicho territorio.

Con relación a ello en junio del año 2015, a pocos días de ser publicada la nueva legislación de transparencia, se creó un grupo intersecretarial, cuyo objetivo era integrar a México en la denominada EITI, con lo cual como refiere Víctor S. Peña el contenido del mencionado apartado normativo podría sufrir de una gran variación, una vez que se cumpla con las medidas y requerimientos necesarios para la adecuación de sus estándares (Peña, 2015). Ello debido a que los requisitos solicitados por el órgano contemplan el máximo grado de transparencia exigido en el sector. Tal es el caso del compromiso atinente a la creación del registro de beneficiarios reales, el cual hasta la fecha no ha presentado un resultado concreto, no obstante, de que la hoja de ruta contempla una fecha estimada para su implementación de principios del 2020.

Mediante la participación en conjunto de organismos de la sociedad civil y las autoridades, México continuó con su proceso de integración al mencionado organismo internacional, acercando a raíz de la reforma al cumplimiento de algunos de los requisitos necesarios para su integración y comprometiendo ante dicha iniciativa internacional a modificar algunos otros en aras de alcanzar una calificación aprobatoria. El estado mexicano se convirtió en un país implementador de la EITI a partir de su aprobación durante la reunión celebrada en Manila en octubre del año 2017. De las revisiones realizadas al portal oficial durante el proceso de esta investigación se advirtió que México fue tardío en el reporte de los datos, lo que generó que se suspendiera al país del mencionado ente internacional y se estableció una prevención de que en caso de no cumplir se eliminaría del mencionado organismo.

Dicha suspensión fue eliminada semanas posteriores cuando se cumplieron los reportes de los años 2017 y 2018, mismos que contienen fechas de abril del 2020. En virtud que los datos fueron presentados con posterioridad a la fecha límite establecida por el organismo, los mismos no cuentan con una evaluación del EITI, acorde a la última actualización reportada en la página electrónica el 20 de julio de 2020 (EITI, 2020). Por lo que, a pesar de los esfuerzos realizados por México durante los últimos años del sexenio presidencial anterior (2012-2018), aún no contamos con los resultados oficiales en cuanto al cumplimiento del mencionado estándar de transparencia. Sin embargo, una vez que el mencionado organismo revise los reportes y emita su opinión, podremos identificar cuáles serán las nuevas acciones implementadas por el gobierno para dar cumplimiento a las mismas.

Como se estableció en el preámbulo de este apartado, la transparencia en materia de hidrocarburos es un factor nuevo en la dinámica de gestión de este tipo de recursos. La reforma energética agregó muchos nuevos elementos mediante los cuales se pretendió acercar al sector a este nuevo régimen, algunos de los cuales fueron detallados a lo largo del presente capítulo, de igual forma el compromiso fue llevado hasta uno de los principales órganos internacionales reguladores. No obstante, ello no se traduce en una garantía de que se cumpla con los máximos estándares en el rubro. Por lo que, si bien se tiene que existió un avance en traer este tema a la agenda pública e instaurar los primeros pasos, el gobierno debe continuar en la búsqueda de herramientas eficientes que garanticen que se cumpla con este derecho y que no quede como un compromiso olvidado de una gestión política anterior.

CAPÍTULO IV

REFERENCIAS INTERNACIONALES EJEMPLARES

El presente capítulo pretende buscar las mejores prácticas internacionales en contratación de extracción y exploración de hidrocarburos, así como en los sectores de transparencia y combate a la corrupción, con el propósito de comparar las políticas públicas implementadas en los países con una actuación destacada en dichos rubros. Para ello se atenderá al análisis de diversos indicadores que aporten al objeto estudiado y se seleccionará al país con la mejor valoración acorde a la ponderación realizada. Ello a efecto de estudiar a fondo su caso y poder tener una mayor noción de cómo es la ejecución de su política, así como de los factores que la respaldan. Detallando en la última sección del presente capítulo una comparativa de acciones concretas respecto al cúmulo de países elegidos.

A mayor detalle se encuentra que en el primer bloque se hace un análisis de tres índices internacionales. El primero de ellos versa respecto al manejo de recursos naturales, seguido de uno en materia de transparencia gubernamental, así como un índice de percepción de la corrupción, para poder identificar los países con mejores prácticas en los mencionados ámbitos. De los datos analizados se deduce que las naciones mejor calificadas son Noruega, Reino Unido y Canadá, dándose un breve recorrido sobre la situación actual y los hechos más relevantes que les han permitido alcanzar dichos estándares.

Posteriormente el segundo subtema atiende a la selección del país sobre el cual se enfocará el análisis a profundidad de las prácticas en las materias ya enunciadas, siendo este Noruega. En un primer término, se realiza la justificación de la selección de dicho gobierno para el análisis del caso de estudio, otorgándole un mayor peso al índice de manejo de recursos naturales y creando una ponderación en donde se refleja la justificación de la selección del caso. Posteriormente se procede a reseñar el contexto geográfico, político, económico y social que vive el país del caso en estudio. De igual forma, se realiza un breve paso por la historia del sector energético de estado noruego. Para continuar con las prácticas que actualmente rigen la contratación de extracción y exploración de hidrocarburos.

Determinando lo anterior, se realiza un estudio de los procesos de contratación que actualmente aplica en el reino de Noruega, así como de las autoridades y órganos que intervienen, criterios de adjudicación. De igual manera, se plantea cuáles son los pasos que sigue el mencionado país en la contratación de este tipo de recursos y qué herramientas utiliza en los rubros de transparencia y

participación ciudadana. En el último apartado de este subtema, se destacan qué las actividades ejercidas por el gobierno noruego, que contribuyen en mayor manera a que su política energética sea de las mejores calificadas a nivel internacional.

En el último bloque de este capítulo, como se especificó en las líneas que anteceden, se procede a realizar un comparativo de los que se consideran los rubros más relevantes para el tema principal de la presente investigación. Realizando una tabla en la que se contrasten las acciones ejercidas por los gobiernos de Noruega, Reino Unido y Canadá, con lo cual se pretende se dé una identificación de los rubros en los que cada país tiene mayor experiencia y poder de esta forma observar, no solo las mejores prácticas del caso principal de estudio, sino que contrastar los aspectos que coinciden o se contraponen de las naciones con mejores resultados a nivel mundial.

4.1 Países con mejores prácticas internacionales en materia de transparencia en el sector de hidrocarburos.

El presente apartado se centra en la identificación de los países que han resaltado por el manejo de sus recursos naturales y por el grado de transparencia que mantienen respecto a la información concentrada de los procedimientos de las licencias otorgadas y los ingresos que reciben las naciones. Esta área es de suma relevancia para el progreso económico, ya que como se advierte de los datos del banco mundial (2017) las rentas petroleras representan un porcentaje mayor al 1% del PIB a nivel mundial. En virtud de ello, es por lo que resulta tan relevante contar con un sistema de transparente y libre de corrupción que permita un control adecuado sobre el manejo de los recursos y promueva una vigilancia ciudadana sobre el actuar de los órganos de gobierno y particulares para evitar cualquier tipo de colusión o actuación contraria a los intereses de la nación.

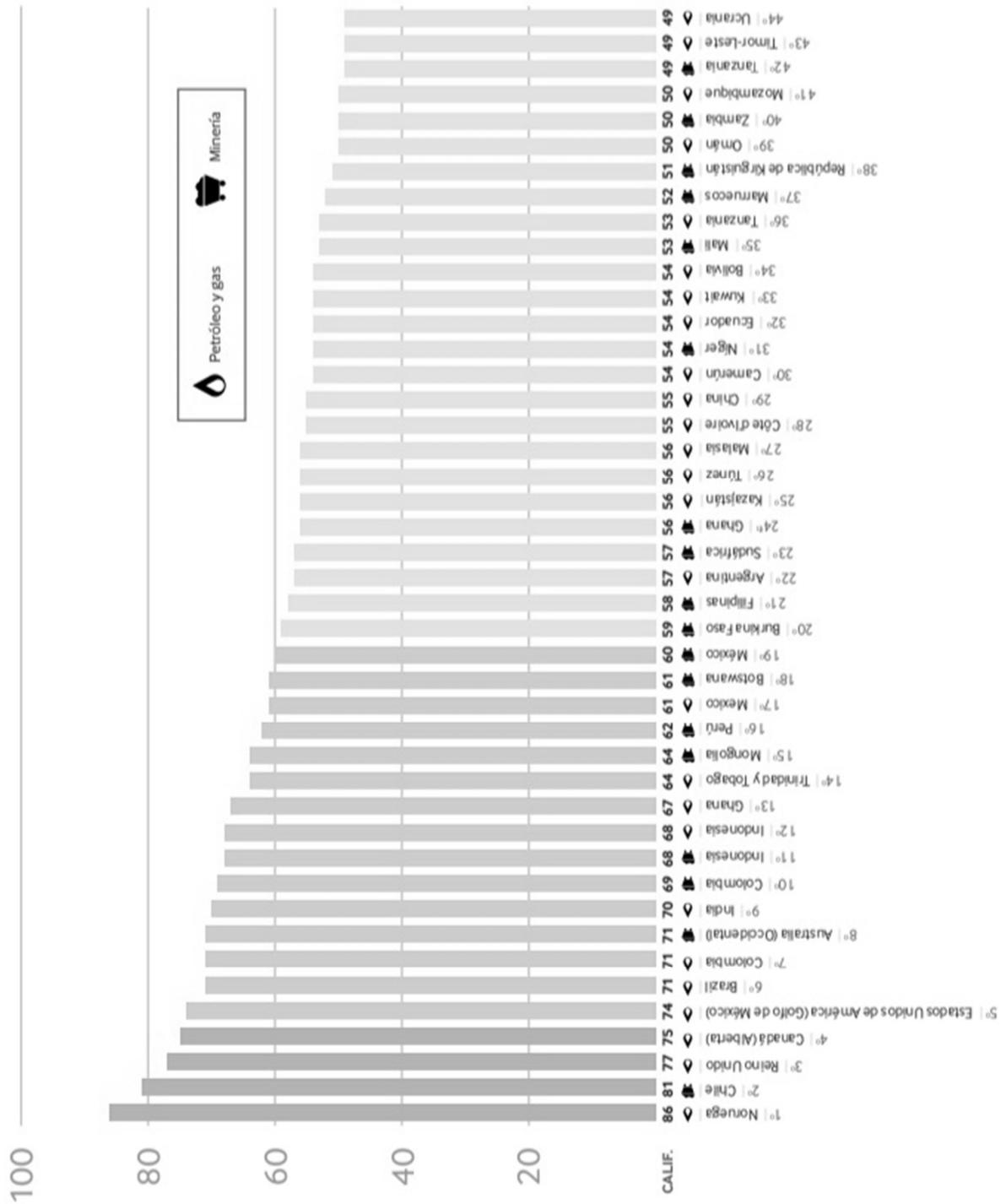
En esa tesitura, el contar con referencias de éxito de otras partes del mundo respecto a este importante sector, no solo nos permite conocer sus políticas y procesos, sino que, nos puede aportar a la solución de problemas y a perfeccionar la práctica nacional, adaptando las experiencias ejemplares identificadas al contexto social y a las disposiciones legales que regulan la materia en México. Ahora bien, para estar en aptitudes de escoger países que cuenten con las características descritas y que sean de utilidad para el presente trabajo, una de las metodologías de selección, es a partir de resultados de indicadores internacionales en materias de transparencia, combate a la corrupción y sobre todo de manejo de recursos naturales. La última variable es la que se le atribuye un mayor peso en la elección, en virtud de que el proceso analizado en la presente tesis es justamente proveniente de dicho rubro.

Bajo dichas condiciones se tomaron en cuenta los indicadores emitidos por organismos de la sociedad civil alrededor del mundo, que se consideran de mayor relevancia por su uso frecuente, popularidad, así como por los diversos indicadores que los conforman. El primero de ellos, al cual como ya se dijo se le otorga un mayor peso, es el relativo al Índice de la Gobernanza de Recursos Naturales para el año 2017 del *Natural Resource Governance Institute* (NRGI), el cual evalúa las políticas y las prácticas empleadas para gobernar la industria energética y es elaborado a través de un extenso cuestionario, participan decenas de expertos alrededor del mundo quienes recopilan documentación e información, mientras que la NRGI recoge datos adicionales en cuanto a condiciones generales de gobernabilidad, calcula el índice, analiza los resultados y emite recomendaciones.

Aunado a ello, se tomó en cuenta el Índice Global de Datos Abiertos para los años 2016/2017, realizado por *Open Knowledge Foundation*, a través del cual se evalúa y compara la información de cómo se presentan los datos abiertos alrededor del mundo. Lo cual se ve plasmado en el *ranking*, en donde se califica atendiendo a la calidad, disponibilidad y factibilidad de implementar medidas que aporten a la transparencia. De igual manera, se consideró a el Índice de Percepción de la Corrupción para el año 2019, elaborado por Transparencia Internacional. Dicha medición se compone de los resultados arrojados por una serie de 16 encuestas realizadas por diversos órganos de participación civil. Esta evaluación puede resultar un tanto subjetiva debido la disparidad de información y tipificación de la figura, no obstante, nos da una referencia global en materia de corrupción.

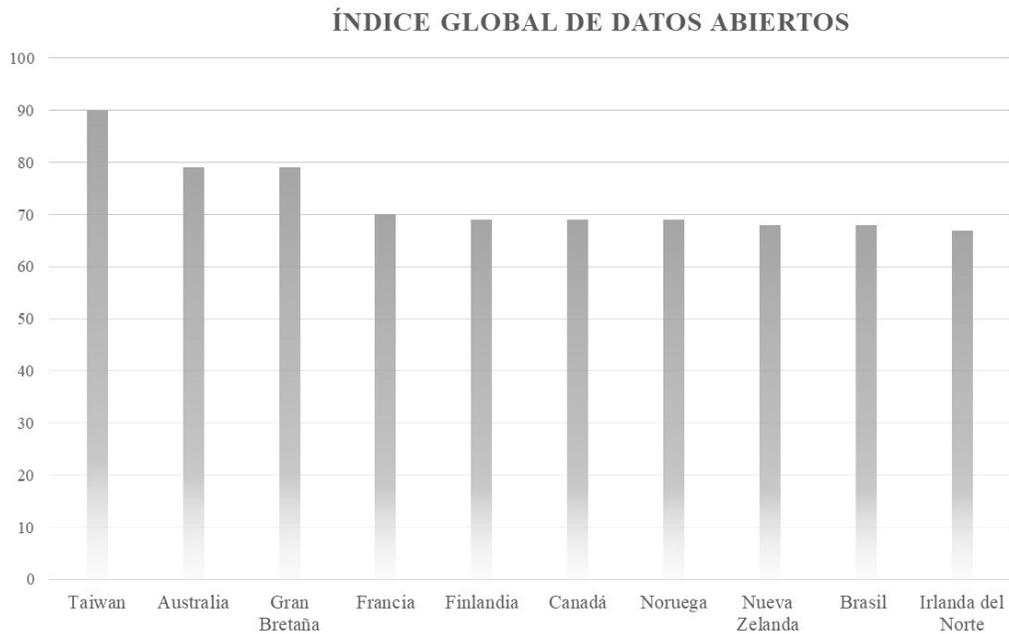
Una vez efectuada la revisión de los medios de verificación antes señalados, se encontró que hay tres países que destacan con altas calificaciones dentro de los *rankings* mencionados. En cuanto a la evaluación realizada por la NRGI, se encontró que en materia de manejo de recurso petroleros los primeros lugares son Noruega, Reino Unido y Canadá. Por su parte, respecto al Índice Global de Datos Abierto, los países antes mencionados se encuentran dentro de los 10 principales estados con mayor transparencia gubernamental. Mientras que, en materia de percepción de corrupción, Noruega ocupa el lugar 7 de los países menos corruptos, en tanto que Canadá y Reino Unido se encuentran en el número 12. Esto quiere decir que, según dicha evaluación estos tres países se encuentran dentro del primer cuartil del *ranking*, siendo considerados de los menos corruptos a nivel global.

Figura 13.- Resultados del Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales (2017).



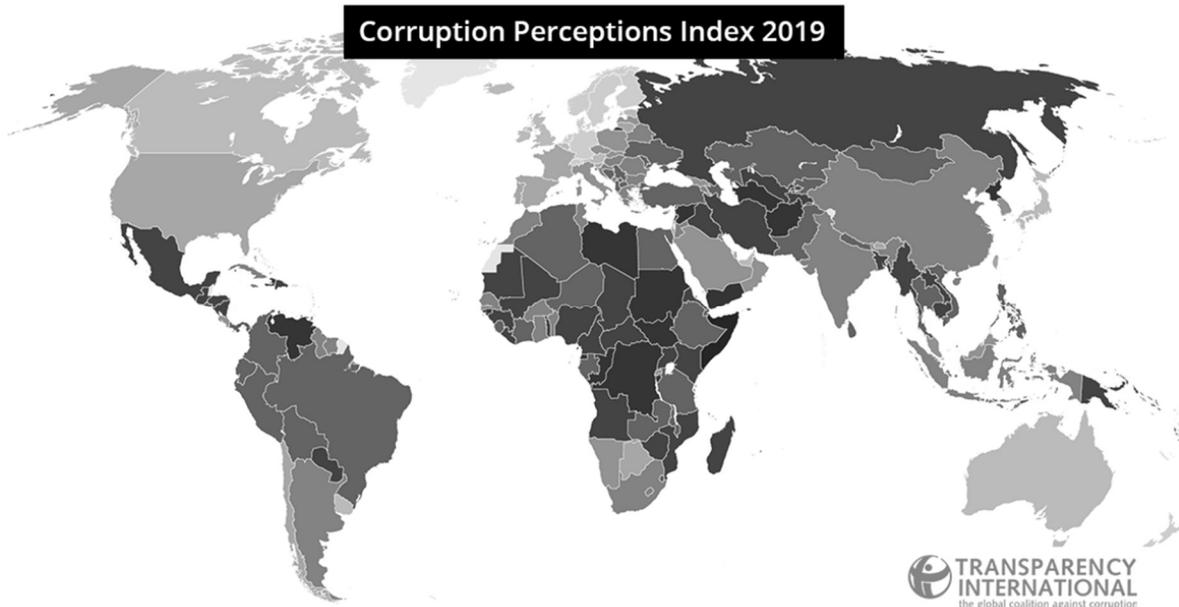
Fuente: Natural Resource Governance Institute. (2017). Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales 2017. [Resultados del Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales]. Pág. 4 Recuperado de: <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/2017-resource-governance-index-spanish.pdf>

Figura 14.- Top 10 de países mejor calificados en el Índice Global de Datos Abiertos.



