



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**Facultad de Estudios Superiores Acatlán**

**Los cambios políticos, económicos y administrativos de la reforma energética en México (2012-2018). El establecimiento de asociaciones público privadas en PEMEX.**

**TESINA**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE**  
**Licenciada en Ciencias Políticas y Administración pública.**

**PRESENTA:**  
**Montserrat Toci Vargas Vázquez.**

**Asesora**  
**Dra. Yanella Martínez Espinoza.**



Santa Cruz Acatlán, Naucalpan, Estado de México, 2022.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**Investigación realizada gracias al Programa de Apoyo a proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) IA301920 de la UNAM. Agradezco a la DGAPA-UNAM la beca recibida.**

*Nadie puede ser feliz sin participar en la felicidad pública, nadie puede ser libre sin la experiencia de la libertad pública, y nadie, finalmente, puede ser feliz o libre sin implicarse y formar parte del poder político*

Hannah Arendt.

**Agradezco y dedico este logro:**

*A mi amada madre y padre que con amor, confianza y respeto me han apoyado de manera incondicional.*

*A mi abuelo que siempre confió en mí y a mi querida Valentina.*

*A mis amigos, amigas, compañeros del seminario y PAPIIT y a mi perro pupis quienes me acompañaron desde que comenzó esta etapa de mi vida y me dieron un poco de claridad y compañía.*

*A mi asesora Dra. Yanella, maestras y maestros que fueron elemento clave en mi camino.*

*Y a la vida por permitirme llegar a este momento tan importante.*

*Gracias infinitas.*

*Les quiere, Monse.*

## INDICE

Introducción.....	6
Capítulo I. Neoliberalismo, Nueva Gestión Pública y métodos de intervención como las Asociaciones público privadas.....	13
1.1. El Estado neoliberal.....	13
1.1.1. Cambios económicos, políticos e institucionales a partir del neoliberalismo en México. .	23
1.1.1.1. Cambios políticos: actores.....	23
1.1.1.2. Cambios económicos en México: desregulación y privatización.....	28
1.1.1.3. Cambios institucionales: mecanismos de tipo mercado.....	36
1.2. Definición de la Nueva Gerencia Pública.....	38
1.2.1. Propuestas de la NGP.....	42
1.2.2. Críticas a la NGP.....	46
1.3. Mecanismos de Tipo mercado: Las Asociaciones Público Privadas.....	49
1.3.1. Definición de MTM.....	50
1.3.2. Origen de las APP.....	51
1.3.3. Concepto de las APP y características.....	52
Capítulo II. Las reformas estructurales en México: los cambios de la reforma energética.....	60
2.1. La reforma del Estado.....	60
2.1.1. Las reformas estructurales en México.....	65
I) Primera generación 1984 a 1994.....	66
II) Segunda generación de 1996 a 2006.....	69
III) Tercera generación 2012 a 2019.....	71
2.2. El establecimiento de las Asociaciones Público Privadas.....	72
2.2.1. Las APP en México.....	75
2.2.2. Ley de Asociaciones Público Privadas (LAPP).....	85
2.2.3. El contexto económico y político del pacto por México.....	90
2.2.3.1. Contexto político.....	92
2.2.3.2. Contexto económico.....	96
2.3. Principales cambios de la reforma energética.....	99

2.3.1.	Reforma energética 2008; Antecedentes. ....	101
2.3.2.	La reforma energética 2012. ....	104
Capítulo III. El establecimiento de las asociaciones público privadas en PEMEX como producto de la reforma energética en México. ....		108
3.1.	Cambios políticos, económicos e institucionales a partir de la reforma energética 2021 en el sector de hidrocarburos. ....	108
3.1.1.	Cambios políticos. ....	109
3.1.2.	Cambios económicos. ....	113
3.1.3.	Cambios institucionales. ....	115
3.2.	Petróleos Mexicanos (PEMEX). ....	121
3.2.1.	Origen de PEMEX. ....	122
3.2.2.	Estructura y funcionamiento. ....	127
3.3.	Establecimiento de las asociaciones público privadas en PEMEX. ....	136
3.3.1.	Antecedentes de las asociaciones público privadas: PIDIREGAS, PPS y licitaciones. ....	137
3.3.2.	Otros mecanismos de financiamiento en PEMEX: Contratos de servicios integrales de exploración y extracción CSIEE. ....	145
Conclusiones .....		150
Referencia. ....		156

## Introducción.

Con el Estado moderno se ha modificado el actuar y la forma de ejercer el poder, mediante los cambios y las dinámicas sociales en la que surge éste como tomador de decisiones y ente que detenta el poder, dentro de un territorio soberano, pero el Estado no tiene la capacidad de modificar la organización gubernamental de un país, sino que al menos en el caso mexicano, el gobierno tiene mayor incidencia de modificar las funciones y estructuras, así como también sus dinámicas.

Aproximadamente a finales de 1930, dichas conexiones entre los países surgen en un contexto con un nuevo orden económico, político y social, y tiene como características principales “el libre mercado, eliminar el gasto público, desregulación, privatización, eliminación del concepto bien público o comunidad” (Vargas, 2007, p. 80).

Con el neoliberalismo global, el Estado modifica su actuar ante las presiones del entorno político y económico, por lo que ahora el Estado se encarga de, “modificar y actualizar las circunstancias del presente, sus características de dominación política y económica que sirven principalmente al capital transnacional y a los poderes que emergen del mundo, produciendo una carencia de legitimidad del Estado” (Cárdenas, 2017, p.14)

La dimensión estratégica del neoliberalismo abarca sectores económicos y políticos de todos los países en el mundo de manera diferenciada, para América Latina significó una serie de modificaciones en lo político , social y económico como la “disminución del tamaño del Estado, la privatización generalizada de las empresas públicas y la desregulación de los mercados de bienes, servicios” (Papa,2004,p.9), así como diversas reformas económicas que tuvieron sustento en el Consenso de Washington “que expresa una clara orientación de mercado con apertura externa” (Rojas, 2015, p.43).

México no fue la excepción a estos cambios que poco a poco se fueron dando en América Latina; se comenzó a hablar de neoliberalismo desde 1982 con Miguel de la Madrid, posteriormente Salinas de Gortari en 1994 gobierno que se caracterizó por implementar una serie de reformas que dieron como resultado la privatización de sectores económicos estratégicos como las telecomunicaciones con la venta de Telmex,

y Zedillo quien privatizó el sector de los ferrocarriles, por ejemplo; por otra parte, en esta época hubo una fuerte influencia sobre el rumbo económico de los Estados por parte de organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), que con restricciones y sugerencias configuraron la política económica. Aunado a lo anterior, la reforma política se encargó de formar un gobierno centralizado que descuidaba los intereses sociales y tenía como prioridad la economía basada en inversión privada.

En su conjunto, las características de modelo neoliberal que se distinguen en México durante la época de los 80's y 90's, fueron el exceso del capital externo en actividades como explotación de la tierra en actividades como minería, así como también se favorecían a los capitales privados y extranjeros lo cuales tenían una gran presencia en el país; se dio una apertura comercial importante, vulnerando a ciertos sectores de la sociedad y ampliando la brecha económica acrecentando la desigualdad y la pobreza, asimismo, se favoreció la privatización en favor de empresas pertenecientes a la comunidad política, se generó una acumulación de la riqueza en manos de unos cuantos, entre otras.

Tales consecuencias forman parte de la reconfiguración del Estado promovida por las reformas de corte neoliberal, mismas que fueron tomando más fuerza en México durante las últimas décadas. Si bien la reforma de Estado pretende mejorar la estructura y organización del Estado ante los inminentes cambios globales, no obstante, algunos autores encuentran a la reforma de Estado como un medio o como un fin dependiendo de los cambios que dentro de ella se gesten, tanto institucionales, como legales y estructurales.

Estas reformas del Estado fungieron como bases para la instauración del modelo neoliberal en América Latina, pues iban dirigidas a modificar de manera sustancial los elementos que integran al Estado principalmente desde la administración pública y forma de gobierno, transformando desde la constitución política hasta la manera de gestionar los asuntos político-sociales, por otra parte, desde el sentido económico, se considera el cambio en el modelo económico del papel del Estado.

Así que la reforma del Estado parte de 3 aspectos económico, político y administrativo, el primero busca una delimitación del tamaño del Estado y la redefinición del papel de regulador, el segundo en conjunto con el tercero pretende la recuperación de la gobernabilidad y equilibrio en las finanzas y por otra parte el papel del Estado en el desarrollo social.

En México, un ejemplo cercano de reformas que tuvieron gran impacto en la política económica y desarrollo social del país fue el pacto por México en el 2012, que “mediante reformas a la constitución y leyes secundarias modificaron profundamente el diseño institucional en áreas estratégicas del gobierno y en diversos ámbitos públicos” (Zamitz, 2016 p.18) que en gran medida iba orientadas a corregir y fortalecer las debilidades estructurales que imperaban en el país.

Una de las consecuencias de esta reconfiguración dentro del modelo neoliberal ha sido la cooperación entre el sector público y el sector privado, relación que con el paso del tiempo modificará la forma en la que el Estado interviene en el accionar económico, logrando así un cambio en la relación Estado, gobierno y sociedad, cambio que es necesario analizar.

Algunas de las reformas que se dieron en el pacto por México fueron respuesta a problemas señalados por organismos económicos internacionales como “el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), que se referían al problema educativo nacional, el problema de la concentración monopólica en telecomunicaciones, la apertura al libre mercado energético, las deudas de los estados de la república, etc [...]” (Zamitz, 2016, p.18).

Durante el último sexenio de (2012-2018) en México, se generaron una serie de cambios económicos, políticos y administrativos derivados de diversas reformas estructurales que impactaron mayormente en diferentes sectores relevantes del país, uno de ellos fue el sector energético. Una de las reformas más controversiales fue la reforma energética pues los efectos derivados de la misma, como el otorgamiento de más proyectos a privados con el fin de incrementar la competitividad en el mercado y la

privatización, permitieron que en PEMEX proliferara el uso de los esquemas de asociación público privadas.

A partir de la apertura al libre mercado, se impulsó de manera particular la reforma energética, la cual fue una de las reformas más controversiales de este pacto, pues varios estudiosos del tema plantean que hubo una apertura en beneficio del sector privado para insertarse en este sector prioritario para México, ya que en su mayoría se otorgaron proyectos importantes y de gran alcance a empresas privadas y a empresas trasnacionales, lo que también genera argumentos de una posible privatización en el sector.

Pues esta reforma consistió principalmente en modificaciones constitucionales que pretendían;

1. Mantener la propiedad de la nación sobre los recursos de hidrocarburos que se encuentran en el subsuelo; modernizar y fortalecer sin privatizar (art. 27 constitucional) y a su vez permitiendo la inversión de compañías extranjeras y privadas quienes se apropian de los hidrocarburos una vez que estos son extraídos. (art. 45, ley de hidrocarburos).
  2. Convertir a PEMEX en una de las empresas productivas del Estado lo cual pretende permitir a PEMEX una mayor autonomía presupuestal y técnica con el único fin de generar más ingresos para el Estado. (art.25 constitucional, ley de PEMEX).
  3. Permitir que actividades que son consideradas estratégicas como exploración y producción de hidrocarburos, sean llevadas a cabo por empresas productivas del Estado o con particulares mediante contratos y/o asignaciones. Derivado de lo anterior se crean 4 tipos de contratos para exploración y producción: contratos de servicio, contratos de utilidad compartida, contratos de producción compartida y licencias
3. Establecer que las actividades de exploración y producción de hidrocarburos, consideradas como estratégicas, pueden realizarse mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con estas o con particulares: Para ello se crean 4 tipos de contrato para exploración y producción: contratos de servicio, contratos

de utilidad compartida, contratos de producción compartida y licencias, en el cual las compañías obtienen la “transmisión onerosa” de los hidrocarburos extraídos después de pagar impuestos (art. 27 constitucional).

Las modificaciones constitucionales y leyes reglamentarias de la reforma de 2013-2015 resultan ser de gran relevancia para entender el contexto y cambios por los que atraviesa Pemex y en el que se establecen las Asociaciones Público Privadas (APP), entre las que se encuentran: “1) modificación del artículo 320 que permite la apertura del sector petrolero, 2) cambios a tres artículos constitucionales y 21 leyes reglamentarias con tendencia a una economía de mercado, 3) se estableció explícitamente la celebración de contratos con particulares y 4) se estableció como eje de crecimiento la competitividad” (Zamitiz, 2016, pp. 207-227).

Así es como a partir de la reforma energética las APP comienzan a tener cabida en el catálogo de financiamiento entre el sector público y privado con el fin de contar con esquemas de participación horizontal, no obstante, anteriormente PEMEX ya tenía contratos con características similares a las APP, estos son los Proyectos de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público PIDIREGAS.

De acuerdo a Quesada (2009, p. 6) el esquema de los PIDIREGAS consiste en que la ejecución de las obras se encomienda a empresas privadas, estas empresas llevan a cabo las inversiones respectivas por cuenta y orden de las entidades públicas y con frecuencia obtienen el financiamiento con el cual se cubre el costo de los proyectos durante el periodo de construcción. La finalidad es atraer capital del sector privado y financiamiento de largo plazo para desarrollar proyectos estratégicos y altamente rentables mediante un instrumento presupuestal más flexible para financiar proyectos evitando estar sujetos a los recortes y retrasos presupuestales.

Ahora en el actual gobierno se ha propuesto el uso de otras alternativas de financiamiento en PEMEX como las APP, esquema que ha sido utilizado en otros sectores de gran importancia para el gobierno como, la seguridad pública, el sector carretero, por mencionar algunos, siendo este último el más conocido y usado por México, pero aún con grandes retos por resolver.

En ese sentido, el presente trabajo tiene como objetivo identificar los principales cambios políticos, económicos y administrativos que se dieron a partir de la reforma energética, con el fin de analizar cómo ha sido el establecimiento de las Asociaciones público privadas en PEMEX durante el periodo 2012-2018.

Ya que las APP en PEMEX pueden ser una oportunidad o solo un esquema de privatización más debido a que en gran medida la implementación de dichos esquemas ha traído consigo consecuencias tanto positivas como negativas en estos tres sectores usuarios de esta nueva modalidad de financiamiento. Por lo tanto, es de suma importancia analizar bajo este contexto, cuáles han sido algunos de los efectos económicos y políticos de la reforma energética que permitió el establecimiento de las asociaciones público privadas (APP) en PEMEX.

El problema recae en que para PEMEX posiblemente no sea una solución viable a algunos de los problemas que han presentado como la deuda y el presupuesto o tal vez debido al contexto de México como uno de los países con un marco jurídico débil y normas y reglamentos frágiles entorno a las asociaciones público privadas, el cual aún tiene ciertos vacíos legales que dificulta su éxito en el uso y establecimiento de dichos esquemas.

Por ello es necesario conocer los cambios políticos y económicos que han permitido que las APP sean posible en un sector estratégico para México como lo es el petróleo ya que al momento de conocer cómo se han establecido estos esquemas se puede visualizar en un primer acercamiento cómo es que estas funcionarían y las posibles consecuencias que de esto podrían derivar.

## **Metodología**

La presente investigación parte de un análisis cualitativo en el que se inicia desde un estudio documental de diferentes fuentes, así como también artículos y leyes, considera pertinente recabar información suficiente e interpretativa de datos estandarizados, algunas estadísticas de producción e información de los contratos antes llevados a cabo. Asimismo, para contar con evidencia empírica sobre lo propuesto en el objetivo, se realizará un estudio de caso, con la finalidad de analizar cómo es que se han

establecido los esquemas de APP en el sector energético, particularmente en PEMEX, a consecuencia de los cambios políticos y económicos de la reforma energética.

Primero, se revisarán fundamentos teóricos y conceptuales sobre el Estado neoliberal, la reforma del Estado, la privatización, nueva gerencia pública, APP, que son la base teórica de la investigación. Se realizará la consulta de fuentes primarias, que incluye documentos de investigación y bibliografía especializada.

Segundo, se analizará la base legal e histórica bajo la cual se sustenta el establecimiento de las asociaciones público privadas en México, así como también el análisis detallado de la ley mexicana de APP la reforma de Estado que promovió los cambios económicos, políticos, administrativos en México.

Tercero, se hará una revisión histórica de Pemex como empresa y se emplearán diferentes técnicas de investigación como la documental a través de la consulta de textos científicos y periodísticos que coadyuven al análisis del establecimiento de las APP en PEMEX, el análisis cualitativo de PEMEX en cifras y graficas que expliquen el comportamiento de la empresa, así como también la interpretación de dichos datos para analizar dicho fenómeno en el objeto de estudio.

## Capítulo I. Neoliberalismo, Nueva Gestión Pública y métodos de intervención como las Asociaciones público privadas.

El presente capítulo tiene como objetivo explicar la base teórica conceptual de la investigación, la cual parte de la definición del Estado, enfocándonos al Estado neoliberal, debido a que cada aspecto que conforma dicha aseveración resulta necesario en el análisis del establecimiento de las Asociaciones Público Privadas. En este sentido y partiendo de manera general, se pretende explicar los cambios económicos y políticos que se gestaron a partir del Estado neoliberal, ya que algunos de estos cambios fueron, la privatización, las dinámicas de mercado en relación con el gobierno y la sociedad y la competencia, elementos que resultan ser predominantes en la administración pública, a través de la nueva gerencia pública, con el fin de ajustarse a las dinámicas del mercado que se agudizaron durante el auge del neoliberalismo. De acuerdo a diversos autores, las APP fueron ubicadas como mecanismos de tipo mercado que propone la Nueva Gestión Pública. Finalmente, se explican algunos conceptos de las APP y el origen de las mismas, así como también las ventajas y desventajas de su uso.

### 1.1. El Estado neoliberal.

El Estado puede ser estudiado y analizado desde diferentes perspectivas teóricas que buscan acercarse a dar una definición del mismo. En ese sentido, podemos hacernos varios cuestionamientos al respecto ¿Qué es el Estado? ¿Cuáles son los elementos que lo conforman? ¿Cómo analizar al Estado desde las dimensiones jurídico, político, económico y social? Asimismo, resulta interesante para comprender la definición de Estado, analizar sus componentes; tales como: soberanía, poder, territorio, población, régimen político, entre otros.

- *Territorio*: es un elemento más del Estado que se configura a partir del poder que ejerce, así como también el espacio delimitado por el derecho. Kelsen explica que “el territorio es considerado como el ámbito en el cual está vigente el derecho, como ámbito espacial de validez de un ordenamiento” (Díaz. 2018, p.162) en el mismo sentido se entiende al territorio como un espacio con leyes emanadas

desde el poder del Estado y que son a su vez seguidas por las personas que se encuentra dentro de el mismo.

- *Población*: es un elemento importante del Estado, ya que funge como una parte constitutiva del mismo, con el paso del tiempo y el cambio al Estado moderno adquiere gran relevancia debido a que ya no únicamente es considerada una población de súbditos, sino que adquieren responsabilidades y derechos lo cual los convierten en ciudadanos. Derivado de este cambio el concepto de ciudadano va a resultar relevante para entender el papel de éste como parte del Estado y en quien recae su legitimidad pues “la pertenencia a la comunidad, que forma parte del Estado, implica una serie de deberes y derechos, pues sólo los ciudadanos pueden participar en la formación de la voluntad estatal” (Díaz, 2018 p.156).
- *Poder y soberanía*: son conceptos que están entrelazados el poder podría entenderse como cualquier capacidad de influir en el comportamiento ajeno con el fin de modificar la conducta o voluntad” (Díaz, 2018, p. 148) y como tal “La soberanía es la cualidad del poder del Estado que le permite auto determinarse y auto organizarse libremente, sin intervención de otro poder, de tal manera que el Estado soberano dicta su Constitución y señala el contenido de su derecho” u importancia recae en la autodeterminación tanto política como económica y cultural, pero “no se trata de discutir sobre la naturaleza teórica de la soberanía como concepto jurídico, sino de su efectividad práctica en sus expresiones política y economía” (Andrade, 2003, p.153) ya que este elemento va a explicar las relaciones con otros actores del plano internacional.

Así pues, la suma de estos elementos nos va a permitir hablar de un Estado como una unidad compleja con componentes que confluyen de alguna manera en diferentes formas, a través de la esfera política, económica y social. Vistos como un conjunto son retomados por Castells, en su definición de Estado, ya que para él se compone de:

Las instituciones de gobernanza de la sociedad y sus organismos de representación política institucionalizados, y a la gestión y el control de la vida social, es decir, el poder ejecutivo, legislativo y judicial, la administración pública, el ejército, los cuerpos de

seguridad, los organismos reguladores y los partidos políticos, en los distintos niveles de gobiernos: nacional, regional, local e internacional (2009, p. 68)

Ya no únicamente visto desde el plano abstracto, sino que, ya operacionalizado a nuestra realidad, el Estado se entiende como una serie de mecanismos, órganos de poder con diferentes funciones, estructuras y sus relaciones con otros sistemas, lo cual lo hace un término complejo, que aunado a lo anterior habría que considerar al Estado “como un conjunto de órganos de (parlamento y gobierno) y ejecutivos (aparato burocrático), que desempeña la función de mediador y de garante” (Bobbio, 1989, p. 31).

A pesar de ciertas características que definen al Estado es importante reconocer que a lo largo de años y con los cambios en las dinámicas mundiales, ha modificado ciertas funciones desde diferentes aspectos, tanto en su capacidad de gobierno y gestión, como en la implementación de políticas económicas y sociales, en este sentido se han dado diferentes etapas del Estado que a continuación se retomaron por mencionar algunas.

La perspectiva de un Estado con funciones mínimas, tiene ciertas bases en el pensamiento de Adam Smith (1981), donde el Estado tiene tres obligaciones, principalmente: la defensa exterior, la administración interna de justicia y el mantenimiento de obras y establecimientos públicos de un prohibitivo costo para los particulares” (Vázquez, 2005, p. 53); por lo que su esencia debía fungir como un estado gendarme y no regular aspectos que le corresponden al mercado.

Por otra parte, Stuart Mill (1806), consideraba que el Estado debía intervenir en “la educación elemental, la colonización, la pobreza, la protección de industrias incipientes, las actividades que carecen de interés para la inversión privada y la reglamentación de las actividades laborales” (Vázquez, 2005, p. 55), y que al igual debía procurar el respeto a la propiedad privada.

Tanto Adam Smith como Stuart Mill, pertenecientes a la escuela clásica, defendieron con argumentos la innecesaria intervención estatal a menos que ésta fuese en un sentido de procuración y “defensa de los derechos naturales de la vida, la libertad

y la propiedad, tan necesarios para preservar los incentivos a la asignación eficiente de los recursos” (Vázquez, 2005. 55). Tales argumentos serán la base del Estado liberal.

Posterior a las ideas de la escuela clásica, el modelo económico keynesiano el cual considera la intervención estatal en la economía, será un precedente para el Estado benefactor, mismo que surge después de la segunda guerra mundial ante la necesidad de intervención y procuración del Estado en el plano del bienestar social. En el que “aún se concibe al mercado competitivo como el mejor mecanismo de coordinación, porque promueve la eficiencia en la asignación de recursos y elimina las ganancias de monopolio, distribuyendo ese potencial de bienestar entre la población” (Vázquez, 2005, p. 57).

No obstante, se sabe que el mercado no resulta ser eficaz al momento de la distribución del bienestar social, debido a que se genera una desigualdad en esta a través del inequitativo reparto premiando a los sectores más privilegiados, como son grandes monopolios y empresas que no generan insumos suficientes para crear condiciones sociales optimas de desarrollo con lo cual se reconoce la ineficiencia del mercado ante esta situación

De manera general y con el fin de sintetizar lo que se conoció como Estado benefactor:

Según Medina (1998), tres son las principales características del Estado Benefactor, que se pueden reflejar, materializadas con claridad en los modelos más avanzados y estables de las sociedades europeas como son Suecia, Austria y Noruega.

1. La constante intervención del Estado directa e indirecta en la economía con el fin de mediar las crisis del contexto capitalista causada por una exorbitante ganancia del sector privado en las inversiones. Por ello es que se toma en cuenta que la confianza total en el libre mercado, por si solo sin regulación puede producir un escenario complejo con tendencia a la crisis. Por lo tanto, el Estado debe ser dotado de capacidad de regular las condiciones económicas de un país.
2. La implementación constante y continua, así como de calidad de una serie de programas sociales, que pretendían gestionar eficientemente los problemas

económicos y sociales de la población vulnerable y trabajadora, así como mantener y fortalecer la mano de obra.

3. Un sistema de representación popular que se refleja en un sistema competitivo de partidos que representen en su mayoría a todos y cada uno de los grupos de la sociedad con una gran incidencia en las decisiones del estado.

A pesar de ser un Estado que resultó ser eficiente tanto para la económica como para el gobierno por muchos años es inevitable la crisis del Estado benefactor:

“El Estado de bienestar maduro experimentó varias crisis una tendencia al crecimiento ilimitado de las demandas de bienestar social que se reflejó en el crecimiento continuo del gasto social (crisis fiscal); límites para recaudar impuestos en la medida necesaria para sostener el creciente gasto social (crisis financiera); instituciones públicas grandes que experimentaban problemas propios del tamaño, rigidez, burocratización, corrupción e insensibilidad social (crisis de legitimidad)” (Jeannot, 2000: 41, citado en Vázquez, 1998, p. 61).

Argumentos suficientes que utilizaron los precursores del neoliberalismo para poder implementar políticas de corte neoliberal que conllevarían a un debilitamiento y achicamiento del Estado, así como a su reducida intervención en la economía y el mercado tomaría suficiente poder de decisión la cual se cuestionaría más tarde.

Una vez entendido lo anterior, se puede ver como se transita del Estado benefactor, altamente interventor y procurador del bienestar social a un Estado neoliberal, el cual, Riojas (2010) explica que; tiende a ser un Estado que debilita la intervención social desde la parte sindical o cualquier otro movimiento que fuera contra de sus objetivos o los cuestionara, impulsa políticas de control monetario a costa de la reducción del gasto social, y promueve al mercado como el mecanismo idóneo de distribución. Esto a través de una serie de mecanismos privatizadores de empresas y servicios estatales, así como también propicia un contexto de desigualdad social necesario para llevar a cabo sus metas trazadas.

El neoliberalismo surge aproximadamente en los años 30 como un nuevo orden económico y político, su antecedente fue el liberalismo, el cual proponía el desarrollo económico mediante el libre mercado, perspectiva que fue cambiando hasta llegar al

primer acercamiento de neoliberalismo, el cual “comprende como características principales: el libre mercado, eliminar el gasto público, desregulación, privatización, eliminación del concepto bien público o comunidad” (Vargas, 2007, p. 80).

El neoliberalismo surge teniendo como base al liberalismo económico que se gestó a la segunda mitad del siglo XIX y que como muchos autores menciona su autor principal de esta corriente fue Adam Smith ya que en su texto “la riqueza de las naciones” da ciertos puntos clave para entender el liberalismo económico a) libertad personal, b) propiedad privada y c) iniciativa y propiedad privada de empresas.

El liberalismo como doctrina política-económica, tiene ciertos criterios que apuntan a concebir al Estado como un ente que tiene participación únicamente en el sentido de la intervención como instrumento para la realización de los fines individuales, que procura a toda costa la propiedad privada y el bienestar individual para que exista la libertad individual.

Así es como a través de una serie de cambios se van gestando las dinámicas neoliberales en sus inicios, mediante decisiones del Estado provenientes de presiones tanto internas como externas logran que el neoliberalismo haya sido posible, pues ante las crisis contextuales el Estado tiende a ceder y a tomar decisiones en pro de la salida más certera para cada país.

En el contexto neoliberal, el Estado modifica su actuar ante las presiones del entorno político y económico, por lo que, ahora éste se encarga de “modificar y actualizar las circunstancias del presente, sus características de dominación política y económica que sirven principalmente al capital transnacional y a los poderes que emergen del mundo, produciendo una carencia de legitimidad del Estado” (Cárdenas, 2017, p.14).

La dimensión estratégica del neoliberalismo abarca sectores económicos y políticos de todos los países en el mundo, pero de manera diferente, ya que para América Latina significó una serie de cambios en lo político, social y económico como la “disminución del tamaño del Estado, la privatización generalizada de las empresas públicas y la desregulación de los mercados de bienes y servicios” (Papa, 2004, p.9); y, diversas reformas económicas que tuvieron sustento en el Consenso de Washington

“que expresa una clara orientación de mercado con apertura externa” (Rojas, 2015, p.43).

