UACM
Universidad Autónoma de la Ciudad de México
*Nada humano me es ajeno*

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

# Globalización neoliberal en México: Análisis crítico de la visión de Estado en materia de energía como apología para el crecimiento y desarrollo nacional 2014 – 2018.

TRABAJO RECEPCIONAL
PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTA
CLAUDIA ELIZABETH ROJAS LÓPEZ

DIRECTORA
Dra. Gloria Luz Alejandre Ramírez

Ciudad de México. Junio de 2019.

UACM
Universidad Autónoma de la Ciudad de México
Nada humano me es ajeno

CA Coordinación Académica

# SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN

## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO
## COORDINACIÓN ACADÉMICA

### RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

### DERECHOS RESERVADOS©

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

**CONTENIDO** **PÁGINAS**

Índice…… 2
Dedicatoria…….. 5
Agradecimientos…… 7
Introducción…… 8

**APARTADO PROTOCOLARIO SOLICITADO POR LA COORDINACIÓN DE CERTIFICACIÓN Y REGISTRO DE LA UACM**

**MARCO TEÓRICO** 13

**APARTADO METODOLÓGICO** 15

**CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL** 17

1.1 La teoría del Estado…….... 18
1.1.1 La evolución del Estado……. 21
1.1.1.1 Estado absolutista…… 22
1.1.1.2 Estado liberal…… 24
1.1.1.3 Estado democrático……. 26
1.1.1.4 Estado de bienestar……. 27
1.1.1.5 Estado moderno……..... 31
1.1.1.6 Estado social y democrático de derecho…… 32
1.2 Conceptos y principios elementales…… 34
1.2.1 La globalización……..... 34
1.2.2 El neoliberalismo……. 43
1.2.3 El mercado……... 52
1.3 Relación entre Estado, globalización, neoliberalismo y mercado…….. 60

**CAPÍTULO II. EL DESARROLLO DE LA GLOBALIZACIÓN EN MÉXICO Y SUS IMPLICACIONES** 65

2.1 Antecedentes de globalización neoliberal en México……..... 67

2.1.1 Los modelos económicos…….. 68

2.1.1.1 Industrialización por Sustitución de Importaciones (1940 – 1956)……... 69

2.1.1.2 Desarrollo estabilizador (1956 – 1970)……. 73

2.1.1.3 Crecimiento Hacia Fuera (1970 – 2000)……... 75

2.2 La llegada de la globalización neoliberal a México……..... 81

2.2.1 La suscripción de México al neoliberalismo……... 82

2.2.2 Los pilares del neoliberalismo……..... 87

2.3 El impacto de la globalización neoliberal en México…… 101

**CAPÍTULO III EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA REFORMA ENERGÉTICA EN 2014** 108

3.1 Antecedentes histórico - jurídicos sobre la Reforma Energética…… 110

3.2 El proceso de implementación de la Reforma Energética…….. 119

3.2.1 El Pacto por México…… 120

3.2.2 La aprobación de la Reforma Energética, la disolución del Pacto por México…….. 136

3.3 Fundamentos gubernamentales de la Reforma Energética…… 143

3.3.1 Justificación de la Reforma Energética……... 144

3.3.2 Objetivos de la Reforma Energética…… 146

3.3.3 Experiencias mundiales como modelos de la Reforma Energética (el caso de Brasil y Noruega)…….. 148

3.4 Modificaciones constitucionales en materia de energía…….. 157

3.4.1 Artículos transitorios de la Reforma Energética……. 167

3.4.1.1 Las leyes reglamentarias de la Reforma Energética. 200

**CAPÍTULO IV LA REFORMA ENERGÉTICA, ACCIÓN VISIBLE DE LA GLOBALIZACIÓN EN MÉXICO** **203**

4.1 Transformaciones en México a partir de la Reforma Energética…….... **204**

4.1.1 Estimaciones sobre la Reforma Energética……. **209**

4.1.1.1 Efectos adversos del nuevo paradigma “Empresas Productivas del Estado”…… **210**

4.1.1.2 El desafío de las licitaciones públicas (las Rondas)… **219**

4.2 Reflexiones sobre el futuro de la energía en México ¿El regreso a la mirada nacionalista?..... **235**

4.2.1 El fin del sexenio perdido…….. **236**

4.2.2 La izquierda al poder y el regreso del nacionalismo a México……... **239**

**CONCLUSIONES** **247**

Conclusiones finales

**FUENTES DOCUMENTALES** **261**

## DEDICATORIA

### *A mis padres.*

Ellos me enseñaron que el esfuerzo y la perseverancia son el camino para superar metas y alcanzar el éxito. Sin el apoyo de estas magnificas personas no hubiera logrado una meta más en mi vida profesional. Su esfuerzo cotidiano y su trabajo arduo son grandes ejemplos para seguir superándome. Ustedes son mi orgullo y los amo con mi corazón.

### *Papá:*

Te dedico mi Trabajo recepcional por promover en mí desde pequeña el amor por la lectura, por fomentar en mí valores como la honestidad, el respeto y la superación. Aprecio que compartas conmigo tus conocimientos, consejos y experiencias, pero sobre todo aprecio que me hayas enseñado a tener siempre un pensamiento crítico.

### *Mamá:*

Te dedico mi Trabajo recepcional por inculcarme el hábito de estudiar, por incentivarme a ser una mejor persona. Por tu confianza, por cada uno de tus consejos y por tu apoyo incondicional. Por fomentar en mí valores como la generosidad, la independencia y la solidaridad. Aprecio tu ayuda y comprensión en los momentos difíciles de mi vida.

### *A mi hermano Ricardo:*

Te dedico mi Trabajo recepcional por tu apoyo, cariño y comprensión.

### *A mi querida Dra. Gloria Luz:*

Mi Directora de Trabajo recepcional. Le dedico mi investigación por tomar mi mano y no soltarla nunca. Siempre hasta los últimos días de este trabajo me brindó su apoyo incondicional. Usted hizo por mi algo muy valioso pues compartió su conocimiento, se aventuró junto a mí para cumplir una meta profesional en mi vida. Gracias a lo que me enseñó hizo que cada parte de

esta investigación me apasionará cada día más. Usted siempre me apoyo en todo lo que yo necesite (en todos los aspectos académicos, económicos y personales). Compartimos momentos bellos y otros difíciles que de igual manera llevaré en mi corazón. Usted es una mujer admirable, excepcional e inspiradora. Siempre aprenderé de usted. La quiero con todo mi corazón.

## *A mís amígos:*

Adrián (amigocho de mi corazón). Por tus consejos académicos y de vida que siempre me hacen reflexionar. Por la humildad que te caracteriza. Tus palabras me alentaron siempre para seguir adelante. Eres una persona muy inteligente, pero sobre todo perseverante. Eres para mí un gran ejemplo de superación. Te quiero mucho y estarás en mi corazón por la eternidad,

Jair por tu amor y apoyo incondicional. Pasamos juntos muchas aventuras buenas y malas, pero siempre supe que podía confiar en ti. Eres una persona muy importante para mí y estoy feliz de conocerte.

Juanita, Lesly, Fanny, Víctor, Nidia, Yolis y Alex. Por brindarme su amistad en las buenas y en las malas. Admiró su inteligencia y capacidad. Es un placer coincidir con ustedes. Me hacen muy feliz y los quiero muchísimo.

## *A mís mascotas:*

Caramelo y Nicky porque siempre en momentos de preocupación me brindaron su acompañamiento, su amor, su bondad y su tranquilidad. Los adoro.

## AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar mi más grande y sincero agradecimiento a la Dra. Gloria Luz Alejandre Ramírez, con su dirección, colaboración, conocimiento y enseñanza me ayudó al desarrollo de mi trabajo recepcional. Ella me dijo que las claves para lograr lo que deseamos son el compromiso y la constancia. Su aportación es muy valiosa y por eso estaré eternamente agradecida.

A cada uno de mis sinodales porque sus comentarios enriquecieron mi trabajo recepcional.

A la Maestra Pilar Rodríguez quien me ha enseñado mucho sobre la educación y su importancia. Gracias por su ayuda, pero sobre todo por su confianza. La quiero mucho.

Al Dr. Rubén Trejo que al conocerme me dio una asesoría sobre la Reforma Energética, las privatizaciones en México y el análisis de David Harvey. Siempre recordaré ese momento. Es muy enriquecedor conversar con usted. Lo estimo mucho.

Al Maestro Maximino Álvarez de quien aprendí mucho en mis clases de Teoría de la Organización en el Contexto Global y Organización y Agentes Sociales. Usted fue uno de mis primeros maestros que fomento mi interés por el tema de la globalización y el neoliberalismo. Disfruté mucho sus clases e hicieron que mi gustó por las Ciencias Políticas fuera en aumento.

También a todas las maestras y maestros que me guiaron durante la carrera, algunos me dieron sus consejos, recomendaciones y hasta libros los cuales contribuyeron en mi investigación.

Finalmente, agradezco a la Universidad Autónoma de la Ciudad de México quien me abrió sus puertas y que no sólo me permitió conocer personas maravillosas, sino que me dio la oportunidad de crecer profesionalmente. Asimismo, me brindo el apoyo económico para la impresión de este trabajo.

**A TODOS ELLOS**

**MUCHAS GRACIAS**

# INTRODUCCIÓN

*"La modernización no es el desmantelamiento del Estado, ni es su reforma, ni la incorporación ficticia al primer mundo, fue en sí una política gubernamental que se implantó dentro del régimen pasado que pretendía adecuar sus esquemas con la visión de obtener un país diferente, `moderno´, competitivo, reconocido internacionalmente, capaz de igualarse al primer mundo, al desarrollo sostenido y a la inflación controlada, a las balanzas comerciales equilibradas, finanzas públicas sanas con justicia social firme y atendida; en sí, integrado de lleno a la globalización, pero que ante su propia modernización se quedó corto, porque ahora a la vuelta de tan poco tiempo tenemos que estamos en el mismo punto donde se desencadenó la necesidad de la modernización".*

*Gloria Luz Alejandre, 1995.*

## INTRODUCCIÓN

El objetivo principal de esta investigación es analizar la modificación y disminución de las obligaciones del Estado, a partir de la globalización neoliberal y la implementación de la Reforma Energética en México.

En este sentido, este estudio nos obliga a mirar, qué transformaciones y consecuencias sufrió el aparato estatal. Significa entonces que el Estado juega un papel crucial a la hora de la implementación y desarrollo de políticas en diversos ámbitos, aunado a ello, la visión proteccionista del Estado no le sirve de mucho en la gestión de éstas, pues la globalización neoliberal aboga por una libertad individualista, en todos los campos que abarque.

La investigación analiza el impacto y el alcance de la implementación de la Reforma Energética en México, pues sin duda es una manifestación de la globalización neoliberal. Además de ser un tema de actualidad, el asunto del sector energético es sustancial para el desarrollo y el crecimiento de un país como el nuestro. El petróleo juega un papel necesario para el funcionamiento de la economía, al implementar una reforma de tal magnitud, se creyó que sería la solución a muchos y diversos problemas que enfrenta la sociedad, específicamente en el campo económico.

En efecto, el reflejo de la Reforma Energética en la globalización neoliberal, es equivalente, pues veremos acciones como el despojo, la flexibilidad, la modernización, la privatización y por supuesto, la ineficiencia en sectores transcendentales para el crecimiento y desarrollo nacional. Por ello la necesidad de hacer un estudio que analice y profundice en este tema.

La hipótesis sobre la cual se estructura esta investigación es que: A partir de la globalización y la implementación de la Reforma Energética en México, en el año 2014, la visión del Estado mexicano se ha modificado, al grado de ver disminuidas sus obligaciones en materia de crecimiento e incorporando al mercado como factor sustancial del desarrollo nacional.

Para abordar los objetivos y demostrar mi hipótesis el desarrollo de mi trabajo recepcional es el siguiente. En el capítulo I lleva por nombre *Marco teórico conceptual* en él se presenta de forma detallada la evolución por la que ha transitado el Estado, desde luego identificando la definición de Estado. En esta evolución utilice seis momentos del Estado (Estado absolutista, Estado liberal, Estado democrático, Estado de bienestar, Estado moderno y Estado social y democrático de derecho).

Posteriormente, se describen tres conceptos elementales para esta investigación, la globalización, el neoliberalismo y el mercado, que en conjunto fueron elementos claves para la transformación del Estado y que sin ellos no se entenderían las atribuciones que le correspondieron en cada etapa, no se entendería la nueva reconfiguración estatal, no se entendería que el Estado será apartado de aspectos que impulsan el crecimiento y desarrollo de cualquier país.

El capítulo II lleva por nombre *El desarrollo de la globalización en México y sus implicaciones*, en él se describe la metamorfosis que sufrió el Estado mexicano a causa de la llegada de la globalización a nuestro país, en otras palabras este nuevo orden global en complicidad con los organismos financieros internacionales, les exigiría a los países en vías de desarrollo cambiar la forma de tomar decisiones, es decir, se solicitaba a los gobiernos, mantenerse al margen de las cuestiones de peso económico, permitiendo así una forma un tanto superflua para la libre autorregulación del mercado.

En este marco histórico también se abordan los diferentes modelos económicos que prevalecieron en México antes de la globalización y además se identifica el momento del tipo de Estado que estuvo detrás de cada uno de ellos. Con el descenso de los modelos económicos se hizo evidente su ineficiencia y ello permitiría que México se gobernara por una política de apertura económica, es decir, se conduciría bajo la premisa de tres pilares sustanciales: la liberalización del comercio, la desregulación financiera y las privatizaciones.

Aunado a ello, resulta que con el cambio de modelo y con la instauración de dichos pilares se agregaría un componente más, una lógica de pensamiento que cambiaría la

orientación e instrumentación de la política mexicana, las llamadas élites tecnócratas que tienen como objetivo una amplia reforma al aparato estatal. El tema se desarrolla desde los gobiernos de Miguel De la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo. Sin duda el capítulo II describe el agotamiento del Estado interventor, por ende, en el adelgazamiento del aparato estatal, la desregulación de la economía, la apertura al sector privado para favorecer la inversión externa y por supuesto, el exterminio de las entidades paraestatales. Y sumado a la aportación que hizo el petróleo antes y durante la globalización en nuestro país.

En el capítulo III que lleva por nombre *El marco constitucional de la Reforma Energética en 2014*, se explica la importancia del petróleo a nivel mundial y nacional, éste juega un papel crucial en la vida económica de los países. Asimismo, se abordan los antecedentes histórico-jurídicos sobre las principales modificaciones que ha sufrido el sector energético en México. Esta parte en la investigación es muy importante porque detalla cómo el Estado fue cambiando con cada ley o decreto que se implementaba en este sector. El papel del Estado se ha reducido pues de ser un actor dominante en la vida política y económica del país pasa a convertirse en una entidad aislada de estos ámbitos.

También se explica cómo fue posible realizar la Reforma Energética, se describen los fundamentos gubernamentales que le dieron paso, entre ellos, querer hacer una reforma parecida a los modelos de Brasil o Noruega. Asimismo, se detallan las estrategias y las herramientas que siguió el entonces Presidente Enrique Peña Nieto con el denominado *Pacto por México*. No obstante, sería la aprobación de ésta reforma la que daría por culminado este acuerdo político.

En seguida, se hace el análisis del decreto constitucional en el cual se revisa detenidamente la modificación más reciente al sector energético en los artículos 25°, 27° y 28°. Los sucesos que se encontraron son impresionantes, además de identificar que en los artículos transitorios se concentran las principales regulaciones. Esta parte fue una de las más criticadas por analistas y expertos en el tema, pues ellos concuerdan que hay un abuso sobre los artículos transitorios y no sólo en esta reforma sino en otras, es una

práctica muy común y coinciden en que normas que deben corresponder a la parte sustantiva se sitúan indebidamente en la parte adjetiva.

El último capítulo denominado *La Reforma Energética, acción visible de la globalización en México*, es muy importante, pues se hace un breve balance sobre la Reforma Energética a unos años de ser implementada, para ello se utilizan tres elementos como la gestión interna con base en el Gobierno Corporativo, la adaptación del régimen fiscal al nuevo esquema de contrataciones y las asociaciones estratégicas con otras empresas.

Pero además en este capítulo se retoma el tema de la privatización. Expertos en la materia consideran que lo que se hizo con la reforma no fue más que la privatización del sector energético.

En la última parte del cuarto capítulo se hace una reflexión sobre el futuro de la energía en México. Y se revisa la posibilidad del regreso a la mirada nacionalista. Pues derivado del cambio de gobierno se espera que vuelva el dominio de la nación sobre a las riquezas naturales.

Finalmente, las conclusiones muestran los principales hallazgos en la investigación, en resumidas cuentas, el papel del Estado ya sea en el ámbito económico, político, social, etcétera, será fundamental para el crecimiento y desarrollo nacional. Si por el contrario hay una marginación de éste, difícilmente habrá crecimiento y desarrollo.

De esta forma la investigación que aquí se presenta, está encaminada a analizar el posicionamiento y la disminución del Estado a partir de la globalización neoliberal y posteriormente la Reforma Energética de 2013.

Las reflexiones que de aquí se obtengan servirán para tomar en cuenta la importancia y fortalecimiento del Estado, sin duda, modernizar, reformar o transformar no son signos o sinónimos de fortalecimiento Estatal, hace falta revisar otros aspectos que involucren bienestar, crecimiento y desarrollo en esferas ambientales, culturales, económicas, jurídicas, políticas, sociales, entre otras.

## APARTADO PROTOCOLARIO SOLICITADO POR LA COORDINACIÓN DE CERTIFICACIÓN Y REGISTRO DE LA UACM

## MARCO TEÓRICO

Para que exista el Estado, es necesario que “en un territorio determinado, haya un poder capaz de tomar decisiones y emitir los mandatos correspondientes, obligatorios para todos los que habitan en este territorio y obedecidos efectivamente por la gran mayoría de los destinatarios en la mayor parte de los casos en la que se requiere la obediencia; cualesquiera que sean las decisiones” (Bobbio, 2014: 130).

Mientras que, para la aparición del Estado, es necesario conjuntar tres elementos: población, territorio y un poder político propio, logrando, la fijación de la población en un territorio sobre la que se puedan asentar instituciones duraderas que superen el ámbito privado – familiar y vayan esbozando uno público (Sotelo, 2004: 28).

En este sentido la importancia del mismo radica en ser una “forma de organización política que se ha ido extendiendo a todo el mundo, de modo que puede decirse que hoy es, junto a la familia, la institución humana universal por excelencia, puesto que, aparte de Antártida, no queda hoy parte alguna del planeta que no esté bajo la soberanía de algún Estado” (Cotarelo, 2004: 15).

Dado que la mirada central de esta investigación en un primer momento se enfoca en revisar la evolución del Estado, será necesario utilizar conceptos como globalización, neoliberalismo y mercado que sirven de base para comprender como este transitó por diversas fases y como involucró áreas cruciales para el crecimiento y desarrollo nacional.

Para el caso de esta investigación, al hablar de la evolución del Estado nos guiamos de siete momentos: el Estado contemporáneo, el Estado absolutista, el Estado liberal, el Estado democrático, el Estado de bienestar, el Estado moderno y, por último, el Estado social y democrático de derecho. Con ayuda de autores como Alejandre, Ayala, Bobbio, Crespo, Offe, entre otros, se pudo entender cada una de las fases, pero además

se reconoció que, sin la globalización, el neoliberalismo y el mercado no hubiera sido posible interpretar dicha evolución.

Posteriormente, el Estado se trasformará radicalmente frente a la globalización neoliberal. Con la llegada de este modelo la economía (principalmente) y otros ámbitos de la sociedad se vieron afectados a nivel global. El origen es la vulnerabilidad que presentó el Estado frente al mercado y el nuevo orden mundial. Las funciones del Estado se modifican para crear una reconfiguración del mismo.

En ese sentido la globalización es un proceso mundial impuesto, que, junto con la mano del capitalismo, intensificó las acciones del mismo, alrededor del mundo, eliminando fronteras, abriendo y expandiendo nuevos campos de acción, para la propagación del capital. No se enfoca sólo en el ámbito económico o tecnológico como comúnmente se pensaría, sino que involucra otros aspectos, como la cultura, el medio ambiente y la sociedad. Por otra parte, el neoliberalismo, es un fenómeno ideológico, cuya base se encuentra en el capitalismo y apoya fielmente el libre mercado.

Mientras que en el marco histórico del capítulo II, se observó que hubo una metamorfosis acontecida antes y durante la llegada de la globalización neoliberal en México. Sin duda, esta ideología o modelo resaltaron por sus antecedentes netamente marcados en aspectos de índole político y económico. Los modelos económicos y la toma de decisiones, detrás de cada uno de ellos, servirían como artífices para abrir la puerta a la “transformación” o mejor dicho declive ambiental, cultural, económica, jurídica, política y social.

El sustento teórico de esta investigación es un referente importante para realizar el análisis de la Reforma Energética que sin duda es un reflejo de la globalización neoliberal.

## APARTADO METODOLÓGICO

Este trabajo recepcional emplea el método de investigación histórica y de recuperación documental, se centra en el análisis y en un proceso interpretativo de indagación. Por lo tanto, se enriquece de varias perspectivas teóricas, discusiones y diversas líneas de análisis. Para lograrlo se ha recurrido a un extenso catálogo de fuentes documentales de diversos tipos y a una variedad de estudios que son sumamente importantes para adquirir un amplio sustento académico en este proyecto.

El objetivo principal de esta investigación es analizar el impacto de la globalización en México; a partir de ello se identifica la transformación de la administración estatal de carácter interventor con la presencia del fenómeno globalizador en el país. Y con ello explicar la implementación de la Reforma Energética como manifestación de la misma tendencia que, aunque menguada sigue cobrando efectos importantes.

No sólo es un tema de gran relevancia para la Ciencia Política mexicana, sino que el investigar un fenómeno central y de gran relevancia permite conocer, comprender y explicar la situación actual de nuestro país enmarcado en la globalización neoliberal.

El marco teórico en el capítulo I y el marco histórico en el capítulo II, permiten construir cada uno de los objetivos de esta investigación.

De manera que, se hará una recopilación de información sobre las modificaciones constitucionales en materia de energía, abarcando los antecedentes más importantes en este ramo, se detalla cómo fue implementada la Reforma Energética, se estudia la importancia gubernamental que tuvo el *Pacto por México* en la administración peñista y se ponen en la mesa los argumentos que favorecieron la implementación de dicha reforma. Posteriormente se analiza el decreto de Reforma y se muestra como las principales modificaciones al marco jurídico mexicano recayeron en los artículos transitorios.

La última parte de la investigación es determinante porque se analizan y refutan los argumentos presentados por el ex-presidente Enrique Peña Nieto siendo este la figura

principal de la Reforma Energética. Asimismo, se presentan elementos que contradicen los “beneficios” que los mexicanos tendríamos con la Reforma Energética y con la apertura del sector energético para las empresas privadas.

Con toda la instrumentaría proporcionada es notable que la Reforma Energética no fue un paliativo en el crecimiento y desarrollo nacional. Fue una degradación de la presencia y esencia del Estado en uno de sus más importantes rubros vinculados a los bienes de la nación la energía no renovable.

# CAPÍTULO I

# MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

*"En la actualidad, los estados confrontan nuevas geografías de poder. Los cambios que esto acarrea en la condición del Estado con frecuencia se conciben como una merma generalizada de la importancia estatal, sobre todo en materia de capacidades de regulación. La globalización económica ejerce una fuerte presión para la desregulación de una serie de mercados, sectores económicos y fronteras nacionales, así como también para la privatización de las empresas y funciones del sector público".*

*Saskia Sassen, 2010.*

## Marco teórico conceptual

Los conceptos de Estado, Globalización, Neoliberalismo y Mercado, en este marco teórico conceptual, se utilizan con el fin de tener elementos para comprender la transformación del contexto actual, en ámbitos políticos, económicos, jurídicos, sociales y culturales.

Sin dudarlo, el abordar la definición de cada uno de ellos, suele ser un tanto complejo debido al amplio campo de estudios sobre los distintos ámbitos en los que esta investigación se centra. Sin embargo, la perspectiva de diferentes autores nos sirve para guiar y resolver dicha complejidad.

Cabe destacar que la definición de cada uno de ellos, nos brinda las herramientas necesarias para los capítulos subsecuentes de este trabajo de investigación, que se centra en la crítica al cambio de la visión de Estado en materia energética para el crecimiento y desarrollo nacional en México.

### 1.1 La teoría del Estado.

Antes de establecer una definición para el concepto de Estado y la evolución histórica que ha tenido, es preciso mencionar la importancia del mismo; Ramón Cotarelo, enfatiza en ello. Él expresa que “esta forma de organización política (el Estado) se ha ido extendiendo a todo el mundo, de modo que puede decirse que hoy es, junto a la familia, la institución humana universal por excelencia, puesto que, aparte de Antártida, no queda hoy parte alguna del planeta que no esté bajo la soberanía de algún Estado” (Cotarelo, 2004: 15).

El hecho de que el Estado esté presente en todo el mundo lo hace sumamente relevante y más con las implicaciones que a continuación analizaremos.

Si queremos comprender al Estado, Norberto Bobbio nos da una pauta para estudiarlo. Él explica que mirar el nacimiento y desarrollo del Estado es necesario, por ello se deben utilizar “dos fuentes principales que son la historia de las instituciones políticas y la historia de las doctrinas políticas” (Bobbio, 2014: 68).

Es entendible entonces que el Estado debe ser estudiado desde la esencia de su historia. Bobbio deja en claro que además de abarcar la temática de la historia, deben integrarse otros elementos de estudio como "la estructura, las funciones, elementos constitutivos, mecanismos, órganos, etcétera. Debido a que el Estado, es un sistema complejo considerado en sí mismo y en sus relaciones con los otros sistemas contiguos" (Bobbio, 2014: 70).

Entonces teóricamente, ¿Qué es el Estado? Quizá el primer teórico en la disciplina de la ciencia política y la filosofía política, en hacer una aproximación hacia esta concepción es Nicolás Maquiavelo, quien en su obra *El príncipe,* hace referencia a que "todos los Estados, todos los dominios que han tenido y tienen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados" (Maquiavelo, 1981: 47). Es importante el aporte de Maquiavelo, dado que, en su obra, se encuentran elementos sobre el desarrollo y decadencia de un Estado, así como las formas de conservación del poder.

Por supuesto, no son los únicos conceptos relevantes sobre el Estado. Norberto Bobbio, en su texto *Estado, gobierno y sociedad*, expone diversas maneras de entenderlo a través de algunos autores: Jean Bodin, lo define como un "un gobierno justo de muchas familias y de lo que les es común con poder soberano y al poder soberano como el poder absoluto perpetuo" (Bodin citado por Bobbio, 2014: 109). En otras palabras, se trata de un poder supremo, único, que deberá ser acatado gracias al poder coercitivo.

Con Hobbes, el tema por excelencia es la exclusividad del uso de la fuerza como característica del poder político, la transición del estado de naturaleza al Estado está representado por el paso de una condición en la que cada cual utiliza indiscriminadamente su fuerza contra todos los demás a la situación en la que el derecho de usar la fuerza le corresponde solamente al soberano. Por su parte Hegel dice que este uso de la fuerza, se logra mediante la delegación específica de individuos aislados y aterrorizados, que se ven impulsados por la necesidad de salir del estado de naturaleza. En consecuencia, le ha valido a Hobbes ser considerado el máximo teórico del Estado

moderno, es decir, del Estado cuya formación es acompañada por la persistente idea de la primacía de la política. (Bobbio, 2014: 109–114).

Algo similar expresa Kelsen, quien mira al Estado como “una organización política porque es un ordenamiento que regula el uso de la fuerza” (Kelsen citado por Bobbio, 2014: 110). El Estado se caracteriza de un ordenamiento coercitivo, pero a su vez, integra la organización social. Conjugando la idea de Kelsen, llega Mortari quien expresa que el Estado es “un ordenamiento jurídico para los fines generales que ejerce el poder soberano en un territorio determinado, al que están subordinados necesariamente los sujetos que pertenecen a él” (Mortari citado por Bobbio, 2014: 128).

Más tarde y en una visión económica, Max Weber, en su definición de Estado, establece una correlación con el uso del poder, como lo hizo en su momento Maquiavelo. Weber describe al Estado como “aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el «territorio» es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima” (Weber, 1979: 83).

Dicha coacción (violencia), se basa por supuesto en el consenso de los ciudadanos. A propósito, Weber (1979), enuncia tres tipos o justificaciones internas, que dan fundamento a la legitimidad y que hacen de cierto modo, que la obediencia sea efectiva.

- *La legitimidad del ‘eterno ayer’*, es decir, de la costumbre o de la tradición. Caracterizada por la inmemorial validez y por la orientación al respeto de los hombres.
- *La legitimidad de la gracia*, en otras palabras, del carisma. Elementos tales como la entrega personal, la confianza o el heroísmo, son algunas características que el caudillo, el profeta, el demagogo o el gobernante poseen.
- *La legitimidad de la legalidad*, ligada a preceptos legales, se orienta hacia la obediencia de las obligaciones legalmente establecidas (Weber, 1979: 85).

Analizando los tres tipos de legitimidad, la última es la que emplea el Estado, por el solo hecho de ser el detentador del poder.

Antes de pasar a la evolución histórica del Estado, Bobbio desarrolló una definición útil, para este trabajo de investigación, esta definición se muestra como formal e instrumental. A decir de Bobbio, para que exista el Estado, es necesario que "en un territorio determinado, haya un poder capaz de tomar decisiones y emitir los mandatos correspondientes, obligatorios para todos los que habitan en este territorio y obedecidos efectivamente por la gran mayoría de los destinatarios en la mayor parte de los casos en la que se requiere la obediencia; cualesquiera que sean las decisiones" (Bobbio, 2014: 130). [1]

Complementando la idea de Bobbio, Ignacio Sotelo dice que, para la aparición del Estado, es necesario conjuntar tres elementos: población, territorio y un poder político propio, logrando, la fijación de la población en un territorio sobre la que se puedan asentar instituciones duraderas que superen el ámbito privado – familiar y vayan esbozando uno público (Sotelo, 2004: 28).

Una vez identificadas las concepciones sobre Estado a continuación se analiza los momentos por los que ha transitado el mismo.

### 1.1.1 La evolución del Estado.

Así como fue importante en su momento entender la parte teórica, es preciso integrar un apartado que nos indique la evolución del Estado, acentuando la importancia del mismo actualmente. Los cambios que ha sufrido el Estado, para esta investigación son fundamentales, porque sin ellos, no entenderíamos las transformaciones que han modificado a la sociedad.

[1] La investigación, por tanto, implica una definición funcional e instrumental asociada al deber del Estado como cuerpo político y no en el entendido de la visión marxista de la lucha de clases; que si bien es punto de análisis alternativo de otras propuestas teóricas, no es nuestro marco teórico referencial que nos ocupa como parte del desarrollo de la investigación.

Para lo concerniente de esta investigación, se ocuparon seis momentos para distinguir los cambios de Estado, en diferentes épocas, pero que repercuten e impactan hoy en día. Indiscutiblemente cada uno de ellos integrará procesos históricos que se manifiestan en los ámbitos de estudio ya señalados con anterioridad.

#### 1.1.1.1 Estado Absolutista

Es calificado como el primer momento del Estado moderno, el rasgo que lo distingue, es la contención de entes territoriales, sometidos a la autoridad única del Monarca absoluto. Se logró consolidar debido a tres procesos histórico – sociales: la aparición de la imprenta, la recuperación del derecho romano y el auge de universidades.

Se encargó de marcar la emergencia de una forma de Estado basada en:

> "La absorción de las unidades políticas más pequeñas y débiles en estructuras políticas más grandes y fuertes; la capacidad necesaria para gobernar sobre un área territorial unificada; un sistema y un orden legales efectivos y vigentes a lo largo de todo el territorio; la conformación de un gobierno más unitario, continuo, calculable y efectivo, ejercido por una cabeza soberana única; y el desarrollo de una lucha por el poder plagada de riesgos, competitiva y de resultados inciertos" (Poggi, citado por Held, 1997: 57).

Para Perry Anderson, este Estado, se basaba en la supremacía social de la aristocracia y es limitado por los imperativos de la propiedad de la tierra. Significa que la nobleza podía depositar el poder en la monarquía y permitir el enriquecimiento de la burguesía, pero las masas estaban todavía a su merced. Durante su presencia, no existió un desplazamiento político de la clase noble contra el poder autoritario (Anderson, 1998: 21).

En conjunto, el Estado absolutista, contribuyó a poner en marcha el proceso de construcción de un Estado, que comenzó a reducir las diferencias sociales, económicas y culturales dentro de los Estados y expandió las variantes entre ellos (Tilly, citado por Held, 1997: 58).

Pero para Ramón Cotarelo, fue lo contrario, debido a que se logró hacer viable la aparición de las clases sociales legista que fungieron como medio para el establecimiento de las clases bajas, es decir, la burguesía (Cotarelo, 2004: 18). Con estos motivos, podemos encontrar dos características sobresalientes del Estado absolutista tanto en el campo económico como en el campo jurídico – político.

En el campo económico, el mercantilismo junto a la teoría económica clásica, trabajaron para la prosperidad de sociedades y clases medias sólidas. Así, dieron paso a la creación de los primeros mercados únicos, gracias a la estructura gremial, los sistemas impositivos y el trabajo en las aduanas. Respectivamente, el campo jurídico – político, hacían notar la fuerte presencia del monarca sobre la sociedad, en otras palabras, poseía el monopolio de la violencia, pero la única diferencia es que el monarca, estaba por encima del mismo derecho que él crea (Cotarelo, 2004: 18).

En síntesis, Perry Anderson explica que el ejército, la burocracia y la diplomacia formaban un inflexible complejo feudal que regía toda la maquinaria del Estado y guiaba sus destinos. Asimismo, atribuye la supremacía del Estado absolutista a la dominación de la nobleza feudal en la época de la transición al capitalismo. Su final señalaría la crisis del poder de esa clase: la llegada de las revoluciones burguesas y la aparición del capitalismo (Anderson, 1998: 21).

En este punto, es importante contrastar el pensamiento de José Antonio Crespo, sobre el Estado Absolutista con relación al poder. La importancia radica en la distinción que hace Crespo sobre las formas esenciales del Estado. En una de ellas, explica que la concentración absoluta del poder, supone la existencia de un Estado fuerte, dicha entidad debe contar, con poder suficiente para someter a los individuos al imperio de la ley, el detentador del poder puede abusar del mismo, romper la ley, y no ser llamado a cuentas por ello (Crespo, 2006: 29).

Evidentemente es una característica clave del Estado absolutista, cuando éste comienza con el poder absoluto y autoritario del monarca, sin importar la falta de leyes o límites para ejercerlo a modo.

#### 1.1.1.2 Estado Liberal

Es uno de los principales cambios notorios en la transformación del Estado. Es una reacción de la burguesía contra el Estado absolutista y, una cuestión a dicho poder; además es la primera vez que se vislumbra una variante del Estado de derecho.

Por tanto, los derechos con base en los cuales nació el Estado liberal y se construyó la doctrina del Estado de derecho, en sentido fuerte, es decir, del Estado que no sólo ejerce el poder sometido a la ley, sino que lo ejerce dentro de los límites derivados del reconocimiento constitucional de los llamados derechos inviolables del individuo son la libertad de opinión, expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación, entre otros (Bobbio, 2014: 27). En el siguiente momento del Estado, abundaremos más sobre el tema.

Previamente a la definición del Estado liberal, es preciso, hacer una breve acotación, sobre el liberalismo. Como teoría económica, el liberalismo es partidario de la economía de mercado. Pero como teoría política, es simpatizante del Estado que gobierne lo menos posible, en otras palabras, de un Estado que se retire del dominio de la esfera en el que se desarrollan las relaciones económicas (Bobbio, 2014: 127).

Los liberales llegaron a la conclusión de que la mejor -en realidad, la única- manera de defender el liberalismo y una sociedad abierta era mantener al Estado alejado de la vida económica (Judt, 2010: 101).

El liberalismo económico, es el pilar clave del liberalismo (base en el cual se forjó el Estado liberal). Se empeñó en la creación de un sistema de mercado autorregulado, lo que permitiría una economía de mercado plenamente instalada (Polanyi, 2015: 190). Más adelante, abordaremos la definición de mercado.

Se puede definir, como el intento de crear una esfera privada independiente del Estado, y por la preocupación de reformular al Estado mismo, esto es, por la liberación de la sociedad civil de toda interferencia política innecesaria y, simultáneamente, la delimitación de la autoridad estatal (Held, 1997: 73).

Existe un proceso en la formación del Estado liberal, que se describe como la emancipación del poder político del poder religioso (es la presencia de un Estado laico) y, por otro, como la emancipación del poder económico del poder político (Estado de libre mercado). Durante el primer proceso de emancipación, el Estado deja de ser el brazo secular de la iglesia y, el segundo se vuelve el brazo secular de la burguesía mercantil y empresarial (Bobbio, 2014: 127–128).

Al respecto Karl Polanyi, hace un reconocimiento a la labor que realiza el Estado en esta etapa. Evidencia que el *laissez – faire, laissez - passer* (dejar hacer, dejar pasar), haciendo referencia al libre mercado, no tenía nada de natural, pues los mercados libres no podrían haber surgido jamás con sólo permitir que las cosas tomaran su curso. Por ejemplo, la principal industria de libre comercio de aquella época, fue la manufactura del algodón, pero dice Polanyi, no hubiera sido posible sin las medidas proteccionistas (aranceles) o los subsidios a la exportación y al salario, aplicadas por el Estado (Polanyi, 2015: 194).

Otra de sus características, es su limitación como Estado, con respeto a sus poderes como a sus funciones, sintetizando, es un Estado que tiene poderes y funciones limitados, y como tal se contrapone tanto al Estado absoluto como al Estado social, por ello, la participación está muy restringida y sólo se limita a las clases pudientes (Bobbio, 2012: 7–17).

Considerando al Estado liberal, como la reacción de la burguesía al Estado absolutista, Ramón Cotarelo (2004), dice que hay dos rasgos que lo identifican: la Constitución y las declaraciones de los derechos del individuo, el autor los nombra como principios fáctico normativos, es decir, límites impuestos al poder de la autoridad y al poder del soberano, pueden ser positivos o negativos en respuesta al Estado absolutista.

La Constitución, es “la norma superior o norma de normas. Por tanto, se debe ajustar toda la actividad del soberano en cuanto legislador. Por su parte las declaraciones de los derechos del individuo, son el reconocimiento expreso de los derechos del

individuo que al ser admitidos como anteriores al Estado son ilegislables y por lo tanto inviolables" (Cotarelo, 2004: 19-20).

La explicación de Cotarelo continúa cuando demuestra las articulaciones que hay en el Estado liberal:

> "en la articulación territorial, las bases del absolutismo son respetadas, incluso son prolongadas al continuar con la dinámica expansionista de la constitución de diversos imperios; en cuanto a la articulación jurídico – política, hay un monopolio legítimo para el uso de la violencia, debido a la cuestión de derechos que van emergiendo en el Estado liberal; y finalmente lo que ocurre con la articulación económica, es la abstención del Estado en todo proceso productivo y cuyas únicas actividades se reducen a mantener el orden público, garantizar la defensa y realizar obras públicas necesarias para la producción" (Cotarelo, 2004: 20).

Resumiendo, la idea central del Estado liberal es la escisión entre Estado y economía y su intento por reducir la política a la llamada sociedad política, es decir, por tratar de despolitizar las relaciones económicas y sociales (De la Garza, 1992: 59).

Al respecto, hay que tener en cuenta que el Estado liberal es un Estado mínimo, por tener como característica primordial al liberalismo económico, basado en los postulados de la teoría económica. Y su expansión se debió al constitucionalismo, la propiedad privada y la economía de mercado competitiva, junto con un modelo de familia específicamente patriarcal (Held, 1997: 73).

Por otra parte, su lenta extinción, se debió al avance progresivo de la democratización, producto de la ampliación gradual del sufragio (Bobbio, 2012: 7).

#### 1.1.1.3 Estado Democrático

La democracia es una de las tantas formas de gobierno, en particular aquella en la cual el poder no está en manos de uno o de unos cuantos sino de todos, o mejor dicho de la mayor parte, y como tal se contrapone a las formas autocráticas (Bobbio, 2012: 7). Recordemos que un sistema no es democrático, si no se permite a la oposición tomar

parte en las elecciones, si la oposición es controlada o acosada en sus actividades, si se censuran o clausuran los periódicos de la oposición o se comete fraude con los votos (Huntington, 1989: 17).

Una de las características del Estado democrático, es su conjunto de reglas (primarias o fundamentales), que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. Remarcando que todo grupo social tiene la necesidad de tomar decisiones obligatorias para todos los miembros del grupo con el objeto de mirar por la propia sobrevivencia, tanto en el interior como en el exterior (Bobbio, 2014: 24).

El Estado democrático, es la evolución de la doctrina y la práctica de los derechos individuales. Se entiende como “la ley que se manifiesta normativamente en el ejercicio de un derecho individual fundamental: el derecho de sufragio” (Cotarelo, 2004: 21). Por ser una variante más del Estado de derecho, propone un principio de igualdad y es además un pilar importante, para la formación del Estado de bienestar.

Sus principios tienen una estrecha relación con el liberalismo, debido a que se acepta el papel de la economía dominante, pero de cierta forma responsable, por ejemplo, con la imposición de aranceles o impuestos; pero lo que más resalta es la actividad intervencionista del Estado en la economía. De ahí que el Estado liberal no solamente, sea el supuesto histórico del Estado democrático, sino económico y jurídico (Bobbio, 2014: 27).

Pero al mismo tiempo, es la soberanía junto con las decisiones que se toman por el principio de mayoría, las que logran hacer una responsabilidad política y preparan las bases del siguiente momento del Estado (Cotarelo, 2004: 21).

#### 1.1.1.4 Estado de Bienestar

Inaugura un modelo de asistencia social y desplaza al Estado liberal. Surgió debido a que el Estado gendarme ya no estaba dando los resultados en el ámbito económico, político o social.

Constituyó medidas para la consolidación y el fortalecimiento del Estado, en otras palabras, formó “el marco preciso basado fundamentalmente en una economía pública que serviría para legitimar y brindar consenso respecto de las acciones de gobierno” (Huerta, 2005: 122).

En este sentido, fue promovido por una serie de factores que fueron la coyuntura perfecta para salir del subdesarrollo como por ejemplo la necesidad de reconstruir las economías de las naciones devastadas por la guerra, el avance del “socialismo real” en algunas regiones de Asia y Europa Oriental, y por el triunfo de las luchas de liberación nacional en varios países del denominado “tercer mundo” (Trejo, 2012: 56).

Es más, lo que sucedía era que “las fuerzas sociales presionaban frente a la desprotección, sucumbiendo en la miseria. Las clases poseedoras comenzaron a temer por el potencial de beligerancia de las masas oprimidas. Había que encontrar una solución que impidiera a los desposeídos llegar a un lugar de mayor poder, y restablecer el orden social” (Costante, 2005: 134).

Claus Offe (1991), explica que el Estado de bienestar, a diferencia de los otros momentos del Estado, logró hacer una fórmula de paz, en el cual se pueden identificar dos vertientes:

> “En primer lugar, es la obligación explícita que asume el aparato estatal de suministrar asistencia y apoyo (en dinero o especie) a los ciudadanos que sufren necesidades y riesgos específicos característicos de la sociedad mercantil. En segundo lugar, tiene su base en el reconocimiento del papel formal de los sindicatos” (Offe, 1991: 136-137).

Revisando la propuesta de Offe, las dos vertientes cumplen la función de hacer un equilibrio entre clases, el poder con respecto a trabajo y capital. Secundando, Gøsta Esping-Andersen, alude a que el Estado de bienestar es, por lo tanto, un medio para entender un fenómeno insólito en la historia de las sociedades capitalistas (Esping-Andersen, 1993: 2).

Parafraseando a Gloria Regonini (2014), el Estado de bienestar, es quien se encarga de garantizar estándares mínimos de ingresos, alimentación, salud, habitación, educación a todo ciudadano como derecho político, nunca como beneficencia. En otras palabras, es una acción reivindicada como derecho. Es un Estado asistencial, pues abarca asistencia, industrialización y democracia. Dicho de otro modo, el Estado o gobierno, incluye estos gastos sociales en el presupuesto público.

Francisco Comín, explica que definiciones como las de Regonini, son acertadas, pero a su vez son limitadas, porque no abarcan otros elementos. En síntesis, además de tener las características arriba mencionadas, el Estado de bienestar,

> "redistribuye la renta también a través de los impuestos progresivos, cuyos ingresos se incluyen en el presupuesto público, y de los gastos fiscales (las desgravaciones y extensiones tributarias), que no se incluyen. Además, el Estado de Bienestar ha desarrollado toda una serie de políticas económicas destinadas a la búsqueda del pleno empleo y a la contención de la inflación, que son claramente favorables a los trabajadores y las clases más pobres" (Comín, 2007: 68).

Claus Offe, identifica que, con este tipo de Estado, los esquemas de seguro obligatorio, leyes sobre protección del trabajo, salario mínimo, expansión de servicios sanitarios y educativos y alojamientos estatalmente subvencionados, así como el reconocimiento de los sindicatos como representantes económicos y políticos legítimos del trabajo, crecieron y se ampliaron a más sectores (Offe, 1991: 136).

De acuerdo con esto, el Estado benefactor le permitió y "reconoció al proletariado el `derecho a trabajar, a que participara – a través de los aumentos salariales – en la distribución de los frutos del desarrollo económico y tomó a su cargo el sistema de protección social. También intervino en la regulación de la moneda, el crédito y las instituciones financieras y moduló sus gastos de acuerdo a la situación de la economía" (Trejo, 2012: 57).

Dichas características y esquemas, se consiguieron, gracias a las fuerzas del reformismo social – demócrata, el socialismo cristiano, las elites políticas y económicas conservadoras ilustradas, y grandes sindicatos industriales (Offe, 1991: 136).

A diferencia con los demás momentos de Estado, se observa una flexibilidad mayor en lo concerniente al bienestar social. El punto medular es que independientemente de sus ingresos, todos los ciudadanos tienen derecho a ser protegidos, incluso en situaciones de dependencia de largo plazo. Aunque esta idea más adelante, podría ser la causante de la crisis del Estado asistencial.

En la historia política de las sociedades industriales podemos encontrar, cómo fue posible su desarrollo. Existieron tres procesos, el primero es la lucha por la conquista de los derechos civiles (el pensamiento y la expresión), el segundo la reivindicación de los derechos políticos (la organización, la propaganda, el voto y el sufragio universal) y tercero, el problema de los derechos sociales (la participación política) (Regonini, 2014: 553).

Su impacto fue importante porque logró una estabilización conjunta entre economía, política y sociedad. Actualmente se puede identificar, la crisis del Estado de bienestar, en la ruptura de la separación entre sociedad (el mercado - la esfera pública) y Estado (política y esfera pública). Se necesita de ambos polos para crear una estabilidad en la sociedad (Regonini, 2014: 554). En cualquier caso, el éxito del Estado de bienestar, en aquella época fue indudable y destacó por poner límite a la desigualdad (Judt, 2010: 59). Pero, sobre todo sirvió como solución política en la época de la posguerra, a las contradicciones sociales (Offe, 1991: 136).

Pero, ¿Cuál es la razón de que el Estado culmine o mejor dicho adopte una nueva transformación? Considero que uno de los factores más poderosos es la privatización (a lo largo de esta investigación trabajamos el tema de la privatización, aunque es en el capítulo cuarto donde se le otorga mayor relevancia) de las entidades paraestatales, es decir, “la clase capitalista utilizó la privatización para desmantelar el Estado de bienestar y destruir las conquistas laborales y a las organizaciones sociales. Fue y es una

herramienta para reordenar las relaciones entre las clases en detrimento de los asalariados y sus sindicatos" (Trejo, 2012: 85).

Pese a ello, algunos teóricos no dejan de considerar una nueva reformulación sobre los postulados del Estado benefactor que se adapten al nuevo orden mundial

#### 1.1.1.5 Estado Moderno

Siguiendo la propuesta de Pierangelo Schiera, el Estado moderno, indica ordenamiento político, pues además de poseer el monopolio de la fuerza legítima y con diferencia al Estado contemporáneo, esté propone una separación espiritual entre iglesia y política. Es una transición de la nueva forma de organización de poder que alude a la política (2014: 564).

Contrastando la idea de Schiera, Ignacio Sotelo (2004) explica que, en el Estado moderno, existen dos procesos, el primero se refiere a la concentración del poder, radicado en la sociedad y concentrado en el Estado. Al segundo, lo denomina secularización, es el poder estatal que se mantiene al margen de cualquier principio moral o teológico.

Aunado a la idea anterior, existen también dos movimientos que se cumplen en el plano espacial, con respecto a los momentos anteriores de Estado. El primero, está constituido por el territorio (extensión física de terreno, que permite el intercambio de intereses y de relaciones entre grupos, con el fin de recibir reconocimiento y disciplina institucional). El segundo, tiene que ver con el momento institucional, pero sobre todo con el problema de la organización del poder. Todo ello traducido en el paso del señor de la tierra a la soberanía territorial (Schiera, 2014: 564).

David Held (1997), está en sumo acuerdo con Schiera, cuando resalta las innovaciones más importantes que presenta el Estado moderno, al referirse a ellos como aparatos políticos distintos tanto de los gobernantes como de los gobernados, el encuentra cuatro innovaciones, que dice Held, se lograron con la llegada del Estado moderno:

> "La primera es la territorialidad, es la fijación de las fronteras exactas; el segundo es el control de los medios de violencia, es el derecho de detentar el monopolio de la fuerza y los medios de coerción, gracias a la pacificación de los pueblos dentro de los Estados – nación; el tercero es la estructura impersonal de poder, esto es, una estructura de poder legalmente circunscrita con suprema jurisdicción sobre un territorio; y la última es la legitimidad, siendo esta la pretensión del Estado para legalizarse reflejar y/o representar las perspectivas e intereses de sus ciudadanos" (Held, 1997: 71-73).

Con la llegada del Estado moderno, se hace evidente, que la concentración de poder en un solo órgano ha quedado atrás, pues ahora existe una distribución equitativa de poderes, para la propagación de los derechos universales.

Resumiendo, los rasgos del Estado moderno (en ley y norma jurídica), son perfeccionados y reforzados gracias a la nueva visión sobre toma de decisiones y administración. Es un Estado motivado por un orden financiero, como una de sus características principales, pero no implica que deje de lado el orden constitucional. Se identifica a diferencia de los otros momentos de Estado una unión entre el orden social y económico, entre la libertad política e igualdad de participación, siempre respaldadas por la legalidad y la legitimidad (Schiera, 2014: 568–570).

#### 1.1.1.6 Estado Social y Democrático de Derecho

Hoy en día, transitamos por un momento de Estado, característico de derechos económicos y sociales, también llamados derechos de la tercera generación. En esta etapa, la nueva mentalidad crítica demuestra que, a pesar de las desigualdades económicas y sociales, ni siquiera la efectividad de la igualdad política lograda por el pensamiento democrático sería suficiente para conseguir órdenes político – sociales racionales y justas (Cotarelo, 2004: 22).

Se entiende en general, un Estado en el que los poderes públicos son regulados por normas generales (las leyes fundamentales o constitucionales) y deben ser ejercidos en el ámbito de las leyes que los regulan, salvo el derecho del ciudadano de recurrir a un

juez independiente para hacer reconocer y rechazar el abuso o exceso de poder (Bobbio, 2012: 18).

Se identifica la repercusión que tiene sobre el terreno geográfico, al integrarse a las organizaciones supranacionales, a la par de ceder parcelas de soberanía; pero se rinde ante la evidencia de la internacionalización de los flujos económicos y en gran medida por convicciones jurídico – morales acerca del valor supranacional de los derechos fundamentales. En el terreno jurídico – político, se maneja un carácter abierto y progresista de las organizaciones constitucionales a través del parlamento en conjunto con la estabilidad política de los estados. Finalmente, en el terreno económico se piensa en la postulación del equilibrio económico, con el fin de garantizar, el neutralizamiento de futuras crisis, el pleno empleo y un crecimiento sostenido (Cotarelo, 2004: 22).

Las repercusiones, se logran mediante las bases de derechos, establecidas en la Constitución y las facultades del Estado, que se consiguen mediante los principios de soberanía o la radicación de poderes desde los ciudadanos o el pueblo.

Para ello, deberá recuperar aquellos elementos de cohesión y representación que le dieron forma y vida a lo largo de la historia y, aún más, tendrá que volverse de nuevo a la ciudadanía si pretende recuperar su capacidad articuladora, simbólica y real, actualmente en poder del mercado global (Alejandre, 2009: 263).

Finalmente remarcando la importancia del Estado, Pierangelo Schiera, nos hace reflexionar aún más sobre la importancia del Estado, a causa de que está íntimamente ligado a la esfera de la vida humana organizada (2014: 565). No por nada el significado más importante de la democracia es la capacidad que poseen sus instituciones para proteger los derechos y libertades de los ciudadanos (Huntington, 1989: 17).

Hemos transitado por los momentos cruciales del Estado, analizamos cómo fue su transformación y cómo poco a poco fue integrando diversos elementos que servirán para comprender el contexto en ámbitos políticos, económicos, jurídicos, sociales y culturales, durante todo el desarrollo de este trabajo de investigación.

## 1.2 Conceptos y principios elementales.

### 1.2.1 La globalización.

La palabra globalización es un concepto que ha ido cobrando importancia con el paso del tiempo, de ahí los numerosos estudios para tratar de explicarla, pero sobre todo entenderla. Partiendo de esta idea, se ha vuelto un concepto un tanto complejo de abordar debido a las definiciones que numerosos autores le han acuñado; por ello se puede afirmar que la palabra es, en sí misma, un concepto polisémico.

Aunado a lo anterior, el concepto en reiteradas ocasiones se visualiza desde una óptica económica, lo que hace aún más difícil, encontrar un común denominador entre diversas definiciones. Pero este aspecto de relación con lo económico, no implica que la globalización deje de hacer que otros aspectos funcionen. Al respecto, Michel Wieviorka, explica que “la globalización es la desinstitucionalización del mundo bajo los efectos de las fuerzas económicas, proceso que, sin embargo, no implica que dejen de funcionar instituciones” (Wieviorka, 2009: 62).

Para el historiador Eric Hobsbawm, la globalización en el siglo XIX, es considerada como uno de los momentos más importantes de la historia, debido a la creación de una economía global que penetró en forma progresiva en los rincones más remotos del mundo, con un tejido más denso de transacciones económicas, comunicaciones y movimientos de productos, dinero y seres humanos que se vinculan a los países desarrollados entre sí y con el mundo subdesarrollado (Hobsbawm, citado por Guerra, 2002: 58).

Para Edna Jaime (2001), la globalización ocurre porque se dieron cuatro minirevoluciones durante la década de 1980, las cuales transformaron el mundo entero. Pues no sólo cambiaron la lógica de la actividad económica, sino la forma de producir, la naturaleza de los empleos disponibles y las fuentes de riqueza (Jaime, 2001: 58).

Es de la siguiente manera como acontece la globalización:

- *La primera revolución inicia con el súbito cambio tecnológico*. Su impacto se centra sobre todo en el ámbito de la comunicación, pues a partir de ésta se transformaron las relaciones de poder entre los diversos grupos de la población. Asimismo, se cambió la manera en que se podían vincular las empresas entre sí. De esta forma se hizo posible la existencia de plantas manufactureras en los lugares más recónditos del mundo, todas comunicadas de forma continua y permanente. En otros términos, las distancias dejaron de medirse en kilometro para definirse en segundo o hasta en nanosegundos.
- *La segunda revolución fue la financiera*. Con el cambio tecnológico, la actividad financiera cobró un nuevo sentido en todo el mundo. La tecnología rompió cualquier barrera nacional, autorizando que los flujos de capitales se desplazaran alrededor del mundo. Las empresas adquirieron la capacidad de vincularse con mercados financieros. Por ende, las finanzas adquirieron una importancia descomunal en el desempeño de la actividad económica. La inversión extranjera se convirtió en factor individual más trascendental para el desarrollo económico. Fue un cambio definitivo porque las empresas dejaron de ser nacionales en su comportamiento económico para ser más cercanas a la lógica internacional. A partir de ello, los países se verían en un dilema: si quieren que sus empresas crezcan, tendrán que aceptar las reglas de la globalización, pues hoy los mercados no sólo deciden, sino que dominan. Éste ya no es el mundo de los políticos, sino de la inversión extranjera.
- La tercera revolución ha sido de orden político. Las ideologías han tenido a disminuir su importancia; lo fundamental hoy en día es la velocidad del cambio, de articulación de alianzas políticas. Los gobiernos se encuentran cada vez más limitados en su capacidad para afectar el acontecer ciudadano y son cada vez más dependientes de los mercados para alcanzar el buen desempeño de sus países. Aunado a ello el gobierno también tiene la labor de vencer o convencer a los grupos con intereses opuestos a alguna reforma que sea clave para el desarrollo y este no se convierta en impedimentos formidables para el éxito de países.

> Lo evidente es que la economía ya no puede funcionar al margen de la política o viceversa.
>
> - *La cuarta revolución fue la industrial*. A partir del embargo petrolero árabe de 1973, las empresas japonesas comenzaron a transformar la manera de producir alrededor del mundo; en lugar de transferir simplemente el costo del incremento en los precios del petróleo, iniciaron un proceso dedicado a elevar la productividad y la eficiencia de sus plantas. Lo que hicieron transformó al mundo. Entonces la producción se diversificó en aras de incrementar la productividad y la calidad de los bienes, en tanto que se multiplicaron los fabricantes de partes y componentes. El resultado de todo esto fue que el valor de los recursos naturales comenzó a declinar con respecto al de los bienes industriales. Una política económica que promoviera la estabilidad se convirtió en el factor central del desarrollo económico; una política fallida hundía cualquier economía (Jaime, 2001: 58-60).

Evidentemente las minirevoluciones que describe la autora, tiene una amplia relación en el terreno económico. Sin embargo, la globalización va más allá, pues llegó para transformar las relaciones tanto económicas, como políticas, sociales, culturales y ambientales en todos los ámbitos de la esfera pública.

Entendiendo que no sólo es un fenómeno económico, es fundamental considerar que la globalización de la economía mundial es un hecho que nadie puede parar ni acotar. Pero es importante cuestionar ¿Cuál es la mejor manera de integrarse a ese proceso mundial para derivar los máximos beneficios posibles? (Jaime, 2001: 58). Tarea difícil si hasta el momento se toman en cuenta los efectos (más negativos que positivos) que ha dejado la globalización en su conquista mundial.

Pero cabe tener presente que lleva implícita un conjunto de procesos que operan o se dan en diversos ámbitos que se extienden más allá del económico, financiero y del ecológico. En realidad, es el traductor de las grandes transformaciones que se están produciendo en las sociedades y, en particular, en el tejido de la vida cotidiana de cada individuo (Bifani, 2002: 20–21).

Acertado es incorporar el pensamiento de Ulrich Beck (1998), cuando escribe que la globalización, está omnipresente en toda manifestación pública (en la economía, en los mercados, en la competencia por un puesto de trabajo, en la producción, en la prestación de servicios, en las finanzas, en la información y de la vida en general) (Beck, 1998: 15).

La visión de Zygmunt Bauman, sobre la globalización, se apega más al ámbito social, cuando la define como una de las mayores consecuencias humanas que ha traído consigo sobre la humanidad y su calidad de vida. Por ello, narra que la globalización está en boca de todos y por lo tanto es una palabra novedosa y con significados un tanto ocultos. Además, sus procesos globalizadores incluyen una segregación, separación y marginación social progresiva (Bauman, 2010: 9).

Contrastando el pensamiento anterior, Gloria Luz Alejandre, describe el quehacer que ha logrado la globalización, ella expone que:

> "La globalización, extrae lo mejor y lo peor de la modernidad: frente a los procesos de secularización, individualización, propagación del sentido de universalidad de los derechos humanos, economía de mercado, procesos de democratización, tecnificación y revolución científica, entre muchos otros fenómenos, se yergue la exclusión socioeconómica, la injusticia social, la pobreza planetaria, la desigualdad en la distribución de bienes y servicios, la inequidad en las reglas del juego mundiales"… (Alejandre, 2009: 261).

Michel Chossudovsky, hace hincapié en la idea de Alejandre, sin antes agregarle un calificativo a la globalización, la globalización de la pobreza, argumentando que las crisis económicas y sociales que vive la humanidad, está llevando a grandes sectores de la población mundial a un rápido empobrecimiento, al desplome de las economías, desempleo, destrucción del medio ambiente (Chossudovsky, 2003: 7). Era de esperarse que este nuevo orden mundial se nutriera de todas estas consecuencias.

Siguiendo con el argumento principal de Bauman, la distinción entre lo global y lo local, dos términos sumamente opuestos, concibiendo lo global, como una nueva libertad y lo local como lo contrario, es decir, un espacio de penumbra social.

Aquí entendemos claramente, cuando Bauman decía que la globalización le da al capital una nueva libertad, porque quien tiene la capacidad e independencia para escapar de la localidad, la tiene para escapar de las consecuencias que produzca la globalización. Por ello, este es el botín más importante de la victoriosa guerra por el espacio (Bauman, 2010: 17).

La idea que ayuda a entender dichas las consecuencias humanas, se encuentra en lo que Bauman señala como el espacio y el tiempo. Debido a que podemos saber que la globalización ha iniciado cuando se da por terminado el "fin de la geografía" y se abre paso, a la realidad de las fronteras, esa realidad de traspasar fronteras.

Esta apertura de fronteras, es nombrada por Beck como globalidad y, significa que, hace ya bastante tiempo que vivimos en una sociedad mundial, de manera que la tesis de los espacios cerrados es ficticia. No hay ningún país ni grupo que pueda vivir al margen de los demás. Es decir, que las distintas formas económicas, culturales y políticas no dejan de fusionarse y que las evidencias del modelo occidental se deben justificar de nuevo (Beck, 1998: 28).

Con ello, es notable, que las relaciones internacionales se han incrementado de manera exorbitante y que ningún país por más cercano o lejano puede aislarse de otro; de ahí que exista una amplia pluralidad en las sociedades, pero no una integración en ellas, sino una individualización.

La relación que hay entre espacio y globalización, se puede entender como "un proceso que crea vínculos y espacios sociales transnacionales, revaloriza culturas locales y trae a un primer plano terceras culturas" (Beck, 1998: 30). Los procesos nacientes de la globalización, crean múltiples espacios de reflexión colectiva que permiten revisar las experiencias y caminos de diferentes grupos, países y regiones (Bokser y Salas, 1999: 49).

Al respecto Bauman coloca un ejemplo y explica que “un factor técnico de la movilidad al que le cupo una función particularmente importante fue el transporte de la información: un tipo de comunicación que requiere poco o ningún desplazamiento de cuerpos físicos” (2010: 23). Es por todos sabido que antes era impensable conocer las técnicas con las que la información podría llegar a nosotros, hoy la información se desplaza de manera veloz, como resultado de ello y un claro ejemplo es el internet.

Por otra parte, Jerry Mander recuerda que, para algunos la clave de la expansión es la tecnología, que según ellos fortalece individuos y comunidades, cuando más bien parece lo contrario, es decir, a quien realmente da más poder es a las grandes empresas. La corporación global de hoy no podría existir sin computadoras. La tecnología hace posible la globalización al conferir un grado de control que rebasa todo lo que hasta aquí se haya visto (Mander, citado por Aguilar, 2002: 168).

A su vez, dice Chossudovsky, que no hay que olvidar que la globalización de la pobreza, tiene lugar durante un período de rápidos avances tecnológicos y científicos. Y, no por ello, estos han contribuido al incremento de la capacidad potencial del sistema económico de producir los necesarios bienes y servicios, el grado de productividad no se ha traducido en una correspondiente reducción del nivel de pobreza global (Chossudovsky, 2003: 13).

Manuel Castells, aporta una idea más o menos similar, sobre la información. Para él, la era de la información asocia las más modernas tecnologías de la comunicación y del transporte a la multiplicación de las redes. Ello generará más adelante, una tensión dialéctica entre la globalización y la identidad, entre las redes y los individuos (Castells, citado por Wieviorka, 2009: 66).

Para responder a Castells, Bauman explica que los resultados de lo anterior, son terribles, es decir, “lejos de homogeneizar la condición humana, la anulación tecnológica de las distancias del tiempo y espacio tiende a polarizarla” (Bauman, 2010: 28). En otras palabras, se pierden cuestiones de territorio, pero sobre todo de identidad. La consecuencia directa, es que unos tengan el beneficio de crear nuevos valores, mientras

que a otros se les condena a la insignificancia y a la capacidad de generar una identidad propia.

Pero para algunos, la clave de la expansión es la tecnología, que según favorece a individuos y comunidades, pero en realidad, se ha visto lo contrario, a quien realmente favorece y da más poder es a las grandes empresas (Aguilar, 2002: 168). Hay que entender, que la globalización, está enérgicamente impulsada por corporaciones internacionales, que no sólo mueven el capital y los bienes a través de las fronteras sino también de la tecnología (Stiglitz, 2004: 34).

Pero una visión diferente sobre la globalización y encaminada hacia el lado positivo, es la de Joseph Stiglitz (2004), él cree que la globalización, es la supresión de las barreras al libre comercio, así como la mayor integración de las economías nacionales, éstas pueden dar como resultado, una fuerza benéfica, donde su potencial sea el enriquecimiento de todos, particularmente de los pobres… pero para que esto suceda:

> "es necesario replantearse profundamente el modo en el que la globalización ha sido gestionada, incluyendo los acuerdos comerciales internacionales que tan importante papel han desempeñado en la eliminación de dichas barreras y las políticas impuestas a los países en desarrollo en el transcurso de la globalización" (Stiglitz, 2004: 11).

Stiglitz, ve un futuro positivo en el fenómeno de la globalización, pero con la explicación anterior, ha reconocido que existen fallos en ella. Lo que se necesita, según él, es un rediseño de la globalización. Quiere decir que, exista un manejo adecuado de ella y que los países tengan voz en las políticas que los afectan, sólo así se podrá crear una economía global, que dé como resultado una economía sostenible y que los frutos sean equitativos y justos (Stiglitz, 2004: 48).