Fuente: Elaboración Propia con información de Índice Global de Datos Abiertos 2016/2017.

Figura 15.- Mapa Mundial del Índice de Percepción de la Corrupción 2019.
(Los países con una tonalidad más clara son los menos corruptos, mientras los más oscuros son los que se considera que tiene un alto grado de corrupción)



Fuente: Transparency International. (2020). World Map. Disponible en:

<https://www.transparency.org/es/cpi/2019>

Primeramente, en cuanto el país al norte del continente americano se tiene que una de las medidas más recientes en el campo de transparencia en el sector de hidrocarburos fue la Ley de Medidas de Transparencia del Sector de Extractivo (ESTMA) por sus siglas en inglés. Mediante dicha legislación, la cual entró en vigor en el año 2015, requiere que las entidades extractivas en Canadá informen públicamente los pagos específicos al gobierno y al extranjero (Gobierno de Canadá, 2020). De igual forma se tiene que, si bien Canadá no es un país integrante de la EITI, su nivel de cumplimiento en cuanto a los estándares requeridos es equiparable al de dicha iniciativa. El mencionado país, mantiene un fuerte compromiso con la transparencia en el sector, siendo el año 2019 el anfitrión del encuentro de la Asociación del Gobierno Abierto (OGV por sus siglas en inglés) la cual tuvo lugar en Ottawa (EITI, 2020).

En lo que respecta al caso de Reino Unido, se advierte que dicho país de Europa occidental ha tenido un avance significativo en materia de transparencia. Esto se dio a partir del año 2011, cuando el Primer Ministro emprendió acciones para la implementación de un gobierno más transparente, firmando a su vez la Alianza por el Gobierno Abierto, iniciativa cuyo objetivo principal es promover la rendición de cuentas. En el marco de dicha alianza, durante el Plan 2013-2015, se emitieron una serie de compromisos en los cuales se incluyó la Transparencia del sector de Recursos Naturales y el Registro de Beneficiarios Reales. Ambos compromisos aportan a la transparencia del sector de hidrocarburos, ya que les permite conocer los ingresos obtenidos por el estado y verificar quienes son los propietarios de las empresas a la que se les adjudica un contrato de extracción y exploración (Ethos, s.f.).

El caso de Noruega en la gestión del sector energético es sin duda alguna de los más resaltados por los conocedores del tema. Ello toda vez que, desde sus inicios hace un poco más de medio siglo atrás, integró un cuerpo institucional robusto el cual promovía los pesos y contrapesos entre los múltiples niveles del sector público y el sector privado. De igual manera, dicho país emplea diversas herramientas de participación ciudadana, tales como las consultas públicas para la definición de áreas contractuales y fomenta el seguimiento de sus procesos mediante el portal electrónico denominado *Norwegian Petroleum*, en donde se contiene información de los procesos y adjudicaciones. Por su parte, en el año 2017, Noruega fue reconocido como el primer país de la OCDE en cumplir los nuevos estándares de transparencia implementados por la EITI.

Cada uno de los países mencionados contiene prácticas que les han permitido ser reconocidos internacionalmente por el buen manejo de los recursos, así como por sus políticas públicas que permiten un grado de transparencia óptimo. Revisar a detalle alguno de los casos antes invocados, nos permitirá obtener mayores herramientas para implementar mejores prácticas en México.

4.2. Caso Noruega.

Como se ha venido estableciendo la elección de un caso en particular para adentrarse al fondo de su actuación en materia de contratación, transparencia y combate a la corrupción, resulta sumamente importante para revisar pormenorizadamente cuales fueron los elementos que aportaron para lograr el nivel de actuación que actualmente ejerce. En el presente subtema establece a detalle el porqué de la elección del caso Noruega, realizando de igual forma un recorrido por su país en los rubros geográfico, político, económico y social, hasta llegar al manejo de sus recursos, en donde se desglosa su actuar a través de diversas secciones que atienden a su historia, integración gubernamental, jurisdicción, prácticas y aspectos relevantes de su política energética, todo a fin de obtener un panorama completo de la política ejercida por el país en estudio.

4.2.1. Justificación.

La elección del estudio de caso a profundidad se da en virtud de diversos factores, el primero consistente en la ponderación de las calificaciones de los índices internacionales de referencia. Como se estableció en el primer tema del presente capítulo, se analizaron los resultados de tres *rankings* en materia de gestión de recursos naturales, transparencia y percepción de corrupción. Otorgándole un mayor peso al Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales, ya que la gestión en materia de hidrocarburos es el tema central de la presente investigación. Por lo que, bajo ese entendido encontramos que el primer lugar de la citada medición la obtuvo Noruega con una calificación de 86, mientras que Reino Unido consiguió un 77 y Canadá logró un 75.

Por su parte, en cuanto a los resultados presentados por el Índice Global de Gobierno Abierto se encuentra que Noruega y Canadá obtuvieron una calificación idéntica del 69%, mientras que dentro de esta medición Reino Unido fue separado por las dos islas que lo componen esto es Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por lo que realizando el cálculo de dichos resultados se tiene que el Estado Británico obtuvo una calificación de 73%. De igual forma, en lo que respecta al índice de Percepción de la Corrupción, se tiene que Noruega obtuvo una calificación de 84, mientras que los otros dos

países consiguieron un 77, en el reporte del año 2019. Bajo dichas condiciones se le da un valor de 50% a la calificación del NRGI y un 25% a las calificaciones obtenidas en los otros dos índices.

En tal virtud se encuentra que acordé a los valores otorgados, por las razones ya expuestas, la ecuación se daría de la siguiente manera:

$$\text{País} = (\text{Calificación NRGI} * .5) + (\text{Calificación GODI} * .25) + (\text{Calificación ICP} * .25) =$$

Calificación Final.

Teniendo entonces que los resultados serían los siguientes:

$$\text{Noruega} = (86 * .5) + (69 * .25) + (84 * .25) = 43 + 17.25 + 21 = \mathbf{81.25}$$

$$\text{Reino Unido} = (77 * .5) + (73 * .25) + (77 * .25) = 38.5 + 18.25 + 19.25 = \mathbf{76}$$

$$\text{Canadá} = (75 * .5) + (69 * .25) + (77 * .25) = 37.5 + 17.25 + 19.25 = \mathbf{74}$$

En esa tesitura se tiene que, acorde a los índices analizados, el país que en conjunto conserva las mejores prácticas de los temas abordados en el presente estudio es Noruega. Por lo que, atendiendo la calificación obtenida, su trayectoria de más de una década y el mayor grado de cumplimiento ante la EITI, así como la relevancia del sector de petróleo para la economía de dicho país, el cual representó durante el año 2015 el 15% del Producto Interno Bruto del país (EITI, 2019), es por lo que se tiene a bien tomar como materia de análisis y comparación los procesos, legislación y prácticas emprendidas por el gobierno noruego en materia de contratación y exploración de hidrocarburos. Lo anterior, siempre tomado en cuenta el contexto social, geográfico, cultural, régimen político y las demás limitaciones que pudieran presentarse en virtud de la enorme diferencia existente entre el país de la península escandinava con México.

4.2.2. Entorno del país.

Noruega es un país del norte de Europa, con una extensión territorial 625,217 km², contando las islas Svalbard y Jan Mayen las cuales forman parte del reino noruego. Situado al nordeste de Rusia y Finlandia, al este de Suecia y al oeste del océano Atlántico. Tiene una población actual promedio de 5.3 millones de habitantes, con una tasa de natalidad del 10.1%, durante el año de 2019 nacieron un total de 54,495 niños, por otro lado, tiene una tasa de mortalidad del 7.6% (Datos Macro, 2020). Cuenta con una densidad de población promedio muy baja la cual alcanza apenas los 9 habitantes por km². En cuanto con su geografía física, es considerado como una región montañosa y llena de

glaciares. Su clima es templado con temperaturas promedio que oscilan entre los 11 y 15 °C, no obstante, durante el invierno se han registrado temperaturas cercanas a los – 50 °C.

En el marco político, Noruega es una monarquía constitucional con un sistema parlamentario de gobierno. El trono de la corona se encuentra ocupado desde el año 1991 por el Rey Harald V de Noruega. Mientras que la Primer Ministro Erna Solberg, perteneciente al partido conservador, ocupa su cargo desde octubre del año 2013. Si bien, la Constitución le concede al Rey el papel de Jefe de Estado, en la práctica la gestión política y la toma de decisión se encuentra a cargo del gobierno, es decir, del primer ministro, el cual es nombrado mediante elecciones democráticas juntamente con la aprobación de la Corona y el Parlamento. De igual manera, el parlamento (Storting) es el órgano legislativo de Noruega, es unicameral y lo integran 169 representantes elegidos por un periodo de cuatro años, acorde al sistema de representación proporcional (Santander Trade, 2020).

Noruega es considerado como un país rico, con uno de los mayores PIB per cápita del mundo, según los datos arrojados por el Fondo Monetario Internacional. La moneda nacional utilizada es la corona noruega. Su economía depende en gran parte de los recursos naturales y fuentes de energía, se calcula que los ingresos obtenidos derivados del ramo de petróleo desde el año 2000, han significado en promedio el 27% del total de ingresos recaudados por el Estado (Ethos, s.f.). Un punto por destacar dentro del presente rubro es que Noruega cuenta con un Fondo Soberano² en donde se depositan parte de los ingresos obtenidos por la renta petrolera. Dicha política ha permitido crear el fondo de riqueza más grande en el mundo, con un valor para el año 2019 de 10, 088 billones de coronas, lo que equivale a 944 billones de Euros (Banco de Noruega, 2020).

El país seleccionado cuenta con una de las mayores calidades de vida, acorde a los datos presentados en el Informe sobre Desarrollo Humano para el año 2019, el cual contempla a Noruega en el primer lugar, con una calificación de 0,954 en una escala del 0 al 1 (PNUD, 2019) siendo el 1 la máxima calificación positiva que puede obtenerse. Asimismo, en el ámbito académico, se tiene que la inversión pública destinada para el aprendizaje solo es superada por Suecia, erogando un monto acumulado por alumno por el periodo de educación básica aproximado de \$128,926.00 dólares (Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2019). Por su parte, dicha nación tiene la mayor calificación que otorga el Indicador de Libertad en el Mundo en cuanto a derecho políticos y libertades

² Parte de dicho fondo ha sido destinado para combatir la emergencia sanitaria provocada por el virus SARS-CoV-2 (El Economista, 2020).

civiles (Freedom House, 2020). Todo lo anterior, posiciona a Noruega como uno de los países con mayor prosperidad a nivel mundial.

4.2.3. Inicios en la industria extractiva.

Algunos países tienen una larga historia de relación con la explotación de petróleo, tal como se vio en la primera parte del capítulo segundo de esta tesis, México ha sido partícipe de una serie de intervenciones políticas en el manejo de este tipo de recurso, las cuales datan del siglo XIX. El caso de Noruega es diferente, hace poco más de medio siglo los gobernantes no tenían ni la menor idea de que su país se convertiría en una potencia en el sector de hidrocarburos. Inclusive a finales de la década de los cincuentas, el Servicio Geológico del país escandinavo informó al Ministerio de Relaciones Exteriores, que la posibilidad de encontrar petróleo, carbón o azufre en la plataforma continental de la costa noruega eran prácticamente nulas (Norwegian Petroleum, 2020).

Posteriormente a principios de los años sesenta la empresa denominada *Phillips Petroleum*, remitió una solicitud a las autoridades del mencionado país, manifestando su interés por realizar actividades de exploración en un área geográfica perteneciente al estado noruego, ofreciendo la cantidad de \$160,000.00 dólares americanos mensuales, en caso se otorgarle la licencia correspondiente. No obstante, las autoridades negaron la solicitud en virtud de que si se concedía de esa manera se le estarían otorgando derechos exclusivos, por lo que, en caso de adjudicar dicha área geográfica para efectos de explotación, tendría que presentarse la participación de más empresas interesadas en el manejo del bloque correspondiente.

Para el año de 1963, se emitió el Decreto Real que proclamó la soberanía sobre los recursos naturales submarinos y que todas las licencias para la extracción y exploración de hidrocarburos debían de ser otorgadas por el Rey, el cual es representado por el gobierno noruego (Wirth y Ramírez, 2017). Posteriormente a ello, se procedió a aclarar la delimitación de la plataforma continental que le correspondía al Estado de Noruega, ello en virtud de la proximidad que se tiene con Dinamarca y Reino Unido. Consecuentemente se dio el acercamiento con los países vecinos, logrando llegar a un acuerdo sobre la delimitación correspondiente en marzo del año 1965. Teniendo todos estos puntos debidamente regulados, el gobierno noruego estableció que podría comenzar a realizar el otorgamiento de las licencias correspondientes.

El anuncio respecto a las áreas a concursar tardó solo unas semanas después de concretada a la delimitación geográfica para la explotación de hidrocarburos. Mediante dicho proceso se otorgaron

22 licencias de producción, que abarcaban 78 bloques. Las mencionadas licencias otorgaban el derecho exclusivo para explorar, perforar y extraer petróleo y gas en las áreas geográficas adjudicadas. No obstante, no fue hasta el año 1969 que la empresa *Phillips Petroleum* informó a las autoridades noruegas sobre el descubrimiento de *Ekofisk*, el cual resultó ser uno de los mayores yacimientos descubiertos en altamar. Seguido de ello, se dio el hallazgo de los campos de Stafjord, Oseberg, Gullfaks y Troll, lo cuales hasta la fecha continúan siendo parte fundamental del desarrollo de la industria petrolera (Norwegian Petroleum, 2020).

Durante el año de 1972 se fundó la empresa del estado denominada Statoil, con una participación del Estado aproximada del 50%, apoyándola con concesiones directas en sus inicios en aras de que fuera construyendo sus propias habilidades y capacidades tecnológicas (Romo, Pérez y Jiménez, 2013). Para el año de 1985, se dio una reestructuración del sistema, el interés de participación del estado se dividió en dos, por una parte, se encontraba la empresa Statoil y por otro lado el Interés Financiero Directo del Estado (SDFI), mediante el cual el estado noruego poseía participación en diversos campos de petróleo y gas. En el año 2001 Statoil comenzó su proceso de privatización, cotizando en la bolsa de valores, para operar como cualquier otro actor comercial en la plataforma continental noruega. Para el 2007 se fusionó con la división de petróleo y gas *Norsk Hydro*. Y en el año 2018 cambió de denominación a *Equinor*.

Lo previamente expuesto, son solo algunos de los acontecimientos más relevantes de los inicios del sector de extracción y exploración de hidrocarburos del estado noruego. Si bien como se advierte la actividad en el sector comenzó hace no mucho tiempo, los alcances y la evolución logrados por dicho país han sido tan relevantes que los ha colocado en los primeros lugares respecto a la administración de este tipo de recursos. Esto quiere decir que tener un proceso organizado y debidamente estructurado en cuanto a las instituciones, etapas y políticas empleadas, puede resultar mucho más favorecedor que años de experiencia sin una política congruente o que atiende más a las intenciones políticas actuales.

4.2.4. Política Energética en Noruega.

Una vez efectuada la revisión general al entorno geográfico, económico y social, así como al contexto histórico respecto a la materia energética del país que obtuvo la mayor calificación en la ponderación realizada dentro del presente capítulo, deviene procedente analizar su política en cuanto al manejo de los hidrocarburos. Siendo necesario para ello revisar primeramente como está compuesta la estructura

institucional por medio de la cual se ejercen sus acciones de política pública, así como definir cuáles son los alcances y obligaciones de las autoridades correspondientes, para poder entender cómo es que ello aporta al correcto funcionamiento de su sistema. De igual manera, resulta necesario conocer, qué ordenamientos legales rigen los rubros de energía y combate a la corrupción rigen actualmente al estado noruego.

Definido lo anterior, se procederá al estudio y revisión de las diversas formas de contratación que imperan en el mencionado país de Europa del Norte en cuanto al sector de hidrocarburos se refiere. Este panorama general de preparación previo al lanzamiento de un área específica, así como de los criterios que se toman en cuenta por la autoridad noruega para determinar qué participante resulte ganador, las obligaciones posteriores a su adjudicación, entre otros rubros que se tomarán en cuenta, nos aportarán un mayor entendimiento del proceso de contratación en el sector energético. Asimismo, se podrán identificar cuáles son las herramientas, políticas o acciones puntuales que le permite a ese país ser de los principales exponentes y ejemplos a seguir del rubro mencionado.

