

# 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.

**“Análisis en el diseño de la Reforma Energética para el Sector Hidrocarburos  
2013-2018”**

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

PRESENTAN  
**MARCOS DAVID COBIÁN VÁSQUEZ**  
**MOISÉS REYES PATIÑO**

DIRECTORA  
**Mtra. Ruth Aguilar Padilla**

Ciudad de México, marzo 2020.

## 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.

## **Agradecimientos**

Durante estos años cómo estudiantes de la UACM, hemos adquirido muchos conocimientos, amistades, memorables recuerdos, pero sobre todo una formación académica con visión humanitaria y sentido social.

“Por esta razón nos llena de alegría el poder culminar nuestros estudios de la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Urbana“

Gracias a la Mtra. Ruth Aguilar Padilla por aceptar dirigir nuestro trabajo de investigación, regalarnos parte de su valioso tiempo y así orientarnos en este proceso que, si bien no fue del todo sencillo, con su ayuda tuvimos las herramientas necesarias para poder llevarlo a cabo.

De igual agradecemos a nuestros lectores, el Doc. Miguel Moreno Plata, Doc. Víctor Acuña Soto y al Lic. Rogelio Eduardo Herrera Unda, quienes se tomaron el tiempo de revisar a detenimiento este proyecto, para darnos una serie de observaciones y sugerencias con la intención de mejorar su calidad.

Finalmente, nuestra gratitud a la universidad por habernos otorgado su apoyo para la impresión de estos ejemplares.

Siempre tendremos un cariño especial por esta institución que nos abrió las puertas, esperamos retribuir a la sociedad ejerciendo de manera honesta y comprometida nuestra profesión.

*“El hombre nunca sabe de lo que es capaz hasta que lo intenta”*

*(Charles Dickens)*

## ÍNDICE

**Introducción.....5**

**Capítulo 1 Las Políticas Públicas.....11**

- Origen de las Políticas Públicas
- Desarrollo de las Políticas Públicas
- Diseño de las Políticas Públicas
- ¿Cómo analizar una Política Pública?

**Capítulo 2 La transición del Estado de Bienestar al Estado Neoliberal .....42**

- Estado de Bienestar
- Estado de Bienestar en México
- Marco Jurídico del Estado de Bienestar
- El fracaso de Estado de Bienestar
- Estado Neoliberal
- Estado Neoliberal en México
- El fracaso del Estado Neoliberal.

**Capítulo 3 La Reforma Energética en la Ley de Hidrocarburos de EPN (2012-2018).....68**

Contexto histórico

- Marco Jurídico de la Reforma Energética
- Ley de Hidrocarburos

<b>Capítulo 4 Análisis del diseño de la Reforma Energética con la metodología de ALOP.....</b>	<b>100</b>
--	------------

- Análisis
- Liderazgo
- Organización
- Política

<b>Capítulo 5 Conclusiones sobre la reforma energética en el sector de Hidrocarburos .....</b>	<b>125</b>
--	------------

<b>Anexos .....</b>	<b>137</b>
---------------------	------------

<b>Bibliografía .....</b>	<b>142</b>
---------------------------	------------

## **Introducción.**

Esta investigación tiene el objetivo de analizar el diseño Reforma Energética (R.E) de Enrique Peña Nieto (EPN) del 2013 para el sector de hidrocarburos. La cual pretende el desarrollo económico en dicha área, siendo pieza clave para el futuro de nuestro país. Es una política que se enfoca en la libre competencia de mercado para la producción del petróleo. El gobierno mexicano tiene como meta la implementación inmediata de dicha política, con una ideología de una administración reformista. Para EPN principal actor de la reforma, en su Plan Nacional de Desarrollo que consiste del 2013-2018 existen otros programas que según su gabinete ayudaran al crecimiento económico de la economía mexicana, entre ellos están los elementos como el pre fondeo de la deuda, el anuncio del plan de negocios de Petróleos Mexicanos (PEMEX), la instrumentación de las reformas estructurales, el superávit primario del Paquete Económico 2017, los remanentes del Banco de México para fortalecer el balance público y el desarrollo del mercado energético, en el cual para el gobierno son una señal de fortaleza macroeconómica.

La pregunta central de nuestra investigación con respecto a la Política Pública (P.P) de la R.E en su fase de diseño es, ¿Se optó por la mejor opción para solucionar los problemas que enfrentaba PEMEX, se contemplaron los posibles escenarios después de su implementación o esta reforma se limita solo a dar la apertura a empresas privadas en el sector hidrocarburos con la finalidad de favorecer a intereses particulares? El discurso mediante el cual se desarrollo esta política es que se esperaba tener una gran inversión extranjera y local, al mismo tiempo se combatiría el desempleo creando tazas de empleo en el país, muestra de ello es que

las expectativas de la R.E abren a la posibilidad de detonar proyectos de inversión con Asociaciones Público-Privadas y de esta manera generar empleos, minimizando las tareas de PEMEX de tal forma que el Estado le da un nuevo marco jurídico dentro de la Ley de Hidrocarburos catalogándolas a todas ellas como empresas productivas del Estado.

Nos ha nacido el interés de trabajar específicamente el tema de hidrocarburos en la R.E 2013, debido a que las consecuencias posteriores a su implementación parecen ser negativas y de afectación directa en la población mexicana, un ejemplo de esto son los aumentos en precios de la gasolina (gasolinazos), lo que ha provocado una serie de repercusiones, una de ellas es el aumento en la canasta básica. Así mismo nuestra hipótesis con respecto a nuestra investigación es la siguiente: La aprobación a la Reforma Energética de EPN en el 2013; promete en su implementación un gran crecimiento y desarrollo en el país, pues impulsaría la inversión de empresas privadas y nacionales para el sector de hidrocarburos en la exploración de nuevos yacimientos en mares profundos y extracción de estas mismas, minimizando de esta manera la participación de PEMEX en estas actividades, con la intención de que se le permita crecer de igual manera al enfocarse en otras tareas específicas, ha resultado indispensable contemplar el gran impacto en esta empresa, pues ocasionaría un desequilibrio en la economía del país y al mismo tiempo un impacto social.

El sector energético se ha convertido en un tema de gran relevancia a nivel mundial, ya que el crecimiento económico, las relaciones internacionales y las sociedades modernas han seguido un esquema en el cual los energéticos y especialmente la

industria petrolera funcionan como plataforma de desarrollo para el fortalecimiento económico de una nación. El caso mexicano no es una excepción y PEMEX es un claro ejemplo de lo antes mencionado, porque ha sido la clave en la economía nacional, ya que es una de las empresas paraestatales más importante del país, pues esta es la fuente principal de ingresos para financiar el presupuesto público en México.

La exploración y explotación de hidrocarburos en México era llevado a cabo por PEMEX. A lo largo de la historia ha cumplido con sus metas, sin embargo, en términos financieros los resultados obtenidos en los últimos años no han sido satisfactorios para el país. México, al igual que muchos otros países con abundantes recursos naturales, requiere proveer en gran medida su desarrollo económico y social en su riqueza energética. No obstante, la industria petrolera enfrenta retos considerables. La R.E del Presidente EPN en 2013, significa, un giro radical a la expropiación petrolera que realizó Lázaro Cárdenas, esta nueva reforma incorpora una serie de leyes para la apertura de la iniciativa privada en el sector energético.

Esta investigación pretende analizar el diseño de la R.E de EPN en el 2013 respondiendo si fue correcto o la alternativa más conveniente para solucionar los problemas que enfrentaba el sector de hidrocarburos en México; usando como base una metodología de análisis de P.P denominada Análisis, Liderazgo, Organización y Política (ALOP) creada por el investigador Franco (2018). De tal forma que, en el primer capítulo de dicho texto, explicaremos ¿Qué son las políticas públicas?, ¿Cuál ha sido su evolución? y ¿Qué papel juegan las políticas públicas en los proyectos gubernamentales de la actualidad? Y como complemento usando la clasificación de

Políticas Públicas que propuso Lowi (1964), pues será de gran ayuda su categoría debido a que según el tipo de política, este pronosticará los problemas que puede ocasionar, si no es debidamente diseñado. Las metodologías utilizadas serán una gran herramienta para ofrecer un trabajo serio y de gran calidad.

Posteriormente, en el segundo capítulo, se mostrará un panorama de contraste entre dos visiones de desarrollo económico, nos referimos al modelo benefactor y al neoliberal. Por esta razón partiremos de lo general a lo particular, explicando a detalle en que consiste cada uno de ellos y de igual forma ¿Cómo surgen? Para abordar así al caso del Estado mexicano y como la implementación de cada modelo afectó política y económicamente al país. El tema es de gran importancia para la investigación, debido a sus implicaciones en los intereses que existen en el sector de hidrocarburos, en específico a la industria petrolera, de tal forma que podamos contrastar las diferencias entre ambos modelos y el contexto en que se desarrollaron, así señalando su decadencia al punto de ser obsoletos. Cabe mencionar que también haremos énfasis en el marco jurídico de los dos modelos, con la intención de enfatizar las transformaciones que conllevaron a su implementación en el sistema y sus P.P en cada transición, con el fin de salir del bache económico que se encontraba en su respectivo momento. Todo esto con la intención de evidenciar si el diseño de la R.E 2013 contemplo los aciertos y deficiencias que tuvieron ambos proyectos económicos en el sector energético, para que de esta forma apoyara su conocimiento de los hechos pasados para generar una alternativa innovadora, pero que al mismo tiempo respetara aspectos históricos de relevancia para evitar molestias sociales. Es necesario conocer el pasado para construir el presente y

generar un futuro prometedor, en el caso del diseño de una P.P exitosa no es la excepción.

En el tercer capítulo hablaremos del contexto histórico que llevó a las negociaciones para la aprobación de la R.E que se dio en el *Pacto por México* en el año del 2013, de esta manera podremos entender que factores fueron claves para su desarrollo y a que intereses apelaba dicha política, de igual manera se dará evidencia de la importancia del marco jurídico el cual modificó evidentemente a la manera anterior en la que se manejaba el sector energético y la industria petrolera. Evidenciando así el cambio radical que se hizo en el sector energético y la industria petrolera, pues con estos cambios los perjudicados somos nosotros los mexicanos, debido a que nuestros gobernantes estarían menospreciando y descuidando a la más importante empresa paraestatal que tiene México, PEMEX.

Una vez entendido lo anterior, en el cuarto capítulo se realizará un análisis de diseño de la R.E de EPN del 2013, nos estaríamos enfocando a la utilización de una herramienta llamada ALOP, esta es una metodología de análisis en P.P la cual aplicaremos para nuestra investigación, centrándonos específicamente en el marco de hidrocarburos. Explicaremos si se tomaron en cuenta los puntos más vitales para la correcta creación de esta P.P ya que es de suma importancia para nosotros, debido a que de eso dependerá si es un éxito o fracaso dicha política, pues nos importa saber que se atendiera al problema principal que enfrenta en la actualidad el sector energético mexicano y, también revisaremos otras soluciones o alternativas que fueron descartadas en este proceso.

Finalmente, en las conclusiones daremos una serie de argumentos fundamentados en los capítulos anteriores en dónde trataremos de responder nuestra pregunta de investigación, acerca de si el diseño de la R.E fue adecuado o se debió optar por otra alternativa que no modificara de manera tan radical el modelo de organización en el área de hidrocarburos. Además, daremos una opinión acerca de las modificaciones realizadas con esta R.E 2013 en torno a la apertura del mercado extranjero, así como a las evidencias a la fecha de los resultados que trajo consigo este proyecto.

## Capítulo 1 Las políticas públicas

### Introducción

Las Políticas Públicas (P.P) son más un arte que una ciencia, debido a que se basan en la intuición a pesar de existir una metodología; surgen en una época donde se pretendía administrar de una mejor forma los recursos del gobierno y que fueran destinados eficazmente, aparecen después de la Segunda Guerra Mundial (SGM) en la década de los cincuentas en Estados Unidos y, posteriormente, se adoptan en México en los ochenta. Su función consiste en lograr que las decisiones tomadas por los gobiernos en cuestión de proyectos sociales, económicos y culturales sean eficientes y no caigan en simples propósitos, nobles intenciones o soberbios proyectos; éstas se pueden analizar de una manera metódica, dependiendo de la metodología que se elija. Generalmente las P.P. están conformadas por cuatro fases: 1) La Agenda Pública, 2) Diseño, 3) Evaluación y 4) Implementación; en esta investigación nos enfocaremos en la fase de diseño de una política.

La finalidad de nuestra investigación es analizar el diseño de la Reforma Energética (R.E), 2013, enfocado en la ley de hidrocarburos, por Enrique Peña Nieto (EPN) 2012-2018. Para esto utilizaremos la metodología de las de P.P. que a nuestro parecer es la manera más idónea para analizarla, por lo tanto debemos entender ¿Qué son? , ¿Cómo surgen?, ¿Cuál ha sido su evolución? y ¿De qué manera pueden analizarse?, para que podamos partir de un conocimiento base que nos permita realizar este trabajo. Por lo que hemos tomado la decisión de utilizar dos metodologías la primera, ALOP de Franco (2018) y la segunda de Theodore J. Lowi

(1964), esta última nos servirá como complemento de la primera, pero recalcando que no nos centramos en ella, solo será una pequeña herramienta para clasificar el tipo de P.P y las repercusiones que pueda tener su clasificación de nuestro análisis de la R.E según el autor.

### **Origen de las políticas públicas**

Antes de profundizar en el tema es necesario diferenciar dos conceptos y son la Ciencia Política y las P.P, son dos áreas disciplinares que aluden al tema del gobierno, pero distintas en su objeto de estudio. La ciencia política se encarga de describir y explicar cómo y por qué los gobiernos toman las decisiones durante los problemas que se presentan durante su administración y podemos decir que su objeto de estudio se atribuye al acceso y mantenimiento del poder, sus orígenes datan desde el pensamiento griego. De acuerdo con Maurice Duverger citado por Franco (2018), existe un debate constante sobre este asunto pues algunos piensan que es la ciencia del poder y para otros es la ciencia del Estado. Pero que ambas convergen en la noción de poder. Esta disciplina se ha enfocado en las relaciones de poder y la administración pública en la acción gubernamental, las P.P nacieron para tomar decisiones en el ámbito de lo público.

Por su parte, respecto al segundo tema, en palabras de Luis F. Aguilar Villanueva (1992), las P.P son la primera disciplina que planteó la capacidad directiva de los gobiernos y su objetivo es incrementar su capacidad de decisión y a ésta le interesa mejorar la calidad institucional y técnica de la decisión, o sea, hacer que sea una buena decisión directiva beneficiosa y efectiva. También implica la identificación de

las causas de un problema público, donde se generan soluciones que han pasado por un análisis de factibilidad, y donde se ha diseñado un esquema de evaluación y monitoreo para ser ejecutado una vez que la P.P está en marcha. El primer paso es la redacción de un documento en el que se exponga el modo desarrollado, ejecutivo del contenido o la estructura de la P.P que se aconseja; debe contener la descripción, explicación y justificación del contenido de la política, de sus objetivos/resultados esperados, de sus acciones, agentes, instrumentos, recursos, costos y los sistemas de seguimiento, control y evaluación que acompañarán al desarrollo de la política (Franco, 2018:21-24,74).

El término P.P comenzó a emplearse en México a partir de los años ochenta del pasado siglo en el ámbito académico, pero poco a poco se fue difundiendo en el ámbito político, de la sociedad civil y de los medios de comunicación. El atributo de las acciones del gobierno republicano y democrático es la valoración de la ley pública, el cuidado del interés público y la capacidad y eficacia directiva, descalificando al mismo tiempo las arbitrariedades, ilegalidades, clientelismo, corrupciones, incompetencias y errores de las acciones gubernamentales. Hoy es un término apreciado en los discursos políticos y académicos y ha dado origen en los gobiernos a direcciones, coordinaciones, departamentos de P.P. Ésta nació en los Estados Unidos en los años cincuenta del pasado siglo, aunque fue adoptada en México a fines de los ochenta como ya se indicó. El foco de la disciplina es la decisión de gobierno y su propósito es lograr que la misma no sea sólo un buen propósito, noble intención y soberbio proyecto social, sino que, con base en la información, el

análisis, el cálculo, se materialice en hechos sociales y así sean beneficiados la mayor parte de ciudadanos (Franco, 2018:18-24).

Con base en lo anterior, las P.P son las acciones gubernamentales, pero nos preguntamos ¿Toda acción gubernamental se considera como P.P? Según Franco (2018), no, las acciones que toma el gobierno son diferentes y se pueden clasificar en al menos tres tipos: Políticas de Estado; Políticas de gobierno y P.P, para un mejor entendimiento de estas acciones se entiende que:

Las Políticas de Estado son acciones plasmadas en la Constitución, con preceptos claros que trascienden periodos de gestión de gobierno. Son implementadas únicamente por el Ejecutivo Federal y son de alcance general, su aplicación es nacional y atienden materias de tipo estratégico, dos ejemplos de políticas de estado: son la política monetaria y la política exterior (Franco, 2018: 83).

A su vez, las políticas de gobierno son acciones cotidianas y permanentes que se instrumentan por ramos y competencias administrativas por parte de las dependencias y entidades públicas y presentan características tales como:

- 1) Estar en los planes nacionales estatales y municipales de desarrollo.
- 2) Tener un sello distintivo de la administración en turno.
- 3) En la práctica administrativa, en algunos casos suelen identificarse como acciones discrecionales en las que no hay un respaldo técnico de la decisión y que no son parte de una estrategia específica de gobierno como actos protocolarios, gastos de representación, construcción de obras con objetivos electorales y programas

temporales que se utilizan para promover candidatos, por mencionar algunos (Franco, 2018: 83).

De esta forma, las P.P son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones. Un ejemplo es el programa Seguro Popular en México, que es un seguro público que cubre 1,400 padecimientos y que atiende el problema focalizado de falta de acceso a los servicios públicos de salud (Franco, 2018: 83).

Se considera que las políticas se ocupan del ámbito de la esfera pública, así mismo lo público comprende toda actividad humana que se cree que requiera una regulación o intervención gubernamental y/o social. De esta manera llegamos a un punto en la cual dentro política es importante contrastar lo público y lo privado, conceptos muy diferentes, donde lo privado conlleva a todo lo individual o en este caso al mercado, noción que podemos identificar surgida del sector privado y, de esta manera, podemos diferenciar estos términos como todo lo público es aquello que entra en lo colectivo. Este legado con respecto a tales acepciones se lo debemos a los antiguos griegos y romanos. En el caso del griego *Koinion* (*grosso modo, lo público*) e *Idion* (*grosso modo, lo privado*), y la de los romanos eran los términos *res publica* y *res priva* (Parsons, 1992: 37).

Un claro ejemplo de lo antes mencionado se puede observar durante el siglo XIX, en una época donde se logra una definición más clara entre lo público y lo privado, las

P.P se volvieron parte fundamental de la vida social, donde los economistas políticos se hubieran considerado privados. Ámbitos como la educación, salud, el bienestar social, la vivienda y la planeación urbana se convirtieron en problemas estatales provocando la intervención del Estado. De tal manera que durante los últimos años, principalmente el sector privado, ha tenido roces en conflictos de intereses (Parsons, 2007:38), como es el caso del modelo de Niskanen (Anaya 2010: 262-264), en el cual al Estado se le ve como un mal competidor en el mercado, ya que éste no paga impuestos en comparación con los partícipes en el mercado y la producción pública es monopólica al no encarar la competencia y las sanciones de aquél (Anaya 2010). Según los economistas políticos, para solucionar estos problemas entre lo público-privado, se desarrolla la idea de mercado, donde la influencia del mismo maximice el interés individual y fomente así el interés público, de tal forma que el Estado construya las condiciones que coadyuvaran a garantizar el interés público, ayudando de esta manera a la intervención mínima del Estado en él, así, desde la perspectiva de los economistas, apoyándose en un argumento por analogía, puesto que son definiciones semejantes, tomado de Adam Smith y *La riqueza de las naciones*, se pueden identificar dos tipos de modelos en las acciones gubernamentales; por un lado en aquellas dónde existe una intervención del Estado en las P.P y, del otro, el que limita la acción gubernamental, dejando la responsabilidad al mercado para solucionar los problemas públicos, apelando al interés privado (Parsons, 2007:38-39).

## **Desarrollo de las políticas públicas**

Teniendo en claro el enfoque de las P.P debemos tener en cuenta que hay muchos métodos y maneras que se usan en la Ciencia Política para el análisis de P.P. Uno de ellos es el meta-análisis, según Parsons (2007), éste consiste en identificar los componentes que describen los hechos y, como consecuencia, causa la comparación con otro. También, en un análisis es muy común que para explorar lo desconocido en la política, éste empleé metáforas y modelos cuyo fin es fomentar la conciencia crítica en los supuestos e importancia en un escenario disyuntivo (Parsons, 2007:35).

En términos generales las P.P están estructuradas por una formulación muy simple, implementación y evaluación, en muchos de los casos hay un mayor interés por la fase de la implementación saltándose ciertos pasos que son esenciales para un resultado esperado. Ello responde tanto a razones de tipo analítico-epistemológico como prácticas para una eficiencia en su implementación, es por eso que en ocasiones al no desarrollar una política debidamente, ésta fracasará y es ahí cuando un politólogo se pregunta ¿Por qué una P.P o decisión política no logró los resultados esperados? La implementación como campo de estudio, desde hace alrededor de cuatro décadas, ha experimentado una constante evolución y ha dado origen a interesantes debates y tesis (Crespo y Cázares, 2012: 21-22). Este estudio pretende interpretar al Estado de manera más amplia al sistema político-administrativo, en función de su influencia sobre la economía y la sociedad.

El estudio que se menciona, sin negar u ocultar las relaciones de poder inherentes a todo proceso político-administrativo, se basa principalmente en las instituciones u organizaciones administrativas existentes o por crearse y los servicios efectivos que prestan a los ciudadanos. La meta es tratar de entender las complejas interrelaciones que genera la acción pública. Para ello es importante analizar a las instituciones que han sido el objeto de estudio de las Ciencias Políticas, desde la perspectiva de las oportunidades y los obstáculos que dichas instituciones representan para los actores de las P.P.

Tratamos de entender al Estado <<en acción>> a partir de los actores públicos y privados implicados en un sector de intervención específico, a partir de los recursos que estos actores utilizan y teniendo en cuenta a las instituciones que reglamentan sus acciones. Estos tres elementos (actores, recursos e instituciones) nos permiten comprender las conductas, individuales y colectivas, así como los resultados que de ellas pueden derivarse, tanto en términos de influencia sobre la sociedad civil como a nivel institucional, es decir, en lo referente a la organización del sistema político-administrativo, el objetivo es describir y comprender la lógica que encierra la acción de las mencionadas instituciones y actores, desde el ángulo de su contribución a la solución de los problemas colectivos definidos como tales (Subirats, Knoepfer, Larrue y Varone, 2008: 10-11).

La idea es que el punto de partida de todo análisis empírico es la actividad cotidiana de las administraciones públicas y el estudio de los servicios que generan, lo cual permite situar a los actores públicos en un tiempo y espacio determinados, analizando la acción política en ese contexto. Ya que se pretende identificar los

espacios de contacto entre el Estado y la sociedad civil o los ámbitos de mediación entre actores públicos, quienes en teoría deben defender intereses caracterizados como generales y a largo plazo, mientras que los actores privados, quienes suponen que defienden intereses particulares y a menudo situados en plazos temporales más cortos. Este análisis permite ir más allá de una perspectiva utilitarista ya que están en una mutación permanente y pueden analizarse solamente caso por caso, en función de las finalidades de cada momento, al igual que identificar ciertos fenómenos que se manifiestan de manera recurrente en las interacciones entre actores públicos y privados (Subirats, Knoepfer, Larrue y Varone, 2008: 10-11).

También tenemos que tener en claro que dentro de esta área se pueden encontrar una infinidad de procedimientos para un correcto estudio de la P.P, pero también es importante pensar la orientación que tendrán, pues el Estado debe tener en mente la persistente crisis de seguridad nacional que vive diariamente y que les obliga a usar de la manera eficiente la fuerza de trabajo, las instalaciones y los otros recursos del pueblo de una nación. Según Harold D. Lasswell (1951) dice que el talento altamente capacitado es siempre escaso y costoso, por eso recalca que el utilizar nuestros recursos intelectuales debe ser siempre de manera sabia. Para resolver las necesidades políticas, nos debemos de plantear algunas preguntas, ¿Qué temas vale la pena investigar? ¿Qué recursos humanos y materiales deberían destinarse a la investigación en las dependencias oficiales y en las instituciones privadas? ¿Qué métodos son los que permiten una recolección e interpretación de datos relevante para las políticas? ¿Cómo se puede lograr que los hechos y sus interpretaciones influyen de manera efectiva en el proceso de tomar decisiones?, la urgencia de la

defensa nacional realza la importancia de estas preguntas, pero éstas no son de ninguna manera nuevas (Aguilar, 1992: 79-80).