Y así como Stiglitz, tiene la propuesta de rediseñar la globalización, Ulrich Beck, da ocho respuestas a ella: i) cooperación internacional; ii) estado transnacional o <<soberanía incluyente>>; iii) participación en el capital; iv) reorientación de la política

educativa; v) alianza para el trabajo ciudadano; vi) culturas experimentales, mercados nicho y autorrenovación social; vii) empresarios públicos y trabajadores autónomos; viii) ¿pacto social frente a la exclusión? (Beck, 1989: 182).

Una última propuesta, rescatable, para el rediseño de la globalización, se encuentra en la propuesta de Samir Amin (1999), su proyecto es de carácter humanista, dice que debe integrar:

> "Una perspectiva socialista, que implique la construcción de un sistema político global, que no esté al servicio del mercado global, sino que defienda sus parámetros tal como el Estado – nación representó históricamente el marco social del mercado nacional y no su mera área pasiva de desarrollo. Este proyecto debe componerse por: desarme mundial, la organización del acceso a los recursos del planeta, la negociación de relaciones económicas y el inicio de negociaciones para la correcta gestión dialéctica mundial /nacional en las áreas de la comunicación, la cultura y la política" (Amin, 1999: 19–20).

Las tres son propuestas diferentes y el común denominador es el reconocimiento a las acciones que no han funcionado correctamente en la globalización y no funcionarán si no se hace algo al respecto.

Cierto es que, si sigue abandonada a su propia dinámica, la globalización siendo conducida por todo lo que envuelve al entorno económico, pero sobre todo conexa con el neoliberalismo, sólo existirá más de los mismo:

> "Más empobrecimiento, más degradación ambiental, más degradación humana, y por lo tanto mayor tendencia a la violencia, a la inseguridad a la regresión, hacia la guerra de todos contra todos donde, como en la condición pre-política descrita por Hobbes, sólo existe `el miedo y el peligro de la muerte violenta´" (Villas, 1999: 96).

Los pensamientos teóricos marcados aquí, sobre la globalización son ciertos, aun percibiéndolos desde el lado positivo o negativo de la globalización. Desde el enfoque que se analice, se debe rescatar que, "la globalización modifica las expectativas o

esperanzas en el mundo entero, pero actualmente no aumenta en la misma medida la participación en cada uno de sus frutos ni desarrolla necesariamente la capacidad de los individuos o pueblos" (Wieviorka, 2009: 69).

La globalización envuelve procesos de reestructuración que significan, el reemplazo de trabajadores con máquinas; que la competitividad que hay en ella, sea traducida en la reducción de salarios para igualarlos a los competidores extranjeros de bajos salarios; y más aún que el aplanamiento de la estructura corporativa (o reingeniería) signifique la eliminación de los empleos de los funcionarios medios (Rifkin, citado por Aguilar, 2002: 168).

En definitiva, la globalización "es un proceso histórico que involucra la interconexión de múltiples actores a nivel mundial" (Posadas, 2015: 26). Se puede ver como un proceso dinámico que hace una serie de transformaciones sociales, pero que además implica que la política, la economía, la tecnología, la información, el medio ambiente y por supuesto la cultura, se muevan a una velocidad acelerada. Todo ello como producto de la creciente comunicación e interacción que se tiene alrededor del mundo.

Estamos inmersos en la lógica de la globalización, ante realidades cambiantes, es un fenómeno que transformó diversas áreas, son modificaciones que parecieran no tener salida, a pesar de ello, si hay algo que se puede hacer, dice Michel Wieviorka (2009), que debemos aprender a pensar globalmente, cada vez más sistemáticamente y, por lo tanto, a utilizar un concepto complejo de globalización, que no es lo mismo que proponer un diagnóstico sobre el estado del mundo, pero que evidentemente no lo impide en modo alguno.

Para terminar este apartado, considero que la globalización, es un proceso histórico y mundial; un proceso transformador y poderoso; pero sobre todo es un proceso que se ha gestado de manera acelerada, por eso es que ha venido a revolucionar la manera de percibir las acciones que se generan alrededor del mundo abriendo y expandiendo nuevos campos de acción, para la propagación de la misma. No se enfoca en un sólo ámbito, ni un sólo actor. Son muchos ámbitos y muchos actores a nivel

mundial, por ello es cambiante, global, y moldeable; sin omitir que no sólo abarca el ámbito económico como se suele creer, sino que involucra otros aspectos, como el ámbito político, social, cultural y actualmente, ha traspasado el ámbito ambiental.

### 1.2.2 El neoliberalismo.

Para explicar en qué consiste el neoliberalismo, revisemos brevemente el surgimiento de este fenómeno y su actual posicionamiento en el mundo.

Como una breve apertura al tema neoliberal, éste se consolidó en gran medida por la crisis económica global que exhibió los límites del viejo enfoque keynesiano y abrió la puerta a la supremacía neoliberal. El modelo es una mezcla de fundamentalismo económico neoclásico, regulación por el mercado en lugar del Estado, redistribución de la economía en favor del capital, autoritarismo moral con una familia idealizada como centro, adopción de los principios del libre comercio internacional y el total rechazo al sindicalismo (Aguilar, 2002: 181).

Nació después de la Segunda Guerra Mundial, en una región de Europa y América del Norte, donde imperaba el capitalismo. Se trata de un ataque apasionado contra cualquier limitación de los mecanismos del mercado por parte del Estado, denunciada como una amenaza letal a la libertad, no sólo económica sino también política (Hayek, citado por Anderson, 1999a: 11).

Al igual que el Estado, la globalización y el mercado, se encontrarán distintas visiones o posturas, sobre la concepción neoliberal.

Steger y Roy, definen el término neoliberal como un “modelo o paradigma económico predominante en la década de 1980. Basado en la idea del liberalismo clásico, según el cual el mercado se regula así mismo y se presenta a través de diversas corrientes” (Steger y Roy, 2010: 29). Más adelante explico mi definición sobre neoliberalismo como lo hice con el concepto de globalización.

Existen tres formas de entender al neoliberalismo, como ideología, como forma de gobierno y como paquete de medidas económicas.

La primera como ideología significa que se entrelazan sus postulados con referencias a la interdependencia económica global, anclada en los principios del capitalismo de libre mercado. Por tanto, el neoliberalismo es una ideología marcadamente; la segunda como forma de gobierno, quiere decir que el neoliberalismo asume la autorregulación del libre mercado cómo único modelo de gobierno eficaz y no sólo eso impulsan la transformación de la mentalidad burocrática en identidad empresarial; la tercera como paquete de medidas económicas expresa que el neoliberalismo se manifiesta como conjunto concreto de medidas políticas como la desregulación de la economía, la liberalización del comercio junto con la industria, y la privatización de las empresas estatales (Steger y Roy, 2010: 29-31).

En suma, los gobiernos ceden cada vez más sus responsabilidades a empresas privadas, que ofrecen administrarlas mejor que el Estado y con menos costes. (Judt, 2010: 116). Evidentemente hay una prioridad por el mercado externo mucho más, que por el mercado interno.

Por eso, su ideología es marcadamente economicista y se debe a la interdependencia global. Además, aboga por la transformación de un gobierno eficiente, que se administre, de la misma manera que lo haría una empresa u organización privada, ello como consecuencia de que cuenta con una herramienta poderosa que es, la autorregulación del libre mercado como único modelo de gobierno eficaz.

Sus medidas, son dirigidas a todos los sectores, el social, el político y el económico, aunque unos se vean más beneficiados que otros, en este sentido, puedo ejemplificar algunos: reducción del gobierno, reducción de programas sociales, una integración regional y global de las economías nacionales, entre muchos otros.

Por otra parte, David Harvey, describe al neoliberalismo como:

> "Una teoría de prácticas político - económicas que afirman que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano, consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo, dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de

> propiedad privada, fuertes mercados libres y libertad de comercio. El papel del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de estas prácticas" (Harvey, 2005: 8).

En realidad, para muchos, esta definición es un supuesto de lo que debería ser el modelo neoliberal, pues según lo llevado a la práctica o lo establecido en los diversos países (sobre todo países desarrollados), que han adoptado al neoliberalismo como modelo económico demuestran otra serie de resultados.

Enseguida revisaremos otros enfoques. Pero más allá del significado que pueda representar la definición de Harvey, es de destacar su relevancia. Y, es que el neoliberalismo se ha tornado hegemónico como forma de discurso. Debido a que posee penetrantes efectos en los modos de pensamiento, ha llegado al punto de incorporarse a la forma natural en que muchos de nosotros interpretamos, vivimos y entendemos el mundo.

Las ideas neoliberales, pasarían a ganar terreno cuando, según Hayek, el poder excesivo y nefasto de los sindicatos y, de manera más general, de los movimientos obreros, que había socavado las bases de la acumulación privada con sus presiones reivindicativas sobre los salarios y con su presión parasitaria para que el Estado aumentase cada vez más los gastos sociales (Hayek, citado por Anderson, 1999a: 11).

El pensamiento de Hayek toma sentido con las características de la hegemonía neoliberal que a continuación se describen.

Jaime Ornelas, se dedica a describir los rubros del neoliberalismo, donde integra los rasgos del modelo y sus principales propuestas económicas:

- Para la asignación de los recursos productivos el libre funcionamiento del mercado es el más eficaz.
- Una apertura total e irrestricta del Estado.
- Reducción de la injerencia del Estado (reducción del gasto público, menor influencia de políticas públicas, privatización, desregularización económica y eliminación de toda política para actuar en la economía).

- Una creciente importancia al logro de los equilibrios macroeconómicos.
- Liberación de los precios.
- Flexibilización laboral.
- Imposición de la razón económica sobre la política.
- Se privilegia la acumulación del capital a toda costa, la razón económica se impone a la razón social (Ornelas, 2001: 36-37).

Secundando la idea anterior, David Harvey señala qué rasgos como los que describe Ornelas, han consagrado al neoliberalismo como hegemonía; al hacer su arribo en los diversos países, poco a poco el neoliberalismo permitió:

- El abandono del patrón oro como base material del valor de las monedas y, el mundo tuvo que vivir un sistema monetario desmaterializado.
- Los mercados, y el de capitales, en particular, tenían que abrirse al comercio internacional.
- El capital financiero podría ser utilizado para disciplinar el movimiento obrero (disolución de los sindicatos).
- Formación de un proletariado enorme, amorfo y desorganizado, en muchos de los países en vías de desarrollo y, por si fuera poco, ejercería por doquier una presión a la baja sobre los salarios y las condiciones de trabajo.
- Se abre la brecha para la existencia de una movilidad geográfica, que integra actividades productivas, nuevas oportunidades para el empleo rentable de capital excedente a escala mundial… (Harvey, 2004: 62-63).

Con las características que Harvey adjudica al neoliberalismo, se completan los rubros que Ornelas observa en él.

Lo anterior, lleva a pensar a Michel Chossudovsky que, gracias al imperio del neoliberalismo, se recorta el gasto público y se desbaratan los programas de bienestar social. Las políticas gubernamentales promueven la desregularización del mercado de mano de obra: desindexación de ganancias, empleos de medio tiempo, jubilación

anticipada y la imposición de los llamados cortes salariales “voluntarios” (Chossudovsky, 2003: 9).

Los resultados que arroja el desarrollo del imperio neoliberal, son la consecuencia de que casi todas las formas de solidaridad serán disueltas y reemplazadas por el individualismo, la propiedad privada, la responsabilidad personal y los valores de la familia (Flores y Ortiz, 2010: 24).

Harvey indica que, desde el progreso neoliberal, por todas partes hemos asistido a un drástico giro hacia el neoliberalismo tanto en las prácticas como en el pensamiento político-económico. La desregulación, la privatización, y el abandono por el Estado de muchas áreas de la provisión social han sido generalizadas (Harvey, 2005: 9).

A propósito de lo que explica Chossudovsky, revisemos cómo se fue posicionando en el mundo y lograr su consolidación. El punto de partida, pueden considerarse dos momentos álgidos del neoliberalismo; la década de 1980 y la década de 1990.

La hegemonía neoliberal se logró gradualmente, pero de forma un tanto acelerada, fue un movimiento de gran magnitud por los efectos que causó en su momento y los que aún sigue causando. Comenzó en 1979, Inglaterra fue elegido el gobierno de Thatcher, como el primer régimen de un país capitalista avanzado públicamente empeñado en poner en práctica un programa neoliberal. Un año después, en 1980, Reagan llegó a la presidencia de Estados Unidos (Anderson, 1999a: 12).

A pesar de que el neoliberalismo fue gradual y acelerado, fue también obligatorio y necesario, debido al desarrollo de dos factores, el primero tiene que ver con las dos formas de organización, en aquel entonces, el capitalismo y el comunismo, quienes en sus postulados tanto teóricos como prácticos habían fracasado. El segundo factor, es el nuevo orden mundial, aunado a los cambios drásticos y rápidos a través de la firma de acuerdos financieros internacionales, como medida adicional, se abrió paso al libre comercio (Harvey, 2005: 9).

Desde mi perspectiva, es a partir de este momento cuando el modelo ideológico, comienza a consolidarse y a fortalecerse en el terreno económico y, así en años posteriores lograr la plenitud alrededor del mundo.

La primera oleada neoliberal (llamada así por Steger y Roy), comienza en 1980 junto con el fin de los llamados “gobiernos fuertes” y es oficialmente el inicio del modelo neoliberal. Los dos presidentes Reagan y Thatcher, son los dos actores protagonistas, en este primer período. Ambos convirtieron, las reivindicaciones ideológicas en una realidad, que tradujeron en programas y medidas de gobierno cautelosas.

Se promovieron medidas que impulsaron el crecimiento económico de la mano del sector privado. Los rasgos más distintivos en este ámbito son: la superioridad del capitalismo de libre mercado al resto del mundo y por supuesto, la evidencia de un contexto político y económico cada vez más globalizado (Steger y Roy, 2010, p. 85). En imprescindible no dejar pasar por alto la gestión que nace a partir de aquí entre globalización y neoliberalismo.

Reagan y Thatcher, llevaron esta ideología hegemónica a la práctica el modelo neoliberal, pues literalmente hicieron de él un credo económico y por qué no, también político. Las medidas que implementaron lo llevaron a impulsarse y expandirse por el mundo.

Haciendo un informe de esta primera etapa, con ambos gobiernos los resultados fueron: la estabilización fiscal y monetaria, la restricción del grado de intervención del gobierno mediante la reducción máxima de impuestos y la creación de la estabilidad económica reduciendo el déficit y restringiendo el gasto (Steger y Roy, 2010: 50).

La elevación de tasas de interés, creación de niveles de desempleo masivo, legislación antisindical, aplastamiento de huelgas, recorte a gastos sociales, amplio programa de privatizaciones, etcétera… (Anderson, 1999a: 12).

En referencia a la legislación antisindical y el desempleo, Kim Moody expresa que, para ese entonces, el neoliberalismo, además de haberse convertido en el rival político

del movimiento obrero; se había infiltrado en los partidos de masas, de los que la mayoría de los trabajadores dependió por décadas. (Moody, citado por Aguilar, 2002: 182).

Harvey exhibe que el neoliberalismo, alrededor del mundo ha resaltado un papel rentista, ha recortado impuestos en favor de los ricos, ha hecho dividendos especiales sobre las ganancias especulativas sobre los sueldos y los salarios, y es el responsable de desencadenar crisis financieras sin precedentes, aunque geográficamente delimitadas, con efectos devastadores sobre el empleo y sobre las oportunidades de vida en un país tras otro (Harvey, 2005: 95).

También es importante colocar el reconocimiento que Harvey encuentra en el neoliberalismo, pues se ha dado cuenta, que no ha sido muy efectivo a la hora de revitalizar la acumulación global de capital, pero ha logrado de manera muy satisfactoria restaurar o, en algunos casos (como en Rusia o en China), crear el poder de una elite económica (Harvey, 2005: 25).

Encontrando todas estas características, no tan positivas, es de esperar que las críticas al neoliberalismo se multipliquen, porque no amplía ni enriquece el ámbito de la libertad. Al contrario, limita, empobrece y vuelve cada vez más desigual. Restringe no sólo las libertades de los trabajadores y pueblos, y da a poderosas minorías condiciones realmente privilegiadas, extiende la pobreza y priva a millones de seres humanos de la posibilidad de una vida digna (Aguilar, 2002: 188).

La segunda oleada neoliberal, inicia una década después, es decir, en 1990, donde destacan dos figuras, el presidente norteamericano Bill Clinton y el primer ministro británico Tony Blair.

Pero a diferencia de la primera oleada, está nueva oleada neoliberal, integra elementos socialmente progresistas y asociados con partidos de izquierda. Se enmarca en el aspecto político, la existencia de principios de centro e izquierda, se pensó que ello fortaleciera la solidaridad social, sin abandonar los ideales neoliberales relativos al libre mercado. Por tal motivo, se plantea combinar una doctrina supercapitalista o

turbocapitalista, con muy moderadas prestaciones de bienestar social y una mayor responsabilidad empresarial (Steger y Roy, 2010: 87-89).

Era una oleada, donde los gobiernos más conservadores dejaron ver que sus políticas tampoco resolverían los más grandes problemas y que a menudo generaban mayor descontento que las previas, y de nuevo fuerzas políticas de centro y centro – izquierda triunfaron en varias elecciones, aunque a pesar de su nueva "visión", no se abandonaría en absoluto, las posiciones neoliberales, remarcando nuevamente que el mercado, más que el Estado, debía ser el principal mecanismo regulador (Aguilar, 2002: 182).

Sintetizando, la victoria de esta segunda etapa fue posible gracias a la nueva edad dorada de prosperidad y progreso tecnológico. Era una segunda oleada más moderna. El boom económico alcanzado se debió a la unión para liberalizar las relaciones comerciales para integrar las economías nacionales en un único mercado global. Así Clinton y Blair, terminan por llevarse los laureles de los "felices noventa" (Steger y Roy, 2010: 89).

Consecuentemente, el éxito de la implementación neoliberal, revisado en las dos oleadas respectivamente, se centra en cuatro aspectos: deflación, ganancias, desempleo y bajos salarios. En realidad, estos aspectos fueron medidas hechas para alcanzar un fin histórico: el de la reanimación del capitalismo avanzado mundial que, a costa de todo, trataría de restaurar altas tasas de crecimiento estables (Anderson, 1999a:14).

Es destacable que, en las dos oleadas del neoliberalismo, la alianza entre fórmulas políticas se ha traducido a la realidad, claro desde diversas perspectivas, consolida los tratados y acuerdos económicos, crea grupos de presión, se apoya de organizaciones financieras mundiales, todo con el fin de imponer a toda marcha el desarrollo de la ideología neoliberal.

A pesar de las críticas fundamentadas al neoliberalismo, el pensamiento de los protagonistas políticos desde Thatcher hasta Clinton, seguía siendo la misma, hacer universales los beneficios de bienestar para todos los que necesitan, sería un completo

disparate (Judt, 2010: 38). Lo anterior, hace notar que el neoliberalismo se consolidó poco a poco, de forma eficaz y sobre todo de una manera acoplada al contexto, gracias a la respuesta política que le otorgarían las clases globales dominantes.

Las características y críticas emitidas en el desarrollo de este apartado nos permiten hacer una reflexión sobre ¿qué factores hacen que esté presente aún? ¿qué futuro le depara al neoliberalismo? Es evidente que los "logros" no han sido equitativos para todos. Es por eso que en esta investigación nos preguntamos la probabilidad de continuidad del neoliberalismo, debido a que es un malestar para la mayoría y un alivio para la minoría.

Para Fernando Escalante (2015), hay diversas causas para que el neoliberalismo sobreviva […]

> "La primera, acaso, que el orden social que dio lugar al momento bienestarista, con una clase obrera extensa, organizada en sindicatos poderosos, con importante peso político, ya no existe. Adicionalmente, la libre circulación global de capitales, con el amparo de los paraísos fiscales, ha dado lugar a un predominio del capital financiero que condiciona el resto del orden social. Mientras eso no cambie, y por ahora no va a cambiar, no es fácil que se piense en otro sistema. También es verdad que no hay un programa político, productivo, institucional, que sirva como alternativa. Porque el neoliberalismo ha formado nuestro sentido común y no es infrecuente que quienes rechazan enérgicamente la política fiscal, o financiera, la política económica neoliberal, adopten con toda naturalidad sus premisas en todo lo demás" (Escalante, 2015: 240).

De acuerdo con Perry Anderson, el fracaso neoliberal, se debe a que el peso sobre el Estado de Bienestar no disminuyó mucho, a pesar de todas las medidas por contener los gastos sociales. Es decir, no hubo una disminución porque al contrario se incrementó del gasto social debido al desempleo, lo que significa grandes erogaciones para los estados, a eso se sumó el aumento demográfico de los jubilados, que se traduciría a la destinación de dinero para pensiones (Anderson, 1999a: 14).

Lo que hace comentar a Tony Judt, que ni siquiera Margaret Thatcher pudo desmantelar por completo el Estado de bienestar, que era popular entre la misma clase media baja que con tanto entusiasmo la había llevado al poder (Judt, 2010: 41).

Después de ello, se ha pensado seriamente en el regreso de las ideas del keynesianismo, pero con otro enfoque "quizá es la nueva era del capitalismo global, pero de manera controlada. Un neoliberalismo de tercera generación, elaborado sobre principios keynesianos" (Steger y Roy, 2010: 213).

Sin embargo, el proyecto neoliberal continúa demostrando su vitalidad. A pesar de las críticas los neoliberales pueden tomar un segundo aliento, porque el dinamismo neoliberal aún no está agotado, para muestra, se han generado nuevas privatizaciones en países y sus diversos sectores (Anderson: 1999: 15).

Tomando en cuenta las aportaciones de los autores anteriores, neoliberalismo a mi pensar es, un fenómeno ideológico que surge como una respuesta a la crisis económica que atravesaba el mundo en la década de los años ochenta. Su base está inmersa dentro del capitalismo y su pugna es el libre mercado, esta misma singularidad del libre mercado (según los neoliberales), ofrece la garantía de ser la única manera de que el gobierno transite eficazmente.

Evidentemente, hay consecuencias relevantes, como la privatización de lo público, la apertura comercial, el ocaso de los procesos de regulación estatal y por supuesto la liquidación de todo lo que tenga que ver con el ámbito proteccionista, esta entre muchas otras y sin señalar las desigualdades que impactan directamente a la sociedad. Después de revisar los conceptos anteriores y, de haber notado que existe una amplia relación con el término mercado, pasemos a su descripción.

### 1.2.3 El mercado.

El último elemento teórico de este apartado, se centra en la descripción de mercado. Para saber qué es el mercado, es indispensable conocer el significado de la economía de mercado, que involucra este sistema y cuál es el contexto donde se desarrolla.

¿Cuál es el motivo para abordar el concepto del mercado en este trabajo de investigación? Un motivo, es el papel dominante desempeñado por los mercados en la economía capitalista, aunado a la importancia básica del principio del trueque o el intercambio en la economía (Polanyi, 2015: 105).

Claro que para Polanyi, el trueque, el pago en especie y el intercambio constituyen un principio del comportamiento económico cuya eficacia depende del patrón mercado (Polanyi, 2015: 105).

No es de sorprenderse, que exista una constatación sobre la existencia de los mercados alrededor del mundo, incluso en aquellas sociedades apenas esbozadas (Braudel, 1986: 36).

En virtud de ello, Alejandre concierta con la idea de Braudel, al reflexionar sobre la estructura económica, esto es, el centralismo existente en la liberalización del tráfico de mercancías, servicio, dinero y capitales, a la internacionalización de la producción y también a la posición cada vez más dominante de las empresas multidimensionales […] que en conjunto y gracias a ello, hacen que ella considera que por primera vez puede hablarse de un mercado capitalista que abarca todo el mundo (Alejandre, 2009: 270). Dicho lo anterior demos paso al concepto mercado.

El mercado, es un lugar de reunión para la realización del trueque o la compra – venta (Polanyi, 2015: 105). Es la institución económica en la cual se produce el punto de acuerdo entre las dos partes que intercambian un bien o servicio (Resico, 2011: 53). A escala nacional, tiene la característica de regular los intercambios de bienes y servicios y auspiciar el crecimiento económico (Orozco, 1997a: 196).

Por su parte, el trabajo realizado por Friedrich A. Von Hayek, consolidó la hipótesis de que el mercado es el mecanismo disponible más eficiente para procesar el cúmulo de información necesaria para coordinar el proceso de intercambio y asignación de recursos entre los agentes económicos (Ayala, 2004: 110).

Para Braudel, el significado de mercado, va más allá de ser un lugar de intercambio, de auspiciar el crecimiento económico o de tener información para asignación de recursos; él considera que no es otra cosa más que un nexo imperfecto entre la producción y el consumo (Braudel, 1986: 51). Más adelante comprenderemos la razón de que Braudel piense de esa forma.

Lo cierto es que, desde siempre, viejos liberales (el caso más significativo es el Hayek y Friedman), enaltecieron al mercado, en particular al mercado libre (entendiendo por éste el que desenvolvimiento espontáneo, sin interferencias gubernamentales) y, sus virtudes, como el mecanismo regulador por excelencia (Aguilar, 2002: 148-156).

Los hechos que comenta Aguilar, coinciden plenamente con el análisis de Polanyi, quien expresa que el nacimiento del mercado, significó la no preferencia a los métodos burocráticos, además que al evolucionar se convertiría en una verdadera fe y salvación secular del hombre a través de un mercado autorregulado (Polanyi, 2015: 190).

Después de revisar estas definiciones, es necesario retomar la idea de la economía de mercado. De acuerdo con esta teoría que, por cierto, tiene el calificativo de dominante por algunos autores, debido a la colusión que ha logrado en diversos sectores; los mercados funcionan mediante la interacción de los flujos de cantidades de oferta y demanda; mediante estos flujos se determinan, según esta teoría, tanto los precios del mercado de los bienes y servicios, como sus fluctuaciones y las cantidades que se intercambian (Huerta, 2011: 27).

Para sostener la idea anterior y subrayar su importancia, dice Braudel, la economía de mercado, se encuentra en plena expansión, cubre ya vastísimas superficies y cosecha éxitos espectaculares, pero adolece aún con bastante frecuencia de falta de densidad (Braudel, 1986: 45-46). De ahí que se resalte la problemática dentro del mercado.

La economía de mercado implica un sistema de mercados autorregulados en términos ligeramente más técnicos, es una economía dirigida por los precios del mercado y nada más. Tal sistema, capaz de organizar toda la vida económica sin ayuda o inferencia externa, merecería sin duda el calificativo de autorregulado (Polanyi, 2015: 91).

Dentro de la economía de mercado, las actividades que realizan los individuos o unidades económicas (familias, empresas, otras organizaciones o asociaciones, etc.) son realizadas sobre la base de sus planes autónomos, dado que existe la propiedad privada. La coordinación de estas actividades diversas se realiza, en buena medida gracias al funcionamiento del sistema de precios que existen en los mercados (Resico, 2011: 50).

En los conceptos revisados dentro de este primer capítulo, señalamos diversas opiniones de los autores, tanto en contra como a favor y, para el caso del mercado, es lo mismo, existen diversas perspectivas para comprenderlo. Evidentemente, dentro del mercado, también existen aciertos y errores, en otras palabras, para el caso de los errores, existen fallos dentro de él. Por eso, los siguientes autores están en desacuerdo con sus postulados.

Y lejos de que operen como los mercados perfectos de ciertos libros elementales de economía, se caracterizan por una profunda y persistente inestabilidad y, como hoy se dice: volatilidad, que los divorcia cada vez más de los procesos productivos, y vuelve muy difícil regular y aun anticipar sus movimientos, en buena medida especulativos (Aguilar, 2002: 163).

Judt considera que una de las principales razones por las que el capitalismo hoy es atacado y criticado, por muchos autores y, no todos de izquierda, es que:

> "Los mercados y la competencia libre también requieren confianza y cooperación… pero en realidad sucede que el mercado no genera automáticamente confianza, cooperación o acción colectiva para el bien común. Todo lo contrario: la naturaleza de la competencia económica implica que el participante que rompe las leyes triunfa sobre sus competidores con más sensibilidad ética" (Judt, 2010: 48-49).

La confianza que no genera el mercado, se debe a que existe una imposición de reformas macroeconómicas y comerciales supervisadas por el FMI, el Banco Mundial y la OMC, la única finalidad es recolonizar de forma `pacífica´ a las naciones a través de la deliberada manipulación de las fuerzas del mercado (Chossudovsky, 2003: 19).

Las palabras de Chossudovsky, refieren a los llamados organismos financieros internacionales, que tiene la capacidad de fomentar y obligar a los países en desarrollo a ser acreedores de inversiones financieras poco o nada necesarias. Traducido significa:

> "el sometimiento de los gobiernos prestatarios a una política que reclama una apertura comercial y financiera unilateral, retraimiento del Estado, fuerte e inmediata reducción arancelaria, facilidades a la inversión extranjera, eliminación de protección y de subsidios a las industrias locales, reducciones al gasto público para bienestar social, disminución de salarios, devaluación de la moneda y apoyo a la producción para exportar y no para el consumo interno" (Aguilar, 2002: 184).

La descripción de Aguilar, hoy en día son una realidad. Muy a su pesar, como dicen algunos autores, estos países y su población, han tenido que seguir la guía de esta receta económica, que no produce otra cosa que estabilidad política, económica y social. Revisemos las consecuencias que generan estos organismos financieros internacionales:

> "El intento de aplicar de hecho la misma política en todas partes lleva a una monocultural, a una homogenización global de la cultura. Equivalente a una nueva clase de colonialismo corporativo que, bajo la bandera ideológica del libre mercado y el libre comercio, lejos de asegurar la prosperidad para todos determina una creciente desigualdad social que hace más pobres a los pobres y más ricos a los ricos. De ahí que perdedores – los más – y ganadores – muy pocos – son casi siempre los mismos" (Goldsmith, citado por Aguilar, 2002:186).

Por consiguiente, Braudel critica severamente, que no existe una equidad o igualdad en las acciones que genera el mercado, pareciera una competencia, donde todas las de ganar se las lleva el mercado, en este versus, "por un lado, están los campesinos en sus pueblos, que viven de forma casi autónoma, prácticamente autárquica; por otro una economía de mercado y un capitalismo en expansión que se extiende como una mancha de aceite…" (Braudel, 1986: 11).

Aún con los problemas encontrados dentro del mercado, se ha llegado a creer con razón o sin ella, que:

> "Los intercambios dentro del mercado, juegan por sí solos un papel decisivo, equilibrante, que allanan los desniveles mediante la competencia, ajustan la oferta y la demanda, y que el mercado es un dios escondido y benévolo, `la mano invisible´ de Adam Smith, el mercado autorregulador del siglo XIX y la piedra angular de la economía, si nos atenemos al *laissez – faire, laissez – passer*. Queda claro que no se puede olvidar cuántas veces el mercado fue invertido y falseado, aún más funcionó como árbitro fijando sus precios por los monopolios de hecho y de derecho" (Braudel, 1986: 50).

Rescatando lo dicho sobre el *laissez – faire, laissez – passer*, esta famosa ortodoxia, jugaría un papel esencial, sosteniendo que

> "los gobiernos no deben inferir con los mercados, ya que tales desajustes se corregirán de manera natural. La oferta y la demanda del mercado se equilibrarán una vez que los salarios bajen bastante y que el ejército de los desempleados sea suficientemente grande, y cuando la competencia de precios haya destruido suficiente capacidad productiva y capital invertido, para eliminar la excesiva capacidad de producción" (Aguilar, 2002: 163).

Con lo dicho por Aguilar, y poniendo como ejemplo las crisis económicas por las que ha transitado el mundo a lo largo de la historia, la ortodoxia del libre mercado, es algo muy alejado de la realidad, mejor dicho, está claro, que la "mano invisible" denominada así por Smith, no solucionaría las imperfecciones actuales del mercado.

No es extraño el pensamiento de William Greider, cuando expresa que "la teoría del libre mercado no es realmente una ciencia sino una forma de hacer profecías" (Greider, citado por Aguilar, 2002: 163).

Lo anterior daría paso a la formación de un mercado competitivo de mano de obra, un patrón oro automático y el libre comercio internacional; estos tres lemas del *dejar hacer, dejar pasar*, necesariamente se deben contemplar como un todo. Qué razón tenía

Polanyi, cuando describe que la corriente del *laissez – faire, laissez – passer*, jugó como catalizador feroz y sin límite (Polanyi, 2015: 192-193).

Haciendo un balance, coincido con Judt, cuando expresa que hoy nadie puede pretender seriamente que quede algo de la llamada hipótesis del mercado eficiente. Como ya revisamos, los teóricos del mercado: no lo saben todo y, en consecuencia, no saben verdaderamente nada (Judt, 2010: 47).

Actualmente, el mercado representa el deslastramiento de los mecanismos políticos, que institucionalizaron las reivindicaciones burguesas, jacobinas o socialistas (da igual) y, a través de sus movimientos de masas y sus foros parlamentarios, erigieron al Estado en árbitro de las relaciones económicas (Orozco, 1997a: 195).

Es en esta parte, donde encajan las afirmaciones de los economistas, referentes al Estado, indican que este se debe mantener al margen de la economía. Este modelo característico de la globalización neoliberal, implica revisar el estudio de José Ayala, donde el mercado es el único y más eficiente mecanismo de asignación y distribución de recursos, de ahí que el Estado no sea tomado en cuenta (Ayala, 2004: 77).

Y con razón, pues, de nada sirve que el socialismo, el nacionalismo, el estatismo o el mercantilismo, pretendan recuperar el control de las industrias estratégicas y refundar una economía nacional de bienestar, si el moverse a contracorriente de la ciencia y la tecnología, solo genera una condena de esfuerzos al aislamiento y el atraso" (Orozco, 1997a: 195). Por eso es obligatorio entender, que el mercado está más que presente.

Pero aun con las bases de que el mercado sea la mejor vía, algunos economistas han admitido que estos no funcionan perfectamente, dicho reconocimiento se basa en:

> "que el paradigma competitivo no provee de una guía adecuada para tomar decisiones en aspectos centrales de la asignación y distribución de los recursos, y que sus recomendaciones normativas han sido aplicadas simplistamente, sin considerar problemas relevantes de información, organización económica y desarrollo institucional indispensables para que las políticas de liberalización funcionen" (Ayala, 2004: 127).

Consideradas todas las imperfecciones, la economía de mercado refleja un camino en vías de desarrollo, y que enlaza ya un número suficiente de burgos y ciudades como para poder comenzar a organizar ya la producción, a orientar y a dirigir el consumo (Braudel, 1986: 11). Lo anterior, evidentemente como una labor pendiente.

Marcelo Resico, propone una solución a los requerimientos de la economía de mercado:

> "Se necesita de un marco institucional para su correcto funcionamiento, que corrija posibles fallas de los mercados, sostenga un entorno estable de crecimiento y permita difundir, de un modo conforme con sus principios, los resultados positivos de este sistema a la sociedad. La crisis económica actual, que nace de un desorden del sistema financiero, es una muestra de los problemas que se producen cuando es olvidado el marco institucional adecuado que una economía de mercado requiere para su correcto funcionamiento" (Resico, 2011: 51).

Una propuesta más se encuentra en el pensamiento de Stiglitz, explica que el libre mercado debe ser reemplazado por análisis basado en la ciencia económica, con una visión más equilibrada del papel del Estado, a partir de una comprensión de los fallos tanto del mercado como del Estado (Stiglitz, 2004: 312).

Pero a pesar de guiarse por soluciones o propuestas, es notable que el paradigma del mercado competitivo y todo lo que engloba, enfrentan desafíos que no ha podido encarar satisfactoriamente debido a que:

- La información es incompleta y asimétrica, para los mercados es un problema relevante;
- Las fallas del mercado son las reglas más que la excepción;
- La presencia de las instituciones, son relevantes en el mercado y,
- Los problemas de organización económica significativos, en especial en la organización industrial (Ayala, 2004: 128).

Como lo hice con los tres conceptos de este marco teórico conceptual, delimitaré el concepto de mercado en mis propias palabras, el mercado es la esfera para la realización de la oferta y la demanda, en el terreno económico. Y al igual que la globalización y el neoliberalismo es un fenómeno omnisciente.

Para terminar la parte teórica del mercado, me gustaría concluir con la reflexión de Posadas, donde deja en claro que el mercado no puede ser fulminado, pero obviamente es necesario regularlo, tarea difícil si se toma en cuenta su acrecentado poder (Posadas, 2015: 108).

El siguiente apartado describe las relaciones entre Estado, globalización, neoliberalismo y mercado. Revisaremos la colusión que hay entre estos conceptos y servirá para revisar, durante toda la investigación, sí al estar relacionados se forma un campo sinuoso que dificulte el crecimiento y desarrollo nacional.

### 1.3 Relación entre Estado, globalización, neoliberalismo y mercado.

Es indispensable conocer la relación entre los cuatro conceptos de este marco teórico, porque nos ayudarán al análisis posterior, es decir, con esta correlación entre uno y otro, se observa como la denominada Reforma Energética, impacta sobre cada uno de los ámbitos ya mencionados con anterioridad, debido a la transformación del Estado, de la globalización, del neoliberalismo y del mercado.

No hay que olvidar que una de las características más importantes y esenciales de esta investigación es analizar cómo la globalización neoliberal ha modificado la visión del Estado, claro en materia de energía, pero sin dejar de lado los efectos correspondientes que giran en torno al crecimiento y desarrollo nacional. Lo cual se seguirá resolviendo en los próximos capítulos.

Hay que tener en cuenta que los grandes cambios estructurales, han transformado al mundo, particularmente la evolución del Estado, desde la llegada de la globalización neoliberal, han afectado de tal modo tanto a la economía y a la sociedad mundialmente hablando, que no es ninguna contrariedad, que también haya cambiado la naturaleza

política mundial. La causa es la vulnerabilidad del Estado entre los mercados en ámbitos antes regulados y controlados por estos mismos Estados (Strange, 2001: 105).

Veamos que va sucediendo en el Estado, durante la presencia de la globalización neoliberal y el mercado, este "se reduce exclusivamente a garantizar el orden político y legal, la estabilidad social, la defensa nacional y la atención a los más pobres" (Ayala, 2004: 77).

La presencia y fuerza de actores e instituciones trasnacionales, supranacionales o globales transforma radicalmente al Estado: sus facultades, funciones, espacios y territorios en los que concentra su actividad (Bokser y Salas, 1999: 29).

Incluso se puede entender que el nuevo pensamiento de la globalización neoliberal, le exige al Estado, una nueva forma de actuar y pensar, significa adecuarse a la realidad global en la que se desarrolla la vida pública, sin importar que en este recorrido pongan en entredicho su legitimidad y con ello el procedimiento democrático (Posadas, 2015: 122). Evidentemente, el combate neoliberal era contra el Estado "el gobierno ya no era la solución, sino el problema" (Judt, 2010: 99).

La globalización dentro del Estado será un actor crucial para su desarrollo; Paolo Bifani (2002), explica que la globalización implica presiones y condiciones que provienen de fuera del territorio nacional. El Estado se somete a ellas ya sea por su propia determinación, como ocurre en el caso de la ratificación de acuerdos y convenios internacionales o regionales que le impone responsabilidades, o bien sufre el efecto de estas condicionantes sin que medie una decisión de su parte. En los capítulos posteriores observaremos dicho análisis.

De acuerdo con la idea anterior, "el estudio del Estado, se hace quizás hoy más que nunca, perentorio ante las circunstancias de la globalización que o lo ponen ante el peligro de extinción o lo revitalizan" (Alejandre, 2009: 263).

En realidad, lo que le sucede al Estado, no es otra cosa que una reconfiguración radical de las instituciones y de las prácticas estatales (en particular respecto al equilibrio

entre la coerción y el consentimiento, entre el poder del capital y de los movimientos populares, y entre el poder ejecutivo y judicial, por un lado, y los poderes de la democracia representativa por otro) (Harvey, 2005: 85).

Posiblemente el término radical, que le da Harvey a la reconfiguración del Estado sea un tanto sinuoso, pues la permisibilidad que este le otorgó a la globalización neoliberal, hizo que esta doctrina sea un conjunto de beneficios concedidos al mercado.

Así pues, Bauman identifica el poder extra normal que la globalización le otorga a la libertad del capital, uno de los principales factores, se debe a que esta permite que los empresarios sean los tomadores de decisiones. Lo que realmente le sucedió al Estado, con la globalización, fue que los centros de decisión y los cálculos que fundamentan sus decisiones se liberaron consecuente e inexorablemente de las limitaciones territoriales, las impuestas por la localidad. Evidentemente el argumento, anterior servirá de mucho como sustento para las reflexiones finales de esta investigación (Bauman, 2010: 15).

No hay que perder de vista que existe una eficiencia de las acciones de gobierno, pero es una eficiencia dirigida a crear condiciones adecuadas para los mercados (Posadas, 2015: 122).

Bokser y Salas, encuentran dentro de esta transformación, por lo menos, un elemento positivo en este escenario:

> "si bien, la soberanía pierde fuerza porque los Estados deben compartir la tarea de gobernar con organismos internacionales públicos, no gubernamentales, privados y cívicos. Pero hacia adentro, enfrentan nuevas formas de reagrupamiento de la sociedad civil, de participación política -individuales y colectivas- y de construcción y reconstrucción de la ciudadanía. Todo ello impone esfuerzos de redefinición y precisión en torno a los conceptos de ciudadanía, competencia de lo público y privado, de las relaciones entre sociedad civil y Estado" (Bokser y Salas, 1999: 29).

Siempre y cuando el Estado y el mercado sean los dos componentes de un mismo mecanismo cuya operatividad va a depender de que estos sean administrados en los terrenos del consenso y la fuerza (Orozco, 1992: 13).

Al respecto, Alejandre encuentra una característica significativa en la cuestión política, con respecto a la globalización, ésta ha conseguido cambiar las reglas del juego de los Estados al hacer más porosas las fronteras y transformar los añejos conceptos de soberanía nacional, la instancia estatal aún continúa siendo requisito sustancial para la propagación y circularidad de la propia condición globalizadora y su connotación capitalista (Alejandre, 2009: 271).

Se entiende que, debido a la globalización neoliberal, en conjunto con el mercado, se generan estas transformaciones como nuevas posibilidades de avenencia derivadas de las nuevas obligaciones e imposiciones al Estado.

La afinidad que existe entre el neoliberalismo y la globalización, generó un proceso de vencedores y vencidos. Ambos fenómenos al estar adheridos, provocaron un malestar, que comprobaría una cosa, los beneficios materiales se distribuyen de manera desigual. Además, paulatinamente prendieron la chispa de numerosos conflictos sociales alrededor del mundo; se encargaron de protestar contra la desigualdad y las condiciones de explotación que a su juicio imponían los programas neoliberales de comercio y desarrollo diseñados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) (Steger y Roy, 2010: 187).

Realmente las condiciones actuales demandan cambios en las modalidades de actuación del Estado. Por ello, el Estado no puede volver a ser un ogro filantrópico, ni puede tener el control total sobre la economía, salvo en aquellos rubros en los que es indispensable su intervención como es el ámbito de la redistribución de la riqueza (Posadas, 2015: 108).

Pero también existe una urgente necesidad de imponer limitaciones a las fuerzas del mercado y de defender, proteger y restaurar la capacidad de las sociedades para determinar la forma de las instituciones económicas de acuerdo con la diversidad de

prioridades sociales y culturales de los pueblos (Polanyi Levitt, citado por Aguilar, 2002: 175).

Sin embargo, en algún momento de la historia la participación del Estado debio ser más activa pues en

> "contradicción a los postulados neoliberales, el libre mercado necesitó del rescate del Estado para no derrumbarse y requiere que la intervención continúe para lograr una recuperación más estable de la economía global. A pesar de ello diversas organizaciones mundiales consideran la participación del Estado como un mal necesario y sostienen que si bien los gobiernos deben de tener un papel dinámico e intervenir en la regulación financiera no deben asfixiar las fuerzas del mercado" (Trejo, 2012: 401).

Finalmente, la función del Estado para generar gobernabilidad, está subsumida al cumplimiento con las superpotencias económicas, los organismos financieros internacionales y el capital trasnacional. Por esta razón, los temas relativos a la legitimidad política han sido sustituidos por los de la eficiencia de las acciones de gobierno para crear condiciones adecuadas a los mercados (Posadas, 2015: 122).

Hasta aquí hemos revisados los puntos correspondientes al capítulo 1 y, con todos los elementos teóricos podemos analizar y describir cómo impactaron cada uno de ellos en el caso de nuestro país.

# CAPÍTULO II

# EL DESARROLLO DE LA GLOBALIZACIÓN EN MÉXICO Y SUS IMPLICACIONES.

*"Las razones del proceder de la elite gobernante son geopolíticas, y obedecen a las presiones del gobierno de los Estados Unidos, de los organismos financieros internacionales y de las grandes empresas petroleras mundiales, las que siempre quisieron regresar a nuestro país después de la expropiación petrolera de 1938. esas razones también obedecen a la debilidad de la elite gobernante y a sus afanes entreguistas".*

*Jaime Cárdenas Gracia, 2014.*

Este capítulo tiene como finalidad, establecer de manera precisa, el análisis y la descripción de la transformación ocurrida en México antes y durante la llegada de la globalización, así como lo que el fenómeno significó en su momento y que a su paso ha ido dejando.

Es importante destacar que el desarrollo del presente capítulo, se logró gracias al sustento del marco teórico conceptual. Los conceptos analizados y desarrollados en el primer capítulo serán de gran utilidad para la comprensión de la globalización neoliberal en México.

Después de la década de los ochentas, el mundo entero experimentaría una serie de transformaciones en ámbitos políticos, económicos, jurídicos, sociales y culturales. Claro que los países en vías de desarrollo, entre ellos México, no serían la excepción.

La globalización exige un cambio radical en cada uno de los ámbitos señalados anteriormente. En consecuencia, se origina un nuevo modelo económico, que poco a poco se irá propagando como consecuencia de las crisis económicas y las “fallas del Estado”. Ambos argumentos son el respaldo perfecto para la expansión de lo que aquí denominamos la globalización neoliberal.

El nuevo orden global en colusión con los organismos financieros internacionales, a través de recetas económicas “sugeridas” a los países en vías de desarrollo, les exigiría cambiar su modo de tomar decisiones, es decir, se solicitaba a los gobiernos mantenerse al margen de las cuestiones de peso económico, permitiendo así una forma un tanto superflua para la libre autorregulación del mercado.

Examinemos el proceso por el cual México se suscribe al nuevo orden global. El análisis presentado se encarga de mostrar los efectos que se tuvieron como consecuencia a dicha suscripción.

Es importante decir que el cambio de modelo económico, será crucial para la construcción del marco constitucional de la reforma energética de 2014 (revisado en el capítulo III) y, esto es porque la forma en que México ha usado (o explotado) el petróleo

en su economía, durante los últimos años será el punto medular para la creación de dicha reforma.

## 2.1 Antecedentes de globalización neoliberal en México

En el capítulo anterior, se revisó que la globalización logró efectuar grandes y profundos cambios alrededor del mundo. Para comprender por qué México se inscribe a la globalización, es necesario revisar los antecedentes o, dicho de otra forma, las causas.

De ese modo, Alejandre explica que los cambios mundiales, concretaron la explotación del espacio local y el cambio político (Alejandre, 2007: 337).

Al respecto, Francisco Salazar, encuentra tres dilemas estructurales del capitalismo que, en conjunto facilitaron la salida de la globalización. Estos dilemas o problemas como él los nombra, son los siguientes:

- El primero es la crisis del Estado de Bienestar, cuya respuesta fue la instauración del Estado mínimo o neoliberal. La crisis económica de los años setenta repercutió negativamente en el Estado de Bienestar. El déficit público fue señalado como una de las principales causas de la crisis económica, por ello, la propuesta neoliberal fue subsanar el déficit público mediante la disminución del gasto estatal, la privatización de las empresas públicas, la reducción del aparato burocrático y el desmantelamiento del Estado social.

- El segundo es la integración del mundo a través de redes productivas. Significó el surgimiento de nuevas ramas industriales y la transformación de la producción, circulación y consumo.

- El tercero es la crisis de los Tratados de Bretton Woods. Fue diseñado para crear el régimen de tipos de cambio fijos pero ajustables, bajo cuyos preceptos los países miembros podían solicitar asistencia financiera al FMI. La crisis fue resuelta con la mundialización de los sistemas financieros, es decir, con la globalización (Salazar, 2004: 1).

Pero también habría que decir que estaría acompañado por situaciones coyunturales económicamente adversas, referentes principalmente al petróleo, la estanflación, e indudablemente la crisis de la deuda (Salazar, 2004: 2). Por supuesto, esto sería el ancla perfecta para que la globalización se quedará hasta nuestros días.

Con el análisis presentado se ha demostrado que dos dimensiones de suma importancia dentro de la globalización son la economía y la política que vinculadas forman un proceso que integra una reorganización económica mundial, la intensificación de relaciones entre naciones, elaboración de acuerdos políticos, por citar algunos ejemplos.

### 2.1.1 Los modelos económicos

La globalización en México resalta por sus antecedentes netamente marcados en aspectos de índole político y económico. Los modelos económicos y la toma de decisiones, detrás de cada uno de ellos, sirvió para abrir la puerta a la globalización neoliberal.

México transitó por tres períodos, que modificaron las operaciones en ámbitos políticos, económicos, jurídicos, sociales y culturales. El primero momento es la industrialización por sustitución de importaciones, el segundo es el desarrollo estabilizador y culminaría con el crecimiento hacia fuera.

Revisemos cada uno de los modelos, sin omitir que no se puede hacer un análisis de las diversas políticas económicas que México ha experimentado durante su historia sin considerar:

> "las características concretas de su territorio y de su población, de los múltiples retos enfrentados y las variadas respuestas encontradas, las que a su vez fueron resultado de los problemas percibidos por la sociedad o sus dirigentes, así como de las soluciones que se creyeron posibles en cada momento dadas las oportunidades y las tecnologías existentes" (Blum, 2001: 25-26).

En definitiva, cada modelo responde a episodios económicos y políticos distintos, de ahí lo expresado por Blum, al referirse a las soluciones y oportunidades

que en cada modelo existieron. En cada uno de ellos las acciones, decisiones e incluso los procesos serán totalmente incomparables. Pertenecen a una época histórica distinta.

#### 2.1.1.1 Industrialización por Sustitución de Importaciones (1940 – 1956)

En los años treinta y cuarenta se dio un acelerado proceso de desarrollo que demandaba nuevos proyectos y la expansión de los existentes, con lo que las acciones estatales se orientaron hacia los siguientes aspectos:

> "mejorar la integración productiva; sustituir importaciones y cubrir los vacíos en actividades indispensables para la continuidad del crecimiento económico e industrial. El papel del Estado mexicano en esos años destacó por su carácter benefactor y participativo en todas las ramas de la economía" (Alejandre, 2017: 143).

Sin embargo, la expansión gubernamental se consideraba necesaria, debido a que los acontecimientos exigían de instituciones capaces que pusieran en práctica los programas definidos en la Constitución, que demandaban no sólo mejoras en el orden político, sino sobre todo hechos concretos en los cuales el Estado tendría que responder con sus acciones, es decir, con la administración pública (Fernández, citado por Alejandre, 2017: 143).

Cuando se inicia el proceso de industrialización por sustitución de importaciones la característica principal del país era la construcción de un sistema político *sui generis* que otorgaba primacía absoluta a los beneficios y privilegios de la burocracia política por encima de cualquier otra consideración (Jaime, 2001: 54).

El Estado se identifica entonces por su carácter populista y paternalista que lo obligó a la formación de instituciones que incrementaron la burocratización de los grupos sociales, reforzando así el control sobre las mismas y donde a pesar del aumento de empresas y organismos privados, el Estado no disminuyó su función rectora (Alejandre, 2017: 143).

El objetivo fundamental del modelo, fue la promoción de la industrialización del país (Huerta y Chávez, 2003: 56). Es decir, se concentró en impulsar la industrialización reduciendo importaciones de bienes manufacturados y producirlos internamente (Cooney, 2008: 2). Brevemente se presenta el análisis las principales políticas que impulsaron el modelo.

**CUADRO 1**

***Principales políticas de la Industrialización por Sustitución de Importaciones***

| **Industrialización por Sustitución de Importaciones** | | |
|---|---|---|
| Principales políticas | Acciones u objetivos | Efectos |
| Política fiscal | - Se buscó disminuir los procesos inflacionarios, derivados de los desequilibrios fiscales.<br>- La política tributaria favoreció la inversión y la reinversión de utilidades. | - El gasto público impulso la industrialización del país, ya que facilitó la incorporación de los bienes y procesos<br>- manufactureros en los servicios que debía prestar.<br>- Se construyó la infraestructura demandada por la industria y la creciente clase media. |
| Política monetaria | - Apoyo al combate a la inflación mediante la regulación de la liquidez aplicando el encaje legal a los bancos de manera rígida | - Permitió el financiamiento de los déficits fiscales, es decir, creo cajones preferenciales de crédito para el sector industrial y agropecuario. |
| Política comercial | - Fue una política proteccionista, por tal motivo, se implementó un instrumento denominado “permiso previo de importación”. | - Se frenó el ingreso de bienes industriales que podían desplazar del mercado a los productos nacionales tanto en precio como en calidad.<br>- Los apoyos a la sustitución de importaciones permitieron crear bienes de consumo, producción de manufactura compleja e impulso a la producción de bienes de capital. |
| Política agropecuaria | - Promoción de precios bajos para los bienes de consumo y los salarios; así como los | - Canalizó sus excedentes económicos al mercado financiero. |

| | | |
|---|---|---|
| | insumos demandamos en el mercado interno. | - Propició que los empresarios pagaran bajos salarios nominales sin afectar el poder adquisitivo de los trabajadores. |
| Política salarial | - Equilibrio salarial y fomento al empleo. | - Debido a las técnicas agrícolas de explotación agrícolas y ganaderas, en el norte del país, se creó una importante expulsión de mano de obra a las ciudades, que junto con el crecimiento poblacional económicamente activo crearon una fuerza de trabajo que mantuvo el crecimiento de los salarios. |
| Política de fomento a la Inversión Extranjera | - Favorecer la participación empresarial que, por sus condiciones tecnológicas y características productivas, fortalecían el crecimiento y diversificación de la planta industrial. | - Se establecieron condiciones para atraer a las empresas transnacionales. |

Fuente: HUERTA, Heliana, CHÁVEZ, María, (2003), "Tres modelos de política económica en México durante los últimos sesenta años", en *Análisis económico*, Artículo en línea disponible en http://www.redalyc.org/pdf/413/41303703.pdf

Las políticas implementadas durante esta etapa, lograron que México tuviera prestigio en los círculos financieros, internacionales, por su crecimiento económico y por su solidez monetaria y crediticia. Pero… ¿Qué fue lo que realmente consolidó el modelo?

> "El progreso, la paz social y la estabilidad, eran sus distintivos; el tránsito de una estructura agropecuaria a una urbana e industrial, el aumento de la red de caminos, la aplicación de la producción eléctrica, petrolera y la prestación de servicios públicos, fueron señales del éxito económico para consolidarse" (Tello, citado por Salazar, 2004: 3).

A la par de la consolidación del modelo, existía una fortaleza y solidez del Estado mexicano, dicho de otra manera, logró cimentarse en dos bases: por una parte, la vinculación con las masas sociales y la organización del sector burocrático en las llamadas "instituciones revolucionarias", de tal forma que la administración pública, como

acción organizativa del Estado, se impuso como la mayor de las fuerzas representativas y por otra, alineadas en torno al poder presidencial (Fernández, citado por Alejandre: 2017: 144).

Sintetizando, se propuso abastecer de la mejor manera la demanda de bienes y servicios para el mercado interno, la cual se expandió en función de la generación de empleos y del modesto continuo crecimiento salarial (Huerta y Chávez, 2003: 62). Por ello, los subsidios, las exoneraciones y las bajas tarifas de bienes y servicios públicos, jugaron un papel como instrumento para alentar el ahorro y la inversión (Guillén, 1995: 36).

Notablemente había una amplia participación del Estado, de un Estado interventor y proteccionista. “El Estado mexicano cumplió con eficacia su papel de promotor del crecimiento económico y de legitimidad estatal” (Salazar, 2004: 3).

Guillén (1995) encuentra un verdadero obstáculo, el funcionamiento del modelo, no fue tan simple. El Estado no era capaz de hacer frente a sus gastos puesto que no quería aumentar los impuestos o modificar el precio de los bienes y servicios públicos. Por lo tanto, necesitaba recurrir al crédito interno (en particular por la vía de las reservas obligatorias) y, éste era insuficiente, al crédito externo (Guillén, 1995: 39).

A pesar de todos los elementos de los que se valió para su éxito el modelo de desarrollo estabilizador, logró sacar a flote: una relación baja y estable de déficit gubernamentales en relación con el producto interno bruto (PIB); una relación estable de deuda externa respecto al PIB; una inflación doméstica comparable con la del resto del mundo; rendimientos reales positivos para los ahorradores y un tipo de cambio normal fijo. (Suárez, 2001: 68).

Pero el modelo de sustitución de importaciones se agotó, debido al acelerado deterioro del Estado interventor que alcanzó su clímax y quiebra con la nacionalización de la banca en el año de 1982 (Salazar, 2004: 3).

Es importante comentar el trance estatal pues se han observado las semejanzas respecto al Estado benefactor, en lo que se refiere a política proteccionista. Pero cambiará con el modelo de desarrollo compartido y aún más de forma radical con el modelo de crecimiento hacia fuera.

En definitiva, se puede decir que la estrategia del desarrollo estabilizador representa la implementación de un modelo liberal en el cual la política económica fue elaborada poniendo el acento sobre la necesidad de alentar la inversión privada y una participación muy mesurada del sector público en la economía (Guillén, 1995: 39).

#### 2.1.1.2 Desarrollo estabilizador (1956 – 1970)

El modelo es la búsqueda febril de un modelo alternativo (Cordera y Tello, 2010: 88). Mantuvo sin modificaciones relevantes la política comercial, salarial, agropecuaria y de fomento a la inversión extranjera y transformó de manera radical la política fiscal y monetaria, con el propósito de que el eje de la inversión nacional lo ejerciera el sector público (Huerta y Chávez, 2003: 63).

A propósito, Solís responde a lo dicho por los autores anteriores, mientras el desarrollo estabilizador delineó sus objetivos a posteriori, el desarrollo compartido presentó los suyos a priori y se les puede resumir como sigue: crecimiento económico, mejora en la distribución del ingreso e independencia económica de fuerzas extranjeras perturbadoras. Se mantenían, desde luego, las metas de antaño: estabilidad de precios y tipo de cambio (Solís, 1979: 30).

En otras palabras, fueron lineamientos estatales que trataron de encaminarse al logro de condiciones más equitativas en la producción y distribución de bienes y servicios y de una mayor autonomía frente al exterior (Yúnez, 1981: 283).

Con los ingresos de la explotación y producción de los yacimientos petroleros, descubiertos a inicios de la década de los setenta, se buscó financiar la inversión en infraestructura productiva, la creación de plantas productoras de bienes de capital, y la

ampliación de la cobertura de seguridad social a todo el país, todo bajo un esquema salarial que permitiera su crecimiento real (Huerta y Chávez, 2003: 63).

No obstante, mantenerse sin grandes cambios con respecto al modelo de desarrollo estabilizador, determinó una sola cosa, el descalabro del desarrollo compartido (Solís, 1979: 30).

En efecto, sería una de las circunstancias que apuntalaron la siguiente etapa económica, luego de que el proteccionismo columna vertebral del crecimiento hacia adentro y la sustitución de importaciones había generado una industria plácidamente acostumbrada a su mercado cautivo, que no pensaba en la competencia internacional ni en la productividad, el nuevo orden económico se configuraba rápidamente (Medina, 1994: 246).

Incluso, el fin del ciclo de expansión económica, apoyado en el auge petrolero, puso de manifiesto el agotamiento del modelo, que se vio agudizado por la presencia de fenómenos de índole externo, magnificando los desajustes macroeconómicos a niveles nunca antes vistos en el país, situación que motivó la revisión a fondo de la estrategia macroeconómica (Huerta y Chávez, 2003: 65).

Asimismo, comenzaron a manifestar los síntomas de la problemática que afectaba al país, como la pérdida del dinamismo económico y cierto rezago en algunas ramas básicas como los hidrocarburos, petroquímica, transporte y agricultura, principalmente (Alejandre, 2017: 144).

“Y aunque se está volviendo un lugar común expresar que las dificultades del desarrollo compartido se debieron a errores de acción política, parece un cargo injusto sino se toma en cuenta que se iniciaron y terminaron con errores de juicio y de instrumentación de carácter tecnocrático”. (Solís, 1979: 31).

Además de considerar las dificultades mencionadas, hay “un punto que conviene destacar, y es que estas políticas de crecimiento y distribución parecieron ser cada vez

más ineficaces, incluso dañinas, porque estuvieron planteadas sobre la base de un proyecto o modelo de crecimiento ya vulnerados" (Medina, 1994: 238).

Sin embargo, los fracasos tanto del desarrollo estabilizador, como del desarrollo compartido, fundaron uno de los principales motivos para el establecimiento del modelo neoliberal, es decir, forjaron el panorama y establecieron sus bases. Sin duda, la crisis económica que atravesaba México colocó el escenario perfecto para el regreso de lo que, en el capítulo anterior, conocimos como el *laissez–faire, laissez-passer* (dejar hacer, dejar pasar), es decir, el que los modelos económicos fracasaran significó la apertura de las políticas neoliberales.

En efecto, se planteó entonces la necesidad de adoptar una nueva estrategia encaminada a generar las condiciones que impulsan el crecimiento autosostenido de la economía mexicana, ante ello debían corregirse las limitaciones que generó el esquema anterior en materia de concentración de la riqueza, ineficiencia productiva, sesgo antiexportador y baja capacidad de ahorro interno (Huerta y Chávez, 2003: 65).

Revisemos el último modelo y como se va perfilando la transformación radical del Estado con respecto al mercado y al modelo global. Es la etapa donde se visualizan los mayores rasgos.

#### 2.1.1.3 Crecimiento Hacia Fuera (1970 – 2000)

Como respuesta a las fallas del Estado interventor, inicia la aplicación de políticas de privatización, liberalización, apertura externa y desregularización que tiene como propósito depurar los excesos administrativos y burocráticos y conseguir de modo simultáneo, la restitución de las funciones que permitan al propio Estado asumir con eficacia la organización pública de la sociedad (Uvalle, 2017: 105).

En consecuencia, el nuevo modelo se propuso otorgar un papel protagónico al mercado en la asignación de los recursos, incrementar la participación de los agentes privados en las decisiones económicas e incorporarse a la creciente integración

económica mundial, con el propósito de mejorar la eficiencia y competitividad de la planta productiva nacional (Huerta y Chávez, 2003: 65).

Comparando los modelos anteriores, donde a diferencia con los dos primeros no hubo grandes cambios del segundo respecto al primero, en esta fase denominada crecimiento hacia fuera, sí existieron cambios profundos, sobre todo por la transformación del orden global y el arribo del neoliberalismo. Dicho lo anterior, se muestra el análisis de las principales políticas que impulsaron el modelo.

Para el actuar de esta nueva instrumentación se definieron dos vertientes estratégicas que se complementarían entre sí y sobre las cuales se procedería en forma simultánea: a) la estabilización macroeconómica y b) la modernización de la economía nacional (Huerta y Chávez, 2003: 65).

**CUADRO 2**

***Principales políticas del crecimiento hacia fuera***

| Crecimiento hacia fuera | | |
|---|---|---|
| Principales políticas | Acciones u objetivos | Efectos |
| Política fiscal | - Ajuste fiscal gradual<br>- Fortalecimiento a los ingresos mediante reformas fiscales. | - Se observa una disminución subsidiaria, así como la implantación de medidas de austeridad, disciplina y eficiencia en la ejecución del presupuesto y jerarquización del gasto de inversión, lo cual favorece a los proyectos con periodos cortos de maduración.<br>- Elevación de la competitividad internacional del sistema impositivo mexicano mediante la reducción de tasas impositivas, la ampliación de la base gravable y la simplificación de la administración fiscal. |
| Política monetaria | - Saneamiento de las finanzas públicas (política financiera y cambiaria) | - Se liberó la disponibilidad de créditos, las tasas de interés se determinaron por medio de la oferta y la demanda del mercado financiero.<br>- Se inició un periodo denominado crecimiento sostenido del tipo de cambio |

| | | |
|---|---|---|
| | | real, que implicó la disminución del déficit público, la reducción sustancial de los niveles inflacionarios y la recuperación del dinamismo de la inversión y la actividad económica. |
| Política de comercio exterior | - Política de liberación comercial (eliminación de controles arancelarios y firma de tratados comerciales) | - Eliminación de las restricciones no cuantitativas a la importación, acompañadas de la disminución de los niveles arancelarios y su dispersión.<br>- Se consiguió estabilizar el crecimiento de los precios. |
| Política de modernización | - Renovación económica | - Redefinición del papel del Estado en la economía.<br>- Desregulación económica (reducir controles gubernamentales y redefinir esquemas para agentes privados).<br>- Apertura comercial |
| Política salarial y agropecuaria | - Intervención determinativa del mercado | - El mercado estableció los salarios contractuales, así como los precios de los bienes agropecuarios. |

Fuente: Fuente: HUERTA, Heliana, CHÁVEZ, María, (2003), "Tres modelos de política económica en México durante los últimos sesenta años", en *Análisis económico*, Artículo en línea disponible en http://www.redalyc.org/pdf/413/41303703.pdf

Las acciones, objetivos y efectos de este modelo forman un componente que busca el impulso gubernamental, la eliminación de los obstáculos regulatorios para la recuperación económica y el crecimiento, e intenta transformar el peso excesivo del gobierno en la economía. Lo que significa la reconceptualización del papel del gobierno en la economía y en la sociedad, así como la conversión del Estado en una unidad flexible que promueva crecimiento y desarrollo (Blum, 2001: 43).