4.2.4.1. Estructura Institucional del Sector Energético en Noruega.

Al hablar sobre las autoridades que intervienen en la gestión de recursos naturales e hidrocarburos, inmediatamente pensamos en la secretaría de estado o ministerio encargado de la creación de la política energética de un país. No obstante, si bien no se parte de una idea errónea, si resulta ser un panorama incompleto, ya que para que se otorgue un correcto accionar en la delineación del mencionado sector, se requiere la intervención de otros entes de gobierno, que coadyuven y generen un robustecimiento en la toma de decisiones. En el caso particular de Noruega, la participación de diversos ministerios del gobierno, son un elemento clave para el adecuado funcionamiento de su sistema. Otorgando una división de funciones que permite la revisión de las diversas aristas que componen a la política energética.

Recordemos que el país en análisis es una monarquía constitucional. En dicha forma de gobierno el rey mantiene la figura de jefe de estado, no obstante, en la práctica no conserva un poder efectivo, ya que este es ejercido por el primer ministro quien es el líder del partido político que mantiene la mayoría en el parlamento, el cual es elegido de forma democrática. En Noruega el parlamento (Storting), es el órgano de carácter legislativo que dirige las actividades petroleras. Todos los asuntos de índole energética deben ser debatidos por sus miembros. De igual forma supervisa las acciones realizadas por los entes de la administración pública. A pesar de que la conformación del parlamento

ha sido cambiante, se ha logrado un consenso entre partidos para mantener un rumbo fijo sobre la política energética, lo cual ha propiciado un piso congruente y con visión a futuro.

En esta monarquía parlamentaria, el ejercicio e implementación de todo tipo de política corre a cargo de los órganos del poder ejecutivo, a los cuales se les denomina ministerios. Dichos entes son los que rinden cuentas ante el Storting, por lo que sus actuaciones son revisadas por el mismo. En cuanto a la política energética es emitida por el gobierno a través de sus ministerios, órganos y agencias subordinadas. El Ministerio principal que dicta las bases de la política en el sector de hidrocarburos es el Ministerio de Petróleo y Energía, no obstante, no todo el peso recae en dicho ente de la administración pública, también participan los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales, Finanzas, Transportes y Comunicaciones, Clima y Medio Ambiente, así como el Comercio Industria y Pesca. Todos ellos tienen funciones claves para la implementación correcta de esta política pública.

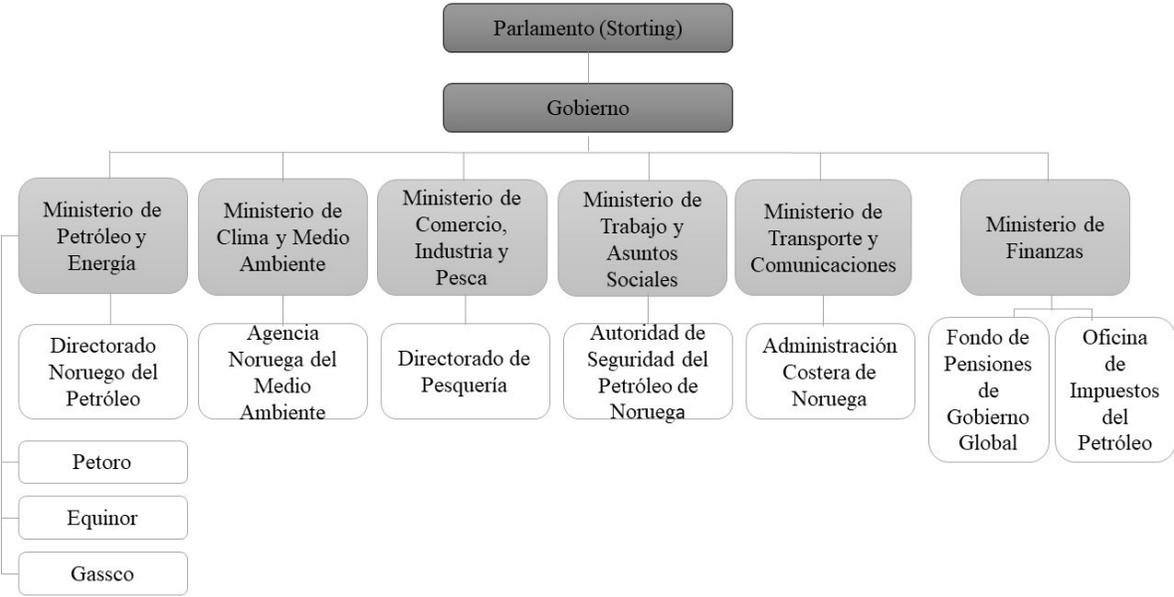
Como ya se puntualizó el Ministerio de Energía y Petróleo es el órgano encargado de la gestión de los recursos naturales existentes en el subsuelo del territorio noruego y por ende del sector petrolero. Dentro de sus organismos subordinados se encuentra el Directorado de Petróleo, el cual ejerce una función estratégica en la gestión de dicho hidrocarburo, toda vez que se desempeña como asesor técnico proporcionando apoyo en temas de estimaciones de recursos, geología y asuntos de ingeniería. Teniendo como objetivo principal impulsar la maximización de los valores creados en virtud de las actividades petroleras en beneficio de la sociedad (Romo, Pérez y Jiménez, 2013). Cabe destacar que el Ministerio de referencia, también es el responsable de administrar los intereses propiedad del estado en Equinor, Gassco y Petoro, así como el SDFI, sobre los cuales más adelante se abundara.

Continuando con los Ministerios participantes en la gestión energética nos encontramos al de Trabajo y Asuntos Sociales, sobre el que cae la responsabilidad del entorno laboral de los trabajadores del rubro, así como de la seguridad y preparación de emergencias en este sector con condiciones de alto riesgo a la salud (Sinche, 2016). Para atender dichas situaciones cuenta con la Autoridad de seguridad de Petróleo, una agencia dependiente del ministerio en alusión. Por otro lado, tenemos al Ministerio de Finanzas, cuya competencia para el objeto estudiado es la llevar el sistema tributario del petróleo. Para ello cuenta con la Oficina de impuestos de petróleo quien ejerce la evaluación y recaudación de los impuestos. Asimismo, el Ministerio tiene a su cargo el Fondo de Pensiones de Gobierno del Gobierno, no obstante, la responsabilidad operativa la concentra el Banco Central Noruego.

Otras de las dependencias gubernamentales que participan son los Ministerios de Transportes y Comunicaciones y de Clima y Medio Ambiente. Se hace una mención conjunta toda vez que los mismos cuentan con atribuciones en materia de impacto ambiental. Mientras que el primero, mediante la Administración Costera, es el responsable de la preparación y respuesta ante cualquier tipo de derrame petrolero, el segundo, cuenta con la responsabilidad inspección y cumplimiento de la Ley de Control de la Contaminación. Por otro lado, tenemos al Ministerio de Comercio, Industria y Pesca, dicho ente tiene injerencia en la concesión de licencias, ya que garantiza la convivencia en la industria petrolera y la pesquera. Noruega era un país que vivía mayormente de dicha actividad antes del descubrimiento de los yacimientos petroleros a inicios de los años sesenta.

Ahora bien, en lo que respecta a las empresas con participación estatal tenemos primeramente que Petoro, es la encargada de gestionar los aspectos comerciales del Interés Financiero Directo del Estado (SDFI), mediante el cual el estado participa en actividades petroleras. En ese orden de ideas dicha empresa estatal, tiene como objetivo maximizar los ingresos estatales mediante la gestión del SDFI. Por su parte, Equinor es una empresa energética internacional cuya participación estatal es cercana al 70%, y cuenta con presencia en más de 30 países. Su finalidad es tener una empresa de alta tecnología basa en conocimiento con base principal en Noruega. Gassco es una empresa 100% estatal, neutral e independiente cuyo objetivo principal es el sistema de transporte de gas. Todas estas empresas son administradas, en la parte del estado, por el Ministerio de Energía y Petróleo.

Figura 16.- Organigrama de la estructura Gubernamental en el sector de energético en Noruega.



Fuente: Elaboración propia con datos de Norwegian Petroleum. [Organización Estatal de las Actividades del Petróleo]. Disponible en: <https://www.norskipetroleum.no/en/framework/state-organisation-of-petroleum-activites/>

De la reseña realizada se advierte que, en el sistema noruego intervienen múltiples ministerios en la ejecución de la política energética. Dicha participación en los diversos rubros mencionados robustece la calidad de las políticas públicas implementadas en dicha materia. Toda vez que, la experiencia de cada uno de los órganos converge y proporciona un mayor detalle en cada área respectiva. Por lo que, podemos asumir que uno de los puntos que juega a favor en el manejo de los recursos naturales de Noruega, es precisamente el robusto cuerpo institucional que el gobierno tiene en la ejecución de sus medidas, así como el papel que tiene Storting, el cual supervisa que las acciones sean alineadas al horizonte trazado en los acuerdos del parlamento.

4.2.4.2. Ordenamientos Legales aplicables a la Política Energética de Noruega.

Para que exista una práctica adecuada de la política energética, no basta solo con tener una estructura organizacional correctamente delimitada, sino que se necesita de un cuerpo normativo robusto que otorgue la pauta de las acciones ejercidas por las instituciones y establezca los lineamientos específicos sobre los procedimientos, criterios, sanciones, entre otras medidas relevantes para el ejercicio de las autoridades administrativas y la toma de decisiones. El estado noruego se ha caracterizado por mantener una política y regulación estable, congruente y que siempre ha velado por los intereses de la nación sobre las ideologías del partido en el poder. Esto es en parte es gracias al consenso celebrado en el año de 1971, mediante el cual las fuerzas políticas noruegas crearon los 10 mandamientos petroleros, en dicho documento se establecieron los acuerdos descritos en la tabla 3.

Tabla 3.- Declaración de los principios fundamentales para la política petrolera nacional presentada por el Comité Permanente de Industria del Storting el 14 de junio de 1971.

Diez Mandamientos del Petróleo
1. La supervisión y control nacional de toda actividad en la Placa Continental Noruega debe asegurarse. 2. Los descubrimientos de petróleo deben ser explotados para asegurar la máxima independencia de Noruega en términos de dependencia de otros para el suministro del petróleo. 3. Las nuevas actividades comerciales deberán desarrollarse con base en el petróleo. 4. El desarrollo de la industria de hidrocarburos deberá llevarse a cabo considerando las actividades comerciales existentes, así como la protección a la naturaleza y al medioambiente. 5. La combustión de gases en la Placa Continental Noruega sólo debe ser permitida en tiempos limitados de prueba. 6. El petróleo de la Placa Continental Noruega deberá, como regla, desembarcarse en Noruega, con la excepción de casos especiales donde consideraciones sociopolíticas garanticen una solución diferente.

7. El Estado se involucrará a niveles razonables, contribuirá a la coordinación de los intereses noruegos en la industria petrolera y a desarrollar una comunidad de hidrocarburos integrada con los objetivos nacionales e internacionales.
8. Se establecerá una empresa estatal para salvaguardar los intereses comerciales del Estado y para buscar una cooperación expedita con actores relevantes a nivel internacional y nacional.
9. Un plan de actividades deberá adoptarse arriba del paralelo 62 que satisfaga los factores sociopolíticos únicos que se asocian a esa parte del país.
10. Los descubrimientos de petróleo noruego pueden representar nuevos retos para la política exterior de Noruega.

Fuente: Elaboración propia con información Industrial Heritage Statfjord. [The 10 oil commandments].

Disponible en: <https://statfjord.industriminne.no/en/2018/07/09/the-10-oil-commandments/>

Ahora bien, en lo que respecta al marco normativo específico que la materia, en el caso de Noruega se encuentra en la denominada Ley No. 72 del 29 de noviembre de 1996, relativa a las actividades del petróleo, dicha legislación establece las diversas fases de las acciones relativas a la materia, tales como la apertura de nuevas áreas, los requerimientos para solicitar la participación a un proceso de licencia, las condiciones para la selección de ganadores, plan para el desarrollo de la operación de una licencia, entre otros temas. El mencionado cuerpo normativo tiene a su vez un Reglamento establecido mediante decreto real del 27 de junio 1997.

De igual forma existen diversas regulaciones relacionadas con la gestión de recursos de las actividades petroleras, las cuales se encuentran bajo la autoridad del Ministerio de Petróleo y Energía y el Directorado de Petróleo de Noruega. El mencionado órgano dependiente del ministerio ha estipulado regulaciones relacionadas con la gestión de recursos en las actividades petroleras, con la medición del petróleo para fines fiscales y para el cálculo de CO2 y regulaciones relacionadas con el material y documentación en relación la extracción y exploración de almacenamientos submarinos en la plataforma continental, entre otros con la finalidad de regular las actividades en el sector.

Recordemos que el primer decreto real en donde se estableció la propiedad del estado noruego sobre los hidrocarburos existentes en su subsuelo data del año 1962, mediante la cual se estipuló que el monarca, a través de las instituciones del ejecutivo, era el único acreditado para otorgar concesiones de extracción y exploración. A partir de dicha fecha se fue delineando la política del sector, creando instituciones especializadas, integrando a los distintos ministerios a su participación en la esfera de su competencia y creando un cuerpo normativo mediante el cual se regulará de una forma exhaustiva a uno de los rubros más importantes para la mencionada nación.

4.2.4.3. Procedimiento de Contratación en el Sector de Hidrocarburos.

Ahora bien, toca analizar una de las partes más relevantes, al menos para lo que está tesis respecta, sobre la actuación del estado noruego en su política energética, esto es, el procedimiento llevado por las autoridades y los particulares para el otorgamiento de licencias para la extracción y exploración de hidrocarburos en su territorio. Como se estableció en el tema anterior, la Ley de Petróleo aplicable en dicho país contempla la base jurídica general para la gestión de recursos en el subsuelo, incluyendo el sistema aplicado para la concesión de las licencias otorgadas a los particulares para llevar a cabo operaciones petroleras. El primer paso de este sistema se establece en Capítulo Tercero de la mencionada legislación, en donde refiere que el Storting, será el órgano encargado de decidir sobre la apertura de nuevas áreas para que se lleven a cabo actividades en el sector de hidrocarburos.

En lo que respecta al caso del país en estudio, las licencias de producción otorgan a los particulares derechos exclusivos de exploración, perforación y producción de petróleo en el área geográfica designada por las autoridades. En esta forma de contratación los licenciarios se convierten en propietarios de una parte del petróleo o gas producido. Estas licencias son otorgadas a través de un sistema de rondas mediante las que el Ministerio de Energía y Petróleo realiza primeramente un anuncio del área respectiva mediante notificación en el Boletín Noruego (*Norsk Lysingsblad*) y en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, de conformidad con lo establecido en el Capítulo 3 de la Ley del Petróleo. La publicación deberá de establecer un término de por lo menos 90 días para la presentación de solicitudes por parte de las empresas interesadas.

El estado noruego divide su sistema de adjudicación de licencias en dos tipos de procedimientos a fin de garantizar un nivel de producción adecuado. Las áreas disponibles para actividad petrolera pueden anunciarse mediante dos sistemas de rondas, los cuales difieren uno del otro en virtud la naturaleza y condiciones para la explotación, por lo que, en base a la evaluación técnica realizada por el Directorado de Petróleo de Noruega en cuanto a la madurez, la necesidad de exploración gradual y la utilización de recursos críticos, es por lo que se determina si las licencias a otorgar serán de las denominas numeradas o se realizarán por medio del sistema de adjudicaciones en áreas predefinidas (APA). La mayor diferencia entre cada uno de los procedimientos de las rondas radica en las etapas previas a su publicación, después de dicha fase existe una amplia similitud.

Dicho lo anterior se procede al análisis del primer tipo de ronda enunciada, esto es, la relativa a las licencias numeradas. Este tipo de procedimiento licitatorio es utilizado por el Directorado de Petróleo cuando se trata de áreas fronterizas, donde existe un conocimiento limitado de la geología, por lo tanto, los desafíos técnicos son mayores comparados a los que se presentan en áreas maduras y no se

tiene la infraestructura adecuada para que los trabajos se den con mayor facilidad. Previo a la publicación en los medios oficiales para las rondas de licencias numeradas, existe un proceso de nominación, a través del cual se les solicita a las compañías petroleras del padrón noruego, ya sean licenciarios activos o compañías precalificadas la nominación de bloques, solicitándoles que justifiquen sus propuestas de conformidad con sus propias evaluaciones geológicas.

Posteriormente, una vez recibidas las propuestas emitidas por las empresas particulares, el Directorado envía las recomendaciones en cuanto a la selección de bloques al Ministerio de Petróleo y Energía para su revisión, análisis y autorización. Completada esta etapa se procede a someter a consulta pública las recomendaciones de los bloques. Esta práctica se implementó a partir de la vigésima ronda de licencias y es de suma relevancia, ya que hace participes la población noruega de un procedimiento clave en la vida económica y política del país. Concentradas dichas etapas, el gobierno procede a tomar la decisión final en cuanto a los bloques que se anunciarán, integrando los requisitos ambientales y pesqueros, así como las demás disposiciones técnicas que apliquen para el caso concreto. Este tipo convocatorias se realizan aproximadamente cada dos años.

Por otro lado, en lo que hace a las licencias de adjudicación en áreas predefinidas, se encuentra que tienen por objeto la explotación de áreas maduras, donde las actividades petroleras han estado presentes por un largo periodo de tiempo y la geología es bien conocida, por lo que, los desafíos técnicos son mínimos y generalmente ya existe una infraestructura desarrollada o al menos planificada. En este caso, no existen las nominaciones por parte de las empresas interesadas, el Directorado envía sus recomendaciones sobre las áreas a licitar de conformidad a las evaluaciones realizadas por los expertos técnicos. De igual forma en este tipo de rondas las propuestas finales, son expuestas al escrutinio público, mediante un proceso de consulta pública y quién toma la decisión final sobre que bloque se anunciarán es el gobierno noruego.