El desarrollo del análisis de políticas de los últimos años ha tenido un gran progreso, pero de igual forma acompañado de errores y desequilibrios serios. Sus avances significativos en capacidad técnica (o al menos en el uso de técnicas elaboradas por otras disciplinas), la amplitud de sus intereses de investigación y planes de estudio, coexisten con una fe ingenua en las más recientes técnicas de gestión y con un descuido casi total de las habilidades tradicionalmente consideradas esenciales por los buenos consejeros de gobiernos, como la habilidad de argumentar, comunicar y evaluar evidencias. Aunque el análisis de políticas ha ganado reconocimiento público en términos de la visión recibida, el análisis de ellas sólo puede ser prospectivo, puesto que su papel consiste en asesorar al encargado de elaborarla para que llegue a tomar una decisión (Aguilar, 1992: 341).

El análisis de las P.P es una actividad política y social. Donde se acepta la responsabilidad moral e intelectual por la calidad de nuestro trabajo analítico sobre el proceso político. Pero esta va más allá de nuestras decisiones personales:

1° El asunto concierne y afecta a la vida de un gran número de conciudadanos.

2° Los procesos y resultados en el análisis de P.P involucran otros profesionales e individuos interesados: Esto es un trabajo en equipo, el consumidor inmediato es el cliente y nuestro jefe son todas las variables que nos llevan a un análisis de calidad (Bardach, 2001: 13-14).

Según Bardach (2001), el análisis de P.P es más un arte que una ciencia. Este se basa tanto en la intuición como en el método. Sin embargo, si se tiene que escoger un método muy estructurado existe una técnica llamada el camino de los ocho pasos:

- 1- Definición del problema
- 2- Obtención de información
- 3- Construcción de alternativas
- 4- Selección de criterios
- 5- Proyección de los resultados
- 6- Confrontación de costos
- 7- ¡Decida!
- 8- Cuente su historia (Bardach, 2001: 13-14).

Todo esto nos abre los ojos con respecto a la evolución de las P.P, pues deben situarse en el contexto de esta racionalización del Estado y de la política como actividad en la que se formulan. Debemos dar gracias a las ciencias naturales al aportar su metodología, ya que ayuda de gran manera al desarrollo del estudio de la sociedad y la administración pública (Parsons, 2007:50). Según Trudi Miller (1984): Las ciencias naturales representan el enfoque sobre la administración pública y las ciencias políticas en su estudio del enfoque que se le quiera dar, todo esto durante el siglo XX. Los supuestos implícitos de tal enfoque concentrado en la naturaleza son: 1) Las leyes que rigen el comportamiento humano escapan al control humano, y 2) Las unidades de análisis en los sistemas sociales son muy parecidas a lo largo del tiempo y el espacio. Los métodos cuantitativos convencionales de las ciencias

sociales reflejan estos supuestos empíricos implícitos (Miller, 1984: 253, citado por Parsons, 2007: 50-51).

Como antecedente para explicar el punto al que queremos llegar nos remontamos a la época de la Ilustración donde los enigmas y problemas podían resolverse aplicando la razón y el conocimiento humano, de ahí mismo queremos proceder a esa idea para la evolución de las ciencias de las P.P en función del deseo de tener un gobierno erudito, es decir, la adquisición de los hechos y el conocimiento acerca de los problemas de manera tal que se formulen soluciones mejores. Ya que al tener un enfoque racional ante un problema social se recopila y almacena información, desarrollando investigaciones empíricas, como encuestas sociales (Parsons, 2007:51).

Todo este cambio en el desarrollo en la investigación de una P.P, pretende reunir equipos interdisciplinarios de especialistas para trabajar sobre problemas comunes con la esperanza de contrarrestar los efectos negativos de la excesiva atomización del conocimiento. En el campo de la política, se ha prestado mayor atención a la planeación y a los sistemas de información en los que basa el personal directivo en sus decisiones operativas. Nos hemos vuelto más conscientes de que el proceso de la política, en su elaboración y realización, es objeto de estudio por derecho propio, fundamentalmente con la esperanza de aumentar la racionalidad de las decisiones. Así se ha producido una orientación hacia las políticas que atraviesa todas las especializaciones establecidas. Ésta tiene una doble dimensión: por una parte, se interesa en el proceso de la política y, por otra, en las necesidades de inteligencia de este proceso. La tarea de la primera busca desarrollar la ciencia de la formación y

ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología; la tarea de la segunda busca mejorar el contenido concreto de la información y de la interpretación disponible para los hacedores de las políticas y, por consiguiente, rebasar las fronteras de las ciencias sociales y de la psicología. Así las ciencias de política aportan: 1) los métodos de investigación de la política, 2) los resultados de los estudios de las políticas y 3) los descubrimientos de las disciplinas que pueden aportar contribuciones importantes para las necesidades de inteligencia del momento (Aguilar, 1992:80-81).

A Continuación se mostrará personajes importantes y exponentes en la materia de las P. P. con la finalidad de contrastar las ideas más clásicas que brindaron para construir herramientas más eficaces y sencillas de proceder, como la de Harold Lasswell (1902-1978), a quien se le atribuye el inicio del estudio de las P.P en 1951, con la publicación de *The policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, un documento que trata sobre la generación de ideas y del uso de información estadística para la elaboración y ejecución de mejores acciones de gobierno. Proponiendo que el gobierno requería de mayor conocimiento y de mayores herramientas técnicas para mejorar la toma de decisiones. Considera que las ciencias sociales se encontraban fragmentadas y que la política demanda de mayor integración para enfrentar con eficacia problemas públicos más complejos, buscando articular ciencias interdisciplinarias con las decisiones de gobierno (Franco, 2018: 75), según Lasswell las P.P deberían de responder a tres preguntas: ¿Cómo tomar decisiones de gobierno más inteligentes?, ¿Cómo generar y mejorar

la información para los funcionarios a cargo del diseño de P.P? y ¿Cómo incorporar en el gobierno mayores niveles, dosis de ciencia y racionalidad?

Otro fue Herbert Simon (1916-2001), científico estadounidense que aportó en diferentes áreas del conocimiento como la economía, la psicología, la epistemología, la inteligencia artificial, entre otras materias. Estudió Ciencia Política en la Universidad de Chicago y obtuvo el grado de doctor en la misma Universidad. Sus aportes, dentro de las P.P, son acerca de las formas en que se toman las decisiones, diseñando un modelo racional de adopción de decisiones, la cual las condiciona a una serie de etapas racionales que determinan las acciones de la P.P, estas son las siguientes (Franco, 2018: 76):

1. Establecimiento de alternativas y priorización de objetivos.
2. Identificación y generación de todas las opciones.
3. Cálculo y valoración de consecuencias de dichas opciones.
4. Comprobación de las opciones.
5. Elección de la opción o conjunto de opciones que maximicen los objetivos priorizados.

El científico norteamericano Charles E. Lindblom (1917-2018), a quien se le atribuye la teoría del incrementalismo en la toma de decisiones de la P.P, propuso un modelo que tomaba en cuenta el poder y la interacción entre fases y etapas. Aportó una alternativa al enfoque racional de Simon que denominó “incrementalismo”, también conocido como “la ciencia de salir del paso”. Él cuestiona el uso excesivo de la racionalidad en el proceso de formulación de P.P y señala la necesidad de integrar

la discusión política en una aproximación en etapas sucesivas a la identificación del problema público, señalando que los procesos están orientados a reconstruir, centrándose en lo urgente y dejando de lado el objetivo final, es decir, se ocupa de las ramas no de la raíz. Establece que los decisores tienen poco control de su entorno por lo que tienen que realizar análisis marginales a partir de alternativas mínimas y de esta forma, el decisor selecciona la política que ofrece un incremento de valor marginal respecto a las políticas previas o a las políticas alternativas mínimas. Así se ocupa de tomar aquellas decisiones que permitan el funcionamiento de la política seleccionada (Franco, 2018: 77).

El Doctor en Ciencias Jurídicas Yehezkel Dror (1928- ) por la Universidad de Harvard, tiene vasta experiencia en el sector público israelí, actualmente es profesor de la Universidad Hebrea de Jerusalén. Él se mostró más sensible a las limitaciones en el análisis de las P.P en el caso de los países en vías de desarrollo, según lo vivido en el gobierno israelí. Su propuesta es un modelo que combina elementos centrales del modelo racional con factores fuera del modelo de la racionalidad pura (Franco, 2018: 78).

Para Lasswell (1951), las P.P son el conjunto de disciplinas que trabajan mutuamente para el diseño de una P.P, recaudando datos e información para la solución de los problemas que se pretenden resolver. En cambio, con Yehezkel Dror, es mejorar las decisiones públicas a corto y largo plazo que el gobierno toma, con el fin de considerar ciertos aspectos en diferentes áreas económicos, administrativos, sociales, políticos que ayuden a tomar una buena decisión. Según Aguilar (2018), una P.P tiene ciertas características, ya que su orientación hacia objetivos de interés

o beneficio público y su idoneidad para realizarlos, la participación ciudadana con el gobierno en la definición de objetivos, instrumentos y acciones de política; la decisión de la política por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad, pero lo más importante es la integración de acciones estructuradas, estables y sistemáticas.

Theodore J. Lowi (1964), principal actor en analizar y catalogar los diferentes tipos de P.P, complementada por Salisbury (1968), permitiéndonos distinguir cuatro tipos. El área en el que se elaboran las P.P es infinitamente rica, ya sea de corte educativo, agrícola, seguridad, salud, etc., tendríamos una gran clasificación de ellas como lo ya mencionado anteriormente. Lowi (1964), logra catalogarlas de una forma temática descriptiva a una funcional, así mismo para él existen tres tipos de políticas muy importantes: De distribución, regulación y redistribución. El autor distingue dos factores que influyen el tipo de política que se elaborará o de la que se está analizando y son: Los costes definidos en dos categorías concentrados y difusos, y beneficios que son igual manera de carácter concentrado y difuso. El analista partirá de la hipótesis de que el sujeto es utilitarista y egocéntrico, traduciéndose de tres maneras en la percepción y comportamiento del público.

- i) Los costos tienden a imponerse sobre los beneficios. Ya que los afectados son mucho más sensibles al precio que pagarán que a las ventajas que recibirán. La pérdida oculta el beneficio.
- ii) El corto plazo importa más que el medio plazo, es decir los efectos al instante tienen más aprobación en un periodo de gobierno que las de a medio plazo.

- iii) Los costos y beneficios que afectan a pequeños grupos se imponen a los costos y beneficios que afectan a vastas poblaciones. Donde el bien común se impone a la individualidad (Meny, Thoening, 1992: 101-102).

Retomando dicha tipología empezaré por las políticas distributivas, el factor costes y beneficios implica en este modelo que las políticas que son planeadas a corto plazo, los costes (considerados como recursos para las P.P) entran en la característica de difusos, es decir proveniente de los impuestos de todos los habitantes de un lugar. Los beneficios (son los beneficiados de dichas políticas), son concentrados pues beneficiaría a un sector en específico. En este arquetipo de política, los conflictos políticos son muy bajos. Este tipo de políticas es muy recurrido por los gobernantes pues de esta forma genera apoyo de los grupos beneficiados y estimula el clientelismo, “las P.P. distributivas son un término acuñado en el siglo XIX para las políticas del corte agrario, pero que se extendió rápidamente hasta incluir la mayoría de las misma sobre la tierra y las propiedades públicas, los programas de ríos y puertos, de defensa, de investigación y desarrollo, los servicios a favor de las "clientelas" de trabajadores (Aguilar, 1992: 99).”

Las políticas regulatorias: “Causan también impactos específicos e individuales, pero no pueden dividirse casi al infinito como las políticas distributivas. Aunque las leyes son elaboradas en términos generales. Las políticas regulatorias se distinguen de las distributivas porque la decisión regulatoria involucra una elección directa sobre quién se verá afectado y quién beneficiado en el corto plazo” (Aguilar, 1992: 102). En las políticas regulatorias los costes entran en la característica de concentrados, mientras que los beneficios son difusos. Son concentrados por que las políticas que se llevan

a cabo las tendrán que pagar un cierto grupo en específico y los beneficios son difusos, porque todos en general se benefician, ejemplo, se da hipotéticamente cuando el gobierno implementó una política para la reducción del CO<sub>2</sub>, donde los costes lo van asumir todos los automovilistas e industrias para mejorar la calidad del aire, ¿Quiénes son los beneficiados?, pues somos todos, es esa la razón por lo que los beneficios son difusos, no beneficia a un grupo en especial.

Las políticas redistributivas, son similares a las políticas regulatorias, en el sentido de que incluyen las relaciones entre amplias categorías sociales de individuos y, por consiguiente, las decisiones individuales deben estar interrelacionadas. “Sin embargo, existen grandes diferencias respecto a la naturaleza de su impacto. Las categorías afectadas por su impacto son cercanas a las clases sociales. El objetivo que persigue la política redistributiva no es el uso de la propiedad sino la propiedad misma, no un trato igual sino igual propiedad, no el comportamiento sino la existencia misma. El hecho de que nuestro impuesto al ingreso sea sólo medianamente redistributivo no altera los objetivos y los beneficios que persigue la política fiscal. La naturaleza de una política redistributiva no se determina por el resultado de la discusión acerca de qué tanto fue redistributiva una política. El factor determinante son las expectativas sobre la redistribución posible y lo amenazante que puede llegar a ser” (Aguilar, 1992: 99). Ahora las políticas redistributivas clásicas son todas las políticas fiscales y de carácter social, donde a través de la política fiscal el Estado recauda los impuestos con la finalidad de que con estos recursos se emprendan políticas sociales, educativas, etc., de tal forma que faciliten la redistribución de la riqueza, así que los beneficios están concentrados porque involucran a ciertos

grupos o sectores en concreto, y de igual forma los costes son concentrados porque afectan a los sectores que tienen mayor renta de ingresos (impuestos).

Las políticas institucionales y constitucionales, se traduce en que la acción pública define las reglas sobre las normas o acerca del poder; por ejemplo: revisando la Constitución de un país, introduciendo reformas institucionales o administrativas. En este caso, la coerción afecta al sujeto de manera débil e indirecta (Meny, Thoening, 1992: 101-102). Se llevan a cabo cuando los costes y beneficios son difusos, específicamente estas son implementadas dentro del sistema político y donde la población no tiene ninguna clase de participación (Aguilar, 1992: 101).

A propósito de su aporte, Lowi señala que: La muestra de estudio en que se basan es en la política norteamericana, Lowi menciona que está condenada a una permanente separación entre la teoría y la investigación, pues los empiristas están menos preocupados en construir sistemas conceptuales y los teóricos no se preocupan en el funcionamiento de sus planteamientos y es en la P.P donde suelen suceder estos problemas (Villanueva Aguilar Luis, 1992: 98).

Pero lo más importante en un análisis, es identificar el impacto en la sociedad y no olvidarnos también de la orientación política que pueda tener el gobierno que esté aplicando dicha política, ya que de esta forma influiría en su elaboración.

Y, por último, Julio Franco Corzo (2018), señala que “las P.P son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de

problemas públicos específicos, en donde participan la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones” (Franco, 2018: 80-82).

### **Diseño de las Políticas Públicas**

Según Aguilar (2018), los problemas que afrontan los países latinoamericanos entre ellos México, acerca de si son capaces los gobiernos en las condiciones actuales de gobernar y responder a las necesidades de sus sociedades, debido a la constante carencia para atender a las necesidades frente a los numerosos problemas sociales que sufren, pues envilecen la existencia de las personas y extinguen sus esperanzas (Franco, 2018:17).

Todos los países latinoamericanos sufren de diferentes problemas, ya sea en áreas sociales, económicas, de desempleo, criminal, educativa, de salud, y toda aquella necesidad que surja en la población en el transcurrir del tiempo. Aguilar (2018) dice que la primera causa de estos problemas son las decisiones erróneas de política, su limitada provisión de servicios públicos en cobertura y calidad que tomen sus gobernantes. Ante las numerosas fallas analíticas, financieras, administrativas y políticas de los gobiernos, que se amplifican y agudizan con las fallas ciudadanas, que van desde la transgresión a las leyes hasta el irrespeto, la violencia y la insolidaridad, es lógico y justificado exigir al gobierno, que es la agencia directiva y rectora de la sociedad, que sea capaz de anticipar y afrontar los problemas críticos de la vida en común y de tomar las decisiones idóneas para controlarlos, acotarlos, acaso resolverlos y liberarnos de los males y perjuicios que nos ocasionan.

Las P.P son la respuesta a algunos de estos problemas, ya que tienen como objeto de conocimiento el proceso mediante el cual los gobiernos toman decisiones directivas, y su objetivo consiste en mejorar la calidad y eficacia de la decisión directiva de los gobiernos con base en el conocimiento, no las ideas con buenos propósitos, nobles y soberbios proyectos sociales que si no son analizados pueden irse al fracaso, es la razón por la que el autor nos enfatiza estos puntos, para no caer en el fracaso en el desarrollo de estos programas, debido a una falta de metodología que exija al funcionario a realizar una excelente y detallada investigación con respecto al tema que se quiera abordar para su solución (Franco, 2018:18-19), a continuación se abordaran los puntos que el autor advierte para tomar en cuenta.

¿Qué no hacer en un diseño de una P.P para no caer en el fracaso?

El diseñar una P.P no es una tarea fácil, ésta debe ser interdisciplinaria, ya que se necesitan conocimientos como de economía, ciencia política, estadística, administración pública, derecho, sociología, antropología, psicología y comunicación. Se debe tener un equipo muy bien preparado que domine estas disciplinas. El problema con la P.P en América Latina (AL) empieza desde la teoría y metodología, debido a que está diseñada para países con capacidades diferentes a las de esta región. Se necesita una metodología específica que explique paso a paso el diseño para aplicarlas en estos países. Puesto que el problema en general son los textos y los artículos que describen el estado de la disciplina, ya que hacían revisiones históricas y muy pocos tenían metodologías para la práctica y las que habían se encuentran en textos norteamericanos e ingleses, tristemente el contexto

sociopolítico y publi-administrativo no corresponde a nuestros problemas de toda A.L (Franco, 2018:35-37).

*1. La inexperiencia para elaborar una política pública.*

Las preguntas básicas para el diseño de una P.P son: ¿Cuál es el problema público?, ¿Cuántas personas están afectadas?, ¿Cuál es su perfil?, ¿En dónde viven? Son preguntas que guiarán para elaborar una buena propuesta, pero aun teniendo presente esto, los gobiernos se enfrentan a otros inconvenientes como:

La experiencia, si no tienes experiencia y vas a tener una responsabilidad en el sector público ¡Contrata a buenos consultores para tus principales proyectos de inversión! Revisa qué tipo de trabajo han realizado y no firmes ningún contrato sin que te presenten lo que se logró con sus recomendaciones para otros gobiernos. Es muy importante que te presenten los documentos que entregaron a sus clientes anteriores para que no caigas en manos de buenos vendedores-exfuncionarios o políticos sin huesos- o de amateurs con títulos académicos rimbombantes que se han convertido en consultores de P.P (Ibíd: 40). Si se tiene una excelente propuesta de P.P, invierte tiempo en una presentación que explique de manera breve pero detallada la propuesta, de lo contrario la investigación será un desperdicio”(Ibíd. p. 42); “Si se tiene una buena idea, te la comento algún colega, la leíste en el periódico o algún político la está presumiendo, tienes dos tareas: la primera es verificar que la historia en realidad sea una buena práctica y no una anécdota, y la segunda es hacer un serio análisis de veracidad en la propuesta”(Ibíd. p. 43); “si eres decisor, no permitas que te presenten ocurrencias. Eso habla mal de tú liderazgo. La redacción del

servidor público de alto nivel fue ejemplar, me parece que es una excelente manera de darle una lección a un colaborador que no hizo su trabajo. Si eres un asesor, tu trabajo es dar consejos profesionales de P.P, así que no desprestigies a la profesión (Ibíd. p. 44)".

Un último problema en la elaboración de una P.P es en la contratación de buenos consultores que digan la verdad, aunque eso te moleste. Muchos de los "elefantes blancos<sup>1</sup>" que se han generado en A.L pudieron evitarse si se hubiera contratado opiniones profesionales de terceros. El dinero gastado en consultores para evaluar la factibilidad de proyectos es dinero bien gastado.

Todos estos puntos es de gran importancia que se conozcan, porque determinan el diseño de forma correcta, actuando objetiva y racionalmente para tener claras las metas y obtener los resultados esperados de la P.P. Pero existen otras variantes que son causantes de fracasos dentro de esta disciplina; una de ellas son las improvisaciones o también conocidas como "el mundo de la improvisación", la cual se traduce en aquellas ideas de funcionarios y gobernadores que se hacen con buenas intenciones, pero no es sinónimo de éxito en un programa gubernamental. Pero eso no quiere decir que las políticas no se hagan con este valioso ingrediente (las buenas intenciones), pero son parte muy pequeña para este proceso. Los componentes importantes son:

---

<sup>1</sup> Término utilizado por políticos en América L., como un acto de autoridad en el que un gobierno destina recursos financieros o humanos a una obra de infraestructura, programa o proyecto del cual no se obtiene beneficios socio económico alguno.

- 1- Un diseño profesional con método.
- 2- Un líder de proyecto excepcional.
- 3- Un plan de implementación implacable.
- 4- Un equipo de alto desempeño para ejecutarla.
- 5- Voluntad política para negociar con opositores (Ibíd.: 59).

## *2. Las buenas intenciones no bastan.*

Muchos políticos y funcionarios confían en personas que no tienen experiencia en P.P, lo que lleva a diseños sin ningún método, su confianza está depositada en aquellos “leales” que les cumplen sus deseos. Una explicación más clara de lo que pretendemos dar a entender con lo mencionado es: imaginemos un escenario donde estamos resfriados; la solución más coherente es acercarse a un doctor especialista en el área, para que diagnostique tu estado de salud, pero qué pasa cuando tomas el consejo de la mamá, la abuela, el vecino, cualquier individuo que no sea un médico para mejorar tu salud, solo existen dos probables resultados: la primera, puede que el consejo sea atinado y, la segunda, el consejo puede empeorarlo y de una simple enfermedad te lleva a la muerte, solo por el simple hecho de no haber acudido con el doctor. Todo esto tiene que ver con la P.P, un especialista en P.P es un médico de problemas públicos. Pues implica apoyar decisores a diagnosticar problemas públicos y emitir recomendaciones después de haber hecho distintos análisis de factibilidad. Seguramente la mamá, la abuela o el vecino actuaron con buenas intenciones, pero existe esa gran probabilidad de empeorarlo (Ibíd. p. 62).

Otro factor causante en el fracaso de las P.P son “los impresentables de la función pública” (Franco, 2018: 64). Son aquellos que no conocen los temas sustantivos básicos que atiende la dependencia donde se elabora, desconocen las buenas y malas prácticas en el área en el que se desempeña y no dan seguimiento a los acuerdos de las reuniones a las que se presenta. Lamentablemente se dan en muchos gobiernos latinoamericanos. Para Julio Franco (2018), todas las posiciones directivas en la administración pública deberán pasar por un riguroso proceso de selección para evitar esta epidemia (2018: 64-65).

En resumen, las buenas intenciones de políticos y funcionarios en A.L se han convertido, en muchas ocasiones, en “elefantes blancos” y programas desastrosos. Por eso el autor sugiere un método el cual responde de una manera más eficaz el problema público y, al mismo tiempo, lo delimita. Ahora, con lo mencionado anteriormente en este capítulo con respecto a las acciones gubernamentales, el desarrollo idóneo con un diagnóstico adecuado va a determinar si ésta cae en una simple Política de Gobierno (acciones cotidianas y permanentes realizada por las instituciones) o en un P.P de calidad. Un dato importante que menciona el autor, y se hará hincapié para nuestra investigación, es que no todo asunto que llega a la agenda de gobierno es un problema público, sino son problemas privados, donde los afectados –grupos de poder o poderes factico- convencen al gobierno para resolverlos con recursos públicos.

Al revisar diversas metodologías en el diseño de P.P. la del autor Franco, la cual anteriormente mencionamos de manera breve, nos parece la más completa y practica para buscar una solución más acertada. Debido a que está planificada para

el ámbito Latinoamericano y los problemas que afronta para el éxito en sus programas, pues como lo hemos mencionado existen factores que provocan un funesto proyecto al no tener un equipo interdisciplinario, inexperiencia en el campo y que a veces las buenas intenciones no bastan. Tomando esto en cuenta, a continuación, se retoma con más detalle su método.

En primer lugar, se debe tener muy claro ¿Qué es un problema público? y ¿Cómo se diferencia de un problema privado?; así mismo determinar si vale la pena atenderlo para invertir tiempo y recursos para el diseño. Así, respondiendo a la primera pregunta, un problema público es aquel que afecta a un gran número de personas y que tiene amplios efectos, incluyendo consecuencias a personas que no están directamente relacionados con el problema y que esta produce una insatisfacción en la ciudadanía y que requiere de la intervención del gobierno reconociéndolo políticamente como público.