Por lo tanto, el Estado fue modificando diversos aspectos económicos y políticos, como: “la garantía de un marco legal para asegurar la iniciativa privada” (Calvento, 2006, p.44), las “nuevas tecnologías” (Dabat, 2015), las “redes y relaciones transnacionales” (Becerril, 2010), “la relación de mercado y Estado” (Lechner, 2014), la creación de políticas públicas de corte neoliberal, la capacidad de creación de políticas macroeconómicas, la toma de decisiones del gobierno, incidencia de actores internacionales como el BM, el FMI, entre otros, los cuales juegan un papel importante en la implementación de las reformas neoliberales.

Se puede decir que el neoliberalismo como “vertiente ideológica y económica se ha potenciado activamente a partir de la década de 1980, con la desaparición del Estado socialista en Europa que ha contribuido a acelerar los procedimientos para desmontar la estructura institucional del Estado benefactor mediante la universalización de políticas neoliberales” (Andrade, 2003, p.206).

En resumen, un Estado neoliberal, es aquel que cambia sus dinámicas de interacción tanto hacia el exterior como el interior, a través de reformas a sus instituciones y actores, las cuales dependerán en parte de cuestiones globales que motivan a cambiar su actuar debido a la presiones que se tienen, lo que conlleva a tener un Estado encapsulado, debilitado, limitado y carente de soberanía, pues entre el neoliberalismo y la globalización, así que cede a las presiones y se guía a través de los cambios que impulsan a tomar medidas en favor de las políticas neoliberales y sus implementadores.

Tales elementos que lo conforman van a ir cambiando de manera tal que se modifiquen las dinámicas económicas, políticas y sociales, tanto al interior como la exterior, y donde van a existir nuevos poderes que surgen a lo largo del tiempo e influyen para que estas modificaciones se lleven a cabo, en tal contexto se ha dado la globalización.

Ahora bien, el Estado siempre ha sido una unidad de análisis sumamente compleja y abstracta debido a la dificultad para entender de manera conceptual lo que

es en sí, pero derivado del breve análisis teórico y conceptual, por una parte desde las nociones del derecho, el Estado se concibe como un todo compuesto por un territorio, población, poder y soberanía con suficiente capacidad de regular, gestionar y gobernar, bajo la máxima ley representada por la constitución; sin embargo, teóricos como Marx ha definido al Estado como aquel “ente que tiene el control legítimo de la fuerza como un medio de dominación”, por su parte, Schaff lo menciona en su texto *Historia y verdad*, el conocimiento y entorno es un proceso infinito de verdades parciales de acuerdo a las etapas y circunstancias distintas de su desarrollo histórico, lo cual amplía este conocimiento. En este sentido, el Estado desde el plano abstracto y teórico, han cambiado los factores internos que lo forman, por ello es importante mencionar que hasta ahora se puede entender al Estado como ese conjunto de organizaciones políticas, económicas y sociales, capaz de detentar el poder sobre sus ciudadanos y un territorio soberano, para ello cuenta con una estructura administrativa y diversas instituciones encargadas de administrar todo asunto público y crear un orden.

Cabe destacar que, con la globalización, el Estado se afirma mediante un proceso de monopolización del poder interno, de centralización de las funciones administrativas y de capacidad de control sobre un territorio determinado. Pero al tiempo que se consolida como unidad política, busca mayores espacios para su actividad económica y para el ejercicio de su poder político (Andrade, 2003 p.146). En este sentido su relación con el exterior depende de la interdependencia que existe entre estos países y el poder que ejerce cada uno sobre otras naciones, elemento clave en territorios altamente globalizados.

Como se mencionó anteriormente, el poder es relevante en la capacidad de influir sobre otro para que se realice o no una acción, por lo que, es importante conocer las dinámicas globales de cada Estado-nación las cuales surgieron posteriores a la guerra fría. Desde el aspecto del poder económico, comienza a tener una mayor participación en el mundo, generó una preponderancia de lo económico sobre otros aspectos político-sociales, tal fenómeno es conocido como globalismo, el cual Beck (1999, p. 27) lo define como:

La concepción según la cual el mercado mundial desaloja o sustituye al quehacer político; es decir, la ideología del dominio del mercado mundial o la ideología del liberalismo. Ésta procede de manera monocausal y economicista y reduce la pluridimensionalidad de la globalización a una sola dimensión, la económica, dimensión que considera asimismo de manera lineal, y pone sobre el tapete (cuando, y si es que, lo hace) todas las demás dimensiones -las globalizaciones ecológica, cultural, política y social- sólo para destacar el presunto predominio del sistema de mercado mundial.

A partir de este concepto, se considera que de la globalización emana esta supremacía de la económica mundial, el globalismo pone a los estados a cuestionarse acerca de sus límites y capacidades soberanas, así como también la determinación de su política exterior, elementos que se irán incorporando a lo largo de la evolución del Estado.

Rodrigo Borja describe la globalización como la “internacionalización e interdependencia de las economías nacionales en el marco de un planeta que tiende a ser una sola unidad económica y un sólo gran mercado financiero, monetario, bursátil y comercial, que funciona las 24 horas del día” (Borja citado en Andrade, 2003, p. 323). En este sentido, el mercado jugará el papel de nuevo rector de la economía, delimitando el accionar del Estado. Por otra parte, desde el aspecto político “La esencia de la globalización está en su expresión política, es decir, de poder” (Andrade, 2003, p.335).

Es así como la relación Estado-economía, dentro de un contexto de globalización, se va adaptando conforme a las dinámicas que se requieran, Andrade menciona que:

El Estado ha sido desbordado por las fuerzas ciegas del mercado y en lugar de conducir la política económica hacia objetivos de bienestar de su población, es arrollado por la lógica de la multiplicación y concentración de las ganancias en el mundo globalizado. Los gobiernos no crean normas para regular la actividad económica en el interior de sus territorios; por el contrario, la actividad económica que se da por encima de sus fronteras le impone condiciones al Estado: qué políticas debe aplicar; a qué áreas de actividad debe renunciar; cómo debe hacerlas pasar a manos privadas siguiendo los dictados de los centros financieros mundiales. Los poderes que identificaban la soberanía económica: emitir la moneda; determinar el valor de la extranjera; regular el crédito; gravar la entrada

y la salida de productos y establecer las cargas fiscales, han ido desapareciendo (2003, p. 335)

Lo relevante en el Estado globalizado recae en el poder económico y político que éste detente, ya que los problemas y soluciones se vuelven interdependientes e interconectados con otros estados aún más fuertes, por ello, un Estado hábil y con suficiente poder es capaz de posicionarse en medio del contexto de la globalización, en el cual la economía se vuelve una esfera mayormente relevante y las interacciones cada vez más estrechas, lo que incluso puede derivar en una vulneración a la soberanía.

De manera general y como resumen la globalización

- Significa un conjunto de actividades que pueden desarrollarse a nivel mundial con una simultaneidad y alcances amplios.
- Logra conectar actores relevantes que geográficamente pueden estar muy lejanos y logran llevar a cabo la toma de decisiones a nivel macro.
- Hizo posible el surgimiento de instituciones mundiales con una dirección centralizada de los Estados mejor posicionados, las cuales establecen normas y criterios comunes que pretenden llevarse a cabo de manera homogénea en diversos países.

Esta última característica tiene un papel relevante en la toma de decisiones e implementación del modelo neoliberal, la desarrolla Stiglitz (2002) a lo largo de su libro “El malestar en la globalización”, en el que a partir de su experiencia menciona que la globalización ha sido acompañada por la creación de grandes instituciones capaces de mover grandes concentraciones de capital y bienes a través de las fronteras, el autor menciona las 3 principales instituciones que gobiernan la globalización, que son; el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización Mundial de Comercio (OMC), los cuales en repetidas ocasiones han abusado de su poder económico y político para vulnerar la soberanía de muchos países, especialmente en América latina, pues a pesar de tener sus facultades, suelen hacer uso abusivo de las mismas.

En conjunto, el Estado ha modificado su actuar y la forma de ejercer el poder, mediante los cambios y las dinámicas sociales en las que surge el Estado moderno, en el cual “el Estado y el capitalismo están estrechamente vinculados” (Cárdenas, 2017, p.13). En la actualidad, ante un mundo inmerso en el neoliberalismo y la globalización, las relaciones económicas no concuerdan con los límites territoriales de cada Estado en los que surgen estas relaciones de poder económico, poniendo en riesgo la soberanía de cada nación y sobrepasando más allá de las fronteras de cada territorio.

#### 1.1.1. Cambios económicos, políticos e institucionales a partir del neoliberalismo en México.

##### 1.1.1.1. *Cambios políticos: actores.*

Antes de abordar los cambios políticos, es necesario primero definir que es la política como ciencia social la cual ayudará para el análisis de los crecientes actores en México y en el mundo con el fin de visualizar el comportamiento, influencia y capacidad de toma de decisiones entre otras. De manera general, se puede decir que “es la disciplina que se encarga del estudio del poder y se preocupa por estudiar los hechos y formular teorías para explicarlos profundamente a través de sus diversas representaciones como las instituciones y órganos de poder, así como también régimen y sistema político, también, pretende ser una teoría empírica, explicativa, descriptiva y predictiva de los fenómenos políticos y de las relaciones de poder y no solamente estudiar las normas que rigen en la conducta política de los ciudadanos de un país (Vanegas, 2010) y que “comprende todas las actividades de cooperación y de conflicto” Leftwich (citado en Marsh, 1997, p. 18).

Esta definición no busca reducir una disciplina tan compleja como la política, ya que ésta comprende muchas variables más, y que tienen que ver con el Estado en su conjunto incluyendo a la administración pública. La política surge de toda relación entre los seres humanos y “tiene lugar en todos aquellos ámbitos que se ocupan de producir y reproducir sus vidas” (Marsh, 1997, p.19), así como también la participación constante de los mismos ante posibles contextos de conflictos.

En ese sentido y partiendo de esta la conceptualización del término política, se puede entender que un cambio político es aquel que se da a partir de una acción o transformación suscitada o que se desarrolla dentro de un sistema o régimen político,

que puede ser tanto social, como institucional, y que va a afectar a todos los elementos que integran al régimen político, como sus normas, estructuras, relaciones de poder, actores, dinámicas, procesos, comportamientos sociales e instituciones que lo integran

Uno de los elementos de análisis más destacados y de suma relevancia en el análisis de un cambio político son los actores tanto formales como informales, pues son capaces de generar un cambio o bien incidir en las decisiones políticas. Estos actores pueden surgir desde la sociedad civil, desde un nivel macro como la esfera política o bien grupos de poder, con suficiente fuerza para direccionar los asuntos de estas tres esferas, la política, económica y social.

El tema del actor ha sido estudiado en su mayoría por la ciencia política, no obstante, diversas disciplinas han empleado este término confuso, incluso ha sido usado indiscriminadamente en ciertos discursos de políticos y periodistas sin diferenciar la importancia del concepto, derivado de ello la necesidad de atender la definición del actor resulta conveniente para comprender su análisis.

De acuerdo con García (2007), quien hace una investigación amplia para definir el término actor, la cual se basa en varios autores que van exponiendo diferentes acepciones. La primera, parte de la idea de concebir al actor desde la acción y la estructura, definiéndolo como “el sujeto de acción”; la segunda la retoma de Hey (1997), el cual considera al actor / actuación, parte de una estructura y poder (dominio y capacidad), por lo que consideran al actor como “aquel sujeto que tiene la capacidad para dominar a otros actores o el contexto en el que actúe”. Asimismo, para Hindess (1986) no le es indiferente la idea de actuación, pero ahora en relación a la decisión pues considera al actor como “un lugar de decisión y acción en el que ésta última es, de alguna forma, consecuencia de aquella”.

De la misma manera García (2007) retoma gran parte del trabajo de Sibeon, pues éste al igual que Hindess (1986) consideraba al actor como “un ente capaz de tomar decisiones”, pero Sibeon añade una parte que resulta útil en la definición de actor pues considera que “el actor es responsable de los resultados de sus decisiones”. Esta última parte es muy importante pues es un parteaguas para descartar lo que no es un actor, no sin antes mencionar, lo que él considera como actor, tales son, los partidos políticos,

grupos de poder, las empresas privadas, las asociaciones profesionales, los grupos de presión organizados y sindicatos.

Scharpf (1997, citado en García, 2007, p. 205) entiende que los actores quedan básicamente caracterizados por: 1) sus orientaciones (percepciones y preferencias), y 2) sus capacidades, que de manera más simplificada desglosa lo que entiende por cada característica:

1. La unidad de referencia: en el que los actores individuales suelen actuar en nombre de otras organizaciones más complejas, como una empresa, un sindicato, partido político o empresa con la cuales tiene ciertas afinidades y desde la cual se explica su comportamiento o actuar. Así es como la unidad de referencia de este individuo puede ser explicada a través de su rol en el entorno en el cual se desempeña.
2. Las preferencias del actor: las cuales se reflejan en sus intereses propios con que buscan preservar cierta autonomía y crecimiento, sus “normas” que tiene que ver con su conducta y sus criterios y con su “identidad” que se refiere al conjunto normas e intereses individuales que los asemejan a otros actores.
3. Las orientaciones cognitivas: tiene que ver con las opciones y percepción que el actor tiene para elegir y los resultados de estas decisiones, así como el impacto que tendrían en sus preferencias. Por otra parte, si el actor tiene racionalidad limitada no tendrá capacidad de decidir entre sus opciones.

Una vez entendido esto, se puede decir que un actor es un ente con capacidad reconocida de incidencia en las diferentes esferas, ya sea, económica, política o social, a través de acciones relevantes y de impacto previamente racionalizadas y analizadas, con intereses de por medio sobre lo puesto en juego, siempre buscando el beneficio propio y la mayor ventaja de las negociaciones que puedan presentarse. Algunos de estos actores se encuentran en la siguiente tabla.

**Cuadro 1. Tipología de actores.**

<b>Económicos</b>	<b>Políticos</b>	<b>Sociales</b>
<p>Los actores económicos pueden caracterizarse por la capacidad de influencia desde el ámbito económico de uno o varios países, así como también pueden ser responsables de la implementación de nuevas políticas de corte económico, normas industriales y capaces de modificar todo un orden global en la economía. Estos actores pueden ser:</p> <p>Empresas privadas, Organizaciones trasnacionales, Instituciones económicas como los bancos, entre otros.</p>	<p>Son capaces, en posición de poder, de incidir en la agenda pública logrando incorporar sus demandas, así como también la implementación de un régimen cuyos cambios respondan a los intereses de estos. También logran incidir fuertemente en los procesos legislativos y electorales, así como en el aparato burocrático e institucional. Por ejemplo, el Estado, los municipios, los partidos políticos, instituciones de poder.</p>	<p>Puede ser un individuo o colectivo en forma de grupos de poder que hacen frente a las demandas sociales, tanto de ciudadanos como de trabajadores y grupos específicos que buscan una incidencia conscientes y organizados en el gobierno y en la creación de políticas públicas en favor de estos grupos sociales, como: sindicatos, organizaciones no gubernamentales, organizaciones civiles, etc.</p> <p>Actor social se distingue por sus particulares percepciones, su cultura institucional, sus intereses, objetivos y valores, su racionalidad y los recursos y capacidades de que dispone y “han sido capaces de generar, coordinar y mantener, a través de las fronteras estatales, como una movilización social e influir públicamente en el cambio social que consideran deseable (Khagram <i>et al.</i> 2002, p. 8) citado en De la torre, 2011.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, uno de los cambios políticos ubicados durante el periodo neoliberal son los actores, debido a que desde la elite política y económica lograron y formaron parte de la implementación del neoliberalismo desde diferentes partes del mundo, estos actores son reconocidos por su capacidad de lograr hacer posible la aceptación, intervención, implementación del neoliberalismo, entre ellos, podemos ubicar a los medios de comunicación, gobierno, sindicatos, empresas privadas, que son sólo algunos de los que hicieron posible que las reformas neoliberales se instauraran en el mundo entero.

Los cambios en ciertos actores a lo largo de la historia son de suma importancia para conocer el desarrollo del contexto político, económico y social de un país, así como también conocer las tendencias de desarrollo que han llevado a cabo éstos a través de las decisiones y acciones que hayan tomado ya que algunos actores tienen la capacidad de movilizar recursos económicos, políticos y sociales con el fin de cumplir sus propios objetivos individuales y/o colectivos.

Los cambios que se dieron en los actores durante el neoliberalismo resultó de suma importancia para lograr la implementación de un modelo sumamente complejo, el cual impactó en su mayoría de forma negativa en varios países, como en América Latina en los cuales estos actores se comportaron de una forma diferente, por ejemplo en Chile con la llegada al poder de Castro a través de un golpe de Estado, el programa económico neoliberal tomó la fuerza necesaria para implementar una oleada de privatizaciones, al igual que en México y Argentina, países en los que miles de empresas reguladas por el estado fueron cedidas al sector privado, logran el desmantelamiento continuo del Estado.

Los gobiernos neoliberales y de derecha jugaron un papel relevante en este contexto, pues en junto con organismos multinacionales económicos propusieron reformas, políticas, y todo un modelo que generó cambios en diversos sectores de la sociedad, así como acuerdos que permitieron legitimar estas decisiones ante la sociedad, a pesar de que a lo largo del proceso se pudieron notar la ineficacia del modelo neoliberal y sus consecuencias que trajo consigo más evidentes en América Latina.

Los actores económicos como el FMI y el BMI tienen una gran incidencia en las decisiones económicas de los países, ejemplo de ello han sido las diversas sugerencias

que ha propuesto, ya que entre las más controversiales se encuentran los programas de ajuste de la economía como la reducción del déficit fiscal, eliminación de subsidios, pagos inmediatos, devaluación de la moneda, entre otros los cuales son condiciones para que se otorguen sus préstamos.

Por otra parte, el BMI se encarga de proporcionar financiamiento, asesoramiento en materia de políticas con el fin de mejorarlas y asistencia técnica a los gobiernos en cuestión de sus finanzas, y busca fortalecer al sector privado en sus inversiones y, lo cual ha sido muy cuestionado debido a su evidente preferencia por la participación del sector privado en sectores importantes para las economías de los países, legitimando la entrada de privados en estas áreas estratégicas.

#### *1.1.1.2. Cambios económicos en México: desregulación y privatización.*

La economía como ciencia social es indispensable en las relaciones humanas cotidianas, ya que es una disciplina presente en todas las acciones monetarias tanto individuales como colectivas y es imprescindible para el desarrollo de los países, su estudio ayuda a comprender los distintos fenómenos que pueden gestarse en el ámbito económico y suelen ser pertinentes en la toma de decisiones e implementación de estrategias. Se puede decir entonces que un cambio económico, es la transformación que se da en la economía y a sus variables de estudio.

Por ello esta disciplina abona al tema de estudio el análisis de variables económicas y del comportamiento de las mismas, así como la interacción y su relevancia, en la necesidad de implementar nuevos mecanismos de tipo mercado que emergen a partir de las presiones económicas mundiales principalmente.

Algunos autores definen la economía como “el estudio de la manera en que los hombres y la sociedad utilizan haciendo uso o no del dinero, recursos productivos escasos, para obtener distintos bienes y distribuirlos para su consumo presente o futuro entre las diversas personas y grupos que componen la sociedad” (Samuelson, 2005, p. 5).

Una coincidencia de la mayoría de las definiciones, es que la economía:

- Explora el comportamiento de los mercados financieros, incluidos los tipos de interés y los precios de las acciones.
- Analiza las razones por las cuales algunas personas o países tienen ingresos elevados mientras que otros son pobres y sugiere maneras para elevar los ingresos de los pobres sin dañar la economía.
- Examina los ciclos económicos (las altas y bajas del desempleo y la inflación) junto con las políticas para moderarlos.
- Estudia el comercio internacional, las finanzas y los efectos de la globalización.
- Analiza el crecimiento en países en desarrollo y propone maneras de estimular el uso eficiente de los recursos.
- Se pregunta cómo pueden implementarse políticas gubernamentales para alcanzar metas importantes como un rápido crecimiento económico, un uso eficiente de los recursos, el pleno empleo, la estabilidad de precios y una distribución justa del ingreso (Samuelson, 2005, p.4).

Cabe destacar que el estudio de la economía se puede hacer desde dos enfoques; la macroeconomía y la microeconomía. La primera, se enfoca al estudio de la economía como un todo a nivel amplio, y la segunda, se centra en el estudio del comportamiento de los sectores económicos individuales de manera precisa y detallada.

De acuerdo a la definición de economía, se puede decir que un cambio económico, es una modificación tanto de las variables que conforman la economía de manera general, como del contexto en el que se desarrollan, y que propician o promueven estos cambios en las variables tanto a un nivel macroeconómico como microeconómico, por ejemplo, cuando se implementa diversas políticas económicas que derivan en inflación, déficit, disminución del PIB, etc., pueden ser considerados cambios económicos.

Como parte del estudio económico están las variables microeconómicas que ayudan a conocer el desarrollo y crecimiento de un país, a través de las decisiones de diferentes actores económicos desde un punto de vista propio de cada uno, ya sea

colectivo, como una empresa (chica, mediana o grande) o bien una asociación, una familia, etc., o de manera individual de cada actor, estas decisiones se reflejan en muchos sectores, como el empleo, las inversiones, las tasas de interés, los impuestos, etc., así como, las macroeconómicas, necesarias para entender los contextos económicos mundiales o de cada país lo cual da un panorama general de la economía de las naciones y de su clima de inversiones, con el fin de tomar decisiones y poder pronosticar un mejor actuar de los actores económicos.

Para poder explicar los cambios económicos a nivel macro y micro del neoliberalismo, es necesario comentar la importancia y significado de las variables que fueron modificadas durante este contexto, para ello se parte del análisis de estos cambios, ya que son muy relevantes para los países con economías emergentes y estratégicos para las potencias mundiales.

Algunas características del neoliberalismo que generaron importantes cambios económicos provienen de Hayek y Friedamn, y fueron:

- El Estado no debe intervenir en la economía, solo debe garantizar la libre competencia del mercado y estimularla.
- La libre circulación de las mercancías, capitales y personas entre los países y, en consecuencia, evitar tanto el proteccionismo como estimular la apertura hacia el exterior del comercio y las nuevas inversiones.
- El Estado debe deshacerse de sus empresas y por lo tanto debe venderlas a los empresarios del país y del extranjero.
- Tiene prioridad el mercado mundial, más que el mercado interno;
- Los objetivos básicos de la política económica son en crecimiento económico, pero con equilibrio financiero, comercial y gubernamental (Méndez, 1998, p. 66).

Estas aseveraciones son el principio de los cambios económicos y políticos que se fueron desarrollando a lo largo de la llegada del modelo neoliberal, en este sentido un primer acercamiento a estos nuevos cambios se dio con el consenso de Washington que muchos autores ubican como el inicio y la implementación de las reformas de corte neoliberal en América Latina.

A nivel mundial, fue implementado por primera vez por Margaret Thatcher en Inglaterra y Reagan en Estados Unidos, teniendo por apoyo a los actores económicos más imperantes como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio, “quienes promueven políticas de liberalización económica y financiera, desregulación, privatización, apertura de las economías al mercado mundial, precarización de las relaciones de trabajo y retracción de la presencia del Estado en la economía” (Vargas, 2006. p. 730)

La relevancia de dichos organismos internacionales radica en su capacidad de incidencia política y económica en los países menos desarrollados como lo es el caso de América Latina, un ejemplo de ello y que fue un parteaguas de estas reformas neoliberales e implementación de dichos cambios, fue el consenso de Washington, el cual “se realizó con un encuentro promocionado por el FMI y el BM. En dicho encuentro participaron funcionarios del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, ministros de finanzas de los países industrializados, presidentes de prestigiados bancos internacionales y reconocidos economistas” (Calvento, 2006, p. 47).

Como menciona (Calvento, 2006), los objetivos del Consenso de Washington se pueden ver reflejados en el cambio de modelo pues de ser un modelo de sustitución de importaciones se pasa a un modelo de libre mercado.

Las estrategias elaboradas en el Consenso pueden sintetizarse de la siguiente manera:

1. Disciplina fiscal con el fin no generar más déficit.
2. Disminuir el gasto público del sector social.
3. Incremento de recaudación a través de reforma tributaria.
4. Liberalización del sistema financiero y de la tasa de interés.
5. Tipo de cambio
6. Esquema de liberalización basado en la reducción de aranceles y cuotas de importación.
7. Incentivación de las inversiones extranjeras y privadas.
8. Privatización de empresas públicas del Estado.
9. Desregulación
10. La inflación como indicador central de la economía.

En Europa, el neoliberalismo se materializa con la llegada al poder de Margaret Thatcher, quien lleva a cabo una serie de reformas que introducen políticas neoliberales, como: la liberalización de la banca, la desregulación del mercado, los mecanismos de

privatización y la enorme reducción en el gasto social, este último el cambio que generó un umbral de la concentración de la riqueza.

El mercado<sup>1</sup> es un ente que cambia debido a que a través de la historia han existido cambios dentro de estas dinámicas de mercado, debido a que se relaciona con diferentes sistemas como el económico y el político, teniendo siempre un constante debate de las intervenciones y participaciones mutuas entre los actores inmersos en el Estado.

Vale la pena rescatar las funciones del Estado en relación económica-política con el mercado y sus instituciones, ya que derivado de estas funciones resulta más fácil entender los aspectos en los que el Estado es un actor indispensable, que el mercado no debería reemplazar ni limitar en su actuar.

Ayala (1992) retoma estas relaciones teniendo como premisa cuatro funciones del estado mayormente reconocidas, donde explica cómo el Estado debe intervenir al momento de que se suscitan fallas en el mercado con el fin de corregirlas, cómo debe inducir el crecimiento, establecer un reglamento económico que se cumpla en su totalidad y redistribuir el ingreso, para ello enumera de manera más específica estas funciones del Estado:

- 1) Cuando se dan fallas en el mercado a nivel macroeconómico que pueden conllevar a una recesión o bien a una desestabilización económica, **el Estado debe buscar** la estabilidad a través de políticas fiscales y monetarias y la gestión de la demanda agregada, entre otras; y cuando se dan fallas a un nivel microeconómico en relación con la provisión de bienes y servicios, **el Estado debe proveer** de infraestructura pública, viene y servicios públicos y privados y regular toda actividad relacionada en este sentido
- 2) **El estado como institución** es capaz de promover y gestionar, así como proponer cambios económicos a nivel nacional, teniendo como bases la independencia y soberanía y haciéndole frente a las políticas exteriores como la

---

<sup>1</sup> Entendido como el mecanismo por medio del cual los compradores y los vendedores de un bien o servicio determinan conjuntamente a su precio y su cantidad (Samuelson, 2000, p. 27).

globalización económica a través de políticas proteccionistas y moduladoras de la inversión extranjera excesiva, etc.

- 3) En cuestiones de leyes y regulación **el Estado debe vigilar y hacer cumplir** las leyes en los aspectos económicos como contratos, reglamentos, impuestos, aranceles, con el fin de llevar a cabo una correcta política mercantil.
- 4) El estado como **promotor de justicia social** a través de una justa redistribución del ingreso, con el fin de lograr gobernabilidad y legitimación. (Ayala, 1992).

En este sentido, el Estado asume tareas en respuesta a estas fallas de mercado, por ello, su intervención en la economía es necesaria para coadyuvar en la regulación y en la creación de normas que permitan una correcta intervención, ya que ambos son indispensables para generar la competencia adecuada al exterior y al interior, crear la eficiencia en sus funciones y en la oferta de los bienes y servicios y generar el crecimiento macroeconómico.

El neoliberalismo impacta en la relación entre el Estado y el mercado, y estas fallas a las que se hizo referencia, también son características del contexto de la llegada neoliberal, por lo que se resalta la necesidad de un Estado capaz de regular y crear las condiciones en las que el mercado logre un equilibrio, tanto económico como institucional, y se regule en conjunto con el fin de no delimitar la acción de uno u otro.

Pero con el fin de reducir la intervención del Estado en la económica y en las dinámicas de mercado, dos son los cambios económicos que resultan de esta limitación y captura estatal, son: la desregulación y la privatización, ambas intrínsecamente relacionadas, las cuales derivan de la necesidad por reformar y reducir al Estado y en la que su autoridad económica se ve vulnerada.

La privatización fue una propuesta que se dio en gran medida debido al contexto de crisis que imperaba en el mundo en los años 80's aproximadamente, en la que el Estado se volvía incompetente en la satisfacción de bienes y servicios, por lo que convenía privatizar muchas de las empresas del Estado.

Ayala (1992), aborda el concepto de privatización desde dos perspectivas teóricas: la primera, la económica, desde esta perspectiva la privatización se refiere a “ la política que busca: una transferencia de activos desde el sector público al sector

privado, por medio de distintos mecanismos (venta, fusión, extinción y liquidación), y crear unos derechos de propiedad más eficientes”; la segunda, la política, misma que “busca contrarrestar y/o revestir la centralización en la toma de decisiones, el patrimonialismo, el rentismo y las ineficiencias en la prestación de servicios públicos” (Ayala, 1992, p.153).