Al respecto, el sexenio de José López Portillo juega un papel importante para el crecimiento y la recuperación económica. Como esta investigación se centra en el análisis de la Reforma Energética es importante describir dentro de este modelo económico el auge petrolero que va de 1978 a 1981 pues permite que se vuelva a reiniciar

el desarrollo económico en México, pero también es uno de los preámbulos más significativos para la llegada de la globalización neoliberal al país.

Durante este período hubo un incremento en el valor de las exportaciones petroleras y es que en tan “sólo en cuatro años, la industria petrolera mexicana conoció una fase de expansión sin precedentes desde su nacionalización. Un elemento clave de esta expansión fue el incremento en los volúmenes de exportaciones y reservas que harían de México una verdadera potencia petrolera, en una coyuntura que además le favorecía” (Morales, Escalante y Vargas, 1988: 93).

Hay que destacar que el impacto inmediato de esta bonanza fue positivo (en temas como el PIB, el aumento anual de la inversión y el incremento anual del empleo urbano) y a la par fugaz. Sin embargo, también trajo como consecuencia una creciente dependencia petrolera (Rabasa, 2013: 46).

Al llegar a la presidencia José López Portillo anunció un plan para mejorar la difícil situación en que se encontraba el país, su estrategia estaba diseñada para ser aplicada en tres tiempos: dos años de manejo de la crisis (1977-1978), dos años de consolidación de la economía (1979-1980) y otros dos años de despegue (1981-1982) (Morales, Escalante y Vargas, 1988: 93-94). Examinemos algunos factores que favorecieron dichas estrategias.

> “La producción de crudo y condensado aumentado en un 22% de diciembre de 1976 a diciembre de 1977. Esto permitió abastecer el consumo interno y duplicar las exportaciones respecto a 1976. Asimismo, las reservas habían crecido considerablemente durante 1977 y 1978. Mientras que al 31 de diciembre de 1977 las cifras de reservas probadas, probables y potenciales llegaban a 16 000 MMB, 31 000 MMB y 120 000 MMB, al 31 de diciembre de 1978, éstas se habían incrementado a 40 194 MMB, 44 162 MMB y 200 000 MMB, respectivamente […] Otro elemento clave es que el gobierno mexicano contaba con el acceso a las fuentes crediticias internacionales y había logrado relajar las condiciones restrictivas impuestas por el FMI respecto a los niveles de endeudamiento externo” (Morales, Escalante y Vargas, 1988: 94).

El tema de las fuentes crediticias originó que “las finanzas públicas del país se volvieron cada vez más dependientes de los ingresos petroleros. Las reformas neoliberales impulsadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para disminuir la jurisdicción del Estado (que México siguió al pie de la letra) ignoraron la necesidad de fortalecer su autoridad. Estas reformas no consideraron que la ineficiente toma de decisiones económicas es una parte integral del cálculo que los gobernantes hacen para retener el poder político y distribuir los petrodólares a sus amigos, aliados y bases de apoyo” (Rabasa, 2013: 47-48).

Claramente, son dos acciones muy particulares que marcaron el sexenio de López Portillo a pesar de ello, estas mismas implicaron que el Estado se viera disminuido en varias de sus acciones y no sólo eso las políticas de este gobierno serían las responsables de abrir la puerta a la globalización neoliberal. Autoras como Tania Rabasa (2013), consideran que el Estado quedo debilitado pues

> “las políticas aplicadas durante el auge petrolero de finales de los setenta (como el incremento desmedido del gasto público y el creciente endeudamiento) evidenciaron la débil capacidad estatal, reflejada en una creciente brecha entre la jurisdicción estatal y su autoridad. El resultado fue que el país quedó más vulnerable y el gobierno con menor margen de maniobra que antes del auge: `El petróleo en vez de ser la palanca del desarrollo, se convirtió en el camino de regreso al endeudamiento y problemas financieros´” (Rabasa, 2013: 48).

La transformación del Estado vuelve a cobrar fuerza especialmente en la última parte del auge petrolero, aunque esta transformación no sea positiva y equitativa para todos, revisemos las razones

> “la reducción del tamaño del Estado y su reestructuración, en lugar de fortalecer la capacidad del Estado para controlar, extraer y repartir recursos, la disminuyó. Con la privatización de empresas públicas, la reducción de la inversión pública en áreas clave y la liberalización comercial, la habilidad del Estado para recaudar y proveer servicios a la población se vio mermada. Por

> otra parte, la liberalización política, al igual que las reformas económicas, debilitaron aún más al Estado: el proceso de democratización abrió la puerta para que actores privados e intereses particulares intervinieran para ejercer una influencia dominante en el diseño de políticas públicas. El resultado ha sido un Estado rehén de los intereses particulares" (Loaeza, citado por Rabasa, 2013: 48).

Con el análisis se comprende que ni el incremento en el valor de las exportaciones ofrecen garantía de "convertir los periodos de bonanza petrolera en estímulos para crear instituciones políticas y económicas que elevaran la calidad de vida de las mayorías de manera sostenida" (Rabasa, 2013: 53).

Además, al revisar cada una de las políticas, sobresale la "amplia e indispensable" participación del mercado y como actor secundario, se encuentra el Estado. Blanca Heredia (1994), propone un antecedente o un lugar de partida del fenómeno neoliberal, luego de que, en la década de 1980, México se encontraba en un punto crítico debido a que:

> "al dispararse las tasas de interés internacionales y al deteriorarse los términos de intercambio, estalla una crisis de enormes proporciones. La crisis de 1982 marca el fin de un proyecto que había visto la expansión del Estado la clave capaz de regenerar la viabilidad política y económica del régimen. La derrota del proyecto estatista cierra un ciclo y abre el espacio para la introducción de un proyecto de regeneración distinto" (Heredia, 1994: 188).

Era muy claro que cualquier política que en el pasado hubiera permitido la amplia intervención del Estado en la economía o incluso las políticas de corte asistencial, ligadas al modelo benefactor, habían quedado sepultadas.

Por lo tanto, podemos afirmar que este último modelo económico simbolizó el cambio más radical en la historia de la política económica mexicana, las presiones de las instituciones y organismos financieros internacionales obligaron o forzaron al Estado a ceder a las políticas neoliberales, las cuales daban una mayor importancia al mercado, antes que a nada.

Pero más allá de ser un cambio radical debemos enfatizar que en esta nueva etapa se dio una desavenencia importante del papel estatal dentro del sector económico.

> "Su ruptura se vio acompañada del establecimiento de la nueva lógica del mercado y el restablecimiento del liberalismo económico clásico como el elemento detonante de la recuperación del capitalismo a escala mundial acompañado de la apertura de mercados en un marco altamente democratizador de la vida económica y política" (Alejandre, 2017: 141).

En contraste, la mayor crítica neoliberal expone lo siguiente:

> "las actividades estatales son fundamentalmente improductivas, que afectan negativamente a la producción de riquezas y propician el creciente déficit fiscal; el gobierno es directamente responsable de la inflación por no controlar la impresión del dinero y por no limitar su endeudamiento" (Hayek, citado por Salazar, 2004: 3-4).

En consecuencia, la esencia del neoliberalismo propone cinco mecanismos para darle la justa importancia al mercado sobre la función estatal: descenso del gasto público; políticas monetarias restrictivas; disminución salarial; desmantelamiento del Estado benefactor, y; privatización de empresas y ámbitos estatales (Salazar, 2004: 3).

## 2.2 La llegada de la globalización neoliberal a México

Durante el siglo pasado, la transformación de la economía, alrededor del mundo, fue un hecho determinativo porque hasta mediados de los años setenta no apareció una nueva generación de conservadores que se atrevieran a poner en tela de juicio el "estatismo" de sus predecesores y ofreciera recetas radicales para salir de lo que describía como la "esclerosis" de unos gobiernos excesivamente ambiciosos y su efecto asfixiante sobre la iniciativa privada (Judt, 2010: 97).

Hoy en día la globalización neoliberal ha dominado al mundo. Muchos cambios ocurrieron por todo el planeta reflejando las necesidades de acumulación de las grandes empresas transnacional, más que del propio desarrollo de las mismas naciones (Cooney, 2008: 6). En este sentido, el neoliberalismo se acompaña de diversos elementos entre

los que destacan liberalización comercial, desregulación financiera y por supuesto las desincorporaciones de las paraestatales.

La verdad es que estas acciones, inauguraron el modelo económico neoliberal, así mismo empezaron a desmantelar las competencias e iniciativas propiamente económicas del Estado (Judt, 2010: 108).

Además, durante la transformación profunda de este nuevo modelo, se hacen presentes estructuras de autoridad que ponían al mercado y a los intereses privados en el centro de las estrategias de desarrollo, al tiempo que replegaban al Estado de la economía (Salas, 2017: 27).

El neoliberalismo en México para muchos autores comienza con la presión de los organismos financieros internacionales, otros autores consideran que da inicio con las políticas de pensamiento individualistas y de corte económico, que ejecutaron a su llegada al poder Miguel de la Madrid, Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, cada uno dando continuidad a su manera, con políticas más radicales entre uno y otro.

Desde un particular punto de vista, inicia con la combinación de ambos, además, de otros factores de carácter cultural, social y tecnológico, por mencionar algunos. Por ello, se enlazan las dos versiones sobre la llegada de la globalización neoliberal a México, incluyendo los factores antes mencionados.

### 2.2.1 La suscripción de México al neoliberalismo

Revisemos dos cuestiones de gran importancia, primero ¿Por qué México se inscribe al neoliberalismo? y segundo ¿Cuáles fueron las razones para que México se asentara en el modelo neoliberal?

Que México con su larga historia de activa y orientadora participación del Estado en la economía del siglo XX, se haya podido implantar el modelo neoliberal obedece a la combinación de varios elementos. Examinemos lo dicho por Flores y Ortiz (2010) al respecto.

- Al calor de la revolución de los ricos, el pensamiento y la acción de los gobiernos se organizó en (casi) todas partes del mundo, y de manera destacada en los países capitalistas dominantes, en torno a las ideas del neoliberalismo: la supremacía del individuo sobre el conjunto de la sociedad, el libre mercado, el libre movimiento de mercancías y de servicios (sobre todo los financieros) y del capital entre las naciones y la disminución del Estado en la actividad económica y en la conducción del proceso de desarrollo de las naciones.
- El capital financiero internacional (abanderado por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial), que tanto había prestado a muchos y muy distintos países y que vio amenazada la posibilidad de recuperación de sus recursos, logró unificar a los acreedores y dividir a los países deudores y exigirles, para ser aceptados por la comunidad financiera internacional, el pago puntual y cabal de los prestado. A cambio los gobiernos de los países acreedores aceptarían introducir políticas neoliberales en sus programas.
- Estados Unidos de América, la mayor potencia económica en el mundo y, sin duda, la que sobre México tiene la mayor influencia, ampliamente respalda y promueve el modelo neoliberal y exige a países como México alinearse y supeditarse al modelo.
- El capital nacional, también promovió la puesta en marcha del modelo neoliberal, intensificó su lucha, después de la nacionalización de la banca, para reducir las facultades económicas del Estado y delimitar con precisión su cada vez menor intervención en la economía.
- Las limitaciones, insuficiencias, deficiencias e incluso las contradicciones que ya tenía el modelo de desarrollo vigente, sirvieron para criticar todo de lo hecho en el pasado, y para aceptar o promover el cambio y apuntalar el modelo neoliberal, como el único camino para superar los problemas que el país tenía y emprender el crecimiento económico.
- El grupo gobernante que en México asumió el poder a partir de 1982 compartía ampliamente, las recomendaciones en boca de las

> instituciones financieras internacionales y por esa vía las fórmulas principales del modelo neoliberal (Flores y Ortiz, 2010: 26-28).

Con base en los elementos señalados, puede decirse que la tarea se centró de manera primordial en el adelgazamiento del aparato estatal y la desregulación de la economía para favorecer la inversión externa y ubicar al país en rangos de desarrollo óptimo que en su breve paso, le diera pauta para una posterior integración al mercado en la llamada era de la globalización (Alejandre, 2007: 343).

Existe un elemento más para agregar a lo dicho por Flores y Ortiz, y es que el neoliberalismo, se acompañó de una condición central: no afectar o trastocar la estructura política priísta; tuvo un límite absoluto, no tocar las fuentes de poder y control. La reforma económica se orientó por un criterio: cambiar lo necesario para no tocar lo esencial (Rubio, citado por Salazar, 2004: 4).

Con los modelos económicos anteriores, había una brutal centralización de las decisiones, donde lo importante no consistía en promover un desarrollo sano y sostenido, sino en mantener el control político en manos del partido, de modo que los beneficios de la actividad económica fluyeran hacia sus miembros (Jaime, 2001: 54).

Sin embargo, en los años cruciales por el desajuste entre las esferas económica, política, y social, el punto vulnerable fue el PRI, el partido del gobierno, que se encontró paralizado políticamente (Medina, 1994: 260).

En efecto, el partido falló en su papel de unificador, diseñador de políticas públicas y legitimador. Incapaz de satisfacer las demandas de los sectores corporativos, acostumbrados a un flujo de beneficios materiales, el partido perdió representatividad entre sus bases (Dresser, 1996: 212).

Aunque no quisiera tocar mucho el tema de la hegemonía priísta, pero ellos fueron los responsables de sentar una gran parte de las bases del neoliberalismo. a futuro y como consecuencia de ello, “el PRI, pagó en las urnas electorales el precio del impulso del gobierno a la modernización económica” (Dresser, 1996: 228).

Independientemente de lo anterior, cuando inspeccionamos las causas o razones por las cuales México se insertó al modelo neoliberal nos damos cuenta que, sin el conjunto de cada una de estas combinaciones, no hubiera sido posible el desarrollo del modelo hasta el día de hoy.

La antesala para el preámbulo neoliberal fueron las acciones tomadas por el entonces presidente López Portillo, ya casi terminando su gestión, fueron drásticas y de gran trascendencia política, tales como: la estatización del sistema bancario nacional, impuso el control generalizado de cambios, aumentó los rendimientos de pequeños y medianos ahorradores y denunció a los `saqueadores del país´ (Alejandre, 2007: 337-338).

Dichas medidas trajeron opiniones encontradas, sobre todo del sector empresarial, pero como dije sólo fue la antesala, con los próximos presidentes, estas acciones se profundizaron y los empresarios ocuparían un lugar importante en la mesa de las acciones y las decisiones.

Con lo dicho anteriormente se puede rescatar la afirmación de Alejandre (2007),

> "el neoliberalismo corresponde a los intereses del neoimperialismo en una fase de predominio de las grandes empresas transnacionales, que cuentan con el poder político y militar del Estado imperialista para someter pueblos y naciones que se opongan a sus intereses y que echan mano de la globalización como instrumento de expansión inconmensurable a todos los niveles. En esta lógica de destrucción y de predominio se encuentran amenazadas naciones tanto de Asia como de América, entre ellas México, por supuesto" (Alejandre, 2007: 336).

A partir de 1981, la situación se tornó particularmente grave para México debido a la baja del precio del petróleo y el aumento a las tasas de interés (Guillén, 1995: 113). Recapitulando, el panorama económico para el país no era nada alentador.

El problema con los países periféricos y dependientes de economías más desarrolladas, fue que al cabo del tiempo no lograron mantener sus políticas económicas

vinculadas a un desarrollo interno sostenido, en su mayoría, como en el caso de México, ligadas a una excesiva dependencia en la producción petrolera, que decayó de manera dramática a principios de los años ochenta (Alejandre, 2017: 142).

México al entrar a la crisis profunda que dio comienzo en la década de los ochenta, "tenía que acomodar las demandas del FMI para mantener su solvencia y evitar así un *default*. De ese modo México fue forzado a aceptar las exigencias del FMI y de otras instituciones internacionales, el cambio del modelo industrialización por sustitución de importaciones por el modelo neoliberal había comenzado" (Cooney, 2008: 3).

Estas series de reglas, sin duda alguna fueron esenciales para el trance neoliberal. A propósito, y también haciendo referencia al preámbulo neoliberal, es importante explicar la situación que se enfrentaba en aquel entonces:

> "el trance en la forma de concebir al Estado de corte benefactor por uno de hechura neoliberal se verá acompañado, de inicio, por una fuerte crisis al cierre del sexenio de José López Portillo e inicios de la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado. La situación que enfrentaba el país era francamente deplorable, dado que las condiciones de bienestar de la población sufrían una continua caída y con pocas expectativas de recuperación. Sin duda, hacia 1982 la economía mexicana había llegado al colapso" (Alejandre, 2014: 325).

A partir de entonces y durante los siguientes años, México ha llevado a cabo una política de apertura económica muy importante, toda vez que la política de sustitución de importaciones resultó ineficaz para promover el desarrollo económico principalmente a la llegada del neoliberalismo en la década de los ochenta (Witker, 2011: 69).

Definitivamente, queda un punto por resolver, la aplicación de las políticas neoliberales individualistas que ejecutaron a su llegada al poder Miguel de la Madrid, Salinas de Gortari y Zedillo. Estas políticas, principalmente de corte económico, repercutieron el rumbo de México.

Al revisar el apartado siguiente, se sumarán elementos de análisis sobre el pensamiento empresarial en México, además, se presenta evidencia de que dicho

pensamiento tuvo gran influencia en la toma de decisiones de políticas neoliberales y el desarrollo de las mismas.

### 2.2.2 Los pilares del neoliberalismo

Según Paul Cooney (2008), son tres los pilares del neoliberalismo: la liberalización del comercio, la desregulación financiera y las privatizaciones; pero con esta globalización neoliberal tan maleable, la flexibilización del trabajo, constituirá un cuarto pilar (Cooney, 2008: 1). Estos pilares son elementos que dan forma al neoliberalismo, pero sin el apoyo del FMI y sin las medidas del denominado Consenso de Washington, no hubiera podido salir a la luz.

El arribo de México al parteaguas propio de los años ochenta en el marco de la era de la globalización y de la mano del neoliberalismo implicó una incorporación económica que marcó pautas en el seno del gobierno mexicano, sobre todo en la preparación de políticas económicas de largo alcance que modificaron inicialmente la connotación del Estado benefactor, factor esencial que acompañó al México posrevolucionario, lo consolidó y conservó por más de setenta años (Alejandre, 2007: 337; 2014: 325).

Desde Miguel de la Madrid, Carlos Salinas, hasta Ernesto Zedillo, se hizo visible la notable presencia del neoliberalismo. No se pretende describir la forma de gobernar de cada uno de ellos, ni como lo hicieron, el hecho de que sus gobiernos patrocinaran al neoliberalismo, obliga a mostrar que dentro de cada uno de ellos se construyeron los pilares del nuevo modelo económico.

Examinemos los hechos más sobresalientes que contribuyeron al logro neoliberal. El sexenio de Miguel de la Madrid significó el establecimiento de los elementos para

> "practicar cambios profundos y encaminar el trance entre el Estado benefactor y la propuesta neoliberal, con una carga fundamentalmente centrada en la incorporación a los grandes mercados mundiales y su interacción vía la globalización de la economía. Esta integración empezó desde la modificación en la estructura estatal con la incorporación de elementos de

> circulación mundial relacionados con la reducción de su presencia en la economía. Es decir, el Estado dejaba de intervenir y se minimizaban sus empresas paraestatales. Entramos a la modernización y reducción del aparato estatal" (Alejandre, 2014: 328).

De la Madrid, recibe al país en un severo contexto económico, concretado en crisis agrícola, desarticulación industrial, déficit de la balanza de pagos, déficit fiscal, desigual distribución del ingreso, incremento de precios y tarifas del sector público, elevado déficit de la balanza comercial no petrolera y una creciente deuda pública (Salazar, 2004: 4).

Existía conocimiento de la crisis por la que atravesaba el país y sin duda, fue motivada por

> "la situación externa, caracterizada por la elevación de las tasas de interés para el pago de la deuda, contracción de la economía mundial y de los mercados financieros, protección comercial, baja de los precios y del consumo internacional del petróleo e inestabilidad en el mercado de materias primas; no se podían negar los problemas internos como la insuficiencia en la producción de alimentos básicos y de otras materias primas agropecuarias, desintegración continua de la producción industrial, deficiencias de la calidad e insuficiencia tecnológica de la producción, lo que impedía la exportación de artículos diversos y el abandono administrativo del enorme aparato estatal que para entonces ascendía a 1,115 empresas en las que el Estado mantenía su participación. Todos estos factores se acumularon generando un crecimiento desproporcionado del gasto del gobierno federal, dilapidando divisas y presupuesto" (Garavito y Bolívar, citado por Alejandre, 2017: 145).

Todos y cada uno de los problemas externos e internos, demostraron que la recuperación económica en México no se vislumbraba pronto. "A pesar de los programas de choque y pactos económicos para reactivar la economía, la única salida era el cambio del modelo económico" (Alejandre, 2017: 146).

En referencia a la idea de Alejandre, es indiscutible que Miguel de la Madrid, no deseaba continuar con el Estado obeso, pesado y subsidiario de los años setenta,

deseaba el Estado pequeño, ligero, adelgazado y administrativamente moderno (Dresser, 1996: 214).

A decir verdad, las acciones tomadas por el gobierno se plasmaron en una serie de instrumentos de política económica encaminados a recobrar el equilibrio entre el Estado y el mercado (Alejandre, 2014: 328).

Por otra parte, el FMI salió a la luz, debido a su influencia en la elaboración del Programa Inmediato de Reordenación Económica. Con Miguel de la Madrid como presidente, dicho programa fue destinado al aseguramiento del pago de la deuda externa, la reducción de la inflación, el déficit presupuestal y la restauración de la estabilidad fiscal y cambiaria (Cooney, 2008: 3).

Tiempo después el programa culminaría sin éxito, pues se trasmutaría en una fugaz disminución del déficit público, provocando contracciones en varias actividades productivas, no obstante, tuvo un único logro el superávit de la balanza de pagos, debido a la drástica reducción de importaciones (Salazar, 2004: 4-5).

Son varios los eventos los que minaron esta nueva transformación de la economía mexicana, entre ellos encontramos la presión por el pago de la deuda externa, la impresionante caída internacional del petróleo y el desplome de la bolsa mexicana de valores; cada uno de ellos sería la colusión perfecta para integrar en la toma de decisiones gubernamentales a nuevos agentes (empresarios e intelectuales).

Se puntualizó que, con el cambio de modelo económico y el establecimiento de sus pilares, vinieron también otros tipos de intereses individualistas, mejor dicho, una lógica de pensamiento diferente, sin dudar, son elementos que caracterizan a la globalización neoliberal y que tienen una relación con las nuevas formas de instrumentar la política.

En efecto, la globalización neoliberal ha diseñado procesos económico-políticos tan extraordinarios e individualistas. En un principio,

> "las élites dominantes, provenientes de los países desarrollados, penetraban los países atrasados desde fuera para interactuar, negociar y luchar con las élites nacionales en el interior de sus países y campos de poder, no obstante, los procesos de globalización han transformado profundamente las relaciones de dominación entre las élites de países atrasados y desarrollados, que se tornan cada vez más complejas y multifacéticas, además de situarse en configuraciones especiales que trascienden las fronteras nacionales" (Salas, 2017: 18).

Estos procesos y la lógica individualista, aluden a las élites tecnocráticas, que se pueden definir de la siguiente manera:

> "Son el conjunto de expertos seleccionados con base en el conocimiento y habilidades que detentan en campos específicos (de las ciencias económicas, políticas y sociales), se caracterizan también porque su planeación descansa en métodos e instrumentos analíticos y científicos que les permiten realizar operaciones de ingeniería financiera, social y electoral objetivas y, supuestamente, al margen de juicios de valor, opiniones políticas y visiones filosóficas o morales. Con base en tales procedimientos pretenden despolitizar el discurso económico y social" (Salas, 2017: 12).

La tecnocracia inicia su momento en México en el sexenio de Miguel de la Madrid, su objetivo era:

> "Instrumentar una política de estabilización capaz de eliminar las dificultades provocadas por la administración anterior y pensaba que sólo lo lograría con una élite homogénea y cohesiva. Esta estrategia, contribuyó a la erosión de una alianza histórica entre el poder Ejecutivo y el partido oficial. El ascenso del equipo de Miguel de la Madrid al poder significaba el desplazamiento de un importante sector de la clase política, es decir, las facciones dentro del PRI, los sindicatos y la burocracia que se habían opuesto a su candidatura. Los viejos políticos resentían el hecho de que estaban siendo desplazados por jóvenes políticos con pocos conocimientos o experiencia" (Dresser: 1996: 223).

Con De la Madrid y Salinas se establece una élite tecnócrata con un perfil ligado a su amplia propuesta de Reforma del Estado, con el consecuente cambio en el modelo económico e indiscutible apertura comercial, aspectos que consolidó Ernesto Zedillo durante su gobierno (Alejandre, 2014: 337).

Es importante señalar que con los últimos tres presidentes previos a la alternancia: compartieron las mismas redes compuestas de economistas y técnicos entrenados en Estados Unidos, así como una tendencia opuesta a la del desarrollismo post-revolucionario, su ideología se integra a una nueva modernidad globalizante basada en una diferente conceptualización del papel del Estado y del mercado (Adler-Lomnitz, et. al., citados por Alejandre, 2014: 337).

Durante la catálisis de 1988 se hizo notorio el descontento de las élites políticas por la creciente tecnificación y tecnocratización de ámbitos enteros del poder público, la oportunidad para apoderarse del PRI y de los mecanismos de sucesión, mediante la formación de una corriente democrática del partido. Aprovechando las medidas tomadas por el gobierno, apelaron de inmediato al proyecto estatista en crisis, y se autopostularon sus salvadores y continuadores (Medina, 1994: 262).

Ante el crecimiento de los organismos estatales se hizo necesaria la "tecnocratización" del Estado mexicano, o bien, la presencia de cuadros profesionales tecnócratas capacitados que sirvieron para contrarrestar las fuerzas burocráticas disgregadas (Alejandre, 2007: 144).

Alejandra Salas (2001b) considera que la ofensiva empresarial iniciada en la década de los ochenta, llegó para reducir la intervención del Estado en la economía, legitimar las actividades empresariales y la propiedad privada, romper o debilitar las prácticas corporativistas y revitalizar las facetas individualistas de la doctrina liberal *vis à vis* las facetas comunitaristas, los derechos privados respecto de los públicos. Entre otros objetivos, este movimiento ideológico se proponía deslegitimar las estrategias de orientación keynesiana y alentar las neoliberales (Salas, 2001b: 228).

Joan Nelson (1996) justifica la acción tecnocrática explicando que “los procesos de ajuste económico generalmente vienen acompañados de la búsqueda de un grado más alto de cohesión de las élites” (Nelson, citado por Dresser, 1996: 223). Y es que los contextos de crisis económica alientan la búsqueda de nuevas soluciones entre los encargados del diseño de políticas públicas, la cual abre terreno fértil a los diagnósticos y recetas tecnocráticas. La crisis del país se define como un problema técnico y por consiguiente se ofrecen soluciones técnicas (Dresser: 1996: 224).

Factores como la privatización, desregularización y liberalización de los mercados reforzaron el poder de las élites nacionales y transnacionales, las cuales definieron conjuntamente los términos de inserción del país en la economía global (Salas, 2017: 44).

Estos factores lograron que la tecnocratización sea un fenómeno global de la administración pública mexicana que llegó rápidamente a los más altos niveles… el técnico penetra la estructura administrativa y opera sistemáticamente y habitualmente en ella; se presenta como agente de `cambio´ efectivo tratando de racionalizar la acción gubernamental (Santillán, citado por Alejandre, 2007: 144).

Mientras tanto Alejandre (2014) expresa que la tecnocracia responderá a las demandas y necesidades del gobierno mexicano para, por una parte, hacerse de nuevos cuadros administrativos incorporados en la operación del aparato gubernamental y, por otra, acompañar a un grupo selecto con una visión de modernización y de internacionalización de la postura estatal. Los tecnócratas, como grupo de élite, en su mayoría se formaron en instituciones norteamericanas con una profunda perspectiva economicista en torno a las decisiones de gobierno, con un claro sentido del predominio del mercado y la libre competencia, plenamente pragmática, en contraposición al intervencionismo estatal (Alejandre, 2014: 326).

Por tanto, la formación de esta nueva élite, no es otra cosa que la integración de un gabinete más plural que incluye a miembros importantes de la clase política tradicional. Que permite dividir a los sectores de la élite que se sienten marginados y excluidos; al

tiempo que contribuyen a revitalizar el esquema de expectativas de circulación y movilidad a futuro sobre el cual se ha fincado históricamente el sistema cerrado de acceso al poder (Heredia, 1994: 209).

Teniendo en cuenta que con el selecto grupo de tecnócratas ya instaurado en el poder a cargo de la toma de decisiones económicas, existiría una fuerte repercusión social, particularmente sobre las demandas de participación política de la población. Es decir, las operaciones realizadas para modificar el rumbo económico del país, sobre todo a partir de 1985, no fueron sólo el resultado de una imposición tecnocrática diseñada para satisfacer una determinada teoría económica. En mi opinión, la acción específica resultó de un profundo cálculo político, donde el objetivo era la estabilidad política del país. En otras palabras, el objetivo principal siempre fue mantener el orden político.

De hecho, el cálculo gubernamental involucraba, la modificación de las estructuras políticas, sindicales y empresariales del país, las cuales tenían intereses específicos en mantener el *statu quo*. La decisión política una evaluación de largo plazo, en la que el imperativo consistía en rebasar la oposición más o menos inmediata en aras de recuperar un crecimiento económico permanente. (Blum, 2011: 44)

El gobierno se encargó de responder a dichos eventos con una serie de programas que tendrían como objetivo primordial la disminución de la inflación a través de los acuerdos entre gobierno, empresarios y sectores asalariados: el primero como árbitro; los segundos, comprometidos a no aumentar artificialmente los precios; los terceros, obligados a no demandar cualquier aumento salarial por arriba de lo pactado (Salazar, 2004: 5).

Lo cierto es que cada uno de los pactos constituyó un momento importante en el desarrollo de la política económica mexicana. La cronología fue la siguiente:

> "La firma del PASE en 1987 que con Salinas de Gortari se convirtió en PECE (Pacto de Estabilidad Y Crecimiento Económico) y con Ernesto Zedillo en PARAUSE (Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la emergencia Económica, en marzo de 1995), ya en el gobierno de

Fox, CDSP (Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos)" (Salazar, 2004: 5).

Siguiendo una tendencia internacional, México se embarcó en programas que pretendían ampliar el alcance de las fuerzas del mercado como contraparte de la reducción del papel del Estado en la economía (Dresser, 1996: 213).

De esta manera, México mostró que el nuevo modelo global se había propagado, cuando decide adherirse a acuerdos de índole comercial, en un primer momento se firmó un acuerdo bilateral con los Estados Unidos sobre subsidios y obligaciones aduaneras y luego en 1986 entró el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), siendo éste, la organización precursora de la Organización Mundial del Comercio (Cooney, 2008: 4).

Teniendo en cuenta que, a partir de la adhesión al GATT, lo más importante, fue el cambio en la mentalidad del empresario, antes acostumbrado a la protección arancelaria y tutela estatal. Se dieron cuenta que había nuevas formas de producir y de reducir costos, sin que se diera la desaparición masiva de empresas que preveían algunos críticos (Medina, 1994: 248).

La firma de los diversos acuerdos comerciales provocó la necesidad de eliminar algunas políticas que protegían a productores mexicanos de la competencia o de las empresas transnacionales extranjeras, con las cuales estaban en desventaja. No obstante, los cambios más significativos con respecto a la liberalización del comercio vinieron con el TLCAN (Cooney, 2008: 4).

El programa de liberalización y desregulación, efectuado en un principio por Miguel de la Madrid, se enfocó básicamente a:

- La liberación de importaciones (antes se pagaban tarifas excesivamente altas y se requerían permisos para la importación);
- La eliminación de regulaciones y restricciones a la actividad económica en general, y a la inversión extranjera en particular;

- La aplicación de cambios en la estructura del gasto público, invirtiendo en infraestructura y reduciendo el gasto corriente y el servicio de la deuda;
- La reprivatización de las entidades productivas propiedad del gobierno, que consumían una cantidad enorme de subsidios tanto directos como indirectos;
- Y, a últimas fechas, el replanteamiento de los subsidios gubernamentales, en un intento de que el gasto directo del gobierno llegue a los sectores más pobres (Blum, 2001: 42-43).

Cada uno de los enfoques indica el inicio del neoliberalismo en México. Incluso "la crisis misma es una de las peores manifestaciones de lo que se tiene que esperar con el modelo neoliberal" (Cooney, 2008: 11).

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se planteó desde un principio dar continuidad a las líneas de política económica iniciadas en el sexenio anterior (como pocas veces en México se dio continuidad en esa materia) (Medina, 1994: 250). La atención del gobierno se concentró en la continuación y profundización del cambio en las reglas del juego económico (Heredia, 1994: 210). Respectivamente una de las primeras muestras es cuando en definitiva el Estado comenzó a ser replegado de la actividad económica" (Alejandre, 2017: 146).

Las acciones del gobierno de Salinas al mismo tiempo de mantener una disciplina financiera y continuar con el combate a la inflación. Se caracterizaron por tres aspectos principales: una nueva negociación de la deuda externa, la privatización a fondo del sector paraestatal para reducir la deuda interna y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), como cúspide posible a la apertura comercial del país; la puesta en vigor del TLCAN es la culminación de la reforma estructural en la economía iniciada a mediados de los años ochenta y una suerte de seguro para evitar la regresión al estado de cosas anterior (Medina, 1994: 250-256).

El TLCAN simbolizó el avance significativo del proceso de desregulación interna de la economía, las reformas introducidas constitucionalmente se orientaron a la

liberalización de diversos mercados y hacia la institucionalización de los cambios realizados (Heredia, 1994: 210-211).

Además de concretar el Tratado de Libre Comercio, consolidar la reforma de Estado con la venta de grandes empresas paraestatales, también se encargó de las modificaciones constitucionales de los artículos 3º, 27º y 130º. Que más allá de las modificaciones dejaron de lado las principales fuentes de legitimidad estatal nutridas en el nacionalismo revolucionario (Salazar, 2004: 7).

Sin duda, formular un proyecto neoliberal con una clara orientación exterior consideraba la entrada del GATT y el TLCAN entre 1990 y 1993. Las negociaciones para ambos proyectos aceleraron el desarrollo de organismos empresariales, haciendo sus estructuras organizativas más complejas, incluyentes, integradas vertical y jerárquicamente, más activas en el proceso de formulación de políticas, en especial respecto a la inversión y comercio exterior (Salas, 1998: 241).

A medida que la economía del país se normalizaba y crecía la confianza en ella, empezó a fluir la inversión extranjera y se intensificó la repatriación de capitales mexicanos que habían huido en las épocas de incertidumbre. El proceso de privatización de empresas paraestatales sirvió de anzuelo para ello. Ya para entonces en muchos países no se veía a la propiedad estatal como garantía de eficacia o de justicia social (Medina, 1994: 253).

Es claro que cada una de las acciones y decisiones eran un tema de cambio y transformación, es decir, un tema de modernización que requería necesariamente

> "desregulación de la economía y de la presencia franca del mercado, fomentado principalmente vía la reducción del gasto gubernamental al máximo, destacando para ello la desincorporación de diversas empresas públicas, como aspecto sustancial de los cambios generados en el nivel del carácter tradicional del Estado y de la política económica a seguir, ahora de naturaleza no interventora y plenamente neoliberal, alentada por los procesos globalizadores y su propia dinámica en la relación local-global-mundial" (Alejandre, 2014: 328).

Estas reformas constitucionales serán contundentes para el futuro político y económico, resultando así un hecho decisivo en la historia de México. Y sin duda, de gran importancia para el desarrollo de este trabajo de investigación, específicamente en el tema del petróleo.

Contrastando, Salinas censuró los mercados cautivos, el proteccionismo de las empresas públicas, la corrupción y, sobre todo, a las burocracias privilegiadas. Al atacar el Estado, Salinas también atacaba al instrumento a través del cual éste había venido administrando el poder desde los años treinta: el PRI (un partido nacido dentro y para el Estado). Para Salinas, el PRI no había fallado debido a su estructura corporativista, sino porque esta estructura ya no era capaz de legitimar a la presidencia. (Dresser, 1996: 235).

Lo cierto es que anteriormente se señaló que, con la llegada del neoliberalismo, el partido hegemónico quedaría intacto respecto a su estructura política priísta, aunque en la práctica eso no sucedió, debido a la transformación estatal, el PRI resultó afectado, vulnerable e incapaz de unificar las masas.

Aunado a la vulnerabilidad priísta, son otras acciones las que salieron a flote con la llegada neoliberal, evidentemente es el tema de las privatizaciones, que brevemente ya fue mencionado por algunos autores anteriormente.

Los cambios señalados, por un lado, están estrechamente asociados con el proceso de desincorporación de empresas públicas y las reformas tributarias tendientes a mejorar la eficiencia en la recaudación e incrementar la capacidad del gobierno para orientar la asignación y distribución de los recursos económicos por medio de los impuestos (Huerta y Chávez, 2003: 72).

En efecto, la rapidez con la que se extiende en el mundo el movimiento privatizador se explica en parte porque coincide con la desilusión generalizada hacia el Estado promotor y sus excesos. Los límites del enfoque racional del Estado benefactor permitieron que los conceptos básicos de la economía neoliberal encontrarán una nueva preeminencia (Vernon, citado por Sacristán, 2006: 54).

La acción de privatizar entidades públicas para el modelo neoliberal, es de suma importancia, esta logra hacer diversas labores, según los fervientes seguidores del modelo neoliberal,

> "en una época de restricciones presupuestarias la privatización parece que ahorra dinero. Si el Estado posee una fábrica ineficaz o un servicio caro […], se desprende de él mediante la transferencia a compradores privados. La venta aporta dinero a las arcas del Estado. Mientras al entrar al sector privado, la empresa en cuestión se hace más eficiente gracias al lucro. Todo el mundo sale ganando: el servicio mejora, el Estado se libra de una responsabilidad que en realidad no le corresponde, los inversores obtienen beneficios y el sector público obtiene unos ingresos únicos por la venta. Por lo tanto, "aparentemente" la privatización representa una retirada de las preferencias dogmáticas centradas en el Estado y la vuelta al cálculo estrictamente económico" (Judt, 2010: 108-109).

En la década de los ochenta, el FMI y otras instituciones internacionales impulsaron a muchos países del tercer mundo a privatizar empresas públicas, con el argumento de que no eran eficientes y de que los ingresos percibidos por las ventas ayudarían a mejorar las cuentas fiscales (Cooney, 2008: 6).

De acuerdo con Emilio Sacristán (2006), el proceso de privatización en México tiene tres etapas:

> "En la inicial, de 1984 a 1988, se realiza la privatización de varias empresas de diversa índole y actividad; en la segunda, de 1988 a 1999, se realiza ya la privatización a fondo de varios sectores, como los de siderurgia, banca y teléfonos; y en la tercera, de 1995 a 2000, se profundiza aún más el proceso y se realizan cambios constitucionales para vender los ferrocarriles y la comunicación vía satélite" (Sacristán, 2006: 54).

La culminación del sexenio de Salinas y el inicio del gobierno de Ernesto Zedillo como presidente, traerán a escena el llamado *error de diciembre* en 1994 (una grave crisis que sufrió el país), traducido principalmente en el derrumbe de las reservas

internacionales, en fuga de capitales y un aumento en el déficit de la balanza de pago, entre otras consecuencias (Salazar, 2004: 8).

En síntesis, sería la primera crisis de la globalización neoliberal en México, provocando principalmente la devaluación de la moneda mexicana, suscitando pánico en los mercados cambiarios y financieros por el colapso de las reservas acumuladas de la deuda pública a corto plazo. El resultado en el ámbito internacional se conoció como el *efecto tequila*, concretado en la caída de las bolsas de valores en América Latina (Salazar, 2004: 8).

La presencia del Fondo Monetario no se hizo esperar, el país necesitaba un rescate financiero debido a su situación económica, México tuvo ese rescate financiero con diversas condiciones, pero hay unas en las que hay que enfatizar restricciones crediticias impuestas por el mismo FMI, limitación a la expansión del crédito y una política monetaria y fiscal fuertemente restrictiva (tasas de interés real muy altas) (Salazar, 2004: 8).

A largo plazo y hasta hoy, estas condiciones simbolizaban un alto costo económico. En resumen, con la nueva reestructuración política y económica que la globalización neoliberal significó, México no alcanzó a soslayar las consecuencias que vendrían con dicho fenómeno,

> … “a pesar de que el modelo de sustitución de importaciones se agotó desde los primeros años de la década de 1970, el gobierno trató de evadir la necesidad de modificar el modelo de industrialización hasta 1985. A mediados de los ochenta, el país empezó a experimentar dificultades potenciales, sobre todo en la balanza de pagos, debido a la caída de las exportaciones agrícolas que financiaban la industrialización, por medio de la importación de bienes industriales. México requirió en ese momento la exportación petrolera y finalmente el crédito externo. Una vez que se agotó el modelo, el gobierno adoptó un papel más activo en la economía canalizando el crédito externo al desarrollo de industrias básicas -propiedad del gobierno-, pero ello conllevó a una estrangulación en la balanza de pagos con el exterior, y sobre todo a una

> sociedad más impaciente por participar en las decisiones políticas" (Blum, 2001: 42).

En términos generales, el neoliberalismo en México aparece como una mezcla de estrategias de mercado rígidas, con posiciones antiestatistas extremas que, paradójicamente, pueden convertirse en autoritarias cuando la estabilidad social o política peligra (Salas, 2001a: 194).

Alejandre (2017), encuentra un resultado al análisis de Salas, expresa que el Estado se dio a la tarea de impulsar la producción de bienes de capital, el desarrollo científico y tecnológico, la formación de recursos humanos calificados y a la modernización de la planta productiva. El país había alcanzado otras dimensiones y la situación económica se tornaba más compleja debido a que el acelerado crecimiento económico y urbano generaba necesidades que requerían ser atendidas de forma prioritaria (Alejandre, 2017: 144).

El significado fue un agudo deterioro de la capacidad de gestión económica del gobierno, aunado a la extrema dependencia de la economía mexicana con respecto al crédito externo y a los ingresos petroleros, todo esto colocó al país en una extrema vulnerabilidad frente a los avances de la economía internacional (Heredia, 1994: 188).

Ernesto Zedillo en la presidencia, decide continuar con la reforma de Estado, en el orden administrativo con la implementación del Programa de Modernización Administrativa 1995-2000 y la incorporación de la Nueva Gestión Pública. Así como cambios en la forma, trasmisión y ejercicio del poder tanto al interior del PRI, como en la imagen propia del Ejecutivo (Alejandre, 2014: 330).

La instauración del severo régimen de austeridad pactado entre Zedillo y el FMI exigió recortar el gasto público y subir las tasas de interés. Con estas medidas de carácter neoliberal la economía mexicana se recuperó a corto plazo, si bien a costa de un auge de desigualdad social (Steger y Roy, 2010: 172).

Finalmente, se establecieron medidas asociadas a las reformas electorales que irán encaminadas finalmente a la alternancia en el poder en el año 2000. Se puede decir que con Zedillo se desarticula el presidencialismo mexicano que definió al PRI desde prácticamente 1929, para finiquitarlo (Alejandre, 2014: 330).

En consecuencia, el presidente Zedillo hizo la prueba de ser presidente sin ser también el líder del PRI, dejó en claro que no interferiría en los asuntos del partido. Prometió no intervenir en las nominaciones partidarias. El razonamiento detrás de la decisión de Zedillo podría haber sido altruista o podría estar relacionada con las circunstancias inusuales que rodearon su acceso al poder (Weldon, citado por Alejandre, 2014: 332).

Se ha descrito el tránsito de la globalización neoliberal en México y la forma en que se estableció. En seguida nos encargaremos de describir su impacto en diversos ámbitos.

### 2.3 El impacto de la globalización neoliberal en México

Las decisiones políticas y económicas, tomadas y llevadas a cabo durante la llegada de la globalización neoliberal a México, demostraron el agotamiento del Estado interventor. Esto significó que “las herramientas económicas del Estado participante de la economía se replegaron para dar paso al nuevo modelo económico y afianzar a la administración pública mexicana a nuevos avatares de un destino ligado a la lógica del mercado y a la acción de un Estado de corte neoliberal no interventor” (Alejandre, 2017: 147).

La transformación estatal ocasionó profundos efectos y por supuesto, un impacto directo en diversos ámbitos políticos, económicos, sociales, culturales y, desde luego jurídico-normativos. Examinemos algunos de ellos.

La combinación entre fragmentación política y ejercicio discrecional del poder del Estado permitió al gobierno mexicano realizar un proceso de ajuste y cambio económicamente extraordinariamente costoso en términos sociales y económicos, sin tener que incurrir en costo políticos ni en la ruptura dentro del régimen ni en la explosión

del descontento social. La instrumentación exitosa de la estabilización y del ajuste hizo posible, por su parte, que las élites estatales recuperaran el control sobre el aparato burocrático del Estado, así como sobre la conducción de la política económica, lo cual contribuye positivamente, a su vez, a asegurar la continuidad del régimen (Heredia, 1994: 201).

La globalización neoliberal, impone así un nuevo patrón de gobierno que restituya el sistema de capacidades que tiene y, para ello, es fundamental la revisión de los límites dados entre la sociedad y el mercado con el Estado mínimo (Uvalle, 2017: 108).

La reestructuración económica afectó profundamente a las coaliciones redistributivas y al sistema de corporativismo inclusionario. El doloroso proceso de pasar de un mercado protegido a otro abierto y de una economía centrada en el Estado a otra dirigida por el sector privado, afectó a los mexicanos de todos los estratos sociales (Dresser, 1996: 215).

Las nuevas políticas implantadas han comenzado el proceso de reestructuración de todas nuestras actividades productivas. Algunos sectores de la industria han abandonado sus actividades para convertirse en importadores; otros, los más, han reestructurado sus operaciones para convertirse en exportadores. A nivel regional, existen ejemplos de transformación que muestran el enorme potencial con que cuenta el país, a la vez que evidencia el retraso de muchos sectores (Blum, 2001: 44-45).

Un claro ejemplo es la adhesión o suscripción de México a los acuerdos o tratados comerciales, me refiero al Tratado de Libre Comercio, siendo este un instrumento central para el desarrollo del país. Según Rubio (2001b), permitió:

> "despolitizar al menos una parte de las decisiones empresariales, contribuyendo al desarrollo de empresas e industrias de clase y competitividad internacionales. Aunque está todavía lejos de beneficiar a los mexicanos, su éxito es tan abrumador que sus limitaciones son relativamente intrascendentes. El país requiere una estrategia de desarrollo que lo tome como uno de sus pilares fundamentales, a partir del cual se debe ir más allá: a la educación, a la

> infraestructura, a la competitividad integral de la economía y la población. En suma, hace falta una estrategia que eleve a la productividad general de la economía. Mientras no exista dicha estrategia seremos un país de bajos salarios" (Rubio, 2001b: 273).

En lo correspondiente a los costos políticos de la estabilización y el abrupto cambio estructural, estos desataron efectos y problemas políticos, el nuevo modelo, generó el incremento en los niveles de conflicto en el interior de la clase política, las tensiones crecientes en el terreno electoral y la pérdida de efectividad de los esquemas tradicionales de coordinación y gestión de las relaciones entre el poder central y los poderes regionales (Heredia, 1994: 202).

Sin embargo, lo que ha generado es que las decisiones del capital, parecen no necesitar ahora de las mediaciones del Estado en el escenario de la actividad política sino sólo de la utilización del mismo como instrumento directo de su supuesta práctica […]. Con ello, […] el Estado liberal ha madurado hasta convertirse en un *estado autoritario*, es decir, obediente hacia arriba, hacia el capital, e impositivo hacia abajo, hacia la sociedad (Horkheimer, citado por Alejandre, 2009: 287-288).

Roberto Blum (2011), hace un recuento, sobre las consecuencias que generó la reestructuración económica en el ámbito político.

> "Dicha reforma, generó que erosionaran las viejas estructuras políticas que eran altamente dependientes del patronaje político, clientelismo, preeminencia de poderes burocráticos discrecionales en la toma de decisiones y de una tradicional prominencia política tanto del presidente como del partido oficial. Asimismo, ha habido cambios en las relaciones políticas. Las manifestaciones más evidentes han sido en primer lugar, el resentimiento de burócratas, políticos desplazados, trabajadores y empresarios que están en contra de la liberalización económica; este resentimiento fue acaparado por la oposición y se tradujo en la obtención de cuotas de poder político. En segundo lugar, el surgimiento de cambios en las relaciones entre los diferentes actores sociales y políticos por efectos de la liberalización: relaciones entre

> empresarios y sindicatos, entre estos últimos y el gobierno, pérdida de la esfera de influencia tradicional de la burocracia al perder las fuentes discrecionales de su antiguo poder, etcétera" (Blum, 2011: 42).

Para ultimar dichas consecuencias, Heredia (1994), agrega tres procesos de cambio económico que resaltan sobre el régimen político: primero, la reducción del capital de fondo y las cuotas de poder susceptibles de ser distribuidos dentro de la clase política a través de los procedimientos y mecanismos tradicionales; segundo, el fortalecimiento de circuitos privados de poder políticos controlados por élites provistas de recursos de poder propio, y, por tanto, menos dependientes del Estado y del gobierno; tercero, la expansión de "islas de igualdad" dentro de un sistema político articulado en torno a la existencia y reproducción de la fragmentación política (Heredia, 1994: 218).

Siguiendo la línea de análisis, no se podía dejar de mencionar las consecuencias que las privatizaciones, requeridas por el neoliberalismo, originaron en la sociedad. Con la llegada del Estado moderno, transportes, hospitales, escuelas, servicios postales, ejércitos, prisiones, fuerzas de policía y el acceso económico a la cultura (servicios esenciales en los que el afán de lucro no tiene un efecto beneficios), que antes dependían de la regulación o el control público, hoy pertenecen a las empresas privadas (Judt, 2010: 110).

Una desventaja grande que trajo aparejada las privatizaciones fue el aumento del desempleo causado por el despido de trabajadores estatales (Cooney, 2008: 6).

Intencionalmente hemos presenciado un traspaso continuo de la responsabilidad pública al sector privado sin que ello haya representado ninguna ventaja colectiva evidente. Al contrario de lo que pretende el mito popular y la teoría económica, la privatización es *ineficiente*. La mayoría de las cosas que a los gobiernos les ha parecido oportuno traspasar al sector privado estaba dando pérdidas: tanto si se trataba de ferrocarriles, minas, servicios postales, o suministro de energía, costaban más proporcionarlos y mantenerlos que los ingresos que pudieran generar (Judt, 2010: 110).

Los supuestos del proyecto estatista por no avenirse con las realidades políticas internacionales desgastaron peligrosamente las bases económicas del país y al incrementar la inflación se tornaron socialmente ineficaces (Medina, 1994: 238).

Para que la puesta en marcha del neoliberalismo se concretara, las políticas decretadas para reestructurar la economía hacían en crecimiento renovado, dependían de la reducción de los controles salariales, del presupuesto gubernamental para programas sociales, de la eliminación de los subsidios y la asfixia de las demandas laborales. Los campesinos y obreros, los profesionales de clase media y los industriales indeficientes, los burócratas y los marginados sin empleo, todos (de diferentes maneras y en diferentes grados) sintieron las presiones del ajuste a un nuevo modelo de desarrollo (Dresser, 1996: 215).

También, el neoliberalismo ha tenido como una de sus consecuencias más importantes el cambiar la cultura y el sentido común de nuestras sociedades. Bajo su hegemonía ideológica, el mercado se convierte en la verdad de la economía […] el sentido común construido por el neoliberalismo dice que el mercado es la verdad de la economía y la democracia liberal, con las limitaciones que conocemos, se transforma en la modestísima verdad de la política (Borón, citado por Alejandre, 2009: 288).

De esta forma, el despojo, la pérdida y el desencanto se manifiestan como sentimientos desoladores ante la globalización, un fenómeno de escala mundial que día a día cobra mayor impacto y en la medida que sus formas se hacen complejas la devastación en mayúscula. El desarraigo de tradiciones y formas culturales se convierte en el costo supremo del despojo ya que la compensación o el intercambio no se perciben en sentido de equidad, sino de anulación, de violencia y de dominio (Alejandre, 2007: 336).

Sin duda alguna, el impacto de la globalización neoliberal en México, ha trastocado cada uno de los ámbitos ya mencionados y ha traído severas consecuencias específicamente es la sociedad.

Revisando cada uno de los efectos que la globalización neoliberal ocasionó en México, es indiscutible que:

Los gobiernos por sí mismos no logran atender toda la gama de servicios, más aún, persisten ineficiencias, por lo que, tomando en cuenta y echando mano del mercado, los gobiernos convienen en llevar a cabo asociaciones público–privadas en la dinámica de cuasi–mercado, para la implementación de políticas públicas y exitosas y redituables en sentido amplio (Alejandre, 2017: 154).

Desde otra perspectiva, el problema elemental de México no es la política económica, sino la ausencia de una estrategia de desarrollo que integre, el conjunto de políticas e instrumentos en un proyecto en general; en la actualidad, no existe coherencia entre la política agrícola y la comercial, entre la educación y las comunicaciones, entre la política monetaria y la búsqueda de competitividad. Lo que necesitamos es una sola y congruente estrategia y no un nuevo golpe de timón (Rubio, 2001a: 20-21).

En suma, el desarrollo económico y social alcanzado por México puede sintetizarse hoy en la siguiente combinación de contradicciones que necesariamente condicionarán su futuro:

- Junto al crecimiento sostenido de la economía por varias décadas, está el inequitativo reparto de la riqueza generada en el país.
- Junto al crecimiento en el ingreso real por persona y el nivel que éste ha alcanzado, está el rezago en la cobertura de servicios básicos y los bajos niveles de alimentación que prevalecen en la mayoría de la población.
- Junto al elevado nivel de formación de capital, está la subsistencia de también elevados niveles de desempleo y subocupación.
- Junto a una industria relativamente diversificada y en crecimiento, está la penetración del capital extranjero y la concentración oligopólica en la propiedad de los medios de producción.

- Junto al consumismo y la modernidad de los artículos que adquieren una parte de la sociedad, está un aparato de producción poco integrado, ineficiente y altamente dependiente del exterior.
- Junto al crecimiento de la industria, la infraestructura y los centros urbanos, está la relativa debilidad de las organizaciones de masas (Cordera y Tello, 2010: 75-76).

Se señalaron aspectos muy breves después del éxito neoliberal, tanto del gobierno de Fox como con el gobierno de Calderón y más aún con el actual gobierno, pero los aspectos siguientes que se relacionan con ellos, quisiera reservarlos para los capítulos posteriores, donde tienen una mayor participación en el eje de esta investigación la Reforma Energética.

Por cierto, en este segundo capítulo se hizo evidente el tema del petróleo en el desarrollo económico y en su defecto para las salidas o el respaldo de las crisis económicas, siendo este un paliativo para aminorar las consecuencias que las crisis trajeran consigo en las diversas etapas de la transformación del Estado mexicano.

Este capítulo sin duda es clave para entender la importancia que México le ha dado al tema de la industria energética. Por ello, el siguiente capítulo está destinado a dar un panorama general sobre el marco constitucional de la Reforma Energética, partiendo de un antecedente histórico-jurídico.

# CAPÍTULO III

# EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA REFORMA ENERGÉTICA EN 2014

*"Las razones del proceder de la elite gobernante son geopolíticas, y obedecen a las presiones del gobierno de los Estados Unidos, de los organismos financieros internacionales y de las grandes empresas petroleras mundiales, las que siempre quisieron regresar a nuestro país después de la expropiación petrolera de 1938. esas razones también obedecen a la debilidad de la elite gobernante y a sus afanes entreguistas".*

*Jaime Cárdenas Gracia, 2014.*

En los capítulos anteriores se analizó y explicó el proceso de la globalización neoliberal, así como su desarrollo e impacto en México. Se encontró que hubo repercusiones económicas, políticas, sociales e incluso de índole cultural, debido al cambio de modelo. Asociado a ello, en el segundo apartado del capítulo dos entendimos que buena parte de la economía en México funcionaba gracias al *oro negro* (petróleo), por tanto, se entiende lo dependientes que somos como nación de este compuesto.

Tiempo atrás al encontrarse el país en una crisis económica, la única salida era el petróleo. De ahí la razón de ser un pilar fundamental en la economía de México hasta la actualidad. No sólo en nuestro país, sino a nivel mundial, el petróleo es una fuente de riqueza debido a los derivados que se pueden obtener de éste.

Con respecto a este capítulo y sin dejar de seguir la relación con los capítulos preliminares, considero que la transformación del modelo económico es el escenario perfecto para la ejecución de la Reforma Energética, aunado a la integración de algunos otros factores. Dicho de otra manera, la Reforma Energética es un efecto directo de las modificaciones por las que ha transitado el Estado con la presencia de la globalización.

Este capítulo tiene como finalidad analizar y describir el proceso de reforma en materia de energía. En un primer momento revisando los antecedentes históricos e incluso políticos (haciendo referencia al Pacto por México), más toda la transformación que se tuvo que realizar al marco jurídico mexicano, que en conjunto formaron la piedra angular para la aprobación de la reforma y sus leyes secundarias.

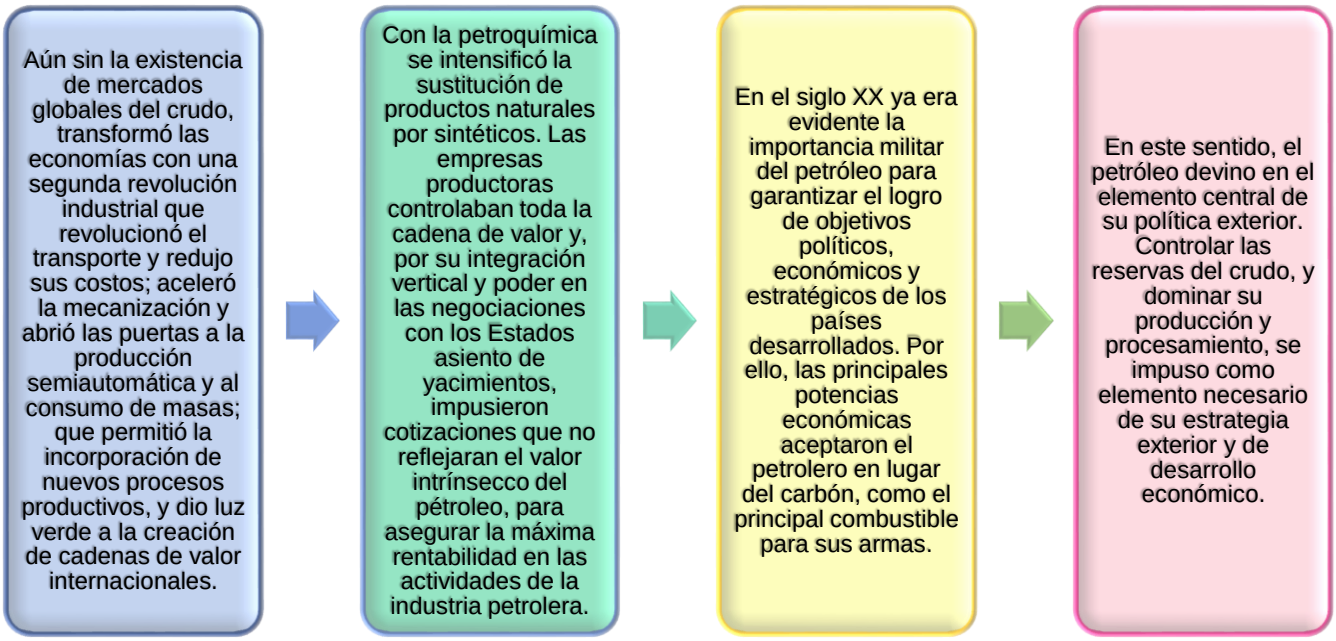
En seguida, se explica cómo fue el proceso de implementación y qué es la reforma energética. Cerrando así con una reflexión que muchos nos hemos cuestionado: ¿Era necesaria una reforma tan profunda? Una reforma que modificó la estructura constitucional, abrió en su totalidad la puerta al mercado y privatizó la industria de los energéticos. Una reforma que abandonó el concepto de entidad paraestatal y lo transformó en uno llamado Empresa Productiva del Estado.

### 3. 1 Antecedentes histórico - jurídicos sobre la Reforma Energética

En un principio cuando nos referimos a que la Reforma Energética es una reforma de gran profundidad, se alude a una frase que engloba la importancia que tiene o la repercusión que tendría a futuro en diversos sectores de la sociedad. Es para muchos una reforma de gran trascendencia por todo lo que conlleva, pero uno de los motivos principales son las modificaciones del marco jurídico e institucional.

Comencemos primero identificando el alcance que tiene el petróleo. Al respecto, Alicia Puyana (2015), pone en evidencia la importancia y evolución del petróleo en diversos países, como se presenta en la *figura 1*.

**FIGURA 1**
***Importancia y transición del petróleo***




Fuente: Elaboración propia a partir del texto de PUYANA, Alicia, (2015), *La economía petrolera en un mercado politizado y global. México y Colombia*, México: FLACSO.

Con el análisis de la *figura 1*, se destaca en primer lugar, que la actividad petrolera se centró en las necesidades del sector militar, innatas a la preservación del poder en la estructura mundial y, en segundo lugar, la demanda de la economía civil, la electrificación, la construcción

de vías y la integración del mercado nacional, lo mismo que el desarrollo de modernas actividades manufactureras. El petróleo era el recurso a controlar para dominar el mundo (Puyana, 2015: 14).

Recapitulando, desde cualquier aspecto (económico, político o social) el alcance y la importancia del petróleo es inmenso, "la energía en México y en cualquier país del mundo no es un sector económico más, sino una actividad estratégica de la cual depende el conjunto de la economía" (Bartlett, 2015: 103). Tanto es así que "en la solución de la crisis de la deuda en los años ochenta y de los noventa, el petróleo jugó un papel definitivo para México" (Meyer y Morales, citados por Puyana, 2015a: 36).

De ahí que autores como Feriborz Ghadar (1995), consideran que a partir de que el petróleo es una fuente importante de ingresos y de divisas para estos gobiernos, y su disponibilidad es vital para la marcha de sus economías y para su seguridad nacional, se debe considerar que este recurso tan importante sea estrictamente regulado por el Estado o administrada por compañías estatales (Ghadar, 1995: 257).

Y es que desde hace mucho tiempo "se ha observado que la industria petrolera y la industria eléctrica son propensas a la creación de empresas públicas. No podía ser de otra manera. Ambas son industrias pesadas, de infraestructura, intensivas en capital, complejas, de alta tecnología, suministradoras de bienes básicos y con cadenas de valor que incluyen monopolios naturales" (Rodríguez, 2015: 162).

Por ello, Francisco Carrillo (2016), nos hace recordar que "el sector energético nacional involucra una gran masa de riquezas. Probablemente tendrán el poder suficiente para determinar los cambios de la política y, por supuesto, el control de las candidaturas y los partidos" (Carrillo, 2016: 278).

Es importante subrayar su importancia, pues será la clave para comprender las críticas que se hicieron durante la implementación de la Reforma energética. En definitiva

> "la energía ha sido, es y será el motor del crecimiento y desarrollo de los países y de nuestras sociedades. Por lo tanto, aquellas regiones geográficas y/o países que posean este bien preciado y escaso estarán bajo el asedio de los intereses y disputas por parte de las potencias del sistema internacional y

> de las empresas trasnacionales del sector por su apropiación o explotación, o como mínimo asegurarse un flujo constante para su desarrollo económico y social" (López y Basterrica, 2014: 1).

A propósito del asedio y las disputas por parte de las grandes potencias, el alcance del sector energético es tan inmenso y significativo, que en su momento […] "fue base en el ámbito internacional y que durante décadas permitió a nuestro país mostrarse, aunque fuera en el discurso, como un país independiente de la órbita imperial de los Estados Unidos" (Cárdenas, 2014: XIII).

Y no es para menos, la importancia del sector energético es inmenso, por ejemplo, la industria petrolera en particular genera rentas económicas cuantiosas. Mientras que la industria eléctrica, elabora un producto que no puede almacenar en las cantidades requeridas por la economía y por lo tanto debe ser elaborado en el momento que se requiere, además de necesitar una red de cables para hacerlo llegar a los lugares de consumo. Ambas industrias producen bienes esenciales para la economía y el bienestar social, de ahí que tengan carácter estratégico y sean objeto de políticas de seguridad nacional (Rodríguez, 2015: 162).

Globalmente el alcance del petróleo es inmenso e impresionante, particularmente para el caso mexicano los ingresos petroleros dependen completamente del sector energético, por ejemplo "una de cada tres escuelas, hospitales, maestros, médicos, enfermeras, así como de la inversión pública, se financia con los ingresos petroleros; 63% de ellos es transferido al Estado, en específico por la vía del pago de los derechos sobre los hidrocarburos" (Román, 2013: 73-74).

Acorde con lo anterior, Ifigenia Martínez (2006), sin perder de vista la importancia del petróleo, considera que éste es un asunto de gran trascendencia para México, debido a que afecta el bienestar, el presente y futuro de la población y, por tanto, de la nación entera. Explica que su importancia radica en entender que es:

- Un insumo industrial (materia prima para obtener energía y mover las fábricas, los transportes y generar la electricidad que reclama la vida moderna.
- Como un recurso no renovable que, gracias a las luchas sociales del pueblo y a la visión del gran estadista Lázaro Cárdenas del Río, es propiedad de la Nación (en su momento) y debe contribuir a su industrialización (Martínez, 2006: 11).

La autora nos da pauta para comprender la importancia del petróleo desde años atrás. Anteriormente la visión que se tenía con respecto a Pemex era muy distinta a la que se tuvo para implementar la Reforma Energética, pues éste era considerado como un organismo público descentralizado, encargado inicialmente de manejar las compañías expropiadas, y poco a poco se convirtió en la empresa más importante del país y en un pilar de su seguridad nacional (Martínez, 2006: 11).