Teniendo en cuenta este punto vital en el diseño de una P.P. nos llevará al desarrollo de las cinco etapas para su elaboración y, cada una de ellas tendrá sus etapas para un detallado diseño, éstas son:

- Análisis del problema
  - Entender el problema
  - Cuantificar el problema
  - Realizar el análisis causal
  - Aplicar el enfoque 80/20
- Análisis de soluciones.

- Establecer los objetivos y la población potencial
- Realizar una lluvia de ideas
- Analizar acciones actuales y de mejores prácticas de P.P
- Seleccionar las mejores prácticas de P.P
- Establecer la población objetivo
- Análisis de factibilidad.
  - Realizar seis análisis de factibilidad
    - Presupuestal
    - Socioeconómico
    - Legal
    - Político
    - Ambiental
    - Administrativo
  - Integrar el análisis de factibilidad en una matriz de alternativas de P.P
    - Recomendación de política pública
  - Escribir un memorándum de P.P para dar una recomendación
  - Toma de decisión.
    - Plan de acción de Política Pública
  - Escribir un plan de acción de la P.P.
    - Planeación legal.
    - Planeación administrativa y programación presupuestal.
    - Reglas de Operación de Cabildo.
    - Recomendaciones de evaluación y monitoreo.
    - Estrategia de comunicación (Franco, 2018: 87,127-129).

Estos son las fases que nos recomienda Franco para abarcar la mayor parte del problema y partiendo de la información obtenida se trabajaría en una solución más idónea. También en su obra ofrece una herramienta que nos permitirá hacer un análisis rápido, pero serio sobre las causas de éxito o fracaso de una P.P.

### **¿Cómo analizar una Política Pública?**

Si un programa gubernamental fuera un iceberg y los ciudadanos pueden ver únicamente la punta, los evaluadores de política pública pueden ver el iceberg completo. Así, Franco nos brinda un recurso que nos permitirá hacer uso del método ALOP, sus siglas representan 4 herramientas que se utilizan en políticas públicas: Análisis, Liderazgo, Organización y Política (Franco, 2018: 105). Veamos a qué se refiere cada una:

#### *Análisis*

Quigley y Scothmer (1989), teóricos de la P.P, consideran que el análisis es lo primordial, pues es un elemento crucial para el éxito porque contribuye a la toma de decisiones acertadas, independientemente del líder de la organización y de los intereses Políticos en juego, se consideran dos actividades para el análisis: la primera es la investigación de información y, la segunda es la interpretación de la información para facilitar la elección de la alternativa con el objeto de elegir la más idónea. El análisis es la herramienta que nos ayudará a elegir la mejor propuesta así como la más viable en el problema. Para este propósito, el método ALOP requiere saber estudiar el problema, identificar las soluciones potenciales y ubicar la factibilidad de éstas últimas, es decir, realizar tres actividades secuenciales claves:

- a) Analizar el problema público que desea resolver
- b) Analizar las mejores soluciones
- c) Analizar la factibilidad de dichas soluciones (Franco, 2018: 108).

### *Liderazgo*

El segundo paso es considerar al líder, pues es un elemento clave del éxito de una P.P, pues representa a un grupo o comunidad, que promueve ideas, proyectos y debe aprovechar momentos para ser un promotor de la misma entre políticos y decisores de alto nivel. Desde el método ALOP, dicha actividad se refiere a las acciones encaminadas a encontrar a un líder de proyecto con experiencia que pueda diseñar un plan de acción y gestionar recursos para implementar una P.P y esta requiere de tres actividades secuenciales:

- a) Identificar a un líder de proyecto
- b) Elaborar un plan de acción.
- c) Gestionar fondos para el proyecto (Franco, 2018: 109)

### *Organización*

Una organización es aquella donde están bien definidos los procesos, las metas, las tareas y responsabilidades, pero, además, cuenta con un equipo competente y comprometido, así como un sistema de seguimiento para cumplir con los objetivos de un proyecto de P.P. Con el método ALOP se trata de descifrar y corregir el entorno donde se ejecutará la P.P y contar con un equipo multidisciplinario de alto

desempeño que implemente y de seguimiento a las acciones clave, el elemento de la organización requiere igual de tres actividades secuenciales:

- a) Descifrar el entorno de la organización
- b) Elegir un equipo de alto desempeño
- c) Diseñar e implementar un sistema de seguimiento (Franco, 2018: 111).

### *Política*

Este apartado es muy difícil de identificar pues existe una delgada línea entre liderazgo y política, ésta es la suma de la experiencia y de la habilidad de políticos y servidores públicos para entender y conducirse entre la marea de intereses, procedimientos y limitantes que existen dentro de la función pública. Aquí se entiende a las acciones que realiza el decisor que ha asumido la responsabilidad de defender y negociar la P.P. con los opositores. Es importante tomar en cuenta cada uno de estos aspectos, anticipando que los actores principales pueden oponerse o que tal vez los desempeños e incentivos no son suficientes o resulten incluso inefectivos para poder solucionar estos problemas. Así la política es la capacidad que tiene el decisor para integrar a los actores a favor de la propuesta y negociar con los actores en contra para la implementación de la P.P. Desde el método ALOP la política requiere de tres actividades secuenciales y son:

- a) Identificar los actores a favor del proyecto
- b) Identificar los actores en contra del proyecto.
- c) Generar e implementar un plan de negociación (Franco, 2018: 113).

Éstos son los pasos que se deben realizar en una P.P, pero ahora también existe otro factor, el cual será clave para el tipo de políticas que se quieran implementar. El sistema económico que un país tenga, en este caso existen dos grandes corrientes: el modelo de Bienestar y Neoliberal. Esto determinará del tipo de P.P que se pretenda diseñar: ya sea a favor de la libre competencia o el involucramiento del Estado en el mercado, esto se verá con más detalle en el próximo capítulo.

## **Capítulo 2 La transición del Estado del Bienestar al Estado Neoliberal.**

Introducción.

En esta parte del trabajo se investigarán las dos propuestas más trascendentales que se han implementado en algunos países dentro de sus políticas económicas, como consecuencia de las crisis que azotó durante el siglo XX. Modelos que en su momento permitieron a algunas naciones salir de tales fenómenos en el mercado, pero que desafortunadamente con el pasar del tiempo se volvieron soluciones insuficientes, como fue el caso del modelo de bienestar en la década de los setentas. Para A.L éstos fueron cambios que social y económicamente los marcaron negativamente, dando paso a una época de dictadores, guerrillas y el aumento de pobreza. En el caso de México y sus políticas económicas, fue una transición que generó cambios muy importantes y que todavía se resienten en nuestros días, ya que dio lugar a la privatización de algunas empresas paraestatales y de esta forma disminuyeron la intervención del Estado en el mercado.

Dichas propuestas fueron con el propósito de abrirse camino y salir de la crisis económica en el que varios países estaban sumergidos, la importancia de tener presente estos modelos estructurales en las P.P, en específico las de México, dentro de este trabajo radica en que nos brindan el panorama y contexto en la transformación y modificación a las normas jurídicas para la implementación de dichos prototipos.

## **El Estado Benefactor**

Uno de los grandes exponentes del Estado de bienestar (EB) durante el siglo XX, fue John Maynard Keynes (1883-1946), economista inglés, estudió en Cambridge y fue uno de los discípulos más brillantes de Alfred Marshall. Keynes se interesó por los problemas monetarios, él consideró que hay un permanente desempleo, el cual no es voluntario; es el llamado paro forzoso o involuntario. Éste nace tras una crisis conocida como la gran depresión en la década de los treinta. Ésta fue la mayor que ha soportado al género humano debido al cambio de estructura económica que se impuso en la época para salir de dicha recesión. En síntesis, el modelo keynesiano busca la mayor intervención del Estado, tratando de incrementar la demanda global, mediante la baja de impuestos para que la población tenga dinero y exista la demanda, es decir, estimular el consumo. Otra solución propuesta es bajar el coste de dinero para que las empresas inviertan más y, por último, aumentar el gasto público mediante la administración pública. Pues en su tiempo el de Cambridge interpretó a la Gran depresión como un problema de insuficiencia de demanda efectiva que debía resolverse mediante actuaciones que estimularan el consumo y la inversión a través del gasto público. La falta de demanda efectiva requería la intervención de las autoridades porque el sistema sería incapaz de recuperarse por sí mismo. Con la Teoría general del empleo, el interés y el dinero, nació el Keynesianismo, base de la economía moderna (Aceña, 2016)

El EB entra con mayor vigor después de la Segunda Guerra Mundial (SGM), ya que se desarrolló con vigor el reconocimiento de las necesidades de la intervención estatal, abarcando áreas como en lo económico y el plano del bienestar social. El

primer gobierno en implementar el modelo de ordenamiento fue la República Federal Alemana, conocido como el modelo social de mercado, apoyado por Walter Eucken y Alfred Muller-Armack (citado por Vázquez, 2005: 57), adoptado posteriormente por la mayoría de los países occidentales, pero en cada país había diversas variaciones pero en general se le catalogó como *Welfare State* o “Estado del bienestar”. En el *Welfare State* aún concibe al mercado competitivo como el mejor mecanismo de coordinación, ya que promueve la eficiencia en la asignación de recursos y elimina las ganancias de monopolio, distribuyendo ese potencial de distribución en la población (Vázquez, 2005: 57).

Dentro del EB, la libertad del mercado se garantiza mediante el respeto de los derechos de la propiedad privada y de la desvinculación del Estado de grupos privados poderosos. La libertad individual de los participantes del mercado puede ser regulada por el Estado en defensa de interés público y aun en defensa del mismo mercado de igual forma tiene la tarea de lograr la transparencia del mercado. Otras razones para la intervención son: Los bienes públicos y la falta de capacidad empresarial (Vázquez, 2005: 57-58).

Para el éxito, dentro del sistema social del mercado, se necesita de una cadena de eventos que dan lugar al bienestar de las personas a través de la obtención de un empleo para la gran mayoría de la población, pero está depende también de ciertas condiciones políticas: fuerza laboral con alto poder de negociación, seguridad social

previsora de conflictos, “política anticíclica”<sup>2</sup> y políticas de integración social avaladas por los diferentes sectores sociales. Pero lo que más distingue al enfoque social de mercado es el reconocimiento que el Estado puede y debe corregir los resultados distributivos, ya que el mercado no es eficiente en la distribución del bienestar, asigna un ingreso inferior al promedio a ciertos actores sociales, en síntesis, los Estados benefactores se adhieren a una firme vocación por el bienestar equitativamente distribuido. Ya que el Estado debe procurar amplia distribución del patrimonio, no mediante la expropiación, sino mediante la generación adicional de riqueza, estimulando parte del ingreso corriente de los individuos se use para generar patrimonio. Según Ricardo Petrella (2001) “el EB basado en un sistema contrato social escrito y tácito, es el que garantiza la seguridad social, individual y colectiva, que promueve la justicia social y que propone fórmulas eficaces de solidaridad entre los hombres y las generaciones” (Vázquez, 2005: 58).

Para el habitante de una sociedad contemporánea, EB pudiera parecer una institución antigua, sin embargo, aun para aquellos países con historias más largas en la materia, el modelo se remonta apenas un poco más de cien años, y, para el caso particular de México, su nacimiento se da después de la SGM. Las conductas que nacen en los ciudadanos dentro de un EB han sido dos; La primera es la

---

<sup>2</sup> Las políticas económicas anticíclicas proponen medidas estatales para superar las recesiones, durante las que el capital privado no se invierte por temor a las pérdidas. Entre las propuestas se encuentra la creación de empleo y empresas públicas, la baja de impuestos o el alza de salarios con el fin de restaurar el equilibrio económico (Disponible: [www.eco-finanzas.com](http://www.eco-finanzas.com)).

creciente riqueza reflejada en un intenso patrón hedonista y la segunda es el incremento de las conductas que desvían de los estándares morales, culturales y políticos. El EB original garantiza un nivel mínimo de consumo para aproximar a las personas a un estándar de vida, mientras que en tiempos modernos su intervención es, con mayor frecuencia, para integrar a los beneficiarios al sistema de control ante conductas hedonistas; en el contemporáneo son más importantes las desviaciones del estándar por esas causas.

A partir de la SGM, el EB ha enfrentado a lo largo de su expansión una contradicción entre sus objetivos de participación y sus instituciones. Los teóricos expertos en el tema veían en la descentralización y la participación comunitaria elementos clave para su funcionamiento (Myrdal, 1960), las instituciones se organizan sobre bases funcionales, generando jerarquías que no comunican con su población. Esto se debe en parte a las ventajas en costo de organizar al EB como una corporación de servicios, pero también a las dificultades de conciliar objetivos de igualdad que son primordiales con las demandas de libertad que generan otros ámbitos sociales.

En su objetivo regulador, el EB enfrenta su principal reto en la diversidad social, no sólo necesaria para cumplir ideas de libertad, sino indispensable en una visión evolutiva de la sociedad para la prestación eficiente de servicios pues está obligado a mimetizar el comportamiento de las corporaciones privadas, pero al quedar fuera de la esfera de competencia genera conductas burocráticas y monopolistas.

El EB con todas sus limitaciones de cobertura y potencial de mejora en los programas para el caso mexicano, atiende las principales demandas de las familias con una gran excepción: el seguro de empleo. A continuación, se verán los detalles.

### **El Estado de Bienestar en México.**

En México el EB tenía como base primordial la ideología por la que se luchó durante la Revolución Mexicana en 1910, a partir de la necesidad de un nuevo proyecto de nación, con una visión integral y con la innovación de la época en sus letras de los recién concebidos derechos sociales que pugnaban en teoría por una mayor equidad y prosperidad para su gente; ésta fue la base en el que el EB se establecería comprendido de 1940-1970, partiendo con el famoso milagro mexicano. Caracterizándose por el creciente número de empresas estatales, debido al proceso de industrialización que vivió el país desde la década del cuarenta hasta los setenta.

Durante la administración del Presidente Adolfo López Mateos (1958-1964), las políticas sociales se transformarían en solicitudes que provocarían un fenómeno conocido como poderes subordinados corporados. Conformados por los sectores obrero, campesino y popular a través de organizaciones destinadas para ello; controlados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), pues no es de sorprenderse estando en un sistema unipartidista. Así el Estado mexicano se consolidaba como el corporativismo estatal, pues su poder radicaría en segmentos particulares (corporaciones) legitimados por él y no en espacios públicos autónomos, capaces de generar condiciones para el desarrollo de sociedades civiles organizadas.

De esta manera, México estaría sumergiéndose en las fallas del EB a su propio estilo como la exclusión en políticas sociales, principalmente en salud al no brindar cobertura a toda la población como aquellos que vivían en las peores condiciones de pobreza y marginación. Otra curiosa característica del EB en nuestro país es que siempre estuvo ligado al populismo, matizado por políticas asistencialistas con tintes partidistas y políticos, lo que solo resolvía las necesidades de las personas durante un breve tiempo. Con estos rasgos del modelo, a los ojos de los grandes industriales y capitalistas pensaban erróneamente que el Estado buscaba en esencia un socialismo, además la burguesía de este periodo no contaba con los grandes privilegios de los que goza en la actualidad.

*Marco Jurídico del Estado de Bienestar en México.*

La Revolución Mexicana de 1910, que tuvo como resultado la primera Constitución Política en 1917, consagró importantes derechos sociales y formas de propiedad no privadas, protegidas por el Estado, contribuye a la conformación del Estado social de derecho. Sin duda alguna buscaba un proyecto nacionalista y éste sería impulsado, delineando contornos más precisos, por el movimiento popular, particularmente, por el sector obrero durante la década de los años treinta y se vivió con más vigor en la presidencia de Lázaro Cárdenas (1934-1940). El nacionalismo de ese periodo concuerda con el modelo económico que se basa en parte en la intervención del Estado en ámbitos económicos, pues de esta manera los programas destacan en un vasto panorama de reformas sociales y económicos para lograr lo más rápidamente posible una efectiva integración nacional, una disminución sustancial de la desigualdad y marginalidad prevaletientes, así como espacios para

la democracia, la justicia y la libertad. Para impulsar este proceso se instrumentaron diversas acciones como rigidez en aranceles, exención de impuestos a nuevas fábricas, todo esto con la finalidad de acelerar el proceso de industrialización en el país, donde la inversión fuera casi exclusivamente de empresarios nacionales obligándolos a invertir en el país (Portilla, 2005: 108-109). De ahí que se buscara la expropiación del petróleo mexicano, realizado el 18 de Marzo de 1938, la cual sería el motor principal de la industrialización en el país, todo esto siguiendo la legislación constitucional. Razón por la que el presidente Lázaro Cárdenas calificara a las empresas extranjeras como un acto de conspiración contra México, pues estaban explotando nuestros recursos libremente y explotando a sus trabajadores sin recibir aumentos salariales, todas estas acciones por parte del presidente sacudieron a distintos gobiernos poderosos y como era de esperarse no estaban de acuerdo con estas decisiones calificando a los mexicanos de “ladrones y bandidos” (Rivera, 2008: 2).

Para aclarar mejor el tema nos remontaremos unos años más atrás, en donde la producción del petróleo comenzara justo después de 1900 y, en el decenio de 1920 México ya era uno de los principales proveedores de petróleo en el mundo entre otros países latinoamericanos. El país seguía la clásica estrategia de la <ventaja relativa> la cual consistía el exportar materias primas e importando artículos manufacturados. Su principal fuente económica de comercio e inversiones fue Estados Unidos, y para 1910 al festejarse su centenario de independencia, se pensaba que México estaba en el camino de prosperidad, la cual ese mismo año estallaría la Revolución, afectando al país social, económico y un gran número de

personas fallecidas durante el conflicto, después en la década de los veinte poco a poco el país se levantaba de su conflicto interno, pero después llegaría la depresión mundial. Las inversiones se interrumpieron y el comercio cayó en picada. En 1930, el producto Interno Bruto (PIB) de México descendió hasta quedar 12.5 por 100 de bajo de su nivel de 1925. La economía iba a remolque con la estadounidense y los años treinta resultó un decenio arduo (Belket, 1998:84-85).

Así es como en esta mentalidad nacional los líderes mexicanos cambiaron entonces de política adoptando de forma consiente este modelo llamado EB. Ya que estarían confiando en la producción local y no en la extranjera, dejarían de creer en el comercio exterior, pues lo hacían vulnerable a las tendencias económicas de otras partes, en especial con el mercado estadounidense por la que como mencionamos anteriormente fue lo que causó la expropiación petrolera (*Ibíd.*: 85-86).

Otras políticas y proyectos que se desarrollaron con base en este modelo dentro del tema de seguridad social, fueron la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943, para brindar asistencia médica a la población trabajadora y rector de pensiones hasta 1997, sustituido después por las afores; y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), creado 1960 para los trabajadores del Estado (Portilla, 2005: 108-109).

### **El fracaso del Estado de Bienestar.**

De acuerdo N. Luhmann (1984), con base en su particular “teoría de sistemas” en su obra, *Sistemas Sociales* (1984), tenía una perspectiva basada en la observación a una sociedad y los problemas que le afectan, con ello resalta las dificultades que vive

una sociedad, las cuales no pueden solucionarse como la suma de variantes y su producto, es decir que exista una causa-efecto. El autor pretende observar estas variantes, ya que, si una de ellas tiene un problema, ésta repercutirá en las demás, definiendo a la idea como circularidad.

El autor, de esta manera, pretende ir más allá de una perspectiva científica y metodológica partiendo de su teoría, la que consiste en la organización de una sociedad moderna y sus ámbitos sociales (sistemas), según la atribución de distintas funciones a cada uno de ellos como: la economía que tiene la función de satisfacer las necesidades presentes y futuras, la política proporcionar decisiones vinculantes colectivamente. Así, cualquiera de ellas es absolutamente vital para el funcionamiento de una sociedad como un todo, ninguna puede pretender atribuirse una superioridad jerárquica sobre las demás. Aclarando más esta idea, determina que en una sociedad moderna, ninguno de sus dominios funcionales (sistemas) prevalece sobre los demás, con el propósito de que los sistemas constituyan un filtro de tipo selectivo que sirve para establecer un orden en el caos de los acontecimientos contingentes, pero nunca accederán a un orden completo, sino meras estrategias para establecer relaciones selectivas entre las partes (Luhmann, 1987:9-15).

Para el autor, el concepto de sociedad debe tener como núcleo a la comunicación, pues estamos en un error al pensar que las personas son el sistema principal de una sociedad. Esta sociedad sin hombres sería, pues, una sociedad de comunicaciones en la que cada sistema diseña sus propios medios de comunicación y observación. Así que no debemos olvidar que los sistemas así vinculados perciben al otro como entorno y pueden compartir con él algunos elementos (Luhmann, 1987:15-18).

Luhmann (1987), describe al EB como aquel que se ha desarrollado en las zonas altamente industrializadas del mundo, no puede ser suficientemente comprendido cuando se concibe como Estado Social, es decir uno que reacciona frente a las consecuencias de la industrialización con medidas de previsión social. El bienestar exige algo más que la mera asistencia social y que la pura compensación de las desventajas. Lo que tratamos de resaltar es la dirección que nos conduce de una a la otra, debido a que el término en un recurso del análisis científico-social, el cual deviene cada vez más consciente del condicionamiento social de la libertad de acción del hombre y del destino humano, pues todo lo que le afecta al individuo está condicionado socialmente y ahí radica el problema de la justificación de su intervención. Mientras que en el EB sólo puede ser comprendido mediante el principio de compensación de aquellas desventajas que recaen sobre cada cual, como consecuencia de un determinado sistema de vida; la compensación tiende a universalizarse, según como se formulen los problemas, todas las diferencias pueden ser compensadas y aun así siempre quedan diferencias o aparecen nuevas carencias que, a su vez, exigen ser compensadas. Cuando todo debe ser compensado, habrá de ser él mismo acto de compensar. Pero este modo de competencia para compensar alcanza también sus límites materiales y conceptuales y cae en el problema de la habilidad para compensar la incompetencia (Luhmann, 1987: 31-34).

Cuando se reconoce el concepto de compensación y se ha practicado como fundamento de pretensión, como lo antes ya dicho, nos conduce de un Edo. Social a un EB. Este último suele caracterizarse generalmente como un Estado que dota

de extensas prestaciones sociales a determinadas capas de la población. Lo que es fácil predecir, entonces es que esta empresa tiene que fracasar como consecuencia de satisfacer tales costes y ésta es un resultado de la inclusión política. Tomando en cuenta la teoría de sistemas de N. Luhmann, él estaría en contra de este modelo, debido a que el sistema político está asumiendo papeles por encima de los que debería, es decir pretende atribuirse acciones de otros sistemas, lo cual, para el sociólogo alemán, pretender transformar el EB en una institución capaz de proveer a la población de intereses, esto sería una pretensión excesiva teniendo en cuenta sus posibilidades, pero también una manifiesta y exagerada autovaloración (Luhmann, 1987: 47-52).

Debido a la poca eficacia del modelo EB, a consecuencia de los elementos que para Luhmann (1987) son variantes, las que carecen de armonía dentro de su modelo de sistemas, no será apta para que la economía de un país pueda desarrollarse. Como alternativa, en la década de los setenta, Milton Friedman (1975), fue un economista estadounidense encargado de desarrollar una alternativa al que se venía implementando, diseñando el modelo económico neoliberal, consistente, resumidamente, en la poca o nula intervención del Estado dentro del mercado, tema que se desarrollará a continuación.

## **El Estado neoliberal.**

El neoliberalismo, es un modelo económico inspirado en el liberalismo clásico propuesto por Milton Friedman y otros investigadores de las Escuelas de Chicago y Stanford. En síntesis, se le conoce con diversos nombres acorde a los resultados que éste genera, ya sea nombres como: anti-inflacionario, anti-crisis, de estabilización, ortodoxo, monetarista, fondomonetarista neoliberal, monetarista friedmaniano. Pero cabe recalcar que el Neoliberalismo está lejos de ser una fiel traducción del pensamiento liberal, muchos especialistas en el campo están de acuerdo en que los ideales, motivaciones y objetivos económicos y sociales de los pensadores clásicos aspiraban a un ideal competitivo-humanista y una democratización, mientras que en A.L los resultados fueron muy diferentes con componentes nacionalistas y anti-imperialistas, el neoliberalismo contradice todo este pensamiento (Bedoy, 1992:5).

El modelo neoliberal fue utilizado y impulsado por el Banco Mundial (BM) y por el Fondo Monetario Internacional (FMI) como la base principal de sus posiciones, exigencias, y sugerencias. Para los expertos de estas instituciones, este modelo iba favorecer al repunte del desarrollo económico en los países latinoamericanos, lo que permitiría elevar el nivel de vida e incluso consolidar una clase media para la ampliación y modernización de sus mercados, pero para otros analistas estas estrategias más bien servirán para salvar al sistema financiero internacional de la crisis provocada por el sobre endeudamiento de los países deudores, y no el de sostener el crecimiento de los países latinoamericanos (Revueltas, 1996:15).