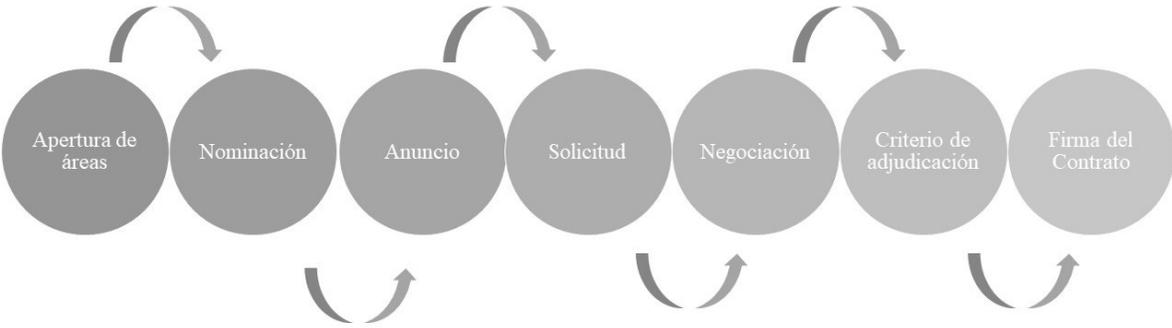
Una vez publicado el proceso, se reciben las solicitudes por parte de las empresas interesadas y se evalúan de conformidad con los criterios ambientales y pesqueros predefinidos, para posteriormente comenzar con las negociaciones con las empresas. Finalizado este periodo el gobierno decide cuales son las licencias que se ofrecerán y el rey otorga las concesiones, denominadas en este tipo de proceso como “premios”. Este sistema es relativamente nuevo, comenzó a partir del año 2003 con el objetivo de garantizar que los recursos explotables en áreas maduras con depósitos pequeños sean trabajados y se recuperen antes de que se cierre la infraestructura existente. En junio del 2020 el Ministerio

Noruego de Energía y Petróleo anunció su ronda anual de licencias APA, la cual comprenderá de bloques en el Mar del Norte, el Mar de Noruega y el Mar de Barents (World Energy Trade, 2020).

Presentadas las especificaciones de cada uno de los tipos de licencia que ofrece el sistema noruego, se procede a establecer las generalidades del proceso para el otorgamiento de un contrato de extracción y exploración de hidrocarburos. Un primer punto para resaltar es que, a diferencia del caso de México u otros países, la información sísmica y el derecho a participar dentro del proceso, son prácticamente gratuitos, ello puesto que la finalidad del mencionado país europeo es seleccionar a los mejores postores, por lo que este requisito discriminatorio queda desplazado de la selección de candidatos aptos para el otorgamiento de una licencia. Una vez adentro cada empresa notificará a la Directorado Noruego de Petróleo el bloque de su interés, a partir de ello, se les darán las indicaciones a los participantes para que proporcionen información respectiva.

De la mano a este proceso los participantes inician, en caso de que así lo deseen, con la conformación de consorcios para aspirar a los bloques disponibles para adjudicación. Hecho lo anterior comienza la etapa negociación en donde se llegan a los acuerdos sobre los porcentajes que el gobierno tiene planeado otorgar a cada empresa, mismos que depende de la propia estrategia de inversión del estado, como a la capacidad técnica y financiera de cada empresa evaluada (Estrada, 2010). La concesión de las licencias se da acorde a los siguientes cuatro criterios: 1) El conocimiento geológico del campo; 2) La innovación tecnológica de la empresa; 3) La capacidad financiera del participante; y 4) La experiencia con la que cuenta en el sector. Las adjudicaciones se otorgan no con base a un criterio discriminatorio, sino que premia a las empresas que puedan dar los mejores resultados (Borten, 2014).

Figura 17.- Etapas del proceso de contratación en el sistema noruego.



*La etapa de nominación solo aplica para el tipo de licencias numeradas

Fuente: Elaboración propia con información de: Estrada. (2010). El caso de StatoilHydro en Noruega. La infraestructura pública en México (Regulación y Financiamiento). Coord. Barquín y Treviño. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie de estudios jurídicos Núm. 156. UNAM. Pág. 258.

Concluido este procedimiento, el Ministerio de Petróleo y Energía de Noruega otorga la licencia a la empresa o consorcio la cual se haya hecho acreedora a este premio, por un periodo inicial de hasta diez años. Las empresas adjudicadas deben suscribir un convenio de cooperación conjunta, así como efectuar un plan de trabajo en donde establezca un acuerdo de cooperación. De igual forma, deben firmar la carta de aceptación de la oferta final realizada por el estado. Si durante la vigencia de su actividad realicen nuevos descubrimientos, la empresa o consorcio podrán solicitar al Ministerio antes invocado una extensión de su licencia para continuar trabajando una vez finalizados los trabajos a los que se habían comprometido inicialmente. Esta prórroga o adendum de la licencia generalmente se otorga hasta por un periodo de 30 años.

Uno de los últimos requisitos a los que se comprometen los licenciatarios, es a presentar un plan de desmantelamiento ante el Ministerio, en un periodo de dos a cinco años previo a la terminación de la vigencia de la licencia otorgada. El plan debe detallar como se dará del cierre de operaciones y el desmantelamiento de las instalaciones, mediante procesos que prevengan un impacto ambiental en la zona. De lo hasta aquí detallado se desprende que, el modelo noruego se caracteriza por atraer las mejores condiciones económicas, técnicas, operacionales y sustentables, basando su actuar en un sistema de cooperación entre particulares y estado e incorporando en diversas etapas la participación de la ciudadanía, quienes toman un rol importante en la toma de decisiones mediante las consultas, así como de no discriminación, que lo ha posicionado en los países líderes del manejo del petróleo.

4.2.4.4. Características destacables del modelo noruego.

Lo hasta ahora analizado ha disgregado los engranes que permiten que el actuar de la política energética noruega tenga el éxito que hasta ahora ha demostrado, haciendo un énfasis en el rubro de la contratación de extracción y exploración de hidrocarburos, el cual como se ha manifestado en múltiples ocasiones es el tema toral de la presente investigación. Ahora bien, dentro de este apartado nos enfocaremos a resaltar cuáles son las acciones que robustecen el mandato de las autoridades del mencionado país de primer mundo en cuanto al tema mencionado. Partiendo de la premisa de que el cúmulo de actuaciones que rodean al citado sector en Noruega es tan basto que resultaría poco práctico mencionar cada una de ellas, por lo que se enfocará, a los elementos que aporten al desarrollo en las áreas de contratación, transparencia y combate a la corrupción.

Un primer punto, es el relativo a los contrapesos existentes en el sistema establecido por el país en alusión. Como se mencionó en hojas anteriores el descubrimiento de yacimientos explotables en la demarcación territorial del caso de estudio se dio hace poco más de medio siglo, por lo que, para ese tiempo las instituciones del país se encontraban debidamente integradas lo cual propició a entablar un sistema de colaboración entre los órganos del poder ejecutivo, denominados Ministerios, para la delineación de la política energética. El diseño ejecutado en el modelo noruego promueve la intervención de diversos entes de la administración pública, vigilados desde el parlamento también conocido como Storting, en donde se da la directriz de la política y se vigila que la actuación del gobierno cumpla con los principios fundamentales contenidos en el pacto político del año 1971.

Asimismo, este sistema mediante el cual se desarticulan las funciones del estado en diversos agentes del gobierno, lo cual aleja a la congregación de la toma de decisiones en un solo órgano, se apoya en la participación de agentes externos de la esfera de la administración pública, esto son las empresas particulares y la ciudadanía. Por un lado, la intervención de las petroleras es de suma relevancia dentro del progreso del sector ya que el Estado las mantiene como un pilar para el sostenimiento de la política en mención, por lo cual las integra en diversas etapas como lo son la nominación de áreas y la entrega de información geológica que ellas recaban, su participación a lo largo de los años ha sido clave para el progreso de la industria. Por otro parte, se tiene que el tercer elemento fundamental en esta dinámica es la participación ciudadana quien es un integrante clave en la toma final de decisiones.

La intervención de la población a través de las consultas públicas debe de ser vista no solo como un elemento que aporta al sistema de contrapesos antes invocado, sino como una herramienta esencial para la transparencia y la participación ciudadana, mediante la cual se integra a los noruegos en la toma de decisiones de uno de los principales temas que aportan al sector económico del mencionado estado. Ello puesto que los involucra en diversas etapas del procedimiento como la apertura de nuevas áreas, el otorgamiento de licencias, la creación de planes de desarrollo, la construcción de infraestructura y el desmantelamiento de plataformas (Borten, 2014). Esta práctica empleada por el gobierno de Noruega crea un verdadero mecanismo de participación e información, el cual otorga a los ciudadanos un papel activo en la toma de decisiones y aumenta la democratización de su política.

El adecuado funcionamiento de este tipo de procesos solo puede ser posible mediante un ejercicio de capacitación y publicitación efectiva a los gobernados. En relación con esto se encuentra que existe una aportación fundamental del Ministerio de Petróleo y Energía y el Directorado de Petróleo a través

del portal electrónico denominado “Petróleos de Noruega” (*Norwegian Petroleum*). En dicha página se puede encontrar información técnica como las licencias otorgadas, las compañías activas en territorio noruego, información geográfica de los campos, así como el estado actual de los procesos en ejecución. De igual manera, el mencionado instrumento digital contiene datos históricos y explicativos respecto al sector de hidrocarburos, con ello no solo se ofrece un cúmulo de datos, sino que aporta a la población nociones generales para el entendimiento de la política energética del país.

Por otro lado, se vislumbra que el accionar por parte del estado noruego en materia de transparencia en el sector de hidrocarburos ha sido ampliamente destacado, de conformidad con los reportes efectuados por el EITI. Como ya se expuso en páginas anteriores, el país en estudio ha formado parte de dicha iniciativa internacional desde hace más de una década, obteniendo en sus evaluaciones los mejores resultados y cumpliendo con cada uno de los lineamientos establecidos en el organismo garante de la transparencia en sector energético. En la última revisión, realizada durante el ejercicio del año 2018, obtuvo niveles de progreso satisfactorio y sobresaliente en cada uno de los apartados a evaluar, destacando en asignación y registro de licencias, datos de exploración, puntualidad de la información y contribución económica (EITI, 2020).

Una de las observaciones de la EITI respecto al citado país consistió en que no se había cumplido a totalidad con el compromiso de la creación de un ordenamiento legal en donde se regulara el registro de los beneficiarios reales. Esta figura jurídica trata sobre la titularidad que mantiene una persona ya sea física o moral para ejercer un poder, obtener un beneficio y/o controlar a una persona jurídica, entidad o asociación, sin que la misma figure directamente en los instrumentos oficiales de su creación o estatus actual. No obstante, de la revisión efectuada al progreso del mencionado objetivo, se encontró que mediante decreto de febrero del año 2019 se publicó la Ley de Registro de Beneficiarios Reales, la cual crea un registro único de beneficiarios, establece las autoridades quienes intervendrán en su ejecución y contempla sanciones por incumplimiento (Storting, 2019).

En conclusión, se tiene que el liderazgo generado por el mencionado país en cuanto a innovación y manejo de recursos dentro del sector de hidrocarburos, es el resultante de una suma de elementos debidamente compuestos tales como instituciones robustas, una visión compartida por las fuerzas políticas respecto al rumbo de la administración energética, un sistema que busca integrar a empresas particulares y ciudadanos como parte de los creadores del proceder político y una sociedad informada que se traduce en un servicio social activo y efectivo mediante el cual se incide en las actuaciones del gobierno. Todo esto aunado a los procedimientos debidamente definidos, la transparencia existente y

el marco normativo aplicable, otorga a Noruega la posición líder en el manejo de recursos naturales y en el rubro de contratación de extracción y exploración de hidrocarburos.

4.3. Comparativa de prácticas ejemplares en países líderes en gestión de hidrocarburos.

Al inicio del presente capítulo se realizó un análisis de tres de los países que, de acuerdo con la ponderación realizada mediante una serie de indicadores, contaban con una calificación sobresaliente en el manejo de sus recursos naturales, en la transparencia de sus datos y en la percepción de nivel de corrupción. De conformidad con lo anterior, se encontró que Noruega, Reino Unido y Canadá resaltaron en dichos rubros. Acto continuo se eligió el caso del primer país mencionado para efectuar un análisis a profundidad desde su contexto histórico, social y económico hasta los aspectos más relevantes en temas de contratación en el sector de hidrocarburos. No obstante, si bien dicho caso fue el elegido para un desarrollo a fondo, de igual forma, resulta relevante crear un apartado de comparación entre estas naciones líderes, para poder contrastar las prácticas y políticas empleadas.

Lo anterior resulta de utilidad ya que nos proporcionará un espectro más amplio respecto a cómo se administran los recursos y cuáles son los puntos que pudiéramos adoptar para el caso mexicano que ayuden o aporten a maximizar el grado de gestión en la contratación, en materia de transparencia y por supuesto en el combate a la corrupción. Para ello, se plantearán mediante un cúmulo de puntos susceptibles de comparación tales como etapas en el proceso de contratación, tipo de rondas, tipo de licencias, medios de participación ciudadana, contenido del portal de transparencia en el rubro, medidas de combate a la corrupción y cuál es el estado que guardan con respecto a las evaluaciones del EITI. Por lo que, a fin de una comprensión y la oportunidad de comparar cada uno de estos aspectos, la información respectiva se concentra en la Tabla 4, que a continuación se plasma:

Tabla 4.- Comparativa de prácticas internacionales entre Noruega, Reino Unido y Canadá.

	NORUEGA	REINO UNIDO	CANADÁ
ETAPAS DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> - Apertura de áreas. - Nominación. - Anuncio. - Solicitud. - Negociación. - Criterio de adjudicación. - Firma del contrato. 	<ul style="list-style-type: none"> - Enviar una petición a través del Depósito de Solicitudes de Licencia (LARRY). - Evaluación de propuestas. - Adjudicación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Las autorizaciones para actividades de exploración y producción son solicitadas a la autoridad provincial.

CRITERIOS DE AJUDICACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> - Conocimiento geológico. - Innovación tecnológica. - Capacidad Financiera - Experiencia en el rubro. 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidad técnica. - Gobierno Corporativo. - Viabilidad y Capacidad Financiera. - Consideraciones fiscales. - Criterio de residencia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se califican programas de seguridad, ejecución de obra y protección ambiental.
TIPO DE RONDAS DE LICITACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> - Rondas numeradas (áreas fronterizas de conocimiento limitado). - Rondas APA. (áreas maduras). 	<ul style="list-style-type: none"> - Rondas de licencias en altamar. - Rondas de Licencias en Tierra. 	<ul style="list-style-type: none"> - Subastas públicas en tierras pertenecientes a la corona.
TIPO DE LICENCIAS	<ul style="list-style-type: none"> - Concesión: la empresa adjudicada se convierte en la dueña del área geográfica por el tiempo establecido en el contrato o los trabajos definidos en el mismo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Licencia de Producción (otorga derechos de exploración y producción, ejecutándose en tres periodos específicos). - Licencia innovadora offshore (los términos de establecidos en la licencia pueden variar, acotándolos). - Licencia de producción en tierra. - Licencias de exploración (otorga derechos para explorar, pero no para producir). 	<ul style="list-style-type: none"> - Se maneja como un sistema de arrendamiento en tierras de particulares. - Licencia en tierras pertenecientes a la corona.
MEDIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	<ul style="list-style-type: none"> - Consultas ciudadanas en diversas etapas del proceso de contratación, para la ejecución de planes y conclusión de trabajos. 		
	<ul style="list-style-type: none"> - Portal electrónico https://norkpetroleum.no 	<ul style="list-style-type: none"> - Portal electrónico de la Autoridad de Petróleo y 	<ul style="list-style-type: none"> - Dentro del portal del Regulador de Energía

<p>PORTAL DE TRANSPARENCIA EN SECTOR DE HIDROCARBUROS</p>	<p>a través del cual se contiene información técnica e informativa en cuanto a las áreas geográficas ocupadas, empresas activas y demás datos relevantes.</p>	<p>gas, contiene alguna información en cuanto a los tipos de procesos, el histórico de licencias, información geográfica y de los ganadores de las rondas.</p>	<p>de Alberta, se encuentra parte de la información de las actividades y procesos en la materia. Al tener cada provincia el control sobre los recursos dificulta la revisión de la información.</p>
<p>ELEMENTOS EXPLICATIVOS DE INFORMACIÓN TÉCNICA Y PROCEDIMIENTOS</p>	<p>-Dentro del portal electrónico existen diversas viñetas informativas en temas de historia, procedimientos, definiciones, etc. -Existe una publicación anual “Norwegian Contienetal Shelf” cuyo propósito es informar y actualizar a la población sobre la actividad.</p>	<p>-Dentro del portal de la Autoridad de Petróleo y gas se contiene información en cuanto al propósito de la institución y toca algunos elementos conceptuales sin profundizar en ninguno de ellos.</p>	
<p>MEDIDAS DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN</p>	<p>-Transparencia de la información. -Ley de Registro de beneficiarios reales.</p>	<p>-Transparencia en recursos financieros que recibe el estado. -Registro Central de Información de Beneficiarios Reales.</p>	<p>-Ley de Medidas de Transparencia en el sector extractivo, la cual se vincula su Código Penal y la Ley de Corrupción de Funcionarios Públicos Extranjeros.</p>
<p>EVALUACIONES DE LA EITI</p>	<p>-Noruega forma parte de la Iniciativa desde el 2009 y en la última evaluación realizada para el ejercicio del 2018 obtuvo calificaciones</p>	<p>-Reino Unido forma parte de la Iniciativa desde el año 2014 y en la última evaluación realizada para el ejercicio del 2018 obtuvo calificaciones</p>	<p>-Canadá no es un país implementador de la EITI, no obstante, está representado en el Consejo de dicha organización y es el actual presidente del</p>

	satisfactorias y sobresalientes.	con progreso significativo, satisfactorio y logró conseguir dos casillas con un progreso sobresaliente.	Comité de Validación.
--	----------------------------------	---	-----------------------

Fuente: Elaboración propia con información de:

Alberta Energy Regulator. Disponible en <https://www.aer.ca/>

EITI. 2020. Canada. Disponible en: <https://eiti.org/supporter/canada>

EITI. 2020. Norway. Disponible en: <https://eiti.org/norway>

EITI. 2020. United Kingdom. Disponible en: <https://eiti.org/united-kingdom>

Government of Canada. Justice Law Website, Extractive Sector Transparency Measures Act (S.C. 2014, c. 39, s. 376).