Tal y como es el caso de Pemex, desde su creación se convirtió en símbolo de soberanía para México. A lo largo de su historia ha jugado un papel importante en la actividad económica del país, al ser un pilar de las finanzas públicas y aportar cerca de 34% de los ingresos de la federación y abastecer de productos petrolíferos a la industria mexicana (Clavellina, 2014: 4)

Esta visión fue cambiando, en la actualidad deja de ser un organismo público descentralizado, quedando fuera de todo concepto de entidad paraestatal y transformándose ahora en una *Empresa Productiva del Estado*. Enseguida revisaremos este tema.

La importancia del petróleo como uno de los temas centrales para México, nos permite seguir el hilo conductor para abordar los antecedentes de la Reforma Energética.

## CUADRO 3
### *Antecedentes jurídicos de la Reforma Energética*

| Historia jurídica de la industria petrolera | | |
|---|---|---|
| **Nombre de la ley o decreto** | **Especificaciones** | **Objetivos** |
| **Constitución de 1917** | ▪ Permitía la realización de concesiones por parte del Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles.<br>▪ En materia petrolera se otorgaron a particulares con la condición del establecimiento de trabajos regulares para la exploración y con el cumplimiento de requisitos legales.<br>▪ Respecto a los hidrocarburos se otorgaron mediante las concesiones derechos a los particulares para la explotación directa del petróleo, así como actividades industriales o actos de comercio. | Reconoce la importancia superior de los derechos de la nación sobre los particulares fortaleciendo al Estado y consolidándose la estabilidad y modernidad para la institucionalización. |
| **Tratados de Bucareli en 1923**<br><br>Firma de acuerdos formales en septiembre de 1923 | ▪ Implicó que el artículo 27 constitucional no fuera retroactivo para los estadounidenses.<br>▪ Se otorgó por parte del gobierno mexicano concesiones con derecho de preferencia para los Estados Unidos.<br>▪ Estados Unidos aceptaría bonos en pago de tierras siempre y cuando el ejido no fuera mayor a 1755 hectáreas.<br>▪ Se estableció que los derechos de los ciudadanos estadounidenses no serían afectados en lo referente a la restitución, fraccionamiento de latifundios, anulación de títulos, entre otros. | Se buscaba el reconocimiento de Estados Unidos, así como un fortalecimiento diplomático, que tendría como objetivo el apoyo financiero, militar, tecnológico y político de Estados Unidos al gobierno de Obregón y, con ello, de la comunidad internacional. Sin embargo, se terminó supeditando a México al marco de la influencia financiera y económica estadounidense. Comprometió al país en su desarrollo económico y político interno para el futuro. |
| **Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional**<br><br>Aprobada el 26 de diciembre de 1926 | Prohibió a las sociedades extranjeras la adquisición de bienes raíces, limitaba la magnitud de las concesiones y declaraba de utilidad pública la industria del petróleo. | Fortaleció la idea del nacionalismo y sirvió como antecedente para la explotación del subsuelo. |
| **Decreto de Expropiación de los Bienes de la Industria Petrolera**<br><br>Aprobada el 18 de marzo de 1938 | Expropiación de los bienes destinados a la producción petrolera. | Se consideró necesaria como parte de los retos a enfrentar con motivo de las crecientes demandas sociales, fortaleciendo las bases del Estado para garantizar un crecimiento económico. |
| **Reforma Constitucional de 1940: La supresión del régimen de** | Se suprime el régimen de concesiones en materia petrolera, estableciendo que tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos | La Nación llevaría a cabo la explotación del petróleo y demás hidrocarburos y estableció otras áreas de la industria petrolera en |

| | | |
|---|---|---|
| **concesiones de explotación y la incorporación del régimen contractual**<br><br>Aprobada el 9 de noviembre de 1940 | no se expedirán concesiones y la misma ley determinará la forma en que la Nación llevaría a cabo las explotaciones de esos productos. | las que podían otorgarse concesiones. |
| **Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo**<br><br>Aprobada el 18 de junio de 1941 | La Nación llevaría a cabo la exploración y explotación de petróleo, entre otras, mediante contratos con particulares, a cambio de compensaciones en efectivo o de un porcentaje de los productos que se obtuvieran, sujetando su otorgamiento a estudio previo.<br>▪ La Secretaria de la Economía Nacional podía otorgar concesiones de transporte, de almacenamiento y distribución, de refinación y aprovechamiento de gas y de elaboración de gas artificial. | Establecimiento de acuerdos y la conciliación entre los grupos de poder hacia la unidad nacional, representando cambios significativos en la gestión del gobierno, así como en el establecimiento del sistema social y político para dejar de lado la época de lucha de clases hacia un perfeccionamiento institucional gradual. |
| **Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo Petrolero**<br><br>Aprobada el 29 de noviembre de 1958 | Sólo la Nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos que constituyen la industria petrolera como un nuevo régimen de contratos. | Consolidarse en un proceso de expansión como parte del aparato administrativo nacional. |
| **Reforma Constitucional de 1960: Recursos naturales y plataforma continental**<br><br>Aprobada el 20 de enero de 1960 | Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se otorgan concesiones ni contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de estos recursos. | Demostrar la exclusividad de la Nación. |
| **Reforma Constitucional de 1983** | ▪ El sector tendrá a su cargo, de manera exclusiva las áreas estratégicas, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.<br>▪ No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas tales como petróleo y demás hidrocarburos de química básica.<br>▪ El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz | - Delimitar las áreas que no estarían sujetas a concesión y en las que no participarán los particulares en forma directa o en beneficio propio.<br>- Además de introducir el modelo de desarrollo "*economía mixta"*, el cual promueve la complementariedad de la actividad del Estado, en el papel de agente económico, con los sectores social y privado, a efecto de que |

| | | |
|---|---|---|
| | manejo de las áreas estratégicas a su cargo. | contribuyan al desarrollo nacional.<br>- Incluir el concepto denominado *Rectoría de Estado,* este implica la responsabilidad de los gobiernos de la Federación. |
| **Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994** | ▪ Se establece la plataforma para que el sector paraestatal transite a una nueva etapa de desarrollo.<br>▪ Hizo posible la actualización gradual y coherente del quehacer económico gubernamental, propiciando su eficiencia, su eficacia, su productividad y su competitividad. | - Modernización del sector paraestatal a través del redimensionamiento de su magnitud, estructura y funcionamiento, así como de su entorno normativo y operativo.<br>- Que los órganos de gobierno sean instancias de decisión ágil y eficiente, mediante el incremento de la profesionalización de sus integrantes.<br>- Autonomía de gestión de las Entidades Paraestatales.<br>- Que las empresas cumplan los objetivos para lo cual fueron creadas.<br>- La concertación como principio básico para las adecuadas relaciones al interior y al exterior de las entidades paraestatales. |
| **Reforma a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo Petrolero**<br><br>Aprobada el 28 de noviembre de 2008 | ▪ La obligación de que los particulares que obtengan como subproductos, los aprovechen en el proceso productivo.<br>▪ Petróleos Mexicanos estará orientado a participar en el mercado mundial.<br>▪ Las actividades de construcción de ductos serán de utilidad pública.<br>▪ Facultades al Ejecutivo Federal para que establezca la regulación de la industria petrolera.<br>▪ La asignación de áreas para exploración y explotación estará a cargo de la Secretaría de Energía.<br>▪ Nacimiento del marco jurídico del órgano regulador en materia de exploración y extracción de petróleo y gas, que es la Comisión Nacional de Hidrocarburos. | Establece cambios normativos para la transformación de la industria petrolera. |

Fuente: Elaboración propia a partir de los textos de: **ALEJANDRE RAMÍREZ,** Gloria Luz, (1995), La modernización de la empresa pública ¿Factor para su revitalización interna o paso para su desincorporación? El caso del maíz industrializado CONASUPO, S.A. de C.V., Tesis de licenciatura, México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS)/Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). **BALDERAS, Gloria, QUINTANA, Sergio**, (2015), "La

industria petrolera en México, su contexto histórico y situación actual" en *Revista de Administración Pública. Reforma Energética: Implicaciones sociales, en la empresa pública y en el medio ambiente*, núm. 135, septiembre-diciembre, México: Instituto Nacional de Administración Pública. **RIVERA, Concepción**, (1990), "Apuntes sobre el programa nacional para la modernización de la empresa pública (1990-1994)" en Revista de Administración Pública. Modernización de la Empresa Pública, núm. 77, mayo-agosto, México: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 133-143.**SERRANO,** Pablo, (2012), Los tratados de Bucareli y la rebelión delahuertista, México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.

Ampliando la explicación de los antecedentes jurídicos que mencionan los cuatro autores anteriores, la apertura y liberalización al mercado fue un proceso rápido, que consolidó la Reforma Energética.

Estas acciones se situaron en dos momentos, el primero es un proceso muy lento y gradual, inicia en 1940 y culminó en 1970. El segundo momento es un proceso abierto y apresurado, parte en 1970 y se extiende hasta el actual proceso de Reforma Energética. Enfatizando que con la llegada del nuevo gobierno de izquierda se podría regresar a los orígenes del nacionalismo mexicano. Revisemos la diferencia entre ambos momentos.

En el primer momento, el sector energético era considerado parte del patrimonio nacional, se le contemplaba como un área estratégica, un sector de exclusiva explotación por parte del Estado. Durante esta etapa, se permitieron los contratos en materia de energía con mexicanos y sociedades mercantiles nacionales, pero no con extranjeros. Por presiones foráneas, en el gobierno de Ávila Camacho se permitió mediante contratos la participación de extranjeros en la explotación de hidrocarburos. Con el gobierno de Miguel Alemán, se otorgaron contratos-riesgo, perjudicando la Hacienda Pública y ocasionando la nulidad de los contratos mediante el pago de cuantiosas indemnizaciones. Como consecuencia durante el mandato de Ruiz Cortines, se prohibieron los contratos-riesgo, esta acción se traduce con la prohibición a las concesiones y los contratos respecto a los hidrocarburos (Cárdenas, 2014: 4-5).

El fin del modelo económico de aquella época y la crisis económica posterior, traerán consigo el segundo momento de los antecedentes jurídicos, y se consolida con la llegada de la globalización neoliberal, que deja al Estado en un papel secundario, principalmente en el ámbito económico y hace al mercado el protagonista principal. De esta suerte

> México se adhiere en 1974 a la Agencia Internacional de Energía, liderada por Estados Unidos. Durante el gobierno de López Portillo, la economía nacional se petroliza, los precios del crudo en el mercado mundial descendieron, y el contratismo surgió en este gobierno con un ambiente de corrupción y despilfarro. Con Miguel de la Madrid se decreta la reclasificación de 36 productos petroquímicos básicos, con ello se abre la posibilidad de ser explotados por particulares nacionales y extranjeros. Además, se abre también un esquema empresarial, permitiendo a Pemex tener sociedades instrumentales en paraísos fiscales. La fragmentación y disminución de Pemex, se da durante el sexenio de Salinas, estableciendo en 1992 cuatro subsidiarias: Pemex-Exploración y Producción; Pemex-Refinación, Pemex-Gas y Petroquímica Básica, y Pemex-Petroquímica. Asimismo, se hacen esquemas de conversión de Pemex con otras empresas. Con Zedillo, y a partir del Acuerdo Marco con los Estados Unidos de 1995, se acordó pagar la deuda externa con el petróleo y los hidrocarburos de México. Además, Zedillo firmó una carta de intención, en donde el gobierno mexicano se comprometió a privatizar la industria eléctrica. Con Vicente Fox se ponen en marcha los contratos múltiples en la industria energética, permitieron a empresas extranjeras explorar, extraer, procesar gas natural, elaborar gas metano y otros petroquímicos básicos. En 2005 se aprobaron reformas legales en materia de electricidad para permitir la cogeneración de energía eléctrica. El gobierno de Calderón fue el que más ingresos económicos ha recibido por los excedentes petroleros. El 28 de noviembre de 2008 logra la nueva legislación petrolera (Cárdenas, 2014: 5-8).

La Reforma Energética de 2014 forma parte de este segundo momento, pero se dedicará especial énfasis en los apartados posteriores. En síntesis, Johansson (2014), explica que la industria petrolera mexicana ha sido objeto de una reestructuración gradual que ha buscado, por un lado, modernizar a Pemex para que opere con criterios empresariales y, por otro, abrir un creciente número de actividades del sector a la participación de la iniciativa privada (Johansson, 2014: 40-41).

Por esa razón, la lógica en cómo se desenvolvieron cada uno de los momentos es sumamente diferente, pues en el primero donde las reformas eran lentas y graduales era evidente que había una preocupación por los intereses de la nación. Por su parte, el segundo fue guiado por el pensamiento del orden neoliberal confinado a los intereses de las grandes potencias como Estados Unidos y las grandes corporaciones económicas internacionales. Era notable que el nacionalismo y el proteccionismo serían historia y, el dogma de la globalización neoliberal se implantaría desde aquel momento hasta hoy.

Desde la modificación constitucional de 2008 no se habían hecho grandes cambios respecto al tema del sector energético, es por ello, que la Reforma energética de 2013 resultó ser un tema estrepitoso para muchos de los sectores de la sociedad, indiscutiblemente por el impacto que provocaría en diversos ámbitos.

En relación con dichas transformaciones, Balderas y Quintana (2015), piensan que la reforma

> "ha traído consigo una serie de cambios integrales que transforman de manera sustancial el panorama, es decir, un cambio de paradigma, pues se ha transformado una industria sustentada en un monopolio estatal, con las consecuentes limitaciones que conlleva un marco jurídico rígido, para dar paso a un cambio donde se apertura al sector privado la realización de actividades que sólo el Estado podía llevar a cabo, a través de sus dos empresas estatales: Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad" (Balderas y Quintana, 2015: 113).

En el siguiente apartado se realiza un análisis sobre el proceso de implementación de cara a la reforma energética.

### 3. 2 El proceso de implementación de la Reforma Energética

El procedimiento que se utilizó para aprobar la Reforma Energética no fue habitual con respecto a la aprobación de otras leyes en México, o bien a otros gobiernos que ya habían intentado transformar la industria energética. Desde la iniciativa de reforma enviada al

Congreso por parte del presidente hasta la misma urgencia por aprobarla a costa de lo que fuera, fue cuestionado por todas las esferas de la sociedad.

Este cuestionamiento se planteó desde la perspectiva de la modernización, por un lado y por el otro el crecimiento económico y la certeza que este otorga al sector energético y su política. Pues

> "es la que tiene mayor determinación para el desarrollo de México en el siglo XXI: su definición y realización en función de un proyecto nacional es condición necesaria de posibilidad para el desarrollo nacional en su conjunto; su definición y realización en función de intereses de la corporaciones globales y poderes hegemónicos externos, conduce de manera inevitable a la imposibilidad de realizar los objetivos de México como Estado nación en el siglo XXI" (Montoya, 2015: 15).

Además, el cambio estructural en materia energética estableció el campo de acción para un nuevo modelo económico e industrial que, desde el Estado interventor, ha contado con distingos entre el régimen público y privado (Balderas y Quintana, 2015: 113-114).

Fue un proceso reformador principalmente en el orden jurídico, no fue habitual o semejante a la aprobación de leyes con respecto a otros sexenios, examinemos algunos factores y las circunstancias que favorecieron su aprobación.

### 3.2.1 El Pacto por México

¿Cómo se logra la aprobación de la Reforma Energética? ¿Por qué en sexenios anteriores no se habían hecho cambios constitucionales tan profundos en materia de energía? El Pacto por México es la respuesta clave a estas y otras interrogantes.

Mucho antes del regreso del PRI a Los Pinos, analistas concertaban, que ante el proceso electoral incierto que estaba por ocurrir, lo ideal sería un acuerdo o acuerdos estratégicos para la gobernabilidad democrática, como menester para continuar dando certeza a las elecciones que se habían convertido en la figura central del cambio político;

toda vez que las negociaciones entre las élites gobernantes no ha sido del todo efectivo y no ha alcanzado acuerdos fundamentales y precisos en el nuevo contexto de pluralidad democrática (Zamitiz, 2016: 9).

Al respecto, Citlali Villafranco (2016) expone que las reformas implementadas durante el período presidencial de Peña Nieto, están marcadas por dos aspectos el papel de la democracia y por otra parte el papel del mercado, ambos procesos y propósitos se resumen en el Pacto por México (Villafranco, 2016: 330-331).

De modo que al abordar el tema correspondiente al Pacto hay un precedente sobre cómo se fue maquinando. Debemos recordar que "a sólo doce años después de la alternancia en el gobierno federal, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) regresó al poder al resultar triunfador en la elección presidencial de julio de 2012. El priismo volvió presentándose como la opción política capaz de sacar al país de la crisis en la que se encuentra inmerso, pero con Enrique Peña Nieto y su equipo regresó también una amplia red de actores articulados por el compromiso de renovar el modelo neoliberal que viene operando en México desde la década de los ochenta del siglo pasado" (Hernández, 2016: 9).

En este sentido, Peña Nieto inicia su mandato con la firma del Pacto por México. La gestión del nuevo gobierno y las tres principales fuerzas políticas (PAN, PRI y PRD),

expusieron "uno de los acuerdos políticos más ambiciosos de los últimos lustros, que proponía transformar de manera significativa ámbitos tan relevantes como educación, energía, competencia y telecomunicaciones" (López, 2018: 13).

La inauguración del Pacto al comienzo del sexenio de Enrique Peña Nieto le daba importancia y repercusión de forma positiva ante la sociedad. Además, simbolizaba un gobierno reformista, la consolidación y legitimación del poder a través de reformas y leyes profundas. Por tal motivo, la guía para el gobierno sería el cambio mediante la normatividad y no el cambio mediante una declaración de guerra al narcotráfico como ocurrió en el sexenio de Felipe Calderón. Por ello el Pacto fue la plataforma para consolidar reformas como la energética y fiscal (Escobar, 2016: 112-113).

Partiendo de estas afirmaciones el Pacto por México se puede resumir y distinguir con los siguientes rasgos políticos: se condensó en un acuerdo una serie de reformas ambiciosas que Peña Nieto prometió como candidato a la presidencia, la eficiencia política se hizo presente al concretar los acuerdos de la mano de los principales partidos, de este modo se consiguió que los dirigentes de cada uno de los partidos se quitara de encima adversarios políticos, para después convertirse en piezas importantes de la política nacional (López, 2018: 23).

Atendiendo la idea anterior, hay un ingrediente más por agregar a los rasgos políticos y es la división o fractura dentro de PAN y PRD, después de los comicios electorales de 2012; "resultaba importante observar si las reformas efectuadas profundizarían sus divisiones, o si éstos saldrían fortalecidos y conseguirían un nivel de cohesión suficiente para contender en las elecciones legislativas de 2015, que sin duda servirían para evaluar, si como oposición, ambos partidos, habían cumplido su tarea o renunciado a ésta (Zamitiz, 2016: 19).

Una vez que describimos el acontecer de aquel momento queda cuestionarse ¿Qué es el Pacto por México? ¿Cuál es su importancia en torno a la Reforma Energética? ¿Cuáles fueron sus aciertos y desaciertos?

Para Héctor Zamitiz (2017), el Pacto por México es "una exitosa decisión política que tuvo por objeto instituir un mecanismo de acuerdo, entre la presidencia de la República y las dirigencias de los partidos Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD)" (Zamitiz, 2017: 41). Aunque algunos autores que expondré más adelante estarían en desacuerdo con esta definición, por no cumplir con las características de lo que es realidad es un Pacto.

Surge al inicio del gobierno priista de Enrique Peña Nieto y con él fue posible llevar a cabo una serie de reformas constitucionales en materia económica, incluida la liberalización del sector energético (Elizondo, 2017: 22).

El 2 de diciembre de 2012, el presidente electo, Enrique Peña Nieto y los dirigentes nacionales del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Jesús Zambrano Grijalva,

del Partido Revolucionario Institucional (PRI), María Cristina Díaz Salazar, y del Partido Acción Nacional (PAN), Gustavo Madero Muñoz, firmaron el Pacto por México, `acuerdo político´ que compromete al gobierno y a las principales fuerzas políticas a `impulsar un conjunto de iniciativas y reformas´ para transformar al país (Johansson, 2014: 54). Su origen se encuentra en

> "las negociaciones realizadas en una mesa tripartita conformada por Luis Videgaray, Miguel Ángel Osorio (del PRI-equipo de transición), Gustavo Madero y Santiago Creel (del PAN) y Jesús Zambrano y Jesús Ortega (del PRD). En unas cinco semanas, las negociaciones se condensaron en 95 compromisos agrupados en cinco Acuerdos: para una sociedad de derechos y libertades; para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad; para la seguridad y la justicia; para la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; y para la gobernabilidad democrática" (Gaceta Políticas, 2013: 5).

Actualmente podemos entender que cada una de las negociaciones realizadas reflejaban un interés individualista de carácter político, de ahí la discrecionalidad del Pacto por México, no perdamos de vista que los resultados de la contienda electoral por la presidencia en el año 2012, fueron calificados por algunos partidos políticos como ilegítimos. Lo cierto es que […]

> "mientras los partidos políticos de oposición, en la arena pública, cuestionaban la legalidad del triunfo electoral de Peña Nieto, en paralelo, en secreto participaban en las conversaciones que desembocarían en el Pacto por México. Por ello, si este diálogo salía a la luz pública, les podría haber generado enormes costos políticos sin ningún beneficio. Pero, más allá de las conjeturas, lo cierto es que la discreción fue indispensable para que cuajara el ingrediente netamente político del acuerdo" (López, 2018: 23).

Son dos cosas muy distintas el decir y el hacer, por eso fue sorprendente que un sector del PRD, discutiendo la legitimidad política del gobierno de Enrique Peña Nieto, dejará atrás la crítica para asumir el papel de colaborador con dicho gobierno. Pero aún

más sorprendente fue la inclusión de este partido en el acuerdo nacional sin regateos (Espinosa, 2016: 61).

Desde la postura gubernamental, el Pacto por México fue un acuerdo decisivo. Indudablemente fue una gran oportunidad para la aprobación de una serie de reformas que, para bien o para mal afectan diversos aspectos en la sociedad. Fue tan importante que, sin su existencia, no se hubieran logrado los cambios radicales y profundos en diversos rubros. Prueba de ello, son los intentos fallidos, en sexenios anteriores, para aprobar rápidamente reformas estructurales en distintos campos como se ha hecho en el sexenio actual.

El análisis sobre cómo se llega a un consenso entre las principales fuerzas políticas del país reside en tres aspectos. Primero, desde los intentos malogrados en sexenios anteriores, por aprobar modificaciones constitucionales profundas (como la Reforma Energética, entre otras); segundo, criterios de legitimidad política; y tercero la constante presencia de la globalización neoliberal.

Elizondo (2017), justifica la aprobación de esta serie de reformas insistiendo en que hubo una incapacidad por parte de los gobiernos anteriores por hacer cambios semejantes a los realizados por Enrique Peña Nieto. Además, hace una confrontación entre el gobierno actual y el gobierno de Carlos Salinas, quien se dio a la tarea de

> "No sólo insertar la economía mexicana con la de sus dos vecinos y principales socios comerciales por medio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), sino también modificar la Constitución para llevar a cabo reformas tan profundas como fueron la cancelación de la Reforma Agraria, la apertura del espacio necesario para privatizar las tierras ejidales, y la privatización bancaria" (Elizondo, 2017: 22).

La comparación entre un sexenio y otro, hace notar que existió un "estancamiento en materia de reformas estructurales" (Elizondo, 2017: 22). En definitiva, desde el período que comprende de 1988 a 1994; correspondiente al gobierno de Salinas, no se habían hecho cambios políticos y económicos tan relevantes como hasta hoy.

Valdría la pena preguntarse ¿Por qué no se lograron establecer acuerdos para la implementación de las Reformas Estructurales en otros sexenios?

> "La impopularidad de las reformas y la existencia de gobiernos sin mayoría, explican en buena medida las razones por las que los presidentes Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón no pudieron conseguir el apoyo legislativo en ambas cámaras del Congreso de la Unión para aprobar las reformas estructurales que años más tarde se vieron concretadas mediante el Pacto por México. Sin embargo, estas variables no explican totalmente el fracaso de la no aprobación de las reformas estructurales, puesto que las transformaciones legales derivadas del Pacto por México también ocurrieron en las mismas condiciones. Es decir, varias reformas estructurales aprobadas entre finales de 2012 y 2014 no contaron con el respaldo mayoritario de la población. Del mismo modo, el presidente Peña y su partido tampoco tuvieron la mayoría necesaria en el Congreso para reformar la Constitución y otras leyes secundarias" (Velázquez, 2018: 70-71).

En este sentido, Saúl Escobar (2016), encuentra la novedad del Pacto, respecto a las transformaciones ocurridas durante el sexenio de Salinas, éste sería un amplio catálogo de reformas, incluyendo nuevas políticas sociales, responder a algunas demandas de la oposición y fortalecimiento de la economía mediante una intervención más activa del Estado. La continuidad se reflejaba en la Reforma Energética, la más importante de las reformas estructurales de tercera generación (Escobar, 2016: 117).

El segundo criterio se refiere a la legitimidad política, "el regreso del PRI a Los Pinos se da en medio de una aguda crisis de legitimidad política y en un clima generalizado de falta de acuerdos sustanciales entre la clase política" (Rocha, 2013: 95). Esta acción únicamente garantizaba otra Presidencia incapaz de lograr acuerdos para alcanzar reformas de fondo (Elizondo, 2017: 22).

Es más, en este segundo criterio se puede decir que el mayor logro de Enrique Peña Nieto en su sexenio ha sido el Pacto por México y las consecuencias que éste originó, es decir, las reformas estructurales…

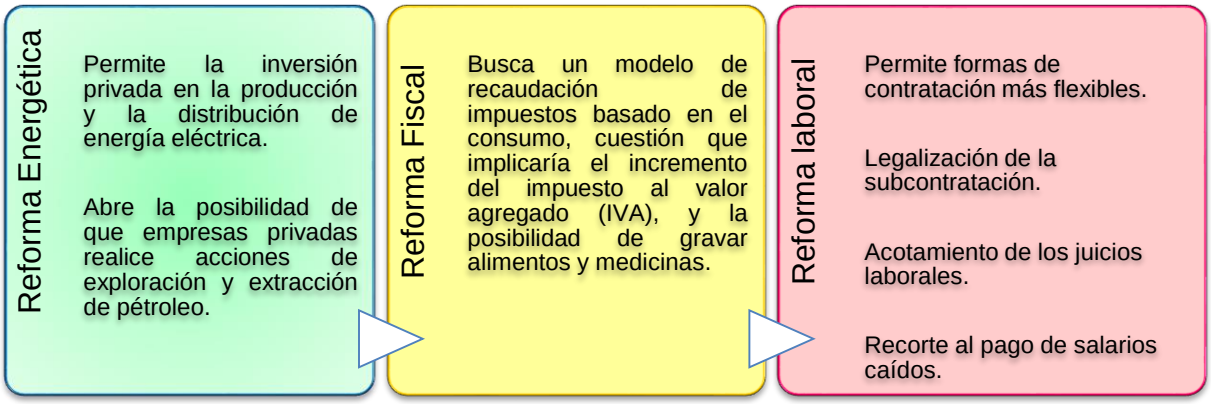
> "Se reconoció que el titular del Ejecutivo había tenido un acierto en el campo de la estrategia política, pues había trastocado rápidamente su imagen de un político producto de la mercadotecnia, en la de un hombre que se sentía, se presentaba y conducía como un Presidente de la República. El hecho de haber conseguido sentar en una misma mesa a las oposiciones de derecha y de izquierda con el partido en el poder, para suscribir con el gobierno un pacto, fue el mayor logro; superior incluso, para algunos, al de la captura de la ex – lideresa del SNTE, Elba Esther Gordillo. Tal era el desencuentro entre las fuerzas políticas y la decepción ciudadana ante ella que, ciertamente el sólo sentarlas al mismo tiempo y en la misma mesa a firmar un acuerdo, fue relevante" (Delgado, citado por Zamitiz, 2016a: 145-146).

El último criterio gira entorno a la presencia de la globalización neoliberal, factor medular para el logro de las "reformas estructurales", es el argumento consagrado para explicar que se necesita una transformación y cambio en diversos sectores, que no son otra cosa más que apertura al sector empresarial, liberalización del mercado y privatización.

El pensamiento y las necesidades de los neoliberales mexicanos pusieron en marcha "las mal llamadas reformas estructurales que, de acuerdo con su perspectiva, hacen falta en México para tener una plataforma completa y sólida" (Rocha, 2017: 96).

Si revisamos el sexenio de Fox y Calderón, establecieron reformas de corte neoliberal.

**FIGURA 2**
***Reformas de corte neoliberal***




Fuente: Elaboración propia a partir del texto de **ROCHA**, Jorge, (2013), "El Pacto por México bajo la lupa" en *Análisis plural*, México: ITESO.

Para ser llevadas a cabo se requirió de una extensa privatización de industrias estatales, la revisión de la Constitución mexicana para ayudar a asegurar los derechos de propiedad de los inversionistas extranjeros y el levantamiento de barreras proteccionistas al comercio (Babb, 2003: 1). Sin duda, la revisión elaborada por Rocha (2013), demuestra que esta triada de reformas son las que han llevado al país al anhelado desarrollo en la globalización capitalista actual. Cada una de las modificaciones resultan, impopulares y ocasionan altos costos políticos. Era ineludible para el gobierno de Peña Nieto que armara un acuerdo con las principales fuerzas representadas en el Congreso de la Unión que le permitiera aprobar los cambios y, principalmente repartirse entre todos los costos políticos (Rocha, 2013: 97).

Por ello no perdamos de vista que ciertamente a esta nueva alternancia la acechaban mil y un peligros: la inseguridad, los poderes fácticos, la falta de crecimiento económico, sin olvidar que el régimen presidencialista se encontraba agotado y que era un riesgo pretender tan sólo aplicar nuevas formas a viejos problemas, como es el de la corrupción (Zamitiz, 2017: 43).

El desorden político, económico y social que el PAN había dejado a su paso por México fue más que desorden, fueron promesas incumplidas, incumplidas al combate a la corrupción y a la delincuencia, a las fallas y la desconfianza en el sistema judicial, a la

falta de empleos y por ende el nulo crecimiento económico. Las promesas omitidas formaron la caja de resonancia en que se producían los públicos desencuentros entre los gobiernos panistas y las oposiciones políticas y parlamentarias. La inacción presidencial dejó el espacio abierto a los 'poderes fácticos´ en detrimento del Estado y el derecho (Espinoza, 2016: 57).

Delimitando lo anterior, podemos distinguir que frente al desorden y la falta de acuerdos que prevaleció en los gobiernos federales panistas que asumieron el poder de 2000 a 2012, contrastó el hecho de que pocos días después de la toma de posesión de Enrique Peña Nieto, como Presidente de la República, se anunció que las principales fuerzas políticas habían logrado un acuerdo llamado Pacto por México (Rocha, 2013: 94).

Rogelio Rodríguez (2015), considera que los intentos de reformar la paraestatal (PEMEX) no habían sido exitosos. Desde distintas perspectivas, se explicaba su fracaso; y pese a que algunos de ellos mencionan el costo político que podría generar una reforma energética, dada la importancia que la población otorga a la nacionalización del petróleo. El Pacto por México, trajo el tema a escena y con el pretexto de innovación y desarrollo, consiguió su aprobación (Rodríguez, 2015: 87).

La siguiente reflexión da buena cuenta de lo anterior.

> "El Pacto es una innovación que modificó algunos obstáculos y, generó una cooperación más eficaz entre los actores políticos en nuestro país, pues logró la aprobación por el Congreso de reformas constitucionales que para muchos eran necesarias para el desarrollo nacional, pero que para otros no debieron de haberse aprobado ni en los términos, ni en la forma como se hizo. El Pacto por México permitió definir una agenda común entre el gobierno, el PAN y el PRD a partir de sus propias agendas y logró ser eficaz al superar las dificultades que la alternancia y los gobiernos divididos habían generado en las relaciones del Ejecutivo con el Legislativo, pues este mecanismo de acuerdo se inscribe en la presencia de gobiernos sin mayoría en el Congreso" (Zamitiz, 2017: 41).

El logro para la rápida puesta en marcha de las diversas reformas, se encuentra en la proporción que señala cada uno de los autores respecto a un sexenio y otro, es decir, la capacidad que tuvo el gobierno de Peña Nieto para convocar a las principales fuerzas políticas.

Además de la capacidad del gobierno, se le puede agregar algunos ingredientes más como "la voluntad política y la habilidad de negociación de los actores que participaron en él. La importancia del liderazgo de los actores políticos queda evidenciada cuando se compara la negociación de las reformas del Pacto con los intentos de aprobación de las reformas estructurales en sexenios anteriores" (Velázquez, 2018: 82).

Conforme a lo anterior, la idea de Zamitiz (2017) es acertada ya que explica que dicho acuerdo fue "una mediación convenida entre las dirigencias del PAN, PRI y PRD, cuyo objetivo desde su integración fue el establecimiento de los temas y prioridades de lo que sería una agenda legislativa, que contendría principios, temas y expectativas que se consideraban necesarios" (Zamitiz, 2017: 50).

Analistas legislativos concuerdan que el Pacto por México, marcó un precedente para la creación de acuerdos políticos. Porque…

> "por primera vez, el acuerdo incluyó compromisos entre los partidos políticos nacionales y el Presidente de la República y giró en torno a políticas públicas de alcance nacional y la legislación necesaria para alcanzarlas. Por el tipo de compromiso que incluyó el Pacto, puede afirmarse que se trató de la primera coalición legislativa estructurada y relativamente estable. Su negociación con los líderes nacionales de los partidos políticos, y no con sus dirigentes parlamentarios, revela que en México las directrices a seguir por los grupos políticos en el Congreso de la Unión, los gobiernos y las legislaturas estatales se toman desde la cúpula nacional de las fuerzas políticas, las cuales garantizarían un grado importante de confiabilidad y firmeza en los acuerdos y, en comparación con los que se pactan tema por tema, abaratarían los costos de su negociación" (Báez, 2016: 33).

Es cierto que fue una coalición estructurada y estable pero sólo al inicio y no paso más allá de un año. Enseguida se detallan los errores del Pacto por México.

Pero sin duda, la unión entre las principales fuerzas políticas responde a cada uno de sus intereses. Rodrigo Velázquez (2018), argumenta que "cada actor político visualizó el Pacto como un medio para cumplir un objetivo concreto" (Velázquez, 2018: 77). No obstante, con el análisis de Elizondo (2017), se suman dos elementos más a este Pacto exitoso para el gobierno de Peña Nieto que son el consenso y la presión de organismos internacionales.

Es decir, el creciente consenso entre las dirigencias del PRI, PAN y PRD sobre la necesidad de emprender reformas estructurales para impulsar el crecimiento económico favorecieron la integración del Pacto. Aunque en realidad las reformas percibidas como urgentes eran identificadas con lo que solicita la OCDE y otros actores externos supranacionales, desde hacía más de una década, como la reforma educativa, la de competencia y la de telecomunicaciones (OCDE, citado por Elizondo, 2017: 28).

Pero, así como fue aplaudido por su éxito, también fue criticado por ser ambiguo. De modo que no todos consideraban al Pacto como una célebre decisión política. En las siguientes líneas se detallarán algunas discrepancias y desaciertos del mismo.

Iván García (2013), formula una serie de características que dan lugar a la formación de un Pacto, siendo éste una cesión de derechos y obligaciones entre las partes. Definición que usará para aseverar que en el Pacto por México no hay derechos que ceder porque las partes que lo firman no tienen derechos sino facultades, y las facultades no pueden cederse. Tampoco hay obligaciones: hay compromisos, que no es lo mismo, y quienes firmaron el Pacto carecen de facultades para cumplir varios de ellos. Por lo cual, es estrictamente necesario llamar a los hechos y acciones por su nombre, el Pacto es una lista con propuestas de políticas públicas y reformas legales (García, 2013: 6).

Es importante iniciar la controversia desde la definición, puesto que diversos actores explican que no fue un Pacto como tal, por no incluir a todos los sectores de la

sociedad (no comprendió al resto de los partidos, no sumó las organizaciones sociales, ni empresariales, no incluyó a los pueblos indígenas y mucho menos a académicos e intelectuales).

Es un mecanismo que definió contenido de gran importancia, pero no incluyente como muchos deseaban (Zamitiz, 2017: 57). Pues mientras que los integrantes del Pacto se vanagloriaban de aprobar modificaciones jurídicas para transformar la vida del país, analistas y la oposición partidista rechazaron una continuidad y lo catalogaron como acuerdo copular, por sustituir al Poder Legislativo y por la presión de los mismos líderes partidistas (Velázquez, 2018: 44).

Es un Pacto con un claro tinte elitista. Es un Pacto entre las cúpulas de la clase política mexicana, un Pacto de las minorías empoderadas del país, con lo cual su nivel de representación es sumamente cuestionable (Rocha, 2013: 103). Si nos trasladamos al ámbito económico encontramos que el Pacto siguió el camino del neoliberalismo por el que ya transita el Estado mexicano. Por ende

“Fue un acuerdo político, poco representativo, débilmente incluyente, que no respetó los derechos de las minorías y la pluralidad existente en el país” (Cárdenas, 2014: 11).

“No hubo, por supuesto, tiempo para elaborar exámenes propios que aquilatasen con precisión el sustrato fáctico e institucional de cada una de las áreas que se pretendía ajustar” (López, 2018: 25).

El Pacto refuerza el interés para establecer mercados competitivos, ya desde las últimas décadas, los gobiernos se han aventurado por elegir ante todo al sector externo, soslayando el mercado interno tanto al nivel del consumidor como de las empresas. El razonamiento que hace Guillermo Farfán (2013), alude a esta parte del ámbito económico, el Pacto permitió la salida a escena de las reformas estructurales, puestas en marcha por Peña Nieto, por lo que Farfán se da a la tarea de redactar una serie de preguntas que contravienen los hechos y nos ponen a reflexionar sobre si dichas reformas llegarán a solucionar diversos problemas sociales de carácter urgente como:

- El Fortalecimiento del Estado Mexicano.
- La democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales.
- La participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas (Presidencia de la República, *Pacto por México*, 2012: 1).

Revisemos las cuestiones

> "¿Qué se propone este gobierno? ¿Dejará de poner todos los huevos en la canasta del comercio exterior? ¿Resurgirá el mercado interno y revivirán las miles de pequeñas y medianas empresas destruidas por el TLCAN? Estas preguntas encuentran su cauce y dirección en la política agrícola por ejemplo […] "el otorgamiento de créditos a tasas preferenciales no es suficiente para dinamizar el campo ni para modernizarlo, la apertura económica y los mercados internacionales han arrasado con los productores nacionales y han impulsado la migración de los campesinos hacia el norte. La autosuficiencia alimentaria no pasa solamente por los mercados, implica la creación de modelos alternativos de producción agrícola" (Farfán, 2013: 9).

La reflexión de Farfán es importante porque pone en la mesa una visión relacionada con el ámbito económico y sobre todo social. Incluso coloca en tela de juicio a las reformas estructurales, explica que la falta de una política agrícola y la solución a la problemática del campo son verdaderos problemas estructurales que todavía no se han resuelto.

Siguiendo con el ámbito económico y como consecuencia de lo dicho por Farfán, visualizando desde el terreno mundial, las modificaciones realizadas por el Pacto atendieron

> "al reordenamiento de la geopolítica internacional, pero también fueron producto de decisiones pragmáticas de la clase política mexicana y de la presión de los principales grupos de poder que buscaron recuperar viejos privilegios y allegarse nuevos beneficios. Los cambios estructurales y

> constitucionales que habrán de redefinir la vida nacional son la muestra concreta de una agenda global que pretende legitimar procesos como la desregulación económica y que busca modelar una subjetividad adecuada al supuesto nuevo espíritu del capitalismo. Los cambios son clave para el reforzamiento de un proyecto económico y político que se erige de manera absolutista y apologética negando otras posibilidades de construcción social, y para el que la consolidación de la lógica de mercado automáticamente deje fuera aquellas propuestas que no aportan al proyecto hegemónico" (Hernández, 2016: 11).
>
> "Las once reformas constitucionales y secundarias efectuadas a partir de diciembre de 2012 se inscribieron en la lógica del México modernizado, inserto plenamente en el mundo globalizado. En particular, las reformas en materia de telecomunicaciones y competencia económica, las financieras y la energética (petróleo y electricidad), abrieron las puertas anchas a la inversión privada, nacional y extranjera, por igual, en áreas antes reservadas al Estado" (Espinosa, 2016: 69).

El Pacto se insertó al canon neoliberal, por consiguiente, es un Pacto de carácter hegemónico mundial. Que no apostó en él por un modelo alternativo (Cárdenas, 2014: 13). No se atrevió a realizar una verdadera reforma al sistema político mexicano, más bien es una serie de propuestas que ayudan a aprobar las reformas neoliberales, generan legitimidad política a sus miembros y resuelven algunos temas urgentes (Rocha, 2013: 104).

En suma, cada uno de los puntos del "acuerdo" tiene una conexión e influencia con las instituciones internacionales vinculadas con el neoliberalismo. "Es una nueva etapa de profundización de la apertura a la privatización y capitales extranjeros, particularmente de sectores estratégicos nacionales, minimizando el Estado en favor de la oligarquía integracionista, que el PRD solía acusar como atentado contra la soberanía nacional y el pueblo mexicano" (Hernández, 2017: 123). Puede decirse que el Pacto logró camuflar un acuerdo con la izquierda para implementar la Reforma Energética (Carrillo, 2016: 296).

Siguiendo la línea y, por si fuera poco, el Pacto “pretendía mostrar un gobierno capaz de regresar al Estado la conducción del proyecto nacional y con la que buscaba dar la imagen de estar interesado incluso en practicar una especie de gobierno de coalición” (Hernández, 2016:16).

El tema y la problemática permiten hacer un análisis profundo, y una de las premisas es que, en el ámbito social, no se esperen grandes cambios debido a que los integrantes del Pacto por México no tomaron en cuenta que

> “había otro México, el mayoritario, que pasaba por un circuito muy diferente y alejado del mundializado. Es el México de la pobreza, la falta de oportunidades, que no tiene acceso a la educación ni a servicios de salud de calidad, ni a empleos bien remunerados o que está desempleado; el no beneficiado de las interminables reformas modernizadoras y el más afectado por el círculo de la inflación y el estancamiento de la economía, por la corrupción y la inseguridad” (Espinosa, 2016: 69).

Como ejemplo, el tema de los derechos sociales, se les pretendió satisfacer mediante programas sociales, pero no fueron considerados como derechos universales e indispensables, trillado es explicar que los programas sociales, son mecanismos de clientelismo político y electoral que no toman en serio los derechos de los seres humanos (Cárdenas, 2014: 13). Lamentablemente no se establecen mecanismos claros de exigibilidad de esos derechos, por lo que parecen más políticas asistenciales que verdaderos mecanismos de protección de los derechos humanos (García, 2013: 7).

Es el ámbito jurídico, el cual permitirá establecer el inicio para el análisis del siguiente subtema de este capítulo, es evidente que el Pacto tendió a centralizar decisiones y fue poco federalista. Se propusieron así un Código Penal único, un Código de Procedimientos Penales único, un sistema nacional anticorrupción, reformas electorales y políticas centralistas, esquemas nacionales de seguridad pública, entre otras medidas, que fortalecieron a las autoridades federales sobre las locales y las municipales. En los asuntos energéticos se trató de abrir la industria petrolera a la

inversión privada, y eso equivale a la privatización del petróleo en contra de lo que establece el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución (Cárdenas, 2014: 12-13).

Las discrepancias y desaciertos demuestran que en definitiva "fue un Pacto elaborado sin estudios o análisis sobre lo que demandan o reivindican los ciudadanos" (Cárdenas, 2014: 12). "El balance general se vuelve complicado por el número y diversidad de planteamientos: había compromisos que no estaban cuantificados, propuestas sin contenido específico o con una redacción ambigua que se prestaba a diversas interpretaciones" (Escobar, 2016: 118). "Representa un avance minúsculo frente a las necesidades de transformación del país" (Rocha, 2013: 104).

Pero que las fuerzas políticas lo asumieran, no significaba que haya sido un proceso democrático, "por el contrario dio la impresión de que nos encontramos en un régimen autoritario que pretendía la eliminación de la divergencia" (Zamitiz, 2017: 57). Por eso, es necesario hacer una aclaración sobre su impacto y los logros en cuestión de políticas que se aprobaron en distintos momentos, destacando la capacidad de convocatoria para articular un acuerdo político fuera del Congreso, donde era evidente que no se lograría una mayoría que favorecía reglamentaciones en materia de las reformas tan relevantes e impactantes para los mexicanos.

De acuerdo con la idea de Rocha (2013), no hay una negación sobre el avance político que implicó el Pacto, más bien la crítica fundamental se centra en lo siguiente:

> "No se puede negar que es un avance el hecho de que las fuerzas políticas se pongan de acuerdo y que logren algunas reformas que, efectivamente, resuelven ciertos problemas importantes en el país, en el campo de la educación o las telecomunicaciones; sin embargo, el hecho de que sea un Pacto de cúpulas políticas y que la agenda primordial sean las reformas estructurales neoliberales representa una preocupación y un gran riesgo para la mayor parte de los mexicanos, que podemos presenciar que el gobierno de Enrique Peña Nieto terminará por rubricar una serie de reformas que empezaron hace 30 años y que han demostrado que no son el camino para

> que México avance en temas sustantivos como la creación de empleos dignos, la redistribución de la riqueza o el combate a la pobreza" (Rocha, 2013: 13).

Sin duda alguna "el motor del Pacto por México fue su ambición por impulsar cambios estructurales para nuestro país; justo de ese calibre deben ser los decibeles de los aplausos o abucheos que reciba" (López, 2018: 15). Fue la ambición por perpetuar con la generación de reformas implementadas desde la década de los años ochenta.

En definitiva, no hay un comparativo entre los "logros" políticos y sociales alcanzados por el Pacto debido a que

> "los avances registrados en el terreno principalmente político equivalen a la ampliación y ejercicio efectivo de los derechos sociales y civiles que definió el Pacto por México, asignaturas centrales en las que los logros son escasos e insuficientes. Pero el presidente recuperó el papel central que se había perdido con los gobiernos panistas de la alternancia al adoptar la centralización presidencial como estrategia" (Rubio, citado por Espinosa, 2016: 71).

Con estos argumentos se exhibe a grandes rasgos todas las fallas del Pacto por México, que anteriormente revisamos con otros autores, haciendo ver que hubo una evolución respecto al avance político y una continuidad con el proyecto neoliberal. Sin embargo, hay que destacar que quedaron muchos huecos en ámbitos sociales, económicos e incluso políticos, que los mismos acuerdos del Pacto y más aún las reformas estructurales no abarcaron.

### 3.2.2 La aprobación de la Reforma Energética, la disolución del Pacto por México.

La Reforma Energética requería de muchos factores para ser aprobada, "el proceso para su materialización requirió de una serie de intensos cabildeos para llegar a la innovación gubernamental que se pretendió alcanzar en esta materia" (Balderas y Quintana, 2015: 114).

De este modo, en el sitio web del Pacto por México se expresa que: "hoy, ninguna fuerza política puede, por sí sola, imponer su propia visión ni un programa único. Las

reformas que el país necesita no pueden salir adelante sin un acuerdo ampliamente mayoritario" (Presidencia de la República, *Pacto por México*, 2012: 1).

En consecuencia, la magnitud del Pacto por México logró la aprobación de 10 reformas constitucionales y diversos ajustes legislativos, pero a pesar de ser un acuerdo político catalogado como exitoso, varios de los casi 100 lineamientos fueron inciertos y se quedaron solamente en el tintero (López, 2018: 24).

Sin duda, el Pacto fue esencial, pero sobre todo fue crucial para que la Reforma Energética pudiera ser aprobada. Es más, a partir del año 2014 es indudable que

> "el principal objetivo del gobierno fue sacar adelante la Reforma Energética y abrir la explotación petrolera y la industria eléctrica al concurso de los capitales extranjeros. Ello reveló que el proyecto reformista del gobierno avalado por el Pacto consistía en profundizar el modelo de una economía abierta, exportadora y financiada por el capital extranjero" (Escobar, 2016: 125).

Dentro de los acuerdos del Pacto para llevar a cabo la reforma a los energéticos, el convenio se localiza dentro de la sección número dos, correspondiente al *acuerdo para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad*. Pero específicamente es en el subpunto 2.5, perteneciente a la realización de una "*reforma energética que sea motor de inversión y desarrollo*", indicados en los compromisos que van del numeral 54 al 60. Estos textualmente enuncian lo siguiente:

**CUADRO 4**
***Compromisos para la Reforma Energética***

| **2. Acuerdos para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad** | |
|---|---|
| 2.5 Realizar una reforma energética que sea motor de inversión y desarrollo | |
| Compromiso | Descripción |
| **54**<br>Los hidrocarburos seguirán siendo propiedad de la Nación. | ▪ Se mantendrá en manos de la Nación, a través del Estado, la propiedad y el control de los hidrocarburos y la propiedad de PEMEX como empresa pública. |
| **55** | ▪ Se realizarán las reformas necesarias, tanto en el ámbito de la regulación de entidades paraestatales, como en el del sector |

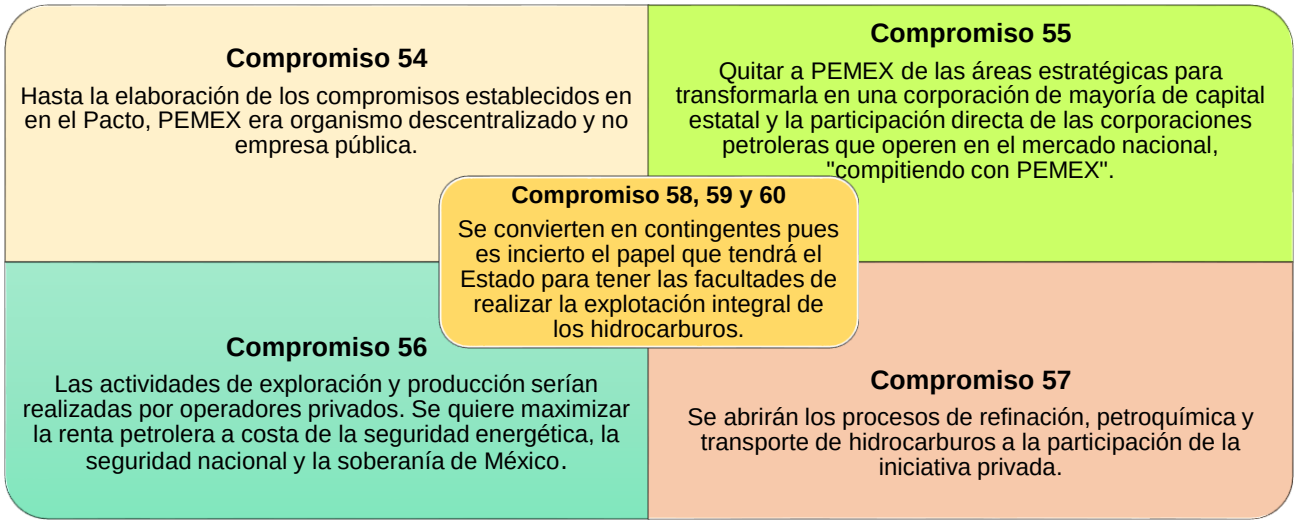
| | |
|---|---|
| Transformar a PEMEX en una empresa pública de carácter productivo. | energético y fiscal para transformar a PEMEX en una empresa pública de carácter productivo, que se conserve como propiedad del Estado pero que tenga la capacidad de competir en la industria hasta convertirse en una empresa de clase mundial. Para ello, será necesario dotarla de las reglas de gobierno corporativo y de transparencia que se exigirían a una empresa productiva de su importancia. |
| **56** Multiplicar la exploración y producción de hidrocarburos. | ▪ Se ampliará la capacidad de ejecución de la industria de exploración y producción de hidrocarburos mediante una reforma energética para maximizar la renta petrolera para el Estado mexicano. |
| **57** Entorno de competencia en los procesos de refinación, petroquímica y transporte de hidrocarburos. | ▪ Se realizarán las reformas necesarias para crear un entorno de competencia en los procesos económicos de refinación, petroquímica y transporte de hidrocarburos, sin privatizar las instalaciones de PEMEX. |
| **58** Ampliar las facultades y fortalecer a la Comisión Nacional de Hidrocarburos | ▪ Se reformarán las leyes reglamentarias para ampliar las facultades y fortalecer al Órgano Regulador, es decir, a la Comisión Nacional de Hidrocarburos, e incluir obligaciones que permitan someter a PEMEX a las exigencias de eficiencia y transparencia que enfrentan las empresas petroleras del mundo. |
| **59** Convertir a PEMEX en el motor de una cadena de proveedores nacionales. | ▪ Se convertirá a PEMEX en el motor de promoción de una cadena de proveedores nacionales y se reforzará su papel en la producción nacional de fertilizantes. |
| **60** PEMEX como uno de los ejes centrales en la lucha contra el cambio climático. | ▪ Se hará de PEMEX uno de los ejes centrales en la lucha contra el cambio climático, aplicando una estrategia que desarrolle energías renovables y ahorre energía. |

Fuente: Elaboración propia a partir del documento Presidencia de la República, *Pacto por México* (2 de diciembre de 2012) consultado en https://www.gob.mx/presidencia/prensa/paginas-oficiales-de-pacto-por-mexico?idiom=es

Hasta este punto se manifestaron diversas posturas y pronósticos sobre el futuro energético en México, pero varias de éstas llegaban al punto de considerar una

privatización definitiva, por la manera en cómo se describieron cada uno de los objetivos. A continuación, se muestra brevemente un análisis de cada uno de los compromisos establecidos en el Pacto por México, se explica lo que entre líneas escondió con respecto al sector energético.

**FIGURA 3**
***Análisis de los compromisos para la Reforma Energética***




Fuente: Elaboración propia a partir de los textos de: **MONTOYA**, Alberto, (2015), "Análisis estratégico de los cambios constitucionales en materia energética para el desarrollo de México en el siglo XXI", en Alberto Montoya, *et. al.*, Marco constitucional para la soberanía nacional y energética, México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, pp. 15 – 101. **JOHANSSON**, Steven, (2014), "Los partidos políticos ante la reforma petrolera en México" en Estudios Políticos, Artículo en línea disponible en http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/44108/39898

En resumidas cuentas, los compromisos demuestran que se estaba dando por hecho una aprobación poco precisa e inconstitucional. Si se Presentar a Pemex como "empresa pública" tenía el propósito de ubicarla como área prioritaria y no estratégica, es decir, para que fuese una entre otras empresas privadas, en un sector de la economía. Con ello se prefiguró el cambio legal que se quería realizar en el sentido de pasar de ser un organismo descentralizado a una empresa pública de mayoría de capital estatal, en el contexto de otras empresas privadas, lo que requería un cambio a la Constitución (Montoya, 2015:41-42).

Desde el compromiso 54 se traza el camino para modificar la Constitución, además de otorgar facultades a particulares para participar en la explotación de hidrocarburos.

Los compromisos no fueron explícitos, apenas se alcanzan a entender, no obstante, con el análisis es posible distinguir una amenaza a la propiedad de la nación y como esta debe ser operada. Por ejemplo,

> "`maximizar la renta petrolera´ equivalía a acelerar la extracción de crudo para exportarlo sin valor agregado en beneficio de Estados Unidos; lo que representa una amenaza a la seguridad energética, la seguridad nacional y la soberanía de México, toda vez que México dispone en la actualidad de muy limitadas reservas probadas de crudo (14,000 millones de barriles, menos de 1% de las reservas probadas a nivel mundial) que dan un horizonte de tan sólo 10 años para sostener la actual extracción de crudo. En el lenguaje hacendario, `maximizar´ quería decir que se gana más dinero sacando petróleo crudo y vendiéndolo sin valor agregado, que las utilidades que generan la refinación y la petroquímica. Por tanto, se concluye falazmente: hay que sacar y vender al exterior la mayor cantidad de petróleo crudo que sea posible, pues su tasa de ganancia —que en realidad es la renta— es muy superior al de las industrias derivadas de valor agregado. El correlato de esta tesis es contrario al interés nacional, pues México no debería exportar ni un solo barril de petróleo. La nación importa los refinados de petróleo y productos petroquímicos, en lugar de producirlos en nuestro país, para generar valor agregado, empleos e impuestos que contribuyan al desarrollo económico nacional" (Montoya, 2015: 43).

A fin de cuentas, el gobierno mexicano a todas luces había decidido sacar a flote la Reforma Energética con todo y el análisis que se elaboró respecto a los compromisos establecidos en el Pacto por México. No obstante, el éxito del acuerdo político, llegaría a su ocaso pronto con todos y cada uno de los acuerdos entre las principales fuerzas políticas. Conforme a ello, Velázquez (2018), explica que pesa a

> "la voluntad política mostrada por sus integrantes para cumplir los compromisos del Pacto, el acuerdo se disolvió a finales del 2013, cuando el PRD consideró que los otros dos partidos habían ido más allá de lo convenido en materia energética. Aunque el Pacto llegó a su fin sin haber concretado

> varios de sus objetivos, este acuerdo fue inédito: en la historia política reciente nunca se habían aprobado reformas legislativas tan importantes en tampoco tiempo" (Velázquez, 2018: 44).

Podemos decir que la disolución del Pacto llegó cuando

> "el Partido Acción Nacional (PAN) presentó su propia iniciativa de reforma constitucional. Está proponía otorgar concesiones en las operaciones de exploración y producción, contratos de producción compartida con Pemex y compañías privadas, y abrir todas las actividades de industria a la iniciativa privada. Por su parte, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), propuso reformas a Pemex, dándole mayor autonomía presupuestal y una menor carga fiscal, pero rechazaba la participación privada de la mano de la compañía. Esta posición llevó al PRD a romper con el Pacto por México" (Flores, 2018: 36).

Es hasta entonces que el PRD consideró que la Reforma Energética fue más de lo convenido en el Pacto por México, aunque cabe señalar que con los compromisos establecidos en la *figura 3*, ya se hacía visible la transición hacia la desnacionalización del sector energético.

Expertos y analistas consideraron que el final del Pacto por México se hizo presente con la iniciativa en materia energética. Esta apresuró el posible final del pacto, "pues en contraste con la presentación formal de reformas como la educativa y la de telecomunicaciones, en la cual los dirigentes del PAN y PRD tuvieron visible participación, en el caso de la reforma energética no había consenso entre los signatarios del pacto. Entre el PRI y el PAN existía un piso común en cuanto a reconocer la necesidad de reformar los artículos 27 y 28 de la Constitución, a lo cual el PRD se oponía" (Zamitiz, 2016a: 154).

Y no es para menos la Reforma Energética se consideró la madre de todas las reformas estructurales implementadas por el gobierno de Peña Nieto debido al papel que juega el sector energético en el desarrollo económico. En virtud de ello, se entiende que el Pacto por México "arrancó con los temas menos controvertidos y el Pacto llegó a su fin

al plantearse los más polémicos. La ruptura se registra al iniciar la discusión de la Reforma Energética, la más controvertida de todas las iniciativas" (Báez, 2016: 34).

Con miras a exponer en qué consistió la Reforma Energética la reflexión de Alberto Montoya (2015), fija una de las posturas sobre la forma en cómo se llevan a cabo las modificaciones constitucionales. Su postura se centra en la importancia del Estado respecto al sector energético. Expresa que "la energía no es un sector económico sino la base del funcionamiento de toda la economía y de la economía política; por lo que es indispensable una evaluación de los cambios constitucionales y de los nuevos mandatos legales, desde el punto de vista de una política energética que responda al interés y al proyecto nacional" (Montoya, 2015: 15).

El hecho de no haber un análisis o evaluaciones respecto a la aprobación e implementación de la Reforma Energética implicó una actuación con dolo, con la deliberada y cínica voluntad de imponer una decisión, mediante la corrupción de la política y el Estado de derecho. Es más, la opinión pública fue bombardeada por `expertos y representantes de la sociedad civil´, que sólo representaban los intereses de los Estados Unidos, a través de los *tanques de pensamiento* extranjeros, siguiendo una estrategia que había comenzado desde 2008, pero que ahora se institucionalizó con el apoyo absoluto de las coaliciones gobernante, en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (Bartlett, 2015: 141).

Al respecto, Abdallán Guzmán (2006), especifica que la nación tiene la oportunidad y la obligación de

> "poner a discusión un nuevo proyecto como forma de vida donde los principios sean los consensos, la inclusión, la democracia, la soberanía y la solución de los añejos problemas macroeconómicos y macropolíticos, en función de los intereses sociales. Se requiere de claridad en la política que se debe instrumentar para modernizar su explotación, de manera que sirvan de base para el desarrollo sustentable de la economía mexicana, pero también de la organización social que sirva como eje de un amplio frente social que defienda los intereses soberanos de la nación" (Guzmán, 2006: 68).

En síntesis, estas condiciones sentarán las bases para que las modificaciones constitucionales abarquen diversos sectores de la sociedad, pero también estos sean respetados.

### 3. 3 Fundamentos gubernamentales de la Reforma Energética

En las siguientes líneas se describe cuáles fueron los argumentos y las razones para que la Reforma Energética se aprobará y en consecuencia se hiciera una transformación en el ámbito enérgico con respecto al marco jurídico mexicano. Como consecuencia de ello, la reforma al sector energético resultó ser una de las más importantes y complejas derivadas del Pacto por México. Su preeminencia responde al papel central que este sector posee en la estructura económica del Estado, así como en la importancia geopolítica del petróleo (Rangel, 2016a: 207).

En consecuencia, era imprescindible para todo aquel que estuviera a favor de la reforma, contextualizar que desde hace tiempo había iniciado un proceso o transformación lanzado por la globalización neoliberal, de modo que existieron

> factores que influyeron en el proceso que llevó al país hacia otra estructura productiva, fue clave que a partir de la década de 1980 el mundo tránsito a la era de la globalización. Las telecomunicaciones, las tecnologías de la información y una logística más ágil crearon una cadena de valor que integró los procesos productivos de todos los continentes. Los inversionistas buscaron establecerse en países que ofrecieran una verdadera plataforma de negocios de alcance mundial, no sólo un mercado interno grande. Por ello el proteccionismo y la insularidad del aparato productivo mexicano resultaban inadecuados ante esta realidad (Flores, 2018:14).

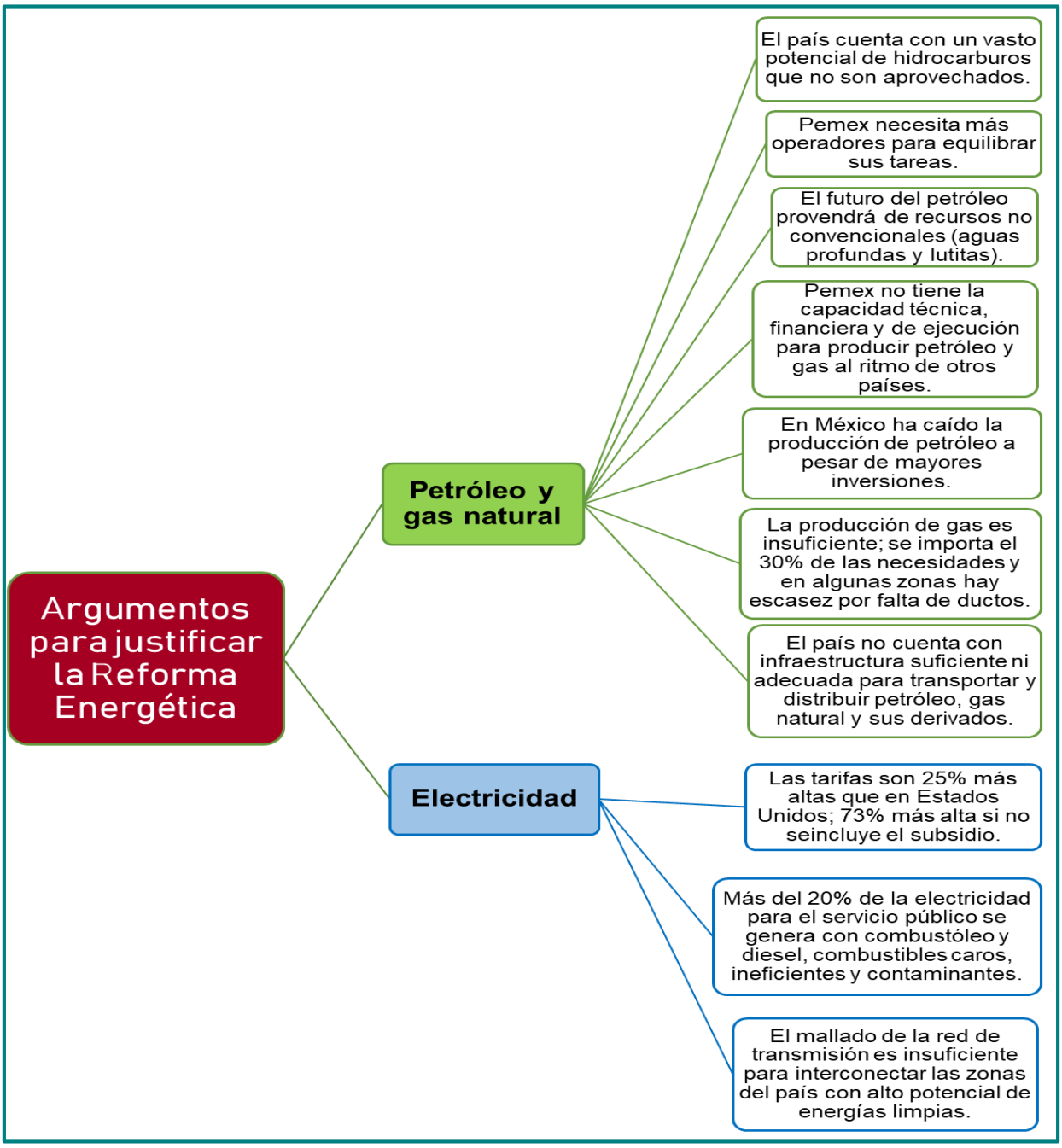
Revisemos detalladamente la justificación y objetivos gubernamentales utilizados por el gobierno mexicano para implementar y aprobar la reforma energética. No obstante, después de explicar la postura gubernamental, se exponen los contraargumentos.