Este modelo económico se implementa como un experimento realizado por Milton Friedman y la Escuela de Chicago utilizando de laboratorio a los países latinoamericanos como Chile después de su golpe de Estado dirigido por Pinochet, Uruguay (los dos países en el mismo año 1973) y Argentina (1976). Retomando el tema, el liberalismo, éste tuvo como un importante exponente de tal pensamiento a Adam Smith (1723-1790), el cual argumenta que el crecimiento de la demanda es un elemento determinante para el proceso de acumulación. Mientras que en su versión moderna la teoría de la demanda se basa bajo dos fundamentos:

- 1) La necesidad por las mercancías no disminuirá claramente, mientras que se satisfaga la misma.
- 2) La necesidad de las mercancías se origina en la personalidad de los consumidores.

Estos dos fundamentos ponen al consumidor como soberano autodeterminante en sus decisiones; en resumen, el consumidor es la variante fundamental en la producción, mientras que la acumulación está dada en la expansión del mercado y por las preferencias del consumidor, y como resultado el neoliberalismo es una fábrica que crea seres para el consumo (Bedoy, 1992:6).

Las ideas básicas del neoliberalismo fueron recogidas para la solución y orientación en los procesos socioeconómicos de los países desarrollados durante la crisis de los años sesenta y ochenta. Una solución alterna a la decadencia del modelo económico keynesiano, encontrando de esta forma una salida eficaz a esa crisis en medio de una expansión extraordinaria de las fuerzas productivas. Y como era de esperar, este

nuevo modelo fue una receta en política económica para aplicarse en los países del Tercer Mundo, ya que éstos tienen serios problemas de endeudamiento externo con los países ricos, así como carencias en sus divisas para su desarrollo, pero que durante los años posteriores en A.L el modelo neoliberal constituirá una creciente acumulación concentrada en pocas manos y en pocos sitios, lo que aportará para llevar a cabo una internacionalización cada vez mayor del capital, lo que provocaría en A.L tener una mayor dependencia respecto a las empresas transnacionales y, en general, al capital internacional especialmente al estadounidense, además un empobrecimiento a los sectores campesino, laboral y aún de buena parte de las clases medias. Así que los países latinoamericanos lo que se buscaban era una política económica que ayudara a estabilizar la economía local, como es en el caso México, pues traería cambios radicales que transformarían en su futuro sus políticas económicas, en la cual se detalla a continuación (Ibíd, 1992:6-7).

Durante la década de los setenta, el papel del Estado era regular el mercado siguiendo el modelo Keynesiano, pero esta idea cambió cuando inició la crisis y se creyó que el Estado era la fuente de los problemas, provocando una desaceleración del crecimiento en la economía y las cargas sociales agravaron los problemas financieros del Estado benefactor, haciendo más evidentes los efectos perversos que podía producir su intervención, favoreciendo de esta forma la implementación de las teorías neoliberales de la Escuela de Chicago y Milton Friedman.

Los países desarrollados adoptaron este modelo y modificaron sus estrategias. De esta forma se dieron a la tarea de reducir el gasto público y disminuir la intervención estatal, pero estas medidas no serían tan radicales como pudiera creerse, ya que en

estos países la intervención de Estado no ha desaparecido por completo, sólo se ha corregido y flexibilizado la intervención. Por lo que ninguno de estos países ha suprimido totalmente los gastos públicos ni las privatizaciones han sido totales, las acciones que se han implementado se han analizado con prudencia, pero en otros países han provocado, en algunos momentos, la aceleración y en otros no tanto y, a veces, efectos perversos (Revueltas, 1996:18-20).

¿Cuál fue la razón por el que se optó por implementar este nuevo modelo neoliberal durante la crisis de 1973? Respondiendo a la pregunta, hubo un largo periodo de crecimiento de 1950-1970, debido a la explotación del petróleo, hasta se llegó a pensar que este auge en la explotación era indefinido, pero en la década de los setenta, se vivió una serie de turbulencias y transformaciones; cuya situación dura hasta nuestros días, asimismo, la globalización e interdependencia de la economía mundial han acentuado de manera considerable en los ochenta y principios de los noventa esta situación.

El fenómeno económico que se vivió globalmente, se debió a que en 1973, los países productores de petróleo integrados en el La Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) decidieron aumentar el precio del energético (entre 1973 y 1979, el precio del barril pasó de menos de tres dólares a casi cuarenta dólares), hecho que sirvió para detonar a una crisis que se venía incubando desde tiempo atrás. En los países industrializados hubo inflación, desempleo y estancamiento de las actividades productivas tradicionales. El aumento de precio de este energético afectó también a los países no productores de petróleo del tercer mundo, teniendo que enfrentar al mismo tiempo una caída del precio de muchas de las demás materias

primas. Al empezar a tener serias dificultades económicas, la mayoría de estos países, en lugar de emprender reformas estructurales que permitieran sanear sus economías y alcanzar un desarrollo sostenido, optaron irse por la vía más cómoda: recurrir a los préstamos internacionales que eran fáciles de obtener y ofrecían bajas tasas de interés (Revueltas, 1996: 16).

Los gobiernos de los países desarrollados vieron, en los “empréstitos<sup>3</sup>”, un medio para estimular sus exportaciones y reciclar los enormes excedentes financieros de los países en sus bancos. Estos gobiernos acordaron numerosos préstamos y alentaron a los banqueros a hacer lo mismo. Los países en vías de desarrollo, que anteriormente habían estado relativamente poco endeudados, vieron aumentar desproporcionadamente sus adeudos, mismos que se incrementaron de manera dramática al triplicarse el monto de las tasas de interés entre 1977 y 1981. (Ibíd., 1996: 16-17).

### **El neoliberalismo en México.**

En el caso de México, el liberalismo tiene una importancia especial en la historia, desarrollo del pensamiento, en las instituciones políticas mexicanas y sobre todo en la conformación misma del país, como una nación independiente y soberana. Aquí en México se esperaba este modelo para adoptarla y acogerla, solo era cuestión de tiempo (Bedoy, 1992: 8). El problema es que dicha política económica tiene la

---

<sup>3</sup> Empréstito. Operación financiera que realiza el Estado o los entes públicos, normalmente mediante la emisión de títulos de crédito, para atender sus necesidades u obligaciones.

incapacidad dentro del sistema capitalista de resolver la pobreza y la inequidad, lo que genera que el Estado asuma el bienestar social como una responsabilidad, la alternativa es otro modelo económico conocido como Estado benefactor. Las grandes diferencias entre ambas corrientes es la definición social acerca de la manera en la que los individuos acceden al bienestar (Vázquez, 2005:51). Como dice Carlos Tello Macías y Rolando Cordera en *México, La disputa por la nación*, menciona que para el desarrollo de México estarían contenidas en dos proyectos la neoliberal y nacionalista o como lo antes dicho el EB. La nacionalista, supondría la reactualización del proyecto nacional de desarrollo esbozado de manera embrionaria en la Constitución de 1917 y que en los años treinta fue impulsado y dotado de contornos más preciados por el movimiento popular, principalmente la clase obrera organizada, y por el grupo gobernante encabezado por el presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), este proyecto nacional destaca la necesidad de un vasto programa de reformas económicas y sociales para lograr lo más rápidamente posible una efectiva integración nacional, una disminución en la desigualdad y marginalidad prevalecientes.

Para 1982 se abandonaría progresivamente el modelo de desarrollo que México venía siguiendo durante décadas. Se pasó del programa innovador de la Revolución mexicana a la puesta en práctica de reformas de carácter neoliberal, así que durante la década de los setenta se disputó el rumbo en el que la nación debería de dirigirse. Las fuerzas mejor organizadas de la sociedad mexicana tomaron el timón de este barco para definir en su totalidad el rumbo futuro del desarrollo nacional. “Un momento importante en este proceso fue el nacimiento del Consejo Coordinador

Empresarial (Organización que agrupa, representa y defiende los interés del sector privado mexicano para defender la libertad de emprender) a mediados de 1975 y constituido formalmente el 5 de Agosto de 1976 junto a la difusión de su Declaración de Principios (Principalmente adoptaran en esta declaración esencialmente la Doctrina social de la Iglesia anterior al Concilio Vaticano II), estarán integrados por las principales organizaciones empresariales del país: CONCANACO, CONCAMIN, COPARMEX, Asociación de Banqueros, Asociación Mexicana de Instituciones de Seguro y el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios” (Disponible en: [Excelsior](#), consultado: 13 Dic. 2018)

Posteriormente predominó el proyecto neoliberal, para consolidarlo se pusieron en prácticas tres reformas llamadas estructurales que organizaron la política económica y social de los gobiernos de los presidentes Miguel de la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo (1994-2000), Vicente Fox (2000-2006), Felipe Calderón (2006-2012), y lo que va de Enrique Peña Nieto (2012-2018). Es a partir de 1982 con Miguel De la Madrid, y más intensamente con la presidencia de Carlos Salinas de Gortari en 1988, en medio de la peor crisis de las últimas décadas desde el inicio del sexenio de Ernesto Zedillo 1994, donde México se ha encaminado, bajo la bandera de la modernización, con profundos cambios del papel del Estado en el ámbito financiero y económico. Durante el primer informe del ex-presidente Carlos Salinas de Gortari de 1989, dio a conocer la reforma del Estado y cinco meses después dio una exposición más detallada sobre esta medida. Donde hace una crítica a la gestión estatal precedente, se señalaban los efectos nocivos del burocratismo al afirmar según Carlos Salinas (citado por Revueltas, 1996:39): El

ensanchamiento del papel del Estado en todos los ámbitos de la vida social es indispensable en el periodo de reconstrucción, en el despegue industrial y en la promoción de la organización de la sociedad deja de ser útil para tornarse crecientemente en un obstáculo a la dinámica que su propia acción generó, o bien al afirmar que *“nuestro problema no ha sido el de un Estado pequeño y débil, sino el de un Estado que, en su creciente tamaño se hizo débil. Los problemas se agravaron, con un Estado que creció de manera desproporcionada y desordenada forzando sus afanes a la búsqueda de medios para sostener su mismo tamaño”* (Peralta, 1996:39-40).

Si bien durante el sexenio salinista se empezaba la restructuración del Estado mexicano, esa acción se aceleró y profundizó, aunque las transformaciones en curso habían empezado a gestarse a finales de 1982, debido a que el tema ya estaba en el aire. Desde la década de los setenta se empezó a hablar en los países industrializados de la necesidad de reformar o reestructurar el Estado cuando, bajo las influencias de la ideología neoliberal, se pensó que las causas de la crisis imperante se encontraban en las políticas seguidas por el EB, cuyo excesivo gasto generaba déficit e inflación. Si el problema era el Estado, había que reformarlo y reducirlo, al igual que sus funciones. La crítica neoliberal estaba dirigida a impugnar el papel interventor del Estado en la economía (Peralta, 1996: 40-41).

Los Estados del tercer mundo adolecían de las mismas características negativas que los países desarrollados: excesivo intervencionismo y, por consiguiente, crecimiento desmedido del aparato estatal, enorme burocratización, gastos deficitarios, etc., agravados además por la corrupción, la ineficiencia y el derroche de las élites

gobernantes. Razón por la cual, en países como México, había que “adelgazar” al Estado:

- a) En lo administrativo, reducir el gasto público, el personal estatal, los gastos sociales;
- b) En lo económico, privatizar las empresas nacionales, abandonar el proteccionismo que había creado una industria costosa y de baja calidad;
- c) En lo social, renunciar a las prácticas paternalistas y populistas (Ibíd., 40-41).

Recapitulando, el modelo neoliberal fue un camino económico que ayudó al país a salir del bache en el que estaba sumergido, debido a la crisis del petróleo en la década de los setenta y se esperaba, de alguna manera, que traería grandes transformaciones sociales y estructurales, respecto a esto último hablamos del Marco jurídico que se debía ajustar a los requisitos que éste cambio le exigía para un funcionamiento óptimo, a continuación hablaremos de ello.

### **Marco Jurídico del Estado neoliberal en México.**

Durante el periodo de 1982-1983 se jugó con la soberanía del país, debido a la transición de ser un país proteccionista a la imperceptible dependencia del mercado exterior, como consecuencia de la incorporación del modelo neoliberal a nuestro sistema económico y político. Se negociaron ciertos cambios estructurales que provocaron el olvido total de la ideología y proyecto nacional por el que se luchó durante la Revolución Mexicana.

Esta internacionalización en la economía nos haría muy susceptibles y frágiles en nuestro mercado, provocando la intromisión y exigencia a hacer cambios

estructurales en la sociedad tales como el abandono del modelo de las garantías sociales introducidas en la Constitución de 1917 y la notable imagen que tenía México de Estados Unidos de un enemigo tradicional a un socio comercial. Lo que se logró con la introducción de figuras sociales y políticas ajenas a nuestro denominador común; la adopción de tendencias y regulaciones extranjeras; la modificación constitucional para que los tratados internacionales tuviesen la misma fuerza jurídica y legal que el articulado de la Carta Magna; la entrada de México al mundo globalizado en un entorno en el que pasó del subdesarrollo económico y social a la crisis de ésta, a la dependencia de las instituciones y organismos financieros internacionales.

El costo social es perceptible y obvio hasta nuestros días, refiriéndonos al aumento de pobreza en el país y la concentración de riquezas en manos de unos cuantos, la desnacionalización con estos cambios estructurales, culturales y de consumo e invasión económica sin importar o mediar la idiosincrasia o el interés general del pueblo mexicano. La incorporación de este modelo causó un shock que la población no ha podido asimilar hasta ahora debido a las políticas estructurales. Mostrando de esta manera las debilidades, carencias ideológicas y la falta de preparación del país para entrar de lleno en la economía global (Rivadeneira, 2016:139-140).

Las tres reformas neoliberales con las que se empezó a actuar con el declarado propósito de recuperar el crecimiento económico y avanzar en el mejoramiento de las condiciones generales de existencia de la población, en específico la del sector más pobre, fueron:

1. Redimensionar al Estado
2. La apertura al exterior
3. Reforma de los mercados monetarios, crediticios y financieros (Hernández Escobar San Juan, Villafranco, 2016:71-78).

El primer punto establece el funcionamiento idóneo de la economía nacional, donde el Estado deberá limitar su participación en el mercado, para que éste funcione adecuadamente, con el objetivo de la libre competencia. Se sostiene que el Estado es mucho menos eficiente que sus particulares, sin mencionar la corrupción dentro de él. También implica la reducción en el gasto público; orientar los impuestos hacia los de carácter indirecto buscando su neutralidad; privatizar las empresas paraestatales y las que no se pudieran privatizar, se cerrarán o dejarán de operar; y, por último, desregular las muy diversas actividades de la economía nacional para aumentar su eficiencia.

El segundo punto se traduce como el abandono de la política industrial y de fomento agropecuario y el retiro paulatino de las actividades económicas del Estado. Desde 1983 se inició un intenso y acelerado proceso de desmantelamiento de todo el sistema de protección frente a la competencia exterior, la cual durante mucho tiempo se había construido para proteger principalmente su industria productora de bienes de capital. Se redujeron aranceles, tarifas y controles cuantitativos de comercio, provocando su incorporación al Acuerdo General de Aranceles y Comercio lo que crearía la firma de acuerdos de libre comercio destacando, entre varios, el del Tratado de Libre Comercio con América del Norte.

El último punto de las reformas neoliberales es la de los mercados monetarios, crediticios y financieros, la cual consiste en lo siguiente: desde 1982 se anunció la parcial privatización de la banca que tres meses atrás se había nacionalizado y se empezó a estimular la llamada banca paralela, en una no tan franca y leal competencia con la que aún era mayoritariamente propiedad de Estado, esto mediante reformas de los artículos constitucionales 18 y 123, ya para 1990 el servicio de la banca y crédito dejó de ser una actividad exclusiva del Estado y se dio acceso a los particulares. Los bancos nacionalizados fueron vendidos a partir de ese año y, posteriormente, se permitió la participación del capital extranjero en las instituciones de crédito y en las organizaciones auxiliares.

Todas estas reformas que a lo largo de los años se ponen en práctica en México son ampliamente recomendadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial así como la Reserva Federal y el Departamento de Tesoro estadounidenses, entidades todas ellas con domicilio en Washington (Ibíd., 2016:71-78).

### **El fracaso del Estado Neoliberal.**

Las políticas neoliberales se implementaron para salir rápidamente del problema, pero acaso ¿Han tenido éxito?, según Andrea Revueltas (1996) es muy relativo si se consideran los casos colombiano y mexicano durante 1995, ya que han tenido buenos resultados en el control de la inflación en sus economías, aunque hay que tener en cuenta que también han generado desigualdad entre la población, a pesar de que la teoría neoclásica sólo admite desequilibrios menores, una inmensa disparidad en el nivel de desarrollo y la tasa de crecimiento entre los países. En su

momento se pensaba que estas desigualdades iban a aminorarse gracias al flujo de capitales y tecnología que llegaría a los países pobres, pero la realidad es que esas diferencias de ingresos se han acentuado. La autora recalca que las economías que más rápido han crecido, es gracias a la intervención estatal, donde existe una buena relación entre Estado y grandes empresas privadas. Lo que provocaría un serio análisis para dar paso a nuevas teorías más intervencionistas.

Recapitulando, México parece estar fracasando con *el sistema neoliberal*, por lo que algunos expertos como Andrea Revueltas, menciona que este modelo económico está generando una gran desigualdad, pobreza y fomentando el comercio ilegal, tal es el caso del narcotráfico, mencionado anteriormente. Por esta razón consideramos que una P.P neoliberal hoy en nuestros días es obsoleta debido a que teniendo un modelo que fomenta la desigualdad y solamente enfoca la riqueza de una nación en pocos, no es la mejor alternativa, por lo que se tendría que buscar una solución diferente e innovadora que busque más allá de un supuesto crecimiento económico, nos referimos a un crecimiento social en dónde el Mercado no establezca las condiciones para la distribución de las riquezas en la población.

Explicado lo anterior, los dos sistemas tanto el benefactor y neoliberal, se distinguen primordialmente por sustentarse en concepciones diferentes sobre el funcionamiento del Estado y su éxito está basado en contextos específicos; pero éstas, con el pasar del tiempo, dejaron de ser eficientes (Sánchez, 2005: 51).

Así hoy en nuestros días el gobierno de EPN busca que México continúe con un neoliberalismo claramente desgastado y a pesar de su aparente crisis implementara

una serie de reformas que brindarán los medios para que el sector privado pueda competir en nuestro país y logre impulsar un gran desarrollo económico, un ejemplo de ello es la reforma más reciente y controversial, la “Reforma Energética” de EPN (2013-2018), la cual será tema principal en nuestro trabajo en específico en el sector de hidrocarburos en el que se verá a detalle en el siguiente capítulo.

### **Capítulo 3 La Reforma Energética de EPN (2012-2018)**

#### Introducción

En el presente capítulo se analizará el marco jurídico de la Reforma Energética del 2013, haciendo énfasis en las modificaciones a la Constitución mexicana y la creación de leyes regulatorias en el sector de hidrocarburos, que fueron fundamentales para su diseño. Se mostrarán varias razones por las cuales no se había llevado a cabo dicha política a pesar de que era un proyecto que se había contemplado desde años anteriores al sexenio del presidente EPN (2012-2018). De esta manera nos surge una pregunta ¿De qué manera influyó el *Pacto por México* para dar el salto de una simple iniciativa a una realidad? por lo que explicaremos los intereses que estuvieron en juego para que las tres fuerzas políticas del país llegaran a un convenio, por primera vez en años, sin embargo pareciera que esta P.P llega a destiempo y cuando el Modelo Neoliberal está en crisis.

Además explicaremos ¿Qué es la Reforma Energética?, ¿Cómo se justifica?, ¿En qué consiste?, ¿Cuál es el papel de Estado dentro de este proyecto, con una tendencia creciente a la apertura del Mercado y a la competencia entre empresas en específico en el área de hidrocarburos?, tema en el que se enfocara principalmente esta investigación, así mismo daremos a conocer en qué condiciones se encontrará PEMEX ante dicho cambio, después de un largo tiempo de proteccionismo por parte del Estado mexicano.

## **Contexto histórico**

En la historia de la industria petrolera en México hubo tres grandes etapas que marcaron al país; la primera corresponde a la expropiación petrolera realizada por Lázaro Cárdenas en 1938, la cual consistía en depositar en petróleos mexicanos la responsabilidad de garantizar el suministro de los hidrocarburos en el país. PEMEX fue por años la única empresa autorizada para explorar, extraer, refinar y procesar el petróleo y gas natural. Tenía además el encargo de almacenar transportar y distribuir por toda la República. Así mismo el congreso mantenía una visión en la que el Estado debía ser el único administrador en esos recursos, (esto puede observarse claramente el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, antes de la reforma del 2013), colocando como emblema de orgullo y nacionalismo a PEMEX, cerrando la apertura al libre Mercado y la participación de las empresas privadas y extranjeras, la cual da paso a la siguiente etapa. La segunda fue cuando el Estado mexicano se petrolizó a partir de 1976, momento en que México inició una intensa exportación de crudo derivada del descubrimiento de mega yacimientos como el Complejo Cantarell, descubierto en 1971, entonces permitieron una producción sobrante respecto del consumo nacional. Se esperaba que con este nuevo descubrimiento el país se dirigiera a un camino de crecimiento y desarrollo, pero todo se desboronó ya que no se tenía contemplado una crisis que les impediría un crecimiento a la que se esperaba, visto a detalle en el capítulo anterior. Considerar siquiera la rotación del partido en el gobierno resultaba inimaginable, puesto que existía el fenómeno del partido hegemónico (PRI). Sin embargo, en 1997 se genera una coyuntura política de gran relevancia en el país, surge entonces el primer

gobierno sin mayoría. Se originó a partir de que el porcentaje de diputados del PAN y PRD sumaban más que los diputados del PRI, debido a esta situación el presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) fue el primero en enfrentarse a dicho dilema. La expectativa ante dicho cambio era de inestabilidad política e incluso en los casos más extremistas de ingobernabilidad, pero la realidad no fue ninguna de las anteriores, más bien se cambió la manera de hacer política, el gobierno se vio obligado a establecer negociaciones dentro del congreso para que se aceptaran sus iniciativas, aunque no en todas, sí en su mayoría.

Hasta hace algunos años en México no existía una verdadera democracia, ya que solo un partido prevalecía en el poder, el PRI, este partido político fue considerado como partido hegemónico, ya que su poder se veía reflejado en la figura del presidente quien, a su vez subordinada al poder legislativo y judicial, no existía contrapeso alguno que frenara las decisiones de aquellos gobernantes que se manejaron en el contexto antes mencionado (Nohlen, 2004: 13-15). Tras todo el proceso democrático, en el año 2000 llega a la presidencia Vicente Fox (2000-2006), del partido PAN; posteriormente tomaría el cargo del ejecutivo en manos de Felipe Calderón (2006-2012), del mismo partido, rompiendo así esta hegemonía que se tenía por parte del PRI. Parecía entonces que la alternancia en el poder ya era un hecho, sin embargo ambos gobernantes se enfrentaron a un panorama desalentador, pues al no contar con mayoría absoluta en el congreso ni tener amplia experiencia en los manejos administrativos de negociación poco pudieron hacer para modificar los esquemas en materia energética, además, en los 12 años de gobiernos del PAN, la agendas de gobierno se concentraron en problemas de atención más

focalizada, aunque no de menor relevancia, como la inseguridad y el narcotráfico, de esta manera toda la atención estaba focalizadas en esos puntos (Sosa, 2017:193).

Por lo que la tercera fase culmina con la R.E del 2013 de EPN, la cual abre las puertas para que el mercado pueda intervenir en el sector de hidrocarburos, sin embargo, la distorsión de la realidad económica es insostenible, debido a lo ya antes mencionado a una decadencia en el modelo económico neoliberal, la cual se pretende conservar, en un futuro se espera que el ritmo de crecimiento del consumo energético de la economía y de la sociedad superara los costos incrementales de la explotación y consumo petrolera, es decir, como muchos lo han repetido, vivimos el fin del petróleo barato (Escobar, 2018: 19).

Para que se pudieran dar las negociaciones con el PAN nos tendríamos que regresar un poco atrás, durante el sexenio de Felipe Calderón, hubo un suceso que escandalizó al país y fue usado como chantaje de la administración que sucediese a la del presidente Calderón, fue el caso de Oceanografía que ilustra el uso de PEMEX como botín del partido que ganó las elecciones presidenciales<sup>4</sup>. En ese contexto se da la ingeniosa jugada que realizó el presidente de la República EPN, quien fue el sucesor, ya que uno de sus primeros compromisos fue combatir la corrupción anunciando ocho acciones ejecutivas para la prevención del delito aunado a una profunda investigación por posible conflicto de interés y pidió acelerar las negociaciones legislativas para darle vida a un sistema nacional anticorrupción. Pero

---

<sup>4</sup> Oceanografía: Empresa de servicios petroleros que creció espectacularmente en los en los sexenios de V. Fox y F. Calderón. Se finco por regla general al margen de Estado del Derecho con base a actos fraudulentos y absoluta impunidad.

como era de esperar, nunca hubo un esfuerzo o voluntad política para enfrentarlo. Cuando se llevó a cabo la reunión, había una variedad de reformas por aprobar, pero entre ellas la más importante era la energética, considerada por la élite como la madre de todas y, de esa manera, se dejó en el olvido la lucha contra la corrupción (Rodríguez, 2015: 30). Hay que recalcar que en los inicios de la presidencia de EPN, él lanzó una investigación sobre los latrocinios de las administraciones pasadas del PAN. Se pretende castigar a los culpables y poder dar un mensaje a propios y extraños de que el gobierno de Peña iría en serio.