Ambas perspectivas teóricas de la privatización tienen distintos objetivos encaminados a diferentes propósitos. Desde el punto de vista económico, los objetivos son:

- Disminuir los monopolios estatales con el fin de generar eficiencia y competitividad en los servicios públicos.
- Elevar la participación del sector privado y el mercado en la economía.
- Dirigir la política económica en los objetivos de: estabilidad macroeconómica, provisión de bienes y servicios públicos indispensables y distribución del ingreso.
- Transferir las responsabilidades y las funciones del estado empresario y propietario a la inducción indirecta de la producción y de la inversión. (Ayala, 1992).

Y desde lo político, la privatización tiene como objetivos principales:

- Generar un equilibrio entre el sector público y privado en el que exista una equitativa competencia y distribución de la riqueza y propiedad.
- Romper con las coaliciones que apoyan las políticas intervencionistas por medio de presiones corporativas o rentistas. (Ayala, 1992).

Uno de los cambios económicos que se encuentra estrechamente vinculado a la privatización, es la desregulación económica, pues representa no uno sino varios cambios económicos en el contexto de neoliberal. Sin embargo, para poder comprender el concepto de desregulación resulta necesario conocer su contraparte que es la regulación, pues el mercado exige marcos regulatorios para una función eficiente.

La regulación, es un mecanismo que emplea la administración pública para vigilar y restringir la actividad privada respecto a una regla prescrita en el interés público, por lo que, la regulación va a interferir en las actividades que así lo requieran o que deban ser regidas, alteradas, controladas o guiadas, siempre teniendo como objetivo la eficiencia y

equidad del mercado y minimizar los costos de transacción, de acuerdo a un interés político predeterminado (Stark, 2001. Citado en Freigedo, Fuentes y Milanesi, 2005) lo anterior regulado a través de reglamentos y normas sancionadas por el derecho.

Por otra parte, Jordana y Levi-Four 2004 citado en Freigedo, Fuentes y Milanesi 2005, analizan los 3 niveles conceptuales de la regulación

1.- La regulación dirigida al entorno de control social, como reglas presentes en leyes, licencias, contratos e instrumentos legales, lo cuales van a limitar el actuar del actor.

2.- La regulación como mecanismo de gobernanza que involucra a todos los cuerpos regulatorios como instituciones y organismos del Estado con el fin de dar dirección a la economía y otras áreas de la política.

3.- La regulación como una forma específica de gobierno que representa todos los procesos de regulación que son gestionados por los cuerpos regulatorios específicos, que emanan de la autoridad del gobierno y agencia administrativa para darle un correcto seguimiento.

La regulación cuenta con instrumentos para llevar acabado su propósito, como son: los impuestos, subsidios, transferencias, derecho consuetudinario, empresas públicas y reglas administrativas, todo teniendo como objetivos principales corregir actividades deseables pero que por alguna razón están funcionando mal, controlar resultados no deseados en actividades indispensables cuando la competencia está en riesgo de desaparecer o algunas políticas se le oponen (Ayala, 1992).

Ahora bien, en contra parte la desregulación es una política asilada que funciona en conjunto “con la privatización y la liberalización” (Ayala, 1992: 164), la desregulación permite y genera el ambiente de competencia entre sector público y sector privado que hace que sea posible la privatización, para alguna necesaria con el fin de revertir un panorama estatal monopólico.

Contraria a la regulación, “La desregulación supone la reducción o la supresión de reglamentos específicos gubernamentales que pesan sobre los agentes económicos,

incluyendo la eliminación de regulaciones que impidan al sector privado competir con un monopolio público” (Alonso, M. y Rosell, J., 2011, p. 92), esto facilita la inmersión de nuevas empresas tanto nacionales como extranjeras ya que elimina o suprime las barreras para que estas empresas se inserten en la dinámica del mercado competitivo.

Uno de los criterios más comunes por el cual la desregulación resulta necesaria, es la competencia que a través de la desregulación pretende ser mejorada y equitativa tanto para el sector público como para el sector privado, su importancia recae en que fomenta la eficiencia de las empresas en sus costes de producción, así como, también incentiva el uso de mejores tecnologías y la innovación.

Lo anterior es uno de los argumentos más comunes de la necesidad de la desregulación pues ésta permite “la introducción de competencia en los sectores que han estado monopolizados para que en los mismos se produzca no sólo una posibilidad teórica de competencia, sino también una competencia efectiva” (Alonso, M. y Rosell, J., 2011:92). Por otra parte, la liberalización económica la cual “implica la adopción de medidas dirigidas al estímulo y protección de la competencia en los mercados de bienes y servicios, eliminando restricciones, derogando limitaciones y abriendo nuevos ámbitos de libre iniciativa, persiguiendo de este modo la eficiencia económica” (Alonso, M. y Rosell, J., 2011:92) resulta poco útil para el libre desarrollo del mercado.

#### *1.1.1.3. Cambios institucionales: mecanismos de tipo mercado.*

Las instituciones económicas, políticas y sociales son cambiantes debido al contexto temporal en el que se encuentran, esto a través de un proceso de aprendizaje del entorno en el cual se dan “un conjunto de oportunidades para la institución, así como una amenaza para las pautas de comportamiento establecidas. Además, se afirma la índole casi aleatoria del cambio en las organizaciones públicas, en contraste con los programas de reformas altamente deliberados asumidos por otras visiones de las instituciones” (Peters,2003 citado en Sánchez, 2009).

El aporte de este estudio desde lo institucional permite a la investigación dar una perspectiva de gestión más amplia de mecanismo que han sido utilizados para intervenir de manera económica y políticamente en la administración del Estado y en las

instituciones del mismo, lo cual permite el establecimiento de nuevos mecanismos de financiamiento entre el público y el privado.

En este sentido se entiende que las instituciones pueden llegar a modificar con base en el momento contextual en el que se encuentren y estos cambios institucionales pueden verse reflejados en normas, organizaciones públicas, mecanismos de control y gestión, tradiciones, comportamiento, actores, estructura, etc... por lo cual a lo largo de los años diversos han sido estos cambios en todo tipo de instituciones, pero en este apartado se analizarán principalmente los cambios en la administración pública.

Lo anterior analizado desde la perspectiva de la nueva gerencia pública ya que a partir del desgaste de la administración weberiana, surge esta modernización y reforma que apunta a la introducción de este modelo neogerencial en el cual se pueden observar los cambios institucionales que van surgiendo cuando se comienza a implementar y modificar las instituciones teniendo como base la orientación al cliente y al mercado principalmente.

Si bien el “El Estado no puede convertirse en un garante institucional de una nación si deja a un lado los otros factores de la producción, como son los empresarios, las empresas y el mercado” (Sánchez, 2009), lo cual fue un argumento para introducir una serie de modificaciones con tendencia a transformar instituciones que velen por los intereses de estos actores, lo cual se podrá argumentar con la introducción de mecanismos de tipo mercado.

Los mecanismos de tipo mercado surgen con base en las modificaciones que la nueva gerencia plantea para modernizar una administración pública ineficiente y con carencias en el aspecto social, por ello las primeras propuestas que dieron apertura a estos mecanismos son;

- Efectividad en los programas
- Orientación hacia resultados
- Análisis costo-beneficio
- Instrumentos eficaces basados en el mercado.
- Innovación

Entre otros; como la construcción de infraestructura para la provisión de servicios públicos de calidad en beneficio de los ciudadanos, lo cual permitió la proliferación de las Asociaciones Público Privadas, contrataciones a terceros, entre otras modalidades, con el fin de satisfacer las propuestas de la NGP en cuestión de la provisión de servicios.

Sin embargo, la institucionalidad basada en las dinámicas económicas del mercado que se basan en la eficiencia, en la economía como factor principal y en la eficacia, carece de la cuarta "e", la de ética, debido a que dejan de lado el tema social, creando una brecha de desigualdad y concentración de la riqueza en algunos cuantos, así es como se perpetua la pobreza y vulneración de ciertos grupos (Sanchez,2009).

### 1.2. Definición de la Nueva Gerencia Pública.

La Nueva Gerencia Pública (NGP) surge como producto a los cambios de la reforma de Estado, con el argumento inicial de la insuficiencia administrativa del Estado, por lo que se sabe que ha sido una pauta de apertura al dominio privado y que volvió aún más endebles las fronteras entre lo público y lo privado, las propuestas de la NGP han estado encaminadas al favorecimiento y adaptación de dinámicas globales con economías de libre mercado que alcanzaron a la regulación del Estado a través de la administración pública.

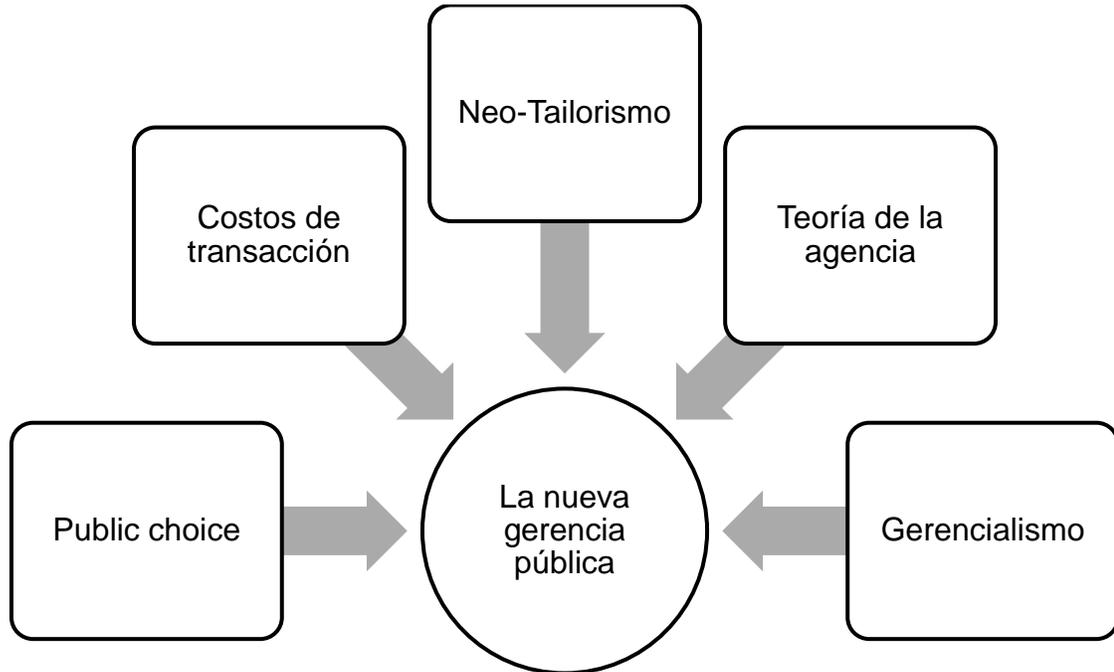
Los ciudadanos ante el panorama de debilidad estatal e incapacidad de gestión de problemas públicos y de reducida capacidad de generar el bienestar social, manifiestan inconformidad y hacen demandas al Estado con el fin de exigir tanto derechos como mejoras en su entorno, lo cual lleva al dilema de la necesidad de intervención de otros actores como el sector privado que colaboren con el sector público en la creación de bienestar social a través de diversos programas de infraestructura en su mayoría.

En este sentido las propuestas de la nueva gerencia pública han girado en torno a la intervención del sector privado en donde el sector público no sea capaz de proveer un servicio capaz de resolver los problemas públicos o bien la creación de nuevos servicios, para ello es necesario analizar los pilares teóricos-prácticos de la NGP que darán sustento a las propuestas que de ésta se han generado.

Las propuestas de la nueva gestión pública NGP tienen dos corrientes teóricas que le van a dar un sustento teórico-práctico a la misma. Una se refiere a “la teoría de la elección pública (*public choice*), acompañada por el nuevo institucionalismo económico, y otra al gerencialismo (*managerialism*)” (Gruening, 2001, citado en Cejudo, 2011:28). Del primero, toma el pragmatismo y escepticismo, frente a los obsoletos mecanismos de gestión, en los que existía una clara centralización en la toma de decisiones, por lo cual veían necesaria la introducción de mecanismos de mercado que generen un contrapeso a las decisiones burocráticas y centralistas, así como también incentivos que premien o castiguen las decisiones del servidor público sin apelar a cuestiones éticas o normativas: del segundo, hizo hincapié en la mayor libertad de gestión con el fin de hacer más eficiente la solución de problemas públicos, ajustarse constantemente al entorno cambiante y mantener a la organización en movimiento y adaptación al exterior cada que así se requiera, lo anterior siempre y cuando se eliminen las prácticas homogenizantes, disminuir las restricciones a la forma de decidir los contenidos de la acción gubernamental y los destinos del presupuesto y, ante todo, ampliar el espacio de manobra para innovar, intentar soluciones e incluso fallar y aprender (Cejudo, 2011).

Otros autores como García (2007), integran dos corrientes teóricas y las desarrolla al análisis de los pilares fundacionales de la NGP, estos son: los costos de transacción y el neo-Taylorismo. En este sentido, se ubican cuatro pilares fundamentales que dieron sustento a la NGP:

### Esquema 1. Bases retorico analíticos de La NGP.



Fuente: Elaboración propia con información de García (2007)

La teoría de la elección pública (*public choice*) retoma al estudio económico de la elección y toma de decisiones que se van adoptando al margen del mercado, lo cual sustenta el origen de los mecanismos de mercado independientemente si los lleva a cabo el sector público o el privado, pero que respondan a las dinámicas globales del mercado y a la rendición de cuentas, esto con el fin de generar competencia y reducir el monopolio estatal y burocrático.

Derivado de lo anterior, las propuestas para evitar el monopolio burocrático recaen en los siguientes ejes según (Niskanen, 1971, citado en García, 2007):

- Mayor competencia en la provisión de servicios públicos.
- Privatización o contratación externa para reducir el gasto.
- Difusión informativa del servicio público
- Controles más estrictos sobre la burocracia.

Por otra parte, la teoría de los costes de transacción difiere a la teoría de la elección pública ya que toma en cuenta que para generar una mayor competencia habría que

generar más costos que lo que ya estaba previamente establecido por la burocracia en la provisión de servicios. Estos costes de transacción se verían reflejados en la firma de contratos, control de resultados y el comportamiento de los actores involucrados en la toma de decisiones en este sentido;

La existencia de costes de transacción en los intercambios realizados en el mercado proporciona una explicación de las ventajas comparativas de organizar la producción dentro o fuera del ámbito público: cuanto mayor sean los costes de las transacciones externas, mejor será producir dentro de la administración, situándose el límite de la intervención pública en el punto donde se igualen sus costes con los de contratar en el exterior. (García, 2007:4)

Por su parte el neo-Taylorismo considera los errores de gestión en la misma administración pública y tiene, al menos, tres ejes que considera de suma importancia para un adecuado desarrollo de la gerencia pública 1) una gestión adecuada la cual requiere de; 2) información fidedigna en el ámbito económico principalmente y; 3) gestores públicos capaces de agilizar los procesos dentro de la administración pública, todo lo anterior con el fin de generar la eficiencia en la gestión pública.

La teoría de la agencia y el gerencialismo tienen la meta en común de una mayor autonomía de gestión siempre y cuando exista la implantación de herramientas de control vinculada al ejercicio de responsabilidades de los gestores (García, 2007), reducir las regulaciones y enfocarse en los resultados (Cejudo, 2011: 29) .

Así es como se establecen los cambios y en donde se puede hallar una explicación a estos, pues a partir de dichas bases teórico-práctico, la NGP introduce diversos mecanismos de mercado y contratos entre el sector privado y el sector público que posteriormente se verá que no fueron cambios útiles y no generaron los cambios esperados y en la mayoría la NGP no fue más que un paso más del neoliberalismo en su intento por poner al mercado sobre el bienestar social y achicar el accionar del Estado limitándolo en la intervención y regulación, con medidas como la privatización completa o privatización de secciones del servicio “hasta la simulación de competencia por medio de cuasimercados o de la creación de sistemas de precios internos en las agencias públicas” (Cejudo, 2011: 29)

A partir de este contexto en el que se privilegia la visión clientelar se crean mercados con el fin de que estos clientes tengan un amplio catálogo de elección de provisión de servicios entre públicos y privados y el supuesto incremento de poder del cliente sobre el prestador del servicio, la competencia entre cada proveedor ya sea público o privado, los contratos con el sector privado para en la provisión de servicios, la desregulación para generar facilidades a los privados y que accedan al desempeño y creación de actividades antes exclusivas del Gobierno y los mecanismos de tipo mercado (MTM). (Vicher, 2015: 119)

### 1.2.1. Propuestas de la NGP.

Las propuestas de la NGP parten de los seis elementos clave, los cuales ayudarán a entender de manera general sobre qué propuestas están guiadas las acciones y reformas que parten de esta visión neogerencial.

#### **Esquema 2. Propuestas de la nueva gestión pública.**

La Nueva Gerencia Pública	Eficiencia y eficacia
	Reducción de costos
	Mecanismos de tipo mercado
	Mayor calidad/competencia
	Transparencia y rendición de cuentas
	Mayor participación ciudadana

Fuente: Elaboración propia

De igual manera, los principales ejes que guiaron el sustento de la NGP fueron: “la visión del ciudadano como cliente, descentralización del gobierno, privatización, transparencia y rendición de cuentas y el uso de nuevas tecnologías de la información” (Martínez, 2009); así como también una marcada tendencia hacia el mercado “el cual

propone como modelo sustituto del esquema “burocrático” del Estado” (Guerrero, 2003, citado en Martínez, 2018).

Derivado del desgaste de la ineficiente administración pública tradicional, la NGP surge para dar respuesta a diferentes problemas que se dieron anteriormente, como por ejemplo la ineficiente operación y manejo de las demandas públicas, la excesiva burocracia; incorporando elementos como;

Como la orientación al cliente (crear mercados para tener la posibilidad de escoger proveedor de servicios públicos o privados y el supuesto incremento de poder del cliente sobre el prestador del servicio), la competencia (proveedores de servicios públicos y privados), los contratos (con privados para la prestación de servicios), la desregulación (para permitir que los privados accedan al desempeño de actividades antes exclusivas del Gobierno) y los mecanismos de tipo mercado (MTM) (Vicher, 2015, p:118).

En este sentido, la privatización es un elemento fundamental de la NGP, debido a que a través de esta tendencia endoprivatizadora que estudia Guerrero se le otorgan elementos que anteriormente eran de dominio público en la se le “atribuyen o asignan a particulares la posibilidad de realizar de manera rutinaria las actividades que, sin dicha autorización, serían asignadas a los diversos entes del Estado obligados a realizarlas” (Fernández, 2014 citado en Montiel, 2017).

Por otra parte, como menciona (Guerrero, 2003) las propuestas desde la NGP a favor de: 1) Establecer mercados intra-gubernamentales y orientar al gobierno hacia el consumidor, no hacia el ciudadano; 2) Desarrollar la competencia en la provisión de bienes y servicios públicos y 3) Introducir al “espíritu empresarial” en el gobierno, son elemento clave para entender el origen de las Asociaciones Público Privadas (APP) como un mecanismo de provisión de servicios.

De manera más amplia la NGP significó diferentes cambios a nivel de la administración pública, por lo que, en el siguiente cuadro se resumen algunas modificaciones en sus diferentes dimensiones, por lo menos desde un aspecto abstracto y teórico.

**Cuadro 2. Los cambios en la administración pública derivados de la NGP**

<b>Cambio</b>	<b>Administración pública tradicional</b>	<b>Nueva gerencia pública</b>
<b>Legitimidad</b>	Administración pública carente de capacidad para resolver los problemas de la sociedad	Administración pública con suficiente autonomía capaz de solucionar sus problemas de manera eficiente y eficaz.
<b>Modernización</b>	Administración pública ineficaz la cual no gestiona de manera eficiente los recursos y capacidad organizacional, gracias a un sistema burocrático con técnicas obsoletas	Administración pública en la que se da el redimensionamiento del aparato, la racionalización de los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros, y nuevas estructuras administrativas
<b>Funcionario público</b>	Un gran apego a las normas de la institución por parte del servidor público quien adopta un perfil tecnocrático mediante el cual busca aceptación y sentido de pertenencia a la institución, pero puede limitar el ingenio y/o creatividad del sujeto.	Dirige su comportamiento a partir de la comunicación asertiva de manera horizontal con otras áreas de la institución, lo cual permite una contante y certera comunicación.
<b>La visión</b>	Se basa en la norma, la guía y razón de la acción, sea ésta jurídica (burocracia) o técnica (tecnocracia).	Pretende lograr la modernización, a través del incremento de los niveles de eficiencia en el manejo de recursos, de eficacia en el logro

<b>Cambio</b>	<b>Administración pública tradicional</b>	<b>Nueva gerencia pública</b>
		de objetivos estatales y de legitimidad en la acción.
<b>El Estado</b>	Estado dominante y unilateral.	Estado participativo que busca legitimidad ante la sociedad.
<b>Legitimidad o legalidad.</b>	La administración pública se legitima a través del rol jurídico que justifica su acción y alcances.	Busca espacios de acción con el fin de generar aceptación o rechazo por parte de la sociedad.
<b>Tipo de sistema</b>	La idea es de un sistema que recibe demandas, las procesa en una caja negra y ofrece productos en forma de bienes y servicios.	Se convierte en un sistema totalmente transparente donde la demanda no sólo son insumos, sino que el procesamiento de las mismas se hace conjuntamente con los elementos del contexto (grupos sociales, otras instituciones, etc.) y es esta fase la más importante del proceso.
<b>Estructura organizacional</b>	Estructura jerárquica, vertical, rígida y tecnocrática.	Estructuras menos verticales, basadas en el equipo con roles horizontales con cambios continuos en las organizaciones.
<b>La creación de planes de acción</b>	Rígido proceso de planeación basado en el producto llámese plan de trabajo o planes nacionales, entre otros.	Proceso de planeación basado en la evolución con el fin de centrarse en las mejoras del plan.

<b>Cambio</b>	<b>Administración pública tradicional</b>	<b>Nueva gerencia pública</b>
<b>La toma de decisiones</b>	Concebida como conocedora exclusiva de la norma jurídica o técnica.	Se toma con base en el previo análisis en conjunto con la sociedad civil
<b>Mecanismo de evaluación y control</b>	Carece de una vigilancia estricta en los recursos y en los resultados finales.	Se pretende crear sistemas de evaluación integral y rendición de cuentas.
<b>Tipo de estrategia</b>	Enfoque estratégico que solo busca la estabilidad de la institución.	Enfoque estratégico orientado a impulsar y articular los procesos de cambio a los que se enfrenta la sociedad, en el contexto cambiante.

Fuente: Elaboración propia con información de Cabrero, 2011.

Las propuestas de la NGP resultaron ser muy prometedoras en teoría, pero realmente no fueron empleados de manera práctica o bien no fueron llevadas a cabo como se pretendía, pues lejos de crear mejoras para la administración pública, cambiaron la visión de bienestar social por la priorización del ciudadano con una vista clientelar, por lo cual se le permite al sector privado participar en los asuntos públicos con el fin de ofrecerle un mejor servicio al cliente pero con un costo elevado en muchos sentidos, desde los económicos hasta los costos sociales e incluso ambientales

#### 1.2.2. Críticas a la NGP.

Existen diversas críticas al modelo de la nueva gestión pública debido al impacto y a las propuestas que de esta emanan para modificar la administración pública ya que a pesar de ser un modelo no tan reciente aún se han encontrado ciertos vacíos teóricos-analíticos así como también contradicciones y consecuencias negativas que surgieron a partir de su establecimiento, si bien se sabe la NGP surge en un contexto de neoliberales, globalización y supremacía del mercado, lo cual vuelve a sus propuestas, complejas, desiguales, carentes de valores y ética, etc...

Po su parte, Arellano (1999, citado en Martínez, 2018) encuentra ciertos problemas en la NGP:

1. Uso de las herramientas y técnicas del sector privado para resolver problemas públicos.
2. Dificultad para integrar eficiencia, eficacia y legitimidad.
3. Impresión de resultados a largo plazo.
4. La resistencia al cambio sobre todo al de actitudes.
5. Escasa argumentación.
6. Desvinculación con la democracia,
7. Mito de la separación política-administrativa (difícil en países de desarrollo)
8. Considerar a los usuarios como consumidores informados con poder de sanción.
9. Fallas del estado y fallas del mercado
10. Ausencia de compromiso social.
11. Mito de que el rendimiento puede evaluarse de forma completa ya adecuada
12. Influencia de la economía en los modelos generales y
13. Naturaleza de su compartimiento político.

Lo cual pone en tela de juicio la eficiencia del modelo de la nueva gestión pública y su establecimiento en la administración pública, ya que aún existen estas dificultades analizadas ya por varios autores.

En síntesis, el siguiente cuadro ubica los cambios económicos, políticos e institucionales que se dieron durante la transición de un modelo de administración pública tradicional a la nueva gestión pública, la cual a pesar de parecer una de las mejores decisiones resultó tener deficiencias tanto estructurales como legítimas e incluso teóricas, que pusieron a la NGP como uno de los esquemas deficientes en la historia de la administración, por ello es que este cuadro también repasa aspectos relevantes como el Estado y sus nuevas reglas, focaliza al funcionario público desde su perfil deseable y el tipo de sistema.

**Cuadro 3. Principales cambios políticos, económicos y sociales del modelo neoliberal.**

<b>Cambios</b>	<b>Liberalismo</b>	<b>Estado Benefactor</b>	<b>Neoliberalismo</b>
<b>Económicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Economía de Mercado.</li> <li>➤ Concentración de la riqueza.</li> <li>➤ Libre mercado.</li> <li>➤ Propiedad privada.</li> <li>➤ Autorregulación económica sin intervención estatal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Intervención del Estado en la regulación de la economía.</li> <li>➤ Equilibrio entre el Estado y el mercado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Reducción de la intervención del Estado regulador.</li> <li>➤ Desregulación del mercado de bienes y servicios.</li> <li>➤ Privatización.</li> <li>➤ Ajustes fiscales.</li> <li>➤ Liberalización.</li> </ul>
<b>Políticos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Administración burocrática.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Mayor intervención de Estado.</li> <li>➤ Creación de programas sociales en pro de la sociedad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Reformas de Estado</li> <li>➤ Regímenes democráticos liberales.</li> <li>➤ Influencia de actores internacionales.</li> <li>➤ Límites delgados de la soberanía.</li> <li>➤ Privatización de empresas productivas del Estado.</li> <li>➤ Surgimiento de nuevos poderes facticos.</li> </ul>
<b>Institucionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Radicalismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Concentración de la burocracia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Mecanismos de tipo mercado</li> </ul>

<b>Cambios</b>	<b>Liberalismo</b>	<b>Estado Benefactor</b>	<b>Neoliberalismo</b>
	ideológico liberal	➤ Gobiernos preocupados por el gasto social, control del gasto fiscal, etc.	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ La nueva gerencia pública</li> <li>➤ De ciudadano a cliente</li> <li>➤ Reformas con orientación el mercado.</li> </ul>

Fuente. Elaboración propia.

1.3. Mecanismos de Tipo mercado: Las Asociaciones Público Privadas

Las Asociaciones Público Privadas (APP), también conocida como Partner Public Private (PPP), se ubican como una de las estrategias de financiamiento más recientes y tienen como base de origen la nueva gerencia pública, debido a las características particulares de estos proyectos que se irán desarrollando a lo largo de este apartado, cabe recordar que las APP son un mecanismo de mercado que surge de las dinámicas neogerenciales de la NGP

Las APP surgen en el contexto de cambios resultantes de las nuevas dinámicas económicas, políticas y administrativas que se van dando a nivel mundial, derivado de múltiples contextos, como el neoliberalismo, que trae consigo ciertas características como la introducción de mecanismos de tipo mercado donde las APP encuentran su sustento teórico-práctico.

### 1.3.1. Definición de MTM.

Los MTM en la administración pública tienen su fundamento en la NGP, derivado de la visión clientelar que tiene, la cual lleva a su utilización con el fin de mejorar la competencia, calidad y eficiencia de los servicios prestados al nuevo cliente. Guerreiro 2018 citado en Vicher 2015, p. 119) define a los MTM como “aquellos que, incluidos en las medidas (de reforma), contienen al menos una característica significativa de los mercados (competencia, mecanismo de precios, dispersión de los centros de decisión, incentivos monetarios, subcontratación)”.

A partir de estos mecanismos, se pone en consideración la tendencia hacia la que está apuntando la provisión de servicios públicos por parte del Estado y cómo la administración pública cambia el sentido de gestionar asuntos de interés público, por los de este modelo con tendencias hacia el mercado y a favor del mismo; ya no solo atienden los asuntos que aquejan a la ciudadanía sino que también busca introducir y utilizar estos MTM que se reflejan, por ejemplo, en el uso de contratación externa de privados, asociaciones público privadas, entre otros.