### 3.3.1 Justificación de la Reforma Energética

Para que la Reforma Energética se materializara se utilizaron explicaciones principalmente de carácter político, económico, social y ambiental. Además de usar ejemplos y comparaciones de algunos países que ya habían llevado a cabo una reforma en dicha materia. Hay que destacar que estas comparaciones principalmente se hicieron entre economías como Brasil, Colombia y Noruega que distaban mucho de la economía mexicana.

De ahí que Víctor Rodríguez (2016), declare que muy pocos de los argumentos expresados son objetivos y válidos, el resto, son razones a modo (Rodríguez, 2016: 81). En el apartado siguiente se describen brevemente los modelos de Brasil y Noriega.

**FIGURA 4**
***Argumentos para justificar la Reforma Energética***




Fuente: Elaboración propia a partir del texto de: **RODRÍGUEZ**, Víctor, (2016), "Reforma Energética en México" en *Observatorio Ciudadano de la Energía A. C.*, Libro en línea disponible en http://energia.org.mx/reforma-energetica-mexico-primer-libro-victor-rodriguez/

Brevemente Víctor Rodríguez (2016), nos presenta elementos que expuso el gobierno para justificar la Reforma Energética, de forma más detallada y profunda Aldo Flores (2018), Subsecretario de Hidrocarburos, expone cuatro puntos que describen desde su perspectiva oficialista ¿Por qué era indispensable una Reforma?

- El régimen del monopolio estatal sobre la industria de hidrocarburos estaba agotado y era indispensable transitar a un régimen de mercados.
- La insuficiente exploración y extracción de hidrocarburos ponía en riesgo la seguridad energética nacional.
- La demanda de gas natural crecía más rápido que la oferta.
- El procesamiento, transporte y comercialización de petrolíferos era insuficiente para asegurar el abasto en todo el país (Flores, 2018: 19-27).

En síntesis, para el Subsecretario reformar el sector de hidrocarburos resultaba una tarea urgente. Aunque los argumentos hasta ahora presentados por la postura gubernamental son examinados desde la óptica de la globalización neoliberal, más adelante algunos investigadores exponen argumentos diferentes que refutan la postura gubernamental.

### 3.3.2 Objetivos y premisas de la Reforma Energética

En el portal electrónico gubernamental de la Reforma Energética se explica que su finalidad es atraer inversiones y modernizar el sector energético, con base en los siguientes objetivos y premisas:

- Mantener la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos que se encuentran en el subsuelo.
- Modernizar y fortalecer, sin privatizar, a Pemex y a la Comisión Federal de Electricidad como Empresas Productivas del Estado 100% mexicanas.
- Reducir la exposición del país a los riesgos financieros, geológicos y ambientales en las actividades de exploración y extracción de petróleo y gas.

- Permitir que la Nación ejerza, de manera exclusiva, la planeación y control del sistema eléctrico nacional, en beneficio de un sistema competitivo que permita reducir los precios de la luz.
- Atraer mayor inversión al sector energético mexicano para impulsar el desarrollo del país.
- Contar con un mayor abasto de energéticos a mejores precios.
- Garantizar estándares internacionales de eficiencia, calidad y confiabilidad de suministro, transparencia y rendición de cuentas.
- Combatir de manera efectiva la corrupción en el sector energético.
- Fortalecer la administración de los ingresos petroleros e impulsar el ahorro de largo plazo en beneficio de las generaciones futuras.
- Impulsar el desarrollo con responsabilidad social y proteger al medio ambiente. (SEGOB, 2013:3).

Según el gobierno, estos objetivos se lograrán mediante "una serie de acciones que partieron de las modificaciones a los artículos constitucionales y su posterior reglamentación en las leyes secundarias. Estos cambios a su vez se tradujeron en transformaciones de tipo institucional, operacional y hacendaria, entre otros" (Del Río, *et. al.*, 2016: 42).

En cualquier caso, el análisis del Pacto por México más los fundamentos gubernamentales de la Reforma Energética, permiten observar que se trata de una reforma entreguista. Y no es para menos el discurso oficial continuamente se apoyó en

> "No podemos, no sabemos y no tenemos recursos humanos (ingenieros, técnicos calificados, obreros), dinero ni tecnología. Con este discurso casi autodenigrante, se pretendía convencer a la opinión pública de que la presencia de capitales y tecnologías trasnacionales son indispensables e insustituibles para alcanzar una supuesta seguridad energética nacional. Los esquemas que se aprobaron para las industrias energéticas mexicanos son esquemas y modelos altamente dependientes de las grandes firmas trasnacionales, a las cuales se les proporcionan las condiciones más óptimas para apoderarse de la riqueza energética nacional" (Carrillo, 2016: 298).

No cabe duda que, el éxito de la Reforma es resultado de la cooptación de las cúpulas de poder, incluso, las representativas, quienes mostraron una total desvinculación y desinterés por las implicaciones ambientales y sociales de la misma y se alinearon a los dictados hegemónicos que ponderan sobremanera la mercancía y desdeñan los derechos humanos (Anglés, 2015: 136).

Y en efecto, las siguientes líneas demuestran que no se pretendió generar límites al interés privado trasnacional (Carrillo, 2016: 298).

### 3.3.3 Experiencias mundiales como modelos de la Reforma Energética (el caso de Brasil y Noruega).

La siguiente información pone en evidencia que aun guiándonos en las experiencias de otros países en el sector energético no podemos esperar que los resultados sean los mismos. Al iniciar el debate legislativo los devotos de la Reforma Energética propusieron que se siguiera el camino de la apertura al sector privado que tomaron países como Brasil en el caso de América Latina o Noruega en el caso de Europa.

Si nos ponemos indagar en cada uno de estos países o, en otras palabras, los niños modelos que nos conducirían en el camino que debía seguir la energía en México podemos darnos cuenta que somos sumamente diferentes, empezando por la ubicación geográfica, seguido de la economía y, otros ámbitos como el social y evidentemente el político. En síntesis, no puede haber una comparación y si se desea que países como Brasil y Noruega sean una guía se deben considerar sus aciertos y desaciertos después de abrir su industria energética al sector privado.

Al respecto, Guadalupe Huerta (2014), señala que tener referentes en otros países se puede utilizar como una práctica para quitar los obstáculos del camino hacia la privatización…

> “Parte de la propaganda oficial para apoyar la reforma energética tiene entre sus referentes el modelo petrolero brasileño por lo que se enfatiza que nuestra seguridad energética depende de hacer de Pemex una empresa

> `pública´ con un gobierno corporativo profesional. Esto tiene similitudes con el modelo de Petrobras, el cual puede utilizarse para allanar el camino para que a mediano plazo se produzca la privatización económica completa de Pemex. Sin embargo, uno de los aspectos importantes a tomar en cuenta es que las coyunturas y los orígenes históricos diferentes de ambas empresas hacen que cada una tenga una influencia económica distinta en el desarrollo de México y de Brasil. Es más, poco se ha hecho para publicitar los análisis comparativos con este caso —el de Petrobras— que muestren las estrategias de gestión seguidas en cada una a fin de explicar cómo llegaron al lugar que tienen hoy en día en el mercado petrolero mundial" (Huerta, 2014: 22).

En esencia no puede haber comparación y quizá haya similitudes, pero eso no garantiza que evolucionemos o transitemos por lo que dichos países han pasado.

Por su parte, Alicia Puyana (2015), dice que a través de la historia "las reformas referentes al sector energético en otros países sugieren que el capital privado no asegura la renovación de las reservas y la disposición del petróleo en la medida de las necesidades del desarrollo económico del país y, por lo tanto, las reformas ya implican, antes que todo, el traslado de parte del patrimonio público a manos privadas (Puyana, 2015: 20).

Iniciemos con Petróleo Brasileño (PETROBRAS) "es la empresa estatal más grande en Brasil, es la encargada de la exploración de petróleo y gas, asimismo, de la producción, transporte, refinación, comercialización y distribución de petróleo, gas y sus derivados. Dentro de sus actividades también se encuentra la generación, transporte y distribución de energía eléctrica, PETROBRAS tiene presencia en alrededor de 17 países y actualmente se posiciona como la petrolera número 15 a nivel mundial, y se encuentra asociada a 75 empresas a nivel internacional" (Laurel, 2018: 49).

¿Cómo se consolido esta empresa?

> "Petrobras desempeñó un papel importante en la política de sustitución de importaciones adoptada por el gobierno brasileño hasta los años ochenta, contribuyendo a la constitución de la industria de bienes de capital del país. Su

> condición de importadora líquida de petróleo en ese período, el cambio desvalorizado y el alta en el precio del barril de petróleo (resultado de la crisis del petróleo de los años 1970) reforzaron la necesidad de sustituir importaciones de equipos y servicios. Este mismo escenario y los parcos descubrimientos de petróleo en área terrestre empujaron a Petrobras a dirigir esfuerzos hacia la actividad de extracción del petróleo en el mar brasileño. A partir de estos esfuerzos fueron descubiertos grandes yacimientos en aguas profundas, en la Cuenca de Campos, obligando a la empresa a capacitarse para el desafío representado por la producción de petróleo en esas condiciones" (García y Tahan, 2016: 54-55).

Actualmente la industria petrolera brasileña se ha visto empañada por acciones económicas y políticas que afectaron su estabilidad, misma que trajo como resultado una dependencia en la administración de esta empresa. La mala administración y la corrupción que la envolvieron provocaron una desconfianza por parte de los inversionistas hacia la empresa en los últimos años, y desencadeno finalmente en el escándalo de corrupción, del cual hablamos en el capítulo anterior, y hasta el momento sigue poniendo en duda la credibilidad del país y de la propia empresa frente a los inversionistas nacionales y extranjeros (Laurel, 2018: 55-56).

Si examinamos las potencialidades de Pemex respecto a la administración de PETROBRAS encontramos que…

> "pese a lo poco eficientes que han sido sus administradores, al grado de llevarla al deterioro de su patrimonio y a una creciente dependencia tecnológica, y de la enorme carga impositiva que pesa sobre sus finanzas, es un hecho irrefutable que Pemex es todavía más rentable que PETROBRAS. Precisamente, porque tiene costos más competitivos y un rendimiento operativo superior es que desde la propia dirección de Pemex está promocionando a la paraestatal entre potenciales inversionistas como una de las empresas petroleras más rentables del mundo, y cuyos ingresos están por encima de los de las 5 empresas más importantes que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores" (Huerta, 2014: 32).

Brasil trató de dar solución a la polémica sobre la crisis y la corrupción, pues hubo una reestructuración relevante en el sector energética a partir de evaluar los daños causados por la privatización. Y…

> "quizá estos efectos negativos para Brasil, son los que le han llevado a ir recomprando acciones de Petrobras y con eso, efectivamente, ir renacionalizando su industria. En 2007, al descubrirse los yacimientos del pre-sal, no se concesionaron directamente a Petrobras. Se creó una empresa 100% estatal, Petrosal, y se instrumentó un mecanismo que llevo en el 2010 al gobierno brasileño de Lula a elevar de 39% a 48% la participación del Estado en Petrobras" (Jiménez, 2015: 210).

Con esto se demuestra que la eficiencia que vendría con la apertura al sector privado no sucedió. En esta lógica hay que cuestionarse para quién fue eficiente dicha apertura.

> "Como todas las petroleras privadas, Petrobras genera muchas utilidades, pero estas utilidades van a parar en manos de sus accionistas. El análisis pertinente para Brasil no debe ser qué tan eficiente es Petrobras, sino cuánta de esta eficiencia se le otorga al Estado brasileño. El cambio de la ley fue malo para Petrobras y pésimo para Brasil, que tenía 100% de la propiedad del petróleo. Una vez que se abra no se tiene más control. La apertura tiende a crecer cada vez más, las compañías, muy poderosas, presionan a la prensa, a la sociedad; presionan de tal forma que es difícil controlar y aunque esta apertura sea gradual no tiene control" (Siqueira, citado por Jiménez, 2015: 210).

Pese a los grandes retos que logró superar Brasil en la industria energética, hoy las ideas de haberse guiado en modelos diferentes para implementar la Reforma Energética han fracasado pues el trayecto de la industria brasileña ha sufrido grandes descalabros; especialmente en el tema de los recursos públicos.

Es atinente advertir que el Brasil que México ha invocado como modelo a reproducir con la Reforma Energética corresponde a su etapa anterior al pre-sal (los subsalinos o presalinos son yacimientos subyacentes a capas kilométricas de sal), está

en franca crisis. Al final, México parece haber cortado y pegado pedazos de aquí y de allá para crear algo propio cuya funcionalidad está aún por ser vivida y comprobada. Por la tenacidad de su aislamiento, a nuestro país le quedaban grandes o cortos los patrones internacionales (Grunstein, 2015a: 90).

Quizá estos efectos negativos para Brasil, son los que le han llevado a ir recomprando acciones de Petrobras y con eso, efectivamente, ir renacionalizando su industria. En 2007, al descubrirse los yacimientos del Pre-Sal, no se concesionaron directamente a Petrobras. Se creó una empresa 100% estatal, Petrosal, y se instrumentó un mecanismo que llevo en el 2010 al gobierno brasileño de Lula a elevar de 39% a 48% la participación del Estado en Petrobras (Jiménez, 2015: 210).

> "Brasil se dio cuenta que la apertura al sector privado no fue la mejor decisión y con el descubrimiento del pre-sal no podía ocurrir lo mismo por ende la reacción del gobierno de Brasil ante estas circunstancias fue retomar el papel del Estado en este sector. "Con el descubrimiento del pre-sal y la creación de un marco regulador pautado en el régimen de partición este gobierno demostró que, al menos en relación con el sector petrolero brasileño, había una preocupación en retomar el protagonismo del Estado en los rumbos del desarrollo del país. A pesar de este hecho, como la creación del marco regulador es relativamente reciente y la producción petrolera en el pre-sal se encuentra en un estadio muy incipiente, aún es temprano para construir un análisis preciso acerca de los acontecimientos del pre-sal para la sociedad brasileña" (García y Tahan, 2016: 56).

"A pesar de que Brasil transitó por diferentes escenarios de inestabilidad política, pudo consolidar su industria petrolera gracias a objetivos de desarrollo nacional y de modernización consistentemente sostenidos" (Guajardo y Pech, 2015: 168). Sin embargo, habrá que analizar la transformación que sufre el sector energético con el triunfo del empresario de derecha Jair Bolsonaro quien es partidario de la restauración neoliberal.

Ahora pasemos al caso de Noruega pues la nación fue considerada un ejemplo más para la Reforma Energética, aunque desde mi punto de vista el gobierno del ex-presidente Peña Nieto no atendió la importancia que tenía el Estado dentro del sector energético y más aún que Noruega toma muy en cuenta tres principios sobre los cuales se rige la aplicación de leyes en la industria petrolera como lo es: la transparencia, rendición de cuenta y una baja corrupción, lo que la ha llevado a posicionarse como una de las diez naciones menos corruptas en el mundo (Romo, Pérez y Jiménez, 2013: 57).

Contrario a Noruega, México es considerado como un país corrupto, carente de transparencia y ni se diga de rendir cuentas a sus ciudadanos pues no es una práctica confiable. En los siguientes apartados se realiza un análisis de la Reforma Energética donde se presentan diversos casos de corrupción en el ámbito energético.

Ahora bien, revisemos qué significa Statoil para Noruega…

> "Statoil ASA es una empresa pública de responsabilidad limitada organizada al amparo de las leyes de Noruega. Está organizada en siete áreas de negocio que entraron en operación a partir de 1972: Exploración y Producción Noruega; Exploración y Producción Internacional; Gas Natural; Procesamiento y Marketing; Energías Renovables; Proyectos y Tecnología y Nueva Energía. El Estado es dueño de un poco más del 65% del capital accionario de la compañía, que se ubica entre las primeras 10 sustentables en el mundo y entre las treinta más grandes en el mercado petrolero internacional. […] Asimismo, ha sido el principal catalizador del avance de la Investigación y Desarrollo Tecnológico (IDT) en Noruega, y en la actualidad cuenta con tecnología de punta capaz de operar en aguas profundas. Es una de las empresas más grandes en el almacenamiento de CO2, además de dedicarse al desarrollo de innovaciones en energía renovable y medio ambiente. Asimismo, se ha estado enfocando a la IDT en materia de recuperación de crudos extra pesados, además de la exploración y producción en aguas profundas" (Romo, Pérez y Jiménez, 2013: 60-61).

Expertos en el tema energético consideran que, si el gobierno mexicano deseaba tomar como referente a diversos países que habían tenido éxito en sus reformas energéticas, específicamente en la apertura al sector privado, se debían primero aprender una serie de lecciones, en este caso del modelo noruego. En seguida se enlistan

- Noruega apoya verdaderamente a su economía nacional, basándose en el potencial de su mercado interno y la importancia de su industria petrolera, lo que le ha permitido alcanzar un alto grado de competitividad en la exploración y explotación de hidrocarburos, especialmente en aguas profundas.
- Una de las características principales de su economía se ha caracterizado por establecer políticas de ahorro y conservación de energía, así como de cuidado del medio ambiente.
- La toma de decisiones en el gobierno noruego se basa en objetivos nacionales de largo plazo que tratan de fomentar el bienestar social, no el de grupos ni partidos políticos, como acontece en México.
- En Noruega la producción de hidrocarburos se utilizó para la concentración en las actividades de Upstream (exploración y producción) y no en toda su cadena de valor, pero con dos grandes diferencias: se enfocó en una cartera más diversificada de campos y empleó los rendimientos de la industria para dar impulso a la formación de recursos humanos y a la IDT.
- Noruega cuenta con un esquema legal predecible cuya aplicación es garantizada por el Estado y se sanciona toda violación. Esta es una de las características más notables del modelo noruego, que ha sido un atractivo eficaz para la participación de empresas extranjeras a pesar de que los márgenes de utilidad pueden ser más reducidos que en otros países; el inversionista extranjero opera con reglas claras y confiables.
- Noruega ha optado por la inversión de capital privado en las actividades petroleras, de tal manera que su gobierno no asume totalmente el riesgo

y opta por obtener algunos beneficios de las habilidades de las compañías petroleras internacionales.

- Noruega ha instrumentado un régimen fiscal para la industria petrolera que no ha afectado su crecimiento, ni el de Statoil. Su enfoque ha sido el de minimizar los riesgos financieros y asegurar la recaudación de impuestos.
- Noruega se ha enfocado a dar prioridad a la salud ocupacional, la seguridad industrial, y al cuidado y atención del medio ambiente como uno de los principios básicos de las operaciones en la industria.
- La petrolera estatal noruega se maneja con la eficiencia de una empresa privada, en el sentido de cuidar los recursos maximizando los beneficios, con autonomía de gestión y operación, pero apegada a la estrategia de largo plazo establecida por el gobierno (Romo, Pérez y Jiménez, 2013: 62-64).

De esta serie de lecciones podemos concluir que el gobierno de noruega buscó aprovechar a la industria petrolera como el motor de las actividades económicas, propiciando el desarrollo industrial y de servicios. Pero también la industria del sector energético en Noruega ha tenido como base no sólo una política visionaria y nacionalista enfocada a la buena administración de sus hidrocarburos, sino que ha contado también con instituciones, funciones y atribuciones definidas, entre las que destacan: su desarrollado sistema de gobierno, su servicio civil eficaz, un sistema judicial moderno, el respeto hacia los derechos humanos y la ecología, alto nivel educativo y su desarrollo industrial. (Romo, Pérez y Jiménez, 2013: 53-65).

En este apartado sólo analizamos brevemente el caso de Brasil y Noruega, pero a manera de información general, el experto en energía Heberto Barrios (2015), se pregunta ¿Cuál es la experiencia de otros países con la participación de sectores privados en el sector petrolero? Y muestra a países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, EUA, Noruega, Perú, Venezuela y por su puesto México.

## *CUADRO 5* EXPERIENCIA DE OTROS PAÍSES CON LA PARTICIPACIÓN DE SECTORES PRIVADOS EN EL SECTOR PETROLERO

| | Argentina | Bolivia | Brasil | Chile | Colombia | Cuba | Ecuador | EUA | Noruega | Perú | Venezuela | México (sin reforma energética) | México (con Reforma Energética) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ¿Tiene participación de particulares? | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | Limitada (servicios y algunos permisos) | ✓ |
| ¿Quién administra el sector petrolero? | Poder Ejecutivo | Ministerio de hidrocarburos | Ministerio de Minas y Energía | Ministerio de Energía | Ministerio de Minas y Energía | Ministerio de Energía y Minas | Secretaría de Hidrocarburos | Instituciones que c/ Edo. Determina y el BOEM | Ministerio de petróleo y Directorado de Noruega | Ministerio de Energía y Minas | Ministerio de Petróleo y Minería | Pemex | Sria. de Energía |
| ¿Cómo participan las particulares en explotación y producción? | Concesiones | Contratos de utilidad compartida | Concesiones y contratos de producción compartida | Concesiones y contratos de producción compartida y utilidad compartida | Concesiones | Contratos de producción compartida | Concesiones y contratos de producción y utilidad compartida | Concesiones | Concesiones | Concesiones y contratos de producción compartida | Asociación con contratos de producción compartida | Contratos de Servicios y servicios integrales | Gama abierta de contrataciones y concesiones simuladas |
| ¿Quién otorga las concesiones o contratos? | Poder Ejecutivo | Empresa Estatal YPFB | Agencia Nacional del Petróleo | Ministerio de Energía | Agencia Nal. De Hidrocarburos | Ministerio de Energía y Minas | Secretaría de Hidrocarburos | Instituciones que c/ Edo. Determina y el BOEM | Ministerio de Petróleo y Directorado Noruego | Petro Perú S.A. | Ministerio de Petróleo y Minería | Pemex | Sria. de Energía |
| ¿Se permite la participación privada en refinación y petroquímica? | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | Sólo en petroquímica secundaria | ✓ |

Fuente: **BARRIOS**, Heberto, (2015), "Presente y futuro de México según la Reforma Energética" en Jaime Cárdenas (coord.), *Reforma Energética. Análisis y consecuencias*, México: Tirant Lo Blanch / UNAM, pp. 401-408.

Esbozando México sólo uso tomo la parte de la privatización en los modelos de PETROBRAS así como de STATOIL. Como la reforma energética no se fundamenta en necesidades reales o urgentes del sector energético, es cierto entonces que lo único que se busca es traspasar, como ya se ha hecho en otras privatizaciones, activos públicos al sector privado para la realización de jugosos negocios, en este caso, los más jugosos en la historia de las privatizaciones en México (Huerta, 2014: 33).

La mayor parte de los países involucrados escogió el camino de crear por lo menos una empresa petrolera o un ente público nacional fuerte, eficiente y dinámico encargado de la tarea y al servicio del interés nacional: autonomía energética, captura de la renta económica derivada de la explotación de estos recursos naturales estratégicos, así como la asignación de dicha renta a la promoción del desarrollo económico y social del país. En algunos países, México entre ellos, la empresa o ente nacional fue dotado de total exclusividad. En otros casos, los países decidieron combinar a su empresa nacional con empresas privadas nacionales e internacionales, ya fuese en asociación o en concurrencia (Aguilera, et. al., 2014: 113-114).

Cualquiera que haya sido la ruta seleccionada, en la mayor parte de los países estuvo presente la motivación de atender un imperativo de Estado: el balance del poder. El balance de poder entre el ámbito de lo privado y el de lo público, y también entre lo nacional y extranjero (Aguilera, et. al., 2014: 114).

Los casos descritos anteriormente demuestran eventuales diferencias respecto a México principalmente en el ámbito económico. Pero hay algo similar entre Brasil y Noruega y es que ambas reconocieron la importancia del Estado dentro del sector energético. El siguiente apartado da buena cuenta de lo anterior al revisar las modificaciones constitucionales al aprobarse la Reforma Energética.

### 3. 4 Modificaciones constitucionales en materia de energía

La reforma constitucional en materia de energía se aprobó el 13 de diciembre de 2013 por la Cámara de Diputados, lo cual significó una modificación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 25, 27 y 28. Además de 21 artículos

transitorios. Pero es hasta el 20 de diciembre cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación.

La modificación al marco jurídico fue considerada para muchos radical e incluso se crearon estrategias para implementarse en el sector energético y que puedan mejor tanto a Pemex como a la CFE. En el último capítulo de esta investigación se explica más al respecto. No obstante, la reflexión del jurista Riccardo Guastini sobre la interpretación constitucional es destacable pues señala que

> "una cosa es modificar la Constitución sin alterar su identidad; es decir, los principios supremos que la caracterizan y distinguen de otras Constituciones, y otra es introducir principios supremos diversos de los de la Constitución precedente, ya que en ningún caso puede la reforma constitucional ser utilizada para modificar los principios supremos de la Constitución existente" (Guastinni, citado por Cárdenas, 2014: 68).

Y en efecto, "la naturaleza del cambio es jurídica y por ello resulta imperativo que exista claridad y certeza legal sobre el nuevo actuar de PEMEX como Empresa Productiva del Estado" (De la Peña y Tiburcio, 2015: 13).

El siguiente cuadro comparativo expone las modificaciones constitucionales antes de la Reforma Energética y después de ella. La interpretación nos da pauta para comprender el verdadero sentido de la reforma, es decir, realmente se fomenta el desarrollo económico y social de todos los mexicanos o sólo de las corporaciones privadas.

**CUADRO 6**

***Modificaciones constitucionales en materia de energía***

| **Modificaciones constitucionales vigentes antes y después de la Reforma Energética de 2013** | | |
|---|---|---|
| Artículo constitucional | Antes de la Reforma | Con la Reforma |
| **25°** | **Modificación del párrafo cuarto** | |
| | El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo | El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo |

| | | |
|---|---|---|
| | siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan. | siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y **empresas productivas del Estado** que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar. |
| | **Modificación del párrafo sexto** | |
| | Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente. | Bajo criterios de equidad social, productividad y **sustentabilidad** se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente |
| | **Modificación del párrafo octavo** | |
| | La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución | La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, **promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales**, en los términos que establece esta Constitución. |
| **27°** | **Modificación del párrafo sexto** | |
| | En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que | En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los |

| | | |
|---|---|---|
| | se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. **Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva**. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines. | particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. <u>Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.</u> |
| | **Nuevo párrafo séptimo** | |
| | | **Párrafo adicional**<br>Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que |

| | | |
|---|---|---|
| | | contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo **las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares**, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos. |
| **28°** | **Modificación del párrafo cuarto** | |
| | No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia. | No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia. |
| | **Nuevo párrafo sexto** | |
| | El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que | El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al |

| | | |
|---|---|---|
| | corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. | Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. El Estado contará con un fideicomiso público denominado **Fondo Mexicano del Petróleo** para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos. |
| | **Nuevo párrafo octavo** | |
| | | **Párrafo adicional**<br>El Poder Ejecutivo contará con los **órganos reguladores** coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley. |

Fuente: Elaboración propia a partir del marco jurídico: **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. **Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía**. Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación 20 de diciembre de 2013. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013

Sin duda alguna, la comparación entre el antes y después de la Reforma Energética (cuadro 5), trae consigo nuevos elementos que modifican o mejor dicho reformar y crean leyes al marco jurídico mexicano. Y que, sin duda alguna, nos lleva a pensar que las modificaciones constitucionales son “un diseño de flexibilización constitucional para privatizar y extranjerizar el complejo petroeléctrico del país, diseño que se ha venido elaborando desde los años 80” (Saxe – Fernández, 2015: 183-184). Analicemos más al respecto.

El artículo 25° constitucional es modificado en el párrafo cuarto, sexto y octavo. Podemos distinguir que hay una serie de particularidades, en primer lugar, se crea una categoría nueva en el derecho positivo mexicano, las empresas productivas del Estado. En segundo lugar, el concepto de área estratégica (que antes de la reforma implicaba exclusividad del Estado), pasa a un segundo término, pues ahora la planeación, el control, la transmisión y distribución de energía eléctrica, así como la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, el Estado podrá llevarlo a cabo mediante particulares.

Además, las empresas productivas del Estado se administrarán por un régimen jurídico especial, la legislación secundaria de éstas, así como de las áreas estratégicas, será determinada con base en reglas constitutivas (Cárdenas, 2014: 52-53).

La Reforma Energética es un efecto directo de la globalización neoliberal, de esta forma, las modificaciones constitucionales reflejan una rotunda transformación del Estado, el artículo 25° es muestra de ello.

Ahora las actividades que llevará a cabo el Estado en materia de energía se remiten a las leyes secundarias. Sin duda alguna, hay una restricción para la participación del Estado en la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y al servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica. Se otorga derecho pleno al interés propio de empresas privadas y particulares, para la explotación de hidrocarburos y la industria eléctrica (Montoya, 2013: 130).

En el artículo 27° constitucional se modifica el párrafo sexto y se adiciona uno más. Estas acciones fueron y son sumamente criticadas, pues ahora la constitución permite las concesiones en el petróleo y los carburos. En otras palabras, sólo en minerales radioactivos no se otorgarán concesiones; además se excluye del párrafo a los hidrocarburos y sólo existe regulación exclusiva en la industria eléctrica, aunque especifica que en lo que se refiere a la planeación, el control, la transmisión y distribución de la energía eléctrica no se otorgarán concesiones, pero si serán susceptibles de contratos y otros tipos de actos jurídicos con particulares. Así que para todas las demás actividades de la industria eléctrica puede haber tanto concesiones, así como contratos (Cárdenas, 2014: 54).

Lo cierto es que el verdadero significado del régimen de concesiones en la industria energética confiere plena autonomía a las empresas de carácter privado y limita la capacidad de los Estados propietarios del recurso de gravar impuestos o cambiar los términos de los contratos. Naturalmente, los gobiernos otorgaban a las empresas total y exclusivo derecho a explorar, desarrollar, producir y demás actividades petroleras, en un

área determinada, por un tiempo señalado (Puyana, 2015: 36). Evidentemente el sector privado es el que se lleva los mayores beneficios y ganancias.

Con ello se desprende que se elimine el mandato para que la nación aproveche los bienes y los recursos naturales que se requieran para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer de energía eléctrica, que tenga por objeto la prestación del servicio público (Montoya, 2013: 132).

En seguida explicaremos que estas acciones y formas de gestionar el sector energético nos permiten demostrar y dar cuenta de que la Reforma Energética se perfiló para complacer a los diversos organismos internacionales, pero también garantizó la seguridad energética del vecino país, Estados Unidos.

El párrafo séptimo que se incorporó al artículo 27° constitucional expone la regulación de los hidrocarburos, sin duda alguna la explicación siguiente no se comprendería de forma precisa sin los 21 artículos transitorios de la Reforma Energética que en el apartado siguiente explicaremos.

Retóricamente en este nuevo párrafo se prohíben las concesiones en materia de hidrocarburos, ahora se permiten bajo la figura de licencias. La profundidad de la reforma "servirá" para que el Estado obtenga ingresos que contribuyan al supuesto desarrollo de la nación. Mediante asignaciones a las Empresas Productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares se llevaron a cabo las actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos. Por último, se señala de forma reiterativa que los hidrocarburos son propiedad de la nación, y que así se debe indicar en las asignaciones y contratos (Cárdenas, 2014: 58-59). Más adelante observaremos los efectos de dicho párrafo.

Otra muestra de la transformación estatal es que disminuyeron las facultades al Estado respecto a la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, únicas actividades en las que no se otorgarán concesiones; no obstante, si se podrán otorgar para generar, conducir, transformar y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de

servicio público. En los artículos transitorios se suprime aun esta limitación a la inversión privada (Montoya, 2013: 132).

Contrariamente a las limitaciones del Estado sobre planeación y control, se le "confirieron facultades" específicamente al Ejecutivo Federal, para que pueda celebrar contratos con la iniciativa privada, aunque sin establecer en la Constitución la manera en que podrán participar en el ámbito de la industria eléctrica, así como los criterios constitucionales que deben regir dicha participación. Pareciera ser una disyuntiva, por una parte, se prohíben las concesiones, pero a su vez se permiten contratos, que son equivalentes, como se establece en los artículos transitorios (Montoya, 2013: 132).

El último artículo modificado para esta reforma es el 28° constitucional que tiene como propósito reducir las áreas estratégicas que anteriormente eran del Estado, es decir, con la reforma la industria eléctrica y de hidrocarburos ya no serán funciones exclusivamente del Estado (Cárdenas, 2014: 60-61).

> La nueva regulación del párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución diluye y relativiza los conceptos. Los sectores eléctrico y de hidrocarburos ya no son áreas estratégicas en el sentido que tenía esa expresión jurídica desde la reforma constitucional de 1983 hasta el 20 de diciembre de 2013. Esta modificación afecta el marco constitucional de la anterior economía mixta prevista en él, e implica la asunción constitucional de los parámetros de la economía neoliberal, que consisten en limitar la intervención del Estado en la economía todo lo que se pueda. Se trata de un menoscabo a los principios constitucionales que en México apuntalaban a la construcción de un Estado de bienestar nacional. Con esta reforma formal y constitucionalmente se desestatiza la economía nacional y se le coloca en los carriles de la economía de mercado. Retóricamente se mantienen en la Constitución los conceptos de áreas estratégicas y prioritarias, pero estos significan muy poco a la luz de otros principios de la Constitución, y sobre todo al papel jurídico que hoy en México tienen los tratados de libre comercio, que protegen de manera privilegiada a las inversiones extranjeras (Cárdenas, 2014:61-62).

La creación del Fondo Mexicano del Petróleo se establece en el nuevo párrafo sexto del artículo 28° constitucional, es un fideicomiso público que será administrado por el Banco de México como Fiduciario y en el que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público actúa como Fideicomitente. No es entidad de la Administración Pública Federal y se sujeta a las disposiciones que rigen al propio Banco para la realización de la encomienda fiduciaria (FMP, 2018).

En otras palabras, el Fondo estará facultado para "recibir de Pemex como empresa productiva del Estado y de las empresas particulares, los derechos y otro tipo de contribuciones que no constituyan impuestos y que se deriven de las asignaciones, contratos y licencias" (Cárdenas, 2014: 64). En el apartado final de este capítulo se profundizará sobre los efectos adversos de la reforma, incluyendo al Fondo.

Finalmente, el nuevo párrafo octavo del artículo 28° tiene como propósito instaurar órganos reguladores coordinados en materia energética denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, estos órganos tendrán que demostrar su capacidad de contener y regular a las grandes empresas trasnacionales de la electricidad y del petróleo. Sí podrán limitar y someter a derecho a los grandes poderes fácticos trasnacionales. La experiencia nacional sobre los poderes fácticos nacionales, indica que las instituciones reguladoras existentes en México se han visto superadas por el poder e influencia de los poderes fácticos nacionales (Cárdenas, 2014: 66).

Pese a que en la constitución se estipula, pero sobre todo se destaca que la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible, académicos como Alberto Montoya (2013) expresa que esto es totalmente falso, pues

> "se miente a la nación al establecer que `en cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos´, pues el registro en la contabilidad de las empresas de dichas `asignaciones o contratos´, para efectos de obtención de financiamiento por parte de las empresas y particulares, de facto les otorgaría

> el derecho de hipotecar las reservas e industrias de la nación y, por lo tanto, el dominio y la propiedad de los mismos, ante entidades financieras internacionales" (Montoya, 2013: 133).

Es una afirmación sumamente preocupante y cuestionada que más adelante analizaremos. Sintetizando, con la Reforma Energética el Estado mexicano

> "pierde la propiedad, el dominio directo, el derecho de explotación exclusiva e integral de los hidrocarburos, y en materia de electricidad se convierte en un ente técnico para el despacho de la energía eléctrica en todo el país, que sería generada y abastecida por corporaciones privadas y extranjeras" (Montoya, 2013: 134).

Los argumentos que expresan cada uno de los analistas anteriores coinciden en que hubo una minimización a la importancia y significado en las modificaciones jurídicas a estos tres artículos. Dicho de otro modo, significó una desarticulación comandada por la globalización neoliberal. Hubo un doble discurso a la hora de ser presentada y aprobada, en ninguno de los casos se optó por una actualización revolucionaria, no hay respeto por la propiedad privada y el papel del Estado (crucial) para el desarrollo nacional (Ackerman, 2015: 37).

Definitivamente las modificaciones constitucionales trazan el camino hacia la desnacionalización, pero son los artículos transitorios los que la reafirman. El apartado siguiente señala y analiza los artículos transitorios de la Reforma Energética.

### 3.4.1 Artículos transitorios

En los artículos transitorios se contemplan las principales regulaciones ya que estos son adjetivos y están subordinados a los elementos sustantivos que se contienen en los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución (Cárdenas, 2014: 59). En esta reforma existe un uso excesivo e injustificado de ellos.

Carla Huerta (2001), nos explica sobre su naturaleza jurídica, los límites y los alcances de los artículos transitorios. Pues considera que

> "la naturaleza jurídica puede ser definida por su función que se refiere a la aplicabilidad de otras normas, ya sea al señalar la entrada en vigor de una disposición o al derogarla. El artículo transitorio pierde su eficacia una vez que ha cumplido su cometido, por ello es que no puede establecer prescripciones genéricas con carácter vinculante a los particulares. Un aspecto especial de los artículos transitorios es que carecen de autonomía, es decir, solamente pueden existir en vinculación con otras disposiciones normativas. Por decirlo de alguna manera, son accesorios, pero no solamente eso, sino que a diferencia del resto de las normas jurídicas cuya vigencia en principio es indefinida, a menos que se estipule lo contrario en alguna disposición transitoria, la relevancia de la vigencia de estos artículos depende de su función, por lo que podría ser considerada como temporal" (Huerta, 2001: 820).

En lo que corresponde a los límites y alcances, a grandes rasgos se puede decir que "el carácter de los artículos transitorios y de las normas derogatorias es la prohibición de aplicar normas expedidas en tanto no se cumpla la fecha o condición que establecen, o bien, de dejar aplicar las normas derogadas respectivamente" (Huerta, 2001: 825).

A fin de cuentas, en esta reforma como en otras modificaciones constitucionales recientes, existe un uso abusivo de los artículos transitorios, y, por ello, normas que deben corresponder a la parte sustantiva se sitúan indebidamente en la parte adjetiva (Huerta, citada por Cárdenas, 2014: 59-60).

Estos artículos no hacen otra cosa más que confirmar el verdadero sentido de la reforma, cuya finalidad es "dotar al Ejecutivo federal de poder jurídico para trasladar la propiedad de los recursos energéticos nacionales y de los organismos del estado mexicano a favor de particulares y empresas nacionales y corporaciones extranjeras" (Montoya, 2013: 134).

Con estos elementos podemos describir, pero sobre todo analizar la otra parte que conforma el decreto en materia energética, es decir, los 21 artículos transitorios. A continuación, se colocan en letras cursivas tal y como están escritos en la Reforma

Energética. Posteriormente se realiza un análisis sobre el significado de cada uno de ellos.

- **Primero.** *El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*
- **Segundo.** *Los derechos laborales de los trabajadores que presten sus servicios en los organismos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal dedicadas a las actividades que comprende el presente Decreto se respetarán en todo momento de conformidad con la ley.*

Antes que nada, es importante advertir que no es una reforma laboral sino una reforma al sector energético. Este artículo permite que los trabajadores estén sometidos a un régimen diferente al que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde se expresa que: *Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley*. Es decir, las Empresas Productivas del Estado tienen una naturaleza cuasi privada y los trabajadores que estén en ellas, tendrán que acatar esas normas. En esta lógica

> "el régimen jurídico de las empresas productivas del Estado será corporativo, similar al de las grandes empresas petroleras del mundo, las que tienen como finalidad la maximización de su utilidad, y no la garantía de los derechos de los trabajadores ni la consecución del interés general. Por ello, es muy probable que al igual que en esas empresas privadas, en aras de la eficacia y la eficiencia, se despida a trabajadores de Pemex y de la CFE para salvaguardar esos criterios productivos, que se dirá se sustentan en las mejores prácticas del mundo empresarial" (Cárdenas, 2014: 81-82).

- **Tercero.** La ley establecerá la forma y plazos, los cuales no podrán exceder dos años a partir de la publicación de este Decreto, para que los organismos descentralizados denominados Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad se conviertan en empresas productivas del Estado. En tanto se lleva a cabo esta transición, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios quedan facultados para recibir asignaciones y celebrar los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 que se reforma por este Decreto. Asimismo, la Comisión Federal de Electricidad podrá suscribir los contratos a que se refiere el párrafo sexto del artículo 27 que se reforma por virtud de este Decreto.

Se precisa el plazo que tendrá tanto PEMEX, así como la CFE para transformarse en Empresas Productivas del Estado. Mientras se realiza este cambio Jaime Cárdenas (2014), explica que pese, aunque aún no había legislación secundaria (se expiden casi

un año después de la aprobación de la Reforma Energética) ambos organismos pueden celebrar contratos y recibir las asignaciones que les facultó la reforma constitucional (Cárdenas, 2014: 82).

- **Cuarto**. Dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico, a fin de hacer efectivas las disposiciones del presente Decreto, entre ellas, regular las modalidades de contratación, que deberán ser, entre otras: de servicios, de utilidad o producción compartida, o de licencia, para llevar a cabo, por cuenta de la Nación, las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, incluyendo las que puedan realizar las empresas productivas del Estado con particulares, en términos de lo dispuesto por el artículo 27 de esta Constitución. En cada caso, el Estado definirá el modelo contractual que mejor convenga para maximizar los ingresos de la Nación.

  La ley establecerá las modalidades de las contraprestaciones que pagará el Estado a sus empresas productivas o a los particulares por virtud de las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos que hagan por cuenta de la Nación. Entre otras modalidades de contraprestaciones, deberán regularse las siguientes: I) en efectivo, para los contratos de servicios; II) con un porcentaje de la utilidad, para los contratos de utilidad compartida; III) con un porcentaje de la producción obtenida, para los contratos de producción compartida; IV) con la transmisión onerosa de los hidrocarburos una vez que hayan sido extraídos del subsuelo, para los contratos de licencia, o V) cualquier combinación de las anteriores. La Nación escogerá la modalidad de contraprestación atendiendo siempre a maximizar los ingresos para lograr el mayor beneficio para el desarrollo de largo plazo. Asimismo, la ley establecerá las contraprestaciones y contribuciones a cargo de las empresas productivas del Estado o los particulares y regulará los casos en que se les impondrá el pago a favor de la Nación por los productos extraídos que se les transfieran.

Tiene como propósito explicar las modalidades de contratos, así como las contraprestaciones del Estado y contribuciones para las Empresas Productivas o del sector privado. Cabe mencionar que este artículo no puede ser considerado como transitorio sino más bien como sustantivo debido a que “señala las vías de la inversión privada en la industria energética nacional, y en este sentido su texto debió haberse comprendido en el nuevo párrafo séptimo del artículo 27 constitucional” (Cárdenas, 2014: 84).

El párrafo que sigue revela el verdadero sentido de este artículo transitorio Evalúa las modalidades de contratación que hacen efectiva la desnacionalización del sector energético.

> 1) El sistema de contratación y de licencias propuesto significa compartir con las trasnacionales la renta petrolera de la Nación; 2) Toda la cadena productiva de los hidrocarburos es susceptible de contratación y por tanto será privatizada; 3) El Estado entregará a las trasnacionales el control y

> administración de toda la cadena industrial de los hidrocarburos; 4) Perderemos con ello la soberanía energética —la decisión sobre el uso y destino de nuestros recursos—; 5) El régimen de contratos promoverá el saqueo de los recursos de la Nación porque además de compartir los beneficios asumiremos los costos que las empresas extranjeras determinen como erogación para explotar los hidrocarburos; y, 6) Las contraprestaciones previstas implican compartir la renta petrolera con las trasnacionales (Cárdenas, 2014: 84).

En este sentido, las concesiones y los contratos aparecen como el estandarte para la explotación petrolera, pero lo que realmente debe significar es un retroceso constitucional en la defensa del patrimonio del Estado, representado por el petróleo (Márquez, 2015: 94). Como consecuencia de ello Pemex se reducirá a una entidad otorgadora de contratos, es decir, la incorporación de muchos operadores significa o puede entenderse como otro camino para la privatización, debido a que

> "una de las formas de privatización que resultará de la Reforma Energética propuesta será a través de la incorporación de muchos operadores de la talla de ExxonMobil, Shell y BP, Schlumberger y Halliburton. Ello genera una desventaja para Pemex y no sólo tiene que ver con el tamaño y poder de los actores trasnacionales con quienes tendrá que competir, en situación de desventaja por las políticas neoliberales que se le han venido aplicando para debilitarla técnica y productivamente. Sino con la supresión del status de `imperium´ del que gozaba como organismo paraestatal. Pues la Reforma Energética no refleja la intención ni los mecanismos para fortalecer a Pemex y a CFE como operadores" (Vargas, 2015: 181).

- **Quinto.** Las empresas productivas del Estado que cuenten con una asignación o suscriban un contrato para realizar actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, así como los particulares que suscriban un contrato con el Estado o alguna de sus empresas productivas del Estado, para el mismo fin, conforme a lo establecido en el presente Decreto, podrán reportar para efectos contables y financieros la asignación o contrato correspondiente y sus beneficios esperados, siempre y cuando se afirme en las asignaciones o contratos que el petróleo y todos los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, que se encuentren en el subsuelo, son propiedad de la Nación.

  Lo dispuesto en el párrafo anterior será aplicable a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios durante el periodo de transición a que se refiere el transitorio tercero del presente Decreto.

Con este artículo se permite la práctica contable y financiera de las empresas conocida como ***booking***, sirve para incorporar en sus asientos contables y financieros las reservas

de hidrocarburos y los beneficios esperados que estiman en exploración y extracción. En otras palabras, las empresas trasnacionales consiguen

> "asentar en sus registros contables y financieros, como si fueran suyos, las reservas de hidrocarburos que son de la nación. Esos registros contables y financieros les permitirán a las trasnacionales, a Pemex y a sus subsidiarias, solicitar créditos a la banca internacional para con ellos explotar los recursos de la nación. Lo anterior significa que los recursos de la nación serán la garantía ante bancos o ante las bolsas de valores del mundo para que terceros obtengan créditos. Con ello, se están hipotecando, a favor de terceros, los bienes de la nación" (Cárdenas, 2014: 85).

Hay una transferencia de derechos de propiedad a favor de las transnacionales o corporaciones privadas, siempre y cuando se afirme que *el petróleo y todos los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, que se encuentren en el subsuelo, son propiedad de la Nación*. Respecto a esta afirmación encontramos algo más, esta afirmación únicamente se estableció para la legislación mexicana. Al respecto Montoya (2013), se pregunta ¿Qué pasa con las corporaciones extranjeras?

> "No hay una exigencia para que esta afirmación sea establecida en los contratos de las corporaciones extranjeras con los bancos extranjeros para obtener su financiamiento, por lo que quedan en libertad de registrarlos como propiedad de las corporaciones. Esta redacción no es casual, sino testimonio de la deliberada mala fe de quienes actúan de manera cínica e hipócrita en contra del interés nacional" (Montoya, 2013: 135-136).

En consecuencia, vale la pena saber ¿Cuál es la razón para que las empresas trasnacionales realicen prácticas como el *booking*? Existe un argumento muy importante

> "las empresas petroleras mundiales de carácter privado, como Exxon Mobile o Chevron, no disponen de reservas propias como las petroleras de los Estados, y como cualquier empresario o comerciante, solicitan a la banca internacional, en donde también son socios importantes, créditos para realizar la explotación de los recursos energéticos. Sin la práctica del booking no hay

> créditos, y sin estos no existe explotación de recursos en terceros países o en el propio. Las petroleras mundiales no trabajan, por tanto, con recursos propios que invierten, sino con recursos crediticios de la banca internacional, y para recibir los préstamos dan en garantía recursos que no les pertenecen" (Cárdenas, 2014: 85).

Con ello se entiende, pero sobre todo se reafirma la presión de organismos financieros al gobierno mexicano para aprobar la Reforma Energética.

- **Sexto.** La Secretaría del ramo en materia de Energía, con la asistencia técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, será la encargada de adjudicar a Petróleos Mexicanos las asignaciones a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución.

  El organismo deberá someter a consideración de la Secretaría del ramo en materia de Energía la adjudicación de las áreas en exploración y los campos que estén en producción, que esté en capacidad de operar, a través de asignaciones. Para lo anterior, deberá acreditar que cuenta con las capacidades técnicas, financieras y de ejecución necesarias para explorar y extraer los hidrocarburos de forma eficiente y competitiva. La solicitud se deberá presentar dentro de los noventa días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

  La Secretaría del ramo en materia de Energía revisará la solicitud, con la asistencia técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, y emitirá la resolución correspondiente dentro del plazo de ciento ochenta días naturales posteriores a la fecha de la solicitud de Petróleos Mexicanos, estableciendo en la misma la superficie, profundidad y vigencia de las asignaciones procedentes. Lo anterior tomando en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos:

  a) Para asignaciones de exploración de hidrocarburos: en las áreas en las que, a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, Petróleos Mexicanos haya realizado descubrimientos comerciales o inversiones en exploración, será posible que, con base en su capacidad de inversión y sujeto a un plan claramente establecido de exploración de cada área asignada, continúe con los trabajos en un plazo de tres años, prorrogables por un período máximo de dos años en función de las características técnicas del campo de que se trate y del cumplimiento de dicho plan de exploración, y en caso de éxito, que continúe con las actividades de extracción. De no cumplirse con el plan de exploración, el área en cuestión deberá revertirse al Estado.
  b) Para asignaciones de extracción de hidrocarburos: Petróleos Mexicanos mantendrá sus derechos en cada uno de los campos que se encuentren en producción a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto. Deberá presentar un plan de desarrollo de dichos campos que incluya descripciones de los trabajos e inversiones a realizar, justificando su adecuado aprovechamiento y una producción eficiente y competitiva.

  Para la determinación de las características establecidas en cada asignación de extracción de hidrocarburos se considerará la coexistencia de distintos campos en un área determinada. Con base en lo anterior, se podrá establecer la profundidad específica para cada asignación, de forma que las actividades extractivas puedan ser realizadas, por separado, en aquellos campos que se ubiquen en una misma área pero a diferente profundidad, con el fin de maximizar el desarrollo de recursos prospectivos en beneficio de la Nación.

  En caso de que, como resultado del proceso de adjudicación de asignaciones para llevar a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos a que hace mención este transitorio, se llegaran a afectar inversiones de Petróleos Mexicanos, éstas serán reconocidas en su justo valor económico en los términos que para tal efecto disponga la Secretaría del ramo en materia de Energía. El Estado podrá determinar una

> contraprestación al realizar una asignación. Las asignaciones no podrán ser transferidas sin aprobación de la Secretaría del ramo en materia de Energía.
>
> Petróleos Mexicanos podrá proponer a la Secretaría del ramo en materia de Energía, para su autorización, la migración de las asignaciones que se le adjudiquen a los contratos a que se refiere el artículo 27, párrafo séptimo, de esta Constitución. Para ello, la Secretaría del ramo en materia de Energía contará con la asistencia técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.
>
> En la migración de las asignaciones a contratos, cuando Petróleos Mexicanos elija contratar con particulares, a fin de determinar al particular contratista, la Comisión Nacional de Hidrocarburos llevará a cabo la licitación en los términos que disponga la ley. La ley preverá, al menos, que la Secretaría del ramo en materia de Energía establezca los lineamientos técnicos y contractuales, y que la Secretaría del ramo en materia de Hacienda será la encargada de establecer las condiciones fiscales. En estos casos, la administración del contrato estará sujeta a las mismas autoridades y mecanismos de control que aplicarán a los contratos suscritos por el Estado.

Expresa la regulación que debió acatar PEMEX dentro de un sistema de asignaciones para las actividades de extracción y exploración de hidrocarburos. A esto se lo conoce con el nombre de *Ronda Cero*. Las asignaciones son un medio de transferencia para particulares mediante los actos de comercio. El Estado utiliza este canal para ahorrarles cuantiosas inversiones iniciales a los inversionistas extranjeros en las áreas de extracción y exploración de hidrocarburos, evidentemente sin aportar recursos iniciales, los inversionistas se llevan el mayor beneficio (Cárdenas, 2014: 88). Con ello se asegura que el esfuerzo exploratorio de PEMEX se transferirá a las corporaciones privadas (Montoya, 2013: 136).

Desde las modificaciones constitucionales que instauró la Reforma Energética, se habla de una privatización total de dicho sector, pero es específicamente en este artículo cuando se establece como ceder los derechos nacionales a el sector privado. Hay una edificación que se construyó a favor de la privatización pues

> "aparentemente Pemex contará con un régimen de privilegio porque accede a asignaciones a las que no accederán las empresas privadas, mediante las diversas figuras de contratación, Pemex acordará con las empresas privadas, entregarles cualquier bloque territorial originalmente asignado para exploración o extracción" (Cárdenas, 2014: 88).

Esta acción se vio reflejada un poco más tarde con la llamada *Ronda Uno*. A fin y a efecto de nulificar a PEMEX de forma total se le autoriza hacer una migración de sus

asignaciones a contratos con particulares (Montoya, 2013: 136). En otras palabras, es mentira que

> "PEMEX se encargará de la explotación de los yacimientos convencionales, y las trasnacionales, de los campos no convencionales. Como se desprende del sexto transitorio, las trasnacionales podrán ocuparse o encargarse de cualquier tipo de yacimiento mediante las diversas formas de contratación establecidas en el artículo transitorio cuarto. Todo estará sujeto al comercio y a la competencia, y Pemex y sus subsidiarias serán jugadores como los demás" (Cárdenas, 2014: 88).

- **Séptimo.** Para promover la participación de cadenas productivas nacionales y locales, la ley establecerá, dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto, las bases y los porcentajes mínimos del contenido nacional en la proveeduría para la ejecución de las asignaciones y contratos a que se refiere el presente Decreto.

  La ley deberá establecer mecanismos para fomentar la industria nacional en las materias de este Decreto.

  Las disposiciones legales sobre contenido nacional deberán ajustarse a lo dispuesto en los tratados internacionales y acuerdos comerciales suscritos por México.

Es un artículo que hizo creer que la reforma respetaba la propiedad de la nación y no solo eso fomentaba la industria nacional. Pero no mencionan nada sobre los tratados internacionales como es el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) el cual establece que el Estado mexicano no puede exigir un determinado porcentaje de contenido nacional, de contratación de empresas nacionales y de transferencia de tecnología (Montoya, 2013: 136).

Si revisamos el TLCAN encontramos que

> "De acuerdo con el capítulo XI del TLC con Norteamérica, las inversiones extranjeras están protegidas. Desde que entró en vigor el TLC el primero de enero de 1994, `el contenido nacional´ de bienes de producción para la industria doméstica es el que establece el propio TLC. El TLC no permite el contenido ni la proveeduría nacional (`cláusula de desempeño´). La finalidad del artículo transitorio séptimo es retórica, y pretende señalar que Pemex seguirá siendo la palanca del desarrollo del resto de la industria nacional. La verdad es que la innovación tecnológica o científica de la industria nacional está

> supeditada a las reglas contenidas en el Tratado de Libre Comercio con Norteamérica y a los demás tratados comerciales suscritos y ratificados por el Estado mexicano" (Gómez, citado por Cárdenas, 2014: 89).

Con ello se puede afirmar que este artículo no es más que una falsa constitucional.

- **Octavo.** Derivado de su carácter estratégico, las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, a que se refiere el presente Decreto se consideran de interés social y orden público, por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas.

  La ley preverá los términos y las condiciones generales de la contraprestación que se deberá cubrir por la ocupación o afectación superficial o, en su caso, la indemnización respectiva.

  Los títulos de concesiones mineras que se encuentren vigentes a la entrada en vigor de este Decreto y aquellos que se otorguen con posterioridad, no conferirán derechos para la exploración y extracción del petróleo y los demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, sin perjuicio de los derechos previstos en sus propias concesiones. Los concesionarios deberán permitir la realización de estas actividades.

  La ley preverá, cuando ello fuere técnicamente posible, mecanismos para facilitar la coexistencia de las actividades mencionadas en el presente transitorio con otras que realicen el Estado o los particulares.

El régimen de propiedad sufre un cambio con este artículo pues estipula que hay una prioridad del sector energético sobre cualquier otra actividad. Especialistas en el tema insistieron en que éste artículo fue una contradicción al artículo 2, apartado A, fracción VI, de la constitución política. El cual expresa lo siguiente

> Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

Sin duda, hay un cambio significativo con el régimen de propiedad, lo que significa que

> "Las empresas trasnacionales del petróleo y la electricidad, como ahora ocurre con las empresas mineras, argumentan a su favor el carácter preferente de las actividades energéticas. Los ejidos, comunidades y pueblos indígenas sostendrán como preferentes sus derechos sobre la tierra. Frente a esos

> conflictos de derechos, los tribunales de arbitraje internacional tendrán que decidir" (Cárdenas, 2014: 90).

Esto ocasiona que los propietarios de las tierras estén indefensos y no se les reconozca ningún derecho y mucho menos indemnización (Montoya, 2013: 137). Ya sea la propiedad privada, social o pública se subordinan a las actividades preferentes de la industria energética, y las expropiaciones sobre la propiedad privada serán efectuadas ventajosamente para las empresas trasnacionales del petróleo y la electricidad. Asimismo, el territorio nacional y lo que lo conforma se ponen a la orden de dichas empresas (Cárdenas, 2014: 91).

- **Noveno.** Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico, a fin de establecer que los contratos y las asignaciones que el Estado suscriba con empresas productivas del Estado o con particulares para llevar a cabo, por cuenta de la Nación, las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, serán otorgados a través de mecanismos que garanticen la máxima transparencia, por lo que se preverá que las bases y reglas de los procedimientos que se instauren al efecto, serán debidamente difundidas y públicamente consultables.
  Asimismo, la ley preverá y regulará:
  a) Que los contratos cuenten con cláusulas de transparencia, que posibiliten que cualquier interesado los pueda consultar;
  b) Un sistema de auditorías externas para supervisar la efectiva recuperación, en su caso, de los costos incurridos y demás contabilidad involucrada en la operación de los contratos, y
  c) La divulgación de las contraprestaciones, contribuciones y pagos previstos en los contratos.

Se mandata que, respecto a contratos exista transparencia, auditorías externas para supervisar la operación de contratos y la divulgación y consulta de contraprestaciones, contribuciones y los pagos previstos en los contratos. En esta lógica no se puede hablar de total transparencia, por el contrario

> "favorece la opacidad en materia de contratos y asignaciones en la industria energética y promueve la no rendición de cuentas, porque exclusivamente indica la publicidad de ciertas partes o elementos de los contratos (contraprestaciones, contribuciones y pagos). No se establece en la norma transitoria ningún mecanismo de auditoría social que comporte participación social ni se alude a reforzadas obligaciones de transparencia y fiscalización en las empresas productivas del Estado" (Cárdenas, 2014: 92).

La Reforma Energética exige que el Estado no intervenga en el sector energético y si el Estado se mantiene en este proceso quién tomara la dirección en el proceso de anticorrupción y transparencia, la siguiente cita es una reflexión al respecto.

> "Si las trasnacionales realizan exploración, explotación, procesamiento, almacenamiento, transporte y distribución de los recursos energéticos, ¿quién podrá auditar con la libertad, trasparencia, honestidad, capacidad, información y valentía necesarias los ocultamientos que puedan hacerse en términos de los recursos materiales (comenzando por las mismas reservas y la producción real)?, ¿quién y con qué respaldo vigilará y protegerá los derechos laborales y la no discriminación a los trabajadores en las empresas petroleras que se instalen en México?, ¿quién podrá llevar a profundidad el seguimiento financiero de las empresas para impedir el robo a la nación por la vía de la evasión y la elusión fiscales?" (Román, 2013: 92).

Debe quedar claro que con todo y la Reforma Energética, los escándalos de corrupción dentro y fuera de PEMEX como de la CFE son latentes.

- **Décimo.** Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico a fin de establecer, entre otras, las siguientes atribuciones de las dependencias y órganos de la Administración Pública Federal:
  a) A la Secretaría del ramo en materia de Energía: establecer, conducir y coordinar la política energética, la adjudicación de asignaciones y la selección de áreas que podrán ser objeto de los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con la asistencia técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos; el diseño técnico de dichos contratos y los lineamientos técnicos que deberán observarse en el proceso de licitación; así como el otorgamiento de permisos para el tratamiento y refinación del petróleo, y procesamiento de gas natural. En materia de electricidad, establecerá los términos de estricta separación legal que se requieren para fomentar el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico y vigilará su cumplimiento.
  b) A la Comisión Nacional de Hidrocarburos: la prestación de asesoría técnica a la Secretaría del ramo en materia de Energía; la recopilación de información geológica y operativa; la autorización de servicios de reconocimiento y exploración superficial; la realización de las licitaciones, asignación de ganadores y suscripción de los contratos para las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos; la administración en materia técnica de asignaciones y contratos; la supervisión de los planes de extracción que maximicen la productividad del campo en el tiempo, y la regulación en materia de exploración y extracción de hidrocarburos.
  c) A la Comisión Reguladora de Energía: en materia de hidrocarburos, la regulación y el otorgamiento de permisos para el almacenamiento, el transporte y la distribución por ductos de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos; la regulación de acceso de terceros a los ductos de transporte y al almacenamiento de hidrocarburos y sus derivados, y la regulación de las ventas de primera mano de dichos productos. En materia de electricidad, la regulación y el otorgamiento de permisos para la generación, así como las tarifas de porteo para transmisión y distribución.

d) A la Secretaría del ramo en materia de Hacienda, entre otras, el establecimiento de las condiciones económicas de las licitaciones y de los contratos a que se refiere el presente Decreto relativas a los términos fiscales que permitan a la Nación obtener en el tiempo ingresos que contribuyan a su desarrollo de largo plazo.

La ley establecerá los actos u omisiones que den lugar a la imposición de sanciones, el procedimiento para ello, así como las atribuciones de cada dependencia u órgano para imponerlas y ejecutarlas.

Lo anterior, sin perjuicio de las demás facultades que a dichas autoridades les otorguen las leyes, en estas materias.

La ley definirá los mecanismos para garantizar la coordinación entre los órganos reguladores en materia de energía y la Administración Pública Federal, para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, emitan sus actos y resoluciones de conformidad con las políticas públicas del Ejecutivo Federal.

Aunque no se les otorgó autonomía se replantearon las funciones de la Secretaría de Energía, la Comisión Nacional de Hidrocarburos, la Comisión Reguladora de Energía y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo, se les asignó un mayor número de competencias jurídicas. Jaime Cárdenas (2014), considera que estas dependencias y organismos son los brazos operativos y aplicadores de la reforma, pero también provocarán

> "un desdoblamiento de la oligarquía para la que trabajan. Sus titulares reproducirán los intereses, poder e ideología de las fuerzas políticas y económicas, hoy dominantes en México y de las grandes potencias y organismos financieros internacionales. Las dependencias y entidades serán correas de transmisión institucional de las representaciones, concepciones y decisiones de los que hoy gobiernan y de los intereses trasnacionales que están detrás de ellos, porque ellos los nombran, los supervisan, los controlan y los remueven cuando quieren" (Cárdenas, 2014: 95).

- **Décimo Primero.** Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico a fin de regular las modalidades de contratación para que los particulares, por cuenta de la Nación, lleven a cabo, entre otros, el financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la infraestructura necesaria para prestar el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, en términos de lo dispuesto en este Decreto.

Expresa las modalidades de contrato respecto al sector de energía eléctrica. La polémica que generó este artículo se debió a que se pretendía derogaba los subsidios generalizados en electricidad y petrolíferos, y permitía sólo subsidios focalizados. Tal

controversia hizo que el texto quedará como arriba se señala. Respecto a las concesiones no estarán autorizadas, no obstante, los contratos si están permitidos (Cárdenas, 2014: 95).

- **Décimo Segundo.** Dentro del mismo plazo previsto en el transitorio cuarto del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para que la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, se conviertan en órganos reguladores coordinados en la materia, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión; asimismo, podrán disponer de los ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos que la ley establezca por sus servicios en la emisión y administración de los permisos, autorizaciones, asignaciones y contratos, así como por los servicios relacionados con el Centro Nacional de Información de Hidrocarburos, que correspondan conforme a sus atribuciones, para financiar un presupuesto total que les permita cumplir con sus atribuciones. Para lo anterior, las leyes preverán, al menos:
  a) Que si al finalizar el ejercicio presupuestario, existiera saldo remanente de ingresos propios excedentes, la comisión respectiva instruirá su transferencia a un fideicomiso constituido para cada una de éstas por la Secretaría del ramo en materia de Energía, donde una institución de la banca de desarrollo operará como fiduciario.
  b) Que las comisiones respectivas instruirán al fiduciario la aplicación de los recursos de estos fideicomisos a la cobertura de gastos necesarios para cumplir con sus funciones en posteriores ejercicios respetando los principios a los que hace referencia el artículo 134 de esta Constitución y estando sujetos a la evaluación y el control de los entes fiscalizadores del Estado.
  c) En el caso de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, se dará prioridad al desarrollo y mantenimiento del Centro Nacional de Información de Hidrocarburos, mismo que contendrá al menos la información de los estudios sísmicos, así como los núcleos de roca, obtenidos de los trabajos de exploración y extracción de hidrocarburos del país.

  Los fideicomisos no podrán acumular recursos superiores al equivalente de tres veces el presupuesto anual de la Comisión de que se trate, tomando como referencia el presupuesto aprobado para el último ejercicio fiscal. En caso de que existan recursos adicionales, éstos serán transferidos a la Tesorería de la Federación.

  Los fideicomisos a que hace referencia este transitorio estarán sujetos a las obligaciones en materia de transparencia conforme a la ley de la materia. Asimismo, cada Comisión deberá publicar en su sitio electrónico, por lo menos de manera trimestral, los recursos depositados en el fideicomiso respectivo, así como el uso y destino de dichos recursos y demás información que sea de interés público.