Disponible en: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-22.7/page-1.html#docCont>

Manning and Tumura O'Connor. (2019). Oil and gas regulation in Canada overview. Thomson Reuters. Disponible en:

[https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/3-633-1728?lrTS=20180418000157710&transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&bhcp=1#co_anchor_a124256](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/3-633-1728?lrTS=20180418000157710&transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhcp=1#co_anchor_a124256)

Oil & Gas Authority. 2020. "Licensing Regime", "Licensing Rounds", "Types of Licences", "Licensing System".

Disponible en: <https://www.ogauthority.co.uk/>.

De lo antes analizado se tiene que, las etapas del procedimiento contienen una variación considerable, se dice esto ya que por un lado Noruega apela a la intervención y consideraciones de las empresas privadas participantes, tomando en cuenta su grado de experiencia y negociando las propuestas presentadas, mientras que Reino Unido utiliza un sistema mucho más estructurado mediante el cual los solicitantes deben integrar toda la información respectiva mediante una plataforma digital, para posteriormente proceder al análisis de la evaluación de las propuestas. Si bien se desprende de la tabla comparativa que existen criterios definidos para la adjudicación en cada uno de los casos, se advierte que el segundo país mencionado es el que mantiene un rigorismo mayor en sus procesos, debido a la estructuración de sus etapas y medios para llevarlas a cabo.

Por su parte, en lo que respecta a los tipos de rondas de licitación se encuentra que uno de los sistemas más destacable es el implementado por Noruega, ya que convoca a este tipo de procedimientos acorde a la naturaleza de ejecución de los campos sujetos a adjudicación, lo que permite tener una mayor sinergia en el sector, posicionando rondas en periodos cortos de tiempo (aproximadamente cada año para las rondas APA y cada dos años para las numeradas). En el apartado de tipos de licencias, se contiene que quien tiene una mayor precisión en cuanto al tipo de licencia que otorga es Reino Unido, clasificando sus posibles adjudicaciones por propósito acorde a las necesidades e intenciones que las empresas participantes en el proceso así lo requieran.

Respecto a los medios de participación ciudadana se destaca de nueva cuenta la gestión del estado noruego, ya que como se plasmó en hojas anteriores, promueve e incentiva el involucramiento de la sociedad con los procesos activos mediante consultas públicas. De igual manera se advierte que el mencionado país y Reino Unido otorgan una carga de información técnica y operativa robusta a través de los portales oficiales en materia de hidrocarburos, mientras que en Canadá se encuentra alguna información en el portal de la provincia de Alberta. En lo atinente al grado de información en cuanto a los procesos llevados por las autoridades en materia de extracción y exploración de hidrocarburos, el portal con más información y detalle es Petróleo de Noruega, aunado a la existencia de una publicación anual informativa del sector para la población general.

En cuanto a las medidas de combate a la corrupción identificadas resalta la legislación por parte de Canadá denominada Ley de Medidas de Transparencia en el sector extractivo. Mediante dicho ordenamiento el Estado se compromete con el cumplimiento de los acuerdos internacionales suscritos a fin de aumentar la transparencia y disuadir la corrupción en el sector extractivo, a través de la divulgación de transacciones entre Estado y particulares y establece sanciones administrativas a la su legislación penal y al ordenamiento que combate la corrupción de los funcionarios públicos. Por su parte, se tiene que tanto Noruega como Reino Unido, poseen además de una estructura de transparencia de datos robusta, una legislación específica para el registro de beneficiarios reales de las empresas, cuyo fin último es conocer quién controla a las empresas y evitar actos de colusión.

Para finalizar en cuanto a las evaluaciones realizadas por la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas, se encontró que, a la conclusión del primer semestre del 2020 los últimos informes realizados tanto por Noruega como por Reino Unido fueron satisfactorios, obteniendo en ambos países acorde a los indicadores revisados por el organismo, un progreso satisfactorio de la implementación de sus medidas. Por su lado, en lo que respecta al país al norte del continente americano, si bien no se encuentra dentro de los países integrados a la EITI, es un elemento activo en la búsqueda de una mayor transparencia en el sector, apoyando mediante intervenciones en la gestión del organismo e implementando políticas que busquen los mejores resultados en el rubro.

En conclusión, la revisión realizada en este apartado y en general a lo largo del presente capítulo, nos otorga una visión general del actuar de los estados líderes en el manejo de recursos energéticos, a partir de lo cual se identificaron las acciones concretas en materia de contratación, transparencia y combate a la corrupción. Mismas que difieren dependiendo del contexto e historia de cada país, mientras que alguno agrega un mayor énfasis a la transparencia y participación ciudadana, otro tiene

una mayor aportación en cuanto a combate a la corrupción o respecto al diseño de sus procedimientos. Todos estos aspectos, aportan a la revisión de la política pública de contratación en el sector de hidrocarburos en México, los cuales deberán ser analizados bajo el contexto político actual y la factibilidad de aplicación en el sistema que rige a México.

CAPÍTULO V

TRANSPARENCIA EN LICITACIONES DE EXTRACCIÓN Y EXPLORACIÓN DE HIDROCARBUROS. ABORDAJE EMPÍRICO.

En este último capítulo se integran todos los elementos hasta ahora expuestos para realizar el estudio en cuanto a la transparencia de las licitaciones de extracción y exploración de hidrocarburos. Primeramente, se hace un recorrido por los puntos que dieron pie a realizar la presente investigación, así como una breve puntualización de los temas tratados a lo largo de este documento y la necesidad por realizar este análisis. Para después proceder a plasmar cada uno de los hallazgos encontrados en cuanto al cúmulo de temas tratados, es decir, la información acumulada respecto a cada sector que aporta a la investigación. Este apartado es de suma relevancia toda vez que es donde se plasman cada uno de los elementos que servirá para el análisis final.

Posteriormente, se realiza un estudio de qué prácticas internacionales pueden ser replicadas o adecuadas al sistema actual de contratación a fin de establecer herramientas de transparencia. Derivado de esto se establecen las condiciones en la que le pueden permitir a México maximizar sus procesos de transparencia a la luz de las referencias de Noruega, Reino y Canadá. Concentrada esta información, se procede a estudiar cada uno de los rubros identificados y el alcance que podrían tener en la política energética del país. Para ello, se realiza un análisis de sensibilidad y se describe acorde a esto, cuáles serían las herramientas más propicias para implementarse, así como una serie de actividades que podría ayudar establecerlas.

Por último, acorde a toda la información arrojada a lo largo de la presente investigación, se realizan los comentarios finales en donde se plasma la conclusión y se define si las hipótesis planteadas al inicio se cumplieron. De igual manera, se establece cómo las acciones de política pública recomendadas pueden encajar en la actual administración y si se cree factible que estas mismas puedan consumarse.

5.1. Un recorrido por la investigación.

La inquietud por realizar el análisis del proceso de contratación de extracción y exploración de hidrocarburos tuvo una construcción quizás un tanto diferente a lo regular en un proyecto de investigación, ya que nació a partir de un planteamiento positivo. La reforma energética, una de las modificaciones a la constitución posiblemente más controvertidas de la última década, se anunció y

se publicitó como uno de los proyectos emblemáticos de la administración del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), prospectando un crecimiento económico, la modernización de la industria, y una mayor transparencia en sus actuaciones. Si bien, estos beneficios resultaban relevantes para el progreso del país, el apartado que más llamó mi atención fue el relativo a transparentar la actuación de la autoridad, ya que no era un rubro al cual generalmente se vinculara con dicha palabra.

En efecto, la apertura a la participación de particulares en el sector de hidrocarburos derivada de esta denominada reforma estructural trajo consigo una serie de cambios en la regulación aplicable, los cuerpos institucionales y en los procedimientos llevados a fin de cumplir con los mandatos establecidos en la constitución política de México. Involucrando en cada una de estas aristas elementos atinentes a transparentar la información. No obstante, como en toda política pública de reciente creación, durante su fase de implementación se pueden encontrar errores, fallas o inconsistencias, que pudieran impedir que se cumpla con su objetivo. Asumir que una política o legislación que tiene poco tiempo de ver la luz se encuentra perfectamente delineada y no contiene vicio alguno, es un escenario poco probable por no decir imposible.

Aunado a lo anterior, el manejo de los recursos naturales es un sector que requiere de especial atención, ya que las transacciones que se manejan suelen ser de gran cuantía y de especificaciones técnicas poco (o nada) conocidas por la sociedad. Asimismo, la oferta de este tipo de servicios recae en un grupo reducido de empresas, propiciando escenarios donde se pueden generar actos tendientes a beneficiar intereses particulares. Bajo estas condiciones y ante el constante discurso del gobierno en cuanto a la creación de un marco político energético libre de opacidad, el cual no daba cabida a actuaciones contrarias al interés general. Fue lo que originó la pregunta en cuanto a, si existen elementos relativos a la transparencia en el nuevo sistema de licitaciones de extracción y exploración de hidrocarburos, que pudieran propiciar actos de corrupción entre los particulares y las autoridades.

La necesidad de indagar sobre el tema respectivo surge a partir del contexto que vive el país en donde la percepción de los niveles de corrupción es sumamente alta, aunado a los casos y reportes de malversación de recursos públicos, en donde inclusive se ha visto inmiscuido parte del gabinete y personas cercanas al titular del ejecutivo que implementó la mencionada reforma. Tal es el caso más reciente (en el segundo trimestre de 2020), del ex titular de Pemex Emilio Lozoya, quién en fechas recientes fue extraditado de España, y actualmente enfrenta un proceso legal en su contra por operaciones con recursos de procedencia ilícita. Aunado a que a raíz de este caso ha realizado manifestaciones públicas en donde señala que la aprobación de la reforma energética se dio en medio

de sobornos, si bien dichas declaraciones no han sido probadas, las mismas impactan directamente en la noción de la población respecto a la reforma.

En ese sentido, se procedió al análisis de los elementos que se consideraron necesarios para identificar primeramente cuáles son las deficiencias en materia transparencia del nuevo procedimiento de contratación que pudieran propiciar la conformación de actos de corrupción, para después analizar las mejores prácticas internacionales en dicho rubro y con ellos estar en posibilidades de plantear la factibilidad de que dichas medidas pudieran ser replicadas en el sistema mexicano como una herramienta aliada para evitar y combatir de la corrupción desde un ejercicio activo de participación ciudadana. Abordar dicha perspectiva requiere de un cúmulo de conocimiento que permitan entender no solo la problemática planteada, sino lo que conllevan la presencia de estas figuras en los procedimientos, su estado actual y el contexto histórico en el país que rodea a la política estudiada.

En tal virtud, se analizaron los alcances de los conceptos de transparencia y corrupción desde los diversos ángulos que su apreciación lo permite, así como la normativa donde se contiene en el estado mexicano y como es apreciado cada uno de los rubros mencionados por los ciudadanos. Una vez establecido esto se procedió a la revisión histórica en el tema de hidrocarburos en la nación hasta llegar a la reforma que generó todo este giro en la política energética del país. Seguido de esto, se adentró al sistema de contratación en donde se tuvo como propósito identificar las medidas en materia de transparencia que pueden ser un aliado o inhiben a la misma y pudieran generar actos con opacidad. Por último, el análisis se centró en el estudio de los países con mayor reconocimiento en el manejo de recursos, para distinguir y contrastar, qué prácticas podrían favorecer al sistema de México.

5.2 Aprendizaje de los puntos analizados.

Una vez efectuado el recorrido por los planteamientos que dieron origen a la presente investigación, es momento de plasmar cuáles fueron los hallazgos o puntos identificados que aportaron información a lo largo de este proyecto. El propósito de este apartado es justamente evocar cada uno de los descubrimientos esbozados e ir definiendo su trascendencia en la presente tesis. Para que una vez detallados, se realice la interconexión en este universo de información y podamos concretar una apreciación en cuanto al tema de transparencia en el proceso de licitaciones de extracción y exploración de hidrocarburos y los riesgos que dichas medidas pudieran tener en la conformación de actos de corrupción, así como exponer estos datos a la luz de las prácticas internacionales para crear herramientas de prevención y combate.

Ahora bien, la transparencia que conforma la base de la presente investigación guarda una relación muy estrecha con la corrupción. No obstante, para poder hablar de la segunda, debemos adentrarnos en las implicaciones y alcances que revisten a la primera figura enunciada. En tales condiciones tenemos que la transparencia es un atributo que como su propia naturaleza lo dice, permite la plena observación e identificación de una objeto, órgano o acto. En lo que compete al sector gubernamental se entiende que, al contar con dicha característica su actuación se encuentra disponible para la revisión y vigilancia de los ciudadanos. Derivado de esta acción, se desprende un elemento esencial para el propósito y existencia de la mencionada figura, esto es, la participación ciudadana, a través de la que se incluye a la sociedad como un órgano revisor de las actuaciones de la autoridad.

En México este derecho resguardado por el artículo 6° de la constitución, ha tenido crecimiento durante los últimos años, evolucionando y convirtiéndose en un elemento indispensable para el actuar público, el cual se encuentra revestido en diversos cuerpos legales. No obstante, el ejercicio activo de la sociedad en cuanto esta prerrogativa aún no se ha logrado manifestar de una forma óptima a fin de incidir de una manera profunda en la toma de decisiones. Esto toda vez que la intervención por parte de la sociedad se centra un grupo pequeño de personas. Aunado a ello, las autoridades obligadas a transparentar sus actuaciones se limitan a cumplir con el dispositivo legal, sin embargo, no otorgan canales efectivos de verificación mediante los que se informe de una forma adecuada. La transparencia deber ir más allá del cumplimiento de un requisito y convertirse un instrumento de la democratización.

De igual manera, la figura de la transparencia juega un papel esencial en el combate a la corrupción toda vez que no se limita a revisar las actuaciones de las autoridades, sino que sirve como un elemento de persuasión mediante el que al tener a la vista de la ciudadanía las acciones tomadas por la administración pública, las autoridades evitan cometer actos ilícitos ya que la identificación en su indebido proceder queda exhibida para su revisión. Si bien la ausencia de la transparencia en un acto administrativo no es un sinónimo de corrupción, sí crea un escenario donde la consumación del supuesto ilícito sea más factible. Paralelo a ello, la corrupción se genera con mayor facilidad en gobiernos que carecen de un sentido de democratización y donde la impunidad es una constante, por lo que, los servidores públicos no tienen miedo de que su actuación será perseguida o condenada.

Corolario a ello encontramos que la corrupción puede ser entendida de muchas formas y se puede presentar en diversas modalidades. Para comprender una noción más general de lo que es corrupción se puede sintetizar como una acción contraria a derecho en detrimento del interés público, ejercida a

fin de obtener un beneficio particular y la cual generalmente se realiza en un ambiente de impunidad. Una de las modalidades que presenta este indebido ejercicio de la función pública es la corrupción política, dicha interacción se da en las esferas más altas del gobierno en donde a través de la implementación de políticas, cuerpos normativos poco robustos, acciones de discrecionalidad o acuerdos suscritos entre Estado y particulares, se maquilan los lineamientos que servirán para el aprovechamiento particular de recursos públicos.

A pesar de que, en el caso mexicano durante los últimos años se han implementado una serie de acciones tendientes a regular la conducta estudiada, inclusive siendo parte de las reformas estructurales la creación de un marco normativo tendiente a la mitigación de la mencionada figura, las nociones de la población en cuanto a la corrupción se encuentran sumamente altas. Información proporcionada por los índices de Transparencia Internacional o el Latinobarómetro, exponen a México con una calificación nada aceptable y demuestran que la sociedad considera a dicha condición como la segunda más problemática del país. De igual manera, estimaciones realizadas por la INEGI en cuanto al costo que representa la presencia de esta figura en el sistema, considera montos similares al presupuesto anual de programas o servicios indispensables tales como el IMSS.

Por otra parte, el contexto histórico de México ha tenido una experiencia cercana con el aprovechamiento del petróleo desde la época de su formación como estado independiente. No obstante, esta condición no se ha visto reflejada como un signo de prosperidad constante en el sector de hidrocarburos. Ello debido al cambio en la política practicada en de cada una de las administraciones del ejecutivo, las cuales sin bien soportan su actuación conforme a lo dispuesto en la constitución, durante su ejecución se han inclinado por una visión que más se acerque a sus ideales, prospectivas o intereses. Si bien uno de los puntos medulares en la historia de este rubro fue la expropiación petrolera, en las últimas décadas se vinieron ejerciendo prácticas tendientes a la apertura del mercado, sin contemplar en ningún momento la variable de transparencia para su funcionamiento.

Dicha tendencia neoliberal fue concretada a través de la reforma energética, mediante esta restructuración al cuerpo de la constitución, se reiteró que los recursos contenidos en el subsuelo propiedad de la nación eran inalienables e imprescriptibles, sin embargo, otorgó la posibilidad del otorgamiento de licencias a través de los particulares nacionales o internacionales podían aplicar. Todos estos cambios se dieron a raíz de un acuerdo político entre las fuerzas dominantes durante dicha época, al que denominaron “Pacto por México”. Durante la transición de dicho consenso se reformaron tres artículos constitucionales, que dieron pie a la creación y modificación de más de una

veintena de cuerpos legales. Asimismo, modificó la estructura institucional del sector energético y creó nuevos procesos que se alineaban a esta nueva política pública.