En cambio, el PAN esperaba las acciones en contra de ellos, la defensa que podían proponer era el condicionamiento a su participación con las Reformas Estructurales para la dilución de las investigaciones y sobre todo a la suspensión de posibles acciones en contra de militantes destacados del partido, en especial por el caso Oceanografía. El acuerdo al que se llegó se tradujo en el regreso a la mesa, la aprobación de las leyes secundarias de la Reforma Energética. Pero ¿Por qué Oceanografía es un asunto importante para nuestro tema? Debido a que dicha empresa ofrece servicios petroleros, extrañamente creció espectacularmente muy rápido durante los sexenios de los ex-presidentes de la República Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012); ya que se volvió una de las empresas con las principales contrataciones de PEMEX Exploración y Producción (PEP), acumulando una facturación por varios miles de millones de dólares. Lo controversial de lo ilícito y deshonesto del crecimiento de esta empresa fue su construcción al margen del Estado del Derecho, con base en conductas fraudulentas que causaron a Pemex, instituciones financieras públicas y privadas, nacionales y extranjeras quebrantos

económicos. Sin olvidar el nepotismo dentro y fuera de la empresa para que ganara licitaciones públicas y obtuviera contratos por asignaciones públicas (*Ibíd.*, 2015:31).

Más adelante, en las elecciones del 2012, el PRI retoma el poder en la persona de Enrique Peña Nieto, sin embargo, el gabinete presidencial y los demás partidos de oposición estaban conscientes que poco o nada podrían hacer para echar en marcha distintos proyectos, entre ellos como primicia la Reforma Energética de 2013 que proponía un radical cambio en el sector energético, por esta razón se ideó una especie de negociación a la que nombraron *Pacto por México*.

Ahora con la firma de dicho acuerdo, realizado el 2 Diciembre del 2012 en el Castillo de Chapultepec, encabezado por el Presidente de México, EPN. Esta acción tiene como antecedente, en el siglo pasado durante la década de los noventa, donde se quiso llegar a un acuerdo similar al pacto de la Moncloa (España). En este caso llegó casi tres décadas después a nuestro país con la famosa alianza que EPN organizó al principio de su administración. Esta acción se llevó a cabo con el objetivo de priorizar las coincidencias de la mano de una negociación minimizando ideologías y diferencias entre los representantes de cada partido político importante del país. Con este pacto, donde los principales representantes de cada partido político participaron, se lanzaron varias iniciativas, entre ellas una para reformar el sector energético del país, donde claramente hubo un gran apoyo y presión del poder fáctico<sup>5</sup>. Este poder

---

<sup>5</sup> Poder fáctico Aquel poder que no ha sido elegido por el pueblo y que de alguna manera controla el poder real (poder elegido por el pueblo).

se componía de una agenda de reformas muy amplias y abría un proceso de negociación política y legislativa. Los poderes fácticos tenían todavía mucho tiempo para maniobrar y evitar que esas buenas intenciones pasen a ser una realidad, que se tradujera en leyes y políticas públicas que realmente afecten su posición dominante en el mercado (Alvarado, 2017, México, CDMX, disponible en: [www.prd.org.mx](http://www.prd.org.mx)).

Con ello se modificó radicalmente la forma de negociar la agenda de gobierno, ya no sobre la base de un Plan Nacional de Desarrollo definido por el nuevo gobierno y aprobado por el Congreso, sino como un acuerdo de largo alcance entre el gobierno y las principales fuerzas políticas, previo a la promulgación del propio PND.

Se intentó dar la sorpresa no solo a los dueños de las empresas monopólicas sino a todos los que no fueron incluidos en esos debates. La puesta en escena estuvo pensada para impedir cualquier maniobra o división interna en los partidos políticos que propiciaría la posposición de la firma del Pacto. Tenía que firmar a pocos días del primero de diciembre para lograr su efecto deseado. Dar a conocer el Pacto en esa fecha resultaba ser necesario para los fines políticos del presidente y su gobierno. El nuevo gobierno quería lograr varias cosas, primero, inaugurar su periodo presidencial con un anuncio que lo pintaba como un gobierno reformista, en segundo lugar, el anuncio de las reformas marcaba un punto de comparación con su antecesor quien, como sabemos, se inauguró con la declaración de guerra al crimen organizado, así el gobierno de Peña buscaba consolidarse en el poder con nuevas políticas y leyes, no con el uso del ejército. En tercer lugar, la firma sirvió para tomar la iniciativa. Y por último el Pacto le serviría al presidente para culminar algunas

reformas, sobre todo aquellas que más le interesaban. Principalmente, como se comprobó después, la reforma petrolera y la fiscal (Vicencio, Escobar, Victoria, Robles, 2016, PP.111-117).

Podemos definir al Pacto por México, como un acuerdo político, económico y social que pretende fomentar el crecimiento, construir una sociedad de derechos, eliminar las prácticas clientelares, así como disminuir la pobreza y la desigualdad.

Por lo tanto, se establecieron 5 acuerdos, de los cuales se desprenden diversos proyectos y reformas que buscan atender a lo siguiente:

1. Sociedad de Derechos y Libertades
2. Crecimiento Económico
3. Seguridad y Justicia
4. Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción
5. Gobernabilidad Democrática.

El acuerdo de crecimiento económico es el de mayor relevancia para la R.E, debido a que de ahí se justifica gran parte de la política del gobierno de Enrique Peña Nieto, consideró al sector energético como la vía más importante de desarrollo, mediante la atracción de la inversión extranjera, el desarrollo tecnológico y cadenas de valor, de esta forma también se pretendía la creación de empleos.

El país ha sufrido un amplio conjunto de reformas que bajo la inspiración neoliberal se han impuesto continuamente desde hace más de tres décadas. Este

impulso reformista no se perdió en 1997, cuando el PRI perdió mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, y se prolongó durante los sexenios de Fox y Calderón. Durante el sexenio del expresidente Calderón, México se había quedado varado por lo menos seis años en el pantano de la guerra que él mismo había declarado. Paralizado el Estado: no hubo respuesta a los grandes problemas que realmente enfrentaba el país como la pobreza, el desarrollo, el deterioro de la democracia y la violencia que se incrementa día con día. Durante estos dos sexenios, de los presidentes panistas Fox y Calderón, toda aquella estrategia de profundizar en las reformas estructurales habían avanzado parcialmente hasta la llegada de EPN. Con este Pacto se intentó lograr un nuevo rumbo y, al mismo tiempo, mantener la misma inspiración que ha alentado a los gobiernos en el poder desde 1988. La novedad consistiría en ampliar la agenda reformista incluyendo nuevas políticas sociales, responder a algunas demandas de la oposición y fortalecer la economía mediante una intervención más activa del Estado (Hernández, Escobar, San Juan, Villafranco, 2016: 111-117). El proyecto de Pacto, dicho de otra manera, se podría interpretar en una especie de acuerdo de intereses entre los partidos, PRI, PAN y PRD, que se cristalizó en una serie de reformas constitucionales, de las cuales se desprende la RE.

Una vez mencionado lo anterior podemos entender que el Pacto por México sirvió como una justificación “democrática”, aunque su trasfondo sea de intereses particulares entre las tres fuerzas políticas más importantes del país hasta ese momento. Dicho de otra manera: Debe destacarse la forma en la que el Pacto se negoció, se dio a conocer y se puso en operación porque ello permitió al gobierno de

Peña poner en marcha un mecanismo de toma de acuerdos que aparentó un consenso muy amplio y evitó presiones indeseadas y la aprobación fast track de varias iniciativas” (*Ibíd.*, 2016: 117-140).

Como podemos observar el Pacto por México jugó un papel clave para poner en marcha el proyecto de la Reforma Energética. Sin embargo, aún no explicamos ¿Qué es y en qué consiste dicha reforma?, en el capítulo 2 pudimos observar de manera clara que existieron dos proyectos de gran relevancia en la política nacional, por un lado, el Estado Benefactor y su contraparte el Estado Neoliberal. Debemos mencionar entonces que la reforma energética 2013 se apega a una visión neoliberal, a continuación, se explicará lo ahora mencionado.

Fue el 12 de agosto de 2013 la publicación en el Diario Oficial de la Federación del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía fue el 20 de diciembre de ese año.

La reforma energética es un proyecto bastante complejo que engloba varios temas de los cuales destacan los siguientes:

- ° Hidrocarburos
- ° Electricidad.
- ° Renovación de diseño Institucional.
- ° Empresas productivas del Estado.
- ° Ingresos del Estado y presupuesto.

° Sustentabilidad y transparencia.

Sin embargo, para fines de nuestra investigación se analizará únicamente el aspecto de hidrocarburos, de tal manera que en este capítulo se dará a conocer el marco jurídico que posibilitó la política de reforma, así como la ley creada para atender al tema de nuestro interés.

Desde 1938, el presidente Lázaro Cárdenas decretó la expropiación petrolera, fue de esta manera en la que el gobierno dejó a cargo la responsabilidad de suministrar los hidrocarburos en todo el país a PEMEX. Durante años esta empresa fue la única autorizada para: explorar, extraer, refinar y procesar petróleo y gas natural. Entre otras funciones: almacenaba, transportaba y distribuía, la gasolina y el gas licuado por toda la República. Todas estas actividades estaban sujetas a precios, presupuesto y estructuras de organización controladas desde el Poder Ejecutivo y el Congreso.

La Reforma Energética concluye con el monopolio estatal en todas las actividades antes mencionadas de Petróleos Mexicanos, así como cambiar el panorama de mercado hacia la pluralidad de empresas. Dando posibilidad de elegir a los consumidores entre precios, calidades y servicios que pueden ofrecerle las distintas compañías que compiten en el Mercado Nacional.

Para poder llevarse a cabo este cambio tan abrupto en el modelo energético fue necesario modificar ciertos artículos de la constitución como el artículo 25, 27 y 28, estos se esclarecerán de manera más amplia en el reglamento de Ley de hidrocarburos. El nuevo reglamento de la ley de hidrocarburos fue publicado por el

Diario Oficial de la Federación, ejerciendo las facultades que le da el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Enrique Peña Nieto de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, la cual establece que:

Art. 89: Las facultades y obligaciones del presidente:

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión (C.U) en la CPEUM.

Ahora dicho lo anterior, pasaremos al Marco Jurídico la cual fue presentada al C.U, para posteriormente dar un análisis a su diseño, en específico a la ley secundaria de los hidrocarburos.

### **Marco Jurídico de la reforma energética.**

Pasaron muchos años desde la última gran reforma en el sector energético y de la industria de hidrocarburos en México. Fue en 1938 cuando el presidente Lázaro Cárdenas reglamento la expropiación petrolera, trayendo consigo un proyecto que depositó todas las responsabilidades de distribución de hidrocarburos a Petróleos Mexicanos, quien era la única responsable de explorar, extraer, refinar y procesar petróleo y gas natural, además de ser la encargada de importación y exportación de hidrocarburos. Todo esto era supervisado por el Ejecutivo y el Congreso quienes decidían los costos y el presupuesto destinado para su funcionamiento. Así que una política energética de cualquier Estado-Nación forma parte de los ejes de su política económica dado el alto impacto que la actividad que se registra en este sector tiene en todo el aparato económico. Además, repercute también en la política social, un

claro ejemplo de ello es el precio de los combustibles o las tarifas eléctricas domésticas. El sector energético resulta entonces un tema que engloba bastantes aspectos en el desarrollo de un país, a nivel local e internacional.

En 2012 el monopolio estatal de la industria de hidrocarburos (PEMEX), se muestra incapaz de atender las crecientes necesidades de la economía nacional. Ya que, al no existir competencia en el sector, se presentó un aumento creciente de las importaciones de combustibles y gas natural. Era el Estado mexicano quien financiaba la inversión de Petróleos Mexicanos, en todas las actividades que esta desempeñaba, asumiendo así los riesgos que esto implicaba, además de no remontar la producción nacional de petróleo, ya que cada vez iba más a la baja. Al destinar recursos públicos a PEMEX, era necesario recortar el presupuesto para otros proyectos de gobierno, que podrían tener beneficios para una mayor cantidad de personas. Seguir manteniendo la industria de hidrocarburos con este modelo resultaba un impedimento o estorbo para el crecimiento de la economía nacional, por esta razón era necesario reformar el sector energético, según el gobierno.

Pemex, además, ha enfrentado restricciones legales para asociarse con otras empresas con la finalidad de compartir el riesgo financiero en proyectos de exploración y extracción de hidrocarburos en aguas profundas o ultra profundas, si bien las alianzas estratégicas y la distribución del riesgo financiero es una práctica habitual a nivel internacional. Entre 2004 y 2007, Pemex Exploración y Producción (PEP) perforó seis pozos en aguas profundas, de los cuales sólo uno tiene reservas suficientes para su operación comercial. En 2012 se perforaron seis pozos en aguas profundas del Golfo de México, mientras que en Estados Unidos se perforaron 137;

en dicho país participan en estas actividades más de 70 compañías (Senado de la República, 2013).

Dichos argumentos fueron la justificación con lo que se presentó el nuevo proyecto de reformar al sector energético. Para poder llevar a cabo una reforma tan ambiciosa fue necesario realizar una coalición política entre los partidos PRI, PAN, PRD llamada *Pacto por México*, como ya se mencionó anteriormente, que sentó las bases de acuerdo en el congreso para aprobar una serie de proyectos y reformas. La iniciativa de Reforma Energética de Enrique Peña Nieto pretendía cambiar radicalmente el modelo fundado por Cárdenas, ya no sería solo PEMEX la encargada de realizar las actividades antes mencionadas, con el nuevo proyecto se daría apertura al libre mercado, entraría inversión extranjera, se generaría competencia de mercado entre diversas empresas, de esta forma los consumidores podrían elegir el producto que más les convenga, considerando la calidad y el costo. Además, el Estado dejaría de regular de manera directa los procesos.

El debate sobre si modificar o conservar el sector energético en México se realizó entre 1998 y 2008, sin embargo, no fue hasta el 10 de Diciembre de 2013 que la iniciativa de reforma energética contó con la mayoría calificada en el congreso para su aprobación. Fue necesario modificar tres artículos constitucionales, ya que sin estos cambios era imposible llevar a cabo un modelo emergente como el propuesto por Peña Nieto. Además, de la creación de leyes secundarias. De tal forma es que el marco jurídico en el que se sustenta dicha reforma resulta fundamental para su diseño e implementación.

## **Iniciativa de Reforma Energética constitucional**

El presidente Enrique Peña Nieto planteó una reforma a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, la cual incluyó 21 disposiciones transitorias que fijan el nuevo diseño regulatorio de la industria energética mexicana, expidiéndose nueve leyes nuevas y modificaciones a 12 leyes existentes (Lira, 2014: 5). Esta reforma pertenece a la parte dogmática de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que consiste en las garantías individuales y se reconocen los derechos y libertades sociales. Las partes que se modificaron en la R.E fueron los párrafos cuarto, sexto y octavo del Artículo 25, el párrafo sexto del 27 y el cuarto y sexto del 28, que veremos a continuación:

ARTÍCULO 25. Donde se abordarán principalmente los temas de la rectoría económica del Estado

### *Versión 2018*

Artículo 25. 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 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.

Párrafo sexto: 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.

Párrafo octavo: La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para *proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional* el desarrollo industrial que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.

Se introduce el concepto de *Empresas Productivas del Estado*, como entidades responsables de las áreas estratégicas en materia energética (planeación y control del sistema eléctrico nacional, servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, exploración y extracción del petróleo y otros hidrocarburos). Como consecuencia, *el marco legal aplicable a la CFE y a Pemex deberá modificarse para flexibilizar de manera importante las reglas inherentes a la administración, organización, remuneración, contratación de obras, bienes y servicios, ejercicio*

*presupuestal, y contratación de deuda.* En este sentido, las reglas relacionadas con la organización, administración, estructura corporativa y operación de las Empresas Productivas del Estado se incluyen en el Transitorio Vigésimo, destacando las siguientes:

- Deben contar con autonomía presupuestal.
- Se elimina la participación del Sindicato en la nueva integración del Consejo de Pemex.
- Cuenten con un régimen especial en materia de remuneraciones, adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas, presupuesto, deuda pública y responsabilidades administrativas.

La CFE y Pemex cuentan con un plazo máximo de 2 años para convertirse en Empresas Productivas del Estado (Transitorio Tercero).

Y de la misma manera se eleva a nivel constitucional el criterio de “Sustentabilidad”<sup>6</sup> mismo que debe aplicar en la política nacional para el desarrollo industrial, así como en el apoyo e impulso a las empresas.

---

<sup>6</sup> En ecología, sostenibilidad o sustentabilidad describe cómo los sistemas biológicos se mantienen productivos con el transcurso del tiempo. Se refiere al equilibrio del hombre con los recursos de su entorno. Por extensión se aplica a la explotación de un recurso por debajo del límite de renovación de estos. Disponible en: <<https://definicion.mx/sustentabilidad/>> consultado: 25 Marzo 2018.

ARTÍCULO 27, este artículo abordará el tema de que a la nación le pertenecerán las tierras, aguas y recursos naturales comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, ya sea debajo o encima de la tierra.

*Versión 2018*

El párrafo sexto correspondiente al área de hidrocarburos menciona que, todo dominio que corresponda a la nación no estará en venta e imprescriptible, es decir sin vigencia y la explotación de los recursos que estén dentro del territorio según dicten las leyes mexicanas no se explotarán sin una concesión otorgada por el Ejecutivo Federal. *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. (Adicionado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013).

Para poner en marcha la Reforma energética 2013, se modificó el artículo 27 constitucional y lo más destacable es que se confirman los principios de propiedad

originaria y el dominio directo del Estado sobre los hidrocarburos como se vio anteriormente, sin embargo se crea un nuevo régimen jurídico y de contratos en donde es posible la participación privada en todas las actividades de la industria petrolera (extracción y exploración de hidrocarburos, procesamiento y refinación de petróleo, procesamiento de gas natural, transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos). En concreto, la Nación podrá realizar las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos mediante asignaciones a Empresas Productivas del Estado (Pemex) o a través de contratos con éstas o *con particulares* y se establece en la Ley de Hidrocarburos que la SENER será la dependencia responsable de adjudicar asignaciones a Empresas Productivas del Estado y seleccionar las áreas que puedan ser objeto de los contratos. Asimismo, con la asistencia técnica de la CNH, la SENER es responsable del diseño técnico de los contratos y lineamientos que deban observarse en los procesos de licitación.

De esta manera, revisaremos brevemente la Ley de Hidrocarburos, sobre la cual posteriormente hablaremos a detalle, pues dejaría en claro el papel del Estado y las intenciones que se buscaron con esta modificación, ya que los contratos se adjudicaron por regla general mediante licitaciones, a cargo de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE), ellos son quien supervisan dichas acciones. Los ganadores de las licitaciones celebran los contratos correspondientes con la CNH, quién será responsable de la administración en materia técnica de los mismos. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) establecerá las condiciones económicas de las licitaciones y contratos relativas a los

términos fiscales que permitan a la Nación obtener en el tiempo, ingresos que contribuyan a su desarrollo de largo plazo.

En resumen, podríamos decir que en la modificación al artículo 27 se mantiene firme la idea de que el Estado sigue siendo propietario de los hidrocarburos en el territorio mexicano, sin embargo se establecen nuevas normas y contratos para dar apertura a nuevas empresas de carácter privado, público o compartido, que quieran invertir en este sector, definiendo también que podrán participar en todas las actividades de la industria petrolera, teniendo en cuenta lo asentado en el artículo 25, que son justamente los requisitos para considerar a una empresa productiva del Estado.

De tal forma se evidencia el cambio entre este proyecto de reforma energética y el anterior establecido en el Cardenismo, ya no será solo PEMEX la única encargada de las actividades de la industria petrolera. Se enfrentará a un mercado competitivo en cuestión de producción, calidad y costos. Cabe mencionar que también podrá echar mano de la inversión extranjera para renovar su infraestructura y tecnología, con la intención de sacarle gran provecho. Sin embargo, es de suma importancia mencionar que PEMEX, será como cualquier otra empresa productiva del Estado, no contará con ningún privilegio y competirá en igualdad de circunstancias bajo las normas del Mercado.

Artículo. 28, hace referencia a la prohibición de monopolios.

*Versión 2018*

*Párrafo cuarto*, las intervenciones y funciones que el Estado ejerza en estas áreas estratégicas no serán consideradas como monopolio: Correos, telégrafos y

radiotelegrafía, ; minerales radiactivos 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.

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 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. (Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013)

Por último, debemos mencionar que el proyecto energético 2013 también tuvo que reformar el *artículo 28*, especificando los límites del monopolio del Estado, además se crea el Fondo para la Estabilización y Desarrollo Mexicano del Petróleo. Igualmente fundamenta la creación de nuevos órganos reguladores coordinados.

Sintetizando, en las modificaciones constitucionales se establecieron cinco principios básicos de las reformas en el sector hidrocarburos. Uno, se crea un nuevo régimen jurídico mediante asignaciones a entidades estatales y contratos con empresas particulares para la exploración y producción de hidrocarburos, así como mediante el otorgamiento de permisos para las actividades de refinación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de hidrocarburos y sus productos derivados. Dos, se permite ahora la participación de inversión extranjera en la industria de hidrocarburos. Tercero, la propiedad originaria de los hidrocarburos en el subsuelo continúa siendo del Estado. Cuarto, son actividades exclusivas del Estado Mexicano la exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos, pero se permite la participación privada en tales actividades. Por último, Petróleos Mexicanos o PEMEX se transforma en *empresa productiva del estado* con gobierno corporativo y se crearán nuevas empresas productivas estatales para participar en las actividades del sector de hidrocarburos.

Así fue como posteriormente se crearon aproximadamente 11 leyes secundarias, con la intención de garantizar el correcto desarrollo de los principios de la Reforma Energética 2013, aunque para fines de nuestra investigación nos centraremos en una de ellas, y es precisamente la Ley de Hidrocarburos, debido a que la

consideramos fundamental para el diseño de la política pública en cuanto al área de hidrocarburos.

### **Ley de Hidrocarburos**

La R.E. de EPN abarca todo el sector energético, pero nuestro trabajo solo se limitara en el sector de los hidrocarburos, así que podemos encontrarnos con un total de 21 leyes expedidas dentro de esta reforma, en lo particular a nosotros nos interesa analizar la Ley de hidrocarburos, la cual describe de manera minuciosa lo que conlleva las nuevas reglas del juego para la extracción, explotación y distribución del petróleo en el país, sin olvidar el nuevo papel que tendrá PEMEX para esta área, que sin duda es la principal preocupación de esta investigación.

En la nueva Ley de Hidrocarburos reglamenta los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución. Reafirma que los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y que la exploración y extracción son actividades estratégicas, pudiendo la Nación llevarlas a cabo por conducto de Asignatarios (empresas productivas del Estado) y Contratistas (empresas privadas).” Además gracias a ella se definen y liberan las actividades de valor de la industria de hidrocarburos, facilitando su desarrollo mediante autorizaciones y permisos (Lira, 2014: 6).

Podríamos decir que una política de tales magnitudes tuvo que pasar por un largo proceso político, social y jurídico. Es un proyecto ambicioso, que dio un giro total al modelo clásico con el que México desarrollaba su industria de hidrocarburos, se hace evidente el choque entre dos visiones, por un lado, la constante supervisión estatal y por otro la apertura del mercado y la inversión extranjera. PEMEX se ve obligado

a enfrentarse a esta serie de cambios, no gozará de ninguna ayuda gubernamental y por ende se encontrará en igualdad de circunstancias con las demás empresas participantes en el mercado de hidrocarburos nacional.

De esta ley se deriva todo el nuevo proceso en el modelo energético, es el sustento jurídico que tiene el diseño de la política pública de la Reforma energética, al menos en el área de nuestro interés. Por lo tanto, en el siguiente capítulo se analizará a fondo el diseño de dicho proyecto.

Dentro de estas reformas a los artículos 25, 27 y 28, anteriormente descritas, se comentan de manera general las nuevas reglas que se implementarán para la explotación de los hidrocarburos, lo que se especifica en la Ley de Hidrocarburos. La nueva ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de Agosto de 2014; nos explica el papel que tendrá el Estado así como el de Petróleos Mexicanos (PEMEX) en los energéticos, ya que PEMEX no tendrá las facultades de años atrás, pasando la batuta a la Secretaría de Energía, como consecuencia será vista como cualquier otra empresa productiva del Estado.