  La Cámara de Diputados realizará las acciones necesarias para proveer de recursos presupuestales a las comisiones, con el fin de que éstas puedan llevar a cabo su cometido. El Presupuesto aprobado deberá cubrir los capítulos de servicios personales, materiales y suministros, así como de servicios generales, necesarios para cumplir con sus funciones.

Como se mencionó anteriormente a la Comisión Nacional de Hidrocarburos y a la Comisión Reguladora de Energía se les dotó de un mayor número de competencias jurídicas. Asimismo, hay un fortalecimiento del Poder Ejecutivo pues dichos organismos forman parte de éste y además tiene un papel importante en la designación de los titulares (Cárdenas, 2014: 97).

Existe una gran controversia respecto al tema de los fideicomisos. Nadie debería estar al límite de los derechos y obligaciones democráticas. Principalmente cuando se trata de rendir cuentas. De acuerdo con lo anterior, la Dra. Irma E. Sandoval (2007), nos explica al respecto que

> "el debate y la construcción democrática de las estrategias económicas a seguir, son particularmente importantes en países como México que ha desarrollado sus reformas económicas sin ninguna intervención de mecanismos democráticos de control. En materia de conducción financiera, los tecnócratas no deberían mantenerse al margen de la gran ola de transparencia que recorre el mundo, y mucho menos deben hacerlo valiéndose de estratagemas legales como las que ofrecen la operación de los fideicomisos" (Sandoval, 2007: 14).

En relación a ello un fideicomiso es un negocio basado en la confianza entre quienes lo celebran, debido a que el tercero podía disponer libremente de los bienes para cumplir el fin específico del acuerdo (Castello, citado por Salvatierra, 2018: 17).

Situándonos en el caso mexicano, nuestro país está reprobado en materia de transparencia monetaria. Estudios recientes han documentado que los organismos desconcentrados, fideicomisos, y en general las empresas paraestatales, no han mostrado fidelidad a los principios rectores de la transparencia. El Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), la empresa Integradora de Servicios Operativos S.A. de C.V., (ISOSA), el Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC), son estrategias utilizadas para darle la vuelta a la transparencia y la rendición de cuentas (Sandoval, 2007: 43-62).

Estos ejemplos representativos en México demuestran que los fideicomisos son sinónimos de opacidad pues utilizaron recursos públicos para financiar intereses que incumben solamente a alguna cúpula. De alguna manera evadieron la obligación respecto a la rendición de cuentas. ¿Cómo lo hicieron?

> "La estrategia fue, primero, fundar un fideicomiso, y segundo, la respuesta oficial para negar acceso a estos documentos bajo el argumento de que las notas, recibos de honorarios y facturas eran propiedad de la empresa privada que realizó la auditoría al fideicomiso, y por lo tanto, a pesar de que los recursos eran públicos y que la auditoría misma se había pagado con recursos públicos, los papeles y comprobantes se volvieron privados, y a partir de ese momento pertenecen a una empresa privada" (Sandoval, 2007: 62).

Evidentemente este tema está vinculado a la normatividad jurídica, en este sentido, los fideicomisos son una figura que proviene del derecho mercantil privado. Por tanto, son una disposición de dinero encomendada de buena fe para su entrega final a una tercera persona o a favor de una causa particular. Con los casos representativos arriba mencionados debe de quedar como precedente que los asuntos públicos no deben funcionar sobre la base de la confianza en agentes privados, ni depender de la buena fe los funcionarios públicos. Los asuntos públicos y sobre todo las encomiendas que tienen que ver con el desarrollo económico de la nación o con las actividades prioritarias de los gobiernos estatales y federal como las que caracterizan a los fideicomisos públicos, deben operar sujetas a los principios de control, vigilancia, fiscalización y rendición de cuentas de los recursos del erario en ellas involucrados (Sandoval, 2007: 84).

Los artículos transitorios siguientes vuelven a tocar el tema de los fideicomisos.

- **Décimo Tercero.** En el plazo de ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico, a fin de establecer que los comisionados de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y de la Comisión Reguladora de Energía sólo podrán ser removidos de su encargo por las causas graves que se establezcan al efecto; que podrán ser designados, nuevamente, por única ocasión para cubrir un segundo período, y que su renovación se llevará a cabo de forma escalonada, a fin de asegurar el debido ejercicio de sus atribuciones.

  Los actuales comisionados concluirán los periodos para los que fueron nombrados, sujetándose a lo dispuesto en el párrafo anterior. Para nombrar a los comisionados de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y de la Comisión Reguladora de Energía, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al comisionado que deberá cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

  En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República, someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera

rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Presidente de la República.

Se nombrarán dos nuevos comisionados por cada Comisión, de manera escalonada, en los términos de los dos párrafos anteriores.

Las acciones de remover, designar, renovar y nombrar se podrán realizar varias veces por tanto generan que tanto la Comisión Nacional de Hidrocarburos y de la Comisión Reguladora de Energía sean correas de transmisión institucional de las representaciones, concepciones y decisiones de los que hoy gobiernan y de los intereses trasnacionales que están detrás. Al respecto, los órganos reguladores no tendrán el poder para hacer frente a los grandes poderes fácticos trasnacionales (Cárdenas, 2014: 98).

- **Décimo Cuarto.** El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo será un fideicomiso público en el que el Banco de México fungirá como fiduciario. La Secretaría del ramo en materia de Hacienda realizará las acciones para la constitución y funcionamiento del fideicomiso público referido, una vez que se expidan las normas a que se refiere el transitorio cuarto del presente Decreto.

  El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo será el encargado de recibir todos los ingresos, con excepción de los impuestos, que correspondan al Estado Mexicano derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución. Los ingresos se administrarán y distribuirán conforme a la siguiente prelación y conforme se establezca en la ley para:

  1. Realizar los pagos establecidos en dichas asignaciones y contratos.
  2. Realizar las transferencias a los Fondos de Estabilización de los Ingresos Petroleros y de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas. Una vez que el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, o su equivalente, haya alcanzado su límite máximo, los recursos asignados al Fondo se destinarán al ahorro de largo plazo mencionado en el numeral 5. Dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico en materia del límite máximo del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros y del Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización.
  3. Realizar las transferencias al Fondo de Extracción de Hidrocarburos; a los fondos de investigación en materia de hidrocarburos y sustentabilidad energética, y en materia de fiscalización petrolera.
  4. Transferir a la Tesorería de la Federación los recursos necesarios para que los ingresos petroleros del Gobierno Federal que se destinan a cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año, se mantengan en el cuatro punto siete por ciento del Producto Interno Bruto, que corresponde a la razón equivalente a la observada para los ingresos petroleros del año 2013. Para lo anterior, se consideran los rubros siguientes: Derecho ordinario sobre hidrocarburos, Derecho sobre hidrocarburos para el Fondo de Estabilización, Derecho extraordinario sobre exportación de petróleo crudo, Derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía, Derecho para la fiscalización petrolera, Derecho sobre extracción de hidrocarburos, Derecho para regular y supervisar la exploración y explotación de hidrocarburos, Derecho especial sobre hidrocarburos y Derecho adicional sobre hidrocarburos. Para efectos del cumplimiento del monto establecido en este numeral, se considerarán incluidos los recursos transferidos acorde a los numerales 2 y 3.
  5. Destinar recursos al ahorro de largo plazo, incluyendo inversión en activos financieros.

  Únicamente cuando el saldo de las inversiones en ahorro público de largo plazo, sea igual o mayor al tres por ciento del Producto Interno Bruto del año previo al que se trate, el Comité Técnico del Fondo podrá destinar recursos del saldo acumulado del Fondo para lo siguiente:

a) Hasta por un monto equivalente a diez por ciento del incremento observado el año anterior en el saldo del ahorro de largo plazo, al Fondo para el sistema de pensión universal conforme a lo que señale su ley;
b) Hasta por un monto equivalente a diez por ciento del incremento observado el año anterior en el saldo del ahorro de largo plazo, para financiar proyectos de inversión en ciencia, tecnología e innovación, y en energías renovables;
c) Hasta por un monto equivalente a treinta por ciento del incremento observado el año anterior en el saldo del ahorro de largo plazo, en fondear un vehículo de inversión especializado en proyectos petroleros, sectorizado en la Secretaría del ramo en materia de Energía y, en su caso, en inversiones en infraestructura para el desarrollo nacional, y
d) Hasta por un monto equivalente a diez por ciento del incremento observado el año anterior en el saldo del ahorro de largo plazo; en becas para la formación de capital humano en universidades y posgrados; en proyectos de mejora a la conectividad; así como para el desarrollo regional de la industria. Con excepción del programa de becas, no podrán emplearse recursos para gasto corriente.

La asignación de recursos que corresponda a los incisos a), b), c) y d) anteriores no deberán tener como consecuencia que el saldo destinado a ahorro de largo plazo se reduzca por debajo de tres por ciento del Producto Interno Bruto del año anterior. Sujeto a lo anterior y con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, la Cámara de Diputados podrá modificar los límites y los posibles destinos mencionados en los incisos a), b), c) y d) de este numeral. Una vez que el saldo acumulado del ahorro público de largo plazo sea equivalente o superior al diez por ciento del Producto Interno Bruto del año previo al que se trate, los rendimientos financieros reales anuales asociados a los recursos del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo destinados a ahorro de largo plazo serán transferidos a la Tesorería de la Federación. Los recursos transferidos a estos destinos serán adicionales a las transferencias que se realicen de acuerdo al numeral 4 del presente transitorio.

En caso de una reducción significativa en los ingresos públicos, asociada a una caída en el Producto Interno Bruto, a una disminución pronunciada en el precio del petróleo o a una caída en la plataforma de producción de petróleo, y una vez que se hayan agotado los recursos en el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros o su equivalente, la Cámara de Diputados podrá aprobar, mediante votación de las dos terceras partes de sus miembros presentes, la integración de recursos de ahorro público de largo plazo al Presupuesto de Egresos de la Federación, aún cuando el saldo de ahorro de largo plazo se redujera por debajo de tres por ciento del Producto Interno Bruto del año anterior. La integración de estos recursos al Presupuesto de Egresos de la Federación se considerarán incluidos en la transferencia acorde con el numeral 4 del presente transitorio.

El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo estará sujeto a las obligaciones en materia de transparencia de conformidad con la ley. Asimismo, deberá publicar por medios electrónicos y por lo menos de manera trimestral, la información que permita dar seguimiento a los resultados financieros de las asignaciones y los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, así como el destino de los ingresos del Estado Mexicano conforme a los párrafos anteriores.

El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo se constituirá durante 2014 y comenzará sus operaciones en el 2015.

Se establece la creación de un Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo cuyo fin “es administrar y transparentar el origen y destino de los ingresos petroleros, administrar los aspectos financieros de los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos, así como constituir y administrar una reserva de ahorro de largo plazo” (FMP, 2018).

Anteriormente explicamos el significado de los fideicomisos y se expusieron los casos más representativos en México. Con dicha información se pueden identificar cuatro dificultades en estos. En primer lugar, persiste la opacidad; en segundo lugar, carecen de transparencia; en tercer lugar, es difícil acceder a la información y lo peor de todo es que una vez obtenida la información, el verdadero problema viene cuando no sabemos cómo interpretarla debido a que las páginas electrónicas donde es subida la información es confusa; y, por lo tanto, el cuarto lugar revela que con todas las dificultades anteriores no puede haber una rendición de cuentas.

Con estas dificultades, Jaime Cárdenas (2014), pronostica nuevas formas de corrupción. Explica que dicho fondo estará controlado por

> "la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, porque el secretario del ramo será su presidente. Los cuatro miembros `independientes´ responderán al sistema de cuotas para repartir entre los partidos mayoritarios. No se establecen mecanismos de auditoría ciudadana para fiscalizar ese fideicomiso. No hay mecanismos de publicidad de las sesiones del órgano directivo del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo" (Cárdenas, 2014: 101-102).

Otro punto a tratar en este artículo transitorio es la transferencia a la Tesorería de la Federación para cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación, pues se dice que debe mantenerse en un 4.7% del Producto Interno Bruto (PIB) correspondiente a la razón equivalente a la observada para los ingresos petroleros del año 2013.

Autoras como Sarahí Salvatierra (2018), consideran que dichas afirmaciones son un tanto optimistas pues "resulta difícil que el fondo logre tener reservas después de aportar al presupuesto anual el equivalente al 4.7% del PIB, y una enorme cantidad en transferencias a otros fondos. Pero que, además, haya excedentes que impacten de manera directa algún ámbito de desarrollo social" (Salvatierra, 2018: 76).

Recordemos que el Gobierno requiere recursos para cumplir con sus funciones. A dichos recursos se les conoce como Gasto Público y es el Presupuesto de Egresos de la

Federación quien decide el monto y destino de los recursos económicos que el Gobierno requiere durante un ejercicio fiscal, es decir, un año, para obtener los resultados comprometidos y demandados por los diversos sectores de la sociedad (SHCP, 2018: 1).

El objetivo del Gasto Público es proporcionar servicios educativos y de salud; construir carreteras y vivienda; apoyar el desarrollo del campo; generar y distribuir electricidad; garantizar la soberanía y seguridad nacional; procurar e impartir justicia; desarrollar actividades legislativas; transferir recursos a los estados y municipios; sostener relaciones con otros países y para atender el costo financiero de la deuda, entre otros (SHCP, 2018: 1).

Las transferencias se han ido reduciendo anualmente mientras que en el año 2012 los ingresos se estimaron en $923 mil millones, es decir 6% del PIB, para la Ley de ingresos de 2014, el cobro de derechos se estimó en $785 mil millones. En este sentido, el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo reportó a través de su página de internet que, en el ejercicio fiscal de 2015, año en que entró en operación, los recursos recibidos por el fideicomiso fueron equivalentes al 2.1% del PIB, lo cual es insuficiente para aportar al presupuesto anual el equivalente a 4.7% del PIB y, aún más, para generar ahorro a largo plazo.

La siguiente tabla refleja el destino de recursos que transfirió el Fondo Mexicano del Petróleo de 2015 a 2018. Cabe mencionar que para el ejercicio del año 2018 en la página del Fondo Mexicano del Petróleo sólo se muestran los datos hasta el mes de agosto.

**TABLA 1**

***Distribución de las transferencias de 2015 a 2018***

**(Cifras obtenidas en millones de pesos)**

| **Transferencias** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** Enero - agosto |
|---|---|---|---|---|
| Fondo de Estabilización de Ingresos Presupuestarios | $16,634,184,600.00 | $10,693,027,400.00 | $8,511,839,600.00 | $10,049,457,000.00 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas | $4,839,035,520.00 | $3,110,698,880.00 | $2,476,171,520.00 | $2,923,478,400.00 |
| Fondo de Extracción de Hidrocarburos | $6,048,286,613.00 | $3,985,582,939.00 | $3,250,482,906.80 | $2,539,190,542.10 |
| Fondo Sectorial CONACYT - SENER - Hidrocarburos | $3,194,519,543.00 | $2,053,547,308.00 | $1,634,660,105.00 | $1,929,952,537.50 |
| Fondo de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico del Instituto Mexicano del Petróleo | $737,196,818.00 | $473,895,533.00 | $377,229,255.00 | $445,373,662.50 |
| Fondo sectorial CONACYT – SENER – Sustentabilidad Energética | $982,929,090.00 | $631,860,710.00 | $502,972,340.00 | $593,831,550.00 |
| Fiscalización en Materia Petrolera de la Auditoría Superior de la Federación | $30,622,023.00 | $29,892,231.00 | $22,231,153.00 | $17,556,599.00 |
| Tesorería de la Federación (TESOFE), Municipios Colindantes con Fronteras o Litorales | $385,578,271.00 | $247,883,816.00 | $197,352,290.00 | $152,351,431.90 |
| Tesorería de la Federación (TESOFE), Presupuesto de Egresos de la Federación | $365,952,615,201.30 | $286,694,050,910.60 | $425,901,589,397.80 | $341,121,278,594.40 |
| **TOTAL** | **$398,804,969,694.30** | **$307,920,441,743.60** | **$442,874,530,584.60** | **$359,772,470,317.40** |

Fuente: Elaboración propia a partir de los textos de: *Los datos financieros del **Fondo Mexicano del Petróleo.** Disponibles en http://www.fmped.org.mx/ http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarSeries *__SALVATIERRA__, Sarahí, (2018), Fideicomisos en México. El arte de desaparecer dinero público, México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

Al respecto, vale la pena considerar el planteamiento del economista Rogelio Ramírez (2014), él explica que la prioridad del Fondo Mexicano del Petróleo no es el ahorro a largo plazo como lo hacen otros fondos soberanos de países como el de Noruega, Chile o el de la Ciudad de Abu Dabi. Situándonos en el contexto de la Reforma Energética

> "casi totalidad de los recursos petroleros es absorbida por el gasto público federal. Parte importante de este gasto es canalizado a gasto corriente, así como a estados y municipios, sin que el mismo, en gran medida, haya sido efectivo para elevar la tasa de crecimiento y el empleo. Mantener este esquema de incorporación del ingreso petrolero al gasto, apenas con algunos ahorros en los diversos fondos de estabilización de ingresos, es una gran falla de la reforma energética, pues en poco cambia la estructura de asignación de recursos públicos que no es conducente a una mayor tasa de crecimiento" (Ramírez, 2014: 1).

Es evidente que la efectividad de la reforma aún no se hace presente pues no sólo el ejemplo del Presupuesto de Egresos de la Federación lo demuestra sino también los recursos que se destinan al apoyo de actividades para investigación en materia de hidrocarburos y sustentabilidad energética se han visto disminuidas del año 2015 a la actualidad.

- **Décimo Quinto.** El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo contará con un Comité Técnico integrado por tres miembros representantes del Estado y cuatro miembros independientes. Los miembros representantes del Estado serán los titulares de las Secretarías de los ramos en materia de Hacienda y de Energía, así como el Gobernador del Banco de México. Los miembros independientes serán nombrados por el titular del Ejecutivo Federal, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República. El titular de la Secretaría del ramo en materia de Hacienda fungirá como Presidente del Comité Técnico.

  El Comité Técnico del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:

  a) Determinar la política de inversiones para los recursos de ahorro de largo plazo de conformidad con lo establecido en el numeral 5 del transitorio anterior.
  b) Instruir a la institución fiduciaria para que realice las transferencias a la Tesorería de la Federación de conformidad con lo establecido en el transitorio anterior.
  c) Recomendar a la Cámara de Diputados, a más tardar el veintiocho de febrero de cada año, la asignación de los montos correspondientes a los rubros generales establecidos en los incisos a), b), c) y d) del transitorio anterior. La Cámara de Diputados aprobará, con las modificaciones que estime convenientes, la asignación antes mencionada. En este proceso, la Cámara de Diputados

no podrá asignar recursos a proyectos o programas específicos. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie acerca de la recomendación del Comité Técnico a más tardar el treinta de abril del mismo año, se considerará aprobada. Con base en la asignación aprobada por la Cámara de Diputados, el Ejecutivo Federal determinará los proyectos y programas específicos a los que se asignarán los recursos en cada rubro, para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación del año de que se trate. En el proceso de aprobación de dicho Proyecto, la Cámara de Diputados podrá reasignar los recursos destinados a los proyectos específicos dentro de cada rubro, respetando la distribución de recursos en rubros generales que ya se hayan aprobado.

Lo anterior sin perjuicio de otros recursos que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación para proyectos y programas de inversión.

Con dicho artículo se le otorgará al Comité Técnico la facultad para decidir la aprobación y la asignación del gasto público. Estas acciones constituyen una limitación al Poder Legislativo federal, pero, además contribuyen a desvanecer el frágil equilibrio de poderes en nuestro país, en donde un organismo sin legitimidad democrática directa aprobará y asignará una parte fundamental del gasto público (Cárdenas, 2014: 103).

- **Décimo Sexto.** Dentro de los plazos que se señalan a continuación, el Poder Ejecutivo Federal deberá proveer los siguientes decretos:
  a) A más tardar dentro de los doce meses siguientes a la entrada en vigor de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, emitirá el Decreto de creación del organismo público descentralizado denominado Centro Nacional de Control del Gas Natural, encargado de la operación del sistema nacional de ductos de transporte y almacenamiento. En dicho Decreto se establecerá la organización, funcionamiento y facultades del citado Centro.

     El Decreto proveerá lo necesario para que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios o divisiones transfieran los recursos necesarios para que el Centro Nacional de Control del Gas Natural adquiera y administre la infraestructura para el transporte por ducto y almacenamiento de gas natural que tengan en propiedad para dar el servicio a los usuarios correspondientes.

     El Decreto también preverá que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, transfieran de forma inmediata al Centro Nacional de Control del Gas Natural los contratos que tengan suscritos, a efecto de que el Centro sea quien los administre.

     El Centro Nacional de Control del Gas Natural dará a Petróleos Mexicanos el apoyo necesario, hasta por doce meses posteriores a su creación, para que continúe operando la infraestructura para el transporte por ducto y almacenamiento de gas natural que le brinde servicio en condiciones de continuidad, eficiencia y seguridad.
  b) A más tardar dentro de los doce meses siguientes a la entrada en vigor de la ley reglamentaria de la industria eléctrica, emitirá el Decreto por el que se crea el Centro Nacional de Control de Energía como organismo público descentralizado, encargado del control operativo del sistema eléctrico nacional; de operar el mercado eléctrico mayorista; del acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución, y las demás facultades que se determinen en la ley y en su Decreto de creación. En dicho Decreto se establecerá la organización, funcionamiento y facultades del citado Centro.

     El Decreto proveerá lo conducente para que la Comisión Federal de Electricidad transfiera los recursos que el Centro Nacional de Control de Energía requiera para el cumplimiento de sus facultades.

     El Centro Nacional de Control de Energía dará a la Comisión Federal de Electricidad el apoyo necesario, hasta por doce meses posteriores a su creación, para que continúe operando

> sus redes del servicio público de transmisión y distribución en condiciones de continuidad, eficiencia y seguridad.

Se ordena crear los decretos necesarios para la creación del Centro Nacional de Control del Gas Natural y el Centro Nacional de Control de Energía tienen la finalidad de operar al mercado eléctrico mayorista, y el acceso abierto a la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución (Montoya, 2013: 140).

Pero al crearse mediante las competencias del Poder Ejecutivo estas aumentan desmesuradamente y van contra la Constitución específicamente con el artículo 73, fracción X, de la Constitución, que expresamente dice así

> Artículo 73. El Congreso tiene facultad.
>
> **Fracción X.** Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

De acuerdo con Jaime Cárdenas (2014), este artículo transitorio constituye un precedente muy grave, porque por la vía de normas adjetivas de reformas constitucionales se limitan las competencias de los poderes públicos a favor del Ejecutivo, trastocando con ello el marco de competencias establecido en las normas sustantivas de la Constitución (Cárdenas, 2014: 105).

- **Décimo Séptimo.** Dentro de los trescientos sesenta y cinco días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico, para establecer las bases en las que el Estado procurará la protección y cuidado del medio ambiente, en todos los procesos relacionados con la materia del presente Decreto en los que intervengan empresas productivas del Estado, los particulares o ambos, mediante la incorporación de criterios y mejores prácticas en los temas de eficiencia en el uso de energía, disminución en la generación de gases y compuestos de efecto invernadero, eficiencia en el uso de recursos naturales, baja generación de residuos y emisiones, así como la menor huella de carbono en todos sus procesos.

  En materia de electricidad, la ley establecerá a los participantes de la industria eléctrica obligaciones de energías limpias y reducción de emisiones contaminantes.

Pero… ¿Qué pasará con las repercusiones ambientales? Por ejemplo, la explotación del *shale gas* y *shale oil* en Estados Unidos han provocado consecuencias irreparables

> "los altos volúmenes de agua que se requieren para los fracturamientos de la lutita, la inyección de un gran número de químicos para facilitar la fracturación y la migración del gas hacia el pozo, las arenas alquitranadas y químicos que se agregan para mantener abiertas las fracturas, el riesgo de contaminación de los mantos freáticos, el riesgo de migración de gas hacia la superficie, las fugas y emisiones de metano a la atmósfera, algunos microsismos adjudicados a la explotación de la lutita, y el daño a la superficie causado por los movimientos de máquinas, equipos e insumos, solo por nombrar algunos" (Zuckerman, citado por Cárdenas, 2014: 106).

Con respecto a la fracturación hidráulica, Ana Lilia Pérez (2017), explica el paso a paso sobre cómo se elabora dicha técnica

> "El fracking consiste en tronar las rocas con agua a presión y es uno de los procedimientos que más daña el entorno. Y lo hace de manera permanente e irreversible: sobre el yacimiento se realiza una perforación vertical hasta la capa de roca, a unos 2 000 metros de profundidad; luego, las paredes del hueco perforado se recubren con cemento y una excavadora realiza perforaciones horizontales más largas incluso que el tiro vertical. Cada ramificación puede llegar a los 3 000 metros. En esa red de tubos se inyecta una mezcla de múltiples productos químicos (al menos 260 sustancias, muchas de éstas, según Greenpeace, tóxicas, cancerígenas y mutagénicas), arena y litros y litros de agua: hasta 29 000 metros cúbicos para un solo pozo. Luego se provocan explosiones en los túneles horizontales para que la roca se rompa y libere el gas. El cóctel inyectado es altamente dañino para el ambiente y a veces letal para el ser humano, pero allí no acaba todo. Cuando el gas sale y se va recolectando para su posterior comercialización, también se liberan sustancias altamente cancerígenas. El gas que no se recupera contamina los mantos acuíferos en cuanto va saliendo a la superficie por cualquier reducto. Esto ocurre rápidamente y en grandes zonas, puesto que con la ruptura de piedras se abren inmensos entramados de pasajes subterráneos que alcanzan drenajes cercanos. Además, buena parte del agua contaminada se impregna

> de nuevo en el subsuelo y regresa a la superficie mezclándose con el agua limpia de las zonas aledañas" (Pérez, 2017: 396-397).

Investigadoras como Marisol Anglés (2015), refuerzan la idea de Ana Lilia Pérez, su análisis a profundidad sobre temas ambientales, determinó que la fracturación hidráulica ocasiona

> "contaminación atmosférica, hidráulica, acústica, del suelo y el subsuelo, misma que involucra diferentes fuentes, que en mucho son resultado de la operación maquinaria utilizada en los diferentes procesos implicados; las sustancias peligrosas y radiactivas empleadas en el proceso de fracturación hidráulica y las emisiones resultado de la exportación" (Anglés, 2015: 131).

Además de estos efectos hay que contemplar todavía más riesgos ambientales, cuando se da la explosión del gas esta puede llegar a la superficie, a esto se le conoce como fugas o emisiones de metano hacia la atmósfera, así como micro-sismos adjudicados a la explotación de la lutita y del daño a la superficie causado por los movimientos de máquinas, equipos e insumos. (Estrada, citada por Sheinbaum, 2015: 117).

El daño que causa la fracturación hidráulica es incalculable, por ello considero importante e inteligente que en países como Francia hayan impuesto una moratoria al realizar dicha técnica, hasta no conocer los impactos ambientales que de esta emanen (Sheinbaum, 2015: 117). Otro ejemplo son algunos estados de la Unión Americana quienes también han rechazado este método no convencional de extracción de gas, pues han señalado el grave daño y las enfermedades que causa a los habitantes de las zonas en donde se utiliza (Carrillo, 2016: 297).

Los daños ambientales son un argumento fundamental para concluir que la apuesta del Estado mexicano por enfrentar la crisis energética mediante un modelo centrado en la exploración y explotación de gas en yacimientos no convencionales contradice los compromisos asumidos en materia de reducción de los gases de efecto invernadero (GEI), a través de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio

Climático y reafirmados mediante la Ley General de Cambio Climático (publicada el 6 de junio de 2012); pero no solo eso puede detonar en riesgos económicos, sociales y ambientales asociados al calentamiento global, cuyas consecuencias pueden ser catastróficas (Anglés, 2015: 136).

- **Décimo Octavo.** El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría del ramo en materia de Energía y en un plazo no mayor a trescientos sesenta y cinco días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá incluir en el Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, una estrategia de transición para promover el uso de tecnologías y combustibles más limpios.

  Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente Decreto, el Congreso de la Unión emitirá una ley que tenga por objeto regular el reconocimiento, la exploración y la explotación de recursos geotérmicos para el aprovechamiento de la energía del subsuelo dentro de los límites del territorio nacional, con el fin de generar energía eléctrica o destinarla a usos diversos.

Al igual que el artículo anterior este tampoco puedo dejar de ser pretencioso y hace creer en la preocupación por conservar el medio ambiente, siendo la Reforma Energética, la plataforma para emplear tecnologías y combustibles más limpios.

Pero hay algo que debe dejarse en claro, independientemente de lo que trate cada uno de los artículos transitorios, la Reforma Energética tiene como único objetivo promover los negocios de los inversionistas extranjeros a costa de los derechos de los mexicanos y de la soberanía de la nación (Cárdenas, 2014: 107).

Inclusive el derecho a la salud y a la vida garantizándolos mediante la protección al medio ambiente (Anglés, 2015: 129).

- **Décimo Noveno.** Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para crear la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría del ramo en materia de Medio Ambiente, con autonomía técnica y de gestión, que disponga de los ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos que la ley establezca por sus servicios para financiar un presupuesto total que le permita cumplir con sus atribuciones.

  La Agencia tendrá dentro de sus atribuciones regular y supervisar, en materia de seguridad industrial, operativa y protección al medio ambiente, las instalaciones y actividades del sector hidrocarburos, incluyendo las actividades de desmantelamiento y abandono de instalaciones, así como el control integral de residuos. En la organización, funcionamiento y facultades de la Agencia, se deberá prever al menos:

  a) Que si al finalizar el ejercicio presupuestario, existiera saldo remanente de ingresos propios excedentes, la Agencia instruirá su transferencia a un fideicomiso constituido por la Secretaría del ramo en materia de Medio Ambiente, donde una institución de la banca de desarrollo operará como fiduciario.

b) Que la Agencia instruirá al fiduciario la aplicación de los recursos de este fideicomiso a la cobertura de gastos necesarios para cumplir con sus funciones en posteriores ejercicios respetando los principios a los que hace referencia el artículo 134 de esta Constitución y estando sujeta a la evaluación y el control de los entes fiscalizadores del Estado.

El fideicomiso no podrá acumular recursos superiores al equivalente de tres veces el presupuesto anual de la Agencia, tomando como referencia el presupuesto aprobado para el último ejercicio fiscal. En caso de que existan recursos adicionales, éstos serán transferidos a la Tesorería de la Federación.

El fideicomiso a que hace referencia este transitorio estará sujeto a las obligaciones en materia de transparencia derivadas de la ley. Asimismo, la Agencia deberá publicar en su sitio electrónico, por lo menos de manera trimestral, los recursos depositados en el fideicomiso, así como el uso y destino de dichos recursos.

La Cámara de Diputados realizará las acciones necesarias para proveer de recursos presupuestales a la Agencia, con el fin de que ésta pueda llevar a cabo su cometido. El presupuesto aprobado deberá cubrir los capítulos de servicios personales, materiales y suministros, así como de servicios generales, necesarios para cumplir con sus funciones.

La creación de organismos administrativos que nacen con la Reforma Energética entrañan un mayor número de burocracia de la que de por sí ya existe (Cárdenas, 2014: 108).

Para justificar la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos se explica que entre las acciones que le competen serán la “regulación y supervisión” de las instalaciones y actividades del sector de hidrocarburos dentro del ámbito industrial y operativo la protección al medio ambiente. Además de enviar el saldo remanente (si es que hubiera al terminar un ejercicio presupuestario) a un fideicomiso creado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Pero habría que cuestionarse si dicha Agencia no será un organismo para ocultar y disimular las externalidades que las empresas trasnacionales no cubrirán. Es decir, el objetivo de la Reforma Energética es atraer más inversión (cueste lo que cueste), si estas empresas transnacionales hayan generado algún daño en contra del medio ambiente el Estado mexicano pagará las afectaciones al medio ambiente que realicen las compañías (Cárdenas, 2014: 108).

Y sobre el tema de los fideicomisos, hay que volver a reiterar los efectos negativos que han dejado en nuestro país la creación de los mismos.

- **Vigésimo**. Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto de este Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para regular a las empresas productivas del Estado, y establecerá al menos que:

I. Su objeto sea la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la Nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental.

II. Cuenten con autonomía presupuestal y estén sujetas sólo al balance financiero y al techo de servicios personales que, a propuesta de la Secretaría del ramo en materia de Hacienda, apruebe el Congreso de la Unión. Su régimen de remuneraciones será distinto del previsto en el artículo 127 de esta Constitución.

III. Su organización, administración y estructura corporativa sean acordes con las mejores prácticas a nivel internacional, asegurando su autonomía técnica y de gestión, así como un régimen especial de contratación para la obtención de los mejores resultados de sus actividades, de forma que sus órganos de gobierno cuenten con las facultades necesarias para determinar su arreglo institucional.

IV. Sus órganos de gobierno se ajusten a lo que disponga la ley y sus directores sean nombrados y removidos libremente por el Titular del Ejecutivo Federal o, en su caso, removidos por el Consejo de Administración. Para el caso de empresas productivas del Estado que realicen las actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos en términos de lo previsto por el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, la ley deberá establecer, entre otras disposiciones, que su Consejo de Administración se conforme de la siguiente manera: cinco consejeros del Gobierno Federal, incluyendo el Secretario del Ramo en materia de Energía quien lo presidirá y tendrá voto de calidad, y cinco consejeros independientes.

V. Se coordinen con el Ejecutivo Federal, a través de la dependencia competente, con objeto de que sus operaciones de financiamiento no conduzcan a un incremento en el costo de financiamiento del resto del sector público o bien, contribuyan a reducir las fuentes de financiamiento del mismo.

VI. Cuenten, en términos de lo establecido en las leyes correspondientes, con un régimen especial en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, presupuestaria, deuda pública, responsabilidades administrativas y demás que se requieran para la eficaz realización de su objeto, de forma que les permita competir con eficacia en la industria o actividad de que se trate.

Una vez que los organismos descentralizados denominados Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, y Comisión Federal de Electricidad, se conviertan en empresas productivas del Estado de conformidad con las leyes que se expidan para tal efecto en términos del transitorio tercero de este Decreto, no les serán aplicables las disposiciones relativas a la autonomía contenidas en las fracciones anteriores, sino hasta que conforme a las nuevas disposiciones legales se encuentren en funciones sus consejos de administración y estén en operación los mecanismos de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas.

Los consejeros profesionales de Petróleos Mexicanos en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto permanecerán en sus cargos hasta la conclusión de los periodos por los cuales fueron nombrados, o bien hasta que dicho organismo se convierta en empresa productiva del Estado y sea nombrado el nuevo Consejo de Administración. Los citados consejeros podrán ser considerados para formar parte del nuevo Consejo de Administración de la empresa productiva del Estado, conforme al procedimiento que establezca la ley.

Este artículo describe la forma en que se administran y organizan las empresas productivas del Estado. Anteriormente se explicó que son una categoría nueva en el derecho positivo mexicano. Indiscutiblemente hay una modificación de la administración pública pues

> "según nuestro derecho administrativo mexicano y con base en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos CPEUM, nuestra administración pública se divide en lo que se conoce como Administración Centralizada (secretarías y órganos desconcentrados) y Paraestatal (organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos públicos, sociedades nacionales de crédito). Es de llamar la atención que, con las reformas constitucionales del 20 de diciembre de 2013, organismos descentralizados que forman parte de la Administración Paraestatal como Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), cambian su naturaleza jurídica a la de Empresas Productivas del Estado" (Romero, 2015: 36).

Definitivamente Pemex y CFE no solo perdieron la exclusividad de ser instrumentos de intervención directa del Estado, ahora forman parte de un conglomerado más amplio, constituido por las empresas productivas del Estado que competirán entre ellas y contra empresas privadas por obtener partes de mercado (Rodríguez, 2015: 166).

La importancia de esta categoría y este nuevo tipo de empresas va más allá. La razón es que en la redacción del artículo se deduce que se trata de empresas sin la debida supervisión del Congreso y de los órganos del Estado. De modo que les corresponde conducirse según las mejores prácticas a nivel internacional y deben explotar recursos de la nación con criterios empresariales, esto será una total impertinencia, pues el propósito de los organismos públicos son la salvaguarda y consecución del interés general y no la maximización del beneficio individual. A fin de cuentas, estas empresas auxiliarán a las trasnacionales en su beneficio en la patrimonialización los recursos de la nación (Cárdenas, 2014: 111).

Respecto a lo explicado por Cárdenas, Bolivar (2015) agrega que indudablemente estas empresas están sujetas a un régimen extraordinario pues dentro del derecho administrativo mexicano no tienen justificación ni fundamento, ya que este nuevo concepto elimina a la CFE y a PEMEX del tratamiento correspondiente a las entidades

paraestatales, establecido en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que antes les regía por el hecho de ser organismos descentralizados (Bolívar, 2015: 61).

- **Vigésimo primero.** Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico, a fin de establecer los mecanismos legales suficientes para prevenir, investigar, identificar y sancionar severamente a los asignatarios, contratistas, permisionarios, servidores públicos, así como a toda persona física o moral, pública o privada, nacional o extranjera, que participen en el sector energético, cuando realicen actos u omisiones contrarios a la ley, entre otros, los que tengan como objeto o consecuencia directa o indirecta influir en la toma de decisión de un servidor público, del personal o de los consejeros de las empresas productivas del Estado para obtener un beneficio económico personal directo o indirecto.

Hasta el día de hoy no existe una ley o reglamento que explique jurídicamente qué acciones deberán tomarse cuando se obtenga un beneficio económico personal directo o indirecto, en otras palabras, qué sucederá cuando existan casos de corrupción relacionados al sector energético (aunque tampoco lo hay para otros sectores).

Por eso Jaime Cárdenas (2014), explica que este artículo es retórico y más bien es una norma sin consecuencia jurídica. No propone nada importante como mecanismos o instituciones para enfrentar la corrupción en esas instituciones. Y aunque ha habido alternancia gubernamental los escándalos de corrupción no cesan. Para muestra los ejemplos de *Pemexgate* y el de *Oceanografía* (Cárdenas, 2014: 111).

Los dos casos nombrados por Jaime Cárdenas son sólo una muestra de corrupción. Al profundizar en cada uno encontramos un financiamiento político ilegal y la prescripción de delitos para el caso de *Pemexgate* (Méndez, 2012). Mientras que, para el caso de *Oceanografía*, descubrimos fraudes bancarios ejecutado con ayuda de las cúpulas partidarias del PAN y el PRI y contratos ilícitos entre PEMEX y la naviera mexicana (Arzate, 2014).

No es sorprendente que al listado de corrupción se le suman dos casos estruendosos, por un lado, el escándalo político internacional entre el grupo Odebrecht, el gigante de la construcción brasileña, inmerso en una maquinaria de corrupción que ha sacudido a América Latina (Olmos, 2017). Para el caso que estamos estudiando (México), la corrupción de Odebrecht se puede distinguir cuando ejecutivos de la empresa brasileña aceptaron haber recurrido a la práctica de pagar sobornos a

funcionarios del gobierno mexicano, específicamente de los dos sexenios panistas, a cambio de cuantiosos contratos adjudicados por Pemex (Pérez, 2017: 311).

La historia no puede terminar aquí, puesto que en el año 2014 cuando se destapa una investigación, denominada *Lava Jato,* por lavado de dinero realizada a través de cambistas compradores y vendedores de dólares en el mercado negro; éstos utilizaban una red de gasolineras y de lavados de autos para mover sus dineros ilegales; es a partir de aquí cuando se identifica a directivos de Petrobras (empresa petrolera brasileña) recibiendo sobornos de contratistas, y lavando ese dinero a través de estas redes de cambistas. Esto llevó al consorcio a una investigación judicial internacional y pese a ello, los funcionarios de Pemex le siguieron otorgando contratos a Odebrecht por miles de millones de pesos de dinero público. Aunado a ello debemos destacar que para estas fechas altos ejecutivos de Odebrecht habían señalado que México también fue receptáculo de estos sobornos que repartieron a diestra y siniestra (Pérez, 2017: 306-311).

Y en efecto, para el año 2017 se hizo aún más evidente que México era partícipe en este caso pues la prensa internacional publicó las declaraciones juradas de ex directivos de la empresa brasileña acusando a Emilio Lozoya, ex Director General de Petróleos Mexicanos, de haber recibido 10 millones de dólares en sobornos durante el año 2012 justo cuando formaba parte del equipo de campaña y de transición del gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto (Pérez, 2017: 312).

Y si seguimos explorando escándalos de corrupción, nos encontramos con más financiamientos a campañas políticas entre la empresa española de construcción OHL y los titulares de la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos (Cruz, 2015).

En efecto, OHL es acusada de ser parte del engranaje de la corrupción política tanto en España como en México. Es un entramado de corrupción política puesto en marcha por el PRI mexiquense desde hace quince años que operó en las campañas de Enrique Peña Nieto y Eruviel Ávila en esa entidad y en la campaña federal de 2012. Los métodos en ambas orillas del atlántico son los mismos sobornos para asegurar contratos

públicos, millonarios dividendos y el envilecimiento de los procesos electorales (Gutiérrez, 2017).

Considerando lo anterior, hay muchas más historias de corrupción por narrar, los casos antes mencionados no son las únicas empresas que han cometido cohecho o que hicieron negocios con Pemex, tampoco serían los últimos en buscar el apoyo de funcionarios que se promovían como de "manos limpias", y a su manera de hacer negocios en realidad es una práctica común en las contrataciones de Pemex con privados. Como ejemplo la compañía de ingeniería y construcción Techin; la corporación multinacional ABB, encargada de tecnologías en generación de energía eléctrica y en automatización industrial; la multinacional alemana Siemens, operadora de los sectores industrial, energético, salud e infraestructuras y ciudades; el consorcio texano Pride dedicado a la operación, renta y venta de plataformas; y el último ejemplo para ilustrar esta cadena de corrupción en el sector energético se encuentra la corporación conglomerada multinacional General Electric Company (Pérez, 2017: 312-341).

Recogiendo lo más importante y, al encontrar tantos casos citados por la autora anterior, Saxe – Fernández (2015), nos responde la pregunta ¿De qué está plagado el negocio del petróleo?

> "En el proceso de concentración y centralización del negocio petrolero, el registro histórico está plagado de ejemplos mostrando altos grados de opacidad, colusión y complicidad del sector público con las grandes petroleras, sea estrangulado a operadores independientes, manipulando los suministros del vital recurso, utilizando fuerzas militares y paramilitares contra la población, como ExxonMobil en Indonesia, dañando el medio ambiente como Chevron en Ecuador o BP en el Golfo de México, ofreciendo sobornos en casa y en ultramar, saboteando fuentes alternas como la energía solar, cuestionando sin fundamento a la ciencia climática o alentando el dispendio de un recurso finito" (Saxe – Fernández, 2015: 193).

Con ello se demuestra que el análisis realizado por Jaime Cárdenas siendo este artículo una mera simulación para el combate a la corrupción. Pues México ha sido el

sitio perfecto para realizar prácticas de soborno entre las corporaciones privadas y los servidores públicos.

Al finalizar el análisis de los artículos transitorios encontramos que sólo

> "fungieron como instructivo, como guion de lo que deberían contener las leyes secundarias respectivas; su nivel de detalle tuvo un doble propósito: evitar los litigios que vendrían con seguridad si algunas de las figuras contenidas en la Constitución hubiesen sido establecidas en las leyes secundarias, y amarrar los compromisos políticos que se habían logrado desde el Pacto por México y que, de no incluirse en ese momento, se corría el riesgo de diluir durante su progresiva agonía" (Levy, citada por Hernández Ochoa, 2017: 235).

De ahí su importancia y la critica que se hizo al momento de aprobar la Reforma Energética. Sin los artículos transitorios en reformas como la que estudiamos nosotros o como la de telecomunicaciones e incluso las que tienen que ver con la competencia económica estas mismas no hubiera podido lograr sus cometidos. Sin duda, hubo un uso jurídicamente impropio en que fueron usados dichos artículos, pero para el caso del sector energético esta técnica jurídica heterodoxa parece haber sido un factor que contribuyó de manera importante a su rápida implementación (Hernández Ochoa, 2017: 236).

### 3. 4.1.2. Las leyes reglamentarias de la Reforma Energética

La Reforma Energética aprobada a finales de 2013 y sus leyes secundarias aprobadas a mediados de 2014 se conforman de la siguiente manera.

**CUADRO 7**
***LEYES REGLAMENTARIAS***

| | |
|---|---|
| **BLOQUE 1 HIDROCARBUROS** | ➢ **Ley de Hidrocarburos*** <br> ➢ Ley de Inversión Extranjera <br> ➢ Ley Minera <br> ➢ Ley de Asociaciones Público-Privadas |
| **BLOQUE 2 ELÉCTRICA** | ➢ **Ley de Industria Eléctrica*** |

| | |
|---|---|
| **BLOQUE 3 GEOTERMIA** | ➢ **Ley de Energía Geotérmica*** <br> ➢ Ley de Aguas Nacionales |
| **BLOQUE 4 AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD INDUSTRIAL** | ➢ **Ley de Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente Sector Hidrocarburos*** |
| **BLOQUE 5 EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO** | ➢ **Ley de Pemex*** <br> ➢ **Ley de CFE*** <br> ➢ Ley Federal de Entidades Paraestatales <br> ➢ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. <br> ➢ Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados |
| **BLOQUE 6 REGULADORES Y LOAPF** | ➢ **Ley de órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética*** <br> ➢ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal |
| **BLOQUE 7 FISCAL** | ➢ **Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos*** <br> ➢ Ley Federal de Derechos <br> ➢ Ley de Coordinación Fiscal |
| **BLOQUE 8 FONDO MEXICANO DEL PETRÓLEO** | ➢ **Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo*** |
| **BLOQUE 9 PRESUPUESTO** | ➢ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria <br> ➢ Ley General de Deuda Pública |
| **ÓRGANOS DE NUEVA CREACIÓN** | |
| ➢ Agencia Nacional de Seguridad Industrial <br> ➢ Centro Nacional de Control de Energía <br> ➢ Centro Nacional de Control de Gas Natural <br> ➢ Fondo Mexicano del Petróleo | |
| **ÓRGANOS REFORMADOS** | |
| ➢ Comisión Nacional de Hidrocarburos <br> ➢ Comisión Reguladora de Energía | |
| **SECRETARÍAS INVOLUCRADAS** | |
| ➢ Secretaría de Hacienda y Crédito Público <br> ➢ Secretaría de Energía | |
| • Pemex fusionó sus cinco subsidiarias en sólo dos Exploración y Producción y, Transformación Industrial. | |
| • El Instituto Mexicano del Petróleo se desvinculo de Pemex al pasar a ser un competidor más y la información e investigación pasaron a ser propiedad del Estado. | |

Fuente: Elaboración propia a partir del texto de **RANGEL**, César, *et. al.* (2016), "Descripción del cumplimiento de los 95 compromisos del Pacto por México: reformas constitucionales y leyes reglamentarias" en Héctor Zamitiz (coord..), *Pacto por México. agenda legislativa y Reformas 2013 – 2014*, México: UNAM / LA BIBLIOTECA, pp. 341-389. * *Leyes nuevas.*

Con la Reforma Energética, el marco jurídico mexicano se transformó radicalmente, además de las modificaciones realizadas a la Constitución, los artículos

transitorios expresados en la reforma obligaron a la creación de nueve leyes nuevas y doce tuvieron que ser transformadas. Como se explicó en cada uno de los artículos transitorios cada una de ellas modificó la situación económica, política, social y jurídica de nuestro país.

La promulgación de las leyes secundarias en materia de energética el pasado 11 de agosto de 2014 implican una nueva etapa en la historia de Pemex y de la CFE (De la Peña y Tiburcio, 2015: 13). Inicia un nuevo ciclo de apertura a la privatización de la industria más importante de México, la industria energética.

Después del análisis elaborado en este capítulo habría que cuestionarse si la Reforma Energética implementada por Peña Nieto logró resolver las necesidades que México tenía en todos los rubros que se señalaron al ponerla en marcha.

El siguiente capítulo explica las transformaciones en México a partir de la Reforma Energética. Pero no sólo eso explica que hasta el momento ha sido muy difícil encontrar efectos positivos en ella. Por ello, resulta muy importante observar el papel que el nuevo gobierno entrante, del presidente Andrés Manuel López Obrador, le otorgue al Estado en materia energética. Las dimensiones que sufrió el sector energético con la Reforma Energética hasta ahora son incalculables, muchos académicos y analistas expertos en el tema consideran que podría haber un giro hacia el nacionalismo de dicho sector.

# CAPÍTULO IV

# LA REFORMA ENERGÉTICA, ACCIÓN VISIBLE DE LA GLOBALIZACIÓN EN MÉXICO

***"Los recursos naturales del país deben servir para su propia prosperidad. Entregarlos a intereses extranjeros es traición a la patria".***

*Lázaro Cárdenas, 1945*

El presente capítulo es la última parte de este proyecto de investigación. En los capítulos anteriores se ha explicado como la globalización neoliberal ha impactado de forma negativa sectores fundamentales para el desarrollo nacional, también se realizó un análisis sobre la ley que reformó y adicionó diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía.

En este sentido, el capítulo anterior dio pauta para comprender el sentido de la Reforma Energética, nos dimos cuenta que ésta obedece a intereses privados y supranacionales. Por ello, la finalidad de este capítulo es exponer un breve balance de la Reforma Energética implementada por el expresidente Enrique Peña Nieto, para ello se abordan las transformaciones que se realizaron a partir de ella, es importante señalar que hoy por hoy los objetivos y metas propuestas por el concluido sexenio Peñista se han diluido.

La parte final de este capítulo está dedicada a la reflexión sobre el futuro de la energía en México. Esto como resultado de la llegada de un nuevo gobierno al poder, un gobierno que se ha pronunciado en contra del neoliberalismo. En otras palabras, el Presidente Andrés Manuel López Obrador considera que dicho modelo es responsable de la desigualdad económica y social que padecemos, pero también de la violencia.

En lo correspondiente a la industria energética, el Presidente se ha pronunciado por recuperarla y rescatarla, no sólo eso ha evidenciado los errores que tuvieron las políticas llevadas a cabo por sexenios pasados. Pero también, como lo explique anteriormente, la importancia que el gobierno actual le otorgue al Estado con respecto al sector energético será crucial para el desarrollo nacional.

## 4. 1 Transformaciones en México a partir de la Reforma Energética.

Los argumentos trazados a lo largo de este trabajo de investigación, indican que la Reforma Energética logró reforzar la ideología de la globalización neoliberal. Además, fortaleció y representó la idea de los teóricos neoliberales que sostenían que el Estado no debía intervenir directamente en la economía sino más bien debía ser una herramienta de los actores privados.

Se ha detallado que, con el cambio de modelo, el Estado sufre una gran transformación y, como se analizó a lo largo de toda la investigación, la privatización es uno de los rasgos más sobresalientes. Es a partir de aquí, que se podrá percibir de forma clara lo que el gobierno hizo realmente en el sector energético, sobre todo, después de cinco años, se hace evidente quienes han sido beneficiados o perjudicados con dicha reforma.

Ahora revisemos la postura de algunos analistas, académicos y expertos en el tema que refutan los argumentos gubernamentales. Pero no sólo eso, hagamos un breve balance sobre los "beneficios" (no para todos) de la Reforma Energética.

Después de haber examinado detalladamente punto por punto la Reforma Energética, desde la puesta en marcha hasta los últimos días del gobierno peñista, comprobamos que las modificaciones de los tres artículos constitucionales más los artículos transitorios, representaron cambios profundos en el funcionamiento del sector energético.

Transcurría el año 2014, un año después de haberse aprobado la Reforma Energética y el entonces Secretario de Energía Pedro Joaquín Coldwell, predicaba las siguientes palabras:

> "La Reforma Energética le dará a México un marco jurídico apropiado en materia de exploración y extracción de hidrocarburos. Así, el país podrá incrementar su producción de petróleo y gas natural, para impulsar el desarrollo económico y mejorar la calidad de vida de los mexicanos. Se calcula que, con la Reforma Energética, México incrementará su producción de petróleo, de 2.5 millones de barriles diarios que se producen actualmente, a 3 millones en 2018 y a 3.5 millones en 2025. En el caso del gas natural, la producción aumentaría de los 5,700 millones de pies cúbicos diarios que se producen actualmente, a 8,000 millones en 2018 y a 10,400 millones en 2025. El nuevo modelo de exploración y extracción de petróleo y gas natural, le dará a México la oportunidad aprovechar al máximo sus recursos. Asimismo, Pemex se fortalecerá para consolidarse como una empresa de clase mundial. Por otra parte, los mexicanos se verán favorecidos con un esquema de transparencia y

> rendición de cuentas que abarca todas las etapas de este subsector energético. Con la Reforma Energética, el país contará con un marco jurídico apropiado para enfrentar los retos de exploración y extracción de hidrocarburos" (Coldwell, 2014: 83-84).

En la actualidad, nos damos cuenta que las predicaciones sólo formaban parte de la demagogia del gobierno y, contrario a lo esperado, no hay un incremento en la producción de petróleo y gas natural, el tan anhelado impulso al desarrollo económico no existió en el gobierno priísta y la calidad de vida de los mexicanos no mejoró. Es indudable que la Reforma Energética no le haya permitido a Pemex ser una empresa de clase mundial y como se demostró anteriormente México tiene un problema exorbitante con el tema de la corrupción y por ende no se puede tener transparencia y menos rendición de cuentas.

Lo cierto es que detrás de todo lo expresado por las diferentes cúpulas de poder, constantemente, detrás de cada privatización "se ha justificado la medida con los mismos argumentos: `Seremos más eficientes´, `Se generará más empleo´, `Tendremos mejores productos y más baratos´, `Es en beneficio de la mayoría de los mexicanos´. Todo acompañado de una vasta campaña mercadológica para convencernos de que por fin se están tomando las decisiones correctas" (Román, 2013: 75).

¿Realmente se logró la privatización o el exterminio de Pemex?

> "Como punto inicial, cabría preguntarse si la decisión que ha tomado el gobierno, a través de sus poderes Ejecutivo y Legislativo (federal y estatales), es o no una privatización. Varias definiciones parecerían coincidir con lo que México ha hecho: privatizar significa transferir actividad pública al sector privado, pasar a manos privadas un derecho estatal, transferencia de servicios al sector privado, contratación gubernamental a la provisión privada de las actividades, esto es, lo opuesto a una nacionalización. Ello implica un asunto delicado: la práctica de ocultamiento gubernamental sobre lo que en realidad está haciendo. Se privatiza el sector más importante de México al tiempo que se niega que lo estén haciendo" (Román, 2013: 77-78).

Tan sólo 80 años después de que el general Lázaro Cárdenas anunciara la expropiación petrolera Pemex paso de ser una de las principales del *ranking* mundial como productora de petróleo, hoy está en octavo lugar. De tener refinerías con 80 y hasta 90% de producción, hoy las tiene funcionando apenas a 40 o 60% de su capacidad. De exportar 50% del crudo, ahora lo hace en 80%, lo que ha obligado a la importación de gasolinas para el abasto local. La Reforma Energética hizo que Pemex sea una administradora de instalaciones y empleados. Se le quito a México la exclusividad para explorar, explotar y producir crudo, ahora empresas de 17 países tienen en sus manos contratos para dichas actividades ya sea en mar, tierra firme o aguas someras (Cervantes, 2018: 6).

Ahora nos damos cuenta que la Reforma Energética no logró la eficiencia del sector energético, no se generó más empleo y ni se diga del incremento a los combustibles, por tanto, no hay beneficio para todos los mexicanos.

Lo que se temía que sucediera, se hizo realidad, la apertura del sector energético se sumó a “los resultados poco satisfactorios que se han observado en sectores que anteriormente eran controlados por empresas estatales, que fueron abiertos a la participación del sector privado y que actualmente se han convertido en mercados con escasa competencia, tales como las telecomunicaciones, los ferrocarriles y la banca comercial” (Clavellina, 2014: 44).

La reforma no cumplió sus objetivos es más diversifico las acciones negativas que fueron criticadas durante el análisis de la ley, específicamente en los artículos transitorios, la reforma completo el proceso de privatización en México y fue realizada de forma sistemática. Pero ¿qué tipo de privatización es esta? ¿cómo se logró?

> “Las dimensiones de la privatización son distintas pueden ser económicas, jurídicas, políticas, sociales y culturales. Asimismo, se pueden considerar tres formas de clasificar las privatizaciones: pragmática, táctica y sistemática. La pragmática se dedica a ahorrar recursos y mejorar la administración empresarial. La táctica se encarga de conseguir objetivos

> políticos a corto plazo. Finalmente, la privatización sistemática modifica el balance del poder político y económico en un país mediante la reducción del papel del Estado en la vida pública; con frecuencia ayudan en la formación de nuevos actores político-económicos y poseen efectos redistributivos de gran impacto. Transforman significativamente los patrones de propiedad, crean nuevos grupos de interés o fortalecen a los existentes, delimitan los patrones de intervención gubernamental, cambian las reglas, la cultura y las expectativas de la sociedad, así como sus instituciones legales, económicas y políticas" (Gupta, citado por Ibarra, 2015: 24).

Efectivamente, tal como lo explica Asha Gupta, fue como se trazó en la industria del sector energético, en otras palabras, la privatización fue sistemática y cada una de las características establecidas por la autora se adaptan al proceso privatizador de dicha industria. Cabe añadir que ciertamente se modificaron las estructuras de poder económico y político pues como señala Grunstein (2015), "las aperturas bajo presión causan desequilibrios en el poder de negociación de las partes, que no conviene ni al Estado ni a las empresas; por ello, tomar decisiones fundadas en los volúmenes de reservas o la capacidad de una organización, parecen inexactas e ineficientes" (Grunstein, 2015: 223).

Y es que no es injustificable repetir que la Reforma Energética es un efecto directo de la globalización neoliberal, pues diversos autores coinciden en que

> "la privatización de empresas con capital estatal es una tendencia de alcance mundial que se inscribe en el movimiento por hacer retroceder al Estado de la economía. De acuerdo con los tecnócratas neoliberales, esto se debe a que su participación no sólo invade esferas que corresponden a la iniciativa privada, sino que la distraen de otras funciones que sí son de su competencia […] además, fueron aprovechadas para reestructuran a fondo las relaciones laborales, reducir el número de trabajadores y flexibilizar los contratos. Y al tiempo que se contrajeron los derechos adquiridos a lo largo de muchos años, se sanearon las finanzas de las empresas para atraer

> inversionistas privados. Así, de un lado, las privatizaciones afectaron a los trabajadores, y del otro, beneficiaron a los compradores" (Salas, 2017: 92-103).

Era evidente que con la privatización viniera también el desmantelamiento que, si bien inicio en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, en el sexenio de Enrique Peña Nieto se terminó de desmantelar lo que quedaba. Es decir,

> "en 1992 Pemex se fraccionó y se crearon sus subsidiarias. Ernesto Zedillo autorizó inyectar nitrógeno a Cantarell y aunque eso aceleró la extracción de crudo, al principio, ahora el yacimiento produce poco. Fox cedió gran parte de la flota recurriendo a la renta, con la empresa Oceanografía. También vendió los vehículos de Pemex. Calderón vendió buques-tanques y casas. Peña Nieto no tuvo límites: licitó tramos de construcción de ductos o vendió cientos de kilómetros de éstos; ofreció al mejor postor la planta petroquímica de Escolín; logró vender grandes secciones de la San Martín Texmelucan; se deshizo de terrenos, casas y hasta rieles; y vendió la plataforma Chemul a precio de ganga: de 22 millones de dólares (su valor real) la malbarato en 6 millones de pesos. Además, en 2016 se realizó un recorte de 100 mil millones de pesos (mmdp) en el presupuesto de Pemex para buscar el superávit en 2017. No lo logró. En su informe a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores reportó una pérdida de 352 mmdp. Su pasivo laboral sumó 184 mmdp. Y entregó a empresas de 17 países el derecho de explorar y exportar el petróleo, todo gracias a una Reforma Energética que no bajó el precio de las gasolinas ni el de la energía eléctrica. Al contrario" (Cervantes, 2018: 8).

Sin dudarlo todo como consecuencia directa de la Reforma Energética. Ahora bien, revisemos como el proceso de privatización reflejado en las acciones que hizo la Reforma Energética afectaron en ámbitos cruciales como la economía y la sociedad.

### 4.1.1 Estimaciones sobre la Reforma Energética

Cuando el gobierno presentó a la sociedad civil la Reforma Energética, se dijo que, con ella, iba a haber un abasto suficiente, a precios competitivos, de los combustibles que requieren los consumidores residenciales, comerciales e industriales en México. Lo

anterior permitirá generar un nuevo impulso industrializador, y con él, empleo, inversión y crecimiento, a partir de los recursos petroleros con que cuenta el país. El siguiente balance muestra si cada uno de estos objetivos lograron su cometido.

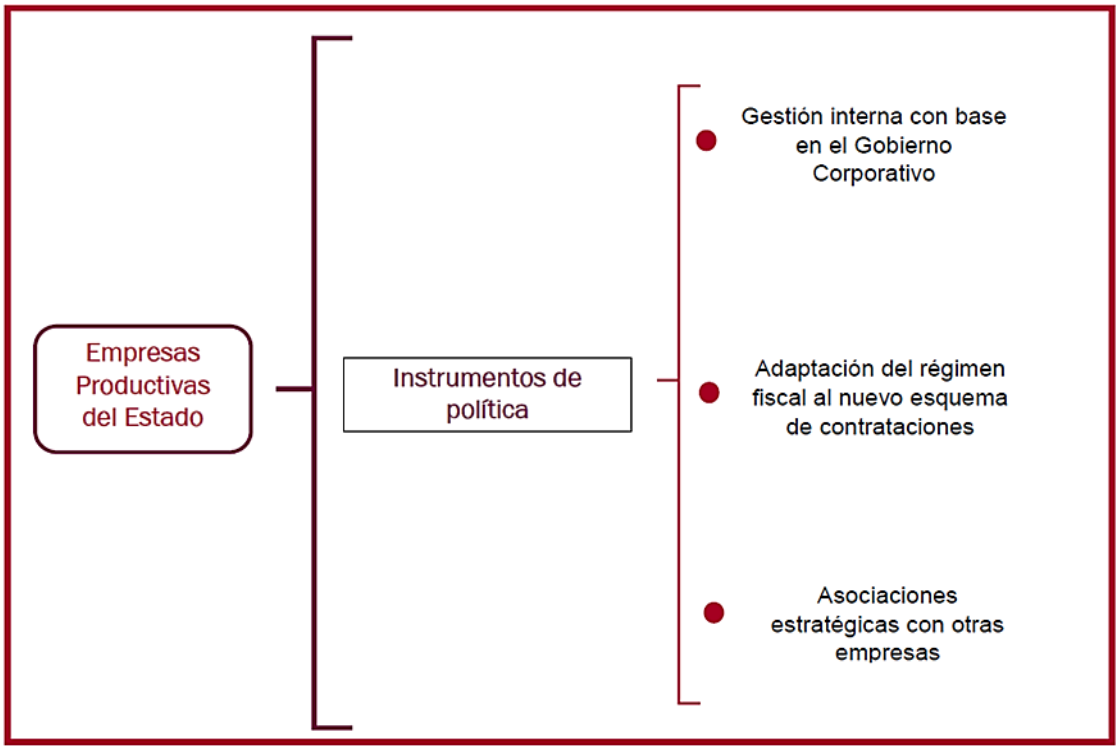
#### 4.1.1.1 Efectos adversos del nuevo paradigma "Empresas Productivas del Estado"

Precedentemente revisamos que "las llamadas Empresas Productivas del Estado representan el nuevo paradigma en materia energética y de hidrocarburos implementado por el Estado Mexicano, al transformar la naturaleza jurídica y régimen jurídico de Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad y pretenderles otorgar la naturaleza de empresas privadas, con actividad empresarial en el ámbito nacional e internacional, con capacidad suficiente para tomar sus propias decisiones y riesgos, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía técnica, operativa, presupuestal y de gestión" (Miranda, 2015: 71).

El objetivo mismo de esta transformación según la postura gubernamental fue estrictamente financiero, al instaurar que la máxima meta de las anteriores entidades paraestatales sería la maximización de utilidades. Pero los problemas como rezago tecnológico e ineficiencia financiera serían los grandes retos a superar. La "solución" a dichas acciones negativas sería la eliminación de la exclusividad de Pemex sobre toda la cadena de hidrocarburos. Para ello el gobierno de la mano con la Reforma Energética decidieron implementar instrumentos de política en tres áreas de generalidad operativa dentro de estas Empresas Productivas del Estado, los cuales se muestran a continuación (Tacuba y Augusto, 2018: 125).

**FIGURA 5**

***Instrumentos de política para las Empresas Productivas del Estado***




Fuente: Elaboración propia a partir del texto de: **TACUBA, Angélica, AUGUSTO, Luis**, (2018), "Gestión de Pemex como Empresa Productiva del Estado" en *Revista Latinoamericana de Economía*, núm. 49, abril-junio, México: Instituto de Investigaciones Económicas / UNAM, pp. 119-144.

La *figura 5,* nos permite apreciar que la importancia del Gobierno Corporativo volvía a tomar fuerza en México. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), dicho término alude al

> "sistema a través del cual los negocios son dirigidos y controlados, especificando la distribución de derechos y responsabilidades entre los diferentes participantes en la empresa o corporación; como el consejo, la dirección, los accionistas y otros grupos de poder, que definen las reglas y procedimientos para la toma de decisiones en los temas corporativos y proporcionan la estructura a través de la cual los objetivos de la empresa son fijados, al igual que los medios para lograr sus metas y controlar la rentabilidad de la empresa" (OCDE, citado por Delgado, 2010: 4).

Al término presentado por la OCDE se le debe agregar como elemento principal la separación del Estado. Es decir, “se delimitan las funciones del Estado para reducir su injerencia en actividades productivas y facilitar el acceso de empresas privadas” (Tacuba y Augusto, 2018: 125).