Junto con la nueva gerencia pública vienen cambios significativos que dieron apertura al sector privado para participar en asuntos de la administración pública, con el argumento de volver eficiente la provisión de servicios a un menor costo, así es como se sostiene la idea de introducir MTM en pro de satisfacer la elección de los servicios de los consumidores a través de la competencia.

Vicher, (2015) menciona las características principales de los MTM:

- Mercados internos como facturación de servicios a usuarios: lo cual se refiere a una facturación a los usuarios de un servicio, el cual están pagando a través de cuotas o pagos por el beneficio que de este reciban, con el fin de que el proveedor recupere la inversión.
- Contratación externa: a través de la cual el Estado o cualquier otra agencia llevan a cabo contratos comerciales para la prestación de servicios con la novedad una ampliación de servicios cuya provisión le competen directamente al Estado como (penitenciarios o salud).

- Mercados de derechos de propiedad: “Un derecho de propiedad constituye el derecho a tomar un porcentaje del total de un recurso (un activo). La idea dejó de limitarse a bienes divisibles y se hizo extensiva a recursos comunes (propiedad comunal) o de titularidad estatal” (Vicher, 2015: 129). Lo cual significa que ahora las propiedades del Estado también pueden ser compartidas con el sector privado o bien con organismos autónomas con el fin de “generar una competencia” lo cual también puede generar desigualdad y apropiación del espacio público.
- Constitución en sociedad y privatización: se caracteriza por el cambio de rol de los organismos públicos que se encargan de producir bienes y servicios para la sociedad a empresas estatales que simulan una empresa privada en este sentido “las APP se englobaron dentro de los MTM, entendidas como arreglos por los cuales el sector privado financia, diseña, construye, mantiene y opera activos de infraestructura que tradicionalmente proveía el sector público, incluso la participación del sector privado en la compra de activos de infraestructura ya existentes para su nuevo desarrollo” (Vicher, 2015: 130).

Favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promueva el desarrollo de servicios de mayor calidad, esto a través de mecanismos de tipo mercado como lo son las APP, las cuales han sido utilizadas por gobiernos de distintos países ante un contexto de libre mercado, en la este predomina sobre las relaciones Estado-gobierno y sociedad.

### 1.3.2. Origen de las APP.

A principios de los años 90, se desarrolló en diversos países desarrollados, marcos institucionales intermedios de provisión de servicios entre los cuales hay servicios de los que el Estado tiene el control total y delega al sector privado. Los marcos intermedios buscan mantener el control del estado sobre la provisión de los servicios con el fin de asegurar que estos se entreguen con una buena calidad y al menor costo posible, pero siempre y cuando se mantenga la participación del privado al menos en la producción o mantenimiento de estos servicios (OCDE (a).2012:12-13, citado en Sada 2014).

En este sentido el origen y uso de las asociaciones público privadas se sustenta a partir de la necesidad de los gobiernos de invertir en infraestructura debido a que es un indicador de desarrollo y de competencia, lo cual muchas veces rebasa la inversión de los gobiernos, lo cual los lleva a la necesidad de buscar nuevos mecanismos de financiamiento en infraestructura, el primer país que recurrió a estos mecanismos fue en Gran Bretaña seguido de, Alemania, Portugal, Corea y Australia con un mayor auge a principios del año 2000 y actualmente es un modelo ya extendido en diversos países de América Latina.

Su uso, concepción y justificación difieren de países desarrollados a los que están en vías de desarrollo o bien que aún no son lo suficientemente capaces de llevar a cabo de manera óptima dichos esquemas, en un primer acercamiento, Reino Unido se convierte en el país con más ventaja en la experiencia de las APP, pues las ha empleado en sectores como salud, educación, comunicaciones y transportes y seguridad, aunque eso no lo exime de tener al mismo tiempo errores en la implementación de dichos esquemas.

En América Latina el tema es diferente pues “entre 1992 y 2013, la región de América Latina y el Caribe dedicó 2,4% de su PIB a la infraestructura, una inversión sustancialmente inferior a la registrada en otras economías. China invirtió en el desarrollo de infraestructura 8,5% de su PIB, en tanto que Japón e India invirtieron 5% y 4,7%, respectivamente, y la Unión Europea y los Estados Unidos, 2,6%” (BID, 2017: 5).

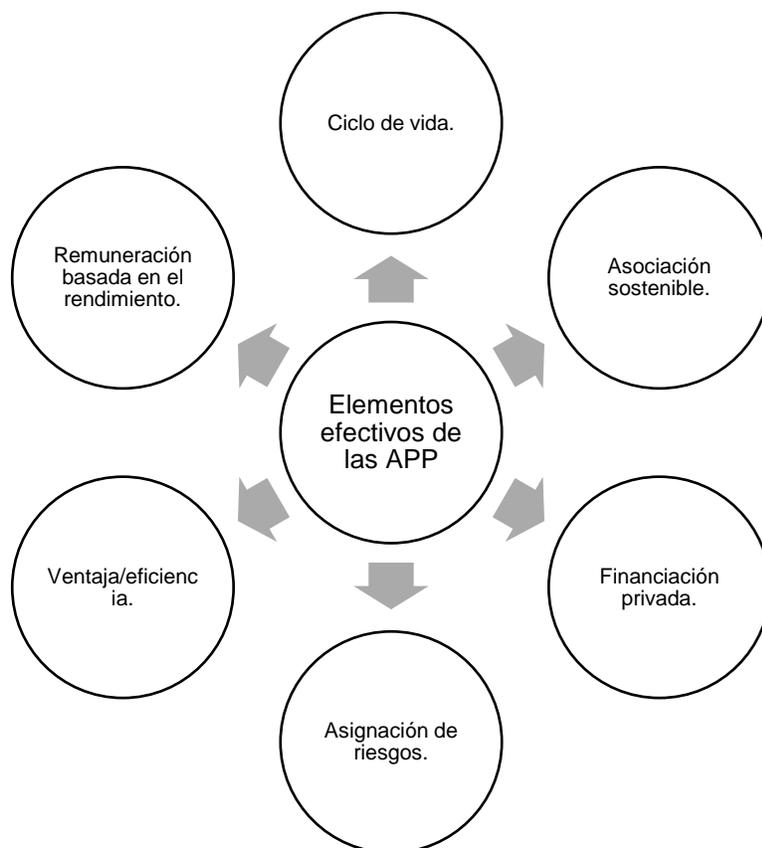
Lo anterior resulta relevante al momento en el que se cuestiona el uso de estos esquemas, pues algunos organismos han considerado que el uso de las APP puede lograr que los países aumenten su competitividad, inversión y desarrollo, lo cual es de suma importancia para los países, sin embargo, estos esquemas dependen de su entorno económico-político, para que puedan llevarse a cabo de manera óptima.

### 1.3.3. Concepto de las APP y características.

Es necesario definir lo que es una APP, debido a que muchas veces se suele distorsionar el concepto o no es claro ni preciso, si bien no existe una definición como tal, ya que cada país tiene su propia concepción, o se entiende de manera diferente con base en sus propias legislaciones pues surgen en modelos y contextos muy diversos.

En este sentido, algunos autores consideran toman en cuenta los siguientes elementos para definir a las APP

### Esquema 3. Elementos efectivos de las APP.



Fuente: Esquema tomado de Andreas, 2014, citado en Salgado 2010.

No obstante, Yescombe (2007, p.3), menciona que al momento de definir las Asociaciones Público privadas, hay que tener algunos elementos clave:

- Un contrato a largo plazo entre una parte del sector público y una parte del sector privado;
- Para el diseño, construcción, financiamiento y operación de infraestructura pública por parte del sector privado;
- con pagos durante la vigencia del contrato de APP a la parte del sector privado por el uso de la facilidad, ya sea por parte del sector público o por el público en general como usuarios de la Instalación; y

- con el Mecanismo permaneciendo en propiedad del sector público, o volviendo al sector público propiedad al final del Contrato de APP.

Una vez teniendo en cuenta estos principios clave para definir las APP se pueden encontrar varias definiciones, pero para efectos de la presente investigación se tomará la del Banco Mundial:

Una asociación pública privada se refiere a un acuerdo entre el sector público y el sector privado en el que parte de los servicios o labores que son responsabilidad del sector público es suministrada por el sector privado bajo un claro acuerdo de objetivos compartidos para el abastecimiento del servicio público o de la infraestructura pública. Usualmente, no incluye contratos de servicios ni contratos llave en mano, ya que estos son considerados como proyectos de contratación pública, o de privatización de servicios públicos en los que existe un role continuo y limitado del sector público. (Banco mundial, 2017).

Asimismo, se pueden destacar ciertas características que tienen en común los proyectos que son elaborados bajo los esquemas de APP (Acerete 2004, citado en Martínez, 2018):

- a) Acuerdos entre la administración pública y el sector empresarial
- b) Relación de acuerdos a largo plazo
- c) Los fines a lograr se pueden traducir en aspectos económicos y sociales
- d) El sector privado adquiere más funciones que en el modelo tradicional
- e) El operador privado es remunerado por el usuario, o por la propia administración, de acuerdo a la actividad desempeñada
- f) Cada una de las partes desarrolla las tareas en las que dispone, en principio de una ventaja comparativa con el propósito de obtener resultados eficientes
- g) Por medio de la colaboración público-privada se intenta mejorar los costes y capacidades
- h) Los contratos deben definir de forma precisa las responsabilidades de cada parte, los costes y riesgos implicados y a quien corresponde su gestión. (p.49)

El banco mundial es un actor que ha resultado relevante en el uso de los esquemas de las APP pues ha tenido el papel principal en la creación de los marcos legales *de los países en desarrollo con el fin de mejorar la implementación y hacer que las APP prosperen bajo marcos regulatorios estables y congruentes.*

El Banco Mundial (2007) menciona los riesgos potenciales de las asociaciones público-privadas:

- Probablemente los costos de desarrollo, licitación entre otros pueden llegar a aumentar durante el tiempo del proyecto, por lo cual el gobierno se ve obligado a justificar ese aumento.
- La deuda puede aumentar a través de estos esquemas debido a que la financiación del sector privado depende del retorno de la inversión por medio de las cuotas de los clientes y/o los subsidios del gobierno.
- Existe la posibilidad de que algunos proyectos sean más fáciles de financiar que otros, debido a los ingresos en moneda local o en moneda extranjera.
- Hay algunos proyectos que políticamente o socialmente resultan ser más desafiantes en su implementación de manera particular referente a la fuerza laboral.
- Siempre existen riesgos que pueden significar el aumento de costos y precios del servicio, así como también un mayor control de las operaciones por parte del privado sobre el sector público, en caso de arriesgarse.
- El sector privado se concretará únicamente a realizar las actividades que le pagaron por lo que los incentivos y requisitos de desempeño deben ser claramente establecidos en el contrato y monitoreados.
- La responsabilidad final del proyecto ante los ciudadanos recae 100% sobre el gobierno el cual es responsable de la calidad de los servicios públicos.
- Se puede presentar un desequilibrio en la experiencia y capacidad por parte del sector privado sobre el público lo cual puede significar una ventaja sobre el entendimiento del proyecto, por ello es necesario solicitar al operador informes de las actividades y del proyecto.
- Es fundamental tener un claro marco legal y regulatorio para lograr una solución sostenible.
- Dada la naturaleza de largo plazo de estos proyectos y la complejidad asociados, es difícil identificar todas las posibles contingencias durante el desarrollo del proyecto y

los acontecimientos y problemas que puedan surgir, y por tal motivo, no se hayan contemplado en los documentos o por las partes en el momento del contrato.

De los riesgos potenciales que enuncia el Banco mundial se resumen en los siguientes:

1. Carga fiscal para el gobierno; hay diversos estudios que han demostrado que las APP resultan ser una carga fiscal muy grande para las cuentas públicas, a diferencia del financiamiento por parte únicamente de los gobiernos, “estos costos, surgen de pasivos contingentes no transparentes (pagos exigidos a los gobiernos en determinadas circunstancias, como la caída del tipo de cambio de la divisa nacional, o si la demanda cae por debajo de un nivel determinado)” (Vervynckt y Romero, 2017, p:3).
2. La transparencia en las APP; la falta de transparencia y rendición de cuentas es un lastre para la administración pública, pues implica el mal uso de los recursos del Estado, por lo que resulta un tema de suma importancia para el éxito de los esquemas de APP, pero actualmente se han dado muchos casos en los cuales la falta o nula rendición de cuentas y la poca transparencia, lleva a dudar en la viabilidad de dichos esquemas, por ello se debe apelar a la participación ciudadana y la toma de decisiones transparente y asertiva.
3. Los costos registrados por los gobiernos, muchas veces no revelan el costo fijo de la APP debido a que a lo largo del desarrollo del proyecto se puede desprender mas presupuesto de parte del sector público, debido a que el que se encarga de la toma de decisiones puede optar por una APP que no refleja este costo rotal a mediano y largo plazo, lo cual genera que no sea reflejado el presupuesto neto (Vervynckt y Romero, 2017).
4. Son un mecanismo que de alguna u otra forma busca privatizar cualquier servicio que este a su control, pues factores como el tiempo, la desregulación, la opacidad y los grandes costos de servicio, llevan al sector privado a querer privatizar los servicios del Estado o al menos tener una mayor participación.

Para otros autores las críticas giran en torno a las experiencias de proyectos fallidos debido a que en todo esquema existen inconsistencias que falta mejorar; algunas preocupaciones generales, sobre todo por parte de los ciudadanos en torno a este tipo de esquemas son:

- Puede existir la pérdida de control de algunos activos públicos por parte del gobierno.
- Escasa supervisión por parte del gobierno en el proyecto ante la justificación de la confidencialidad privada.
- Existen costos elevados adicionales no contemplados en los contratos, los cuales no son justificados ni transparentados durante el desarrollo del proyecto.
- La ciudadanía no participa en la implementación de los proyectos, pues se considera que sus comentarios, sugerencias y preocupaciones pueden afectar el desarrollo del proyecto.
- Se carece de mecanismos de rendición de cuentas por parte del sector privado, gracias a la desregulación por parte del Estado.
- Se considera que el privado le preocupa más la rentabilidad económica que la social pues pone resistencia ante la realización de proyectos en zonas poco rentables como pueblos rurales entre otros. (Sada, 2014)

Ahora bien, por otra parte, hay que destacar los Beneficios potenciales de las asociaciones público-privadas. También mencionadas por el banco mundial (2007)

- El gobierno busca aprovechar de mejor forma los recursos de los proyectos por ello incentiva la inversión privada a través del desarrollo de APP.
- Puede ser una vía para la introducción de nuevas tecnologías e innovación por parte del sector privado, con el fin de mejorar la provisión de servicios.
- Se incentiva al sector privado para que entregue los proyectos a tiempo y dentro del presupuesto acordado.

- Puede dar certeza dentro del presupuesto, ya que se establecen gastos del proyecto de infraestructura.
- Se pueden desarrollar las capacidades locales del sector privado a través de la cooperación con otras grandes empresas internacionales para el desarrollo de mejores proyectos.
- Se otorga la posibilidad de aumentar la participación del sector privado de manera gradual en las empresas del Estado y en el gobierno.
- Puede generar competencia en el mercado y posicionar a los países en la economía de mercado, impulsando negocios y el desarrollo de la infraestructura.
- Puede complementar y aportar al esfuerzo del sector público para satisfacer la demanda de infraestructura y mejoras en los servicios.

Una de las más mencionadas por los implementadores de dichos esquemas, es la necesidad de la innovación tecnología que puedan aportar, principalmente la del sector privado puesto que debido a la deficiencias que existe en el sector público, muchas veces resulta más benéfico estas innovaciones que se dan principalmente en la maquinaria, la cual suele ser mucho más avanzada, aunque también altamente contaminante, ya que para el uso de estas máquinas se requiere energía ya que por mencionar algunos, por ahora no me enfocaré en esta premisa, pero si es necesario tenerla en cuenta.

No todos los beneficios anteriormente mencionados pueden ser propios de todos los países debido a los contextos tan diferentes en los que se dan, por ello existen bases necesarias para llevar a cabo una APP exitosa, las cuales son enunciadas por la OCDE ((b), 2012: 9) existen un número de condiciones esenciales que deben cumplirse para que una APP sea exitosa (Sada,2014)

1. Se debe contar con las reglas de juego previamente establecidas y claras con el fin de normar la relación entre el sector privado y el público. Por ello se requiere de un marco legal fortalecido a través de las leyes específicas, un marco institucional sólido que permita que en los procesos y procedimientos se distinga la relación calidad-precio, así como también el estudio precio de las APP por parte de los altos funcionarios encargados de la aprobación de dichos esquemas.

2. El marco institucional debe contener las especificaciones del contrato que se llevara a cabo entre el ente público y el privado. Estos contratos deben contener “la clasificación, medición y asignación del riesgo al que mejor lo pueda manejar (al menor costo), ya sea al privado o al sector público” y se deben establecer los roles de cada uno de los participantes.
3. El marco intencional y los contratos de los proyectos de APP deben ser transparentes, claros y predecibles, con palabras precisas que no se presten a interpretaciones, así como también debe existir el acceso a la información del contrato y del proceso completo, sin restricciones, abiertos y accesibles a todos los ciudadanos interesados.
4. Se debe mantener una competencia justa en los mercados de los proyectos de APP, en donde no únicamente se le asignen a una sola empresa, sino que se permita la introducción de nuevos competidores y estas APP deben impactar de la mejor manera posible en la regulación de los mercados.

En resumen, los cambios económicos, políticos, sociales e institucionales que se fueron dando en el Estado son muy relevantes debido a que explican el origen de diferentes fenómenos y dinámicas globales, así como también son respuesta de otro; en este sentido, la globalización y el capitalismo, dieron origen a diversos modelos económicos políticos y sociales, tales como: el liberalismo, neoliberalismo.

Tal panorama afectó de manera directa al Estado y a la administración pública, pues derivado de las crisis de gobernabilidad y de estabilidad económica, surgió la propuesta de reformar y modernizar al Estado de manera directa introduciendo la propuesta de la nueva gerencia pública, momento en el que las APP toman fuerza en toda América Latina, por lo que es importante ahondar más en su estudio.

## Capítulo II. Las reformas estructurales en México: los cambios de la reforma energética.

El propósito del presente capítulo es hacer una revisión de las diferentes etapas de las reformas de Estado que se han llevado a cabo en México, denominadas como: reformas de primera, segunda y tercera generación, mismas que han provocado cambios en distintos ámbitos como el económico e institucional. De esta última generación de reformas, se dan modificaciones importantes en sectores como: el educativo, laboral, telecomunicaciones, por mencionar algunos. Es de resaltar que, dentro del paquete de reformas impulsadas, una de las más criticadas y carente de legitimidad fue la reforma energética, la cual generó, principalmente, importantes transformaciones en las empresas estratégicas del Estado como CFE y PEMEX; entre los que se encuentran el establecimiento de las Asociaciones Público Privadas para definir como serían en adelante las relaciones con el sector privado. Para efectos de esta investigación y por la relevancia como objeto de estudio, nos enfocaremos solamente en PEMEX, empresa encargada en su mayoría del sector de hidrocarburos en México y una de las fuentes más importantes de ingresos para el país.

### 2.1. La reforma del Estado.

La reforma del Estado juega un papel importante en el establecimiento de mecanismos de tipo mercado en diversas instituciones, ya que estas reformas son resultado de la llegada de la Nueva Gestión Pública a la administración pública, por lo tanto, los aportes de esta nueva forma de gestionar los asuntos públicos como la provisión de servicios, se verán reflejados en las tres etapas de las reformas del Estado que se dieron en México.

La reforma de Estado puede ser entendida a partir de tres supuestos:

1. Por reforma de Estado se puede entender como un proceso de ajuste y modificaciones al Estado entorno a su capacidad rectora, no siempre positivas, que tiene como objetivo soluciones entorno a la gobernabilidad de un régimen político en crisis y el reacomodo económico con tendencias internacionales de adaptación.

2. El proceso de reformas estatales suele darse al paso del tiempo, tras las nuevas dinámicas que puedan presentarse en el entorno internacional, teniendo objetivo la modificación constante del país con el fin de mejorar el actuar del Estado.
3. La reforma del Estado ha transitado por distintas fases de la política económica: 1) reordenamiento económico de las finanzas públicas, y 2) la internacionalización de la economía (Sánchez, 1997).

Mas allá de sus distintas acepciones, la reforma de Estado es un conjunto de cambios que van más allá de lo administrativo, ya que como lo define Oslak (1997) citado en Sánchez:

La reforma de Estado es al mismo tiempo, un concepto más amplio y más restringido que el de reforma administrativa. Esta ha sido siempre un proceso fundamentalmente intraburocrático, que consiste en intentos deliberados de mejoramiento de uno o más aspectos de la gestión pública: la composición o asignación de sus recurso humanos, la realidad de sus normas y arreglos estructurales, la obsolescencia de sus tecnologías, el compartimiento de su personal, etc... (p. 40)

Es importante conocer las acepciones básicas del concepto de la reforma de Estado para comprender mejor el sentido de la misma y la necesidad de su implementación en ciertos sectores específicos: “1) por su posición (económica, política, social, administrativa y jurídica), 2) por sus propósitos y 3) por su enfoque” (Sanchez,1997).

Por su posición:

- 1) *Por su posición económica*: centra a la reforma del Estado en un contexto de interdependencia entre países y la globalización, a través de la cual surgen cambios que permiten la apertura mundial, la supremacía del mercado y generación de competencia.
- 2) *Por su posición política*: la cual pone en el centro a la democracia y a una economía eficiente, siendo estos dos los ejes de la reforma de Estado.
- 3) *Por su posición social*: se traslada a la reforma de Estado hacia un cambio que conduzca a la modernización política la cual requiere de la participación de los

ciudadanos y la construcción de una relación horizontal entre gobierno, Estado y sociedad.

- 4) *Por su posición administrativa:* desde esta perspectiva la reforma de Estado tiene al menos 3 dimensiones de cambio, la primera pretende una transformación de Estado, la segunda, la reestructuración y disminución del aparato burocrático y la tercera un recorte a la asignación del personal.
- 5) *Por su posición jurídica:* en la que la reforma de Estado pretende únicamente modificaciones constitucionales, que van desde cambios paulatinos hasta cambios profundos de reforma del aparato Estatal.

Por sus propósitos:

- A) *La reforma de estado como modernización:* vista principalmente como un medio para lograr la competencia, elevar la eficiencia, ampliar la democracia y garantizar la justicia social; así como también la adaptación a los cambios continuos externos de manera constante.
- B) *La reforma de Estado como inserción a la globalización mundial:* debido al contexto neoliberal, capitalista y globalizado, en el que las dinámicas económicas y políticas han transitado hacia una supremacía del mercado, privatizaciones, competencia monopólica, interdependencia entre potencias, surgimiento de actores financieros internacionales de gran capacidad de incidencia, etc... han llevado a la reforma de Estado a orientar sus modificaciones a este contexto.
- C) *La reforma del Estado como vigencia del Estado de derecho:* en la que todo cambio o modificación se da dentro del derecho y los cauces que señala la ley.
- D) *La reforma de Estado como adelgazamiento del gobierno:* a través de herramientas que limitan el accionar del Estado, como lo es la privatización, la desregulación, la reducción del gato público, control de subsidios y desmonopolización.
- E) *La reforma de Estado como liberalización económica y política:* este supuesto recalca el sentido de la liberación como sinónimo de democracia, aunque esta segunda no es inmediata, automática ni directa.

Por su enfoque:

- a) *Neointitucionalista*: en este sentido se busca la interacción estrecha que existe entre la economía y las instituciones, en la cual las instituciones fungen como un elemento esencial de cambio que pueden influir de manera negativa o positiva en el desempeño global del sistema. Este enfoque visualiza al Estado y al mercado como organizaciones institucionales que se necesitan mutuamente para un correcto uso, paradójicamente el Estado tiene que fortalecer al mercado para poder intervenir en las decisiones y en el actuar del mismo, así como también debe vigilar el cumplimiento de sus facultades.
- b) *Neoliberal*: exige los cambios del papel del Estado y apertura comercial debido a las dinámicas neoliberales desarrolladas a nivel mundial, la cual tiene como objetivos: la privatización de empresas públicas del Estado, la desregulación como medida para sanear las finanzas públicas, liberalización comercial con el fin de revertir el proteccionismo estatal y generar la competencia y disminuir las presiones inflacionarias, de tal modo que se limite la intervención del Estado en la economía. (Sánchez, 1997)

De esta manera, la mayor parte de los países experimentaron cambios en su política económica, cambios institucionales y cambios producto de las reformas estructurales de corte neoliberal; las cuales buscaban una reorientación del Estado, respecto a su relación con el mercado, así como establecer diferentes dinámicas de relación con la sociedad. En el mismo sentido, Ezcurra (citado en Damian, 2008, p. 24) menciona que “la finalidad de estas reformas se enfocó hacia dos objetivos: por un lado, el adelgazamiento del Estado a través de las privatizaciones, la desregulación de los mercados y la contención del gasto social; por otro lado, se pretende que el mercado internacional y las exportaciones sostengan el crecimiento económico de los países”.

Los diferentes aspectos de la reforma de Estado que se mencionaron forman parte de las transformaciones estructurales que van a lograr la implementación de dicho contexto neoliberal, pues desde las diferentes posiciones representan a los cambios de acuerdo a su propósitos y área a modificar, debido a que cada cambio representa objetivos específicos y enfoques diferentes, que van a resultar en cambios del aparato estatal en conjunto.

El siguiente cuadro explica de manera más específica de que trata cada nivel de reforma las cuales se refieren a los cambios de los aspectos económico, administrativo y político, pues cada uno se enfoca a mejoras diferentes, con objetivos propios de estos.

**Cuadro 1. Tipos de reformas por nivel.**

Reforma administrativa	“son el conjunto de esfuerzos deliberados por parte de los gobiernos para realizar ajustes y modificaciones a sus aparatos burocráticos y con ello mejorar su desempeño. A esta definición se añade que la reforma de los cuerpos administrativos comprende las acciones y decisiones relacionadas con la reestructuración de las organizaciones públicas; la introducción de prácticas administrativas para la prestación de servicios públicos y la regulación gubernamental en diversos ámbitos públicos” (Christopher Pollit y Geert Bouckaert 2000, citado en Espinoza, 2015)
Reforma política	“Refiere al reemplazo o modificación de una institución o conjunto de instituciones políticas, esto puede abarcar desde el sistema electoral hasta la distribución de poderes entre ramas de gobierno, pasando por el sistema de derechos. Una Reforma Política puede afectar de forma más visible el desempeño y calidad de un régimen democrático”. (Garita,2012)
Reforma económica	Pueden considerarse como los procesos de cambio que se llevan a cabo dentro de un sistema político que puede o no modificar un sistema completo económico o bien algún aspecto de la estructura o funcionamiento del mismo, tales cambios pueden verse reflejados en políticas comerciales, la política macroeconómica, la privatización, ámbito financiero y cambiario, política fiscal, la liberalización y desregulación económica, etc... (Vinicio, 2005).

Fuente: Elaboración propia

Así es como cada reforma tiene puntos focalizados diferentes pero que en su conjunto resultan en una reforma del Estado que como se ha visto parte de distintos

supuestos y bajo diferentes objetivos, en este sentido se darán cambios de gran impacto en todas y cada una de las partes que conforman al Estado, ya sea su aparato administrativo, su contexto económico en constante cambio de adaptación a presiones del exterior o bien cambios enfocados a modificar un régimen político con miras a la democratización del país.

Las reformas que en México se han presentado han sido en su mayoría insuficientes para generar un cambio o al menos una modificación significativa debido a los problemas en los cuales se han propuesto estas reformas, así como también los objetivos a los que ha respondido que en su mayoría han sido de intereses políticos, por lo cual estas reformas han fracasado o bien no se les da continuidad, así que es un detalle del estado mexicano que debe mejorar y eso se verá reflejado en la calidad, eficiencia y eficacia de las próximas reformas.

#### 2.1.1. Las reformas estructurales en México.

Las reformas estructurales son un suceso que se extendió por América Latina en los años 90's aproximadamente, derivado del contexto político y económico que se desarrolló en los gobiernos de países como: Argentina, Chile, Perú y México aunado a ello, el modelo neoliberal empieza a tener fuerza gracias al impulso que los diferentes organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM) le dan a estas reformas, a través de los lineamientos que dictan a estos países y, en muchas ocasiones, condicionando sus apoyos de financiamiento bajo el argumento justificador de que dichas reformas son necesarias y hasta cierto punto indispensables con el fin de paliar problemas de distinta índole por la que atraviesan los países.