En la Ley de Hidrocarburos se enfatiza, en varias ocasiones, el papel que tendrá el Estado, así como sus actividades e intervenciones dentro del área, de esta manera el decreto especifica sus funciones y explica que los recursos naturales pertenecientes a la nación no se privatizan, mencionado en el Artículo 1, párrafo dos, de la Ley de hidrocarburos que: “Corresponde a la nación la propiedad directa, inalienable (que no se puede vender) e imprescriptible (sin vigencia) de todos los Hidrocarburos que se encuentren en el subsuelo del territorio nacional”

El Estado, por medio de la Secretaría de Energía (SENER), la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) podrá intervenir en el control y manejo del mercado de los energéticos, antes controlado por PEMEX. Lo cual está sustentado jurídicamente en la intervención del gobierno mediante el artículo nonagésimo quinto de la Ley de Hidrocarburos, la cual especifica que esta industria es de exclusiva jurisdicción federal. Únicamente el Gobierno Federal puede dictar las disposiciones técnicas, reglamentarias y de regulación en la materia, incluyendo aquéllas relacionadas con el desarrollo sustentable, el equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente en el desarrollo de esta industria. Lo que indica que no podrán actuar de manera independiente Petróleos Mexicanos o cualquier otra empresa productiva del Estado o entidad paraestatal u otra persona.

Las disposiciones, reglamentos y regulaciones que el artículo 95 describe, están solventadas en los artículos 6°, 7°, 10°, 11°, 15°, 16°, 30°, 32°, 33°, 42°, 43°, 44°, 50° y 53°, donde explican a grandes rasgos las facultades que tendrá el Estado de otorgar, asignar, retirar, sancionar los contratos o asignaciones de las empresas que concursaron para la exploración y explotación de los recursos. Ya que el Ejecutivo federal, por conducto de la SENER, podrá tener el derecho de otorgar y modificar a PEMEX o a cualquier otra empresa productiva del Estado, de manera excepcional, Asignaciones para realizar las exploraciones y extracciones de los hidrocarburos, en cada artículo, como los que mencionaron anteriormente, recalca repetitivamente a detalle el papel que tendrá el Estado en sector, a continuación el artículo cuarto

brindará los nombres de las políticas con las que trabajará en el proceso antes mencionado.

En el *artículo cuarto*, se definen ciertos conceptos que nos ayudarán a comprender las actividades y funciones que llevarán a cabo las empresas en el campo, no mencionaremos todas, sólo los conceptos más relacionados con nuestro trabajo:

El Área Contractual se encuentra en la *fracción tercera* y se refiere a la superficie y profundidad determinadas por la SENER, así como las formaciones geológicas contenidas en la proyección vertical en dicha superficie para dicha profundidad, en las que se realiza la obtención de Hidrocarburos a través de la celebración de Contratos para la Exploración y Extracción

En la *cuarta fracción* estipula el Área de Asignación es decir la superficie y profundidades determinadas por la SENER, así como las formaciones geológicas contenidas en la proyección vertical en dicha superficie para dicha profundidad, en las que se realiza la Exploración y Extracción de Hidrocarburos a través de dicha acción.

Las Asignaciones están definidas en la *quinta fracción*, es el acto jurídico administrativo mediante el cual el Ejecutivo Federal otorga exclusivamente a un Asignatario el derecho para realizar actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos, en el Área de Asignación, por una duración específica.

Los Asignatarios serán las empresas que sean titulares de una Asignación y éstas, de igual manera, son las que operarán en una área de Asignación, en este caso las

empresas serán PEMEX o cualquier otra empresa productiva del Estado, estipula en la *sexta fracción* de la ley de hidrocarburos

En la *séptima fracción* estará “Avalado” el titular de una autorización en términos de la Ley de hidrocarburos.

Los Contratos para la Exploración y Extracción son el Acto jurídico que suscribe el Estado Mexicano, a través de la CNH, por el que se conviene la Exploración y Extracción de Hidrocarburos en un Área Contractual y por una duración específica según la *novena fracción* de esta misma Ley.

En la *décima tercera fracción*, el Expendio al Público será la venta al menudeo directa al consumidor de Gas Natural o Petrolíferos, entre otros combustibles, en instalaciones con fin específico o multimodal, incluyendo estaciones de servicio, de compresión y de carburación, entre otras.

En la *décimo cuarta y décimo quinta fracción* se describen las tareas que se realizarán en la Exploración y Extracción. La primera será la actividad o conjunto de actividades que se valen de métodos directos, incluyendo la perforación de pozos, encaminadas a la identificación, descubrimiento y evaluación de Hidrocarburos en el Subsuelo, en un área definida. Mientras que la segunda constituye las actividades o conjuntos de actividades destinadas a la producción de Hidrocarburos, incluyendo la perforación de pozos de producción, la inyección y la estimulación de yacimientos, la recuperación mejorada, la recolección, el acondicionamiento y separación de Hidrocarburos, la eliminación de agua y sedimentos, dentro del Área Contractual o

de Asignación, así como la construcción, localización, operación, uso, abandono y desmantelamiento de instalaciones para la producción

Con esto queda más claro, cuando se refieren a los contratos y asignaciones que la SENER otorgará a las empresas los requisitos para que participen en la exploración y extracción de los hidrocarburos.

En esta Ley PEMEX será considerada como cualquier otra empresa, debido a que se busca quitarle el monopolio en las actividades relacionadas con los hidrocarburos, como lo establecen en el artículo quinto, el cual menciona que:

Las actividades de exploración y extracción de los hidrocarburos, a que se refiere la *fracción uno* del artículo segundo de esta ley, se consideran estratégicas en los términos del párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Sólo la nación las llevará a cabo, por conducto de Asignación y Contratistas en términos de la presente Ley.

Las actividades de Reconocimiento y Exploración Superficial, así como las actividades referidas en las fracciones II a V del artículo segundo de esta Ley, podrán ser llevadas a cabo por Petróleos Mexicanos, cualquier otra empresa productiva del Estado o entidad paraestatal, así como por cualquier persona, previa autorización o permiso, según corresponda, en los términos de la presente Ley y de las disposiciones reglamentarias, técnicas y de cualquier otra regulación que se expida.

Recapitulando este capítulo, se hace referencia sobre las dependencias y entidades que estarán a cargo de esta política, las cuales serán: SENER, SHCP, FMPED, CNH, CRE, ASEA, PEMEX y CENEGAS, cuyas actividades se describirán a continuación:

Componente	Institución	Atribución
<b>CONDUCCIÓN</b>	SENER  Secretaría de Energía	Establecer, conducir y coordinar la política energética del país, así como supervisar su cumplimiento con prioridad en la seguridad y diversificación energéticas, el ahorro de energía y la protección del medio ambiente.
	SHCP  Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Proponer, dirigir y controlar la política económica del Gobierno Federal en materia financiera, fiscal, de gasto, de ingreso y deuda pública, con el propósito de consolidar a un país con crecimiento económico de calidad
	FMP  Fondo Mexicano del Petróleo	Recibir, administrar, invertir y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y los contratos para explotación y extracción de los hidrocarburos, con excepción de los impuestos, asimismo, realizará el cálculo de las contraprestaciones.
	CNH	Regular y supervisar el reconocimiento y la exploración superficial, así como la exploración y la extracción de

<b>REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN</b>	Comisión Nacional de Hidrocarburos	hidrocarburos, incluyendo su recolección desde los puntos de producción y hasta su integración al sistema de transporte y almacenamiento.
	CRE  Comisión reguladora de Energía	Fomentara el desarrollo eficiente de la industria, promoverá la competencia en el sector, protegerá los intereses de los usuarios, propiciara una adecuada cobertura nacional y atenderá a la confiabilidad, estabilidad, y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios.
	ASEA  Agencia de Seguridad Energía Ambiente	Protección de las personas, el medio ambiente y de las instalaciones del sector de los hidrocarburos, por medio de la regulación supervisión de la seguridad industrial y operativa, las actividades de los desmantelamientos y abandono de las instalaciones, y el control integral de los residuos y emisiones contaminantes.

<b>OPERACIÓN</b>	<p>PEMEX</p> <p>Petróleos Mexicanos</p>	<p>El desarrollo de actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales en términos de su objeto, generando valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano como su propiedad, así como actuar de manera transparente, honesta, eficiente, con sentido de equidad, y responsabilidad social y ambiental, y procurar el mejoramiento de la productividad para maximizar la renta petrolera del Estado y contribuir con ello al desarrollo nacional.</p> <p>Tendrá que llevar a cabo, en términos de legislación aplicable, la explotación y extracción del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos, así como su recolección, venta y comercialización.</p>
	<p>CENEGAS</p>	<p>Gestionar y administrar y operar el Sistema de Transporte y</p>

	Centro Nacional de Control del Gas Natural	Almacenamiento Nacional Integrado de Gas Natural (SISTRANGAS), para garantizar la continuidad y seguridad en la prestación de los servicios con la finalidad de contribuir con el abastecimiento del suministro de gas natural en territorio nacional.
--	--	--

Tabla 1. FUENTE: Elaborado por la ASF en la “EVALUACIÓN NÚMERO 1590-DE REFORMA ENERGÉTICA: HIDROCARBUROS.”

Partiendo de lo que se establece dentro del marco de la ley de hidrocarburos y recordando que sólo se verán los artículos que para nuestro trabajo son de gran importancia para responder a nuestro tema de investigación, partiendo de este punto podremos interpretar los objetivos y metas que se buscaron alcanzar en la administración de Enrique Peña Nieto, por lo que en el próximo capítulo se desarrollará nuestro análisis de P.P. con la metodología ALOP, con respecto al diseño de esta política que transformará para bien o para mal, al país.

**Capítulo 4 Análisis de diseño de la Reforma Energética.**

## Introducción

Este capítulo aborda el análisis con respecto al diseño de la política de hidrocarburos, en la R.E aprobada durante el sexenio de EPN, siguiendo la metodología propuesta por Julio Franco, planteada en el primer capítulo de este trabajo. Esta reforma estructural, nace principalmente para darle fin al régimen del monopolio estatal sobre la industria de hidrocarburos y así abrirle las puertas al sector privado, de esta forma el gobierno mexicano culmina una reforma que el sistema neoliberal venía dictando desde hace tiempo atrás, la cuestión es, si no fue demasiado tarde aprobar la libre competencia en el sector y al mismo tiempo da respuesta a la ineficiencia que PEMEX venía ofreciendo para el mejor aprovechamiento en los hidrocarburos. El gobierno del presidente EPN quiso iniciar su sexenio postulándose como una administración reformadora, lanzando como piedra angular de sus políticas públicas a la R.E., una política que mejoraría la extracción y producción en el petróleo mexicano, con la novedosa incorporación del sector privado en las extracciones y otras actividades que realizaba PEMEX. Al mismo tiempo, buscando fomentar la competencia que establece un mercado ideal en repuesta al monopolio que tenía la empresa paraestatal en esta área.

Para el diseño de una P.P., según Franco, se emplea una metodología como herramienta de ayuda para desarrollar una P.P eficaz. En nuestro trabajo analizaremos el diseño de la política de los hidrocarburos mediante el método ALOP (Análisis, Liderazgo, Organización y Política) y, desde ahí, valorar su viabilidad.

Para este caso, y como primer objetivo, se espera descartar la variable en la cual la propuesta no haya sido presentada a la Agenda Pública como un problema público sino privado; de ser así, se espera que sea uno de los argumentos que ayuden al trabajo para desmitificar la R.E. presentada como la solución al desarrollo económico del país, ya que según lo señalado con la obra de Julio Franco visto en el capítulo uno, hay casos en los que los grupos de poder convencen al gobierno para resolver sus problemas e incluso resolverlos con recursos públicos.

La construcción del mundo que conocemos hasta hoy se ha fabricado con el simple hecho de justificar las políticas relacionadas a los intereses de las pequeñas oligarquías y el contexto histórico en que se viven. Es decir, justificar una invasión militar a un país con el simple hecho de adueñarse de sus recursos naturales, tal práctica muy recurrida por los estadounidenses durante los últimos 20 años, sin mencionar aquellos principales países consumidores de energía y empresas multinacionales. En el caso de México, son las oligarquías quienes deciden y controlan el destino de este recurso, muy abundante en nuestro país, pero que si no es bien administrado pronto se acabará el oro negro de México.

Partiendo de dicho anteriormente, uno de los aspectos que resaltaremos en un principio, es que el gobierno fue convencido desde un principio para llevar esta política a la Agenda Pública, disfrazándola como un problema público, pero con intereses privados. Según Escobar y Pérez-Arce (2016). Durante el “*Pacto por México*” celebrado en el Castillo de Chapultepec el 2 de Diciembre de 2012, negociaron los principales representantes de cada partido político, lanzando varias iniciativas, entre ellas una para reformar el sector energético del país, donde

claramente hubo un gran apoyo y presión del poder fáctico, aunque según declaraciones que no se dan a conocer afirman que ya habían negociado en secreto durante varios meses en forma privada para evitar presiones de poderes fácticos, ya que han adquirido una creciente influencia para vida institucional del país. Dentro del trabajo de estos dos autores no mencionan la identidad de dichos poderes, pero si afirman que la prensa y la opinión pública suponen que eran los dueños de los monopolios de la televisión y de los servicios de telefonía. Así mismo tales actores tenían tiempo para que esas buenas intenciones como la R.E. pasaran a ser una realidad para que se tradujeran en leyes y P.P para que afectaran su posición dominante en el mercado. Así esos poderosos grupos de interés privados ejercerían diversos tipos de influencia sobre los partidos y la clase política y han tejido redes de intereses con ellos (Escobar, 2016:111-113). A continuación, procederemos con el primer paso para analizar esta política según la metodología ALOP, ya que se presentó esta reforma a la solución en el desarrollo del sector energético, pero que solo nos centraremos en los hidrocarburos, como primer paso comprenderemos el todo, en este caso el problema:

### *Análisis del Problema*

Como primer procedimiento es analizar el problema el todo, éste será nuestro punto de partida, con ello nos orilla a preguntarnos sin rodeos ¿Cuál es problema? Pues es necesario recolectar información para inmiscuirse en el tema y darnos una idea de lo que se pretende solucionar, ya que en teoría los investigadores encargados en

diseñar dicha política tuvieron que realizarse la misma pregunta para “cuantificar el problema” y buscar las “causas”; pero a diferencia de ellos, nosotros lo haremos para plantear una crítica con argumentos basados en especialistas del tema, textos, notas periodísticas, reportajes, noticias, artículos de revista, internet, etc. a la solución propuesta que actualmente sigue en implementación.

Es imprescindible el desarrollo del sector energético en México, en nuestro país para nuestra fortuna somos ricos en casi cualquier tipo de energía, pues la que hay es muy abundante en nuestro territorio, no sólo en los hidrocarburos, sino que también cuenta con recursos potencialmente abundantes en energías renovables, que adecuadamente aprovechados pueden ayudar a cumplir los objetivos de desarrollo en México. El organismo encargado de diseñar planes a largo plazo son: el Consejo Nacional de Energía (CNE); la SENER tiene la tarea de impulsar el desarrollo de las energías renovables. Por lo que con la R.E., en materia de planeación, se busca atraer a la mayor cantidad de empresas participantes, en donde deberán establecerse reglas claras para una competencia leal y justa, donde los mejores proyectos se aprueben en beneficio del país de tal forma que interactúen de manera sostenible a largo plazo. Para que se permita una transición hacia energías más limpias y un menor impacto social y ambiental (Camacho y Beltrán, 2014: 295).

Sin embargo, se ha retrasado las convocatorias para que las empresas puedan participar en la extracción y exploración del petróleo debido a la inestabilidad que existe en el mercado, pues los altos precios del petróleo provocan un rechazo a la participación de la producción de los hidrocarburos, ya que los precios de este recurso están definidos por la Organización de Países Exportadores de Petróleo

(OPEP), de 1960 a 2018, fundada en Bagdad, Irak. Los precios del petróleo crudo de la OPEP se definen regularmente por la canasta de precios de referencia. Éste es un promedio de los precios de las diversas mezclas de petróleo que producen los miembros de la organización. Al aumentar y disminuir la producción de petróleo, la OPEP trata de mantener el equilibrio de los precios máximos y mínimos establecidos. La cesta de la OPEP es uno de los puntos de referencia más importantes para los precios del petróleo crudo en todo el mundo. Debido a que existen muchos tipos y calidades de petróleo, estos son indispensables en el mercado mundial del petróleo (Disponible en: <https://es.statista.com>, consultado: 20 Marzo 2018). Recapitulando lo anterior, con esta apertura del gobierno que le da al mercado por medio de sus convocatorias, incitaría en términos teóricos al libre mercado olvidándose del proteccionismo sobre PEMEX, pero cuyas consecuencias se verán afectadas mediante el gasto público.

Siendo objetivos, ha sido de conocimiento público que PEMEX, empresa principal en aportar al gasto público del país, su producción en el petróleo ha decaído en los últimos años, debido a que no contaba con la infraestructura para la extracción en zonas profundas del mar, en concreto no hay competencia que impulse a esta empresa a mejorar, según la base de datos institucional de Petróleos Mexicanos en junio 2013, así que para impulsar el desarrollo en el sector se debía incorporar a las empresas privadas para competir por los proyectos de exploración y extracción en zonas profundas del mar, para que se implementaran estas acciones se debía modificar el Art. 28 de la CPEUM, la cual modificaría los límites del monopolio del Estado, como crear el Fondo para la Estabilización y el Desarrollo Mexicano del

Petróleo y por último fundamenta la creación y operación de nuevos órganos reguladores coordinados (Flores Quiroga, 2018: 37-39). Así que afirmamos con lo anterior dicho que, uno de los puntos que sustentan nuestro trabajo para decir que la R.E fue mal diseñada es, desde las negociaciones para que se aprobara dicha reforma, hubo presión de ciertos sectores para poder lanzarla a la Agenda Pública. Por lo que fue presentada como un problema público, pero en realidad había un interés privado, solo para beneficiar a un sector, en este caso a las empresas privadas, aunque otra premisa con la que se compró dicha propuesta en su momento fue el control de los precios en las gasolineras, que en breve lo analizaremos.

La baja en la producción de PEMEX ocasiona, a su vez, un alza en los costos de la gasolina, generando también una presión social de todos los consumidores, en consecuencia los afectados por este problema, antes y después de la R.E de 2013 son, la población mexicana con los precios al combustible y los posibles proyectos que podrían beneficiar al dejar de financiar a PEMEX, los ciudadanos y empresarios que no podían invertir para colaborar en el sector de hidrocarburos debido a que se lo impedía el marco jurídico anterior a la reforma (Flores Quiroga, 2018: 19-20), además de que los recursos naturales que están siendo explotados de manera desmedida y sin contemplaciones; dejando de lado las alternativas para la utilización de energías renovables.

De esta manera el futuro PEMEX, parece ser poco prometedor al colocarla como una empresa productiva de Estado, se sitúa en igualdad de condiciones con otras empresas extranjeras, por consiguiente, corre riesgo el financiamiento de grandes cantidades de programas sociales, el gasto público y la economía nacional, porque

sin duda el financiamiento que el gobierno le da a la empresa es alta, el dinero que genera es indispensable para las P.P en el país, aunque también es tiempo de resguardar y administrar de mejor manera nuestros recursos e invertir en nuevas energías alternas, como mencionamos anteriormente las reservas de petróleo en el mundo se están acabando, y la solución de los países desarrollados ante esta situación es que ya están en vías de nuevas energías alternas y renovables como la solar, eólica, hidráulica y geotérmica. Para poder entender lo antes mencionado es necesario tener en cuenta que el sector energético en México ha sido la columna de crecimiento económico en el país. PEMEX junto con las remesas, enviadas por los mexicanos en el exterior, principalmente en EU, son las principales fuentes de ingresos para solventar gran cantidad de programas sociales. Por lo tanto, cuando en PEMEX se presenta una baja de producción, el gobierno se ve obligado a utilizar el recurso público para sostener la industria petrolera, de tal manera que los fondos destinados para diversos programas y proyectos sociales se vieron limitados, generando descontento en gran parte de la población.

La intensidad del problema data desde 2004, hasta finales del año 2012 se hizo evidente la creciente disminución en la producción de crudo, según datos estadísticos sobre producción y reservas de petróleo mostrados por El Colegio de México y el Sistema de Información Energética de la SENER, la producción promedio diaria en su pico más alto alcanzó los 3.4 millones de barriles y, posteriormente, descendió a 2.5 millones de barriles.

Cantarell, quien ha sido el yacimiento de petróleo más productivo en el país y el segundo más importante a nivel mundial, da un ejemplo claro del problema que se

quiere solucionar con el sector energético, debido a que en el 2004 aportaba el 60% del total de la producción nacional, en el 2012 sólo lo hacía en 16% del total.

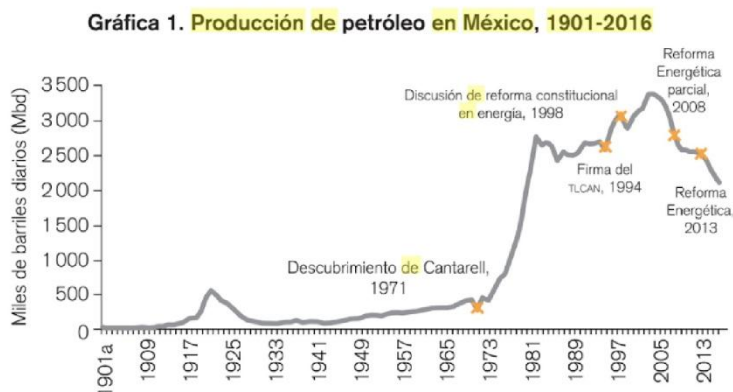
<b>Problemática</b>	
<b>General</b>	<b>Lo que se pretende resolver</b>
Desarrollar el sector de los hidrocarburos de México.	
Atraer la inversión de empresas en el sector como empresas productivas del Estado.	Proyectos como la Ronda Uno para concursar en los proyectos de exploración y extracción en mares profundos.
Combatir el monopolio estatal de PEMEX en el sector.	Abrir las puertas al mercado en el sector de los hidrocarburos en el país.
Controlar los precios a los combustibles.	Fijar los precios para evitar los “Gasolinazos” y que los precios los fijen las empresas generando la libre competencia.
Detener el financiamiento de PEMEX.	El financiamiento que el gobierno da a PEMEX, será destinado a otros programas del gobierno.

Con las proyecciones que se han hecho partiendo en la implementación de la R.E., realizadas por la Administración de Información Energética de Estados Unidos, menciona que para el 2040 México producirá 3.7 millones de barriles diarios, pero consumirá 3.63 millones, es decir, aun cuando dicha reforma sea un éxito la exportación petrolera del país no repuntará como en sus años de gloria, ya que el país consumirá prácticamente todo lo que produce. Para el año 2020 México regularizará su producción en 2.9 millones de barriles diarios desde los 204 millones actuales, pero para ese mismo año el país consumirá 207 millones de barriles diarios con una diferencia de tan solo 200 mil barriles diarios (Disponible en <https://www.arenapublica.com>, consultado: Enero 28 del 2019).

Este es el panorama de manera general para los hidrocarburos, en la cual en México, se pretende abrir con base a una reforma constitucional que logre permitir abrir el mercado, aunado a esto, las oligarquías en el país en colaboración del gobierno de EPN diseñaron e implementaron una política con la premisa de resolver el aprovechamiento óptimo del petróleo y al mismo tiempo poner fin al monopolio estatal (PEMEX) que desde hace mucho tiempo venia controlando y que durante las últimas décadas los resultados que generaba PEMEX no eran tan alentadoras, sino todo lo contrario. Otro punto que preocupaba al gobierno EPN era el control de precios que provocaba alteraciones en los costos de importación y los precios al público de combustibles ocasionando subsidios al consumo durante largos lapsos de tiempo. También se pretende desaparecer el financiamiento que da el Estado a PEMEX para la producción y extracción de petróleo, ya que este gasto sale del gasto

público y bien puede ser destinado a otros programas del gobierno, así que para la nueva administración era un lastre el estar financiando a una empresa que ya dejó de dar buenas ganancias e impedía el crecimiento de la economía. Por eso la idea de una Reforma en este sector era la idea más convincente para tener un gran desarrollo en el país (Quiroga, 2018: 19).

Para llevar a cabo con la aprobación de la R.E., los datos obtenidos durante el 2012 eran muy alarmantes para la nueva administración pues México concluía el octavo año consecutivo con disminución sostenida en la producción de crudo, como se muestra en la gráfica 1, ya que mostraba números negativos en la producción que entregaba PEMEX al gobierno, partiendo de 3.4 millones de barriles diarios durante el 2004 a producir la mínima cantidad de 2.5 millones de barriles diarios esto para el 2012, estas cifras iban de la mano con la explotación del yacimiento de Cantarell, cuya producción iba en declive a pasos acelerados. Los pronósticos que se tenían para el desarrollo en los hidrocarburos era muy desalentador, pues para el 2008 no habían anuncios de nuevos yacimientos para sustituir al de Cantarell el yacimiento más prolífico del país.