Para el caso mexicano, el tema de gobierno corporativo se entiende como “un código de mejores prácticas corporativas que cada empresa determina para su constitución; este código está vinculado de forma significativa con el interés de incrementar el nivel de desarrollo del mercado de valores y de fortalecer a las instituciones que conforman al sistema financiero” (Delgado, 2010: 6).

Una definición que apoya lo expresado por Delgado, señala que la gobernanza corporativa consiste en

> “decidir los valores, objetivos y futuros de la organización, pública o privada, el arreglo idóneo de la corporación, incluyendo la estructura de gobierno y de administración, los recursos indispensables y las acciones idóneas para realizar los objetivos y futuros de la organización (pública o privada), así como las actividades de seguimiento, control y evaluación del desempeño de la organización y la auditoría del uso correcto de los recursos financieros” (Aguilar, 2013: 76).

No obstante, Luis Aguilar (2013), también considera que hay que tomar en cuenta un factor fundamental y es que no todas las decisiones de los dirigentes del sector privado son apropiadas y muchas de ellas tienen efectos adversos para el posicionamiento actual y futuro de la organización en su sector específico de actividad y frente a los clientes de sus productos y servicios (Aguilar, 2013: 76-77).

Analistas se han preguntado si el modelo del gobierno corporativo se puede aplicar en casos como Pemex derivado de la siguiente propuesta, “la aplicación de este modelo proviene de una resolución contundente en cuanto a la aptitud empresarial del Estado, pues en su calidad de sujeto público con fines sociales, se da por sentada su ineficiencia

y corrupción; por el contrario, a la administración privada por el sólo hecho de serlo, se le atribuye eficiencia y productividad" (Tello, citado por Tacuba y Augusto, 2018: 126).

Cabe destacar que, en la etapa de paraestatal, Pemex, operó eficientemente en términos financieros (utilidades antes de impuestos) y logísticos (sin ningún caso documentado nacional o local de desabasto de petróleo y combustibles), por lo que esta premisa no explica satisfactoriamente el cambio de gestión (Tacuba y Augusto, 2018: 126).

Hemos visto que en la teoría y en la práctica, el gobierno corporativo en México, buscó que tanto la CFE como Pemex, dentro de la categoría de Empresas Productivas del Estado sean ágiles, eficientes y redituables, sin embargo, diversos indicadores revelan que desde que se puso en marcha la Reforma Energética ocurrió algo distinto. Revisamos lo que sucedió.

Un estudio reciente que contribuye a elevar la calidad del quehacer de las Empresa Productivas del Estado, a partir de la Reforma Energética, creó una herramienta que permite diagnosticar el ejercicio de su transparencia corporativa como resultado del régimen especial que gozan dichas empresas a partir de dicha reforma (México Evalúa, 2019: 5).

Los hallazgos han sido sorprendentes pues con la Reforma Energética se creyó que sucederían las siguientes acciones:

- Garantizar a los mexicanos el adecuado acceso a la información sobre la administración del patrimonio energético nacional.
- Fomentar una mayor transparencia y rendición de cuentas en el sector hidrocarburos, a través del fortalecimiento institucional del Gobierno de la República y de sus órganos desconcentrados, la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía.
- Se adoptarán las mejores prácticas de transparencia respecto a las obras, las adquisiciones y con contratos de utilidad compartida con particulares que realice Pemex.

- Los nuevos contratos permitirán que los proyectos de Petróleos Mexicanos no sólo sean más eficientes en términos financieros y operativos, sino que también sean transparentes en su desempeño y que garanticen un componente de sustentabilidad y respeto al medio ambiente. Los contratos estarán sujetos a mecanismos de transparencia y auditorías permanentes (SEGOB, 2012).

Pero lo que en realidad trajo la Reforma Energética fue todo lo contrario, por ejemplo, resultó que en las prácticas de transparencia corporativa tanto la CFE como Pemex son insuficientes. Veamos a detalle el siguiente cuadro.

**CUADRO 7**

***Prácticas de transparencia corporativa en Pemex y CFE***

| ● Bueno ● Mejorable ● Insuficiente | CFE | PEMEX |
|---|---|---|
| 1. Transparencia en objetivo y política de propiedad | ● | ● |
| 2. Transparencia de la organización, operación y resultados | ● | ● |
| 3. Transparencia en las ventajas y desventajas de las EPEs en el mercado | ● | ● |
| 4. Transparencia en asociaciones | ● | ● |
| 5. Transparencia en política de responsabilidad empresarial y control interno | ● | ● |
| 6. Transparencia en Consejo de Administración | ● | ● |

Fuente: Cuadro tomado de **México Evalúa**, (2019), *Índice de Transparencia Corporativa para Empresas Productivas del Estado*, informe en línea disponible en https://www.mexicoevalua.org/la-nueva-cara-pemex-cfe-a-debate/

Es sumamente preocupante lo que se encontró en dicha investigación…

> "ni Pemex, ni CFE utilizan la transparencia o la difusión de información como una herramienta para generar mayor valor a la empresa. Esto es, no se utiliza a la transparencia y difusión de información como una herramienta para generar certidumbre a socios comerciales e inversionistas, actuales y potenciales, ni para disuadir comportamientos al interior de la empresa para reducir la corrupción, como se verá a detalle más adelante en los resultados por directriz. Únicamente en el 28% de las variables analizadas en el caso de

> Pemex y en el 22% en el caso de CFE se observó una práctica buena o excelente de transparencia corporativa" (México Evalúa, 2019: 16).

Es importante entender que la transparencia y la rendición de cuentas son indispensables para resolver problemas que se encuentren o afecten el funcionamiento de las Empresa Productivas del Estado. Pero sobre todo son fundamentales porque se están tomando decisiones que involucran actividades y variables del mercado petrolero nacional e internacional.

Pero pareciera que estos principios no van con el Consejo de Administración pues estos miembros se encargaron de decirles adiós a los auditores. En consecuencia,

> "el 19 de diciembre de 2014, durante una junta del Consejo de Administración de Pemex, se acordó modificar el estatus de PMI Comercio Internacional, S. A. de C. V. Dejaría de ser `empresa de participación estatal mayoritaria´ para convertirse en `empresa filial´ de Pemex. A simple vista no parece algo trascendente, pero la modificación fue para garantizar la secrecía en su manejo, varias veces criticado por la ASF en sus informes. […] Lo más grave fue que el cambio implicó la extinción del Órgano Interno de Control (OIC) y librarse también de las molestas auditorías internas, las revisiones de la Auditoría Superior de la Federación y del deber de rendir cuentas a través de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos a partir del 1º de enero de 2015: la Ley de Petróleos Mexicanos, en su artículo 61, dice que `las empresas filiales no serán entidades paraestatales y tendrán la naturaleza jurídica y se organizarán conforme al derecho privado del lugar de su constitución o creación´" (Pérez, 2017: 388).

Resumiendo, ya no hay nada establecido en la ley que obligue a las filiales (aunque de alguna forma estén controladas por Pemex) a ser transparentes y/o entregar cuentas a la sociedad.

En este sentido, si empatamos los postulados que realizó la OCDE junto con la visión del gobierno corporativo en México encontraremos diferencias abismales. Cabe destacar que pese a que en CFE no existían elementos de gobierno corporativo antes de

la Reforma Energética. En Pemex desde el 2009 se han ido incorporando elementos de Gobierno Corporativo, por lo que el desarrollo de este tipo de políticas y su asimilación al interior de la institución lleva un mayor tiempo que en CFE (México Evalúa, 2019: 17).

Sin embargo, lo que sucede en Pemex es muy claro, desde el 2009 el propósito es dejar a PEMEX como simple proveedor de petróleo, un simple abastecedor de materia prima, y privatizar cediendo al mejor postor todas las cadenas de creación de valor agregado de esa industria, por lo que se propone un gobierno corporativo que tome, unilateralmente, las decisiones para poder encaminar la privatización de PEMEX. Para nosotros, las empresas públicas todavía representan una parte relevante de la economía, particularmente las empresas de servicios públicos o infraestructura (Delgado, 2010: 8).

Transforma a Pemex no es otra cosa que cambiar su régimen de propiedad para generar un paquete de capital social que se liste y fondee en los mercados de valores. Por más que se afirme que la reforma energética no es privatizadora, en los hechos, la tendencia es crear las estructuras legales y operativas para completar la privatización económica de Pemex (Huerta, 2014: 34).

En este sentido, tenemos otros dos instrumentos de política que tienen que ver con el régimen fiscal y las asociaciones estratégicas con otras empresas. Pero hasta aquí solo trabajaremos los primeros dos instrumentos, en el siguiente apartado revisaremos las asociaciones “estratégicas” con otras empresas.

La adopción del nuevo régimen fiscal indica una adecuación de los impuestos, derechos y aprovechamientos con distintos tipos de contratos provenientes de las asociaciones con otras empresas: licencias, contratos de producción compartida, de utilidad compartida y de servicios. No obstante, el tratamiento fiscal, permaneció sin cambios a pesar de la mayor autonomía otorgada. El costo ha sido la renuncia de importantes planes de inversión para equilibrar la explotación petrolera (Tacuba y Augusto, 2018: 126).

En el pasado, cuando Pemex estaba en una etapa de plenitud (a mediados de los años setenta), se tuvo la premisa de realizar la máxima extracción sin tomar en cuenta

las consecuencias del crecimiento económico, es decir, los hallazgos petroleros en las costas de Tabasco y Campeche cambiaron las premisas de la política económica; despertaron la ambición de aumentar la extracción de crudos para colocarlos en un mercado mundial al alza. Como consecuencia, se abandonó el paradigma de la seguridad energética y se optó por el de la máxima extracción en aras de conseguir la autosuficiencia financiera. En breve plazo, el auge petrolero llegó a su fin con la crisis cambiaria de 1982 (Aguilera, *et. al.*, 2014: 118).

Tomemos estos datos como antecedentes o más bien como efectos adversos que darían pauta para que se abrieran "las puertas los patrocinadores del cambio de rumbo y dio cabida a los nuevos paradigmas de la política económica: libertad de mercado y reducción de la presencia del Estado en la economía" (Aguilera, *et. al.*, 2014: 119).

Por consiguiente, aún es difícil comprender la dimensión e implicaciones del cambio del nuevo régimen fiscal mexicano, por tanto, es complicado procesar la magnitud y repercusión de ese cambio. La renta petrolera ha entrado en un proceso de gradual reducción y casi eventual extinción, al menos en los próximos años. El peso de los impuestos indirectos, ahora ampliado con la magnitud adquirida por los Impuesto Especial sobre Producción y Servicios o por sus siglas IEPS (son impuestos que se pagan por la producción y venta o importación de gasolinas, alcoholes, cerveza y tabacos), implican un sistema tributario regresivo que ahonda la desigualdad de la sociedad (Torres, 2016: 16).

Al respecto, Aguilera, Alejo, Navarrete y Torres (2016), consideran que "la carga fiscal de Pemex, ahora en calidad de EPE, como antes de organismo público descentralizado, sigue siendo sumamente gravosa, no sólo en términos de los resultados de operación y de la solvencia económica y financiera requerida, sino también en comparación con las principales empresas internacionales y entidades estatales en su ramo" (Aguilera, *et. al.*, 2016: 42).

Así pues, la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos tiene tres elementos claves para entender el régimen fiscal en el sector energético.

> "primero, define y especifica el régimen fiscal aplicable a las asignaciones –correspondiente a las EPE —y a los contratos— correspondiente a empresas particulares, nacionales y extranjeras, y a las EPE cuando sigan la vía de los contratos para exploración y explotación de hidrocarburos. Se distingue entre los derechos a cargo de los asignatarios —las EPE: Pemex y otras— y las contraprestaciones a cargo de contratistas, así como los impuestos a que ambos estarán sujetos; segundo, establece disposiciones sobre supervisión de los contratos, a cargo de la SHCP y de la CNH; y, tercero, fija las obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas de asignatarios y contratistas" (Aguilera, *et. al.*, 2014: 127).

En los 36 artículos que conforman la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, se puede apreciar que hay un conjunto de organismo involucrados como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (principalmente), Secretaría de Energía, la Comisión Nacional de Hidrocarburos, el Fondo Mexicano del Petróleo y la Comisión Reguladora de Energía, lo cual significa para algunos autores que más allá de establecer un sistema de *checks and balances*, entre órganos públicos que permita elevar la eficiencia, evitar la corrupción y bloquear las influencias políticas entre los órganos e instituciones involucrados, deja la impresión de un exceso de supervisión y de carga administrativa para las EPE, sobre todo en materia operativa (Aguilera, *et. al.*, 2014: 127-128).

Algunos otros aspectos que alarman en dicha ley son el tema de las contraprestaciones (aquella que se establezca en cada contrato a favor del Estado o del contratista), pues el único árbitro para regular estas acciones es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sin definición clara anticipada de umbrales de aceptabilidad, el Congreso de la Unión queda fuera de las decisiones sobre las contraprestaciones aplicables según sea el caso (Aguilera, et. al., 2014: 128).

Como hemos visto hasta ahora los instrumentos políticos implementados dentro de las Empresas Productivas del Estado no han contribuido a los objetivos y metas de la Reforma Energética, al contrario, han servido para demostrar o evidenciar que hasta ahora no se ha tenido el éxito esperado de dicha reforma. En el siguiente apartado se

identifica el último instrumento político que contempla las asociaciones estratégicas con otras empresas en el ramo del sector energético.

#### 4.1.1.2 El desafío de las licitaciones públicas (las Rondas)

El estandarte publicitario para aprobar y poner en marcha a la Reforma Energética fue la expresión de que los hidrocarburos que se encuentran en el subsuelo seguirán siendo de la Nación, pero esto cambió radicalmente pues "de ser un recurso estratégico de la Nación se tornó una mercancía o un bien cuyo mandato constitucional es incidir en los ingresos del gobierno, cuando los hidrocarburos se encuentran alojados en el subsuelo, o en los intereses del propietario de los mismos, una vez que éstos son extraídos" (Aguilera, *et. al.*, 2014: 113).

Es importante subrayar que el artículo 27 constitucional lo dice expresamente los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación, pero habrá que pensar que una vez que ya no estén en el subsuelo a quién pertenecen.

Continuando con el balance de la Reforma Energética, después de ser implementada, el segundo momento crucial en el sector energético es el proceso de licitación o también conocido como *rondas.* Y digo crucial porque la evolución, situación actual y prospectiva de estas asignaciones son determinantes para el sector de energía del país, las finanzas públicas, las cuentas con el exterior, la estabilidad y el desarrollo del país, por ello las decisiones que se tomen al respecto, primero que nada, son estratégicas dejando de lado factores como la competitividad, la productividad y circunstancias de mercado (Torres, 2016: 15).

Las *rondas* son esquemas que permiten conocer las áreas de exploración y expropiación para ser asignadas a empresas de carácter privado. A los particulares e incluso a Pemex, se les otorgó la capacitad de solicitar y hacer una oferta inicial sobre el territorio mexicano que desean con la finalidad de explorar y producir gas y petróleo (Ramones, 2014: 1).

Este proceso se consumó en agosto del 2014 “con la asignación a Pemex de 489 campos en producción (de los 768 registrados por la empresa en esa fecha), con un contenido estimado de reservas 2P de 20 589 millones de barriles (83% del total nacional). Como parte de la misma Ronda Cero le fueron asignadas 72 897 km2 de áreas para la exploración, con un contenido estimado de recursos prospectivos por descubrir de 23 447 millones de barriles (21% del estimado nacional)” (Aguilera, *et. al.*, 2016: 34).

En este apartado cabe destacar el análisis que hacen Aguilera, Alejo, Navarrete y Torres (2014), sobre el sistema de reservas en el sector de hidrocarburos.

> “Con la denominación 2P, las autoridades hacen referencia a la suma de las reservas probadas y probables. La diferencia entre ambas es el nivel de certidumbre sobre los volúmenes susceptibles de extracción. Los de las probadas han sido sujetos a un régimen de certificación y se asocian a un nivel de certeza superior a 90%. En cambio, el nivel de probabilidad de extracción de las probables se estima en por lo menos 50%. Por ello, la suma de volúmenes de hidrocarburos alojados en el subsuelo con esta diferencia de certidumbre de extracción debería ser vista con precaución, pues se trata de una adición de componentes heterogéneos. La situación se complica cuando se adicionan reservas posibles, cuya probabilidad es todavía inferior (cuando menos 10%), en lo que se denomina 3P. Los recursos prospectivos son aún más inciertos, son recursos “a descubrir”, que no pueden ser identificados como reservas” (Aguilera, *et. al.*, 2014: 111).

La crítica tiene que ver con que el gobierno usó términos sin tener la certeza de la existencia de dichos recursos. Pero no es la única crítica, hay otras como que muestran el acceso a la nula o poca información que tiene que ver con planes de “exploración y desarrollo de campos en producción y de las, inversiones para ello requeridas o información que ilustre sobre su contenido. Tampoco se dispone de información sobre su la incidencia de estas inversiones en el presupuesto de Pemex. Su conocimiento es vital para ponderar las consecuencias de reducciones presupuestales y para la elaboración del presupuesto del próximo año y los siguientes” (Aguilera, *et. al.*, 2016: 35).

Inclusive como se abrieron y además se transfirieron los recursos naturales al sector privado, algunos autores califican esto como privatización, es decir, las acciones que realice el gobierno con el sector privado se le considera privatización si hay de por medio recursos o entidades que antes permanecían a la Nación. Por ejemplo,

> "algunas empresas representan asociaciones entre el sector privado y el sector público, incluidas las empresas de propiedad conjunta de un gobierno y de inversionistas privados, y las empresas en las que el gobierno comparte de algún otro modo el riesgo del capital accionario con empresarios privados. Algunas empresas son propiedad del gobierno, pero están administradas por particulares bajo contratos que les dan una participación en los beneficios. Otras son propiedad del sector privado, pero dependen en gran medida del gobierno como comprador o regulador de los mercados. Por lo tanto, algunos observadores consideran como privatización todo aflojamiento de los controles gubernamentales, incluida la venta de un interés minoritario en una empresa estatal a compradores privados, la delegación de responsabilidades administrativas en una empresa estatal a administradores privados e, incluso, la reducción de un monopolio estatal para permitir la entrada de empresas privadas en el mercado" (Vernon, 1995:10).

Siguiendo con el tópico de las *rondas*, podemos señalar que la Ronda Uno fue la señal de que Pemex había mutado a las Empresas Productivas del Estado, el paradigma ya había comenzado. Y es dónde a Pemex se le permitirían tener áreas para su exploración y explotación, de forma "exclusiva", está etapa ya estaba marcada, como recordaran desde el artículo transitorio sexto, se decía que esta asignación le daría una ventaja a Pemex antes de la apertura a la inversión a empresas extranjeras para continuar la producción de hidrocarburos del país (Sígler, 2014).

Los rumores sobre la cesión del gobierno a las manipulaciones de las empresas multinacionales y que dejarían a PEMEX desprovisto de todo lo que había sido legítimamente suyo, se habían hecho una realidad con la *Ronda Uno* (Grunstein, 2015a: 113)

Aunque en realidad, no hubo ventajas para Pemex, pues sorprende que, en vez de "activar y fortalecer esas capacidades, particularmente en la ejecución de proyectos de extracción y exploración, en apego al diseño formal de la Reforma Energética, el Gobierno Federal insistió en acciones inciertas contrarias al propósito de hacer de PEMEX la empresa competitiva y eficiente capaz de cumplir el objetivo deseado" (Torres, 2015: 4).

Hemos repetido muchas veces que los postulados de la Reforma Energética se alinean a los intereses internacionales y privados, estas acciones sostienen dicha afirmación. Y es que cuando la Secretaría de Energía hizo pública la respuesta respecto a la *Ronda Uno* e incluso desde antes, ya era evidente que Pemex compartiría con privados dichas asignaciones que antes ya se le habían otorgado, en otras palabras, esto implicaba adoptar un nuevo esquema contractual con ventajas y desventaja para algunos, innegablemente los privados serían los que tendrían mayores beneficios. Y así sucedió

> "PEMEX solicitó migrar parte de los campos en producción y áreas en exploración que le fueron asignados al nuevo esquema de licitaciones y contratos previsto en la Reforma Energética. El volumen de reservas 2P propuesto para migrar cubre la quinta parte de las que le fueron asignadas. Se trata de campos y áreas correspondientes a 22 contratos vigentes que suscribió PEMEX en el pasado con empresas privadas (Contratos de Obra Pública Financiada, COFP, e Integrales de Exploración y Producción, CEIP) y de 14 campos de extracción y exploración en los que mediante contratos de `Farm-out´ se pretende establecer asociaciones con empresas privadas extranjeras" (Torres, 2015: 5).

Con la llamada *Ronda Uno,* se presentan los contratos denominados *Farm-out*, estos son asociaciones estratégicas entre

> "una empresa que tiene derechos de explotación y producción con un tercero a quien le transfieren algunos de esos derechos. Estos acuerdos pueden tener diferentes metas según sea el contrato. De parte del dueño del

> bloque se puede pretender: arrendar el uso del subsuelo para incrementar producción, capitalizarse, compartir riesgos, obtener información geológica, obtener acceso a tecnología, liberar capacidad operativa y reducir requerimientos de capital, o simplemente perforar pozos. De parte del arrendatario, el objetivo es acceder al mercado del arrendador y/o asegurar reservas" (López, 2017: 13).

Durante el análisis de la Reforma Energética en el capítulo anterior, revisamos que la migración de contratos significa dar acceso a las áreas que en un inicio se le otorgaron a Pemex. Además, revisamos que la transferencia de dichas áreas, generaron acciones que completaron el camino de la privatización y no sólo eso, a Pemex se le saco brutalmente de la administración de los hidrocarburos, son los privados los que se ocuparan de los yacimientos mediante los diversos tipos de contratos.

Pero entonces, ¿qué acción podía hacer Pemex antes de llevar acabo el famoso *Farm-out*? Pues frente al rotundo éxito que anunciaba el gobierno mediante la Reforma Energética, lo sensato hubiera sido dotarla de recursos y facilidades ad-hoc y flexibles, para cumplir la meta de esos campos, meta que fue establecida en 747 millones de barriles de petróleo crudo. No resulta empresarial ni benéfico para el patrimonio de la Nación, insistir en colocar a estos campos en espera de migrar mediante licitaciones a contratos de producción o utilidad compartida o licencias, cuando por el contrario deben solventarse necesidades puntuales de recursos, tecnología u otros requerimientos específicos (Torres, 2015: 7).

El siguiente cuadro muestra información estructurada de los procesos de licitación para la adjudicación de Contratos para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos.

**CUADRO 8**
***Procesos de licitación para la adjudicación de contratos***

| | Ronda 1 | Ronda 2 | Ronda 3 |
|---|---|---|---|
| **Licitación 1** | **CNH-R01-L01/2014 Aguas Someras** Primera convocatoria para Contratos de Producción Compartida para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos. | **CNH-R02-L01/2016 Aguas Someras** Primera Convocatoria para Contratos de Producción Compartida para la exploración y extracción de Hidrocarburos. | **CNH-R03-L01/2017 Aguas someras** Primera Convocatoria para Contratos de producción compartida para la exploración y extracción de hidrocarburos. |
| | Comprendió 14 áreas localizadas en aguas someras del Golfo de México, dentro de la provincia petrolera Cuencas del Sureste. Esta ha sido la provincia más explorada y con el mayor porcentaje de producción acumulada del país. | Se integró por 15 áreas contractuales localizadas en aguas someras del Golfo de México, dentro de las provincias petroleras Tampico-Misantla, Veracruz y Cuencas del Sureste. | Se integró por 35 áreas contractuales bajo la modalidad de Contrato de Producción Compartida. Estas áreas contractuales se encuentran divididas en tres sectores: Burgos, Tampico-Misantla-Veracruz y Cuencas del Sureste. |
| **Licitación 2** | **CNH-R01-L02/2015 Aguas Someras** Segunda convocatoria para Contratos de Producción Compartida para la Extracción de Hidrocarburos. | **CNH-R02-L02/2016 Terrestre** Segunda convocatoria para Contratos de Licencia para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos. | **CNH-R03-L02/2018 Terrestre** Segunda Convocatoria para Contratos de Licencia para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos. |
| | Comprendió 9 campos en 5 áreas localizadas en aguas someras del Golfo de México, dentro de la provincia petrolera Cuencas del Sureste. | Se integró por 10 áreas contractuales bajo la modalidad de Contrato de Licencia. 9 de estas áreas se encuentran ubicadas en la Cuenca de Burgos y 1 en las Cuencas del Sureste. | Se integró por 37 áreas contractuales bajo la modalidad de Contrato Tipo Licencia. Estas áreas contractuales se encuentran divididas en tres sectores: Burgos, Tampico-Misantla-Veracruz y Cuencas del Sureste |
| **Licitación 3** | **CNH-R01-L03/2015** | **CNH-R02-L03/2016** | **CNH-R03-L03/2018** |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | **Terrestres**<br> <br>Tercera Convocatoria para Contratos de Licencia para la Extracción de Hidrocarburos. | **Terrestre**<br> <br>Tercera Convocatoria para Contratos de Licencia para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos. | **Terrestres convencionales y no convencionales**<br>Tercera<br> <br>Convocatoria para Contratos de Licencia para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos. |
| | Correspondió a campos de extracción de hidrocarburos. Los bloques se agruparon en tres zonas geográficas identificadas como Campos Burgos; Campos Norte y Campos Sur. | Se integró por 14 áreas contractuales bajo la modalidad de Contrato de Licencia.<br>Estas áreas contractuales se encuentran localizadas en las provincias petroleras de Burgos, Tampico-Misantla, Veracruz y Cuencas del Sureste. | Se integró por 9 áreas contractuales bajo la modalidad de Contrato tipo Licencia, con una superficie promedio de 300 km², ubicadas al norte del Estado de Tamaulipas. Estas áreas se encuentran en la Provincia de Burgos, con potencial exploratorio en los plays identificados como no convencionales del Jurásico Superior y Cretácico Superior. |
| **Licitación 4** | **CNH-R01-L04/20157**<br>**Aguas Profundas**<br> <br>Cuarta Convocatoria para Contratos de Licencia para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos | **CNH-R02-L04/2017**<br>**Aguas profundas**<br> <br>Cuarta Convocatoria para Contratos de Licencia para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos | |
| | Comprendió 10 áreas localizadas en aguas profundas del Golfo de México, dentro de las provincias petroleras Cinturón Plegado Perdido y Cuenca Salina. | Se integró por 29 áreas contractuales bajo la modalidad de Contrato de Licencia.<br>Estas áreas contractuales se encuentran en las provincias petroleras de Área Perdido, Cordilleras Mexicanas y Cuenca Salina. | |

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida del portal de gobierno *Rondas México*. Disponible en https://rondasmexico.gob.mx/

Los resultados de cada una de las rondas no han sido del todo favorables para el gobierno mexicano, en otras palabras, para Pemex mismo, como muestra lo explicado

por Francisco Ibarra (2015), quien ha denominado los resultados de las primeras licitaciones como pobres.

> "Los magros resultados de esta licitación que decepcionaron incluso al propio gobierno federal quien esperaba la adjudicación de cuando menos la mitad de los campos petroleros, debe subrayarse su importancia simbólica pues constituye la primera licitación de campos petroleros para agentes privados desde la expropiación petrolera realizada por Lázaro Cárdenas en 1938" (Ibarra, 2015: 32).

En este sentido, las empresas petroleras privadas comenzaron a exigir al gobierno mejores escenarios y condiciones de contratación para las siguientes fases en las Rondas. Así entre los cambios realizados para los contratos a celebrar con empresas privadas se encuentran:

> "el ajuste a los umbrales del mecanismo aplicable para el cálculo de las contraprestaciones, la flexibilización de las condiciones para la presentación de las garantías, la especificación de los montos de cobertura de seguros requeridos de manera previa a la realización de las actividades petroleras amparadas en el contrato, a definición precisa de los conceptos de culpa y dolo con la finalidad de dar mayor certidumbre sobre el proceso de rescisión contractual; la designación como autoridad del Secretario General del Tribunal Permanente de Arbitraje de la Haya; la transmisión de la propiedad de los bienes muebles del contratista al Estado cuando proceda la recuperación de las inversiones; igualmente, se flexibilizaron las reglas para la formación de consorcios y su participación" (Notimex, citado por Ibarra, 2015: 33).

Con las acciones arriba señaladas, podemos evaluar que Pemex no fue el eje central de la Reforma Energética, estuvo muy lejos de serlo y, se ha quedado como un organismo observador en la participación de exploración y extracción de hidrocarburos.

La particularidad de la Reforma Energética de Enrique Peña Nieto fue el libre mercado, en otras palabras, se liberaron precios y se facultó a particulares para importar y exportar hidrocarburos, con ello, se avivó el mercado negro de los hidrocarburos. Por

ejemplo, uno de los factores cruciales para detectar a las franquicias que comercializan hidrocarburos robados es que repentinamente reducen sus compras a Pemex o de plano dejan de adquirir producto. Sin embargo, con la reforma dio a los gasolineros la libertad de abastecerse dondequiera, e incluso importar o exportar combustibles. Además de quitarle a Pemex clientes y el control sobre los hidrocarburos, rompió un candado contra el mercado negro (Pérez, 2017: 365).

Hasta ahora el breve balance realizado nos ha permitido observar que los cambios producidos por la Reforma Energética ocasionaron

> "una dependencia energética, al agotamiento acelerado de nuestras pocas reservas probadas de petróleo para abastecer el mercado estadunidense; a la reducción de la renta petrolera para los mexicanos, la dependencia industrial, tecnológica y comercial; la disminución drástica del aporte fiscal de Petróleos Mexicanos (Pemex) y de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) al erario, compensado con mayor deuda pública y más impuestos para los habitantes, y a la sustitución de los organismos energéticos del estado mexicano por corporaciones globales que obtendrán los beneficios de la renta y las ganancias de la explotación de los hidrocarburos y la electricidad" (Montoya, 2013: 127-128).

A propósito, Jaime Cárdenas (2014), hace una serie de puntos respecto a las consecuencias jurídicas y políticas de la reforma, el siguiente cuadro las expone y, además, explica los efectos de cada una.

**CUADRO 9**
***Consecuencias jurídicas y políticas de la Reforma Energética***

| | Consecuencias | Efectos |
|---|---|---|
| I | *La violación a los principios políticos fundamentales trastoca las bases de la cohesión nacional*. | Hace referencia a que la Reforma Energética hizo posible una refundación del Estado mexicano bajo condiciones más libertarias, igualitarias y solidarias. |
| II | *La reforma sustituye a los poderes fácticos nacionales por poderes fácticos trasnacionales.* | Cabe preguntarse ¿qué pasa si los particulares llegan a México? El ingreso al negocio del petróleo, del gas y de la electricidad de grandes empresas petroleras, como Exxon Mobile, Chevron, la Royal Dutch Shell o, British Petroleum, implicará la incorporación de nuevos y más poderosos poderes fácticos que condicionarán la vida nacional y a sus instituciones formales. |
| III | *Las consecuencias jurídicas del régimen de licencias, contratos y permisos.* | Hay una pérdida de centralidad por parte de Pemex y la CFE respecto a las empresas petroleras y eléctricas, pues actuaran como operadores en un plano de igualdad. Es decir, existirá bilateralidad o igualdad de trato entre Pemex, la CFE y el resto de las empresas petroleras y eléctricas. Se perderá la nota del *imperium* que debe poseer un Estado soberano respecto a sus recursos naturales. |
| IV | *Las controversias jurídicas serán decididas en el extranjero y será aplicado el derecho foráneo.* | Las controversias sobre los contratos de utilidades y producción compartidas, además de las licencias, se regirán por el derecho privado foráneo y no por el derecho público mexicano. Como habrá una condición de igualdad entre empresas, y el Estado perderá cualquier poder de imperio en caso de suscitarse conflictos jurídicos. |
| V | *La contratación será realizada entre el titular del Ejecutivo, las empresas petroleras trasnacionales y Pemex.* | El Ejecutivo celebrará los contratos y los permisos con las trasnacionales. El titular del Ejecutivo incrementa su poder de manera inmensa. La reforma está diseñada a petición de las grandes petroleras, a quienes no les interesa ser contratadas por medio de Pemex, sino directamente por el gobierno federal, para llevarse una parte de la renta petrolera, compartir el mercado de los petrolíferos con Pemex y para exportar el petróleo y la energía eléctrica. |
| VI | *La seguridad nacional.* | Significa que no hay la preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio pues con los sistemas de contratación y licencias, se entregaron partes o bloques del territorio nacional en beneficio de las compañías petroleras internacionales. Se subordina el sector energético del país a las decisiones e intereses del exterior. |
| VII | *Quién decidirá a futuro la plataforma de producción y exportación.* | El furor gubernamental por la reforma energética tiene que ver con nuevos compromisos del gobierno mexicano con el gobierno de los Estados Unidos para incrementar la producción de petróleo crudo y |

| | | |
|---|---|---|
| | | de gas y con ello aumentar el número de barriles que día con día se venden a los Estados Unidos. |
| VIII | *La renta petrolera y su destino.* | Hay un mal manejo de recurso, la renta petrolera debiera destinarse al impulso de la infraestructura, de la ciencia y de la tecnología nacionales, pues esta es un integración de la totalidad de las contribuciones fiscales. |
| IX | *Las consecuencias fiscales de la Reforma Energética.* | Compartir las utilidades o la producción de la renta petrolera con empresas trasnacionales traerá como consecuencia la disminución de las aportaciones de Pemex a la hacienda pública. |
| X | *Las consecuencias del régimen corporativo —EPS— y la no participación de los trabajadores en el Consejo de Administración de Pemex.* | Los gobiernos corporativos en Pemex y de la CFE consisten en que los poderes del Estado, en concreto el Congreso de la Unión o el Poder Judicial, dejen de tener participación en esos dos organismos públicos para vigilar, supervisar y aprobar algunas de sus decisiones. |
| XI | *Se violenta el derecho de propiedad de la nación recogido en el primer párrafo del artículo 27 de la Constitución y el derecho al territorio del Estado, que deviene de los artículos 27 y 42 de la Constitución.* | Las empresas trasnacionales del petróleo y de la electricidad, argumentarán a su favor el carácter preferente de las actividades energéticas. Los ejidos, las comunidades y los pueblos indígenas sostendrán como preferentes sus derechos sobre la tierra. Frente a esos conflictos de derechos, los tribunales de arbitraje internacional tendrán que decidir, seguramente a favor de los intereses foráneos. |

Fuente: Elaboración propia a partir del texto de: **CÁRDENAS**, Jaime, (2014), *Crítica a la reforma constitucional energética de 2013*, México: UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas / Serie de estudios jurídicos.

Aunado a ello, no hubo una disminución en el precio de los energéticos y tampoco un incremento positivo en el crecimiento económico como consecuencia de la supuesta inversión que se generó. Tan sólo a ocho meses de haberse aprobado, el 1 de agosto de 2014, el pueblo de mexicano, mediante una encuesta publicada en el periódico *Reforma*, estaba convencido de que los precios de los combustibles habrían aumentado por la misma reforma. Claro que no se equivocaron pues de diciembre de 2012 y hasta la fecha la gasolina Magna aumentó 85% y la Premium, 89%; lo que significa que los precios de las gasolinas subieron tres veces y medio más que los precios en general (Cantú, 2018: 49).

Por último, es significativo dejar en claro las interrogantes pendientes que la Reforma Energética no resolvió

> "¿Cuánto va a bajar el precio del gas y en qué periodo? ¿Qué alimentos van a bajar de precio, cuánto y durante cuánto tiempo? ¿Cómo puede anunciarse una restitución de reservas probadas de petróleo y gas a más de 100%, cuando se trata de un recurso natural no renovable? Esto solo puede implicar dos probabilidades: se trata de una afirmación retórica irresponsable o se dispone de información confidencial sobre reservas de gran escala, que ha sido ocultada a la nación y que será aprovechada por corporativos que extraerán enormes ganancias. Y si no se dispone de ella, ¿cómo puede anunciarse un aumento de la producción de petróleo de 20% a 2018 y de otro 17% a 2025?, ¿cómo puede afirmarse que aumentará la producción de gas en 40% a 2018 y en otro 30% a 2025?" (Román, 2013: 80).

Las críticas anteriormente mencionadas, reflejan y establecen evidencias de que se perdió la soberanía nacional, se afectó la seguridad energética, se aumentaron los impuestos y gravámenes sobre la población, una cuestión preocupante es lo correspondiente a la renta petrolera y el tema fiscal, porque al compartirse en mayor proporción la renta petrolera, se hará un hoyo fiscal, que necesariamente tendrá que subsanar el gobierno con más impuestos e incrementos de los precios de servicios y bienes públicos (Barrios, 2015: 408).

A propósito, haber afectado la seguridad energética, en un país como el nuestro, fue un grave error para el crecimiento y desarrollo de la nación. Mientras en México pasaba esto con la Reforma Energética, "la mayor parte de todas las naciones buscan que sus sectores energéticos cumplan con dos grandes objetivos: seguridad energética para el desarrollo de sus países y disminución de las emisiones de gas efecto invernadero que son las principales causantes del cambio climático global (Sheinbaum, 2015: 118).

Siguiendo la conceptualización del Centro de Investigación de Energía de Asia Pacífico (APER, por sus siglas en inglés), se entiende seguridad energética como la capacidad de una economía para garantizar la disponibilidad de energéticos de manera sostenible y oportuna, con precios que no afecten negativamente el desempeño

económico (APERC, citado por Rodríguez, 2018: 20). Además, dicho concepto se puede sintetizar en cuatro palabras

> *"availability*, *accessibility*, *affordability* y *acceptability*. Son las 4 "a's" de la seguridad energética, que significan disponibilidad y acceso a fuentes de energía aceptables ambientalmente y a precio abordable, dicho en otras palabras, que el recurso exista, que esté disponible en el mercado, que sea económico, que no contamine excesivamente y que su aprovechamiento sea compatible con las aspiraciones de desarrollo sostenible" (Rodríguez, 2018: 20).

Asimismo, el Instituto Internacional de Análisis de Sistemas Aplicados (IIASA, por sus siglas en inglés), considera que la seguridad energética es la prestación ininterrumpida de servicios energéticos vitales (IIASA, citado por Rodríguez, 2018: 20). Después de haber revisado las conceptualizaciones anteriores, los siguientes argumentos refuerzan la idea anterior de Sheinbaum,

> "para todos los países la seguridad energética tiene la más alta prioridad. Las preocupaciones alrededor de la seguridad energética impulsan la política energética y están relacionadas con la robustez (suficiencia de recursos, confiabilidad de la infraestructura y precios estables y asequibles), la soberanía (protección contra amenazas potenciales de agentes externos) y resiliencia (la capacidad para superar las afectaciones en el suministro) de los sistemas de energía" (Rodríguez, 2018: 20).

Sin embargo, la prioridad de la Reforma Energética, no fue la seguridad energética de nuestro país, sino que aumentó "la seguridad energética de los Estados Unidos, a costa de la seguridad energética nacional, además de que no atiende el tema del cambio climático más que de una forma demagógica" (Sheinbaum, 2015: 118).

En definitiva, Andrés Manuel López Obrador, concuerda con las opiniones expresadas anteriormente. Al explicar que la Reforma Energética sólo significó la caída en la producción de petróleo y el aumento desmedido en los precios de la gasolina, el diésel,

el gas y la electricidad (AMLO, 2018). No es para menos pues la Reforma Energética reforzó los postulados de la globalización neoliberal al inscribir al sector energético en

> "la geopolítica neoliberal, pues además de asegurar el control de una de las más grandes masas de riqueza nacional a manos de los grupos dominantes nacionales y extranjeros, implica un magnífico recurso para asegurar la hegemonía económica y el rediseño de las relaciones de poder. […] La reforma devuelve a manos extranjeras el control de los recursos petroleros, del gas y de la electricidad, deja a Pemex y a CFE en condiciones de paulatina desaparición frente a la creciente influencia trasnacional que irá copando al sector energético mexicano. […] Lo más preocupante es que para el ámbito social y laboral, se desprecian los intereses de los pueblos y comunidades y nunca se les da su lugar como debiera ser: como protagonistas de pleno derecho y desarrolladores de los recursos nacionales que yacen en su territorio, son vistos como verdaderos parias obligados a la servidumbre. Se quiso cubrir esta afrenta indicando un 2 o 3% de participación en las utilidades de las empresas que se instalen en su territorio, pero se crea un ambiente de negociación que deja a estos pueblos en la indefensión e inferioridad jurídica" (Carrillo, 2016: 281-310).

La Reforma Energética permitió que la acumulación por despojo ocupará un papel clave, es decir,

> "la acumulación por despojo le impone al Estado actuar como impulsor de la centralización del capital en favor de la oligarquía empresarial, limitar la soberanía nacional sobre el territorio y los bienes estratégicos […] así como a utilizar la violencia en contra de los grupos sociales que se oponen y resisten a la expoliación de los bienes comunes. En tal sentido, la acumulación por despojo contribuyó a la transformación histórica del pacto social en que se fundaba el Estado interventor y a las formas sociales de mando/obediencia que a él corresponden. El Estado fuerte, centralizado y promotor de la industrialización fue sustituido por un Estado mínimo que cedió espacios de poder a la oligarquía, las multinacionales, los organismos financieros internacionales y al imperio estadounidense" (Trejo, 2012: 407).

El despojo provocado por la Reforma Energética, “atenta contra las comunidades agrarias, pues indica que en caso de que actividades agrícolas convivan con trabajos relacionados con hidrocarburos, se podrá optar entre una contraprestación o indemnización. El despojo disfrazado también podría ser una opción” (Román, 2013: 92).

Se podría decir que la acumulación por despojo se relaciona directamente con la fracturación hidráulica, efecto negativo para el medio ambiente que ya hemos revisado en el capítulo anterior, pues

> “mientras en el mundo se intenta hacer conciencia sobre estos peligros, en México la reforma peñanietista puso candados a la posible oposición social contra las actividades petroleras de las compañías privadas: legalizó la ocupación de tierras y las técnicas que las empresas decidan utilizar. […] Con la Reforma Energética se legalizó todo tipo de métodos devastadores. La legislación secundaria establece el modelo de servidumbre legal de hidrocarburos para otorgar a las compañías derechos para transitar, transportar y almacenar vehículos y maquinaria; construir, instalar o mantener la infraestructura o realizar obras y emprender trabajos para el desarrollo” (Pérez, 2017: 397-398).

Finalmente, Sergio Benito Osorio (2015), informa un último, pero no menos grave, efecto negativo y consecuencia social del despojo propiciado por la Reforma Energética y es

> “que la mayor parte de los contratos de licencia, que hasta ahora se han licitado, van a ubicarse en territorios con fuerte presencia indígena (Náhuatl, Chontal, Tzeltal, Zoque) en Veracruz, Tabasco y Chiapas, cuya vinculación seguramente va a poner a prueba una legislación que considera prioritarias las actividades petroleras – exploración, perforación, conducción de hidrocarburos, instalaciones indispensables, etc. – sobre las que realicen tradicionalmente los pueblos ahí asentados, y que ante una eventual negativa de ellos a vender o ceder en renta sus tierras procedería legalmente su expropiación, y probablemente la resistencia de esas comunidades o de algunos de sus miembros” (Benito, 2015: 318).

Confirmamos la información, al retomar el *cuadro 8* llamado *Procesos de licitación para la adjudicación de contratos,* en el cual se muestra que las áreas geográficas de las cuatro rondas, se situaron en Burgos, Tampico- Misantla-Veracruz y Cuencas del Sureste (Chiapas, Tabasco, Salina del Istmo y Macuspana, además de la parte marina conocida como Sonda de Campeche).

En este sentido, es completamente lógico decir que la reforma sólo acentuó la polarización social, los riesgos de proximidad derivados de la explotación de hidrocarburos y el deterioro de las condiciones biofísicas, en tanto las corporaciones hacen negocios redondos (Jacobo, 2018: 35).

Entonces, podemos enfatizar que la globalización neoliberal se ha hecho cargo de construir la imagen internacional de un Pemex ineficiente, corrupto, endeudado, en donde parte de su situación es atribuible a su sindicato. En momentos de decisiones fundamentales como la Reforma de 2008 y con la Reforma Energética de 20113, se promueve una determinada imagen de Pemex en los medios internacionales para inducir a la privatización como la única vía a la solución de sus problemas de producción, así como la única posibilidad de reducir sus costos (Vargas, 2015: 174-175).

Asimismo, le encomendó a la Reforma Energética las mismas labores que ha encomendado en otros ámbitos, se siguió entonces al pie de la letra, “la ventana de empresas públicas, el desplazamiento de la nación sobre el control de los recursos estratégicos, la desregularización, la economía abierta, la liberalización financiera, el modelo secundario exportador y la reorganización espacial a favor de las trasnacionales” (Trejo, 2012: 407).

Al seguir esta línea, se terminó de transformar al Estado, tal y como el modelo global lo solicitaba, con el único fin de desplazar al sector energético de las áreas exclusivas del Estado, especialmente en las áreas modificadas con dicha reforma como la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos.

Con lo anterior, no es repetitivo decir, que las afectaciones que generó la Reforma Energética en sectores principalmente ambientales, económicos y sociales dejaron costos muy altos. No obstante, en el ámbito político también hubo efectos y por tanto, se esperan grandes cambios.

## 4. 2 Reflexiones sobre el futuro de la energía en México ¿El regreso a la mirada nacionalista?

Este último apartado del capítulo IV, explica los motivos que permitieron el cambio de poder y la implementación de un nuevo régimen, una nueva forma de gobernar, un gobierno de izquierda que enterró gobiernos priistas y panistas. El discurso que ha propagado López Obrador sustenta su postura nacionalista y fomenta una conducta moral.

Y se espera que con la llegada al poder del nuevo régimen se pueda iniciar

> una transformación productiva nacionalista, redistribuir mejor la riqueza, enfrentar la corrupción y la violencia política, democratizar el poder y convertir a México en un contrapeso efectivo a EE.UU. en América Latina. No obstante, debe evitar la tentación progresista de restringir la política a la administración del neoliberalismo; pero también, la tentación populista de reducir el poder a su figura […] y por supuesto, construir una fuerza social y política que permita a mexicanas y mexicanos escapar del laberinto en el que el neoliberalismo los dejó atrapados (Boccardo, 2018).

Es de destacar algunas de sus propuestas, entre las cuales resaltan

> "su oferta en materia económica, el fortalecimiento del mercado interno, incluyendo sustitución de importaciones y mayor inversión del gobierno en sectores estratégicos, se contrapone con la tendencia llamada neoliberal, de apertura comercial y adelgazamiento del Estado. […] Respecto al sector energético, planteó detener la caída en la producción de petróleo y derivados, modernizar las refinerías existentes y construir otras dos para dejar de importar combustibles. En cuanto a la electricidad, su oferta es rehabilitar plantas de

> generación y crear un programa de transición a energías limpias" (Rodríguez, 2018: 8-9).

Aunque más adelante se especifican a detalle estas acciones, habrá que ver si se cumplen cabalmente. Al respecto, hay una crítica más profunda sobre lo que se pueda esperar del nuevo gobierno. La catedrática Marta Lamas (2018), señala que no se deben esperar soluciones mágicas ni transformaciones veloces, por el contrario, su esperanza se centra en algo más acotado y realizable:

> "espero que el nuevo presidente y sus funcionarios escuchen, hagan autocrítica y asuman sus errores (todos los seres humanos nos equivocamos, y ellos no van a ser la excepción). También espero que aliente el debate público y la crítica, y tengo la esperanza de que todo ello favorezca un proceso que impulse una mayor politización de la sociedad. No bastan las buenas ideas ni las buenas intenciones. Hace falta ampliar y profundizar el debate político" (Lamas, 2018: 45).

Revisemos los hechos políticos que permitieron la llegada al poder de López Obrador.

### 4.2.1 El fin del sexenio perdido

El 1 de diciembre de 2018 se terminó el gobierno de Enrique Peña Nieto, gobierno que estuvo marcado por el retroceso en seguridad, en derechos humanos, en educación y sobretodo, en economía. Este gobierno se puede resumir en tres casos concretos la 'casa blanca', la corrupción abierta y finalmente, el caso de Ayotzinapa. Los tres son actos negativos que mancharon el rostro del Presidente del nuevo PRI, su gobierno fracasó y con ello se mostró la cara más brutal y mañosa de la corrupción (Meyer, 2018).

Las llamadas reformas estructurales, estandarte de su gobierno, no lograron disparar el crecimiento económico. Se esperaba que, a través de estas reformas, la economía crecería de un 3.5% en su nivel inercial a 5.3% en 2018 (Navarro, 2018). Sin embargo, durante su sexenio, el promedio anual de aumento del Producto Interno Bruto fue de apenas 2.1%, que sólo supera el 0.3% de Miguel de la Madrid y es similar al 2.2% de los anteriores gobiernos panistas (Cantú, 2018: 49).

Las estimaciones sobre el crecimiento económico se diluyeron mucho antes de concluir su sexenio, analistas consideran al sexenio de Peña Nieto como un período perdido para economía mexicana (Navarro, 2018). Su gobierno colapsó en seis años, transitando del "Momento Mexicano" a la masiva desaprobación popular de su gobierno, la contundente derrota electoral del pasado 1 de julio y la herencia de corrupción inseguridad y violación de derechos humanos (Cantú, 2018: 50).

¿Habrá algo que no esté perdido en este sexenio? Sí, pero no aspectos favorables para los mexicanos. "Si bien fracasó en el combate a la pobreza y en la batalla contra la violencia y la inseguridad, en el fortalecimiento de la presencia de México en los foros internacionales, en desarrollo económico y en la implementación de sus reformas estructurales, tuvo en cambio un éxito incontrovertible en materia de corrupción. Y ni se diga en materia de impunidad" (Rodríguez, 2018a: 16). Como hemos visto a lo largo de esta investigación, Peña Nieto fue un facilitador de contratos y ciertamente, fue cómplice y partidario del desvío de recursos públicos.

En definitiva, "Peña Nieto tuvo la oportunidad de cambiar el rumbo y decidió hacer más de lo mismo, así que estamos estancados, igual o quizá peor" (Risco, 2018). Se fue del gobierno entre corrupción e impunidad y, terminando apenas con un 24% de aprobación, la más baja de los últimos cuatro sexenios. Mientras que López Obrador inicia su mandato con un amplio margen de aprobación de más del 60%, de acuerdo con diversas encuestas (Animal Político, 2018).

Y sin duda, el gobierno de Peña Nieto fue una tragedia política, pero no es de sorprenderse la manera en que su imagen se fue al suelo, pese a que, al principio de su gobierno, fue considerado un personaje hábil para manejar situaciones que afectan a su gobierno. Desde luego, su actitud fue quizá uno de los factores cruciales para sepultarse por sí mismo y es que

> "cuando debió dar explicaciones, actuó con soberbia y desentendimiento de los intereses de la sociedad, lo cual resulta contradictorio con la habilidad política que se supone tenía; estamos ante una tragedia política que no se ha

> traducido en una económica, porque Peña Nieto supo administrar la economía, tuvo asesores y ejecutores hábiles en ese sentido, pero nada cambió en ese terreno, no empeoramos ni mejoramos y se mantuvo la polarización. A pesar de la contundente derrota, Peña Nieto debió haber ejercido la presidencia según el mandato de 2012, en vez de eso, se disciplino a las órdenes de López Obrador, no solamente para facilitar una transición, sino para ceder los mandatos antes de lo que le indicaba la ley y era políticamente pertinente. Ni modo" (Trejo, citado por Reyes, 2018: 20).

Incluso antes de terminar el período presidencial de Peña Nieto, López Obrador ya estaba tomando decisiones, algo inédito en la vida política nacional. No pudo haber una bicefalia, el Presidente en turno en ese momento, aceptó que el Presidente electo había ganado en las urnas y no podía hacer otra cosa más que hacerse a un lado, después de que su administración fuera reprobada (Berrueto, citado por Reyes, 2018: 18).

Y es que académicos y especialistas consideran que Peña Nieto dejó de gobernar después del 1 de julio, cabe preguntarse ¿Qué acciones permitieron tal hecho?

> "Hay una situación muy peculiar, en la que el partido que estaba gobernando perdió por un margen tan amplio; nunca antes el Revolucionario Institucional había sido derrotado de manera tan contundente y en varias décadas no se había registrado una votación tan amplia, independientemente del partido que represente, para presidente electo; pero ese 53 por ciento, esos 30 millones de mexicanos que votaron por Andrés Manuel López Obrador lo hicieron para que fuera presidente a partir del 1 de diciembre, como ocurría formalmente, pero las presiones del ganador de las elecciones, su estilo de gobernar de manera anticipada, junto con la manera en la que el resultado de la elección apabullo al presidente Peña Nieto presentaron esta situación tan irregular, para decirlo de alguna manera" (Trejo, citado por Reyes, 2018: 19).

Si se desea apuntalar el crecimiento económico, la tarea del nuevo gobierno será "poner énfasis en cambiar la asignación de recursos y enfocarla en más inversión pública con el objetivo de crecer en productividad" (Feliz, citado por Navarro, 2018).

Las siguientes líneas expresan que, de tener hoy una desnacionalización de Petróleos Mexicanos, se está caminando por la vía del nacionalismo.

### 4.2.2 La izquierda al poder y el regreso del nacionalismo a México.

Andrés Manuel López Obrador llega al poder oficialmente el 1 de diciembre de 2018, con un amplio consenso político y social, un alto nivel de popularidad y por ende una legitimidad sobresaliente. Además, con un proyecto completamente distinto respecto a los sexenios pasados. Juzga el proyecto neoliberal y no sólo eso tiene una perspectiva ligada al nacionalismo.

Y así empezaba y concluía un gobierno, durante el primer discurso de López Obrador como presidente, Enrique Peña guardó silencio, tomó notas y apenas gesticuló. Al terminar, le dio un apretón de mano a su sucesor y fue de los primeros personajes en retirarse del Congreso, que un rato antes lo recibió con rechiflas. Con ello se cerró la imagen de un presidente debilitado, testigo de un discurso, de más de una hora en el que López Obrador desestimó la Reforma Energética (considerada el principal logro del sexenio peñista) (Mendoza, 2018a: 13).

Después de tres campañas presidenciales Andrés Manuel López Obrador tomó protesta como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y con ello se dio fin al sexenio peñista. Y con las siguientes palabras se iniciaba el nuevo gobierno: “por mandato del pueblo iniciamos hoy la **cuarta transformación política de México**. Puede parecer pretencioso o exagerado, pero hoy no sólo inicia un nuevo gobierno; hoy comienza un cambio de régimen político. A partir de ahora, se llevará a cabo una transformación pacífica y ordenada, pero al mismo tiempo profunda y radical porque se acabará con la corrupción y con la impunidad que impiden el renacimiento de México” (AMLO, 2018).

El discurso de López Obrador fue sumamente distinto en contraste con otros mandatarios, fue contundente al afirmar y evidencia que “la economía neoliberal ha sido un desastre, una calamidad para la vida pública del país” (AMLO, 2018).

Los puntos claves de la llegada al poder del Presidente, expresados en su discurso de toma de posesión el 1 de diciembre de 2018, serán decisivos para revisar cómo maneja su gobierno. Principalmente hablo sobre austeridad, la corrupción, crecimiento económico, creación de infraestructura, derechos humanos y justicia, migración, pobreza y violencia. Además, de dos temas polémicos que afectaron el desarrollo de la sociedad la Reforma Energética y la Reforma Educativa. Algunos de ellos o casi todos son reflejos del modelo neoliberal que como dice el López Obrador ni en términos cuantitativos ha dado buenos resultados.

Con ello se puede esquematizar que López Obrador se enfrenta a una serie de retos. Ahora ya como Presidente ya no habrá margen de prueba y error, debe tener una ruta muy clara hacia sus primeros 100 días como presidente y los ojos del mundo estarán sobre él (Ángeles, 2018: 4). En seguida se enlistan sus principales retos.

- Tranquilizar los mercados.
- No descuidar el crecimiento económico y aprovechar el bono que le da la firma del T-MEC.
- Enfrentar la crisis de los derechos humanos en el país.
- Evitar la polarización del país.
- La crisis migrante que le hereda EPN pero que el propio AMLO le puso su propio sabor.
- Hallar una avenida impecable para empujar su programa económico y social (Ángeles, 2018: 4-5).

La crítica al modelo neoliberal y los retos planteados por el ahora Presidente López Obrador nos invitan a pensar que habrá un cambio sustancial en el sector energético, sólo por mencionar este sector, aunque habrá grandes modificaciones en otros ámbitos. De acuerdo con Ángeles, habría que completar estos retos con las siguientes gestiones:

> “uno, recuperar la confianza de la sociedad en las instituciones del Estado y en lo público; dos, recuperar el histórico nacionalismo mexicano; tres, dar respuesta positiva a los temas de criminalidad, narcotráfico y seguridad pública,

> para lo cual creará una Guardia Nacional con tropas del Ejército y recuperando el tradicional nacionalismo de las Fuerzas Armadas mexicanas; cuatro, estimular el recambio del sistema de partidos políticos de México, estando en el centro de ello Morena; cinco, una política exterior basada en la Doctrina Estrada que prioriza la autodeterminación y no intervención en los asuntos internos de otros países; seis, lucha frontal contra la corrupción basada en una política de austeridad y logrando, con una alta dosis de participación ciudadana, que el aparato estatal pueda canalizar el gasto público hacia los sectores más desfavorecidos de México y finalmente el complejo problema de la inmigración, en lo cual no habrá sometimiento a los dictados norteamericanos" (Vargas, 2018).

Enfatizamos que López Obrador llegó a la presidencia como pocos lo han hecho, con el denominado *Carro completo,* es decir, además de ganar la presidencia, tiene la mayoría en el Congreso (lo cual le permite tener un amplio respaldo político, y por supuesto, le favorece para aprobar, implementar y modificar leyes), sin duda una victoria para muchos apabullante. Pero de acuerdo con el análisis de Viridiana Mendoza (2018), el Presidente tendrá que lidiar con poderes como el Banco de México, la Suprema Corte, la sociedad civil y los mercados financieros (Mendoza, 2018: 20-22).

Será interesante cómo logrará superar estos retos ante un panorama nada alentador, López Obrador hereda una economía que no crece y con un escaso margen de maniobra fiscal. Se debe en primer lugar, intentar traer el anhelado crecimiento a la economía mexicana sin generar desequilibrios que, con el tiempo, pongan en peligro la sostenibilidad del proceso de desarrollo. Pero no sólo hay un freno por la política fiscal, también se debe en parte a las condiciones monetarias. Es decir, la inflación, tras la rápida depreciación del peso mexicano luego de la inesperada victoria de Donald Trump en noviembre de 2016, y del gasolinazo de enero de 2017, se ha situado sistemáticamente por encima del techo del rango objetivo de Banco de México (Banxico). Esa tendencia al alza de la inflación, junto con la volatilidad cambiaria, forzó a Banxico a incrementar las tasas, de 3% en diciembre de 2015, a 7.75% en la actualidad, lo que ha afectado el dinamismo del consumo y de la inversión (Moreno, 2018: 100-101).

Si se desea establecer un sendero para el crecimiento y desarrollo económico es imprescindible que se trabaje sobre estos temas. Hemos revisado el discurso y la postura del Presidente Andrés Manuel López Obrador, pero aún falta analizar porque se dice que hay un giro o un retorno al nacionalismo.

Empecemos entonces definiendo ¿Qué es el nacionalismo?

> "El término nacionalismo se refiere a la ideología nacional, la ideología de una formación política determinada, el Estado nacional, la ideología de una formación política determinada, el estado nacional, la cual se superpone a las ideologías de los partidos y tienda a absorberlas. El Estado nación genera el nacionalismo, por cuanto sus estructuras de poder, burocráticas y centralizadas, le permiten llevar a cabo el proyecto política de la fusión del Estado y nación, o sea de la unificación en todo su territorio de la lengua, la cultura y las tradiciones. Actualmente, junto al principio nacional se afirma también el Estado popular, o, con otras palabras, el Estado fundado en la soberanía nacional. El movimiento nacional lucha para que se reconozca el derecho que tiene cualquier pueblo a ser el dueño de su propio destino. De este modo se establecen dos finalidades, una interna y otra internacional. En la primera se lucha por dar a los pueblos conciencia de su unidad a través de la atribución de los mismos derechos democráticos a todos los individuos, los cuales adquieren así la capacidad de participar en la determinación de la política del Estado. Mientras que en el segundo el principio de la autodeterminación de los pueblos permite realizar la independencia nacional y fundamentar de este modo la política exterior del Estado sobre la voluntad del pueblo, sin interferencias por parte de otros estados" (Levi, 2014: 1026-1027).

Franco Savarino (2001), considera que la clave de interpretación del origen y desarrollo del nacionalismo debe relacionarse, en suma, con los cambios producidos por la modernidad respecto a las posibilidades de elaboración social del sentido. Por tal motivo, el modelo global es el responsable del éxito creciente que tienen los impulsos nacionalitarios que observamos ahora en todo el planeta (Savarino, 2001: 113-118).

Como lo hemos dicho en capítulos anteriores, la globalización como fenómeno contemporáneo, ha integrado empresas, mercados productos, servicios y tecnologías a espacios planetarios, bajo el paradigma del libre mercado aplicado a países y regiones de grados distintos de desarrollo económico – social. Y junto con el neoliberalismo ha derivado en actores, ganadores y perdedores que, en vez de equilibrar las desigualdades y las asimetrías, las ha acentuado. La pobreza y marginaciones sociales, junto a un desempleo creciente, han avanzado con la misma intensidad que los mercados globales (Witker, 2012: 195).

A partir de ello, hay que considerar, respecto al sector energético, el tema sobre el interés nacional, que se relaciona con "la Nación, el Estado y el poder de cada comunidad o nación. Es un proceso, que busca crecer con equidad, en democracia, fortaleciendo la identidad nacional e integrando, en vez de desintegrando, los diversos sectores económicos y sociales del país" (Witker, 2012: 195-196).

Ya hemos definido con claridad los principios del nacionalismo y con miras a empatar las definiciones con el Proyecto de Nación de Andrés Manuel López Obrador, veamos qué pasa con el Estado al conjuntarse con el nacionalismo.

¿Qué debe hacer el Estado? Además de tener conciencia de los procesos globales, debe conformar e impulsar políticas públicas estratégicas para apoyar a empresas nacionales y a la educación tecnológica y superior. Debe ser un Estado vigoroso y regulador y así se incorporará con las premisas básicas de los mercados globales. Si el Estado no cuenta con estos elementos, será un Estado caótico y dispráxico, que generará una economía estancada y desarticulada. No por nada el interés nacional y el desarrollo se vinculan a la equidad y solidaridad (Witker, 2012: 197).

A partir de esta definición identifiquemos como las propuestas y acciones del gobierno actual, se alinean a dichos postulados, particularmente en nuestro caso de estudio, al sector energético.

El petróleo es un recurso estratégico en la historia de México que ha acompañado el desarrollo nacional, desde los inicios del siglo XX hasta nuestros días. Petróleo e interés

nacional, en México son factores sinérgicos y recíprocos, que han determinado la historia y el estado actual del desarrollo económico interno (Witker, 2012: 206).

Sin duda, la implementación de la Reforma Energética ha dejado más aciertos que errores. Pero debe quedar manifestado que

> "las reformas constituyen un paso más en el proceso de la liberalización de la economía mexicana y de cambio de las relaciones entre el Estado y la sociedad, e inserta plenamente al país en la lógica económica anglosajona. Por otra parte, es la entrada plena de México en la racionalidad plena y energética de los Estados Unidos y Canadá, ambos encausados en aumentar la producción de hidrocarburos y exportar sus excedentes. También implica aceptar los compromisos de seguridad energética de la región y los de la OCDE, a los cuales México se había negado, por las incidencias sobre el abastecimiento nacional. Con estos cambios México entra de lleno al neoextractivismo, tan comentado por los países de América del Sur" (Puyana, 2015: 292).

Con el nuevo gobierno, habrá un cambio en las acciones ocasionadas por la Reforma Energética, pero será lento y difícil. En primer lugar, porque los gobiernos anteriores, no han impulsado soluciones y medidas para contener los efectos negativos de la globalización y del neoliberalismo. En segundo lugar, han facilitado que los dogmas neoliberales se consoliden a costa de los derechos de los mexicanos y de los intereses generales de la nación. La afirmación respecto a que la Reforma Energética es un ejemplo del compromiso del gobierno mexicano con los poderes fácticos trasnacionales, han quedado demostradas y pareciera que el gobierno de Peña Nieto permitió que se sustituyeran a los nacionales en su indebido poder e influencia, pero con consecuencias más graves y profundas y en detrimento de los intereses de nuestro país y de los poderes formales (Cárdenas, 2014: 126).

Pese a estas dificultades, la agenda del gobierno de López Obrador respecto al sector energético, tiene cuatro ejes principales:

- Plan de rehabilitación para los seis centros que componen el Sistema Nacional de Refinación de Pemex: Ciudad Madero, Tamaulipas, Minatitlán, Veracruz, Cadereyta, Nuevo León, Salamanca, Guanajuato, Tula, Hidalgo, y Salina Cruz, Oaxaca
- Con una inversión de 160 mil millones de pesos se construirá una nueva refinería en Dos Bocas, Tabasco. El objetivo es que produzca 400 mil barriles diarios de gasolina.
- Con una inversión de 75 mil millones de pesos se buscará aumentar un 25% la producción diaria de barriles de petróleo con inversión privada.
- Modernización de las plantas hidroeléctricas, para este proyecto se calcula una inversión de 20 mil millones de pesos para 2019 (AMLO, 2018).

Asimismo, en su Proyecto de Nación 2018 – 2024 Obrador busca recuperar la autosuficiencia energética, "como un principio de seguridad nacional volviendo operables las refinerías de PEMEX y, en su caso, evaluar la construcción de refinerías con capacidad de 300 mil barriles diarios o la instalación de biorefinerías para la producción de biodiesel" (AMLO, 2018).