En México se ubican tres generaciones de reformas estructurales que han sido llevadas a cabo por diferentes gobiernos, las cuales han sido producto de las situaciones socioeconómicas que enfrentó México en diferentes etapas de la historia, esta serie de transformaciones resulta interesante para poder entender los cambios que actualmente se han gestado en el país, ya que hasta donde se tienen datos la más reciente generación de reformas fueron llevadas a cabo en el año 2012-2013.

Es necesario contextualizar cada generación de reformas debido a que son decisiones tomadas de acuerdo a las necesidades del momento que caracterizaron e hicieron posibles estos cambios estructurales. Gran parte del sustento de las transformaciones estructurales ha sido económico y político, más que una coyuntura social, esto quedará más claro en el desarrollo de cada una de ellas.

1) *Primera generación 1984 a 1994.*

Las transformaciones estructurales de esta primera etapa giraron en torno al contexto de democratización de México, pues los años de 1982 a 1994 fueron de importancia para la implementación de las reformas de primera generación, en este sentido se dieron modificaciones en lo económico como el saneamiento de las finanzas públicas a través del inicio de la venta de las empresas públicas, reducción del gasto y programas sociales, desde lo político se buscó la estabilización democrática de los partidos a través de un sistema más competitivo y finalmente lo social apuntó a la atención de ciertas demandas, así como también a la pronta respuesta por parte del gobierno a pesar de haber reducido la participación económica en el ámbito.

Con la finalidad de entender cuáles y cómo se dieron los principales cambios que trajo consigo, esta primera generación de reformas estructurales, es necesario conocer el contexto económico-político previo a su implementación. En el año 1982 se agudizó la introducción del modelo neoliberal en México, obstaculizando la oportunidad del Estado mexicano por posicionarse como un Estado suficientemente fuerte y capaz para manejar la economía nacional. Situación que se complicó aún más gracias a que en los primeros años de gobierno, Miguel De la Madrid “instrumentó una política económica sometida a las demandas de la burguesía nacional e internacional” (González, 2001, p. 45).

Con la política económica impulsada por Miguel de la Madrid, se dio un parteaguas de lo que sería el papel del Estado en la economía, es decir, entrar de lleno a las nuevas reglas establecidas por el modelo neoliberal como: las privatizaciones, la liberalización comercial, la desregulación del mercado y una gran apertura comercial con tendencia al sector privado en su mayoría; y dejar atrás el fallido modelo de Industrialización por Sustituciones de Importaciones.

Por otra parte, el contexto político electoral pintaba con una clara tendencia a los ideales centro-derecha, pues los resultados de Miguel De la Madrid daban cuenta del futuro debilitamiento del Partido Revolucionario Institucional (PRI) como partido hegemónico y del nuevo rumbo político que marcaría al país. Tres son las nuevas tendencias ubicadas en este periodo: 1) los votos al PRI a nivel federal y local muestran un descenso significativo, 2) El Partido Acción Nacional (PAN) logra obtener un gran papel político y 3) ante el proceso electoral se pone en evidencia la necesidad del gobierno de dejar de lado las prácticas de fraude y control estatal (Villafañe, 2016).

Ante este contexto de inestabilidad político-electoral, Miguel De la Madrid decide implementar una serie de reformas que iban desde las reglas del juego político hasta la limitación del Estado en la economía con las cuales el rumbo del país cambiaría totalmente en todos los aspectos, tanto en las finanzas públicas como en la cultura política, pues las presiones exteriores y las necesidades del país, hicieron que tales reformas fueran aprobadas de manera inmediata.

Cabe decir que estas reformas giraron en torno a ciertos cambios relevantes que fueron; “una menor participación del Estado en la economía y dejar libre el paso al capital privado nacional e internacional” (Trejo y Andrade, 2013. p. 39), debido a estas características relevantes, se aprobaron reformas en diferentes niveles (mencionar los niveles), dando lugar a un nuevo rumbo económico.

El nuevo sentido económico y político del país se entiende a partir del adelgazamiento del Estado, que se dio, entre otras cosas, a través de medias de racionalización del gasto público; en primer lugar el saneamiento fiscal, mediante el cual México firma su compromiso con dos de los organismos internacionales más relevantes del sector financiero, el FMI y el BM; lo cual significó una serie de compromisos que tenían como objetivo sanear las finanzas públicas del país debido al gran problema de la deuda pública que México llevaba arrastrando años atrás (Trejo y Andrade, 2013). En este sentido, es bien sabido que uno de los mecanismos de saneamiento es la privatización la cual evidentemente se agudizó en esos años. “Por tanto, los objetivos centrales de estas reformas eran el saneamiento fiscal, la liberalización comercial y la

liberalización financiera, con el fin de lograr la estabilización macroeconómica” (Trejo y Andrade,2013: 39).

La privatizaciones que se dieron en estas primeras reformas, respondieron a la necesidad del saneamiento fiscal el cual fue posible a través de una reforma fiscal que implicó la privatización de ciertas empresas que para el Estado fueron muy importantes; en primera instancia, se usó la figura de la desincorporación de las empresas, para después proceder a la privatización de las empresas públicas del Estado, entre las que figuran: “Aeroméxico, Mexicana de Aviación, Telmex, Grupo Dina; Compañías Mineras, como: Cananea; Siderúrgicas, Complejos Industriales; 18 Bancos y diversas Instituciones Financieras (Arrendadoras, Aseguradoras, etc.)” (Trejo y Andrade, 2013)

Lo anterior demuestra cómo a través de éstas acciones se puede reducir la participación del Estado y profundizar su adelgazamiento, dando prioridad al sector privado y a empresas extranjeras que, con su gran poder adquisitivo, logran apoderarse de empresas vitales para el desarrollo de un Estado con suficiente capacidad de controlar sus problemas económicos. Aunado a la privatización, la liberalización comercial y financiera son elementos que favorecen el adelgazamiento del Estado.

En México, la liberalización comercial fue previa a su entrada al Tratado de Libre Comercio (TLC) y esto fue posible ya que anteriormente México había firmado el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) con el cual liberó sus restricciones comerciales permitiendo el libre comercio internacional, “la eficiencia, la modernización de la economía nacional y reprimir el crecimiento de los precios, asociados a los altos aranceles” (Trejo y Andrade, 2013: 39).

Por otra parte, la liberalización financiera “se caracterizó por una serie de reformas en este sistema, tales como la liberalización de las tasas de interés, la sustitución del encaje legal por un coeficiente de liquidez y la privatización bancaria” (Trejo y Andrade, 2013:39)

En resumen, las reformas de primera generación pretendían responder de manera inmediata a las presiones económicas por las que estaba pasando México derivado de los malos resultados del modelo de sustitución de importaciones, el cual estaba muy

desgastado hasta volverse ineficiente, así como también las dificultades fiscales del Estado y los diversos conflictos políticos que se desarrollaron en un contexto de una democracia frágil; por lo que, estas medidas respondieron en cierta forma a dichos problemas, así como también fueron un parteaguas para la participación de la inversión extranjera y de la serie privatizaciones que sufrió el país. Derivado de la apertura comercial y el adelgazamiento del Estado, tales medidas seguirán siendo constantes en las políticas económicas de México, ya que, hasta la actualidad, existe una gran dependencia con el exterior. Así que, tales reformas significaron un cambio político y económico para el país, pues derivado de las decisiones de gobierno que se tomaron surgen nuevos actores políticos y económicos que serán relevantes para posteriores cambios, en este sentido las relaciones entre el gobierno y el sector económico también se verán severamente modificadas ante la apertura económica con tendencia a beneficiar en su mayoría al ámbito económico-privado.

Finalmente, esta etapa se sella con un suceso económico y político que fue la firma del TLCAN en 1994, con el cual la dependencia de México a Estado Unidos aumentó de manera significativa pues la entrada de México a este acuerdo reafirmó las políticas económicas que ya habían sido aprobadas a través de esta primera generación de reformas, la más evidente fue la amplia apertura comercial y la reducción de la intervención estatal.

*II) Segunda generación de 1996 a 2006.*

Las reformas de segunda generación se dan en periodos políticos complejos, pues desde la primera generación de reformas se notaba la debilidad democrática que imperaba en el país, así como también las crisis que se dieron entre 1994 y 1995. En este sentido, una primera respuesta fueron los programas de rescate económico principalmente, como: “Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento (PBEC); Acuerdo de Unidad Para Superar la Emergencia Económica (AUSEE); Programa para Reforzar el Acuerdo de Emergencia Económica (PARAUSEE) y demás programas también de corto plazo del presidente Vicente Fox Quesada”, con lo cual se reforzaba el compromiso de seguir en el mismo eje de la recuperación económica que ya se venía implementando con la primera generación de reformas (Trejo y Andrade, 2013:40).

A diferencia de la primera generación, estas segundas añadieron un objetivo más que fue la profundización de la apertura comercial, iniciada previamente, en este aspecto, se profundizó en las medidas adoptadas en la primera etapa del TLC y se incorporaron tres elementos nuevos:

1. Profundizó el proceso de apertura comercial con la firma del TLC.
2. Mayor participación de la inversión extranjera directa.
3. Se enfatizó en la: competitividad internacional, inversión y crecimiento económico. (p.39).

La entrada al TLC significó para México, trabajar en mejorar diferentes áreas tanto de la industria como de la estabilidad política, con el fin de crear un ambiente seguro para la inversión, en su mayoría extranjera; así como también la competitividad en los sectores de mayor inversión en México, pues en gran parte y a través de estos incentivos México se orientaría a una política económica de ajuste y estabilización.

Por otra parte, a diferencia de la situación económica, la situación política se tornaba de mejor forma gracias a las reformas electorales aprobadas en 1977 a 1994 y la de 1996 pues figuraban como un primer paso a la democratización del país, aunado a lo anterior y con el fin de que estas reformas valieran la pena, era necesario que las elecciones tuvieran grado de credibilidad y legitimidad que sólo sería posible con una reforma política misma que daría continuación a la transición política.

Esta nueva etapa política de México, se inició en el año 2000 con el triunfo del PAN sobre el PRI, no obstante, esto no fue suficiente, pues la ciudadanía ante el nuevo rumbo político esperaba cambios más rápidos, y por lo tanto más significativos, que le dieran legitimidad al nuevo régimen, pero lo anterior no significó una democracia como tal consolidada, para algunos analistas aún había algunos retos por cubrir como;

- 1) Las claras debilidades constitucionales, las cuales quedaron en evidencia debido a la derrota del PRI por la presidencia, derivado de este acontecimiento como era de esperarse las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo quedaron distantes, lo cual en un futuro sería un problema para la toma de decisiones pues retrasaría

los procesos políticos del país; además los cambios institucionales no fueron prioridad ante la falta de liderazgo, legitimidad y la inexistencia de compromisos para llevarlos a cabo;

- 2) Los grupos de poder y su constante choque con las instituciones políticas formales de la Nación dispuestos a promover sus propios intereses por medios legales, *de facto* y en ocasiones violentos, lo cual significó un riesgo para la democracia mexicana y la estabilidad del país. (Rubio, 2006, citado en Zamitiz 2010).

En este sentido desde el aspecto político, México tenía un gran reto que fue la estabilización del país y la legitimidad del gobierno en turno, ya que después de un proceso de transición surgen actores de oposición con lo que habrá que negociar. Otro problema que se presentó fue que derivado de la derrota del PRI en los comicios del año 2000, el PAN no logra tener mayoría en el congreso lo que generó un gobierno dividido y con dificultades para la aprobación de reformas y modificaciones estructurales.

### III) *Tercera generación 2012 a 2019.*

Las reformas de tercera generación se pueden ubicar al inicio del sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, las cuales fueron implementadas a través de un acuerdo firmado por diferentes grupos políticos, a este acuerdo lo llamaron el pacto por México, en el cual, los cambios obedecieron, a los intereses y a la lógica de los grandes capitales y de los poderes de facto que necesitan dismantelar lo que tan arduamente construyeron varias generaciones de mexicanos.

En este sentido, el pacto por México se puede definir como una serie de reformas estructurales que impactaron a todos los campos de la economía, tanto nacional como internacional, debido a que estas nuevas reformas se vieron reflejadas en la toma de decisiones hacia el exterior del país, decisiones que estaban tomadas con base en estos cambios que se llevaron a cabo a finales de 2012 e inicios de 2013.

Uno de los sectores que más se vieron afectados con tales reformas fue el energético, pues la apertura comercial se incrementó a tal grado que se pasó de una privatización de los activos a una privatización de los servicios, también fue una de las reformas de mayor envergadura debido fue una oportunidad para el aprovechamiento de los recursos de hidrocarburos y electricidad con los que cuenta México.

Las reformas que se aprobaron, en términos generales fueron: la laboral, la de comunicaciones, la energética, la educativa, entre otras; mismas que configuran la tercera etapa de reformas estructurales en el país y con las que hasta ahora se han visto consecuencias en su mayoría lejos de lo que prometían ser y de las mejoras que pretendían generar.

En sí las reformas estructurales de segunda o ¿tercera? generación siguieron la misma tendencia neoliberal que plantea la intervención mínima del Estado en los aspectos más importantes de la economía, un Estado meramente regulador, lejos de un estado interventor y participativo en el ámbito económico, pues estas reformas “privilegian la inversión privada, la libre competencia y la flexibilización del mercado laboral, frente al proteccionismo, el desarrollo del mercado interno y la responsabilidad social de las empresas y del propio Estado” (Zamitiz, 2016, p: 19).

Analizar el contexto económico, político y social de estas reformas permite conocer la importancia de las reformas derivadas del pacto, pues no precisamente se dio en las mejores condiciones del país, ya que también careció de cierta legitimidad por la ciudadanía e incluso para diferentes grupos de poder en México, ya que se sabe que las negociaciones políticas se dieron en un entorno turbulento y lleno de sobornos por parte del entonces partido al poder PRI, hacia otros actores del gobierno.

## 2.2. El establecimiento de las Asociaciones Público Privadas.

Derivado de las dinámicas mundiales las cuales han creado un ambiente de competencia constante y de innovación, se requiere de nuevos mecanismos que lo hagan posible, una de las propuestas para mejorar aspectos de la vida diaria de los ciudadanos tiene relación con el sector privado, debido a que este sector cuenta en su mayoría con la capacidad tecnológica y económica de contribuir a la creación o mejoras de servicios.

Previo a conocer el establecimiento de las Asociaciones Público Privadas, vale la pena rescatar el contexto de la infraestructura en México, pues parte de ese contexto dan inicio al establecimiento de las APP en México, ya que la infraestructura es un medio de inversión para México así como también un medio de empleo para las personas, por ello es un sector de suma importancia para el desarrollo del país.

Al día de hoy México busca la inversión sector privado, público y extranjero, con el fin de mejorar la infraestructura de diferentes sectores potenciales de la economía, como el carretero, salud, penitenciario, eléctrico, hidráulico, entre otros, ya que se requiere mejorar los servicios que se ofrecen a los ciudadanos y el uso de los mismos, por ello, a lo largo de los años y previo al establecimiento de las APP en México se han llevado a cabo diferentes ,mecanismo de financiamiento y mejora de su infraestructura.

Varios han sido mecanismos bajo los cuales México ya ha venido trabajando en conjunto con el sector privado en diferentes sectores de la economía y desarrollo, tales como los Proyectos de prestación de servicios (PPS), los PIDIREGAS principalmente usados en CFE y PEMEX, entre otros, ahora y aunado al contexto internacional que demanda mejores proyectos de inversión y calidad en los mismos, México decide poner aprueba el financiamiento de servicios a través de esquemas de Asociación público privadas, las cuales a pesar de ya estar reguladas desde 2012, aún son un foco de estudio debido a las consecuencias que ha traído consigo incluso en los países en los que se utilizaron por primera vez.

Si bien como se menciona anteriormente México tiene antecedentes del APP previos a la publicación de la Ley de Asociaciones Público Privadas (LAPP) contando con proyectos de prestación de servicios e infraestructura como: concesiones en el sector carretero, “esquemas de obra pública directa y de obra pública contratada, los Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto (PIDIREGAS) la obra pública financiada, los proyectos “llave en mano” y los proyectos de prestación de servicios de largo plazo (PPS) en educación, salud y carreteras” (Treviño, 2020: 18).

En México la experiencia que antecede a las APP en los diferentes sectores se integran en el siguiente cuadro:

**Cuadro 2. Tipo de contratación por sectores.**

<b>Sectores</b>	<b>Tipo de contratación</b>
<b>Carretero</b>	Concesiones
<b>Petrolero</b>	Contratos de servicios integrales y los contratos de servicios múltiples.

<b>Electricidad (CFE)</b>	Obra pública financiada, modelo BLT y contratos de prestación de servicios
<b>Agua</b>	Contratos de servicios

Fuente: Elaboración propia con información de (Treviño, 2020)

El tema del desarrollo de infraestructura en México ha sido todo un tema controversial y multifacético, lo cual se ve reflejado en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Sistema Nacional De Planeación Democrática, pues existen problemas que aquejan al sector del infraestructura, lo cual aunado a esto se dan problemas en los ejes del desarrollo en México como la competitividad entre otras.

Existen problemas estructurales en el modelo de planeación de infraestructura en México, por los cuales no se han logrado los objetivos de desarrollo, mejora, competitividad e inversión en varios sectores los diversos problemas:

1. Los procesos suelen inclinarse hacia los objetivos políticos, debido a la presencia de del ejecutivo, los partidos políticos y actores políticos en las negociaciones.
2. Los intereses políticos predominan sobre los beneficios sociales, financieros y técnicos, en el mecanismo de selección y priorización de los proyectos.
3. Derivado del tiempo que se lleva la integración del nuevo plan de desarrollo a partir de la toma de posesión de la nueva administración, se promueve el uso de razones no técnicas en la toma de decisiones.
4. Los 6 años de cada gobierno resultan insuficientes para cumplir con los largos plazos de maduración de los proyectos.
5. La ausencia de participación ciudadana, direcciona los proyectos a decisiones meramente de índole política.
6. Un lastre constante es la falta de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, los cual aumenta la discrecionalidad y la corrupción en relación a los proyectos.
7. La evaluación es ineficiente y discrecional, fomentando las irregularidades en los proyectos.

8. La ausencia de una institucionalidad permanente, que se base en un órgano especializado en el tema de proyectos de infraestructura, que asegure, calidad, transparencia, eficiencia, seguimientos, actualización y evaluación, crea un clima de incertidumbre, opacidad, irregularidades. (Treviño, 2020).

Estos problemas que aquejan al país y a la inversión son muy relevantes en el marco de la competencia y mejora de servicios, por lo que se busca mejorar estas condiciones no solo a través de nuevos inversores sino también de nuevos mecanismos de financiamientos que permitan al sector privado y al sector público competir de manera conjunta y más equitativa

En este entorno es como surgen las Asociaciones Público Privadas en México como una opción de mecanismo de financiamiento en la infraestructura ya mencionada, capaz de ofrecer un mejor servicio a los ciudadanos o bien mejorar el mismo, a pesar de que es un esquema muy prometedor y utilizado por varios países, hay evidencia de que no han sido del todo óptimos en el país pues existen muchas deficiencias estructurales en el esquema de las APP.

#### 2.2.1 Las APP en México

Como se mencionó anteriormente México ya tenía experiencia en los contratos con el sector privado, así como también los antecedentes de las APP como lo son los PIDIREGAS PPS y concesiones, las cuales parten de esquemas similares al de las APP en este sentido México no es nuevo en la regulación de estos contratos, pues la experiencia antecedida ha dotado al país de experiencias tanto positivas como negativas en los contratos con el sector privado.

Actualmente existen tanto PPS como concesiones y otros tipos de esquemas de financiamiento regulados por las leyes mexicanas, pero lo que ahora ha resultado relevante es el uso de los esquemas de las APP en sectores que anteriormente eran prioritarios para el sector público debido a la importancia nacional y social que esto tienen, ejemplo de ello es el uso de esquemas APP para la construcción de centros penitenciarios así como también en el sector hídrico y en salud por medio de la construcción de ciertos hospitales, etc... estos sectores mencionados solían ser única

prioridad del gobierno pero a consecuencia de la falta de recursos y de la enorme incertidumbre política, se buscó ayuda del sector privado a través de este mecanismo.

Actualmente México cuenta con algunos proyectos en diferentes sectores económicos:

**Cuadro 3. Proyectos de APP por sector en México, 2021.**

<b>Proyecto</b>	<b>Sector</b>	<b>Subsector</b>	<b>Inversión (en millones mxn)</b>	<b>Tipo de contrato</b>	<b>Tiempo de contrato</b>	<b>Alcances del contrato</b>
Sistema Intermunicipal de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Región de La Ciénega, Michoacán	Agua y medio ambiente	Residuos solidos	442	APP federal	21 años	Diseño, construcción, equipamiento, operación y mantenimiento
Corredor Ferroviario García-Aeropuerto Internacional de Monterrey	Transporte	Ferrocarriles	19,811	APP federal	No hay dato	Diseño, construcción, operación y conservación
Autopista Interserrana: Conexión de la Carretera Matehuala-Salttillo con la Carretera Cd. Victoria-Monterrey	Transporte	Carreteras/puentes	19,000	APP federal	No hay dato	Construcción, operación, mantenimiento, conservación y explotación.
Sistema de Transporte Ligero Urbano Turístico de la Ciudad de Cancún	Transporte	Movilidad urbana	32,900	APP estatal	30 años	Diseño, construcción, equipamiento, operación,

						administración y mantenimiento.
Construcción y Rehabilitación de la PTAR San Antonio de los Buenos	Agua y medio ambiente	Saneamiento de agua	511	APP estatal	20 años	Diseño, construcción, equipamiento, operación y mantenimiento.
Mejoramiento Integral de la Gestión del Agua de La Paz, B. C. S.	Agua y medio ambiente	Gestión de agua	400	APP federal		
Planta Desalinizadora en La Paz, Baja California Sur	Agua y medio ambiente	Abastecimiento de agua	852	APP federal		
Estacionamiento IV Centenario	Inmobiliario y turismo	Desarrollo urbano	No hay dato	APP estatal		
Autopista Cuencamé-Límite de Estados (DGO-ZAC)	Transporte	Carreteras/puentes	1800	APP estatal		
Mantenimiento, Rehabilitación y Operación de los Caminos y Puentes Internacionales del Paquete Noreste	Transporte	Carreteras/puentes	2468	APP federal		

Caminos del Sur del Estado de México	Transporte	Carreteras/puentes	No hay dato	APP estatal	12 años	Mantenimiento y conservación
Tramo Real del Monte-Entronque Huasca, de la Carretera Mex-105 Pachuca-Huejutla	Transporte	Carreteras/puentes	2,650	APP federal	30 años	Diseño, construcción, operación, mantenimiento, conservación y explotación
Museo del Mar en La Paz	Inmobiliario y turismo	Turismo	501	APP federal	No hay información	Diseño, construcción, equipamiento, operación y mantenimiento.
Manejo y Aprovechamiento de Residuos Orgánicos de Naucalpan	Agua y medio ambiente	Residuos sólidos	1,140	APP federal	22 años	Diseño, construcción, instalación, operación y mantenimiento.
Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos y de Manejo Especial en la Zona Metropolitana de Monterrey, Nuevo León.	Agua y medio ambiente	Residuos sólidos	10,153	APP federal	30 años	Construcción, operación, mantenimiento, conservación y explotación.

Red Nacional de Medición del Agua	Agua y medio ambiente	Abastecimiento de agua	2,973	APP federal	10 años	Modernización, equipamiento, operación, administración, mantenimiento y conservación.
Nuevo Acuario de Mazatlán	Inmobiliario y turismo	Turismo	1,524	APP federal	30 años	Diseño, construcción, equipamiento, instalación, operación, administración y mantenimiento
Puente Vehicular Nichupté	Transporte	Carreteras/puentes	4,455	APP estatal	30 años	diseño, construcción, equipamiento, operación y mantenimiento
Tramo Carretero Las Varas-Puerto Vallarta	Transporte	Carreteras/puentes	7,216	APP estatal	30 años	Diseño, operación, construcción, mantenimiento, explotación y conservación.

Mantenimiento y Conservación del Tramo Carretero San Luis Potosí-Matehuala	Transporte	Carreteras/puentes	1,888	APP federal	10 años	Mantenimiento y conservación.
Mantenimiento y Conservación del Tramo Carretero Campeche-Mérida	Transporte	Carreteras/puentes	1,885	APP federal	10 años	Mantenimiento y conservación
Mantenimiento y Conservación del Tramo Carretero Arriaga-Tapachula	transporte	Carretera/puentes	3,882	APP federal	10 años	Mantenimiento y conservación
Complejo Penitenciario Papantla	Infraestructura social	Seguridad pública y justicia	3,807	APP federal	22 años	Construcción, ampliación y equipamiento
Modernización del Servicio Meteorológico Nacional	Agua y medio ambiente	Otros	1,747	APP federal	20 años	Diseño modernización, equipamiento ampliación, operación y mantenimiento
Planta Desaladora Los Cabos, Baja California Sur	Agua y medio ambiente	Abastecimiento de agua	986	APP federal	25 años	Diseño, construcción, equipamiento,

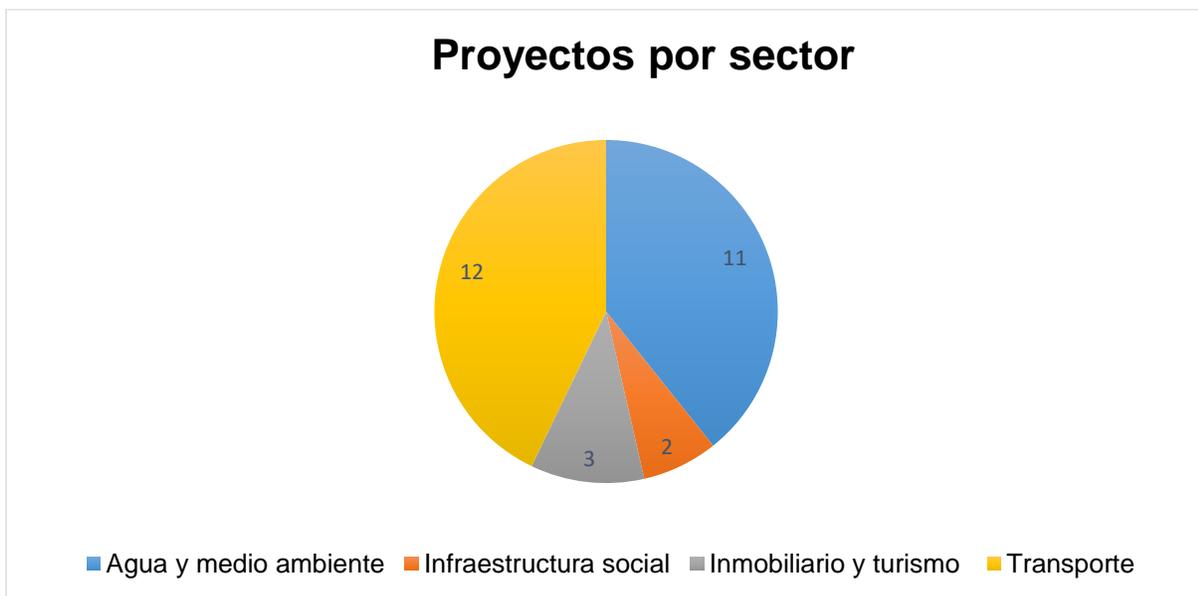
						operación y mantenimiento.
Mejoramiento Integral de la Gestión del Agua de Los Cabos, B.C.S.	Agua y medio ambiente	Gestión de agua	523	APP federal	10 años	Modernización, equipamiento, operación y administración.
Planta Desalinizadora de Guaymas y Empalme, Sonora	Agua y medio ambiente	Abastecimiento de agua	738	APP federal	20 años	Diseño, construcción, equipamiento, instalación, operación, mantenimiento y explotación
Hospital General en Villahermosa, Tabasco	Infraestructura social	Salud	1,361	APP federal	25 años	Diseño, construcción, equipamiento, operación y mantenimiento.

Fuente: Elaboración propia con información de proyectos México 2021.

Estos son algunos de los proyectos APP que se están llevando a cabo en total son 28 proyectos de los cuales 6 son estatales y 22 federales, por lo tanto se entiende que tanto a nivel federal como estatal se pueden llevar a cabo asociaciones público privadas, lo cual es tema controversial debido a la deuda que contraen los estados y municipios al establecer estas asociaciones, lo cual es preocupante derivado de diversos aspectos principalmente fiscales.

Otro dato importante que se rescata derivado de las APP que se están llevando a cabo, son los sectores en los que han tenido una gran presencia estos esquemas:

**Gráfica 1. Proyectos por sector.**



Fuente: Elaboración propia con información de proyectos México 2021.