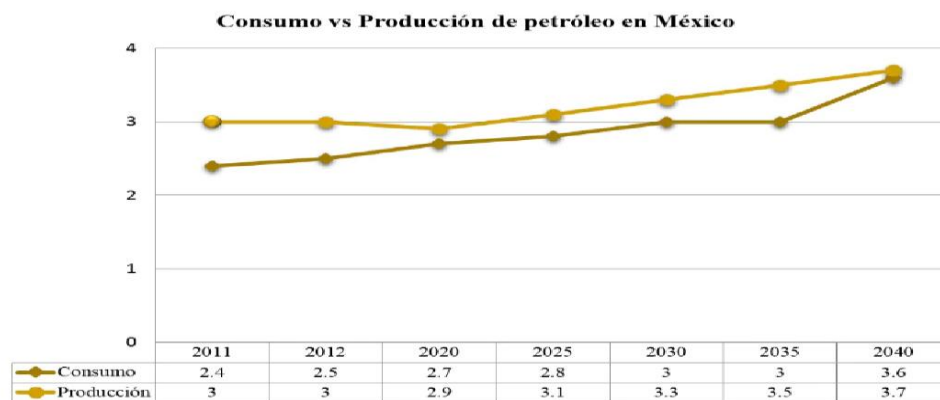


Fuente: Quiroga, 2016:21

Así de esta manera partiendo de las estadísticas y datos dan paso a la aprobación de la R.E aprobada en el 2013, presentada como una solución a estos problemas. Y para el futuro de PEMEX, es que seguirá siendo una empresa estatal, pero este contará con nuevas herramientas para desarrollar sus actividades.

Al planificar un escenario que pudiese proyectarse en un futuro la producción del petróleo, el gobierno de EPN, llego a la conclusión donde de acuerdo con esta proyección (gráfica 2), si la R.E. se implementa con éxito, en 25 años México elevará su producción hasta 3.7 millones de barriles diarios, pero en 2040 consumirá 3.63 millones de barriles, una diferencia de tan sólo 70 mil barriles (<https://www.arenapublica.com>).

Grafica 2



Fuente:

Disponible:

<<https://www.arenapublica.com/articulo/2015/01/13/2892>>

De igual manera, en 2013 la misma Administración de Información Energética hizo una proyección de la producción del petróleo mexicano, la cual no contemplaba el potencial del país con la implementación de la reforma energética —y que revisó en 2014— en la que pronosticó que la producción caería a 1.8 millones de barriles diarios en 2025, desde los 3 millones de barriles que el país produjo en 2010. En este contexto, México, que en 2010 se ubicó como el onceavo exportador de petróleo del mundo con 1.46 millones de barriles diarios, se encuentra en vías de importar el hidrocarburo desde Estados Unidos, país que históricamente ha sido uno de los principales consumidores del crudo mexicano (Ibíd.).

De esta forma, PEMEX inicio su primer año como Empresa Productiva del Estado “bajo la tormenta perfecta”, es decir, el desplome de precios internacionales del petróleo un escenario de menor crecimiento económico para el país, caída del crudo en los últimos años, recorte a su presupuesto en el ejercicio fiscal y una larga lista de empresas privadas dispuestas a disputarle el mercado petrolero nacional. Durante el 2015, año en el que se aprobó la R.E., como ya lo hemos dicho anteriormente, trajo grandes transformaciones para esta empresa, ya que ahora cuenta con autonomía de gestión, operativa y técnica, con dos techos, el primero es un déficit de 150 mil millones de pesos y uno de servicios personales por 90 mil millones de pesos, pero con la reforma se espera que sea una compañía que genere ganancias y que no reciba subvenciones o subsidios, imposibles en un mercado todavía controlado (Mentado, 2015: 35 ).

También se pretende dar marcha a la Ronda Uno, ésta tiene como finalidad el ofrecer a 169 bloques, de los cuales 109 corresponden a proyectos de exploración y 60 a

extracciones de hidrocarburos, que suponen una inversión de 6 mil millones de dólares. Hay una larga lista que esperan en las puertas de la Secretaría de Energía (SENER). Proviene de los estados Unidos, Reino Unido, Noruega, Brasil, India, China, Japón, Colombia y otros países, junto con Pemex y otras tres compañías nacionales de reciente creación con capital de fondos de inversión de riesgo- Diavaz, Grupo Carso y Sierra Oil & Gas, todas pujarán por los contratos implícitos de la Ronda Uno (Ibíd.: 35).

El estado actual que presenta PEMEX para que pueda dar resultados positivos con la nueva reforma se ve eclipsado con ciertos aspectos que debe resolver: uno de ellas es la corrupción que vive la empresa con el robo de combustibles en toda la red de ductos; otro aspecto es la insuficiencia de recursos humanos tanto en PEMEX como en el mercado nacional, situación que complica las asociaciones de las compañías mexicanas que podrían desarrollar proyectos en conjunto con otras empresas, pero a falta de capital humano, la transferencia de conocimiento y tecnología no cuajaría, aun cuando fue una de las premisas principales que manejó dicha Reforma (Ibíd.: 35).

#### *Analizar las mejores soluciones*

Con respecto a las propuestas o alternativas que existen a esta política se encuentra la del presidente Felipe Calderón H. (2006-2012). Fue presentada al Congreso de la Unión en Abril del 2008 en la cual pretendía incursionar en áreas no exploradas e incorporaba todas las opciones de exploración y explotación petrolera de México, a fin de maximizar la oferta energética. El texto presentado consistía en un déficit que

parecía haberse calculado con base en la producción del año anterior al 2008, pero considerando la demanda para ese momento. Dicho déficit sería de 500 mil barriles diarios (mil b/d) para el 2021, las opciones propuestas fueron (Vargas, Hickman, 2009: 28):

- a) Exploración y desarrollo prospectivo en la cuenca del sureste, pronosticando 700 mil b/d para el 2021.
- b) Exploración de campos abandonados, pronosticando 23 mil b/d para el 2021.
- c) Desarrollo del paleocanal de Chicontepec, pronosticando entre 500 y 600 mil b/d.
- d) Exploración y desarrollo de las aguas profundas del Golfo de México no hay un pronóstico exacto (Ibíd: 29).

Esta propuesta no se concretó en ese entonces debido a cierto descontento de la oposición, presentada en su momento por la Secretaria de Energía, Georgina Kessel, en la cual tenían como premisa el desarrollo económico para los próximos años del país y consistía en:

1. Modificaciones a la Ley Orgánica de PEMEX.
2. Reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
3. La tercera, es un proyecto de reforma a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.
4. Una “iniciativa de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo”.

5. La iniciativa de Ley de la Comisión del Petróleo (Disponible en: [Energia.org.mx](http://Energia.org.mx), consultado: 18 Marzo 2018).

La segunda propuesta fue la del político Jesús Ortega Martínez, representando al Partido Revolucionario Democrático (PRD) en el 2013, declarando que el sector energético es de gran importancia para un desarrollo sostenido, sustentable e incluyente y que debe ser democrática su gestión, siempre velando por el interés del pueblo y la nación. Para la implementación de las medidas legislativas afirma que deben ser siempre buscando preservar la soberanía y seguridad en beneficio de la población, por lo que dando la cara por su partido presenta una alternativa a la R.E. de EPN del 2013, en la cual los puntos fundamentales consisten en:

1. Cambiar el régimen fiscal.
2. Autonomía presupuestal.
3. Fortalecer a la SENER y CNH.
4. Tarifas, precios y subsidios de los combustibles y la electricidad para un acceso equitativo a la energía.
5. Convertir al fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros en un organismo financiero.
6. Impulsar el desarrollo tecnológico.
7. Transición energética, cuidado del medio ambiente y desarrollo sustentable.

Todas las aristas de la propuesta que presenta el PRD son estratégicas pues está convencido Jesús Ortega Martínez que los cambios mencionados son profundos,

pero se pueden hacer en el marco de la legislación secundaria, sin la necesidad de alterar los preceptos constitucionales como pretendió en su momento el PAN y como el que concretó, en este caso, el PRI. Él estaba en sintonía con la modernización del sector energético mexicano, pero siempre respetando lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Disponible en: [Excélsior](#), consultado: 20 Marzo 2018).

Otra propuesta que surgió del PRD fue la del excandidato presidencial Cuauhtémoc Cárdenas, presentada en el monumento de la Revolución el 19 de Agosto del 2013, la cual descarta modificar la Constitución y propone cambiar a PEMEX, así como también a la CFE, transformándolas en empresas más sustentables y autónomas, principalmente consistían en diez puntos y son:

- El PRD propone modificar el Consejo de Administración de PEMEX: dejar fuera a los representantes sindicales y a la Secretaría de Hacienda.
- La reforma de la Ley de PEMEX buscará convertirla en una empresa pública con autonomía presupuestal y de gestión.
- La iniciativa contempla ampliar las facultades de la CNH, así como la creación de un fondo de excedentes petroleros.
- Incrementar la exploración y reposición de reservas con el mínimo del 100 por ciento de los volúmenes actualmente extraídos.
- Desarrollar cadenas petroleras de la industria petrolera, y aumentar la capacidad de refinación en 600 mil barriles diarios (Mbd), los cuales podrían estar disponibles en el año 2017.

- Alargar las reservas petroleras y aumentar la capacidad de refinación y producción.
- Transformación de la CFE a una empresa con autonomía presupuestal, bajo el mismo esquema que operaba en PEMEX. Así como la inversión de fuentes de energía limpias.
- Impulsar la investigación científica en el tema energético y aprovechar recursos renovables para la generación de energía.
- Modernizar la paraestatal y evitar a toda costa la privatización y evitar que las energías renovables no deben ser reguladas por la iniciativa privada.
- Coordinación dentro de las dependencias y organismos del sector energético (Disponible en: [aristequinoticias.com](http://aristequinoticias.com), consultado: 20 Marzo 2018).

Y por último, la más reciente propuesta es de Andrés Manuel López Obrador, actual presidente de México, la cual propone la construcción de dos refinerías; la primera en Tabasco y la segunda en Campeche, esto con la finalidad de impulsar la autosuficiencia energética nacional. Con lo que se pretendería invertir en este proyecto 6,000 millones de dólares.

Por tanto, dentro de las mejores propuestas que presentan una solución, consideramos a la del ex candidato a la presidencia Cárdenas, debido a que nos parece la más completa, ya que estaría actualizando a las refinería ya existentes, iniciaría una política de conservación a largo plazo de los hidrocarburos, copiando las mismas políticas que se aplican en Arabia Saudita, principal exportador en estos recursos y, por último, se buscaría una armonización entre órganos gubernamentales y empresas paraestatales para un funcionamiento óptimo y eficaz.

## *Liderazgo*

En el análisis de la ALOP, específicamente el de liderazgo implica identificar a la persona a cargo de diseñar una Política Pública. Lo cual supone analizar si se llevaron a cabo ciertos aspectos que calificaríamos, en tanto investigadores, como adecuada en su elaboración. Pero en nuestro caso no contamos con la información del grupo de trabajo encargado en la elaboración de la R.E. debido a que los créditos regularmente se lo apropian los políticos; ya que son ellos los responsables en debatir, negociar, aprobar y ejecutar estos proyectos. Por lo que podemos establecer que la cara de esta P.P fue la del Presidente EPN (2012-2018), abriendo su sexenio como una administración reformista, por lo que se asume como el portador del liderazgo.

Según el historiador Lorenzo Meyer, en una entrevista realizada por Jenaro Villamil de la revista *Proceso*, la mente maestra atrás de la R.E leyó mal a Nicolás Maquiavelo, pues él decía que se debe aprender de los malos, con la finalidad de fortalecer al Estado, frente a los otros poderes. No obstante, el autor de esta política lo aplico al revés: pues el historiador menciona que hay que ser perversos para debilitar al Estado. Debido a que la verdadera premisa de los que impulsaron la R.E de EPN y modificaron los artículos de la Constitución Mexicana como el veinticinco, veintisiete y veintiocho no buscaban combatir la corrupción que había en PEMEX, sino la apertura a la iniciativa privada y, después, la lucha contra la corrupción (Disponible en: *Proceso*, consultado: 25 Marzo 2018).

También se tiene que tener presente un plan de estrategia en el apartado de liderazgo, en este caso se ha planteado que en un lapso de quince años se vean los resultados de dicha política, normalmente conforman el horizonte en los instrumentos de planeación de largo plazo del sector energético, es una nueva etapa evolutiva que les permitirá operar cotidianamente con los mismos estándares y progreso tecnológico que caracterizan a las mejores empresas trasnacionales, reforzando la soberanía del nacional sobre los recursos de nuestro país.

Para su estrategia es de gran importancia la transformación del sector energético, pues según la administración de EPN, brindará mayor flexibilidad para responder a los cambios y retos que se tienen en el futuro (Estrategia Nacional de Energía, 2014: 5). Como lo establece la Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética (LAERFTE), afirmando que para el año 2024 la participación de las fuentes no fósiles en la generación de electricidad será del 25 por ciento. Para ello, se propone incrementar y acelerar la utilización de tecnologías renovables, contribuyendo al mismo tiempo a mantener la seguridad de la energética y la sustentabilidad ambiental. Lo que se propone crear proyectos diversos en la producción de diferentes tipos de energías y disminuir la utilización de combustibles fósiles y reducir las emisiones de efecto invernadero (Camacho y Beltrán, 2014: 287-289).

### *Organización*

Siguiendo el orden utilizado por la metodología de Franco, la organización es el elemento de mayor importancia para una política pública exitosa, por esta razón

definiremos este concepto como un grupo de individuos unidos con la intención común de alcanzar sus metas.

Es en este punto dónde se define la dirección y el sentido que se le quiere dar a un proyecto de P.P, si continuar con el mismo sistema de organización, hacerle pequeñas modificaciones o cambiarlo radicalmente. Un factor esencial en el tema de las P.P es la toma de decisiones y por esta razón se debe tener en claro cuáles son los objetivos para que con base en ello se establezcan las bases de organización que te permitan llegar a ellos.

Debido es esto debemos contemplar los modelos de organización anteriores a nuestra propuesta de P.P porque es así como identificaremos fallas y aciertos que nos ayudaran a resolver los problemas que se desean.

En los capítulos 2 y 3 de nuestra investigación explicamos las características de dos modelos económicos implementados en nuestro país en momentos diferentes de su historia, por esta razón debemos tener en cuenta que los proyectos de P.P, no van aislados a los modelos económicos, ya sea del Estado Benefactor o del Neoliberalismo Económico, con esto queremos decir que el sector hidrocarburos es clave para el crecimiento nacional para ambas visiones, sin embargo su organización para cumplir los objetivos es distinta.

La organización anterior a la R.E de 2013 en el sector hidrocarburos, dejaba a PEMEX como el único encargado de cumplir todas las actividades de exploración, extracción, producción y distribución, sin embargo, se presentó una notable caída en la producción y una poca inversión, y este problema se justificó por una falta de

capacidad técnica, financiera y de ejecución. Esta interpretación se basaba en la idea de que el marco normativo era muy rígido y no permitía optar por nuevas alternativas, dicho en otras palabras, se limitaban las opciones para salir de tal crisis, por lo tanto el gobierno de EPN consideró que la mejor opción era flexibilizar las leyes en materia de hidrocarburos y así poder permitir la inversión extranjera. De esta forma compartir los riesgos financieros en todas las actividades, apoyarse en las nuevas tecnologías para resolver el problema de un supuesto rezago técnico para la exploración de nuevos yacimientos.

Según Raymundo Tenorio Aguilar, especialista del sector del Tecnológico de Monterrey nos dice que con la transformación de PEMEX se espera una empresa productiva del Estado que opere en un esquema de rentabilidad y que, a su vez, deje de recibir subvenciones para que sean paulatinamente retiradas. Se trata de conformar una empresa independiente y no privada, que su salud financiera se genere por gestión propia en sus operaciones y decisiones (Mentado: 36).

Pemex, en su proceso de cambio, tiene que dejar en claro sus áreas de competencia y en donde debe desinvertir porque las reformas constitucionales abren paso a que puedan incorporarse nuevas compañías en refinación, comercialización, exploración y producción; ya que su presencia en el mercado tendrá que ser compartida, para competir con nuevas empresas que ofrecerán los mismos servicios. Esta es la puerta que abre la R.E., es la esperada por varios actores que buscaban participar en este sector productivo, puesto que sólo esperaban un marco legal más robusto. Existían ya generadores independientes, algunos de los grandes usuarios ya adquirirían parte de su demanda a estos suministradores (Ibíd.: 36).

Ésas fueron algunas de las motivaciones de ese gobierno para echar impulsar la política de la R.E de 2013, sin embargo, todos estos cambios fueron muy radicales, ya que no se protegió a PEMEX y se le puso en igualdad de circunstancias para competir con las demás empresas productivas de Estado. Poniendo en riesgo o debilitando el subsidio de gran parte de los programas sociales en nuestro país, ya que se pagaban con las ganancias de PEMEX.

La organización, regulación y supervisión de esta reforma, se deja a cargo de la SENER, la SHCP, el FMPED, CRE, CNH y la ASEA, con ayuda de estas instancias se pretende asegurar el cumplimiento de las modificaciones normativas en materia de hidrocarburos, como se puede contemplar en la Tabla 1 del Capítulo 3, donde se puede apreciar la organización que han esquematizado para el funcionamiento de esta política.

Cómo dijimos antes, la organización es lo más importante para el funcionamiento de cualquier proyecto, pero en este caso la R.E se centró en una serie de reglamentos y creación de instituciones que no definen los medios para lograr los objetivos relativos a la generación de empleos y la contribución al crecimiento económico, ni se establecen parámetros para medir sus avances.

No se establecieron objetivos de rentabilidad y generación de valor económico por parte de PEMEX y sus subsidiarias, por lo tanto, consideramos que la organización de esta política es mala debido a que centra sus esfuerzos en la creación de organismos de regulación, pero que no tienen definidos parámetros reales de

evaluación que hagan cuantificables resultados, ni tampoco se contemplan documentos de rendición de cuentas, en donde se pueda verificar los avances.

### *Política*

En la esfera política no es posible llevar a cabo ningún proyecto sin la capacidad de negociación. Para el autor es imprescindible identificar a los actores a favor de una P.P, con el fin de contar con el apoyo dentro del Congreso de Unión para su respectiva aprobación, sin embargo, en una democracia también debemos contemplar a la contraparte, aquellas personas que no está a favor de nuestro proyecto, las cuales se resisten a su aprobación, esto con la intención de buscar la manera de convencer y pactar acuerdos que nos permitan su desarrollo e implementación.

En el caso concreto de la R.E de 2013, era evidente que la administración de EPN tenía el respaldo de su partido en el congreso, sin embargo, como ya mencionamos antes, desde hace muchos años el PRI perdió la mayoría absoluta en el poder Legislativo, por esta razón resultaba inminente el hecho de negociar con las otras dos fuerzas políticas más importantes de México para ese momento, nos referimos al PAN y PRD:

El resultado de esta negociación fue el llamado *Pacto por México*, que dicho de manera más convencional le dio a cada uno un pedazo del pastel para que todos los partidos se fueran contentos, con esto nos referimos a que el PAN gano su Reforma Educativa y el PRD la reforma de telecomunicaciones (Flores, 2018: 35-36).

Está fue la manera la en la que el gobierno de E.P.N logró lo que administraciones anteriores no pudieron obtener debido a su incapacidad de negociación y a contextos históricos diferentes. En ese sentido es una acción exitosa.

Por otro lado, podemos observar el claro interés de inversionistas y empresas extranjeras en la participación de esta política energética que resta poder a la esfera estatal para fortalecer la apertura del mercado, por consecuencia la R.E de 2013 también tenía el respaldo del FMI Y del BM, instituciones que apoyan los modelos económicos neoliberales con sus correspondientes implicaciones políticas acordes con la globalización hegemónica.

Podemos decir entonces que en el apartado de política la capacidad de negociación fue correcta en el sentido de que se tenían contemplados los aliados y opositores para la aprobación de la R.E de E.P.N y se pudieron establecer los acuerdos pertinentes, al menos en las esferas del Estado y el Mercado. Sin embargo, se descartó o descalificó completamente al sector de la Sociedad Civil, porque no fueron contemplados para algún tipo de consulta.

Considerando la categoría de P.P que realizó T. Lowi, planteada en el capítulo uno de nuestro trabajo, diríamos que esta política es en un principio de carácter constitucional, debido a que el gobierno llevo a cabo esta política sin la participación de la Sociedad Civil. Asimismo, para su implementación, se transforma en una política regulatoria ya que causa impactos específicos, en este caso, al gasto público con el descuido que se tendrá a PEMEX al lanzarlo a competir con las empresas transnacionales.

Aunque las leyes son elaboradas en términos generales en esta categoría, aquí hay una excepción debido a que las normas mexicanas estaban construidas para salvaguardar los recursos naturales y su explotación, siempre beneficiando a la nación, pero como pudo apreciarse tuvieron que ser específicas y minuciosas en su elaboración. Las políticas regulatorias se distinguen en que involucran una elección directa sobre quién se verá afectado y quién beneficiado a corto plazo, refiriéndonos al sector privado como aquellos que buscan beneficiarse con esta P.P.

De manera personal, aunque podemos justificar a esta política con la clasificación de Lowi, opinamos que era necesario involucrar a la participación de los ciudadanos, en tanto dueños de la riqueza de los recursos naturales que tiene la nación y que, al mismo tiempo, hacemos uso de estos combustibles; ya que cualquier tipo de decisión nos afecta de manera directa e indirecta, recordando que PEMEX es la empresa nacional que aporta la mayor parte del gasto público para el país y al debilitar nuestro principal motor económico nos estaríamos suicidando en ese aspecto.

## **Capítulo 5 Conclusiones.**

A lo largo de esta investigación se evidenció el trascurso político, económico y social que se suscitó en el país mucho antes de la R.E de EPN en el 2013, con la finalidad no sólo de mostrar el contexto histórico sino de reconocer si la actual reforma específicamente en el sector de hidrocarburos tomó en cuenta aspectos fallidos y aciertos en las políticas anteriores en materia energética para tener un diseño adecuado. Por esta razón el capítulo 2 de este proyecto adquiere una gran importancia, pues al entender que existieron dos visiones económicas de desarrollo en el país, por un lado el Estado Benefactor que tuvo sus inicios durante el gobierno del ex presidente Lázaro Cárdenas al enfrentarse a una etapa post revolucionaria aunada a una ideología nacionalista en dónde el petróleo sería nuestro icono de desarrollo nacional y más cuando esta adquiriría mayor importancia a nivel internacional. Aunque las empresas extranjeras hacían uso de nuestros recursos naturales y no dotaban de prestaciones ni buenos salarios a sus trabajadores, por esta razón se declara en 1938 la expropiación petrolera y poco después se establece en la ley el concepto de áreas estratégicas del Estado. En consecuencia, la riqueza petrolera, que explotaban las compañías extranjeras se volvió propiedad de la nación mexicana, lo cual era uno de los ideales sociales de la Revolución Mexicana asentados en el artículo 27 constitucional y respondía a la política nacionalista del presidente Cárdenas.

Por lo tanto podemos darnos cuenta que la primer gran política energética en nuestro país se diseñó bajo la idea de la intervención estatal enfocando sus esfuerzos en la creación de la empresa nacional denominada PEMEX, a la cual le fueron asignadas

todas las actividades de exploración, producción, exportación y distribución de hidrocarburos. Entonces afirmamos que la expropiación petrolera y la creación de PEMEX se diseñaron e implementaron correctamente, ya que no va en contra del sistema económico que se tenía en ese momento.

Asimismo, sabemos que el modelo del Estado Benefactor tuvo sus altibajos hasta que en 1980 llega a su fin, el sexenio de Miguel de la Madrid establece el nuevo modelo económico Neoliberal que modificó completamente la administración de y distribución de las riquezas, ya que el Estado deja de intervenir y es el mercado, con una idea de competencia que se encargará de establecer las tarifas y precios de los productos, incluyendo al petróleo, quién asume el control. Con el neoliberalismo se pretende salir de la crisis y el endeudamiento provocado en el anterior modelo económico; por esta razón se comienza con una tendencia a privatizar las empresas mexicanas y dar apertura a las empresas extranjeras, esto se puede observar aún más claro bajo la gestión del expresidente Carlos Salinas de Gortari con la firma del TLC. En consecuencia, este proyecto no soluciona la crisis, se le da mayor poder al mercado extranjero y se debilitan considerablemente a las paraestatales mexicanas, generando así la mayor crisis económica en la historia de nuestro país hacia finales del sexenio de Salinas e inicios del de Zedillo.

De las pocas paraestatales que sobrevivieron, y que no se privatizaron, fue PEMEX la que se mantuvo en la condición de su creación, entonces surge la pregunta, ¿Por qué no se privatizó PEMEX, ni tampoco se reformó la política energética que se estableció desde Lázaro Cárdenas, si iba en contra del modelo neoliberal? La respuesta para esta interrogante la podemos encontrar en el capítulo tres de nuestra

investigación. Aunque se intentó modificar la política energética cuando el neoliberalismo en México estaba en su esplendor, no fue posible debido a que las condiciones políticas y de negociación no fueron las adecuadas para poder llevarla a cabo, incluso se tiene como antecedente claro la iniciativa del proyecto energético en el sexenio de Vicente Fox, que fue denegada por el Poder Legislativo.