Sin duda, el gobierno del Presidente Andrés Manuel López Obrador junto a la denominada Cuarta Transformación, es un aliciente poderoso para mucha gente, pero habrá que entender que el gobierno solamente podrá empezar a resolver algunos problemas cruciales, y de manera muy lenta. Pero con la condición de que esté abierto a la crítica, o sea, a un debate público continuo, con mecanismos democráticos que realmente funcionen como verdaderos espacios de deliberación ciudadana y no sólo de consulta. Por ello hay que establecer una clara distinción entre el sueño de abatir la desigualdad social y la creencia de que una instancia central (como el gobierno) pueda resolver una lista de problemas inherentes (Lamas, 2019: 46).

Si se desea cumplir con los cuatro ejes principales y además recuperar la autosuficiencia energética, es elemental el papel del Estado, es decir, el sector energético es fundamental para el crecimiento y desarrollo nacional, por tanto, el Estado debe ser

quien tome las decisiones de forma autónoma sobre el destino de los recursos energéticos. Por ello, al igual que López Obrador, consideró que el control estatal sobre el ámbito energético debe estar al servicio de la Nación.

# CONCLUSIONES

# REFLEXIONES SOBRE EL FUTURO DE LA ENERGÍA EN MÉXICO

*"El petróleo es, con el gas natural, el principal combustible de cuantos ponen en marcha al mundo contemporáneo, una materia prima de creciente importancia para la industria química y el material estratégico primordial para las actividades militares. Ningún otro imán atrae tanto como el «oro negro» a los capitales extranjeros, ni existe otra fuente de tan fabulosas ganancias; el petróleo es la riqueza más monopolizada en todo el sistema capitalista. No hay empresarios que disfruten del poder político que ejercen, en escala universal, las grandes corporaciones petroleras".*

*Eduardo Galeano, 1971.*

La investigación desarrollada a lo largo de estos cuatro capítulos permite demostrar que el Estado mexicano sufrió un cambio radical respecto a sus obligaciones en materia de crecimiento a partir de la llegada de la globalización neoliberal y, posteriormente, con la implementación de la Reforma Energética, pues se incorporó y priorizó el mercado como factor sustancial del desarrollo nacional.

La llegada de la globalización neoliberal en México transformó de manera significativa el papel del Estado en ámbitos cruciales como el crecimiento y el desarrollo. Sin embargo, la Reforma Energética es la culminación de los postulados de este modelo y es, sin duda, una conversión radical pues el modelo encuentra su máximo apogeo cuando es apoyado por el papel del mercado que en conjunto alteran actividades estratégicas en el sector energético.

La globalización es un proceso mundial impuesto que, junto con la mano del capitalismo, intensificó las acciones del mismo, alrededor del mundo, abriendo y expandiendo nuevos campos de acción, para la propagación del capital. No se enfoca sólo en el ámbito económico o tecnológico como comúnmente se pensaría, sino que involucra otros aspectos, como la cultura, el medio ambiente y la sociedad. Por otra parte, el neoliberalismo, es un fenómeno ideológico, cuya base se encuentra en el capitalismo y apoya fielmente el libre mercado.

Si revisamos lo anterior, en un mismo plano encontramos que la triada globalización-capitalismo y neoliberalismo, han sido impulsados por figuras sociales y organismos financieros internacionales. Sin duda, esto generó consecuencias relevantes, como la privatización de lo público, el ocaso de los procesos de regulación estatal y, por supuesto, la liquidación de todo lo que tenga que ver con el ámbito proteccionista, sumado a las desigualdades que impactan directamente a la sociedad.

Antes de la llegada de la globalización neoliberal a México, la postura del aparato estatal era completamente distinta a como lo es ahora. Primero con el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (1940–1956), el Estado mexicano tenía dos rasgos que lo distinguían, su carácter benefactor, participativo, populista y

proteccionista. Asimismo, estaba conformado por diversos grupos sociales y un significativo aumento de la burocratización, pero nada de esto fue un motivo para que el Estado dejara de tener en sus manos la rectoría principalmente en el ámbito económico.

Se promovió la industrialización del país, se optó por reducir las importaciones y aumentar la producción interna. Sin duda alguna, en esta etapa el Estado cumplió fielmente los postulados del modelo interventor. No obstante, este proceso culminó cuando el Estado tuvo dificultades para solventar los gastos, así como algunos factores externos relacionados con la economía.

El segundo modelo denominado Desarrollo estabilizador (1956–1970), se caracteriza por el elevado crecimiento económico, se buscaba un crecimiento real, pero sobre todo una distribución de ingresos más igualitaria, un alto crecimiento de la producción y estabilidad en el tipo de cambio.

Sin embargo, el ciclo de expansión económica cobijada en el petróleo, sería uno de los errores más notables de dicho modelo, el no aminorar la dependencia hacia los energéticos no condescendió el establecimiento de nuevas políticas sociales universales y muchos menos una mayor inversión.

Y es que es en este período, cuando el petróleo juega un papel fundamental, es en esta etapa cuando se destinan subsidios a actividades importantes como los ferrocarriles, el transporte público y la energía eléctrica.

El desarrollo estabilizador sentó las bases para el nuevo orden económico que rápidamente se propago en nuestro país.

En un tercer y último momento, denominado Crecimiento hacia afuera (1970-2000), muestra una evidente transformación en el papel del Estado, las políticas de carácter asistencialista habían quedado atrás, ahora se preparaban políticas que tenían que ver con la privatización, la liberalización, la apertura externa y desregularización económica. Con ello se buscaba principalmente la depuración de procesos que

implicaran burocratización o grupos sociales (sindicalismo). Este proceso otorgó un papel importante al mercado, lo cual traería la modernización de la economía mexicana.

Por lo tanto, este último momento implicó cambios profundos y sentó las bases para el establecimiento de un nuevo orden global y junto con ello el arribo del neoliberalismo. Lo cual significó el traslado del Estado a un papel secundario en la economía. Por ello no es absurdo afirmar que esta última parte simbolizó el cambio más radical en la historia de la política económica mexicana, las presiones de las instituciones y organismos financieros internacionales obligaron o forzaron al Estado a ceder a las políticas neoliberales.

En efecto, los fracasos tanto del desarrollo estabilizador, como del desarrollo compartido, serían una razón fundamental para el establecimiento del modelo neoliberal, es decir, forjaron el panorama y establecieron sus bases. La presencia de la globalización neoliberal en el Estado mexicano, se caracterizó por tres grandes acciones la liberalización comercial, la desregulación financiera y por supuesto las desincorporaciones de las paraestatales. La tarea para los actores sociales y los organismos financieros internacionales fue simple, adelgazar el aparato estatal, y desde entonces favorecer a los privados mediante la desregularización de la economía.

Lo cierto es que el papel del petróleo es clave para México durante esta etapa. Recordemos que el auge petrolero ocurrido de 1978 a 1981 ayudó a la economía y así esta puede salir de un estancamiento económico (aunque muy brevemente) y el desarrollo económico tuvo un nuevo giro, aunque no de forma positiva.

El auge petrolero implicó una disminución radical de las funciones del Estado, aunado a ello las estrategias llevadas a cabo por el sexenio de López Portillo sirvieron para abrir la puerta a la globalización neoliberal pues tales estrategias contemplan la participación de organismos financieros internacionales. El gobierno de México con tal de obtener préstamos crediticios siguió las recetas económicas dictadas por cada uno de estos organismos.

Justo con la llegada de la globalización neoliberal en México, hubo una baja en el precio del petróleo, evidentemente y como ocurrió en años anteriores no se resolvió la problemática relacionada con la dependencia del petróleo y recientemente no existieron estrategias para reducirla.

La inscripción de México al nuevo modelo modificó nuevamente la posición del Estado. Y junto con actores políticos como Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y hasta Ernesto Zedillo lograron consolidarlo el neoliberalismo en México. Era notable que la idea de estos tres expresidentes era la no continuidad del Estado obeso, subsidiario y sin el proteccionismo estatal. A partir de esto, el desafío ahora sería mantener un Estado liviano, regulador, pero sobretodo moderno en términos administrativos.

Para impulsarlo se valieron de las élites tecnócratas quienes estaban respaldados por una lógica individualista y que su único objetivo era establecer las bases para que el Estado aprendiera a instrumentar nuevas formas de administrar la economía e incluso la política. Son expertos en las ciencias económicas, políticas y sociales que junto a su pensamiento analítico y metódico tienen en la mira reformar al Estado, en otras palabras, mediante la ingeniería financiera estos técnicos cumplen la misión de contrarrestar todo aquello que hubiera quedado del Estado de bienestar mexicano.

La tecnocracia inicia su momento en México con el sexenio de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas ligados a una amplia apertura comercial, todo esto sería consolidado más tarde por Ernesto Zedillo. Asimismo, cada uno de los sexenios mencionados estaría conformado por economistas y técnicos altamente entrenados y especializados en el diseño de políticas económicas globales, limitando al Estado en el ámbito económico y con una firme creencia sobre el mercado y su apertura. Es decir, durante este proceso se logró con éxito la tecnocratización y modernización administrativa del Estado mexicano.

La propagación de la globalización neoliberal estaba en pleno proceso y sin duda los tecnócratas cumplieron el papel de lograrlo con el diseño radical de políticas de carácter privatizador, con apego a la desregularización económica y creyentes en la

liberalización de los mercados. Pero tal expansión se consolida cuando México se adhiere a acuerdos de índole comercial como el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) hoy conocido como Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) y que fue recientemente firmado por Enrique Peña Nieto antes de terminar su administración.

Poco a poco se hace visible que los cambios presentados con la llegada de la globalización neoliberal se manifestaron, también la desincorporación de las empresas públicas, proceso que viene acompañado de señalamientos a dichas empresas como ineficientes y poco redituables para el Estado. Con base en lo anterior, los impulsores de dicho modelo consideran que la transmutación de la intervención del sector público de la economía a la participación del capital privado generará modernización, reestructuración, pero sobre todo "una mayor eficiencia económica".

Pese a todas y cada una de las modificaciones que obligó la globalización neoliberal en el Estado mexicano, hoy en día éstas representan un alto costo económico, político, pero sobretodo social. Nuestro país es ahora más vulnerable frente a los actores y políticas de la economía nacional.

Sin duda, las decisiones políticas y económicas, tomadas y llevadas a cabo durante la llegada de la globalización neoliberal a México, demostraron el agotamiento del Estado interventor. De acuerdo con el análisis y la postura que realizan diversos autores y los cuales pude retomar en esta investigación, concuerdan en que los servicios que eran esenciales para el crecimiento y desarrollo nacional que antes dependían del Estado y eran fomentados por el mismo, hoy dependen de la iniciativa privada.

Sin duda, la concentración oligopólica, el daño al medio ambiente, la debilidad del aparato estatal, la dependencia económica de México hacia sus países vecinos, desempleo, desigualdad, desarraigo, despojo, ineficiencia, injusticia y pobreza por mencionar algunas características, son los efectos adversos que ha traído consigo la globalización neoliberal.

Las repercusiones que enfrenta la sociedad tras la llegada de dicho modelo superan por mucho las “aportaciones” que ha hecho este en la sociedad. Aunado a ello, el cambio de piel del aparato gubernamental generó un estancamiento económico, político, pero sobre todo social. Sin embargo, eso no es lo más grave, sino que conforme paso el tiempo dichas repercusiones trastocaron otras áreas como la cultura y el medio ambiente.

Uno de los objetivos fundamentales de esta investigación fue analizar la mutación del Estado, claro dichas transformaciones involucran diversas acciones y actores que fueron mermando las metas del Estado. La llegada de la globalización neoliberal a nuestro país permitió que se vulneraran áreas tan importantes para el crecimiento y desarrollo económico. Aunque esto no es nada nuevo, conforme pasó el tiempo, se diseñaron estrategias para despojar al Estado México de diversas entidades paraestatales, es decir, se desmantelo de forma creciente y exorbitante con cada uno de los llamados gobiernos neoliberales que se establecieron en el poder desde la década de los ochenta. En efecto, se abrió la puerta a la participación privada y esto provocó severas consecuencias.

Este proyecto toma como muestra al sector energético derivado de la importancia que se le otorga en México, al ser un país en vías de desarrollo, este sector tiene un peculiar valor estratégico, por tanto, es crucial en la escena económica, civil y militar de nuestra economía.

El petróleo es elemental en el desarrollo económico, por ejemplo, ha sido utilizado para las salidas o el respaldo de las crisis económicas, siendo éste un atenuante para aminorar las consecuencias que las crisis trajeran consigo en las diversas etapas de la transformación del Estado mexicano. Sin duda, se puede asegurar que el petróleo juega un papel fundamental en el crecimiento económico.

Siguiendo el tema del sector energético, considero que la transformación del modelo económico, fue el escenario perfecto para la ejecución de la Reforma Energética aunado a la integración de algunos otros factores. Sin embargo, al momento de

implementar la reforma no importó que tanto la industria eléctrica como la industria petrolera fueran una fuente importante para el crecimiento y desarrollo nacional, no importó que la CFE o Pemex fueran un elemento clave para la prestación de servicios, no importó que estas "paraestatales" que pudiendo explorar, explotar y producir energía fueran las responsables de producir o generar bienes esenciales para el crecimiento y desarrollo nacional.

El sector energético en México hasta antes de la Reforma Energética era un elemento distintivo de la soberanía nacional. Con la reforma ocurre un cambio radical, pues Pemex queda fuera de todo concepto de entidad paraestatal y se transforma en una Empresa Productiva del Estado. Los antecedentes jurídicos revisados en esta investigación nos llevaron a la conclusión de que en toda la historia jurídica de la industria petrolera no había existido un cambio tan drástico.

Desde la Constitución de 1917 hasta la Reforma Constitucional de 1983, había un vínculo muy fuerte con la propiedad de los hidrocarburos por parte de la Nación. Es decir, había un reconocimiento superior de los derechos de la nación sobre los particulares y al mismo tiempo se favorecía el fortalecimiento del aparato estatal. Conforme se creaba o modificaba una nueva ley, en este período, siempre estaba presente la idea del nacionalismo y no sólo eso, había un establecimiento de las bases estatales que garantizaban el crecimiento y desarrollo económico.

Sin embargo, el arribo de la globalización neoliberal a partir de 1983 abre la participación del sector privado en la industria energética nacional, lo que significa que hay una complementariedad de la actividad del Estado, en el papel de agente económico, con los sectores social y privado, a efecto de que contribuyan al desarrollo nacional. Otro tema importante fue la modernización de la empresa pública que implicó precisar su magnitud, estructura y funcionamiento, así como la revisión del entorno normativo y operativo. Además, en esta etapa se hizo visible la modificación de las normas jurídicas para abrir la puerta a la iniciativa privada, pero ahora con reglas fijas y establecidas en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Hay que destacar que la Reforma Energética de 2013, forma parte de este último momento y también va a contribuir a la reestructuración gradual, la modernización y sobre todo a que la industria energética que antes era paraestatal (ahora convertida en Empresa Productiva del Estado), pueda operar con criterios empresariales.

Sintetizando, en la primera etapa las reformas fueron lentas y graduales, había una preocupación por los intereses nacionales. El segundo momento estuvo marcado por cambios radicales decretados por el pensamiento del orden neoliberal y los intereses de las grandes potencias como Estados Unidos y las grandes corporaciones económicas internacionales. En ese momento el nacionalismo y el proteccionismo fueron historia y, el dogma de la globalización neoliberal se hacía cada vez más vigente.

Respecto a la aprobación e implementación de la Reforma Energética aprobada en 2013, se necesitaron diversos acuerdos políticos establecidos entre el entonces presidente Enrique Peña Nieto y las tres principales fuerzas políticas en el Congreso. Estos acuerdos estratégicos se vieron plasmados en el llamado Pacto por México, acuerdo político que se firma entre las principales fuerzas políticas del país y el ex-presidente Enrique Peña Nieto justo al iniciar su sexenio. El gobierno de esa época tuvo un gran acierto para poner en marcha sus reformas estructurales, después de 12 años el Partido de la Revolución Institucional volvió al poder y aprovechó la crisis económica y política que envolvían al país. Peña Nieto regresaría como el presidente que operaría la renovación del modelo neoliberal. Sus propuestas para reformar ámbitos esenciales para el crecimiento y desarrollo nacional le servirían para indicar que éstas darían salida a dicha crisis. Pero no sólo eso, sino que fue el mandatario que desnacionalizó a Pemex y que también lo terminó de desmantelar.

Sin duda alguna el Pacto por México fue un acuerdo decisivo, fue el logro más representativo y significativo de Peña Nieto, sin su existencia no se hubieran logrado todas y cada una de las reformas estructurales. Aunque valdría la pena reconocer que entre todas ellas la más importante fue la Reforma Energética.

También hay decir que, con la aprobación de la Reforma Energética, el pacto llegaría a su fin, lo más grave es que culminó sin los resultados esperados y planteados en los 95 compromisos. En definitiva, el Pacto no movió a México como su eslogan lo proponía. Era de esperarse, pues al ser un acuerdo copular, no incluyente, dejando fuera a la sociedad y favoreció a actores externos, sin fomentar el mercado interno. No hubo indicios de fortalecimiento del Estado, para legislar a favor de los derechos humanos, involucrar a la sociedad civil y mucho menos se planteó la idea de hacer una relación entre democratización y política económica. Definitivamente fue un acuerdo inscrito a la lógica del neoliberalismo y por supuesto marcó un avance político del gobierno de Enrique Peña Nieto, pero no en la historia social del México reciente.

La decisión se había tomado, el 11 de diciembre la Reforma Energética ya estaba a flote y el gobierno debía poner todos los argumentos a su favor para que éstos pudieran ser aprobados. Lo cual significó la continuidad del proyecto globalizador neoliberal.

Si los compromisos del Pacto por México no tuvieron el éxito esperado, era de suponer que los objetivos y premisas de la Reforma Energética tampoco. No es sorprendente que en los objetivos propuestos por el gobierno no se observó el fortalecimiento al Estado siendo éste un obstáculo para el mercado y por ende el neoliberalismo.

Durante el análisis del decreto de reforma se encontraron acciones y elementos que sustentan la hipótesis de este trabajo de investigación y que sin duda no fomentan el crecimiento y desarrollo nacional, por el contrario, lo frenan. Son una serie de aspectos a considerar si se quiere entender cuál es el propósito principal de dicha reforma.

Se modificaron tres artículos constitucionales el 25°, 27° y 28°. El rasgo más distintivo en esta modificación es que se le quita exclusividad al aparato estatal, es decir, las áreas estratégicas que significaban exclusividad del Estado, con la Reforma Energética podrá llevarse a cabo mediante particulares. Asimismo, se permiten concesiones, contratos y otros tipos de actos jurídicos con particulares, sin duda estas

acciones limitan de forma significativa el papel del Estado en el sector energético, con ello se facilita una plena libertad al sector privado.

Se realizaron entonces tres modificaciones constitucionales pero las principales regulaciones se centraron en los artículos transitorios, pero esto no es un tema nuevo, en este país hay un uso excesivo de los artículos transitorios y lo que debiera establecerse en la parte adjetiva se supedita a elementos sustantivos.

Los artículos transitorios nos mostraron el verdadero rostro de la Reforma Energética. E hicieron efectiva la desnacionalización del sector energético. De los 21 artículos transitorios considero que los puntos siguientes son factores que impiden el crecimiento y desarrollo nacional. Los enlisto a continuación:

- **Un nuevo régimen jurídico corporativo** que sin duda sepultó lo que el ex-presidente Lázaro Cárdenas había cosechado.
- **Nuevas modalidades de contratación** que permiten compartir los hidrocarburos con particulares. La reforma fue utilizada como un medio legal que verifica el saqueo por parte de los privados.
- **Autorización para usar prácticas contables y financieras** (*booking*). Lo cual significa la transferencia de derechos de propiedad a favor de las transnacionales o corporaciones privadas, es decir, tienen el derecho de solicitar préstamos y poner como garantía las reservas petroleras que no les pertenecen.
- **Régimen de propiedad**. Se considera como prioritario al sector la industria de los hidrocarburos y la electricidad y como son de utilidad pública, serán preeminentes sobre cualquier otra actividad, superficie o subsuelo. Por lo cual hay una subordinación de los propietarios.
- **Transparencia** que, respecto al sector energético, ha sido considerada como sinónimo de opacidad. En la reforma no se establecieron elementos jurídicos que señalen qué sucederá si se llega a comprobar que ha habido un fenómeno de corrupción dentro del sector de los hidrocarburos.

- **La problemática de los fideicomisos y el Fondo Mexicano del Petróleo**. A lo largo de la historia se han documentado casos mexicanos respecto al tema de los fideicomisos, se ha llegado a la conclusión de que en cada uno de ellos hubo prácticas de dispendio. Los ejemplos mostrados en este proyecto de investigación revelan que se ha usado la figura del fideicomiso para desviar los recursos públicos y con ello se ha fomentado la corrupción.
- **Repercusiones ambientales**. En la reforma se habla de procurar la protección y cuidado al medio ambiente, pero no se dice nada respecto a qué mecanismos serán implementados para frenar, procurar o resarcir los daños ya hechos por prácticas como el *fracking*.
- **Aumento desmedido de burocracia**. Con esta reforma nace un considerable número de organismos que sin duda alguna fomentan la burocracia (más de la que de por sí ya existía).

Además del decreto de reforma, con la promulgación de las leyes secundarias en 2014, se consolidó un ciclo total de apertura a la privatización de la industria más importante para nuestro país, la industria de los energéticos.

Con el fin de Enrique Peña Nieto fue evidente que muchas de sus llamadas reformas estructurales habían fracasado. ¿Qué pasó? La combinación entre intereses políticos, públicos y privados jugaron una mala distribución y de eso dependió su complejidad, pero sobre todo su fracaso.

En suma, la Reforma Energética hizo que se perdiera la soberanía nacional pero también la seguridad energética. Al contrario de bajar los servicios, se aumentaron los impuestos, el precio de las gasolinas se incrementó y por ende nada de los “beneficios” que traería consigo la reforma sirvieron para incrementar el crecimiento y desarrollo económico.

Las predicciones que hizo el gobierno de Enrique Peña Nieto sólo nos dejan ver que sólo fueron eso, se equivocaron en pensar que la Reforma Energética incrementaría la producción del petróleo y gas natural, el tan anhelado impulso al desarrollo económico

no existió en el gobierno priísta y la calidad o bienestar de los mexicanos no mejoró, por el contrario, perjudicó su economía.

La Reforma Energética no cumplió la promesa de subsanar problemáticas de índole ambiental, económico, político y social. Hay un sinfín de pendientes que la Reforma y no sólo ella, sino que el gobierno de Peña Nieto no pudo aminorar o resolver.

Peña Nieto terminó su administración con muchas marcas negativas de carácter económico, político y social. Sus reformas estructurales no lograron disparar el crecimiento económico. Su gobierno tuvo dos características que lo hicieron colapsar y debilitarse la corrupción y la impunidad.

En contra parte, Andrés Manuel López Obrador llega al poder con un amplio consenso político y social, un alto nivel de popularidad y por ende una legitimidad sobresaliente. Con un proyecto completamente distinto respecto a los sexenios pasados. Juzga el proyecto neoliberal y no sólo eso, tiene una perspectiva ligada al nacionalismo.

Es decir, hay un cambio de régimen diferente al que había gobernado durante mucho tiempo. Respecto al sector energético, el principal objetivo del gobierno es defender la soberanía nacional con la ayuda del Estado quien será crucial en el control de la industria eléctrica y los hidrocarburos. Se propone recuperar la autosuficiencia energética como un principio de seguridad nacional.

Sin duda, el sector energético de cualquier Estado, así como sus políticas, son ejes cruciales para el crecimiento y desarrollo nacional, esto trasciende o se refleja en su política económica y social, por ello su importancia.

Ya para terminar, después del análisis del antes, durante y después de la Reforma Energética puedo decir que no encontré argumentos que acompañen los objetivos propuestos en un principio por el gobierno de Peña Nieto, pero no sólo eso, no encontré en todo el análisis una propuesta que empatara con el fortalecimiento del Estado o que respondiera con bases sustentables la modificación jurídica a nuestro diseño institucional en materia energética.

Pero lo que si pude demostrar es que la Reforma Energética aprobada en 2012 fracasó, no logró ni superó las propuestas planteadas por el sexenio peñista. Su característica principal fue haber realizado una modificación rigurosa al marco jurídico mexicano, el cual permitió la participación casi total de la industria privada en el sector energético. Mejor dicho, replanteo las funciones del aparato estatal y sus empresas paraestatales. Sus principales exponentes consideraron que esta reforma traería crecimiento y desarrollo económico a nuestro país, sin embargo, con los argumentos analizados en toda la investigación, no hay elementos para favorecer la afirmación de sus partidarios. Naturalmente, hay un retroceso en la industria energética porque no se optó por herramientas que garantizarán la seguridad energética mexicana.

Por lo tanto, la investigación desarrollada a lo largo de estos cuatro capítulos respalda que la Reforma Energética fue un exponente de la globalización neoliberal. En otras palabras, el Estado mexicano ha sufrido una disminución de sus obligaciones en materia de crecimiento y no sólo eso, incorporó al mercado como actor estratégico y fundamental en el desarrollo nacional. Y es que el modelo forzó al Estado para que este terminará con políticas que cultivaban el desarrollo nacional. Se debilitó al Estado a causa de las prerrogativas otorgadas a la iniciativa privada. No fue lógico empeñar el patrimonio nacional sólo para traer la participación de las compañías trasnacionales privadas. La idea de que el Estado deje de intervenir en temas energéticos es un grave error, ya que en el momento en que otros gobiernos decidieron hacerlo limitaron la ejecución del Estado para lograr una seguridad energética estable.

Finalmente, el presente texto pretende continuar las investigaciones con el propósito de estudiar las acciones que el nuevo gobierno realice respecto al sector energético, pero la más importante es analizar si se convierte al Estado en el principal promotor del desarrollo económico, político y social de nuestro país. Dicho de otra forma, analizar cómo se fortalecerá al Estado ante el continuo y permanente proceso de la globalización neoliberal.

# FUENTES DOCUMENTALES

## Bibliografía

ACKERMAN, John, (2015), "Privatización, petróleo y democracia en México" en Jaime Cárdenas (coord.), *Reforma Energética. Análisis y consecuencias*, México: Tirant Lo Blanch / UNAM.

AGUILAR, Alonso, (2002), *Globalización y capitalismo*, México: Plaza & Janés Editores.

AGUILERA, M., ALEJO, F., NAVARRETE, J., y TORRES, R., (2014), "Consideraciones sobre la Reforma de la Industria Petrolera en México" en *ECONOMÍA UNAM*, núm. 33, diciembre, México: Universidad Nacional Autónoma de la Ciudad de México, pp. 110-137.

ALEJANDRE, Gloria Luz, (2007), "México ante la globalización: Reconceptualización de la dominación externa y la alteración regional", en José Luis Orozco, *¿Hacia una globalización totalitaria?*, México: UNAM – Fontamara, pp. 319-359.

---------- (2009), "Globalización, mercado y procesos de democratización. Controversias y realidades para América Latina", en Judit Bokser Liwerant, *et al*, *Pensar la globalización, la democracia y la diversidad*, México: Universidad Nacional Autónoma de México UNAM, pp. 261 – 292.

---------- (2017), "Administración pública mexicana: los avatares teóricos de la disciplina en el siglo XXI" en Martínez, Miguel, (coord.), Antología sobre teoría de la administración pública, México: Instituto Nacional de Administración Pública.

AMIN, SAMIR, (1999), *El capitalismo en la era de la globalización*, España: Paidós.

ANDERSON, Perry, (1998), *El estado absolutista*, Madrid: Siglo XXI.

---------- (1999a), "Neoliberalismo: un balance provisorio", en Emir Sader y Pablo Gentilli, (comps.), *La trama del neoliberalismo: mercado, crisis y exclusión social*, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

ANGLÉS, Marisol, (2015), "Reforma energética y cambio climático. Algunos puntos de desencuentro" en Jaime Cárdenas (coord.), *Reforma Energética. Análisis y consecuencias*, México: Tirant Lo Blanch / UNAM, pp. 119-137.

AYALA, José, (2004), *Mercado, elección pública e instituciones: Una revisión de las teorías modernas del Estado*, México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

BABB, Sarah, (2003), *Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*, México: Fondo de Cultura Económica.

BÁEZ, Adriana, (2016), "El Pacto por México, primera coalición legislativa estructurada en el sistema presidencial mexicano" en Héctor Zamitiz (coord.), *Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013 – 2014*, México: UNAM / LA BIBLIOTECA, pp. 23-56.

BAUMAN, Zygmunt, (2010), *La globalización: consecuencias humanas*, México: Fondo de Cultura Económica (FCE).

BARRIOS, Heberto, (2015), "Presente y futuro de México según la Reforma Energética" en Jaime Cárdenas (coord.), *Reforma Energética. Análisis y consecuencias*, México: Tirant Lo Blanch / UNAM, pp. 401-408.

BARTLETT, Manuel, (2015), "Crónica del golpe constitucional en materia energética y de las acciones de resistencia para impedirlo" en Alberto Montoya, *et. al.*, *Marco constitucional para la soberanía nacional y energética*, México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, pp. 103-142.

BECK, Ulrich, (1998), *¿Qué es la globalización? falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, México: Paidós Estado y Sociedad.

BENITO, Sergio, (2015), "Los riesgos de una reforma apresurada", en Arturo Oropeza (coord.), *Reforma energética y desarrollo industrial. Un compromiso inaplazable*, México: UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 297-324.

BIFANI, Paolo, (2002), *La globalización ¿otra caja de pandora?*, Granada: Universidad de Granada.

BLUM, Roberto, (2001), "Las políticas económicas y la transformación política de México", en Luis Rubio (coord.), *Políticas económicas del México contemporáneo*, México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes / Fondo de Cultura Económica, pp. 25-49.

BOBBIO, Norberto, (2012), *Liberalismo y democracia*, México: Fondo de Cultura Económica (FCE).

---------- (2014a), *El futuro de la democracia*, México: Fondo de Cultura Económica (FCE).

---------- (2014b), *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México: Fondo de Cultura Económica (FCE).

BRAUDEL, Fernad, (1986), *La dinámica del capitalismo*, México: Fondo de Cultura Económica (FCE).

CANSINO, César, (2008), La Muerte de la Ciencia Política, Buenos Aires: Sudamericana.

CÁRDENAS, Jaime, (2014), *Crítica a la reforma constitucional energética de 2013*, México: UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas / Serie de estudios jurídicos.

CARRILLO, Francisco, (2016), "La Reforma Energética: Un golpe de varias bandas", en Tania Hernández (coord.), *El orden del mercado y el desorden de la nación. Reformas estructurales y cambio constitucional en México*, México: UACM / ITACA, pp. 273-310.

CHOSSUDOVSKY, Michel, (2003), *Globalización de la pobreza y nuevo orden mundial*, México: Siglo XXI – UNAM.

COMÍN, Francisco, (2007), "El surgimiento y desarrollo del Estado de bienestar (1883 – 1980"), en Salvador Salor, et al., *El estado del bienestar en la encrucijada*, España: Universidad de Alicante, pp. 67-128.

COSTANTE, Liliana, (2005), "De que hablamos cuando hablamos del Estado de bienestar", en *Lecciones y ensayos*, Argentina: Facultad de Derecho Departamento de Publicaciones Universidad de Buenos Aires (LexisNexis Abeledo Perrot), pp. 133-167.

CORDERA, Rolando, TELLO, Carlos, (2010), *La disputa por la nación. Perspectivas y opciones de desarrollo*, selección y prólogo de Camilo Flores y Nahely Ortiz México: Siglo XXI.

COTARELO, Ramón, (2004), "Teoría del Estado", en Elías Díaz, et al., *Filosofía Política II*. Teoría del Estado, México: Editorial Trotta, pp. 15 – 23.

CRESPO, José Antonio, (2006), *Para entender el Estado*, México: Nostra Ediciones.

DE LA GARZA, Enrique, (1992), "Neoliberalismo y Estado", en Asa Laurell (coord.), *Estado y políticas sociales en el neoliberalismo*, México: Fundación Ebert Stiftung / Representación en México, pp. 59-73.

DE LA PEÑA, M., y TIBURCIO A., (2015), *PEMEX en el entorno de la Reforma Energética, su naturaleza, transición y evolución de su gobierno corporativo*, México: Facultad de Contaduría y Administración, Universidad Nacional Autónoma de México.

DRESSER, Denise, (1996), "Muerte, modernización o metamorfosis del PRI: neoliberalismo y reforma partidaria en México", en Lorena Cook, *et al., Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, México: Cal y Arena.

ESCALANTE, Fernando, (2015), *Historia mínima del neoliberalismo*, México: El Colegio de México.

ESCOBAR, Saúl, (2016), "El Pacto por México: La forma y el fondo", en Tania Hernández (coord.), *El orden del mercado y el desorden de la nación. Reformas estructurales y cambio constitucional en México*, México: UACM / ITACA, pp. 111-140.

ESPINOZA, Ricardo, (2016), "El fortalecimiento del Presidente de la República en el Pacto por México" en Héctor Zamitiz (coord.), *Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013 – 2014*, México: UNAM / LA BIBLIOTECA, pp. 57-76.

FLORES, Aldo, (2018), *Reforma Energética. Hidrocarburos,* México: FCE.

GALEANO, Eduardo, (1971), *Las venas abiertas de América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica.

GHADAR, Fariborz (1995), "Petróleo: el poder de una industria" en Raymond Vernon (comp.), *La promesa de la privatización. Un desafío para la política exterior de los Estados Unidos*, México: Fondo de Cultura Económica, pp. 237-259.

GOZZI, Gustavo, (2014), "Estado contemporáneo", en Norberto Bobbio, et al., *Diccionario de política*, tomo I, México: Siglo XXI.

GRUNSTEIN, Miriam, (2015), "Reforma Petrolera: Pasos y tropiezos del proceso de México" en Jaime Cárdenas (coord.), *Reforma Energética. Análisis y consecuencias*, México: Tirant Lo Blanch / UNAM, pp. 223-227.

GUAJARDO, Guillermo, PECH, Claudia, (2015), "La investigación y desarrollo en las petroleras públicas de México y Brasil, CA. 1950-2010", en *La empresa pública en México y en América Latina: entre el mercado y el Estado*, México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) / Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., pp. 155-171.

GUERRA – Borges, Alfredo, (2002), *Globalización e integración latinoamericana*, México: Siglo XXI.

GUILLÉN, Héctor, (1995), *Orígenes de la crisis en México*, México: Ediciones Era.

GUZMÁN, Abdallán, (2006), "Petróleo: su importancia dentro de un proyecto de nación soberana, solidaria, democrática y con justicia social", en Inelvo Moreno (coord..), *Desarrollo económico y proceso legislativo*, México: Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión / Centro de Producción Editorial.

HARVEY, David, (2004), *El nuevo imperialismo*, Madrid: Akal.

HELD, David, (1997), *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona: Paidós.

HERNÁNDEZ, Mendoza, Cesar, (2017), "`El Pacto por México´: Reformas del Estado", en Fernando Pérez Correa (coord.), *Presidencialismo y Reforma del Estado: Cambios y persistencias en el sistema político mexicano*, México: UNAM / Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, pp. 113 – 124.

HERNÁNDEZ, Ochoa, Cesar, (2017), "La nueva constitución energética y su implementación", en ESQUIVEL, Gerardo, IBARRA, Francisco, SALAZAR, Pedro, (coords.), *Cien ensayos para el Centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estudios Jurídicos*, tomo 2, México: Instituto Belisario Domínguez, pp. 231-260.

HERNÁNDEZ, Tania (coord.), (2016), *El orden del mercado y el desorden de la nación. Reformas estructurales y cambio constitucional en México*, México: UACM / ITACA, pp.9-25.

IBARRA, Francisco, (2015), "La privatización de la Industria Petrolera en México" en Arturo Oropeza (coord.), *Reforma Energética y desarrollo industrial. Un compromiso inaplazable*, México UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 23-34.

JAIME, Edna, (2001), "La lógica de la reforma económica", en Luis Rubio (coord.), *Políticas económicas del México contemporáneo*, México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes / Fondo de Cultura Económica, pp. 50-65.

JIMÉNEZ, Javier, (2015), "La fortaleza de Pemex como eje rector de cualquier Reforma Energética" en Jaime Cárdenas (coord.), *Reforma Energética. Análisis y consecuencias*, México: Tirant Lo Blanch / UNAM, pp. 169-182.

JUDT, Tony, (2010), *Algo va mal*, Madrid: Taurus.

LENIN, Vladímir, (1917), *El Estado y la Revolución*, Madrid: Fundación Federico Engels.

LEVI, Lucio, (2014), "Nacionalismo", en Norberto Bobbio, et al., *Diccionario de política*, tomo II, México: Siglo XXI, pp. 1026-1035.

LÓPEZ, Saúl, (2018), "El Pacto por México y sus lecciones democráticas" en Saúl López y Rodrigo Velázquez, *Pacto por México*, México: FCE, pp. 11 – 39.

MAQUIAVELO, Nicolás, (1981), *El príncipe*, Madrid: Alianza Editorial.

MÁRQUEZ, Daniel, (2015), "Modelos histórico-jurídico de contratación en Petróleos Mexicanos", en Jaime Cárdenas (coord.), *Reforma Energética. Análisis y consecuencias*, México: Tirant Lo Blanch / UNAM, pp. 47-96.

MEDINA, Luis, (1994), *Hacia el nuevo Estado. México 1920 – 1994*, México: Fondo de Cultura Económica.

MONTOYA, Alberto, (2013), "Reforma energética: traición a México" en *Revista Análisis Plural (La fragilidad de las Reformas"*, segundo semestre de 2013, México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, AC, pp. 127-141.

---------- (2015), "Análisis estratégico de los cambios constitucionales en materia energética para el desarrollo de México en el siglo XXI", en Alberto Montoya, *et. al.*, *Marco constitucional para la soberanía nacional y energética*, México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, pp. 15 – 101.

MORALES Isidro, ESCALANTE Cecilia, VARGAS Rosío, (1988), *La formación de la política petrolera en México, 1970-1986*, México: Colegio de México.

OCAMPO, José Felipe, (2006), *Pemex. Mitos, realidades, testimonios y propuestas,* selección y prólogo de Ifigenia Martínez, México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

OFFE, Claus, (1991), *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, México: Alianza.

ORNELAS, Jaime, (2001), *El neoliberalismo realmente existe*, México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla / Dirección General de Fomento Editorial.

OROZCO, José Luis, (1992), *Razón de Estado y Razón de Mercado*, México: Fondo de Cultura Económica.

---------- (1997a), "Globalización", en OROZCO, José Luis, DÁVILA, Consuelo, *Breviario político de la globalización*, México: Fontamara.

PÉREZ, Ana, (2017), *Pemex RIP: Vida y asesinato de la principal empresa mexicana*, México: Grijalbo.

POLANYI, Karl, (2015), *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México: Fondo de Cultura Económica.

POSADAS, Ruslan, (2015), *Realidades liquidas, conceptos zombis. El léxico de la política en la globalización*, México: Editorial Gedisa

PUYANA, Alicia, (2015), *La economía petrolera en un mercado politizado y global. México y Colombia*, México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

---------- (2015a), "Cantarell una bonanza de magnitud global. Su disposición en una economía abierta", en Arturo Oropeza (coord.), *Reforma energética y desarrollo industrial. Un compromiso inaplazable*, México: UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 35-48.

RANGEL, César, et. al. (2016), "Descripción del cumplimiento de los 95 compromisos del Pacto por México: reformas constitucionales y leyes reglamentarias" en Héctor Zamitiz (coord..), *Pacto por México. agenda legislativa y Reformas 2013 – 2014*, México: UNAM / LA BIBLIOTECA, pp. 341-389.

---------- (2016a), "La Reforma Energética de 2014: la transición hacia el libre mercado energético" en Héctor Zamitiz (coord.), *Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013 – 2014*, México: UNAM / LA BIBLIOTECA, pp. 207-227.

REGONINI, Gloria, (2014), "Estado de bienestar", en Norberto Bobbio, *et al*., *Diccionario de política*, tomo I, México: Siglo XXI, pp. 551-556.

RODRÍGUEZ, Víctor, (2015), "Empresa pública y desarrollo industrial en el nuevo modelo energético ¿Qué papel para Pemex y CFE?" en Arturo Oropeza (coord.), *Reforma Energética y desarrollo industrial. Un compromiso inaplazable*, México UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 161-185.

RODRÍGUEZ, Víctor, (2018), *Seguridad energética. Análisis y evaluación del caso de México*, México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

RUBIO, Luis, (2001a), "Economía, ¿para qué?", en Luis Rubio (coord.), *Políticas económicas del México contemporáneo*, México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes / Fondo de Cultura Económica, pp. 15-24.

---------- (2001b), "El TLC en el desarrollo de México", en Luis Rubio (coord.), Políticas económicas del México contemporáneo, México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes / Fondo de Cultura Económica, pp. 250-273.

SALAS, Alejandra, (2017), *La economía política neoliberal en México. ¿Quién la diseño y cómo lo hizo?*, México: AKAL / FOCA.

SASSEN, Saskia, (2010), *Territorio, autoridad y derechos. De los ensambles medievales a los ensambles globales*, España: Katz Editores

SAXE – FERNÁNDEZ, John, (2015), "Flexibilización constitucional y el reingreso a México de las petroleras nacionalizadas por Lázaro Cárdenas" en en Jaime Cárdenas (coord.), *Reforma Energética. Análisis y consecuencias*, México: Tirant Lo Blanch / UNAM, pp. 183-205.

SCHIERA, Pierangelo, (2014), "Estado moderno", en Norberto Bobbio, *et al*., *Diccionario de política*, tomo I, México: Siglo XXI, pp. 563-570.

SERRANO, Pablo, (2012), *Los tratados de Bucareli y la rebelión delahuertista*, México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.

SHEINBAUM, Claudia, (2015), "La Reforma Energética en el contexto internacional" en Jaime Cárdenas (coord.), *Reforma Energética. Análisis y consecuencias*, México: Tirant Lo Blanch / UNAM, pp. 97-118.

SOTELO, Ignacio, (2004), "Estado Moderno", en Elías Díaz, *et al*., *Filosofía Política II. Teoría del Estado*, México: Editorial Trotta, pp. 25 – 44.

STEGER, Manfred, ROY, Ravi, (2011), *Una breve introducción al neoliberalismo*, Madrid: Alianza.

STIGLITZ, Joseph, (2004), *El malestar en la globalización*, México: Taurus.

STRANGE, Susan, (2001), *La retirada del Estado. La difusión del poder en la economía mundial*, España: Intermón Oxfam.

SUÁREZ, Manuel, (2001), "Principales diferencias entre la economía mexicana de hoy y la de hace 15 años" en Luis Rubio (coord.), *Políticas económicas del México contemporáneo*, México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes / Fondo de Cultura Económica, pp. 66-89.

TREJO, Rubén, (2012), *Despojo capitalista y privatización en México, 1982 – 2010*, México: ITACA.

UVALLE, Ricardo, (2017), "Estado y administración pública en los procesos de la sociedad contemporánea" en Miguel Martínez (coord.), *Antología sobre teoría de la administración pública*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.

VARGAS, Roció, (2015), "El contexto geopolítico y la iniciativa de Reforma Energética (re) del PRIAN" en Jaime Cárdenas (coord.), *Reforma Energética. Análisis y consecuencias*, México: Tirant Lo Blanch / UNAM, pp. 169-182

VELÁZQUEZ, Rodrigo, (2018), "Pacto por México: necesidad, determinantes y perspectivas del éxito de las reformas estructurales" en Saúl López y Rodrigo Velázquez, *Pacto por México*, México: FCE, pp. 42 – 103.

VERNON, Raymond, (1995), "Introducción: La promesa y el desafío" en Raymond Vernon (comp.), *La promesa de la privatización. Un desafío para la política exterior de los Estados Unidos*, México: Fondo de Cultura Económica, pp. 9-30.

VILLAFRANCO, Citlali, (2016), "La Reforma Político – Electoral de 2013 – 2014", en Tania Hernández (coord.), El orden del mercado y el desorden de la nación. Reformas estructurales y cambio constitucional en México, México: UACM / ITACA, pp. 329-365.

VILLAS, Carlos, (1999), "Seis ideas falsas sobre la globalización" en SAXE – FERNÁNDEZ John, *et al*, (1999), *Globalización: critica a un paradigma*, México: Plaza & Janés Editores, pp. 69-101.

WEBER, Max, (1979), *El político y el científico*, Madrid: Alianza Editorial.

WIEVIORKA, Michel, (2009), "Pensar globalmente", en Judit Bokser Liwerant*, et al*, *Pensar la globalización, la democracia y la diversidad*, México: Universidad Nacional Autónoma de México UNAM, pp. 59 – 87.

WITKER, JORGE, (2011), *Derecho del comercio exterior*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 51-84.

---------- (2012), "El interés nacional y la globalización" en Arturo Oropeza (coord.), *México 2012. La responsabilidad del porvenir*, México: Universidad Nacional Autónoma de la Ciudad de México / Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 195-213.

ZAMITIZ, Héctor (2016), "Introducción ¿Cuál es el significado del Pacto por México en el gobierno de Enrique Peña Nieto?", en Héctor Zamitiz (coord..), *Pacto por México. agenda legislativa y Reformas 2013 – 2014*, México: UNAM / LA BIBLIOTECA, pp. 9-20.

---------- (2016a), "Presidente y Congreso, la dinámica en la definición de la agenda legislativa y el cambio de las relaciones entre ambos poderes, en la aprobación de las Reformas del Pacto por México", en Héctor Zamitiz (coord..), *Pacto por México. agenda legislativa y Reformas 2013 – 2014*, México: UNAM / LA BIBLIOTECA, pp. 143-162.

---------- (2017), "El Pacto por México en los contornos del presidencialismo", en Fernando Pérez Correa (coord.), *Presidencialismo y Reforma del Estado: Cambios y persistencias en el sistema político mexicano*, México: UNAM / Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, pp. 41 – 59.

## Hemerografía

AGUILAR, Luis, (2013), "El gobierno del gobierno", en *Revista de Administración Pública*, noviembre, México: Instituto Nacional de Administración Pública.

AGUILERA, M., ALEJO, F., NAVARRETE, J., y TORRES, R., (2014), "Consideraciones sobre la Reforma de la Industria Petrolera en México" en *ECONOMÍA UNAM,* núm. 33, diciembre, México: Universidad Nacional Autónoma de la Ciudad de México, pp. 110-137.

---------- (2016), "Contenido y alcance de la Reforma Energética" en *ECONOMÍA UNAM,* núm. 37, enero-abril, México: Universidad Nacional Autónoma de la Ciudad de México, pp. 3-44.

ALEJANDRE, Gloria Luz, (2014), "Planteamiento teórico y evidencia del desplazamiento gradual del Estado autoritario al Estado pragmático en México: la transformación de las élites" en *Revista Mexicana*

*de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 222, septiembre-diciembre, México: Universidad Nacional Autónoma de México / Nueva Época.

BALDERAS, Gloria, QUINTANA, Sergio, (2015), "La industria petrolera en México, su contexto histórico y situación actual" en *Revista de Administración Pública. Reforma Energética: Implicaciones sociales, en la empresa pública y en el medio ambiente*, núm. 135, septiembre-diciembre, México: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 113-142.

BOLÍVAR, Martha, (2015), "Los regímenes extraordinarios derivados de la reforma energética" en Revista de Administración Pública. Reforma Energética: Implicaciones sociales, en la empresa pública y en el medio ambiente, núm. 135, septiembre-diciembre, México: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 55- 78.

BOKSER, Judit, SALAS, Alejandra, (1999), "Globalización, identidades colectivas y ciudadanía", en *Revista política y cultura*, núm. 12, México: Universidad Autónoma Metropolitana / Unidad Xochimilco, pp. 25-52.

CANTÚ, Jesús, (2018), "El colapso del Pacto por México", en *Proceso. Seminario de Información y Análisis,* núm. 2195, 25 de noviembre, México: Comunicación e Información Sociedad Anónima (CISA), pp. 49-50.

CERVANTES, Jesusa, (2018), "La desnacionalización petrolera", en *Proceso. Seminario de Información y Análisis,* núm. 2159, 18 de marzo, México: Comunicación e Información Sociedad Anónima (CISA), pp. 6-10.

COLDWELL, Pedro, (2014), "Las razones de la Reforma Energética" en *Revista de Administración Pública. Gobernanza eficaz. La administración pública y la responsabilidad social en el México actual*, núm. 133, enero- abril, México: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 75-90.

COONEY, Paul, (2008), "Dos décadas de neoliberalismo en México. Resultados y retos" en *Revista Novos Cadernos NAEA*, núm. 2, Brasil: Universidad Federal do Pará.

DELGADO, Irma, (2010), "Algunas reflexiones sobre el gobierno corporativo", en *Dimensión Económica*, núm. 2, enero-abril, México: Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto de Investigaciones Económicas, pp. 1-9.

FARFÁN, Guillermo, (febrero de 2013), "¿Un Pacto para qué México?" en *Gaceta Políticas*, pp. 6-7.

GARCÍA, Iván, (febrero de 2013), "Pacto por México: ambigüedad y retórica sobre derechos" en Gaceta Políticas, pp. 8-9.

GARCÍA Ribeiro, TAHAN Henrique, (2016), "PETROBRAS 60 años: avances y retrocesos en el desarrollismo brasileño", en *América Latina Hoy*, núm. 72, España: Universidad de Salamanca, pp. 41-58.

HEREDIA, Blanca, (1994), "Estructura política y reforma económica: el caso de México" en *Política y gobierno*, núm. 1, enero-junio, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 5-46.

HUERTA, Ma. Guadalupe, (2014), "PEMEX Y PETROBRAS historias de gestión petrolera con rumbos diferentes" en *Gestión y estrategia*, núm. 45, enero-junio, México: Universidad Autónoma Metropolitana / Departamento de administración, pp. 21-37.

HUERTA, Rogelio, (2011), "¿Cómo funcionan los mercados? Un acercamiento teórico para entender la operación de los mercados", en *Revista Economía Informa*, núm. 24, enero, México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, pp. 121-150.

HUERTA, Heliana, CHÁVEZ, María, (2003), "Tres modelos de política económica en México durante los últimos sesenta años", en *Análisis económico*, núm. 37, enero-junio, México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, pp.55-80.

HUNTINGTON, Samuel, (1989), "El sobrio significado de la democracia", en *Revista del Centro de Estudios Públicos*, núm. 33, México: Centro de Estudios Públicos.

JACOBO, Daniel, (2018), "La Reforma Energética y el paradigma de extracción en México", en *Universitarios Potosinos*, núm. 220, febrero, México: Universidad Autónoma de San Luis Potosí / Departamento de comunicación social.

LAMAS, Marta, (2018), "Lo que espero del nuevo gobierno", en *Proceso. Seminario de Información y Análisis,* núm. 2196, 2 de diciembre, México: Comunicación e Información Sociedad Anónima (CISA), p. 45.

----------(2019), "Los sueños de la 4T", en *Proceso. Seminario de Información y Análisis,* núm. 2201, 6 de enero, México: Comunicación e Información Sociedad Anónima (CISA), p. 46-47.

MENDOZA, Viridiana, (2018), "Contrapesos al `Carro completo´", en Forbes México, julio, México: MEDIA BUSINESS GENERATORS, SA de C.V., pp. 20-22.

---------- (2018a) "Enrique Peña Nieto, la imagen del que se diluyó" en *Forbes México*, edición especial digital, diciembre, México: MEDIA BUSINESS GENERATORS, SA de C.V., pp. 12-13.

MIRANDA, Marlen, (2015), "Las Empresas Productivas del Estado, análisis de su régimen jurídico y comparativo con las sociedades anónimas" en *Revista Electrónica de la Facultad de Derecho*, núm. 3, enero-abril, México: Universidad Nacional Autónoma de la Ciudad de México, pp. 70-99.

MONTOYA, Alberto, (2013), "Reforma energética: traición a México" en *Revista Análisis Plural (La fragilidad de las Reformas"*, segundo semestre de 2013, México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, AC, pp. 127-141.

MORENO, J. Miguel, (2018), "Gris panorama espera al nuevo presidente" en *Forbes México*, julio, México: MEDIA BUSINESS GENERATORS, SA de C.V., pp. 100-104.

RABASA Tania, (2013), "Auges petroleros en México: sucesos fugaces" en *ECONOMÍAunam*, núm. 29, mayo-agosto, México: Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Estudios Superiores de Acatlán, Facultad de Estudios Superiores de Aragón y Facultad de Economía.

REYES, Armando, (2018), "Peña Nieto se disciplinó y se abandonó. Entrevista con Federico Barrueto y Raúl Trejo Delarbre", en *Revista Siempre*, núm. 3416, 2 de diciembre, México: Distribuidora de Periódicos Libros y Revistas, S.A de C.V, pp. 17-20.

RIVERA, Concepción, (1990), "Apuntes sobre el programa nacional para la modernización de la empresa pública (1990-1994)" en *Revista de Administración Pública. Modernización de la Empresa Pública*, núm. 77, mayo-agosto, México: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 133-143.

RODRÍGUEZ, Arturo, (2018), "Casi utópico, su decálogo del cambio", en *Proceso. Seminario de Información y Análisis,* núm. 2174, 3 de julio, México: Comunicación e Información Sociedad Anónima (CISA), p. 8-9.

---------- (2018a), "Y Peña Nieto, como si nada. Vergonzante legado de corrupción", en *Proceso. Seminario de Información y Análisis,* núm. 2195, 25 de noviembre, México: Comunicación e Información Sociedad Anónima (CISA), p. 16-18.

RODRÍGUEZ, Rogelio, (2015), "La sustentabilidad y el Desarrollo Local bajo la Reforma Energética en México" en *Revista de Administración Pública. Reforma Energética: Implicaciones sociales, en la empresa pública y en el medio ambiente*, núm. 135, septiembre-diciembre, México: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 79-112.

ROMÁN, Luis, (2013), "La reforma energética: algo más que una reforma", segundo semestre de 2013, México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, AC, pp. 73-96.

ROMERO, Alejandro, (2015), "¿Qué son y cómo funcionan las Empresas Productivas del Estado?" en *Revista Buen Gobierno*, núm. 18, enero – junio, México: Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos. A.C., (FUNDAMESPA).

ROMO, Daniel, PÉREZ Fernando, JIMÉNEZ Rolando, (2013), "La industria petrolera de noruega ¿Experiencias aplicables en México?", en *Revista del CIECAS-IPN*, núm. 30, México: Instituto Politécnico Nacional (IPN), pp. 51-66.

SACRISRTÁN, Emilio, (2006), "Las privatizaciones en México", en *Economía UNAM*, núm. 9, México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 54-64.

SALAS, Alejandra, (1998), "Globalización e intereses empresariales organizados en México" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 173, julio-septiembre, México: Universidad Nacional Autónoma de México / División de Estudios de Posgrado / Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, pp. 229-277.

---------- (2001a), "Corrientes del pensamiento empresarial en México (primera parte)" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 181, enero-abril, México: Universidad Nacional Autónoma de México / División de Estudios de Posgrado / Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, pp. 181-210.

---------- (2001b), "Corrientes del pensamiento empresarial en México (segunda parte)" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 182, mayo-diciembre, México: Universidad Nacional Autónoma de México / División de Estudios de Posgrado / Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, pp. 227-257.

SALAZAR, Francisco, (2004), "Globalización y política neoliberal en México", en *El Cotidiano*, núm. 126, julio-agosto, México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

SALVATIERRA, Sarahí, (2018), *Fideicomisos en México. El arte de desaparecer dinero público*, México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

SAVARINO, Franco, (2001), "Los Retos del Nacionalismo en el Mundo de la Globalización", en *Revista Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, núm. 26, septiembre-diciembre, México: Universidad Autónoma del Estado de México / Hemeroteca digital UAEM, pp. 97-120.

TACUBA, Angélica, AUGUSTO, Luis, (2018), "Gestión de Pemex como Empresa Productiva del Estado" en *Revista Latinoamericana de Economía*, núm. 49, abril-junio, México: Instituto de Investigaciones Económicas / UNAM, pp. 119-144.

TORRES, Ramón, (2015), "Desafíos inmediatos de la Reforma Energética", en *Documento de trabajo*, núm. 15, abril, México: Universidad Nacional Autónoma de México / Programa Universitario de Estudios de Desarrollo, pp. 1-14.

---------- (2016), "Transparencia de la Reforma Energética", en Documento de trabajo, núm. 17, septiembre, México: Universidad Nacional Autónoma de México / Programa Universitario de Estudios de Desarrollo, pp. 1-16.

YÚNEZ, Antonio, (1981), "Los dilemas del desarrollo compartido: La política económica de 1971 a 1976" en El trimestre económico, núm. 190, abril-junio, México: Fondo de Cultura Económica, pp. 273-302.

## Material electrónico

GUTIÉRREZ, Alejandro, (2017), *La corrupción trasnacional de OHL* [Proceso TV]. De https://youtu.be/xVKneMV8Y_Y

## Marco jurídico

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de energía. Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación 20 de diciembre de 2013. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013

Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos y de la Ley de Coordinación Fiscal y se expide la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo. Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación: 11 de agosto de 2014. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIH_241218.pdf

Decreto por el que se expide la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y, se expide la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos. Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación: 11 de agosto de 2014. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LORCME_110814.pdf

H. Cámara de Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación 27 de agosto de 2018. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf

Presidencia de la República, *Pacto por México* (2 de diciembre de 2012) consultado en https://www.gob.mx/presidencia/prensa/paginas-oficiales-de-pacto-por-mexico?idiom=es

RODRÍGUEZ, Jesús, (comp.) (2016), *Reforma Energética* ***Legislación aplicable***, México: Rodríguez Dávalos Abogados / Miguel Ángel Porrúa.

---------- (2016a), *Reforma Energética* ***Regulación***, México: Rodríguez Dávalos Abogados / Miguel Ángel Porrúa.

## Mesografía

ARZATE, Esther, (2014), "Oceanografía: las aguas profundas de la corrupción" en *Forbes*, 9 de marzo, México: MEDIA BUSINESS GENERATORS, SA de C.V. Artículo en línea disponible en https://www.forbes.com.mx/oceanografia-las-aguas-profundas-de-la-corrupcion/

CLAVELLINA, José Luis, (2014), "Reforma energética, ¿era realmente necesaria?" en *Economía informa UNAM*, Artículo en línea disponible en http://www.elsevier.es/es-revista-economia-informa-114-articulo-reforma-energetica-era-realmente-necesaria-S0185084914704177

CRUZ, Juan Carlos, (2015), "Nuevos audios de OHL involucran en posible corrupción a titulares de CFE y Pemex" en *Proceso*, 28 de julio, México: CISA / Comunicación en Información, SA de CV. Artículo en línea disponible en https://www.proceso.com.mx/411776/nuevos-audios-de-ohl-involucran-en-posible-corrupcion-a-titulares-de-cfe-y-pemex

DEL RÍO, Jaime, *et. al*. (2016), "Análisis de la Reforma Energética" en *Reformas Estructurales: Avances y Desafíos*, Libro en línea disponible en http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3404

ELIZONDO, Carlos, (2017), "Reforma de la Constitución: la economía política del Pacto por México" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Artículo en línea disponible en http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/58765

ESPING-ANDERSEN, Gøsta, (1993), *Los tres mundos del Estado de bienestar*. Libro en línea disponible en file:///C:/Users/lisli/Downloads/21_GOSTA_ESPING_ANDERSEN_Los_tres_mundos_del_estado_de_bienestar_1993_pdf.pdf

FONDO MEXICANO DEL PETRÓLEO PARA LA ESTABILIZACIÓN Y EL DESARROLLO. (FMP). (2018). *¿Qué es el Fondo Mexicano del Petróleo?* Recuperado de http://www.fmped.org.mx/que-es-fmp.html

GRUPO EDITORIAL CRITERIO, (2018), "AMLO inicia su sexenio con más del 60% de aprobación; Peña se va con 24%, el más bajo en 2 décadas" en *Animal Político*, Artículo en línea disponible en https://www.animalpolitico.com/2018/11/amlo-sexenio-aprobacion-pena-nieto/

HARVEY, David, (2005), Breve introducción del neoliberalismo, Madrid: AKAL, Libro en línea disponible: https://derechoterritorio.files.wordpress.com/2014/09/breve-historia-del-neoliberalismo-_-david-harvey-espac3b1ol.pdf

HUERTA, Carla, (2001), "Artículos transitorios y su derogación", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Recuperado de http://www.revistas.unam.mx/index.php/bmd/issue/view/904

JOHANSSON, Steven, (2014), "Los partidos políticos ante la reforma petrolera en México" en *Estudios Políticos*, Artículo en línea disponible en http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/44108/39898

LÓPEZ, Andrés, (2018), *Agenda prioritaria del nuevo gobierno,* disponible en https://lopezobrador.org.mx/?s=toma+de+protesta

---------- (2018), *Discurso de toma de protesta como C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante el Congreso de la Unión*, discurso en línea disponible en https://lopezobrador.org.mx/2018/12/01/andres-manuel-lopez-obrador-rinde-protesta-como-presidente-constitucional-de-mexico/

---------- (2018), *Proyecto de Nación 2018 – 2024*, disponible en http://morenabc.org/wp-content/uploads/2017/11/Plan-de-Nacion-de-Morena.pdf

LÓPEZ, Rodolfo, BASTERRICA, Micaela, (2014), "La influencia de Estados Unidos en la reforma energética mexicana 2014", en *Servicio de Difusión de la Creación Intelectual*, Artículo en línea disponible en http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/44536

MÉNDEZ, Alfredo, (2011), "Prescribió el delito del *Pemexgate*; la PGR no dio más pruebas contra Romero Deschamps" en *La Jornada*, 26 de agosto, México: DEMOS S. A. de C. V. Artículo en línea disponible en http://www.jornada.com.mx/2011/08/26/politica/021n1pol

MÉXICO EVALÚA, (2019), *Índice de Transparencia Corporativa para Empresas Productivas del Estado*, Informe en línea disponible en https://www.mexicoevalua.org/la-nueva-cara-pemex-cfe-a-debate/

MEYER, Lorenzo, (2018), "La `casa blanca´, la corrupción y el caso Ayotzinapa son un buen resumen del peñismo", en *Sin embargo,* Artículo en línea disponible en https://www.sinembargo.mx/19-11-2018/3499114

NAVARRO, Ma. Fernanda, (2018), "EPN: Fin de ciclo | El sexenio perdido en crecimiento económico", en *Forbes México*, Artículo en línea disponible en https://www.forbes.com.mx/epn-fin-de-ciclo-el-sexenio-perdido-en-crecimiento-economico/

OLMOS, Raúl, (2017), "La negra historia de Odebrecht en México", Artículo en línea disponible en https://contralacorrupcion.mx/web/lanegrarelacion/la-negra-historia-de-odebrecht.html

RAMÍREZ, Rogelio, (2014), "Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo", en *Análisis Número 2,* Artículo en línea disponible en http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/10788.pdf

RAMONES, Fernando, (2014), "¿En qué consiste la Ronda Cero?", en *Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.*, Artículo en línea disponible en https://ciep.mx/en-que-consiste-la-ronda-cero/

RESICO, Marcelo, (2011), Introducción a la Economía Social de Mercado: edición latinoamericana, Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung. Libro en línea disponible en http://ligadistributista.blogspot.mx/2011/10/dr-marcelo-f-resico-introduccion-la.html

RISCO, Javier, (2018), "El sexenio perdido", en *El Financiero,* Artículo en línea disponible en https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/javier-risco/el-sexenio-perdido

ROCHA, Jorge, (2013), "El Pacto por México bajo la lupa" en *Análisis plural*, Artículo en línea disponible en https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/820/El+Pacto+por+M%E9xico+bajo+la+lupa.pdf?sequence=2

RODRÍGUEZ, Víctor, (2016), "Reforma Energética en México" en *Observatorio Ciudadano de la Energía A. C.*, Libro en línea disponible en http://energia.org.mx/reforma-energetica-mexico-primer-libro-victor-rodriguez/

SANDOVAL, Irma, (2007), "Rendición de Cuentas y Fideicomisos: El Reto de la Opacidad Financiera" en *Cultura de la Rendición de Cuentas*. Texto en línea disponible en https://www.asf.gob.mx/Publication/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas

SÍGLE, Edgar, (2014), "¿Qué son la Ronda Cero y la Ronda Uno?" en *Expansión en alianza con CNN*, Artículo en línea disponible en https://expansion.mx/economia/2014/08/11/que-son-la-ronda-cero-y-la-ronda-uno

SOLÍS, Leopoldo, (1979), "Desarrollo estabilizador y desarrollo compartido" en *Revista Vuelta,* Artículo en línea disponible en https://www.letraslibres.com/sites/default/files/files6/files/pdfs_articulos/Vuelta-Vol3_31_07DsEstDsCpLS.pdf

SECRETARIA DE GOBERNACIÓN (SEGOB). (2013). *Explicación ampliada de la Reforma Energética*. Recuperado de http://reformas.gob.mx/reforma-energetica/que-es

SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO (SHCP). (2018). *Presupuesto de Egresos de la Federación.* Recuperado de http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Tutorial/rsp01.pdf

VARGAS, Alejo, (2018), "AMLO: Un nuevo nacionalismo de izquierda latinoamericano" en *Agencia Latinoamericana de Información*, diciembre, Artículo en línea disponible en https://www.alainet.org/es/articulo/196923

## Tesis

ALEJANDRE RAMÍREZ, Gloria Luz, (1995), *La modernización de la empresa pública ¿Factor para su revitalización interna o paso para su desincorporación? El caso del maíz industrializado CONASUPO, S.A. de C.V.*, tesis de licenciatura, México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) / Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

LAUREL MEDINA, Edith Areli, (2018), *El papel de las empresas transnacionales latinoamericanas durante la globalización; de 1990 a 2000, el caso de CEMEX y PETROBRAS*, tesis de licenciatura, México: Facultad de Estudios Superiores Aragón / Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

LÓPEZ MORALES, Ana Karen, (2017), *Contratos de asociación y su efecto en la rentabilidad de proyectos de exploración y producción*, tesis de licenciatura, México: Facultad de Ingeniería / Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).