Con estas modificaciones se creó un nuevo instrumento mediante el cual las empresas interesadas en obtener una licencia para la extracción y exploración tendrían que sujetarse, las denominadas rondas de licitación se convirtieron en un elemento clave para el desarrollo de la reforma. Dicho proceso manejado por la CNH contempla diversas fases que involucran la participación de la nueva estructura de los órganos del sector energético. En su etapa preparatoria, previo a la emisión de las bases se concentran autoridades como la SENER, SHCP, SEMARNAT, SE, COFECE y la propia CNH, mediante dicha fase se definen las áreas a concursar de conformidad con el plan quinquenal, se establecen las condiciones económicas y técnicas, se elige el modelo contractual al cual se sujetará la licencia y se realiza la redacción y concentración de todos estos puntos en el documento a publicar.

Posteriormente a ello se realiza la publicación en el Diario Oficial de la Federación y se expone a la vista de todos los ciudadanos la primera versión de las bases, para continuar de conformidad con el calendario ahí expuesto con los eventos de aclaraciones, acceso al cuarto de datos, etapa de precalificación de participantes, presentación y apertura de propuestas, fallo definitivo y la firma del contrato entre el particular y el estado. Este procedimiento regulado por la Ley de Hidrocarburos, ordenamiento que vio la luz a partir de la reforma energética, contiene una serie de acciones tendientes a transparentar la actuación de los involucrados que van desde lineamientos para la reunión de empresas privadas con la CNH, un sistema de contrapesos entre autoridades y órganos participantes, hasta la publicación de documentos mediante el portal electrónico y transmisión en vivo de eventos.

Ahora bien, en contraste con las anteriores prácticas empleadas por el gobierno, previo a la implementación de la reforma, para la prestación de servicios relacionados con la extracción y exploración de hidrocarburos, se advierte que se dio un avance ya que se otorgan mayores medidas a fin de transparentar la actuación de las autoridades en el mencionado rubro. No obstante, del análisis preciso de cada una de las etapas se identifica que relacionado con el rubro de transparencia existen algunos puntos que pudieran debilitar o poner en riesgo de que se generen actos de corrupción. Tal es el caso de la presentación de información en el portal electrónico de Rondas México, donde si bien se tiene un cúmulo de documentos y datos en cuanto al proceso de licitación, los mismos carecen de un mecanismo que busque la comprensión del procedimiento y el análisis de los datos ahí expuestos.

De igual manera, dentro de las actuaciones entabladas en virtud de los procedimientos de licitación se advierte de la presencia de manifestaciones de discrecionalidad por parte de las autoridades en cuanto a la emisión de criterios finales de etapas de suma relevancia como lo son la selección del modelo contractual de cada concurso y la determinación de cumplimiento en la etapa de precalificación de empresas. Dichas cuestiones impactan en la transparencia del procedimiento puesto que la población no tiene a la vista las consideraciones y fundamentos que sirvieron de sustento para llegar tal determinación. Por lo que, la ausencia de un documento justificado bajo las facultades discrecionales que poseen las autoridades vulnera aspectos trascendentes como el modelo de contraprestación al que se sujetará el contrato o la viabilidad de las empresas que operaran en el país.

Por su parte, se tiene que la transparencia en el sector de hidrocarburos en México es un tema reciente en nuestra realidad, puesto que, si bien se han efectuado acciones tendientes a subsanar esta deficiencia que durante décadas tuvo el rubro energético, la aplicabilidad y efectividad en las mismas es un tema pendiente de evaluación. Máxime a ello hasta el momento no ha publicado una revisión en cuanto el cumplimiento de los lineamientos de la EITI, por lo que habrá que esperar la calificación que otorgue este organismo internacional al cual el país se integró formalmente apenas unos años atrás. Bajo tales consideraciones, fue por lo que se optó por hacer una revisión de los países que contarán con las mejores prácticas en el sector de explotación de sus recursos naturales, para poder distinguir cuales han sido las acciones que les ha permitido llegar a dicho nivel en sus políticas.

En ese sentido, de los índices internacionales analizados en materia de manejo de recursos naturales, transparencia y percepción de la corrupción se llegó a la estimación de que los países con una calidad en sus prácticas son Noruega, Reino Unido y Canadá. En vista de ello y a fin de obtener una revisión más pormenorizada de un caso de estudio específico se procedió al análisis del estado de Noruega. De los datos recabados se apreció que este país cuenta con un sistema contratación que da voz a las empresas particulares en sus procesos y de igual forma incentiva la participación ciudadana mediante consultas. Dichas peculiaridades aunado al sistema de contrapesos contenido en sus órganos de gobierno, así como la información dada a la ciudadanía de sus procesos mediante plataformas de fácil acceso y su impecable gestión por más de 50 años en este rubro lo ha hecho acreedor a esta reputación.

Ahora bien, de la información hasta aquí expuesta se advierte que el actual sistema de licitaciones en materia de hidrocarburos en México concentra elementos de inacción en la transmisión adecuada de información, así como de criterios de discrecionalidad, que originan un conflicto en la transparencia de este procedimiento. Esto puesto que, por un lado, hay una ausencia de datos apropiados dentro del

portal electrónico de Rondas México, para la comprensión de los procesos ahí contenidos, inhabilitando de una revisión efectiva a gran parte de la población. En virtud de que los elementos ahí expuestos se limitan a otorgar la información de resultados, sin exponer como se llegó a los mismos, ni definir adecuadamente sus etapas. Lo anterior, limita los alcances de la transparencia al no dotar de los insumos necesarios para su verificación, alejando la participación de los ciudadanos.

Por su parte, las acciones de discrecionalidad cometidas por las autoridades con capacidad jurídica en el rubro energético de igual forman dañan el sentido de transparencia al no establecer en un instrumento legal adecuado las razones decisorias que los llevaron a tomar tal determinación. Como se expuso anteriormente esto no solo agrava las fibras de la transparencia, sino que genera un ambiente partidario a la secrecía que pudiera propiciar actos de corrupción. Por lo que, atendiendo al propósito de la investigación se toma en cuenta la comparativa internacional a fin de establecer recomendaciones para que se otorgue un actuar más transparente y estas mismas puedan convertirse en herramientas de prevención y combate a la corrupción.

De los elementos más sobresalientes del sistema noruego es la invitación a la población a formar parte de las decisiones de su política, dicha colaboración se realiza en gran parte a través de consultas, las cuales no solo hacen parte al ciudadano de su gestión, sino que le dan un sentido de pertenencia democrática y de que su voz es tomada en cuenta. Lo anterior no podría ser posible si el ciudadano no estuviera informado, por lo que, dota de herramientas informativas a los mismos a través de su portal electrónico oficial y mediante un boletín oficial anual. La conformación de sus contrapesos y la prospectiva de sus políticas son otros elementos que aportan a su gestión. Ahora bien, en contraste con la gestión de México, se advierte que muchos elementos se encuentran ausentes, no obstante, la aplicación o integración de estos podría ayudar a subsanar las faltas o ausencias detectadas.

5.3 Condiciones que le pueden permitir a México maximizar sus procesos de transparencia en licitaciones.

La idea de un sistema o estado perfecto resulta un tanto utópica, si algo nos distingue como raza humana son las imperfecciones que tenemos como sociedad, estas fallas o faltas generadas en consecuencia de la propia interacción social, son tratadas por el Estado mediante la implementación de políticas públicas, las cuales buscan dar una solución a la problemática identificada. Ahora bien, en México se han establecido una serie de medidas derivadas de la reforma energética a fin solucionar la carencia de transparencia dentro del sector, lo cual, si bien tuvo aportes para este rubro, también se

pudieron advertir ausencias o lagunas que podrían debilitar esta acción. Por lo que, en aras de robustecerlas se plantean los siguientes escenarios en donde las prácticas internacionales identificadas podrían generar mejores condiciones de transparencia al sistema de contratación.

Uno de los primeros puntos y quizá de los más relevantes a tratar respecto al estado de la transparencia en el sector energético y en específico del sistema de licitaciones de extracción y exploración, es el grado de información, conocimiento y educación que tiene la población mexicana respecto a estos temas de interés público. Si bien al momento de la implementación de la reforma energética se dio una fuerte carga de publicidad en cuanto a los beneficios que ella conllevaría para el país (Proceso, 2016), esto tuvo más tintes políticos para la aprobación de esta medida, que de información concreta y comprensible de los nuevos procesos. Los “esfuerzos” por presentar a la ciudadanía información clara y entendible han quedado inconclusos, ya que, si bien existe la plataforma de Rondas México, esta carece de información clave para la comprensión de los datos ahí presentados.

Por lo que, acorde con la información detallada no se presentan herramientas suficientes para que el ciudadano común interesado en revisar la actuación de la autoridad, pueda realizarlo satisfactoriamente, ya que solo se establecen datos y documentos sin acompañamiento de su alcance, efecto o propósito. Ahora bien, en contraste con las prácticas internacionales revisadas, se advierte que, en el caso de Reino Unido y Noruega se otorgan instrumentos de información en cuanto a historia, procesos, tipos de licencia que se ofrecen y demás datos enfocados a una comprensión de lo que representa la actividad y las formas de contratación en el sector energético de dichos países. El caso de Noruega resalta, debido a que sus procesos contemplan la participación de la ciudadanía, por lo que, tener un pueblo informado es una de las bases para la ejecución de su política energética.

Llevar esta práctica de instrumentar de información a los ciudadanos para que tengan un conocimiento adecuado de las acciones de política pública, debe ser una necesidad debido a las implicaciones que ello puede representar en la transparencia de las actuaciones y la participación ciudadana. Integrar al portal oficial de rondas de licitación, materiales y contenido enfocado en la comprensión de los procesos de contratación en el rubro de extracción y exploración de hidrocarburos, conllevaría un compromiso más allá del estipulado en la norma, pero otorgaría la posibilidad a los ciudadanos de una revisión efectiva. Mediante la cual se eliminaría la barrera existente, ayudando a la detección de actuaciones irregulares y ejerciendo una acción democrática completa, al hacer verdaderos participantes a los ciudadanos en la gestión de recursos de México.

Por su parte, la presencia de criterios de discrecionalidad en las resoluciones de las autoridades podría verse significativamente reducida conforme se le otorgue una mayor participación a la ciudadanía en la revisión de los procesos de contratación. Ello toda vez al llevar una continuidad de las etapas del procedimiento y contar los elementos suficientes para la apreciación de los criterios de las resoluciones respectivas, las autoridades podrían estar ante un campo menor de maniobra en la toma de decisiones, obligándolas a establecer los fundamentos y razones decisorias para llegar a tal determinación. Si bien, tal aspecto se complementaría de con un sistema de consultas públicas, en donde se incluya como un factor de criterio la opinión de la ciudadanía, dicho involucramiento resultaría poco factible para el caso mexicano debido a la actual falta de conocimiento del tema.

Por lo que, si bien la medida antes invocada podría ejecutarse en un futuro en donde se den las herramientas suficientes para dotar de conocimiento e información a los ciudadanos, existen otras alternativas de involucramiento que resultarían aplicables al corto o medio plazo. Tal como la creación de un órgano multidisciplinario enteramente ciudadano, cuyo objetivo principal sea la revisión de la actuación de las autoridades involucradas en el proceso de contratación. Ello sin que contraponerse con las funciones del Órgano de gobierno de la CNH. Toda vez que la naturaleza de este grupo sería llevar un registro de las decisiones y observar la congruencia de estas e informar a la población mediante un lenguaje claro las observaciones, aspectos destacables y el estado actual que guardan los procesos. Con ello se reducirían los casos de discrecionalidad y se informaría desde una óptica diferente a la población.

Otra manera de combatir los espacios de discrecionalidad a los que se pueden sujetar las autoridades, específicamente en cuanto a la etapa de precalificación de los participantes dentro de una licitación, es la de poner en marcha un programa de registro de beneficiarios reales como a los que se han sujetado Noruega y Reino Unido. Esto ampliaría el conocimiento respecto a las empresas particulares interesadas en los procesos y otorgaría una herramienta de revisión a la ciudadanía en cuanto este tipo de información, ya que actualmente el cúmulo de datos financieros queda en completo resguardo de la UIF, por lo que, los resultados en cuanto a dicho tema se limitan a una declaración positiva o negativa de cumplimiento. En tal virtud, conocer al menos quiénes son las últimas personas que controlan la empresa, sería de gran ayuda para identificar posibles actos de corrupción en las contrataciones.

Por su parte, un aliado en este tema de precalificación sería el conocer el grado de cumplimiento en cuanto a los criterios ambientales, legales y la trayectoria de la empresa. Toda vez que de igual manera

estos registros quedan en completo resguardo de la autoridad, sin que se otorgue un desglose de documentos o información concentrada en las etapas, que especifique o aclare por qué sí se está cumpliendo con los puntos establecidos en las bases. De igual forma, este registro de información de las empresas que pretenden trabajar o que ya se encuentran en labores en el manejo de recursos naturales en el país, complementaría al registro de beneficiarios reales para poder identificar el historial que ha tenido dicha empresa en cuanto al cuidado del medio ambiente y su relación con otros países u trabajos anteriores dentro del rubro y alertarnos sobre posibles conductas futuras en el ejercicio de sus labores.

De lo previamente expuesto se advierte que las deficiencias en materia de transparencia en contratación de hidrocarburos identificadas en el sistema mexicano, tiene una alternativa de solución a través de las prácticas internacionales revisadas en el capítulo cuarto de esta investigación. Si bien, el replicar estas medidas de una manera idéntica resultaría imposible en la mayoría de los casos, en virtud del contexto histórico, social y político existente en el país, sí se podrían establecer medidas atinentes a desarrollar políticas públicas que integren los aspectos más relevantes encontrados y se busque adherirlos a los lineamientos de la política energética actual, en aras de tener un sistema más transparente que otorgue herramientas efectivas a los ciudadanos para la vigilancia de las actuaciones de la autoridad y sirva a su vez como medidas de prevención a la corrupción.

5.4 Recomendación para la decisión de políticas públicas o programas.

En atención a las consideraciones expuestas en el apartado que antecede y a fin de emitir una recomendación factible en cuanto a la selección de un programa o política pública tendiente a aumentar el grado de transparencia existente en las licitaciones de extracción y exploración de hidrocarburos, en las siguientes líneas se realizará un estudio de sensibilidad de las propuestas realizadas con base a las consideraciones de las prácticas internacionales. Para esto se tomará en cuenta lo que implicaría cada acción para los rubros legal, económico, político, temporal y social. Con ello, se podrá sensibilizar de cual línea o líneas de política serían las más probables de ejecutarse para el cumplimiento del fin último que es otorgar herramientas de transparencia que ayuden a la prevención y combate de la corrupción. Asimismo, se enunciarán las actividades que pudieran aportar a su implementación.

La decisión de optar por la viabilidad de una o máximo dos de las propuestas se realiza toda vez que en la práctica materializar múltiples programas al mismo tiempo resultaría poco idóneo, así como

política y económicamente difícil. Por lo que la evaluación en cuanto a los diversos panoramas planteados pretende crear un precedente lógico y confiable de que con las medidas optadas se podrá cumplir en gran parte con el objetivo trazado. En atención a esto, se efectúa un esquema valoración por cada una de las áreas antes reseñadas, mediante una calificación numérica que va del 0 al 10 en donde 0 es poco viable y 10 se considera lo más factible o probable de materializarse. En este caso las líneas de acción que obtengan el mayor resultado final serían en consecuencia las más prudentes de implementar y sobre las cuales se emitirían las recomendaciones en cuanto a actividades.

Figura 18.- Cuadro de Analisis de Sensibilidad de Propuestas de Política Pública en materia de transparencia en licitaciones de exploración y explotación de hidrocarburos.

Propuestas	Legal	Económico	Político	Temporal	Social	Calificación
1. Reconfiguración de estructura informativa en el portal Rondas México	10 No existe impedimento legal para reseñar los procesos y/o condiciones actuales del sector	08 Requiere poca inversión para las modificación del portal. Consultoría en lenguaje claro	08 Podría ocasionar fricciones por establecer más información de lo que la ley contempla	09 El tiempo para su integración no debería tardar mucho, debido a que los procesos ya existen	10 El impacto sería positivo, debido a que la población tendría mas herramientas	45
2. Formación de Órgano Ciudadano para la revisión de procesos de contratación	05 Se tendría que reformar cuerpos legales para adherir un órgano de esa naturaleza	07 Para la gestión del organismo se debería destinar un presupuesto	04 Probable rechazo de los órganos ejecutores debido a que tendrían proceso adicional de revisión	02 Las posibles reformas o creación de ley y elección de perfiles podría retardar su inicio	10 Tener un órgano enteramente ciudadano posiblemente generaría un impacto positivo	28
3. Implementación del Registro de Beneficiarios Reales	08 Actualmente existe un compromiso para generar este registro, su adecuación legal esta en proceso	08 Su creación requeriría de personal que estuviera a cargo de la gestión	09 Es un compromiso ya efectuado por lo que no debería presentar problemas	06 El análisis de los puntos y el alcance de este proyecto podría tardar algunos meses	10 La población tendría mayor información a quienes son los controladores finales	41
4. Creación de estatus de cumplimiento de empresas activas e interesadas en licencias	08 Involucraría a las bases para integrar nuevos requisitos en el apartado de experiencia	09 No representaría una inversión de recursos debido a que ya existe esa información	05 Las empresas participantes podrían bloquear esta iniciativa	07 Podría demorar debido a los acuerdos en la modificación de bases	10 Se obtendría mayor información y por lo tanto más transparencia	39

Fuente: Elaboración Propia.