Si bien se han llevado a cabo en su mayoría en el sector de transporte bajo el cual se han construido carreteras en su mayoría, pero actualmente un sector que está acaparando los proyectos es el sector de agua y medio ambiente con proyectos en suministro de agua y saneamiento, entre otros lo cual es un foco de análisis debido a que el agua es un elemento muy importante para la sociedad, lo cual vuelve la participación del sector privado un tanto cuestionable y más cuando se conoce de casos no exitosos, seguidos de estos dos se ubican el sector de infraestructura social e inmobiliario turístico, el primero también resulta controversial debido a que el Estado era

el único responsable de la seguridad pública del país y ahora se ve la participación del sector privado en este subsector lo cual debe ser vigilado contantemente por el Estado el cual no debe perder esta capacidad de vigilancia y participación y por último el sector turístico el cual es uno de los más importantes para México pues representa entre el 8.5% y 8.7% de PIB nacional.

El tema del establecimiento de las Asociaciones público privadas en México es complejo debido al contexto político, económico y legal del país ya que si bien se sabe las APP son utilizadas y analizadas de diferente forma en los países en los que se utilizaron por primera vez ya que el objetivo de las mismas difieren de país en país, por ejemplo en América Latina el uso de las APP se desarrollaran con el fin de cubrir la provisión del servicios públicos en los que el Estado ya no era competente a diferencia de países como Australia o Inglaterra, en los que las APP han sido empeladas de mejor manera.

Ante el auge de estos mecanismos de financiamiento como los son las APP, el Estado mexicano tiene una gran responsabilidad como agente necesario para el cambio inmerso en estas nuevas relaciones entre el sector público y el sector privado, ya que es un agente que debe mejorar y/o consolidar sus capacidades técnicas, su liderazgo dentro de estas relaciones, su capacidad de regulación en dichos mecanismos y la voluntad política, que requieren las asociaciones público privadas para mejorar su establecimiento en México, de ahí que se requieran reformas estatales con el fin de fortalecer y mejorar el actuar del Estado.

El tema de las capacidades estatales es importante si se ve como un medio para el éxito de las APP en México, (Freigedo, Fuentes y Milanese, 2005) contemplan a la capacidad estatal como un mecanismo del Estado para mejorar las políticas públicas y en este sentido tener APP exitosas, por lo que parten de la capacidad administrativa y la capacidad política, la primera se refiere a un aparato tecno-burocrático con instituciones autónomas capaces de colaborar y coordinar acciones con el sector privado y el segundo a los recursos de poder con los que cuenta el Estado debido entre sus actores relevantes y demás involucrados en la arena publica lo cuales deben ser capaces de poner límites, negociar y formalizar acuerdos con el sector privado.

En consecuencia, el Estado tiene que ser un actor capaz de poder regular estos mecanismos y poner sus propias reglas, algo que en México no está pasando, pues existen diversos ejemplos que pueden demostrar que las APP no están funcionando debido a la debilidad del marco legal e institucional que permea en México, también esto se debe en gran medida a la flexibilidad de la ley de APP y a los vacíos legales que esta presenta, lo cual abre las puertas a la corrupción, al mal manejo de los proyectos, al endeudamiento estatal, a los sobornos, a las presiones ante los riesgos en los contratos, etc... por ello hay que analizar de manera detallada estos esquemas y cada etapa de los mismos, para poder lograr una APP exitosa o bien prescindir de su uso.

Así que las experiencias que México han llevado a repensar la efectividad, eficacia y eficacia del uso de estos esquemas pues a partir de las experiencias han derivado ciertas críticas en el uso de las APP al menos en México, así como también la ley y reglamento que las regula debido a que a pesar de esta se siguen dando casos de incumplimiento de contrato, extensión de tiempo, lo cual aumenta de manera significativa los costos tanto sociales como económicos.

#### 2.2.2. Ley de Asociaciones Público Privadas (LAPP).

La ley de Asociaciones público privadas se publicó en el DOF el día 16 de enero del año 2012, bajo el gobierno del entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa, esta ley se publicó bajo un contexto de presión por parte de gobernadores y otros actores económicos y políticos interesados en formalizar estos esquemas que darían una mayor ventaja a empresas privadas y transnacionales interesados en convertir servicios públicos en un negocio (Laurell y Herrera, 2015).

Este proyecto de ley estableció instrumentos que regularían las APP:

1. La ley de APP que fue aprobada por el congreso de la unión
2. El contrato que celebre el sector público con el sector privado
3. Las concesiones, permisos y autorizaciones que, en su caso, sea necesario otorgar para la prestación de servicios contratados o la construcción de la infraestructura asociada.

La LAPP está compuesta por doce capítulos y 143 artículos y ha sido reformada en 5 ocasiones, en el año 2018, 2016, 2015, 2014 y en junio del 2014 y el reglamento de la presente ley publicado unos meses después comprende trece capítulos y 157 artículos y ha sido reformado en dos ocasiones en el 2014 y 2017 de las cuales resultaron 68 modificaciones, que mejoraron los artículos

Lo anterior se ve reflejado en los numerosos proyectos que actualmente son llevados a cabo a través de estos proyectos, en este sentido la Ley de Asociaciones Público Privadas (LAPP) regula y permite jurídicamente el uso de estos esquemas para el desarrollo, implementación, construcción, etc... de proyectos bajo la modalidad de asociaciones público-privadas. Fue promulgada en enero de 2012 ante la necesidad de tener una ley específica para poder implementar dichos esquemas de financiamiento.

En la LAPP se encuentran la base legal para que estos proyectos puedan llevarse a cabo como:

### **Esquema 1. Base legal en la LAPP**

---

Requisitos generales y viabilidad para llevar a cabo proyectos APP.

---

Los estudios previos para preparar los proyectos.

---

Procedimiento de contratación.

---

Requisitos de las propuestas no solicitadas.

---

Convocatoria y base de los concursos.

---

Características de los contratos.

---

Transferencia de riesgos al sector privado.

---

Las causas de rescisión o vencimiento anticipado.

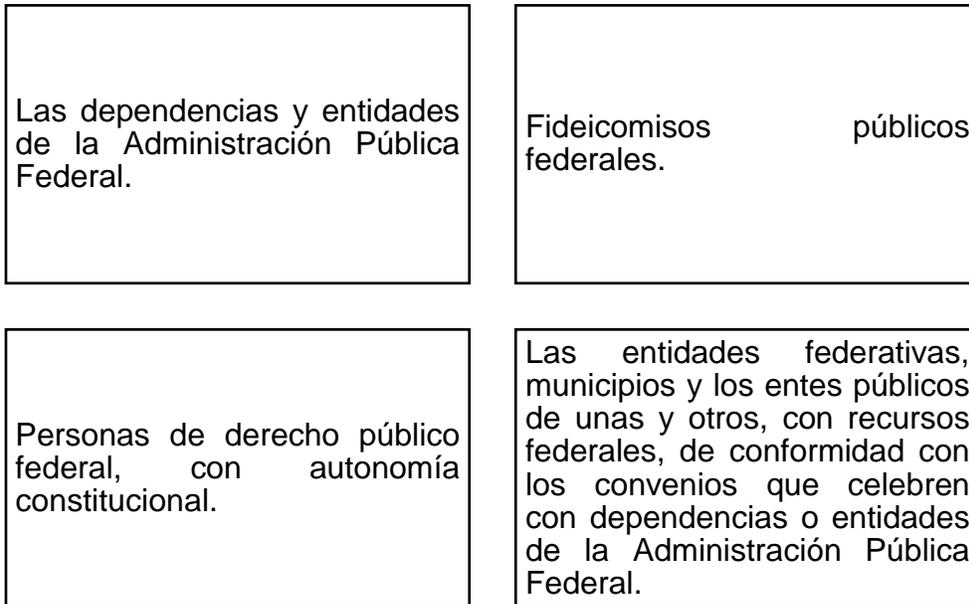
---

Tipos de proyectos APP: mixtos, puros y autofinanciables.

Fuente: elaboración propia con información de la LAPP.

Las APP pueden ser realizadas por los siguientes actores:

### Esquema 2. Actores.

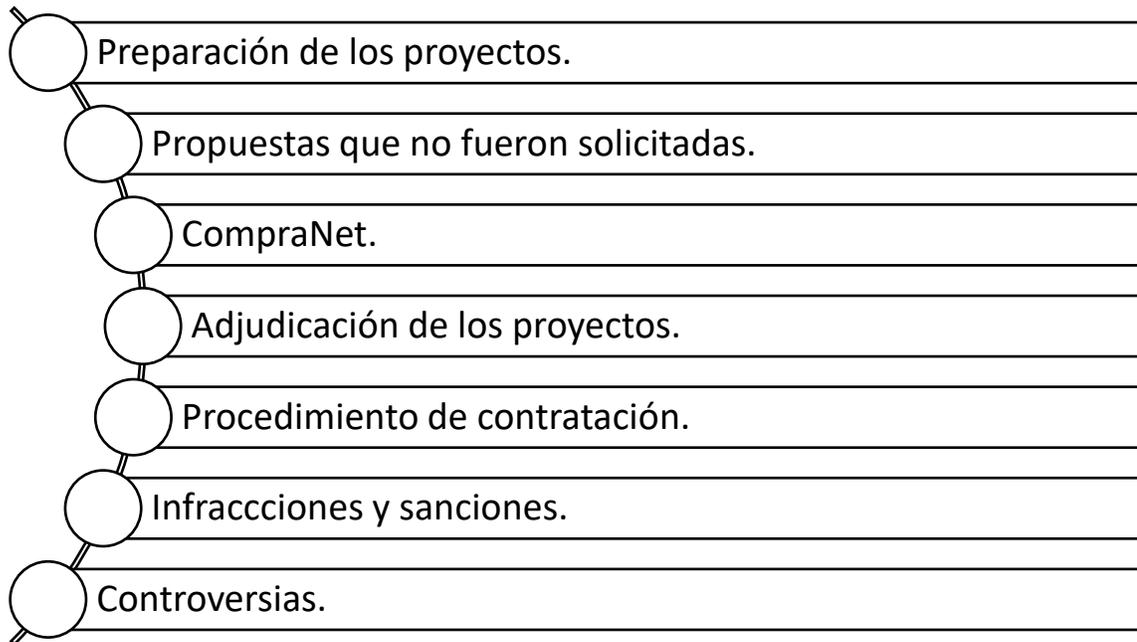


Fuente: Elaboración propia con información de proyectos México 2021.

Los proyectos APP tienen como fundamento jurídico a Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público ni la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y deben contar con estudios de viabilidad técnica, económica, jurídica y social, estudios de impacto ambiental y estudios que demuestren la conveniencia de desarrollarlos bajo este esquema. La LAPP es opcional de acuerdo al tipo de contrato que se requiera a que también se cuenta con leyes específicas para cada sector de infraestructura a nivel federal.

El Reglamento de las APP es un complemento a la Ley de Asociaciones Público Privadas, en éste se fortalece el marco normativo de los proyectos por APP, los apartados que incluye son los siguientes:

### Esquema 3. Aspectos marco normativo.



Fuente: Elaboración propia con información del reglamento de APP.

Si el proyecto APP requiere aportaciones de recursos federales presupuestarios, el análisis de viabilidad económica y financiera deberá incluir un apartado de factibilidad, considerando:

1. Vigencia del proyecto.
2. Efectos en los balances de la dependencia, con estimaciones originales y en escenarios alternos.
3. Supuestos razonables sobre las asignaciones y erogaciones presupuestarias.
4. Distribución de riesgo del proyecto.
5. Otros contratos de APP de la propia dependencia.

A pesar de parecer una ley completa en conjunto con el reglamento, existen ciertos vacíos legales que pueden resultar estratégicos, en este sentido hay diversas críticas de la ley que la tachan de inconstitucional o bien con vacíos que pueden prestarse a la discrecionalidad a través de la interpretación de esta ley, así como también el camino

claro a la privatización de cualquier servicio público que con la experiencia mexicana e sabe que esto resultaría catastrófico tanto para la sociedad como para el Estado mexicano.

En este sentido las críticas que se han presentado en torno a esta ley giran en el sentido de la privatización, los costos elevados para el Estado, las malas construcciones, la corrupción, la opacidad, la falta de un beneficio social, la falta de transparencia por parte del sector privado, los cuantiosos beneficios que tienen las empresas privadas, etc...

Finalmente, estos esquemas como se revisó en el presente capítulo ha ido ocupando espacios importantes para la economía y para el Estado, pues se sabe que al menos la seguridad debería estar a cargo en su totalidad del Estado, ya que el sector privado carece de perspectiva social en pro de sus ganancias, otros casos relevantes son los servicios de salud en manos de APP ya que el Estado debe ser el garante del derecho gratuito a la salud, tema que resulta relevante al implementar dichos esquemas que con el tiempo privatizan estos servicios.

Ahora por otra parte se sabe la experiencia que ha tenido el sector energético con las empresas privadas y extranjeras, no obstante y para el año 2019 ya se mencionaba que PEMEX iría por contratos APP pues en una entrevista para el financiero el entonces el secretario de Hacienda y Crédito Público Arturo Herrera menciona que para el paquete económico 2020 “Pemex tenía en puerta una serie de contratos que llaman CSIEE, que son contratos de asociaciones público-privadas, de las cuales tiene identificados a 15 que empezarán a licitarlos a partir del próximo noviembre y hasta el primer trimestre del 2020”.

Por lo tanto, para el año 2021 ya debería haber participación del sector privado a través de APP en PEMEX, tema que aún no se ha visto reflejado pues en agosto del presente se hizo una consulta popular que ponía a votación el uso de los CSIEE que eran contratos APP. Así que es necesario conocer como ha sido el actuar del sector privado en PEMEX y ahora el establecimiento de las APP en la empresa debido a que para este sector el uso de estas podría parecer la continuación de la privatización de los servicios de hidrocarburos.

### 2.2.3. El contexto económico y político del pacto por México.

El pacto por México fue un acuerdo firmado en el año 2012 por el entonces presidente en turno, Enrique Peña Nieto que con apoyo de la mayoría en el Congreso logró poner en marcha uno de los proyectos políticos más grande y ambicioso en la historia de México, debido a que modificó diversas leyes constitucionales y gran parte de la estructura de la administración pública de México, así como también se crearon nuevos organismos públicos.

Cabe mencionar que el pacto por México tuvo ciertos intereses económicos y políticos de algunos grupos de poder, por lo que Zamitiz (2016) menciona que el pacto por México;

“ Fue concebido como una mediación convenida entre las dirigencias del PAN, PRI y PRD, cuyo objetivo desde su integración fue el establecimiento de los temas y prioridades de lo que sería una agenda legislativa, que contendría principios, temas y expectativas que se consideraban necesarios, cuya base fue de 95 compromisos que proyectaron cambios y reformas estructurales con orientación de mercado, así como en materia de política electoral y del régimen jurídico, modificaciones que inevitablemente generarían reacciones de diversos grupos y sectores de la sociedad” (p.17)

En este sentido el pacto consistió en “un paquete de once Reformas Estructurales que buscaron alcanzar tres grandes objetivos: 1) elevar la productividad del país para impulsar el crecimiento económico, 2) fortalecer y ampliar los derechos de los mexicanos y, 3) afianzar el régimen democrático y de libertades” (Guerrero Aguirre y Hernández, 2016). A través del combate a la corrupción, la competitividad, la creación de empleo, justicia social, transparencia fiscal, rendición de cuentas y crecimiento económico se aprobaron estas reformas en diversos sectores de gran relevancia para México.

Una de las consecuencias de esta reconfiguración dentro del modelo neoliberal ha sido la cooperación entre el sector privado y el público, relación que con el paso del tiempo modificaría la forma en la que el Estado intervenga en el accionar económico, logrando así un cambio en la relación Estado, gobierno y sociedad, cambio que es necesario analizar debido a que se puede ver reflejado en esta tercera generación de reformas con orientación más al mercado y al sector privado extranjero.

Las reformas que se llevaron a cabo en México tuvieron diversos objetivos que cubrirían los 95 compromisos establecidos en dicho pacto. A continuación, se mencionan las principales reformas que se llevaron a cabo con sus respectivos objetivos.

**Cuadro 2. Las reformas del pacto por México**

<b>Reforma</b>	<b>Objetivos</b>
<b>Telecomunicaciones</b>	Amplia y permite la competencia en televisión, radio, telefonía e Internet. Para generar más y mejores opciones para los consumidores reduciendo los precios de la telefonía, la televisión de paga y el Internet, contribuyendo a cerrar la brecha digital permitiendo una amplia cobertura.
<b>Educativa</b>	Garantiza el ejercicio del derecho de los niños y jóvenes a una educación integral, incluyente y de calidad que les proporcione herramientas para triunfar en un mundo globalizado.
<b>Laboral</b>	Acceso al mercado laboral y creación de empleos, democracia y transparencia sindical, equidad de género e inclusión y fortalecimiento a las sanciones de autoridades del trabajo.
<b>Energética</b>	Garantizará el abasto, a precios competitivos, de energéticos como el petróleo, la luz y el gas natural. Al mismo tiempo, modernizará este importante sector para detonar inversión, crecimiento económico y creación de empleos.
<b>Financiera</b>	Crea las condiciones para que los hogares y las empresas en México cuenten con más crédito y más barato.
<b>Hacendaria</b>	Incrementa de manera justa la recaudación para que el Estado tenga suficientes ingresos para permitir el cumplimiento del acceso a la educación, la seguridad social y la infraestructura. Además, genera nuevos mecanismos para incentivar la formalidad.
<b>Competencia Económica</b>	Se pretende generar un equitativa competencia entre las empresas que se traduzca en mayor variedad de productos y servicios a mejores precios.

<b>Político-Electoral</b>	Busca promover una mayor colaboración entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, fomentar la participación ciudadana y brindar mayor certidumbre, equidad y transparencia a los comicios.
<b>Transparencia</b>	Otorgarle autonomía constitucional al IFAI y aumentar sus facultades, para facilitar la rendición de cuentas por parte de los ciudadanos y servidores públicos principalmente.

Fuente: Elaboración propia con información del gobierno de México  
<https://www.gob.mx/ejn/articulos/conoces-las-11-reformas>

*2.2.3.1. Contexto político.*

El contexto político previo a la aprobación de pacto por México fue desolador, pues tanto el ex presidente Vicente Fox y Felipe Calderón no lograron cumplir con las expectativas de sus gobiernos, por el contrario, durante sus sexenios, aumentaron los niveles de violencia e inseguridad y corrupción generando así la desconfianza de millones de mexicanos, el estancamiento de la economía, así como también el surgimiento de nuevos poderes facticos y demás problemas estructurales que derivaron en una de las elecciones más cuestionadas en las que el PRI regresó al poder, cabe destacar que el PRI vuelve pero con imagen débil y un estructura interna fragmentada (Zamitiz,2016).

Es así como el entorno político en el cual se llevaron a cabo las negociaciones del pacto por México resultó ser cuestionable, incluso se ha encontrado que existieron sobornos millonarios entrono a la toma de decisiones por parte de los partidos que se encontraban en la cúpula del poder (Forbes,2020) por lo que el pacto fue un acuerdo únicamente entre los grupos de poder más relevantes en ese momento, lo cual demuestra que fueron acuerdos meramente electorales, fuera de lo que debió ser.

Ejemplo de lo anterior son los curules ocupados en la legislatura LXII en los cuales destacan los partidos del PRI, PAN y PRD mismos que fueron los de mayor representación en ambas cámaras, lo cual demuestra el argumento de la coalición por intereses mayormente políticos y por estrategia política lejos de ser un objetivo de

gobierno, aunque se sabe que la mayoría de las iniciativas aprobadas en el pacto por México fueron presentadas por el ejecutivo federal (PRI) (Zamitz,2018).

**Cuadro 3. Distribución de curules por partido político.**

Cámara de Diputados			Cámara de Senadores		
PRI	214	42.64	PRI	54	42.19
PAN	114	22.85	PAN	38	29.69
PRD	101	20.24	PRD	22	17.19
PVEM	27	5.41	PVEM	7	5.47
MC	20	4.01	MC	0	0
PT	14	2.81	PT	6	4.69
PANAL	10	2	PANAL	1	0.78
TOTAL	500	100	TOTAL	128	100

Fuente: Elaboración propia con información de Zamitz 2016

Por otra parte, en la democracia mexicana se requieren de mayorías legislativas para poder aprobar reformas constitucionales, en este sentido para poder aprobar las diferentes reformas que formaron el pacto por México se requirieron de coaliciones que crearan estas mayorías. En México para tener una mayoría calificada se requiere la votación de dos terceras partes de la cámara de diputados, la cual está integrada por 500 legisladores, por lo que se requieren 334 votos. Por su parte, la cámara de senadores integrada por 128 legisladores, requeriría de 85 votos para generar la mayoría calificada.

**Cuadro 4. Votos porcentuales necesarios para obtener mayorías.**

Cámara de Diputados			Senado de la República	
Partidos	Mayoría absoluta (50.1%)	Mayoría calificada (66.6%)	Mayoría absoluta (50.1%)	Mayoría calificada (66.6%)
PRI+PAN	65.45%		71.90%	71.90%
PRI+PAN+PVEM	70.80%	70.80%	77.40%	77.40%
PRI+PRD	62.84%		59.40%	
PRI+PAN+PRD	85.80%	85.80%	89.10%	89.10%

Fuente: Elaboración propia con información de Zamitiz (2016).

El cuadro refleja la coalición necesaria que tuvo que llevarse a cabo con el fin de aprobar en su totalidad la serie de reformas del acuerdo del pacto, por lo que se confirma que únicamente participaron tres partidos políticos para la firma del acuerdo del pacto por México que son el PRI, PAN y PRD; esta situación también generó cierta controversia debido a que en los comicios de 2013 el PAN y PRD acusaron al PRI de haber utilizado recursos públicos en sus campañas electorales, pero a pesar de ello deciden unirse políticamente para aprobar el paquete de reformas estructurales, algunos analistas mencionan que “la mayoría de las reformas aprobadas fueron de carácter electoral” (Elizondo, 2017)

Por su parte en el PRD se originó una fracción interna que generó dos bandos, la facción que tenía control sobre el PRD, Nueva Izquierda (NI) encabezada por Jesús Zambrano y los que apoyaban a Andrés Manuel López Obrador, acontecimiento que detonó en la necesidad de sugerir un megaproyecto del cual se le diera mayor atribuciones al PRD, ya que como se sabe Jesús Zambrano propone el proyecto de reforma que más tarde firmaría junto a Peña Nieto, pero por otra parte no querían ir solos debido a las críticas que pudieran surgir de esta coalición,. Por lo que sugiere al PAN integrarse a dicho acuerdo, a lo que el PAN acepta debido a que “para su líder, Gustavo Madero, era una oportunidad de promover la agenda panista, que los dos anteriores mandatarios no lograron imponer. Además, al estar en una pugna política con el saliente

presidente Calderón por el control sobre su partido, tener una interacción cotidiana con el gobierno entrante le proporcionaba mayor influencia dentro de su partido” (Montalvo, 2013 citado en Mayer 2017).

Debido a que los intereses de cada partido eran meramente políticos, el pacto por México careció de legitimidad y de resultados favorables, ya que fue realizado con el fin de mejorar los problemas políticos de los partidos correspondientes, aunado a lo anterior se sabe que existieron recompensas por los votos a favor de las reformas estructurales; el primero en mencionarlo fue Monreal pues “declaró que se había entregado la cantidad de 937 500 pesos a cada diputado de los distintos grupos parlamentarios como pago por su voto” (Ramos 2015, citado en Mayer 2017), por otra parte “senador del PAN, Javier Corral, todos los votos importantes son remunerados. En el caso de la reforma energética, se otorgó un bono de 150 mil pesos a quienes votaron a favor” (Mayer,2017) y por su parte “La Auditoría Superior de la Federación mostró que las fracciones parlamentarias de ambas cámaras habían recibido, desde el 1 de septiembre de 2012 hasta febrero de 2015, 1 193 millones de pesos, que fueron usados de manera discrecional” (Salazar, 2014, citado en Mayer, 2017).

Recientemente salieron varias notas en las que Emilio Lozoya hace la denuncia pública del dinero que le fue conferido para entregas a diputados que votaron a favor de dicho pacto ya que “según la Fiscalía General de la República (FGR), el exdirector de Pemex señaló en la denuncia de hechos que Peña Nieto y Videgaray Caso le ordenaron entregar 120 millones de pesos a cinco senadores y un diputado, cuyos nombres dio pero quedaron en reserva porque están siendo investigados” (Espino, 2020).

Finalmente, el contexto político del pacto por México no fue el mejor para llevar a cabo esta serie de reformas estructurales, pues como se mencionó anteriormente, respondieron en su mayoría a interés políticos de cada partido y a ciertos intereses particulares de otros grupos de poder, por lo que hasta la fecha han sido más las críticas al pacto por México que los aciertos. Actualmente, siguen en investigación estos sobornos que fueron otorgados con el fin de ganar un voto a favor de su aprobación.

Esto le negó al pacto por México la posibilidad de ser una reforma de Estado en todo su conjunto pues las condiciones políticas y económicas del país no jugaron a favor,

así como también la poca legitimidad política con la que contaba, aunado a lo anterior, el ambiente de corrupción con el que fue llevado a cabo. Esto vislumbra que el objetivo al que apuntó el pacto por México fue a simples acuerdos políticos con intereses económico meramente propios de quienes formaron parte del pacto.

#### *2.2.3.2. Contexto económico.*

Algunas de las reformas que se dieron en el pacto por México fueron respuesta a problemas señalados por organismos económicos internacionales como “el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), que se referían al problema educativo nacional, el problema de la concentración monopólica en telecomunicaciones, la apertura al libre mercado energético, las deudas de los estados de la república, etc...” (Zamitiz, 2016, p.18). En este sentido, resulta de suma importancia conocer de manera general el contexto económico, el cual pretendía mejorar de manera considerable en los aspectos como la disminución de la pobreza y la desigualdad, el carente crecimiento económico y desarrollo de ciertos sectores económicos a través de las reformas estructurales plasmadas en el pacto por México.

El sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa antecesor de Peña Nieto, tubo diversos problemas de índole económica tales como el muy bajo crecimiento del PIB, un limitado crecimiento económico, oportunidades precarias del empleo formal y muy baja productividad, con estos fue que arranca el sexenio de EPN, por ello fue que de acuerdo al análisis contextual se propuso la necesidad de reformar ciertos aspectos de la económica mexicana como la necesidad de incrementar las posibilidades de tener acceso a un empleo digno, aumentar la competencia económica y expandir las fronteras de inversión, la apertura comercial del sector energético principalmente y de telecomunicaciones.

El empleo en México durante los años de 2006 a 2012 tuvo diversos tropiezos y complicaciones derivado del entorno general mundial y nacional que dio como resultado trabajos perdidos y diversas dificultades para volver a generarlos, ejemplo de ello, la disminución del empleo formal, entre los años 2008 y 2009 se perdieron más de

200,000 empleos formales, teniendo para 2012 solo 550,000 nuevos empleos, una recuperación muy lenta que no demuestra crecimiento significativo en el sector laboral.

Si bien una de las lecciones que dejó la crisis para el sector tanto industrial como laboral, es la importancia de impulsar el crecimiento de la productividad y el empleo en los sectores de productividad alta y con posibilidades de expansión como son la industria automotriz principalmente para México, así como otras, esto ayudará a la pronta recuperación de empleos.

En el aspecto de la gestión fiscal mexicana, existen dos elementos los cuales hace que entre menos dinero a las arcas del gobierno, en este sentido se vuelve menos recaudadora que otras países con un nivel similar de desarrollo, estos son: “1) La no tan reciente dependencia de la renta petrolera, al menos en una tercera parte del ingreso público, y 2) El financiamiento de gastos corrientes con ingresos que no lo son y que dependen de las ventas y, especialmente, los impuestos que a ellas se aplican, de un recurso natural no renovable” (Rozo y Dávila, 2014: 44). Lo anterior puede significarse un problema debido a que la carga fiscal sin PEMEX no supera ni el 10% del PIB, lo cual es muy preocupante, ya que bajo un esquema en el que país depende en gran medida de este recurso, no renovable y que tiene diversos problemas tanto de infraestructura como económicas, también causados por el contexto mundial en los precios y producción del petróleo son demasiado inestables.

En ese sentido, Tello (2010) genera una propuesta para un correcto funcionamiento de la política fiscal en México, la cual consiste en la distribución tanto del gasto como del ingreso público, por ello es necesario conocer primero lo qué se tiene que hacer para que de esta forma se encuentren las formas de cómo hacerlo y no que dependa de lo que hay sino que apelen a la búsqueda de respuestas y de mejoras en cuestiones fiscales para el gobierno mexicano.