Es hasta el sexenio de EPN, en 2013, que el gobierno federal emite el decreto por el que se reforman los artículos ya mencionados y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, logrando así la puesta en marcha de la R.E de 2013. Cabe mencionar que un eje primordial para su aprobación fue la previa firma del *Pacto por México*, documento por el cual se establecían una serie de acuerdos entre las diversas fuerzas políticas del país. Esta administración identificó correctamente los motivos que impidieron, en los sexenios anteriores, la aprobación en el poder legislativo de su proyecto energético.

A pesar de contar con una situación política favorable, gracias al acuerdo alcanzado con la oposición partidaria, la R.E de 2013, una vez analizada, apela completamente a la ideología del mercado neoliberal y se hace notorio al revisar sus objetivos. Por lo tanto, consideramos que esta política fue implementada en un momento incorrecto debido a que actualmente el neoliberalismo está en clara decadencia y no parece ser la solución más viable para solucionar los problemas que enfrenta el sector energético y la economía nacional.

Es notable que no se tomó en cuenta el contexto histórico para su diseño, pues no se respetaron los principios básicos por las cuales se realizó la expropiación

petrolera y parece ser que la intención es debilitar al sector energético y no por el contrario, reforzarlo; aun estando conscientes de que PEMEX no fue privatizado, pero sí poniéndolo en competencia con empresas extranjeras o dicho correctamente con las demás empresas productivas del Estado.

El neoliberalismo en México es clave en la historia porque es la variable principal de lo que ocurre en el presente del país. Tomando en consideración los problemas que actualmente enfrenta como: desigualdad, violencia, inseguridad, narcotráfico, etc., con todos estos elementos se pretende señalar la equivocación que el Estado ha tomado con esta política, en especial en lo que se refiere a su diseño. Se puede visualizar el futuro que le espera a PEMEX al arrojarlo a competir con grandes empresas transnacionales, ya que en una analogía burda es semejante a lanzarlo a un mar de tiburones. Aunque no estamos en desacuerdo con el gobierno en desarrollar el sector energético, debido a que otros países están invirtiendo en otros tipos de energías renovables para no depender por completo de las energías fósiles, pues al mismo tiempo estarían prolongando sus reservas de petróleo durante un plazo más amplio; es evidente que no será posible lograrlo con el diseño de P.P que se encuentra en operación.

De esta forma, la aportación de este trabajo consiste en proporcionar un análisis, mediante la metodología ALOP, la cual, mediante en un detallado conjunto de variantes que ayudaron a la realización de este trabajo, nos permitió identificar sus fallos de diseño, además de otros aspectos ligados al mismo con repercusiones negativas para el país.

Queremos señalar que para afrontar el cuestionamiento que nos planteamos, primero realizamos una investigación para identificar el principal problema que se pretendía solucionar en las propuestas de EPN. Encontramos que se buscaba resolver el monopolio estatal de la industria de hidrocarburos y así impulsar la libre competencia en el sector con lo cual se pusiera en consonancia con el modelo neoliberal. Intentando con eso resolver la ineficiencia de PEMEX al no contar con los resultados esperados en la producción del petróleo. De ahí que el gobierno buscara nuevas formas para el mejor aprovechamiento en nuestros recursos fósiles, sin mencionar que fue el pretexto perfecto para incorporar al mercado en la materia de los hidrocarburos, un requisito indispensable del neoliberalismo.

La presentación de esta P.P a la Agenda Pública implicó una serie de negociaciones entre la élite de la política mexicana, a la que nombraron *Pacto Por México*, ya mencionado durante el tercer capítulo de este trabajo. Lo que en nuestra investigación hemos descubierto es que también hubo una presión de los poderes fácticos para lanzar esta iniciativa al Congreso de la Unión, de tal manera y señalando con gran ímpetu que esta política deja de ser un problema público, de acuerdo a lo planteado por la metodología del Franco (2018), donde advierte que, además, cotidianamente los problemas públicos suelen confundirse con problemas individuales y/o privados y, en casos extremos, estos intereses muestran una presión a los gobernantes por parte de los poderes fácticos. Con la consecuencia de que estarían resolviendo los intereses de unos pocos, en este caso a la de los empresarios; así como, paralelamente, apegándonos a la teoría y definición de las P.P. que mencionamos durante el primer capítulo, podemos afirmar que el desarrollo

y la iniciativa de dicha política para este punto es una equivocación y no tendría que haberse aprobado.

Al analizar la intensidad del problema de los hidrocarburos, encontramos un evidente declive en la producción, resintiendo estos efectos desde el 2004 hasta finales del 2012, se hizo evidente la creciente disminución en la producción de crudo, según datos estadísticos sobre producción y reservas de petróleo mencionados en cuarto capítulo. Pero nunca se contempló la corrupción, como otro factor que impedía el crecimiento productivo en PEMEX; a pesar de la evidencia durante los sexenios de Vicente Fox y Felipe Calderón, por ejemplo en el caso de *Oceanografía*.

Entre otras propuestas, que para nosotros se nos hicieron las más viables o que tocaban puntos vitales para una eficiencia en la producción, la del PRD nos pareció más adecuada porque buscaban el fortalecimiento de PEMEX y de las instituciones, para que de manera armónica pudieran trabajar sincronizada y eficazmente a diferencia de la que se aprobó, que simplemente busca debilitar al Estado y paralelamente a PEMEX, pues como los vimos en nuestro análisis, señala uno de los más importantes académicos de México que la persona que diseñó dicha política leyó mal a Maquiavelo, debilitando al Estado y no fortaleciéndolo, ya que el verdadero propósito en el apartado de hidrocarburos es abrir la posibilidad de que las empresas nacionales y extranjeras puedan invertir en la extracción y exploración en energía fósil. La cual minimizaría las tareas de la empresa nacional, que había sido, hasta la Reforma estudiada, la principal institución encargada en la expropiación, exploración y venta de este recurso.

La preocupación por una supuesta privatización de PEMEX se hizo presente entre la población, estos rumores iniciaban a raíz del gran cambio que traería consigo la R.E de 2103, ya que como se explicó en los capítulos 2 y 3, todas las actividades en torno al sector de hidrocarburos eran realizadas por PEMEX y no existía una apertura de mercado para otras empresas de origen extranjero.

Sin embargo, podemos afirmar que según la *Ley de Hidrocarburos* no existe esa transición, por el momento, hacia la privatización, lo que sí dice y lo describe por primera vez en el artículo cuarto fracción sexta, décima y vigésimo cuarta que a grandes rasgos PEMEX se le considerara como una empresa productiva del Estado y esto lo recalca desde un principio; señalado durante el artículo primero de nuestro tercer capítulo referente al Marco Jurídico de esta P.P. En resumen, los artículos citados mencionan que el Estado seguirá siendo dueña de todo el recurso natural que esté dentro del territorio, en este caso nos enfocamos en los energéticos y en cada artículo concerniente a la propiedad de tales recursos lo recalca y enfatiza.

El objetivo que se busca es abrirse al mercado en exploraciones y extracciones, impulsando a la competencia con este pensamiento neoliberal, por lo que pretendía el gobierno de Peña Nieto lanzar a PEMEX a competir con otras empresas nacionales y extranjeras, en concreto, será vista como cualquier otra empresa sin ser privada. El problema que encontramos en esta ideología neoliberal de EPN es: al competir con otras empresas se verá minimizada, debido a que no tiene una infraestructura tecnológica desarrollada a comparación de otras, recordando que si esta no tiene ninguna participación y se minimizan sus actividades y atribuciones, tendrá menos ingresos, en consecuencia PEMEX como principal institución y

portador a la gran parte del gasto público del país, tendrá repercusiones en la economía mexicana, debido a que ya no habrá dinero para seguir desarrollando políticas públicas en México.

En el cuarto capítulo, respecto al tema de Planes de estrategia, encontramos que México con esta Reforma pretende desarrollar un plan a largo plazo con las energías fósiles, pues significaría el fracaso o éxito en la economía del país. En este punto estamos de acuerdo con la proyección realizada por el Presidente EPN, ya que ha visto en el desarrollo e inversión de nuevas alternativas en energía, las cuales se han planteado en su administración y proyectan que en un lapso de quince años se vean los resultados, afirmando que para el año 2024 la participación de las fuentes no fósiles en la generación de electricidad será del 25 por ciento; el problema que identificamos es que, como lo mencionamos en el capítulo anterior, si no se tiene un plan alternativo en materia de energías alternas, la producción en esta energía fósil será alcanzada por la del consumo vista para el año 2040.

Pero en cuanto al futuro que le espera a esta Reforma con la administración del actual presidente de México, Andrés Manuel López Obrador AMLO, es la inmediata modificación de ésta, en palabras de la senadora Minerva Citlalli Hernández Mora representante del partido político Morena, durante una conferencia dada en Tlalpan, CDMX, nos informó que aún no se ha podido avanzar en la modificación de la R.E debido a las cláusulas con las empresas transnacionales y por eso es necesario irse a un juicio internacional, este gobierno espera trabajar legalmente para echar para atrás la política de EPN (entrevista realizada en 26 de Enero del 2019).

Como ya hemos dicho anteriormente, existen ciertos puntos que aciertan en la proyección productiva de nuestro petróleo, pero desafortunadamente son mínimos esos aciertos para nosotros; hasta la fecha no se han visto los beneficios que se nos prometieron. De alguna manera se le ha echado la culpa a la actual alza de precios del petróleo que ha sido la barrera de los resultados esperados. Así que nosotros consideramos que un buen plan de estrategias es invertir en otras fuentes de energías como la solar, eólica, hidráulica o geotérmica y para nuestra fortuna son muy abundantes en nuestro país, con la finalidad de desaparecer esa dependencia que tenemos del petróleo y dejar de ver a este recurso como los “huevos de oro”, ya que seguimos en la espera desde hace décadas para ese sueño anhelado en la que nuestro país se vuelva un país desarrollado.

En la actualidad, las políticas económicas, así como los conflictos entre naciones se originan principalmente por la hegemonía y conquista de los hidrocarburos, una variable determinante para la reconfiguración de la geografía política mundial, sin olvidar los efectos ambientales que esta genera en la ambición de adjudicarse en su mayor parte este recurso natural. Dentro de este tema, existen ciertas minorías que dominan el mercado nacional e internacional, y sin duda alguna son los que controlan los precios de este recurso, debido a que será rentable durante décadas la explotación de los combustibles fósiles, según algunas agencias. Paralelamente, se debate en la agenda internacional, sobre la urgente necesidad de un cambio de paradigma energético que sea rentable y sustentable dentro de un proyecto de seguridad energética global esto para el siglo XXI.

Así concluyendo nuestro trabajo de investigación con respecto a la R.E de EPN, aprobada mediante la estrategia política del *Pacto por México* y que se aprobó en el 2013 haciendo referencia a nuestra hipótesis la cual supuso: Al culminar la aprobación de la R.E de EPN en el 2013, ha resultado indispensable contemplar el gran impacto que originó en PEMEX, pues ocasionaría un desequilibrio en la economía del país y al mismo tiempo un impacto social. Recapitulemos, PEMEX es la principal víctima con la implementación de la R.E. porque de esta manera se estaría desprotegiendo el principal motor y órgano vital que nos provee de dinero en el país destinado al gasto público y que, al verse minimizado el capital, ocasionaría la reducción de programas o P.P. destinadas a la población mexicana.

Podemos decir entonces que la R.E 2013 tiene un diseño que responda a las problemáticas por las que fue diseñada, debido a que a la fecha los costos de la gasolina siguen elevados, la producción en PEMEX no ha crecido, aunque también es cierto que la inversión privada ha aumentado considerablemente; no se han establecido los mecanismos necesarios para definir costos y ganancias en este aspecto. Así, esta política pública se concentró en la creación de nuevas leyes que pretenden establecer una organización en el tema energético, pero en realidad parece ser un sistema que entorpece y burocratiza de más situaciones que podrían ser atendidas de una manera más eficiente y, claro, también debemos hacer énfasis en que la rendición de cuentas no parece clara, por esta razón resulta difícil ver resultados favorables en ella.

Es evidente que el actual gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador tiene otra visión que se apega más al modelo anterior de energía en donde PEMEX

estaba a la cabeza, sin embargo, a la fecha aún no se ha pronunciado ninguna modificación en este tema. Se tendrá que analizar la situación y con base en ello establecer un nuevo proyecto; aunque, como podemos darnos cuenta es necesario innovar la política de hidrocarburos, ya que en ambos modelos económicos y sus proyectos energéticos tienen deficiencias y debido a eso han llegado a una crisis, por esta razón decimos que es necesario dejar de pensar en blanco o negro, se deben retomar las partes rescatables de ambos proyectos para conseguir los resultados que se esperan, consultar a la sociedad civil para legitimar las decisiones, apelar por el uso de energías renovables y fortalecer a PEMEX.

Con la evidencia de nuestros resultados mediante la metodología aplicada en este trabajo de investigación para el análisis de esta R.E de 2103, decimos que el liderazgo de esta política es endeble porque se utilizó la figura política del ex presidente EPN como la cabeza de este proyecto, lo cual le restó mucha credibilidad, entre otras cosas debido a la sencilla que este personaje no es especialista en el tema; además, al investigar a los verdaderos cerebros de este proyecto no son identificables o se les esconde detrás de una figura presidencial que ocupó a esta política como la obra cumbre de su sexenio, por esta razón consideramos que el liderazgo no fue correcto para su diseño, acorde con la metodología empleada para evaluarlo.

En cuanto al apartado de política, coincidimos en que fue de lo más destacable de esta R.E 2013, ya que logró lo que ningún otro gobernante había podido, nos referimos a la manera de negociar con las fuerzas políticas de oposición modificando el esquema o modelo organizacional del sector energético en el área de

hidrocarburos, el Pacto por México fue la pieza clave para su aprobación. Al continuar con la parte de organización, no se revisaron los proyectos anteriores ni tampoco se respetaron los aspectos rescatables de cada modelo económico revisado en el segundo capítulo. La R.E de 2013 centró sus objetivos es cambiar radicalmente y sin contemplaciones la organización en el área de hidrocarburos y no se realizó un estudio minucioso de las implicaciones que esto traería. Prueba de ello es que los costos de la gasolina a la fecha siguieron subiendo, así como que las nuevas leyes secundarias no establecieron mecanismos claros para la recaudación de impuesto a empresas extranjeras.

La producción en PEMEX sigue sin tener resultados positivos, ya que se esperaba tener ahora, con la intervención del sector privado buenos frutos, pero seguimos igual o peor a lo que se esperaba con la R.E., así que nuestro escepticismo de los beneficios que traería esta política son correctos, ya que se piensa que las energías fósiles son inagotables, por lo que a comparación de otros países nos estamos rezagando en la planeación de administrar de mejor manera nuestro recursos naturales en este caso la del petróleo.

La credibilidad de este proyecto está fracasando debido a que no fue diseñada correctamente, también debemos recordar que otra de las motivantes de esta reforma para su aprobación fue la creación de nuevos empleos y a la fecha no se han cuantificado o publicado, ni tampoco los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas ya que al ser de carácter público tienen la obligación de informarnos los resultados obtenidos hasta el momento, no nos dan evidencias de

los resultados reales o al menos favorables del mismo, por lo que es un rotundo fracaso tal política al no contemplar más variantes en el problema.

Se confirma el método del autor elegido, Julio Franco, quien recalca que una política pública deja de serlo cuando es impulsada por los poderes fácticos que cabildean su inclusión en la agenda de gobierno y la presentan como un problema público, pero en realidad es para resolver sus intereses privados. Los beneficiados son estos grupos de poder que convencen al gobierno para resolver, con recursos públicos, sus expectativas de incrementar las ganancias.

Consideramos que fue un error el haber seguido esa ruta reformista desde el momento que se le dio curso e inclusive nos atrevemos a afirmar que desde su negociación en el *Pacto por México*, cuando en su diseño estaba en un proceso precario o viéndola objetivamente, y sin inmiscuir nuestros ideales, en una fase prematura, en la cual solo tenía como objetivo abrir las puertas al sector privado, cumpliendo así con los compromisos de EPN realizados durante su candidatura en el 2012 frente a los empresarios, además suponemos, lo que no es de extrañar, con el mismísimo gobierno estadounidense.

**Anexo A:** Las 21 Leyes de la Reforma Energética de EPN en el 2013.

Las Nuevas leyes.

- Ley de Hidrocarburos
- Ley de la Industria Eléctrica
- Ley de Órganos Reguladores Coordinados en materia energética

- Ley de Petróleos Mexicanos
- Ley de la Comisión Federal de Electricidad
- Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos
- Ley de Energía Geotérmica
- Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos
- Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo

#### Las Leyes Reformadas

- Ley de Inversión Extranjera
- Ley Minera
- Ley de Asociaciones Público-Privadas
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
- Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas
- Ley de Aguas Nacionales
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Ley General de Deuda Pública
- Ley Federal de Derechos
- Ley de Coordinación Fiscal

**Anexo B:** Veinticinco reglamentos expedidos que regularán las actividades en el sector energético.

- Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica.
- Reglamento de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad.
- Reglamento de la Ley de Hidrocarburos.
- Reglamento de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.
- Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos.
- Reglamento de la Ley de Energía Geotérmica.
- Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos.
- Reglamento de las actividades a que se refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Energía.
- Reglamento Interior de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Asociaciones Público-Privadas.
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Minera.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.
- Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea el Instituto Mexicano del Petróleo como Organismo Descentralizado, publicado el 26 de agosto de 1965.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera.
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al

Ambiente en Materia de Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes.

- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Autorregulación y Auditorías Ambientales.
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.
- Lineamientos que establecen los criterios para el otorgamiento de Certificados de Energías Limpias y los requisitos para su adquisición.

## **Bibliografías.**

- Anaya espino José, La teoría del Estado en la escuela de la elección pública, 2010.
- Belket Leslie, Historia de América Latina, Barcelona, Crítica, 1998.
- Carlos Tello Macías, Cambio estructural y neoliberalismo,
- Bedoy García Humberto, Neoliberalismo en México, Centro de Reflexión y Acción Social, México D.F, 1992.
- Crespo Flores A. Pedro, Cázares Mendoza C. Dulce, *Implementación de Políticas Educativas*, Gernika, México D.F., 2012.
- David Shields, Revista energía a debate. página 5
- Dieter Nohlen, *“Sistemas electorales y partidos políticos”*, México, Fondo de Cultura Económica, tercera edición, 2004.

- Eduardo Rivadeneyra Farrera, El neoliberalismo en México, Autor Editor, 2017.
- Flores Quiroga Aldo, Reforma energética hidrocarburos, Ciudad de México, Fondo de cultura económica, 2018.
- G. Georgina Sosa Hernández, *“El Pacto por México y la comunicación política”*, Polis, México, 2017.
- Luhmann Nick, Teoría política en el Estado de Bienestar, Alianza, España, Madrid, 2014.
- Meny Yves, Thoening Jean-Claude, Las políticas públicas, Ariel, Barcelona, 1992.
- Mentado Contreras Pedro, PEMEX: la transformación, los recortes y la entrada de nuevos jugadores, *energíahoy*, año 10, número: 132, Marzo 2015.
- Parsons Wayne, POLÍTICOS PÚBLICAS, Flacso, México D.F., 2007
- Revueltas Peralta Andrea, Las transformaciones de Edo mexicano: un neoliberalismo a la mexicana, UAM Xochimilco, 1996.

- Subirats Joan, Knoepfel Peter, Larrue Corinne, Varone Frédéric, Análisis y Gestión de Políticas Públicas, Ariel, España, 2008.
- Vargas Rocío, Hickman Sandoval Alfonso, La Integración Energética de América del Norte y la Reforma Energética Mexicana, UNAM, México D.F, 2009.
- Vázquez Sánchez Jorge, Neoliberalismo y Estado benefactor. El caso mexicano, Revista de la Facultad de Economía, BUAP, Año X, Número 30, Septiembre - Diciembre de 2005.
- Villanueva Aguilar Luis F, *Estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992.
- Villanueva Aguilar Luis F., *La Hechura de las Políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992.
- Vicencio Hernández Tania, Saúl Escobar, Victoria San Juan Carlos, Robles Villafranco Citlalli, El Orden del Mercado y el Desarrollo de la Nación (El pacto por México: La forma y el fondo), México D.F., Itaca, 2016

- Víctor Rodríguez Padilla, Cleptocracia: Oceanografía, corrupción y otros males, volumen 123, Marzo 2015.

### **Páginas Web**

- ACEÑA, P. (2016). John Maynard Keynes: un recuerdo. EL PAÍS, [online] Disponible en: [https://elpais.com/elpais/2016/04/19/opinion/1461092591\\_978195.html](https://elpais.com/elpais/2016/04/19/opinion/1461092591_978195.html), Consultado 15 Mar. 2019.
- Rivera, La expropiación petrolera, casa del tiempo, número 8, Disponible en: <[https://www.uam.mx/difusion/casadeltiempo/08\\_iv\\_jun\\_2008/casa\\_del\\_tiempo\\_eIV\\_num08\\_02\\_07.pdf](https://www.uam.mx/difusion/casadeltiempo/08_iv_jun_2008/casa_del_tiempo_eIV_num08_02_07.pdf)>, Consultado el 15 de Octubre del 2018.
- Portilla Marcial, Octavio Carlos, Política social: del Estado de Bienestar al Estado Neoliberal, las fallas recurrentes en su aplicación. Espacios Públicos, 2005, fecha de consulta: 9 de abril de 2019, disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67681607>> ISSN 1665-8140>.
- El Consejo Coordinador Empresarial, Excelsior, fecha de consulta: 11 de Diciembre de 2018, disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67681607>> ISSN 1665-8140>.

- Zenteno Lira Mora, “Reforma Energética (Resumen del decreto que expide las leyes secundarias en materia de hidrocarburos)”, PWC, México, 2014, disponible en: <<https://www.tamiu.edu/binationalcenter/documents/07-Zenteno-Lira-Mora.pdf>> consultado en: 11 de Dic. del 2018.
- Presidencia de la República, “Diagnostico del sector energético”, , disponible en: <<https://goo.gl/k7sBN5>>, consultado el 20 de Noviembre del 2018.
- Disponible: <<https://www.arenapublica.com/articulo/2015/01/13/2892>>, consultado: 08 Marzo del 2018.
- Alvarado, 2017, México, CDMX, disponible en <[http://www.prd.org.mx/portal/documentos/Balance\\_Francisco\\_Alvarado.pdf](http://www.prd.org.mx/portal/documentos/Balance_Francisco_Alvarado.pdf)>, consultado
- Disponible en: <[http://energia.org.mx/propuesta-de-reforma-energetica-de-calderon/?fbclid=IwAR3mNfVcAjPB3FYEL0v8dn1RPNdK5\\_QeewAs1J\\_8gEZ5xzkjCn5EwALHnw](http://energia.org.mx/propuesta-de-reforma-energetica-de-calderon/?fbclid=IwAR3mNfVcAjPB3FYEL0v8dn1RPNdK5_QeewAs1J_8gEZ5xzkjCn5EwALHnw)>, consultado: 18 Marzo 2018.

- Disponible en: [https://m.excelsior.com.mx/opinion/jesus-ortega-martinez/2013/08/20/914482?fbclid=IwAR3SnyzKwb9bbK\\_i6FTnrXhIGOk2qedUuj2ve4bM0Wq1w8aCDrVSBbify08](https://m.excelsior.com.mx/opinion/jesus-ortega-martinez/2013/08/20/914482?fbclid=IwAR3SnyzKwb9bbK_i6FTnrXhIGOk2qedUuj2ve4bM0Wq1w8aCDrVSBbify08), consultado: 20 Marzo 2018.
- Disponible en: <https://aristeguinoticias.com/1908/mexico/10-puntos-clave-de-la-propuesta-de-reforma-energetica-del-prd/>, consultado: 20 Marzo 2018.
- Disponible en: [https://www.proceso.com.mx/360627/reforma-energetica-la-historia-queda-atras?fbclid=IwAR2HgOW6ISqOyj--Jlrgv92GjRR\\_BQCrAPK6CEItDFZcnYUv7w259iiolQA](https://www.proceso.com.mx/360627/reforma-energetica-la-historia-queda-atras?fbclid=IwAR2HgOW6ISqOyj--Jlrgv92GjRR_BQCrAPK6CEItDFZcnYUv7w259iiolQA), consultado: 25 Marzo 2018, consultado: 20 Marzo 2018.
- Disponible en: [<https://es.statista.com/estadisticas/611524/ventas-netas-anuales-de-petroleos-mexicanos/>](https://es.statista.com/estadisticas/611524/ventas-netas-anuales-de-petroleos-mexicanos/) consultado: 25 Marzo 2018, consultado: 20 Marzo 2018.
- Disponible en: [<https://www.eco-finanzas.com/diccionario/P/POLITICA\\_ANTICICLICA.htm>](https://www.eco-finanzas.com/diccionario/P/POLITICA_ANTICICLICA.htm) consultado: 25 Marzo 2018, consultado: 15 Marzo 2018.