De la información presentada mediante el cuadro de análisis de sensibilidad de las propuestas se desprende que la medida con mayor posibilidad de aplicación es la relativa a una reconfiguración de la estructura informativa en el portal electrónico de Rondas México, a través de la cual se pretende otorgar un mayor grado de información en cuanto a las etapas de los procedimientos, así como la integración de diversos materiales de apoyo que aporten a la comprensión y revisión de los datos ahí contenidos. Ello en virtud de que para su implementación no se requiere de una reforma o modificación a la legislación, no representaría un alto costo, la posibilidad de que exista una oposición por las autoridades del rubro sería mínima, su tiempo de aplicación sería corto y la aceptación por parte de la ciudadanía podría resultar altamente favorable, ya que se le estaría integrando al proceso.

En contraposición la propuesta con menor fuerza acorde a lo presentado sería la relativa a la formación de un órgano ciudadano para la revisión de la actuación de las autoridades. Ello puesto que, si bien el fin planteado podría resultar de grandes beneficios para la sociedad al crear un enlace entre las decisiones tomadas por las autoridades y la vinculación con la población en general, su viabilidad en cuanto a implementación podría verse retardada o entorpecida en razón de que para su creación se tendrían que realizar reformas para integrarlas de alguna manera (aunque su interacción no tenga un carácter vinculante) al ejercicio o revisión de las actuaciones, además requeriría de presupuesto para su operación, podría darse un rechazo por parte de las autoridades ejecutoras y el tiempo para su inicio de funciones pudiera verse retrasado debido a las modificaciones al marco legal.

Ahora bien, en lo que respecta los registros de beneficiarios reales y el estatus de cumplimiento de las empresas, se encuentra que si bien obtuvieron una calificación media ello no trae consigo que se descarten u eliminen de la implementación, sino que se debe realizar una valoración del contexto y viabilidad de desarrollo sobre esta medida. Esto quiere decir, que la propuesta con mayor calificación puede verse complementada con otra o inclusive tomar en cuenta la de segundo o tercer lugar, atendiendo al estudio de sensibilidad y al contexto prevaleciente en el sector a realizarse. Ello toda vez que el complemento con mayor calificación pudiera no ser suficiente para incidir de una manera adecuada en el fin último, que en este caso es tener mayores herramientas de transparencia en los procesos de contratación derivados de la reforma energética.

Atendiendo las consideraciones previamente expuestas se llega a la decisión de que las medidas a considerar para su implementación deben ser las relativas a la reconfiguración de la estructura informativa en el portal de Rondas México, en conjunto con la creación del registro de estatus de cumplimiento de las empresas. Ello en virtud de que se estima que con la sola propuesta en cuenta a dotar de más información a la página oficial de transparencia, no bastaría para eliminar las deficiencias identificadas, por lo que, atendiendo al contexto actual y dado que uno de los compromisos entablados por México ante la EITI fue la creación de un registro de beneficiarios reales, se estima una mayor pertinencia el enfocarnos a construir una base de información de cumplimiento e historial de las empresas que hayan participado en procesos o tengan una licencia en territorio mexicano otorgada por el estado derivada a de una licitación.

Primeramente, en cuanto a la propuesta de la modificación de la forma de presentación de información en el portal electrónico de referencia, la recomendación en cuanto al establecimiento de actividades

sería de la siguiente manera. Para comenzar, se podría (1) realizar una evaluación mediante un grupo de enfoque de ciudadanos con escolaridad promedio, en donde se establezca el grado de comprensión de los elementos actualmente existentes en la página. Posteriormente, en base a los resultados arrojados, (2) efectuar un estudio entre miembros de la CNH y Organismos de la Sociedad Civil de las deficiencias encontradas y trasladar éstas a instrumentos informativos que permitan una mayor comprensión de las etapas previas, durante y posteriores al procedimiento de licitación y establecer cuáles son los puntos del contexto histórico y social que ayudarían a un mayor entendimiento.

Una vez identificados estos rubros y concentrada la información respectiva, el siguiente paso se encaminaría a (3) integrar estos apartados al portal mediante la dirección o consultoría de una organización especializada en lenguaje ciudadano, a través de la cual se establezcan las secciones textuales, gráficas o demás elementos que se consideren necesarios para la correcta interpretación de los procesos en materia energética. Por último, la recomendación sería para (4) establecer un programa en donde se incentive a la ciudadanía a la revisión del portal a fin de promover una participación ciudadana activa. Con estas actividades se pretendería incidir en el aumento de la transparencia en el mencionado sector, para poder obtener una constante vigilancia por parte de la población al tener instrumentos prácticos y comprensibles en la presentación de los datos.

Figura 19.- Actividades recomendadas para la propuestas de Información en el Portal Electrónico.



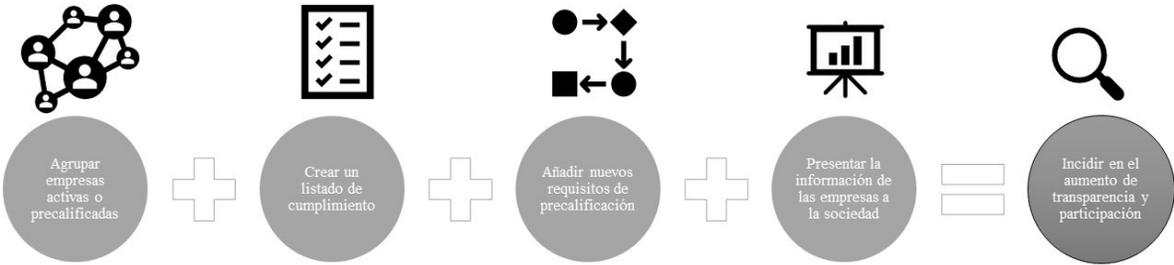
Fuente: Elaboración propia.

Paralelo a estas actividades, se iniciaría con las relativas a la propuesta de crear un registro de cumplimiento de las empresas que hayan participado en los procesos de licitación o que cuenten con una licencia para extracción y exploración derivada de estos concursos. Para ello, se tendrían que (1) agrupar el cúmulo de empresas a las que les haya adjudicado un área geográfica en virtud de resultar ganadoras de alguno de los procesos licitatorios que comprenden las rondas o que dentro de dicho

procedimiento se les haya calificado de una forma positiva en la etapa de precalificación contemplada en las bases. Acto continuo, (2) de la información obtenida mediante los requisitos de experiencia y capacidades técnicas y de ejecución, realizar un listado con las características que le permitieron cubrir con los requisitos contemplados.

Aunado a esto, a efecto de robustecer este campo y obtener información clara y puntual respecto a las empresas petroleras con intenciones o que actualmente ejecuten proyectos para el estado, se propone (3) añadir a los requisitos de precalificación de las bases la presentación de un documento en donde bajo protesta de decir verdad, manifieste si ha tenido un proceso legal en su contra derivado de su relación contractual con otros países, así como acompañar un currículum de la empresa en donde se presente su historial, sus actividades y las principales operaciones que actualmente mantiene. Este nuevo requisito si bien aplicaría para los próximos procesos, se haría una invitación extensiva a las empresas que cuentan con una licencia para integrar esta información. Para finalizar (4) realizar la presentación de esta información a través de un apartado especial en la página de Rondas México o establecer un instrumento de seguimiento para ello.

Figura 20.- Actividades recomendadas para la propuestas de Registro de cumplimiento de las empresas.



Fuente: Elaboración propia.

Mediante estas propuestas y actividades se busca incidir en el aumento de la transparencia en la contratación del sector de hidrocarburos a fin de crear herramientas que sirvan para el aumento de la participación ciudadana. Dichas acciones se encuentran inspiradas en las referencias internacionales analizadas y aterrizadas al contexto actual de México. Si bien, mediante estas recomendaciones se crea un piso mínimo, mayor al ya previsto en la reforma, pudiendo considerarse no lo suficientemente agresivas, esto es debido a que para llegar a un punto mediante el que podamos adoptar un sistema en donde se involucre a la población, como el caso de consultas públicas, se requiere una población

informada y con nociones suficientes del tema. Por lo que, se considera que un primer paso es dotar de estas herramientas para posteriormente ir abarcando más espacio en este involucramiento en el sector y de igual forma se aporte a la prevención y combate de la corrupción.

5.5 Conclusiones generales y específicas de la investigación.

El trayecto en el rubro energético en México ha sido un camino largo, el cual sin duda se ha enfrentado a episodios o escenarios nada favorables para el país, desde un abuso por las empresas extranjeras en tiempos previos a la expropiación hasta la deficiencia operacional de un órgano del estado imposibilitado a obtener el mayor provecho de los hidrocarburos existentes en la nación. En este andar se dio uno de los cambios más significativos en la materia, la reforma energética del 2013 planteó una serie de modificaciones en donde destacó la transparencia en el otorgamiento de licencias mediante los nuevos procesos de contratación. El adminicular estos dos factores no era una práctica regular para este campo, en donde las condiciones que imperaban normalmente eran la secrecía y la opacidad, por lo que, la revisión de las nuevas medidas se convirtió en una necesidad.

Las modificaciones que trajo consigo la reforma constitucional construyeron cambios significativos al panorama del sector energético en materia de transparencia. La creación de contrapesos y la obligación de aportar datos financieros establecidos en la legislación, el añadir elementos de publicidad a los eventos clave del procedimiento, los procesos de control en reuniones de autoridades con particulares y la creación de un portal en donde se concentra la información de cada una de las rondas, son solo algunos de los nuevos elementos que contribuyeron a la conformación de esta nueva era. En añadidura a esto, respaldado en dichas modificaciones y en aras de obtener un grado aprobatorio en materia de transparencia avalado internacionalmente México se adhirió a la EITI, lo cual reafirmó su intención por obtener un mayor grado de acceso a la información en esta área.

No obstante, este camino en la búsqueda de dotar características, procesos y medios suficientes para que se dé una transparencia en el sector, no es una ruta sencilla o de un lapso de corto tiempo. Sino que representa una constante tarea de verificación en cuanto a los alcances de las medidas aplicadas. Bajo dicho entendido, es que se efectuó el estudio del procedimiento de contratación, identificando en este paso deficiencias en la información como un alto contenido de discrecionalidad en algunas de las resoluciones en las etapas de licitación y la ausencia de una explicación clara de los nuevos procesos a la población en general. Si bien, estos elementos no desatienden una norma, sí representan

una brecha en el acceso a la información, puesto que limita a los ciudadanos a obtener información suficiente para la revisión de cada una de las etapas.

En consecuencia, nos encontramos con escenarios en donde la autoridad cumple cabalmente con los requisitos legales establecidos en los cuerpos normativos aplicables, pero la población se enfrenta a un cúmulo de datos sin un soporte informativo que coadyuve a la interpretación de la información, lo cual para un país donde sus habitantes tienen un promedio de escolaridad completada menor al grado medio superior, representa una actuación insuficiente, puesto que el ejercicio de la transparencia no se limita a exhibir un cúmulo de datos sino que responde a la necesidad de dotar de instrumentos al ciudadano para que pueda revisar el gestionar de las autoridades. Esto se acentúa en el área de hidrocarburos debido a la nula información y/o educación en este rubro que han tenido la población mexicana.

Ahora bien, la sola deficiencia o ausencia de transparencia en las áreas identificadas no genera por sí sola actos de corrupción entre autoridades y particulares, sin embargo, sí crea escenarios de opacidad mediante los que se pudieran presentar este tipo de actuaciones contrarias al interés general de la población. Por lo que, de una forma indirecta estas carencias en materia de transparencia, tales como los criterios de discrecionalidad y la ausencia de información de los procesos, podrían propiciar una calificación satisfactoria para una empresa no apta, la elección de un modelo de contrato de licencia que tienda a favorecer más a los intereses del particular que a los propios del Estado o simplemente una actuación en donde ante la ausencia de información se establezcan condiciones que únicamente beneficien a unas cuantas personas generando un menoscabo a la nación.

Por lo que, la hipótesis a la primera pregunta formulada al inicio de la presente investigación se cumple toda vez que aún que se hayan dado una serie de medidas de transparencia a raíz de la reforma energética, el actual sistema de licitaciones de extracción y exploración de hidrocarburos cuenta con deficiencias que pudieran generar actos de corrupción. No obstante, una forma de encontrar una solución para estos aspectos es volteando al panorama internacional, donde las prácticas empleadas en países como Noruega, Reino Unido o Canadá nos pueden aportar grandes lecciones. Las cuales, si bien no todas son aplicables al contexto actual que vive el país, se puede ir encaminado mediante acciones puntuales tendientes a incluirlas dentro de los procesos respectivos.

Lo que nos lleva a determinar que la hipótesis relacionada con la segunda pregunta de investigación, de igual forma se cumple, en virtud de que existe un área de oportunidad para el sistema actual de

licitación de exploración y explotación de hidrocarburos, mediante el que se favorezca a la transparencia y se invite a la participación ciudadana, a través de la implementación de acciones concretas de política pública, las cuales no se son difíciles de alcanzar, pero que sí podrían propiciar un gran beneficio en esta esfera de la contratación dentro del sector energético y otorgarían una mayor certeza de que las acciones realizadas por las autoridades encargadas de la política energética en el país se encuentran apegadas a derecho y buscan el interés general.

Finalmente, se tiene que las recomendaciones de acciones de política pública derivadas de la revisión efectuada a las prácticas internacionales se encuentran encaminadas a fomentar la participación ciudadana y la constante vigilancia a la autoridad. Lo cual se adecua con la principal línea de política pública impulsada por el ejecutivo federal en la presente administración. Mediante la que se otorga un gran peso al combate de la corrupción y se opta por darle una mayor participación a la ciudadanía. Por lo que, en el presente caso se busca otorgar herramientas mediante las que se aumente paulatinamente el nivel de participación y los ciudadanos puedan incidir en el actuar público, generando un sentido de democracia en la población y asegurando que el proceder político en el rubro energético nunca más será utilizado como un instrumento en detrimento de la soberanía del país.

REFERENCIAS

“5 recomendaciones para que gobierno y particulares combatan la corrupción”. 26 de mayo de 2017. ” Expansión. Recuperado de: <https://expansion.mx/nacional/2017/05/26/5-recomendaciones-para-que-gobierno-y-particulares-combatan-la-corrupcion>

“Adendum al Pacto por México: Texto Íntegro”. (07 de mayo de 2013). EL ECONOMISTA. Recuperado de: <https://www.economista.com.mx/politica/Adendum-al-Pacto-por-Mexico-texto-integro-20130507-0094.html>

“CNDH: es necesario designar fiscal anticorrupción”. 10 de diciembre del 2019. El Universal. México. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/cndh-es-necesario-designar-fiscal-anticorrupcion>

“Gobierno federal gastó mil 181 mdp en promoción de la reforma energética”. (4 de enero de 2016). Proceso. Recuperado de: <https://www.proceso.com.mx/425170/gobierno-de-pena-nieto-gasto-mil-181-mdp-en-promocion-de-la-reforma-energetica>

“Noruega ofrecerá 136 nuevos bloques en la próxima ronda de licencias”. (24 de Junio de 2020). World Energy Trade. Recuperado de: <https://www.worldenergytrade.com/oil-gas/exploracion/noruega-ofrecera-136-nuevos-bloques-en-la-proxima-ronda-de-licencias>

“Noruega sacará 38,000 millones de euros de su fondo soberano para enfrentar la crisis del Covid-19”. (12 de mayo de 2020). El Economista. Recuperado de: <https://www.economista.com.mx/economia/Noruega-sacara-38000-millones-de-euros-de-su-fondo-soberano-para-enfrentar-la-cribis-del-Covid-19-20200512-0031.html>

“PRD sale del Pacto por México; “no avalaremos que se empeñe el futuro del país”, dicen”. (28 de noviembre de 2013). Aristegui Noticias. Recuperado de: <https://aristeguinoticias.com/2811/mexico/el-prd-se-sale-del-pacto-por-mexico/>

Aguilar, A. y Talamás, D. (s/a). Propuestas Anti-Corrupción En El Sector Energético De México. Wilson Center, México Evalúa, Transparencia Mexicana, Escuela de Gobierno y Transformación Pública. México. Recuperado de: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/propuestas_anti-corrupcion_en_el_sector_energetico_de_mexico.pdf

Aguilar, J. (2008). “Transparencia y democracia, claves para un concierto”. Cuadernos de transparencia 10. IFAI. México.

Alberta Energy Regulator. Disponible en <https://www.aer.ca/>

Álvarez de la Borda, J. (2006). Crónica del Petróleo en México. PEMEX. México.

Andvig, J. y Fjeldstad, O. (2001). “Corruption A Review of Contemporary Research”. Report R 2001: 7. Chr. Michelsen Institute *Development Studies and Human Rights*. Noruega.

Arellano Gault, D. “Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas”. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, núm. 45, 2007, Universidad Autónoma del Estado de México.

Arjona, A. (2002). La corrupción política: Una revisión de la Literatura. Documento de Trabajo 02-14. Serie de Economía 04. Departamento de Economía. Universidad Carlos III de Madrid. España.

Artavia, F. Decisiones Públicas, Beneficios Privados. Consideraciones teóricas en torno a la corrupción. *Revista Ciencias Sociales* 119: 13-26/2008 (I).

Banco de Noruega. (2019). Reporte Anual. Disponible en: <https://www.nbim.no/en/publications/reports/2019/annual-report-2019/>

Benitez, R. (1990). MEXICO 1920-1945. LA EXPROPIACIÓN PETROLERA Y LA REINSERCIÓN DE MÉXICO AL SISTEMA INTERNACIONAL. Historia Crítica N° 4. UNAM. México. Pp. 47 – 56.