**Cuadro 5. Propuesta de funcionamiento óptimo de la política fiscal.**

Gasto	Ingreso
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento significativo.</li> <li>• Eficiencia en los programas.</li> <li>• Áreas prioritarias básicas para el desarrollo.</li> <li>• Simplificación de procedimientos administrativos.</li> <li>• Reglas claras, transparencia y cero discrecionalidades en el ejercicio del presupuesto.</li> <li>• Control y evaluación de resultados.</li> <li>• Desarrollo preferente de imposición directa.</li> <li>• Contraloría por el Poder Legislativo.</li> <li>• Presupuestos plurianuales.</li> <li>• IVA con: ampliación de la base y tasas diferenciadas por tipo de consumo.</li> <li>• Recuperación del déficit como instrumento de política económica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma tributaria progresiva.</li> <li>• Sistema de fiscalización eficaz y eficiente.</li> <li>• Eliminación de estímulos fiscales.</li> <li>• ISR con: tasas progresivas hasta de 40%, eliminación del carácter celular, eliminación de deducciones de gastos no necesarios para la práctica empresarial, aplicación a operaciones de banca, crédito y ganancias de capital, extensión a todas las actividades y causantes.</li> <li>• Gravar al comercio informal.</li> <li>• Precios y tarifas de la oferta de empresas públicas fijados con criterio de rentabilidad</li> </ul>

Fuente: Cuadro tomado de Tello 2010, citado en Rozo y Dávila 2014.

Es esencial eliminar la parte del gasto público que continúa siendo regresiva y ampliar la red de protección social para que se erradique la pobreza extrema, cualquiera que sea su causa, para lo cual se necesitarán programas adicionales a los vigentes. Ya que es parte de uno de los signos para el lento crecimiento que imperó en México entre 2006 y 2012. (Roza y Dávila, 2014).

En cuestión de competencia económica, para el año 2011 el ámbito de competencia económica e inversión extranjera en algunos sectores de la economía se mostraba reducida, según Roza y Dávila (2014):

En el 2011, sólo siete sectores concentraron 48.4% de las ventas de las 500 empresas más grandes del país y en casi todos éstos las cuatro empresas más grandes eran extranjeras y mostraban un elevado grado de concentración del mercado del sector, como es el caso de Walmart que controla 47.4% del comercio de autoservicios, y si sumamos la participación de las cuatro empresas más grandes, el grado de concentración del mercado es todavía mucho mayor. Walmart, Soriana, Sams y Oxxo acapararon en 2011, 79.4% del mercado de dicho sector. Lo anterior no excluye la presencia de capital mexicano con alto grado de concentración del mercado como es el caso de América Móvil que controla 87.2% del mercado de telecomunicaciones (Rozo y Dávila, 2014: 39)

En este sentido, es de suma importancia romper con las estructuras monopólicas que se traducen en menor crecimiento económico, lo que deriva en un alza de los precios para los consumidores y resulta en una excesiva concentración de la riqueza para unos cuantos, principalmente para las empresas extranjeras que evidentemente tienen una gran participación en la industria mexicana de servicios básicos.

Por otra parte, el sector petrolero representa un aspecto muy relevante en el pacto por México, mismo que se había gestado por algunos actores políticos en este sentido el proyecto petrolero apuntaba más al sentido de la privatización energética y a “la lógica liberal del proyecto de la derecha en México acorde con la idea predominante en la economía global de abrir el camino al modelo de mercado a través de una estructura de gobernanza energética, que significa hacer transitar a las empresas estatales a una condición de empresa privada, con medidas propias de un régimen no propietal” (Razo y Dávila 2014: 261). Así como también la necesidad de la eficiencia energética y la competencia, mediante la rentabilidad del petróleo lo cual puede ser resuelto a través de la presencia del sector privado mediante contratos de diferente índole y en diferentes actividades petroleras.

### 2.3. Principales cambios de la reforma energética.

La reforma energética abarcó dos de los sectores más importantes de la energía en México, electricidad e hidrocarburos, pues se buscó modernizar estos sectores y a sus mayores representantes que son CFE (electricidad) y PEMEX (hidrocarburos) con su nueva imagen como EPE Empresas Productivas del Estado.

En la presente investigación se retoman los cambios de la reforma energética principalmente de la parte de los hidrocarburos los cuales son un grupo de compuestos orgánicos que contienen principalmente carbono e hidrógeno, encontrados en, petróleo, condensados y líquidos del gas natural, gas natural e hidratos de metano y PEMEX como EPE se encarga de la exploración y producción, procesamiento y transporte y la refinación y expendio, en conjunto con otras empresas nacionales y extranjeras.

La reforma energética nació en el contexto de un proyecto económico de índole neoliberal. La nueva regulación se sitúa en el cruce de dos visiones antagónicas del país: por un lado, el viejo régimen posrevolucionario de corte popular y nacionalista, edificado sobre el poder del Estado *versus* un proyecto tecnocrático y liberal basado en los valores del mercado. La reforma también surgió en medio de una transición democrática que sigue inacabada. (Rousseau, 2020, p.882).

A partir de la apertura al libre mercado energético, se impulsó de manera particular la reforma energética, la cual fue una de las reformas más controversiales pues se cree que hubo una apertura en beneficio del sector privado para insertarse en este sector prioritario para México pues en su mayoría se le otorgó proyectos grandes a particulares y a transnacionales, lo que podría configurarse posteriormente como la privatización del sector.

Las modificaciones constitucionales y leyes reglamentarias de la reforma de 2013-2015 resultan ser de gran relevancia para entender el contexto actual en el que Pemex se está desarrollando y en el que se establecerán las Asociaciones público privadas “1) modificación del artículo 320 que permite la apertura del sector petrolero, 2) cambios a 3 artículos constitucionales y 21 leyes reglamentarias con tendencia a una economía de mercado, 3) se estableció explícitamente la celebración de contratos con particulares y 4) estableció como eje de crecimiento la competitividad” (Zamitiz, 2016, pp 207-227)

Dos han sido las reformas que más han marcado el rumbo del sector energético en México y más específicamente, el sector de hidrocarburos en el cual se enfocará este análisis, la reforma del año 2008 y la reforma del año 2012, la cual es una continuidad de esta primera.

### 2.3.1. Reforma energética 2008; Antecedentes.

La reforma energética de 2008, se aprobó en un contexto complejo debido al declive de uno de los campos petrolero más grande el mundo que fue Cantarell, campo que fue explotado por primera vez en 1979 y hasta 2004 ,año en el que se declara un inminente agotamiento de esta zona productiva, pues en ese año lo que “frenó el ritmo de crecimiento de las exportaciones no fueron las reservas, sino la incapacidad del yacimiento para seguir produciendo al ritmo que las autoridades deseaban” (Gutiérrez, 2008: 44).

Si bien el año 2004 inicia el declive de Cantarell, este campo seguía generando ingresos “con una producción en 2009 de 204.5 millones de barriles de petróleo crudo y 332.6 millones de pies cúbicos de gas natural hidrocarburo” (Baltierra, 2013: 65), pero esto resultó ser insuficiente para cubrir con la producción.

Previo a las reformas de 2008, el diagnóstico sectorial que le antecedió (SENER, 2008) tuvo por objeto convencer a la opinión pública de que:

- a) El futuro de la industria petrolera dependía de la explotación de yacimientos en las aguas profundas del Golfo de México.
- b) Pemex requiere de nuevas tecnologías para descubrir y desarrollar pozos profundos.
- c) Las inversiones por parte del gobierno son con costos y poco redituables, por lo que deben participar empresas extranjeras y privadas, sin que el Estado pierda su rectoría en la industria.
- d) Pemex se puede convertir en una empresa altamente eficiente si se modifica su Ley Orgánica, sobre todo para darle autonomía de gestión.
- e) La SENER y la CRE tienen amplias capacidades para fomentar el desarrollo de PEMEX y regular al sector energético en su conjunto, por lo que se requiere otorga más autonomía para su desarrollo.

Lo que daba a entender la urgente necesidad de una reforma que salvara a PEMEX pero por otra parte 2 fueron los parteaguas que permitieron que la reforma energética de 2008 fuera posible 1) la súbita decadencia de las reservas petroleras derivados del

agotamiento de los recursos naturales petroleros, así que se tiene la necesidad de buscar nuevos yacimientos a través de la exploración, elemento deficiente en México, 2) pero, debido a las restricciones de la constitución mexicana en el que no se le permite a otras empresas participar en la exploración y producción del petróleo esto solo le compete a PEMEX.

Así que partir de lo mencionado anteriormente Felipe Calderón, presidente en gestión durante la aprobación de la reforma de 2008, dio 7 puntos a través de un comunicado en el que explica sus argumentos clave para generar el fortalecimiento del sector energético:

- 1) Otorga a PEMEX autonomía financiera y de gestión.
- 2) Nueva estructura administrativa que le permita a PEMEX tener una mayor capacidad de decisión, administración y contratación.
- 3) Establecimiento de un régimen especial en materia de contratación, adquisición y obras públicas, que sea distinto al resto del gobierno, buscando una mayor eficiencia a la empresa.
- 4 Contratación de empresas especialistas en energía e hidrocarburos.
- 5 Eliminación de malas prácticas de PEMEX.
- 6 Creación de “buenos ciudadanos”
- 7 Fortalecimiento de los actores que regulan al sector energético.
- 8 Asegurar la producción y reposición de reservas para las siguientes generaciones, y un compromiso de PEMEX en el cuidado del medio ambiente.

Los puntos anteriormente mencionados se verán reflejados en la propuesta de reforma que se mandó al senado para su aprobación de las cuales en su mayoría fueron aprobados sin cambios aunque algunos fueron modificados con el fin de eliminar o disfrazar el carácter privatizador que fue muy controversial en plena aprobación.

En este sentido fue el 8 de abril de 2008 cuando se envió la propuesta de reforma cual aparentemente pretendía ser una reforma energética, terminó siendo una reforma

encaminada únicamente a reformar la estructura petrolera representada por PEMEX y algunos otros sectores de la administración pública con relación también al sector del petróleo, teniendo así una reforma petrolera y no energética. En su conjunto, comprende la modificación de cinco leyes secundarias, sin modificar el artículo 27 de la Constitución, así como la creación de una nueva institución que será de gran relevancia. La propuesta de reforma de las leyes secundarias lo conforman las siguientes modificaciones;

- La Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo de petróleo, en la cual se dejaba en claro la no privatización de PEMEX, a través del discurso de soberanía y propiedad de la nación, por la cual únicamente se daba apertura al sector privado en las actividades como; refinación, transporte, almacenamiento y distribución de petróleo, gas, refinados y petroquímicos básicos; someter la exploración, explotación y desarrollo de los yacimientos transfronterizos
- El artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a fin de otorgar y revocar concesiones, permitir y autorizar asignaciones para la exploración y explotación petrolera. Por otra parte, también se notaba la intención del ejecutivo para encargarse de la selección de personal para PEMEX.
- Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, tenía el propósito de transparentar y mejorar las actividades en su mayoría fiscales y de remuneraciones, a través de la creación de 3 comités y la provisión de 4 consejeros adicionales, así como también se facultó a PEMEX para adquirir deuda y financiamiento externo en dólares con la mínima supervisión de SHCP.
- Se crea la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, para crear un control más preciso en las áreas comprendidas en la modificación de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo de petróleo como la refinación, transporte, almacenamiento y distribución de petróleo, gas, refinados y petroquímicos básicos.
- La Ley Federal de Derechos en materia de Hidrocarburos, a fin de utilizar el ingreso inversión en infraestructura y mantenimiento de Pemex, se busca reducir

el pago por concepto del derecho ordinario sobre hidrocarburos obtenidos por Pemex Exploración y Producción (Gutiérrez, 2008).

Esta reforma generó diversas controversias entorno a la apertura al sector energético bajo el discurso de la privatización o al menos el inicio de la misma, debido a que esta reforma tuvo diversos vacíos legales y constitucionales, al menos son 3 las críticas más analizadas entorno a la aprobación de esta reforma 1) se buscó abrir las puertas a las empresas transnacionales al petróleo mexicano por la vía de los contratos, dejando totalmente fuera sectores complementarios del sector energético, 2) se transfirió mayor parte de la inversión de PEMEX al sector privado pues “mientras en 1998 los PIDIREGAS representaron 39% de la inversión total en capital de Pemex, para 2002 ya habían llegado a 72% y en 2008 a 88%” (Gutiérrez, 2014: 43) y 3) Una presión adicional es la transformación de los PIDIREGAS acumulados entre 1997 y 2008 en deuda pública, por acuerdo del Congreso. Experiencias de absorción de pasivos de entidades paraestatales y rescate financiero de empresas privadas (Gutiérrez, 2014: 45), esto derivado de la facultad que se le otorgó a petróleos mexicanos para adquirir deuda sin la aprobación de SHCP.

En resumen, la reforma energética de 2008 propuesta por el presidente Felipe Calderón Hinojosa, resultó no favorecer a los intereses económicos de la empresa encargada del petróleo sino a los intereses de particulares, así que se volvió más vertical y más burocrática derivado de las leyes secundarias y de las atribuciones otorgadas a la SENER y la creación de un nuevo organismo, la privatización de la empresa es real y está plasmada en los cambios legales, la reforma no ayudó a mejorar las condiciones económicas de PEMEX sino que le dio atribuciones que lograron que la deuda aumentara en gran medida, así como también se aumentó los sueldos a altos funcionarios, no se logró nada en materia de desarrollo tecnológico en el sector a pesar de la gran inversión privada que se dio y no hubo un desarrollo significativo del sector petrolero sino un retroceso en sus diferentes áreas.

### 2.3.2. La reforma energética 2012.

Derivado de tal contexto 3 fueron los argumentos principales que dio el gobierno para la aprobación de la reforma energética, 1) la falta de recursos para la inversión en

sector petrolero y eléctrico, 2) la falta de capacidad para hacer frente a los riesgos inherentes de las actividades de exploración y producción y 3) la dificultad técnica que los privados sí podían aportar y la capacidad financiera para explotar el petróleo en aguas profundas.

Ninguno de los gobiernos anteriores, desde la expropiación petrolera, en 1938, había abierto de manera significativa los energéticos a la participación privada. Así, con esta reforma se abandonaba el último de los sectores en los que la explotación era exclusiva del Estado y con ello se rompía un tabú, lo que la convirtió en un hito histórico. (Alba, 2020: 573)

En este sentido se enumeran los objetivos más generales que se establecieron para hacer posible la reforma energética del año 2012;

- 1) Mantener la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos en el subsuelo, sólidos, líquidos y gaseosos en todo momento;
- 2) Mantener la prohibición de otorgar concesiones, al basarse en la conducción decidida e irrenunciable de las actividades del sector por parte del Estado, en el entendido de que sólo éste puede disponer de los recursos del subsuelo;
- 3) Incorporar contratos, que celebre el Ejecutivo Federal, con organismos y empresas del Estado y terceros que permitan expandir y hacer más eficientes las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, y
- 4) Autorizar, a partir de permisos otorgados por el Ejecutivo Federal, la participación de terceros en refinación, transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos sin que se ponga en riesgo la propiedad de nuestros recursos. (Clavellina, 2014, p:30)

En materia de hidrocarburos las propuestas eran las siguientes:

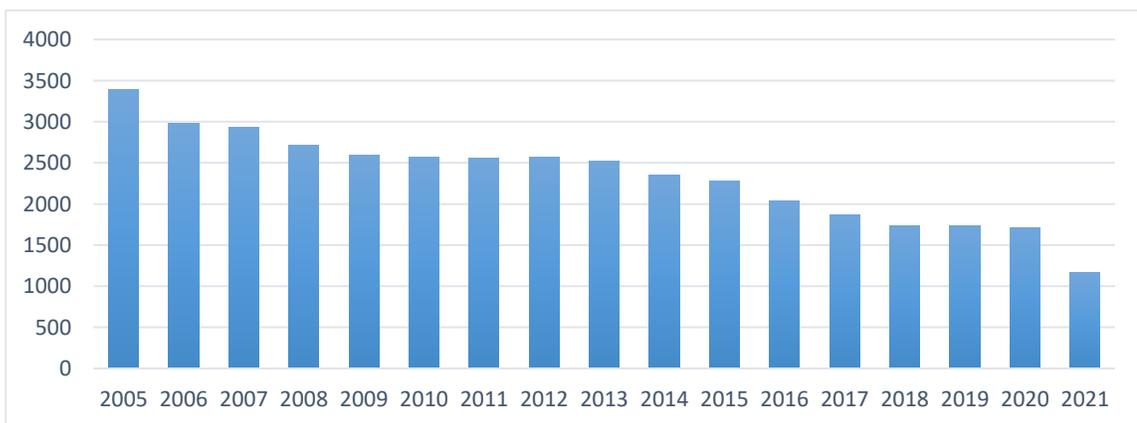
1. Eliminar la prohibición de que el Estado celebre contratos para la explotación de hidrocarburos
2. Sustraer de las áreas estratégicas del Estado a la petroquímica básica y dar certeza constitucional para que el procesamiento de gas natural, la refinación del petróleo, el transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de dichos productos y sus derivados, puedan ser realizados tanto por organismos del Estado, como por los sectores

social y privado, a través de los permisos que otorgue el Ejecutivo Federal.(Clavellina, 2014, p: 30)

Estas propuestas suenan un tanto similar a las que se hicieron en la reforma del año 2008, pues entre las primeras propuestas también incluía una apertura en diversas áreas del sector petrolero para la inversión privada y transnacionales extranjeras, así como también la celebración de contratos de carácter privado con el ejecutivo federal y otros actores, desde el sexenio de Felipe Calderón se intentó reformar al sector energético, pero fue hasta el sexenio de Pea Nieto que fue posible.

Existe evidencia de que la reforma no logró su objetivos pues en los aspectos más representativos de desarrollo de PEMEX se muestra un declive, ejemplo de ello la producción de petróleo en México la cual al menos desde el 2008 con la primera reforma energética significativa muestra un declive constante, así como también la producción de gas natural, por otra parte la producción e inversión de PEMEX muestra constantes pérdidas, también el rendimiento de la inversión de PEMEX en extracción y exploración y otro indicador importante que la reforma pretendía mejorar y ampliar, es el gas natural el cual la demanda aumenta considerablemente, pero no la oferta de este a pesar de que es más la importación que la exportación de este gas y finalmente las gasolinas que tampoco figuran como un sector de desarrollo pues igual la demanda sobrepasó la oferta.

**Cuadro 6. Producción de petróleo.**



Fuente: Elaboración propia con información de SENER 2021.

Este acontecimiento lleva a PEMEX reformular de idea de la intervención del sector privado en la industria del petróleo, por lo que la apertura al sector privado a participar en diferentes actividades de la industria de hidrocarburos, se amplió más, permitiendo que a partir de dicha refrena el sector privado pueda invertir en la industria y pueda generar ingresos de la misma, debido a que ahora podrán participar en sectores que antes no podían de manera directo.

Lo que ha llevado a repensar la posibilidad y necesidad según PEMEX y el gobierno, de incluir al sector privado de una manera más eficiente y más equitativa para ambas partes, tanto para la industria del petróleo como para los inversionistas, por lo que para 2018 se sugiere el uso de las Asociaciones Público Privadas en PEMEX, no obstante cabe mencionar que existen antecedentes de dichos esquemas ya utilizados anteriormente por la empresa como son los PIDIREGAS, los PPS y las concesiones, ambos como método de financiamiento entre el sector público y el sector privado.

## Capítulo III. El establecimiento de las asociaciones público privadas en PEMEX como producto de la reforma energética en México.

El presente capítulo busca explicar cómo ha sido el establecimiento de las Asociaciones Público Privadas (APP) en un sector estratégico para el país, como es el sector energético. Lo anterior se hará a través del análisis empírico con un estudio de caso. Se analizarán los cambios económicos, políticos e institucionales que se dieron con la reforma energética de 2012 en Petróleos Mexicanos (PEMEX), lo cual nos permitirá observar cómo se ha dado el establecimiento de este nuevo esquema de financiamiento en infraestructura.

Cabe destacar que las APP involucran una estrecha relación entre el sector público y el sector privado, por lo que, el presente capítulo se enfocará también en describir cómo ha sido la participación de los actores involucrados; se hará una revisión de la estructura orgánica, institucional y económica de petróleo mexicano, así como también, conocer el contexto histórico de PEMEX con el fin de saber cómo se han ido incorporando estos mecanismos de tipo mercado en un sector tan importante para la economía mexicana como lo es el energético, en una empresa fundamental como es PEMEX.

Finalmente, se mencionan los antecedentes que han tenido estos mecanismos de financiamiento a lo largo de la historia de PEMEX, tales como Proyectos de Inversión en Infraestructura con Registro Diferido (PIDIREGAS), Licitaciones, Proyectos de Prestación de Servicios (PPS), Incluir nombre completo (CSIEE), mediante los cuales el sector privado ha tenido una amplia intervención en el sector público petrolero, derivado principalmente por la apertura económica que han impulsado por las reformas estructurales en nuestro país.

### 3.1. Cambios políticos, económicos e institucionales a partir de la reforma energética 2012 en el sector de hidrocarburos.

El sector energético en México abarca los dos sectores más importantes para el desarrollo del país, que son el petróleo y la electricidad, ambos representan un alto porcentaje de participación en el PIB con el 6.7%, de este total, los hidrocarburos representan un 5.0% mientras que la electricidad es de 1.7%, cada uno tiene ciertas

características que los hacen competitivos y eficaces para el desarrollo pleno de sus actividades.

El sector de hidrocarburos es el que más aporta a la economía mexicana, no por ello el eléctrico es menos importante, pero desde hace ya varios años el petróleo ha tenido ciertas dificultades que han imposibilitado su desarrollo, la rentabilidad y la producción, por lo cual esta investigación se centra en el análisis y relevancia de los hidrocarburos.

Para el año 2012 y derivado de la reforma energética, varios fueron los cambios que se dieron en el sector de hidrocarburos, con reformas tanto internas como externas de gran impacto para la empresa, los cambios económicos, políticos e institucionales permitieron el establecimiento de las APP, en este sentido para el año 2018 se insertan como un nuevo mecanismo de financiamiento para el sector, lo cual resulta importante resaltar, ya que anteriormente comenzaban a usarse mecanismos muy similares.

Con la reforma energética de 2012, se hicieron modificaciones importantes a los artículos 25 (en el cual se inserta la figura de empresa productiva del Estado), 27 (en el que se amplían las actividades que pueden desarrollar inversionistas privados o extranjeros) y 28 (reconfiguración de las zonas estratégicas del petróleo que posibilitan de inversión de privados) de la constitución, a través de las cuales se crea un nuevo modelo energético, que amplía el panorama para la inversión del sector privado en diferentes sectores de la industria petrolera las cuales son estratégicas para la empresa para estatal.

En de resaltar que con este nuevo modelo energético, destacan actores como: la Secretaría de Energía, quien ahora conduce la política energética del país; la Comisión Reguladora de Energía, quien asume el carácter de regulador; el Centro Nacional de Control de Energía, que se transformó en un ente descentralizado y que se encarga de la operación del mercado eléctrico principalmente, entre otros.

#### 3.1.1. Cambios políticos.

Los cambios políticos están presentes en diversos aspectos y componentes del sistema que conforman al Estado, en este sentido estos cambios se analizarán desde

los diversos actores que hay en el ámbito y sus transformaciones, así como también su interdependencia entre sí, su capacidad para incidir en las decisiones y su participación en el establecimiento de las APP en PEMEX.

En PEMEX varios han sido los actores que han intervenido en los cambios más relevantes que ha tenido la empresa; los cuales se han clasificado en actores políticos, económicos y sociales, con la finalidad de poder conocer y explicar cómo ha sido la interacción que ha habido entre éstos, en su proceso de participación en la empresa y más específicamente derivado de la reforma energética, pues nuevos acuerdos se generaron entre sí para consolidar la nueva gestión del petróleo.

La capacidad de incidencia que tuvieron algunos actores para la aprobación de la reforma energética demuestra su importancia, ya que de un modelo de servicio que era público logran convertir a PEMEX en un modelo de negocios al momento de aprobar las cláusulas que actualmente rigen a la empresa, por su parte los actores económicos destacan los privados pues se les brindó una gran apertura a las principales actividades rentables del petróleo, finalmente los actores sociales como el sindicato de petróleos ha sido un claro ejemplo de resistencia e influencia en las decisiones más relevantes.

**Cuadro 1. Tipología de actores en PEMEX**

<b>Actores económicos</b>	<b>Actores políticos</b>	<b>Actores sociales</b>
Sector Privado (Empresas privadas con operaciones en PEMEX) Bancos Instituciones económicas (FMI, BM)	SHCP Instituciones petroleras SENER Poder ejecutivo y legislativo. CNH comisión nacional de hidrocarburos.	Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM)

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 2. El papel de los distintos actores que intervienen en PEMEX**

Tipología de actores	Actores	Participación en PEMEX	Influencia en otros actores	Incidencia en la introducción de esquemas APP
Económicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresas privadas: ENI, Fieldwood, etc.</li> <li>• Bancos: BBVA, etc.</li> <li>• Instituciones económicas: FMI, BM, etc,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tienen participación en el esquema de inversiones y en los contratos.</li> <li>• Inciden en las presiones fiscales que establecen contra PEMEX.</li> <li>• Emite recomendaciones a países miembros en cuestión del petróleo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El FMI tiene capacidad para persuadir a otras naciones de invertir en ciertos países y en distintas áreas estratégicas para el mercado.</li> <li>• Los bancos pueden imponer intereses altos a los gobiernos sino cumplen con sus pagos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las empresas privadas demandan esquemas de financiamiento que logren cumplir con sus intereses.</li> <li>• FMI propone esquemas como las APP que permitan volver al sector petrolero más competitivo.</li> </ul>
Políticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SENER.</li> <li>• SHCP.</li> <li>• Partidos políticos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La secretaria de energía tiene el poder de establecer política energética</li> <li>• Impone los costos fiscales de sus contratos con los privados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los actores políticos y los económicos influyen entre sí en las negociaciones que se llevan a cabo con el fin velar por los intereses de ambas partes,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incidieron en la aprobación del uso de esquemas de financiamiento en PEMEX como son las APP, o bien los CSIEE con el fin de tener una mayor</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>Fueron partícipes de la toma de decisiones que permitió la aprobación de la reforma energética.</li> </ul>	<p>pero las presiones del sector privado llegan a sobrepasar las peticiones.</p>	<p>inversión a largo plazo en diversas áreas económicas potenciales.</p>
Sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sindicatos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El sindicato ha sostenido por largos años relaciones de poder con PEMEX gracias a que es apoyado por todos los obreros petroleros por lo tanto la estabilidad de la empresa recae en las negociaciones que entable con su sindicato.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existe una estrecha relación del sindicato de petrolero con el gobierno y los partidos políticos, pues ambos negocian acuerdos para permitir la implementación de leyes, pues en sindicato vela por los intereses de sus trabajadores y propios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No tiene incidencia directa en el establecimiento de las APP en petróleos mexicanos.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Los cambios más relevantes en el establecimiento de las APP en PEMEX han sido desde el aspecto económico pues de las relaciones entre los actores surge la necesidad de implementar mecanismo de financiamiento en el participen ambos

sectores, privado y gobierno, ya que las condiciones actuales de la empresa lo ameritaban, a pesar de la existencia de previos contratos similares a las APP, se requería tener certeza en esta participación.

No obstante, las reglas del juego no han sido del todo justas para ambas partes debido al contexto de liberalización, privatización y desregulación que impera en las negociaciones desde hace ya algún tiempo, lo anterior derivado de la gran participación del sector privado en la inversión y en las áreas que la reforma energética permitió, ocasionando una paulatina privatización de la empresa y eliminación de controles de transparencia y legalidad por partes del gobierno hacia ciertas empresas.

### 3.1.2. Cambios económicos.

Los cambios económicos que surgieron de la reforma energética, tienen que ver principalmente al tema de la privatización y desregulación del sector petrolero, que ya desde la reforma del año 2008 se venía gestando, derivando en cambios que apuntan hacia el desmantelamiento de PEMEX como la industria de petróleo más grande de México, en este sentido “El Estado para garantizar la reproducción del capital global crea un espacio jurídico para las corporaciones transnacionales por encima de la soberanía estatal” (Merchand, 2015: 127), que aunado a otras características reflejan y vuelven más complejos estos cambios.

Los problemas económicos de PEMEX con el tiempo se fueron agravando dando como resultado la necesidad de recurrir al financiamiento privado en el sector. Dichos problemas, se originan por diversas situaciones, entre las principales que podemos identificar, están: sostener las finanzas públicas del país, que lejos de tener como objetivo principal la producción de petróleo, se ha convertido en un sostén para el presupuesto público; la insostenible deuda que ha crecido exorbitantemente; la obsoleta infraestructura en las refinerías y las fluctuaciones en los precios y las crisis mundiales.