Bobbio, N. (1984). “El futuro de la democracia”. Traducción de José F. Fernández Santillán (1986). Fondo de la cultura Económica. México. Pp. 22 – 24.

Borten, M. (2014). Gestión y desafíos de una empresa de clase mundial: Statoil Noruega. En “Reforma Energética motor de crecimiento económico y bienestar. Coord. Gallardo, A. y De la Mora, L. Fundación Colosio. Pp. 149 – 166. México.

Cano, A. (2018). “Transparencia y cultura de la legalidad. Un Binomio contra corrupción” en “Como Combatir la Corrupción”. Coord. Salazar, Pedro. Ibarra, Francisco & Flores, Imer. México. UNAM. Pp. 129.

Cárdenas, J. (2009). En Defensa del Petróleo. UNAM. México.

Casar, M. (2015). México: Anatomía de la Corrupción. CIDE/IMCO. México.

Cejudo, G. (2019). Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Pp. 162.

Chávez, J. (2014). “El nuevo marco institucional del sector energético: más que reforma es una revolución” en “Reforma Energética motor de crecimiento económico y bienestar” Coord. Gallardo, A. & De la Mora, L. Fundación Colosio, A.C. México. Pp. 339 – 350.

Chávez, Víctor. (11 de agosto de 2020). “Presentará AMLO, antes de septiembre, nueva iniciativa para eliminar fideicomisos: Mario Delgado”. El Financiero. Recuperado de: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/presentara-amlo-antes-de-septiembre-nueva-iniciativa-para-eliminar-fideicomisos-mario-delgado>

CIDE. (2019). Métrica de Gobierno Abierto 2019.

Corporación Latinobarómetro. 2019. Informe Latinobarómetro 2018. Santiago de Chile.

Cortés Ontiveros, R. (2017). LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO: RAZÓN, ORIGEN Y CONSECUENCIAS. *Revista De La Facultad De Derecho De México*, 55(244), 11-31. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.22201/fder.24488933e.2005.244.61566>

Datos Macro. (2019). Económica y Demografía. Recuperado de: <https://datosmacro.expansion.com/paises/noruega>

Datos Macro. (2019). Noruega – Natalidad. Recuperado de: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/natalidad/noruega>

De la Fuente, A. (2016). “El sector de hidrocarburos en la Reforma Energética: retrocesos y perspectivas”. FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, A.C. México.

Del Castillo, A. (2003). “Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas”. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas. Auditoría Superior de la Federación. México.

Diario Oficial de la Federación. (1925). Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo petrolero. Poder Ejecutivo Federal. México.

Diario Oficial de la Federación. (1936, 25 de noviembre). Ley de Expropiación. Poder Ejecutivo Federal. México.

Diario Oficial de la Federación. (1938, 19 de marzo). Decreto Expropiatorio del 18 de marzo de 1938. Poder Ejecutivo Federal. México.

Diario Oficial de la Federación. (1938, 20 de julio). Decreto que crea la institución “Petróleos Mexicanos”. Poder Ejecutivo Federal. México.

Diario Oficial de la Federación. (1940, 09 de agosto). DECRETO que deroga los que crearon la Distribuidora de Petróleos Mexicanos y la Administración General del Petróleo Nacional y modifica el que creó la institución denominada Petróleos Mexicanos. Poder Ejecutivo Federal. México.

Diario Oficial de la Federación. (1940, 09 de noviembre). Decreto que adiciona el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional. Poder Ejecutivo Federal. México.

Diario Oficial de la Federación. (1941, 18 de junio). LEY Reglamentaria del artículo 27 Constitucional, en el ramo del petróleo. Poder Ejecutivo Federal. México.

Diario Oficial de la Federación. (1958, 29 de noviembre). LEY Reglamentaria del artículo 27 Constitucional, en el ramo del petróleo. Poder Ejecutivo Federal. México.

Diario Oficial de la Federación. (1959, 25 de agosto). REGLAMENTO de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. Poder Ejecutivo Federal. México.

Diario Oficial de la Federación. (1960, 20 de enero). DECRETO que reforma los párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo, fracción I del artículo 27 y los artículos 42 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Poder Ejecutivo Federal. México.

Diario Oficial de la Federación. (1971, 06 de febrero). Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos. Poder Ejecutivo Federal. México.

Diario Oficial de la Federación. (1983, 03 de febrero). Decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX; 28, 73, fracciones XXIX-D; XXIX-E; y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Poder Ejecutivo Federal. México.

Diario Oficial de la Federación. (1992, 16 de julio). LEY Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios. Poder Ejecutivo Federal. México.

Diario Oficial de la Federación. (1995, 11 de mayo). DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo. Poder Ejecutivo Federal. México.

Diario Oficial de la Federación. (2008, 28 de noviembre). Poder Ejecutivo Federal. México.

Diario Oficial de la Federación. (2013, 20 de diciembre). DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía. Poder Ejecutivo Federal. México.

Diario Oficial de la Federación. (2014, 11 de agosto). Poder Ejecutivo Federal. México.

Diario Oficial de la Federación. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. 31 de Mayo de 1995. México.

Diario Oficial de la Federación. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. 30 de Mayo de 2001. México.

Dirección General de Finanzas. (2018). Recursos Destinados al Sector Salud en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2018. Pp. 5

EITI. (2019). Noruega. Recuperado de: <https://eiti.org/norway>

EITI. (2020). Canadá. Recuperado de: <https://eiti.org/supporter/canada>

EITI. 2020. United Kingdom. Recuperado de: <https://eiti.org/united-kingdom>

Estrada, J. (2010). El caso de StatoilHydro en Noruega. La infraestructura pública en México (Regulación y Financiamiento). Coord. Barquín, M. y Treviño, F. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie de estudios jurídicos Núm. 156. UNAM. Pp. 289 – 312.

Ethos. (Sin Fecha). Corrupción en el Sector de Hidrocarburos ¿Cómo ayudan los datos abiertos? ETHOS. México. Recuperado de: <https://ethos.org.mx/wp-content/uploads/2018/04/Corrupcion-Hidrocarburos-v.2.4.compressed.pdf>

Fox, J. y Haight, L. (2014). Las Reformas a favor de la Transparencia: Teoría y Práctica. Derecho a Saber: Balance y perspectivas. FUNDAR. México. Pp. 29

Freedom House. (2020). Freedom in the world: Noruega. Recuperado de: <https://freedomhouse.org/country/norway/freedom-world/2020>

Gobierno de Canadá. (2020). Información sobre ETSMA. Recuperado de: <https://www.nrcan.gc.ca/mining-materials/resources/extractive-sector-transparency-measures-act-estma/information-estma/18184>

Government of Canada. Justice Law Website, Extractive Sector Transparency Measures Act (S.C. 2014, c. 39, s. 376). Recuperado de: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-22.7/page-1.html#docCont>

Guerra, O. (2018). “Medios y mecanismos para combatir la corrupción” en “Como Combatir la Corrupción”. Coord. Salazar, Pedro. Ibarra, Francisco & Flores, Imer. México. UNAM. Pp. 147.

Guerrero, E. (2008). “Para entender La Transparencia”. México. Nostra Ediciones.

Guerrero, F. & Amador, J. (2016). La concertación política en contextos de democracias fragmentadas: el caso PACTO POR MEXICO. Cámara de Diputados. México.

Gutierrez, M. (2018) “Tres líneas de análisis sobre el combate a la corrupción en México” en “Como Combatir la Corrupción”. Coord. Salazar, Pedro. Ibarra, Francisco & Flores, Imer. México. UNAM. Pp. 43.

Heidenheimer, A., 1989a. “Perspectives on the perception of corruption”. En *Heidenheimer et al. (1989)*.

Hermosa, P., Alcaraz, F. y Urquía, E., (2017). Transparencia pública y rendición de cuentas como base para la construcción de una sociedad democrática en América Latina. Revista Internacional Transparencia e Integridad No. 4. Pp. 3

INEGI. (2017). En números: Estadísticas sobre transparencia y acceso a la información. México

INEGI. (2018). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017. Principales Resultados. México.

Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México. (1914). Adiciones al Plan de Guadalupe. Veracruz, México.

Ionescu, L. (s/a). The corrosive Effects of Corruption on Political Trust. Economics, Management, and Financial Markets, Volime 8(1). 2013, pp. 112 – 117. Spiru Haret University.

Kant, E. (1989). La paz perpetua, Madrid, Tecnos.

Labastida, H. (1990). La política petrolera: de Porfirio Díaz a Lázaro Cárdenas. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 36(141), 135-151.

López, N., 1997. “Corrupción, ética y democracia”. En *Laporta y Alvarez (1997)*.

López, S. (2017). “La transparencia Gubernamental” en “Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomo 2: Estudios jurídicos”. Aut. Ibarra Palafox, Francisco Alberto. México. UNAM.

Manning and Tumura O'Connor. (2019). Oil and gas regulation in Canada overview. Thomson Reuters. Disponible en: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/3-633-1728?_lrTS=20180418000157710&transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&bhc_p=1#co_anchor_a124256](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/3-633-1728?_lrTS=20180418000157710&transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhc_p=1#co_anchor_a124256)

Martínez, M. y Heras, L. Transparencia gubernamental y acceso a la información en México (2002-2010): un análisis exploratorio *Ciencia Ergo Sum*, vol. 18, núm. 3, noviembre-febrero, 2011, pp. 297-306 Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México

Ministerio de Educación y Formación Profesional. (2019). Panorama de la educación Indicadores de la OCDE 2019. SECRETARÍA DE ESTADO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL DIRECCIÓN GENERAL DE EVALUACIÓN Y COOPERACIÓN TERRITORIAL Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Madrid, España.

Molina, E. & Cruz, J. 2012. “La transparencia como herramienta de política pública” en “Gobierno Abierto y Transparencia Focalizada. Tendencias y Desafíos para América Latina y el Caribe” Ed. Nicolás Dassen y Juan Cruz Vieyra. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

Monroy. (2016). Reporte de Investigación EITI. Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. México.

Moreno & Arvizu. (21 de octubre de 2020). “Senado aprueba la extinción de fideicomisos en lo general; discuten reservas”. *El Universal*. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/senado-aprueba-la-extincion-de-fideicomisos-en-lo-general-discuten-reservas>

Morris, S. “Disaggregating Corruption: A Comparison of Participation and Perceptions in Latin America with a Focus on Mexico”. *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 27, No. 3, pp. 388–409, 2008. *University of South Alabama, Mobile, AL, USA*

Natural Resource Governance Institute. (2017). Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales 2017. [Resultados del Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales]. Pag. 4 Recuperado de: <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/2017-resource-governance-index-spanish.pdf>

Navarro, M. (2014). Discrecionalidad administrativa. *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, 0, 200-205. Recuperado de <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2134/1063>

Navarro, María. (22 de mayo de 2020). “Morena congela iniciativa para extinguir Fideicomisos. Forbes México. Recuperado de: <https://www.forbes.com.mx/politica-morena-congela-iniciativa-extinguir-fideicomisos/>

Norwegian Petroleum. (2020). *Everything you need to know about Norwegian petroleum activities*. Recuperado de: <https://www.norskpetroleum.no/en/>

Norwegian Petroleum. (2020). Historia del Petróleo Noruego. Disponible en: <https://www.norskpetroleum.no/en/framework/norways-petroleum-history/>

Nye, J.S. (1967): “Corruption and political development”, *American Political Science Review*, vol. 61, no. 2, pp. 417-427.

Oil & Gas Authority. 2020. “Licensing Regime”, “Licensing Rounds”, “Types of Licences”, “Licensing System”. Disponible en: <https://www.ogauthority.co.uk/>

ONU. 2004. Convenio de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Oficina contra la droga y el delito. Nueva York.

Open Knowledge Foundation. (2020). Global Open Data Index. Disponible en: <https://index.okfn.org/place/>
Ovalle, J. (2007). LA NACIONALIZACIÓN DE LAS INDUSTRIAS PETROLERA Y ELÉCTRICA. En Boletín de Derecho Comparado 118. UNAM. México. Pp. 170 – 191.

Peña, V. (2015). Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Comentada. Coordinador Jorge Islas López. INAI.

Peña, V. (2020). Aproximaciones sucesivas y saltos interrumpidos. Equilibrio puntuado en el análisis anticorrupción en México.

Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo. (2019). Informe sobre Desarrollo Humano 2019. ONU. Nueva York, Estados Unidos de América.

Puente, X. (2018). “La Transparencia y el Acceso a la Información como herramientas contra la corrupción” en “Como Combatir la Corrupción”. Coord. Salazar, Pedro. Ibarra, Francisco & Flores, Imer. México. UNAM. Pp. 110.

Quintanilla, G. 2012. “e-Transparencia y e-Rendición de cuentas en los sitios web mexicanos Espacios Públicos”, vol. 15, núm. 34, mayo-agosto, 2012, pp. 95-119 Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México.

Rivera, J. (2008). La expropiación petrolera. Raíces Históricas de los empresarios extranjeros. Casa del Tiempo, Vol. I, Época IV, Número 8. Universidad Autónoma Metropolitana. México.

Rocha, J. (2013). “El Pacto por México bajo la lupa. Análisis Plural, primer semestre. ITESO. México. Pp. 94 – 105.

Romo, D., Pérez, F. y Jiménez, R. (2013). La industria petrolera de Noruega ¿Experiencias aplicables a México? Mundo Siglo XXI, revista del CIECAS-IPN. ISSN 1870-2872, Núm. 30, Vol. II, pp. 61-66.

Ruelas, A. (2016). “La transparencia en México: un trabajo colectivo”. Análisis No. 4/2016. Fundación Friedrich Ebert en México. México.

Saldaña, S. (2018). Reforma Energética: Una Trampa de Subdesarrollo. Porrúa. México.

Santander Trade. (2020). Noruega: Política y Economía. Disponible en: <https://santandertrade.com/es/portal/analizar-mercados/noruega/politica-y-economia?>

Santiago, E. (2018). “Modalidades de Contratación en la Industria Petrolera”. Tesis. UNAM. México.

Schedler, A. (2015). Cuadernos de Transparencia 03: ¿Qué es la rendición de Cuentas? INAI. México.

Secretaría de Estado y del Despacho de Fomento, Colonización, Industria y Comercio de la República Mexicana. (1884). Código de Minas de los Estados Unidos Mexicanos.

Secretaría de Estado y del Despacho de Fomento, Colonización, Industria y Comercio de la República Mexicana. (1901). Ley del Petróleo.

- Secretaría de Gobernación. (1916). Recopilación de Leyes y decretos.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (1836, 29 de diciembre). TRATADO DEFINITIVO DE PAZ Y AMISTAD ENTRE LA REPUBLICA MEXICANA Y S.M.C. LA REINA GOBERNADORA DE ESPAÑA. Madrid, España.
- SEDENA. (1821, 24 de agosto). Firma de los Tratados de Córdoba, Ver. Veracruz, México.
- SENER. (2015). “Plan Quinquenal de Licitaciones para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos 2015-2019”. México.
- SENER. (2019). “Plan Quinquenal de Licitaciones para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos 2015-2019. Evaluación 2019”. México.
- Sinche, M. (2016). “ANÁLISIS DE RIESGOS EN SEGURIDAD Y SALUD OCUPACIONAL EN LA PRODUCCIÓN DE PETROLEO EN EL SECTOR SHIVYACU LOTE 1AB- LORETO”. Universidad Agraria de Molina. Lima, Perú.
- Storting. (2019). Decisión de la Ley sobre el Registro de Beneficiarios Reales. Recuperado de: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Beslutninger/Lovvedtak/2018-2019/vedtak-201819-038/>
- Transparency International. (2020). World Map. Recuperado de: <https://www.transparency.org/es/cpi/2019>
- Transparency International. 2020. Corruption Perceptions Index 2019
- Uthoff, L. (2010). LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO EN MÉXICO, 1911-1938: DEL AUGE EXPORTADOR AL ABASTECIMIENTO DEL MERCADO INTERNO. UNA APROXIMACIÓN A SU ESTUDIO. América Latina en la Historia Económica, Revista de Investigación Núm. 33. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Pp. 5 – 30.
- Uvalle, R. (2008). Gobernabilidad, Transparencia y reconstrucción del Estado. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Vol. I No. 203, mayo-agosto. PP 97-116. Universidad Autónoma de México. México.
- Valerde, M. (Sin fecha). “Transparencia elementos conceptuales y el caso de México”. UNAM.
- Vega, S. (2008). “El combate a la corrupción en la Administración Pública Federal: instrumentos, mecanismos y mejores prácticas” “Rendición de cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción”. Nueva Época, Volumen XLIII. Pp. 14.
- Villanueva, C. (Sin Fecha). “La institución del Transparencia en México” recuperado de www.infodf.org.mx/nueva_ley/22/7/CesarEsquivel.pdf
- Visión México 2030 “El México que queremos”
- Wirth, E. y Ramírez, J. (2017). Aspectos históricos del modelo petrolero noruego y el protagonismo del Estado en el período 1960-2015. En Estudios Estratégicos del Sector Energético. Ed. Nildia Yilmeth Mejias Brizuela, María del Carmen Sánchez Carreira, Julieta Evangelina Sánchez Cano. Editorial Martínez.
- Zenteno, F. (1997). La regulación de los Hidrocarburos. Regulación del Sector Energético. UNAM. SENER. México. Pp. 75 – 103.
- Zureta, M. (2016). AMÉRICA AUSTRAL ANTE LA EXPROPIACIÓN PETROLERA MEXICANA: NEGOCIACIONES E INTERESES, 1938-1940. En Mercados en Común: Estudios sobre conexiones transnacionales, negocios y diplomacia en las Américas siglo XIX y XX. Pp. 367 – 411. México. Colegio de México.