Es preciso recordar el contexto de la desregulación y la privatización que impera en México y particularmente es sectores estratégicos de la economía ya que PEMEX no está exento de esto pues el nuevo esquema de negocios de PEMEX y de su figura de empresa productiva del Estado, reflejan estos problemas ya existentes en el país así como también del clima de inversiones que está creando la empresa con inversores

mayormente transnacionales y con contratos demasiado arriesgados, así como también empresas privadas con miras en mega proyectos que para este sector resulta más beneficiosos en relación con el sector público y la población de México.

Una de la pruebas que sustenta la privatización y la desregulación del sector energético a partir de la reforma energética, es el tema de la acumulación por desposesión o despojo, lo cual implica, que tanto el sector petrolero como las otras modalidades de energía: solar, gas, etc., queden bajo el poder, en su mayoría, del capital estadounidense, gracias al modelo extractivista implementado desde hace ya varias décadas a partir de la implementación del modelo neoliberal, En este sentido, el Estado que “ no cumple con deberes de defender la soberanía nacional y permite que las riquezas nacionales queden en manos monopólicas de un cerrado grupo de empresas transnacionales” (Merchand, 2015: 129).

Desde el año 2008 “el extractivismo energético se instrumenta a favor de la privatización y el otorgamiento del recurso petrolero y sus derivados a empresas transnacionales estadounidenses” (Marchand, 2015: 130), ya que desde años anteriores el Estado se ha visto en la necesidad de alivianar (desregulación) y reducir sus restricciones en el sentido de generar una mayor inversión tanto de empresas nacionales como internacionales, lo cual, en gran medida resultó una salida fácil pero muy cara para el país.

En el año 2012 durante el sexenio de Peña Nieto y con la reforma aprobada en 2014, se profundiza en la privatización y desregulación, ejemplo de ello fue que se agudizó esta práctica de la acumulación por desposesión, la cual se volvió realidad gracias al entramado legal aprobado en la reforma, los diversos cambios institucionales y las leyes secundarias estructurales en materia energética y que correspondieron a formas de dominación política por parte de los actores privados, esto mediante un complejo proceso de presión en las negociaciones (Merchand, 2015).

Por otra parte, desde el sector industrial “todos los ductos se privatizan, se privatiza la infraestructura, los activos de Pemex. Los gasoductos pasan a formar parte del Centro Nacional de Control del Gas, un nuevo organismo descentralizado creado con

la RE y se podrán concesionar los ductos que ya existen y otorgar la construcción de otros” (Vargas, 2015).

Así como, también “se eliminó la petroquímica básica como una de las actividades reservadas al Estado” (Treviño, 2020: 20), ahora las empresas privadas y extranjeras pueden participar en diversas actividades tales como; refinación, procesamiento de gas natural y petroquímica, lo cual antes era una actividad reservada únicamente al Estado.

Como se puede observar, varias son las señales de la clara privatización de PEMEX, aunque no directamente y a nivel macro, pero sí por partes y en las actividades que son indispensables para el desarrollo del país, por lo que se puede ver un PEMEX carente de regulación fuerte y transparente, lo cual lo hace un blanco fácil para la corrupción y demás problemas que ahora lo aquejan

### 3.1.3. Cambios institucionales.

Los cambios institucionales derivados de las reformas en el sector energético, implicaron cambios en toda una estructura administrativa de PEMEX, (algunos artículos como el 25, 27 y 28, así como algunos reglamentos y transitorios, por otra parte, en las instituciones encargadas de la gestión de la empresa que ahora tienen mayor responsabilidad derivado de la nueva figura de empresa productiva del Estado), lo cual corresponde a las dinámicas que introducen los mecanismos de tipo mercado.

Es importante recordar que a partir de la reforma energética de 2008 se comienza con la privatización de la mayoría de las actividades en PEMEX como la producción, la distribución, la extracción de hidrocarburos, etc., bajo un régimen de contratos de servicios integrales otorgados en su mayoría a empresas estadounidenses para las actividades de explotación petrolera. A pesar de que Pemex seguía siendo el único facultado constitucionalmente para llevar a cabo las actividades que se consideraban como estratégicas, es decir, esta entidad era la única facultada para realizar dichas actividades, esta facultad fue modificada en diciembre de 2013, con la aprobación de la reforma energética y con la modificación de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución y la incorporación de 21 transitorios, nuevas leyes secundarias, 11 leyes reformadas, así como reglamentos, lo que refleja claramente la tendencia a la privatización, en busca de eficiencia y de adaptarse a las reglas del mercado.

En el siguiente cuadro se describen de manera más detallada estas modificaciones:

**Cuadro 3. Modificaciones constitucionales en el sector energético derivado de la reforma energética.**

<b>Cambios Constitucionales</b>	
Art. 25	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Confirma la propiedad pública de las empresas productivas del Estado (EPE).</li> <li>• Establece principios de transparencia y rendición de cuentas para las EPE.</li> <li>• Establece normar de administración y contratación a las EPE.</li> <li>• Incorpora criterios de sustentabilidad.</li> </ul>
Art. 27	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Confirma los principios de propiedad originaria y dominio directo del Estado sobre los hidrocarburos.</li> <li>• Crea un nuevo régimen jurídico de autorizaciones, permisos y contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos.</li> </ul>
Art. 28	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modifica los límites del monopolio del Estado.</li> <li>• Crea el fondo para la Estabilización y Desarrollo Mexicano Del Petrolero.</li> <li>• Fundamenta la creación y operación de nuevos órganos reguladores coordinados.</li> </ul>
<b>Nuevas Leyes Secundarias</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Hidrocarburos</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de petróleos mexicanos.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de ingresos sobre hidrocarburos</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Órganos Reguladores Coordinados En Materia Energética.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de la Agencia Nacional De Seguridad Industrial Y De Protección De Medioambiente Del Sector De Hidrocarburos (ASEA)</li> </ul>
<b>Leyes reformadas</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Federal De Las Entidades Paraestatales.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Orgánica De La Administración Pública Federal.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley General De Deuda Pública.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Asociaciones Pública Privadas.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

La modificación al artículo 25 permitió la conversión de Pemex y la CFE de organismos públicos descentralizados a empresas productivas del Estado lo cual le permitió ser un ente exclusivamente propiedad del gobierno, con un régimen legal y regulatorio propio siempre en concordancia con los objetivos de desarrollo, transparencia e inversión de la empresa.

En el artículo 27 se retoman los temas de la autorización de los contratos y las concesiones a través de los contratos de licencia con al menos 2 diferentes esquemas de contratos, quedando aprobada la facultad del Estado para realizar asignaciones o contrataos con el fin de llevar a cabo las actividades de explotación y extracción del petróleo y los demás hidrocarburos, siempre y cuando la propiedad de la nación sea inalienable.

En el artículo 28 Se elimina la prohibición para celebrar contratos entre el Estado y particulares; se eliminan las facultades del Estado en la industria petrolera y eléctrica en las áreas estratégicas que estaban a cargo del Estado tales como exploración y extracción por mencionar algunos, con el fin de eliminar el monopolio estatal.

Derivado de lo anterior; en materia de normatividad, la reforma constitucional y la legislación secundaria se buscó cumplir con 2 objetivos principales; atraer nuevas inversiones y eliminar las barreras de competencia, por medio de 4 elementos principales:

1. Se mantiene la propiedad por parte del Estado de los recursos hallados en el subsuelo, así como también modernizar y fortalecer sin privatizar (art. 27 constitucional). Pero otorgando a las compañías a través de contratos la propiedad de los hidrocarburos una vez que estos son extraídos. (art. 45, ley de hidrocarburos)

2. Transformar en PEMEX en una empresa productiva del Estado con autonomía presupuestal y técnica cuyo objeto sea generar valor económico que signifique mayores ingresos para el Estado (art.25 constitucional, ley de PEMEX)

3. permitir que las actividades que son consideradas estratégicas y que anteriormente eran llevados únicamente por el Estado, ahora participe el sector privado y empresas extranjeras mediante: 4 tipos de contrato para exploración y producción: contratos de servicio, contratos de utilidad compartida, contratos de producción compartida y licencias, en el cual las compañías obtienen la “transmisión onerosa” de los hidrocarburos extraídos después de pagar impuestos (art. 27 constitucional).

4. Abrir a la inversión privada todas las actividades de refinación transporte, almacenamiento, procesamiento de gas natural y petroquímica. (art. 27 y 28 constitucionales) (Flores,2018).

A partir de este nuevo modelo de producción distribución, almacenamiento, de petróleo y gas natural se crea un nuevo modelo institucional integrado por “la SENER, la SHCP, la CNH, La Agencia Nacional De Seguridad Industrial y De Protección Al Medio Ambiente Del Sector De Hidrocarburos y el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo” (Treviño,2020: 20)

Uno de los cambios más relevantes es la modificación de la Ley de Asociaciones Público Privadas pues en esta menciona las nuevas dinámicas de Asociaciones que PEMEX llevará a cabo, estos nuevos contratos derivan de todo los cambios estructurales que derivaron de la reforma energética, pues una vez más demuestra la tendencia de mercado y la necesidad de ampliar la fronteras de PEMEX y poco a poco lograr la liberalización de la industria petrolera, como se muestra a través de inversiones privadas y de la participación del sector privado en diferentes áreas importantes para el desarrollo y la generación de competitividad.

En este sentido la propuesta de modificación giro entorno al sector privado de la reforma energética también se modificaron leyes y reglamentos que resultan relevantes para los cambios institucionales pues se modifican aspectos específicos para el funcionamiento y desarrollo de PEMEX y del sector de hidrocarburos en general.

De ser instrumentos para el Estado en su figura de organismos públicos descentralizados o empresas públicas con objetivos sociales, con la RE se transforman en entidades propiedad del gobierno federal con objetivos propios de una empresa privada que buscan la maximización del valor económico a través de una mayor rentabilidad e inversión privada (Vargas,2015).

El contenido de las leyes aprobadas conlleva grandes riesgos para el país en materia de soberanía energética, nacional y territorial pues implican:

- a) La posible extinción y extranjerización de PEMEX y de la CFE pues a través de la apertura de la industria energética, son más los contratos y actividades que se otorgan a privados.
- b) Inevitables pérdidas de la renta petrolera, pues se encarecen los servicios de extracción ante la participación del sector privado.
- c) Riesgos de seguridad y soberanía energética, al cambiar la figura y la razón de un organismo público a una empresa que responde a las dinámicas globales del mercado.
- d) Aumento en los precios de combustibles, derivado de los problemas mundiales y de competitividad en el mercado.
- e) Despojo de tierras en donde se encuentre petróleo para ser áreas explotadas y apropiadas por empresas privadas y extranjeras, sin tomar en cuenta el bienestar de las comunidades indígenas y pueblos que ahí se ubican.
- f) Contaminación ambiental derivado de la explotación y agotamiento de recursos hídricos a través del proceso conocido como “fracking” que se refiere a la fracturación hidráulica, lo cual es reflejo del inicio de la privatización de recursos como el agua, pues las cantidades de recurso que implica este proceso son grandes un mayor empobrecimiento de las mayorías ante la pérdida de la renta

petrolera nacional (lutitas y aguas profundas entran bajo el régimen de concesiones) (Vargas, 2015).

En conjunto bajo este nuevo modelo de cambios económicos, políticos e institucionales que se dieron en el sector energético, se previó que fuese factible llevar a cabo modelos de Asociaciones Publico privadas, sin necesidad de ampliar o modificar la Ley de APP, debido a que el conjunto de disposiciones que derivaron de la Reforma energética, se establecen mecanismos para incorporar la inversión privada al desarrollo de proyectos a través de APP (Treviño, 2020).

### 3.2. Petróleos Mexicanos (PEMEX).

PEMEX es el objeto en los que los cambios de la reforma energética se ven reflejados, por ello este apartado se enfoca describir el aparato institucional y de funcionamiento de la empresa, así como también los cambios que se van desarrollando a través de su historia que han marcado su evolución.

La empresa que se encarga en su mayoría del sector de hidrocarburos es petróleo mexicanos (PEMEX), una de las empresas más importantes para México y a nivel internacional sus “actividades involucran toda la cadena productiva, desde la exploración, producción, transformación industrial, logística y comercialización” (PEMEX). Actualmente, cuenta con 3 empresas productivas subsidiarias: Pemex Exploración y Producción, Pemex Transformación Industrial y Pemex Logística

La subsidiaria Pemex exploración y producción, es la que más proyectos ha celebrado con el sector privado y con otras petroleras extranjeras para realizar proyectos de construcción, mantenimiento, exploración y extracción, entre otros con el fin de lograr las metas anuales de producción.

En materia de transformación industrial:

8 refinerías (Dos Bocas, Minatitlán, Cadereyta, Madero, Salamanca, Salina Cruz, Tula y más reciente Deer Park comprada en 2021).

8 centros petroquímicos (Camargo, Escolin, Tula, Independencia, Morelos, Pajaritos, Cosoaleacaque Y Cangrejera).

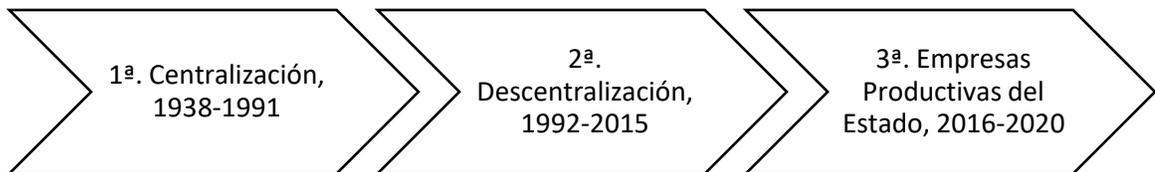
9 complejos procesadores de gas natural (Burgos, Poza Rica, Arenque, Matapionche, Área De Coatzacoalcos, La Venta, Nuevo Pemex, Cactus Y Cd. Pemex).

En logística se cuenta con 83 terminales terrestres y marítimas, así como poliductos, buques, carros tanque y autos tanque, para abastecer a las más de 11 mil estaciones de servicio a lo largo de nuestro país (PEMEX, 2019).

### 3.2.1. Origen de PEMEX.

Petróleos mexicanos ha sido modificada a través de diferentes reformas que se han llevado a cabo a lo largo de los años, lo cual ha convertido a PEMEX en lo que ahora es, por ello es necesario conocer su origen, estructura y funcionamiento con el fin de saber cómo poco a poco se han ido estableciendo mecanismos de financiamiento y se ha ampliado la inversión privada y extranjera en el sector.

El 7 de junio de 1938 tras varios acontecimientos previos se crea petróleos mexicanos, debido a un fallo a favor de la empresa.



En esta segunda es cuando se crean las subsidiarias, consolidando la etapa de descentralización.

- Petróleos Mexicanos
- Pemex Exploración y Producción
- Pemex Refinación
- Pemex Gas y Petroquímica Básica
- Pemex Petroquímica

En el siguiente cuadro, de manera más detallada se presentan los acontecimientos más importantes que se dieron en PEMEX a lo largo de la historia, así como también los cambios económicos, políticos e institucionales que transformaron a la paraestatal y que han impactado en su desarrollo como empresa productiva del Estado.

**Cuadro 4. Acontecimientos cronológicos importantes en PEMEX**

<b>Año</b>	<b>Acontecimiento</b>	<b>Relevancia</b>
1937	Se desata una huelga por parte de los trabajadores contra de las compañías petroleras extranjeras que operaban en México.	Se dio el fallo a favor de los trabajadores.
1938	Lázaro Cárdenas del Río decretó la expropiación de los bienes muebles e inmuebles.	El 7 de junio de 1938 se creó la empresa Petróleos Mexicanos (Pemex).
1942	Se firma el primer Contrato Colectivo de Trabajo entre el S.T.P.R.M. y PEMEX.	Inicio de la relación entre el sindicato y PEMEX.
1946	Se inaugura la refinería “18 de marzo” en el DF.	Se ubica la consolidación de PEMEX como una de las empresas públicas más importantes del país
1948	Se descubre los campos petroleros de Valdecasas, Reynosa y Brasil	Lo cual permite a la empresa contar con más ingresos derivado de la explotación de nuevos campos.
1950	Se construyen dos refinerías nuevas en Salamanca y Reynosa que complementan la refinería 18 de Marzo	Que le dan la capacidad de producir petróleo y generar ganancias.
1951	Se descubre un importante yacimiento de gas e hidrocarburos líquidos, llamado “José Colomo”, en el distrito de Macuspana, Tabasco.	Suceso que marcó el aumento significativo de petróleo y gas.
1952	Se da a conocer el descubrimiento de la prolongación de la “Faja de Oro” en campo “Ezequiel Ordoñez”	Se descubren los nuevos campos productores.
1955	Ampliación de la refinería de Poza Rica, el oleoducto Poza Rica-México y la ampliación de la capacidad de la refinería “18 de marzo”.	Se aumenta la capacidad de 50 mil a 100 mil barriles diarios, entre otras.
1956	Se crea la empresa paraestatal Petroquímica de México.	Con el objeto de producir amoniaco anhidro, distribuir y aplicar fertilizantes.

<b>Año</b>	<b>Acontecimiento</b>	<b>Relevancia</b>
1961	PEMEX obtiene un crédito por 10 millones de libras esterlinas (350 millones de pesos) del Consejo Británico de Equipo Petrolero.	Con ello se estimuló su programa petrolero.
1962	Se crea el Instituto Mexicano del Petróleo	Esto para generar investigación científica.
1965	Petróleos Mexicanos deja de exportar crudo por primera vez en su historia y redujo sustancialmente las exportaciones de derivados y gas natural.	La producción nacional ya no permitía satisfacer plenamente la demanda interna.
1966	La demanda nacional de petrolíferos crecía rápidamente	PEMEX a través de un programa para adecuar la producción, tanto en cantidad como en calidad, a los requerimientos de la demanda
1970	Los campos de Tabasco y Chiapas propician el repunte de la producción nacional.	1978 esta región petrolera proveía 79% de la producción total del país
1974	Nuevos descubrimientos que conformarían así el complejo Cantarell	El cual convertiría en el principal productor del país.
1976	Sobreoferta petrolera mundial y la liberación de los precios que regulaban la industria petrolera norteamericana	Caída generalizada de los precios del petróleo.
1981	PEMEX crea la empresa filial Petróleos Mexicanos Internacional Comercio Internacional, S. A. de C. V. (PMI).	Con el fin de establecer un marco organizacional moderno y eficiente para la realización de las actividades comerciales internacionales
1989	Inestabilidad del mercado petrolero internacional por los efectos de la invasión militar de Irak a Kuwait.	Recesión mexicana.
1990	El 15 de julio el Ejecutivo decreta una nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y PEMEX experimenta una transformación corporativa de gran importancia.	Se crean: PEMEX Exploración y Producción (PEP), PEMEX Refinación (PXR), PEMEX Gas y Petroquímica Básica (PGPB) y PEMEX Petroquímica (PPQ).
1992	El gobierno destina el grueso de los recursos de PEMEX para pagar los déficit	PEMEX no dispuso de fondos suficientes para una modernización integra.

Año	Acontecimiento	Relevancia
	de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	
2001	El mercado petrolero internacional enfrenta una serie de circunstancias que ocasionaron una alta volatilidad en los precios del petróleo	En diciembre se decreta la devaluación del peso a raíz de la fuga de capitales que había sufrido el país
2004	En febrero se firman préstamos de emergencia con el Fondo de Estabilización monetario de los Estados Unidos por 14 mil millones de dólares y con el Fondo monetario Internacional por 17 mil millones de dólares.	En todos los contratos se ofreció como garantía los recursos de PEMEX y con estos fondos se liquidaron estas deudas. Es
2005	Cantarell había comenzado su declinación.	Lo cual genera la propuesta de una nueva reforma energética que mejore la situación.
2007	El Congreso de la Unión aprobó la Reforma Energética	Con esta se inicia la apertura del sector energético para la inversión privada y extranjera.
2008	Toma clandestina para robar combustible provocó un accidente que dejó 27 muertos	Reflejo de las fugas de hidrocarburos a través de diversos ductos.
2010	Se aprueba la reforma energética derivada del pacto por México. Y de cambia la figura de PEMEX como una empresa productiva del Estado.	Dando lugar a la inversión privada en sectores estratégicos para el Estado.
2012	Explosión de la torre de PEMEX que dejó al menos 25 muertos y 105 heridos.	Se reflejó en la perdida económicas debido a la baja de producción.
2013	Hallazgo de cuatro nuevos yacimientos en el país, que se convierten en el mayor descubrimiento de los últimos cinco años de exploración.	A pesar de, la reforma energética refleja cifras negativas, pues la producción sigue a la baja de manera constante desde 2012
2015	La petrolera estatal mexicana perdió 333.000 millones de pesos (17.747 millones de dólares).	Esto refleja el declive constante de la producción y el alto endeudamiento que sigue adquiriendo la empresa, la cual se vuelve cada vez más insostenible.

<b>Año</b>	<b>Acontecimiento</b>	<b>Relevancia</b>
2017	Entre un nuevo gobierno encabeza por AMLO, el cual busca un plan como él lo llama “para el rescate de PEMEX”	E gobierno actual aunque no desecho en su totalidad la reforma energética de su antecesor, busca corregir las deficiencias que se han detectado.
2018	PEMEX sigue en una constante crisis, en medio de deudas con sus proveedores, caída de precios, la baja en la producción e ingresos.	Se cuestiona la estrategia por el rescate a PEMEX debido a las pérdidas que ha en sus ingresos, así como también el aumento en casos de corrupción.
2019	Los casos de corrupción se vuelven una constante para PEMEX pues el ex director Emilio Lozoya enfrenta acusaciones por sobornos para la aprobación de la reforma del 2012, así como también se cancelan contratos a una empresa (VITOL) que soborno a varios funcionarios de PEMEX.	Lo que refleja PEMEX en este sentido es la vulnerabilidad de sus normas y leyes, marco jurídico frágil, impunidad, sobornos, opacidad, etc... en su relación con el sector privados y el sector público.
2020	Para el actual año la deuda de PEMEX se triplicó, Emilio Lozoya es detenido en prisión preventiva, la producción sigue a la baja, etc...	Fue el parteaguas de una nueva reforma que pretende modificar las disposiciones de la del año 2012.
2021	El gobierno adquiere una nueva refinería Deer Park	Ampliar la refinación de crudo y lograr que el 100% sea producido en el país.

Fuente: Elaboración propia con información del COLMEX 2021.

Este recuento histórico sobre los principales acontecimientos en PEMEX y su relevancia, dan cuenta de la trascendencia de la paraestatal, y cómo ésta ha sido blanco de diversos problemas tanto económicos como políticos, así como también se ha visto la incidencia que han tenido aspectos internacionales, los cuales han llevado a la empresa hasta donde ahora se encuentra, y los problemas que ha venido arrastrando se han gestado muchos años antes, por lo cual pensar en devolver a la empresa en manos únicamente del estado sería muy complejo debido a estos problemas estructurales que menciono.

### 3.2.2. Estructura y funcionamiento.

Es importante y necesario conocer cómo es la estructura organizacional de PEMEX, ya que actualmente es considerada una empresa productiva del Estado, lo cual significa que es una empresa que pertenece exclusivamente al gobierno federal, tiene un marco jurídico propio, acorde con sus fines de carácter productivo, promoviendo su manejo ágil, eficiente y transparente.

**Diagrama 1. Empresas productivas del Estado.**



Fuente: Elaboración propia.

A diferencia de la figura anterior como paraestatal las Empresas productivas del estado tienen otra finalidad, así como también son otros los organismos del gobierno que las gestionan, en este sentido; Algunas de sus características son las siguientes:

- Objetivo comercial e industrial. Generación de valor económico
- Operación, evaluación y vigilancia atendiendo a sus objetivos económicos
- Autonomía de gestión del Consejo de Administración
- Autonomía financiera, presupuestal, de contratación y administrativa
- Régimen especial en materia de i) Empresas Productivas Subsidiarias y filiales; ii) Remuneraciones; iii) adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios; iv) Bienes; v) Responsabilidades; vi) Dividendo Estatal; vii) Presupuesto, y viii) Deuda (PEMEX, 2019)

En este sentido se le permite a PEMEX tener una mayor autonomía y flexibilidad en diversos ámbitos, tales como:

- Empresas productivas subsidiarias y empresas filiales
- Remuneraciones

- Adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios
- Bienes
- Responsabilidades
- Dividendo estatal
- Presupuesto
- Deuda

La organización y funcionamiento de la empresa dependen de las leyes o decretos que expida el congreso de la unión o el ejecutivo federal así como también de sus subsidiarias, en cuestión del gasto, este debe ser analizado previamente en el presupuesto de egresos de la federación que el gobierno federal emite y valora para ser enviado al congreso de la unión.

Este cambio para PEMEX a partir de la reforma energética resultó ser muy relevante ya que es el parte aguas para encaminar a esta empresa a un modelo de tipo mercado, que trata de hacer a la empresa más competente a nivel mundial, lo cual más adelante se demostrara que no resultó como se tenía previsto.

PEMEX está regido bajo un marco legal que avala su carácter de empresa productiva del estado y su predominio sobre los hidrocarburos en México:

- **Artículo 27 de la constitución política de los estados unidos mexicanos:** en el presente artículo se establece el dominio de la nación sobre el petróleo y sus derivados como hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos ubicados en el subsuelo, de los cuales no se obtendrán concesiones. No obstante la nación con el fin de contribuir a las finanzas públicas, llevará a cabo actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos a través de asignaciones a empresas productivas del Estado o bien de contratos con éstas o con particulares.
- **Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo:** en esta ley se establece el dominio directo de la nación sobre todos los carburos de hidrógeno dentro del territorio mexicano así como también sólo la nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos, que constituyen la industria petrolera como producción y exploración, por otra parte establece que

tanto PEMEX como sus organismos subsidiarios pueden celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestación de servicios.

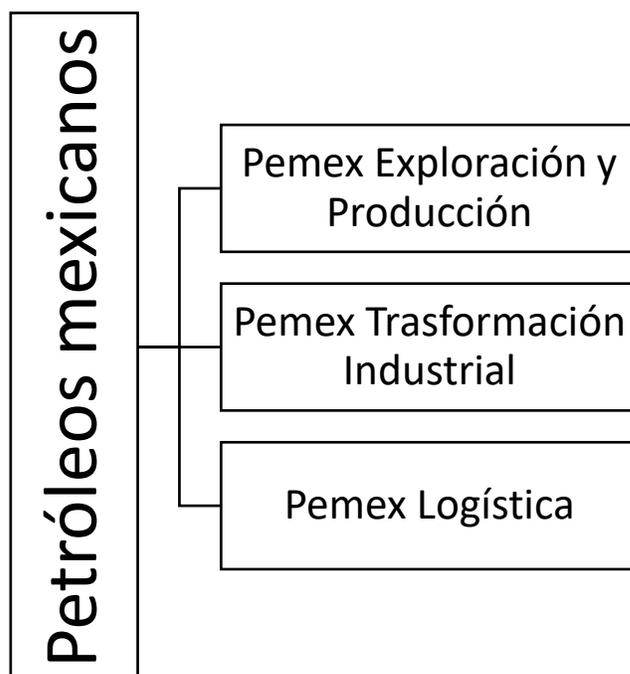
De hecho está demostrado que en algunas áreas clave, como los sectores energéticos, hídricos, los vinculados a las industrias petroleras o de generación de electricidad (los llamados monopolios naturales), la coordinación centralizada y la planeación pueden presentar ventajas comparativas evidentes sobre otras formas de organización sustentadas en la supuesta competencia de mercado (Cumbers, 2012; Emerson, 2006 citado en Sandoval, 2017).

- **Ley de Petróleos mexicanos:** Petróleos Mexicanos es una empresa productiva del Estado, de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y gozará de autonomía técnica, operativa y de gestión podrá realizar las actividades, operaciones o servicios necesarios para el cumplimiento de su objeto por sí mismo; con apoyo de sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales, o mediante la celebración de contratos, convenios, alianzas o asociaciones o cualquier acto jurídico, con personas físicas o morales de los sectores público, privado o social, nacional o internacional

Las empresas productivas subsidiarias obedecen a una etapa en la que PEMEX comienza la descentralización del sector del petróleo, esto fue legitimado a través de la necesidad de modernizar el sector y de generar una inversión focalizada por cada actividad, así como también se buscó volver a PEMEX más competente en el mercado

Estas subsidiarias se dividieron de la siguiente forma: Pemex Exploración y Producción, Pemex Transformación Industrial y Pemex Logística.

**Diagrama 2. Subsidiarias de PEMEX**



Fuente: Elaboración propia.

Con personalidad jurídica y patrimonio propio, sujetas a la conducción, dirección y coordinación de Petróleos Mexicanos, que tienen a su cargo actividades específicas de la empresa por lo que, a continuación, se describirán las principales funciones de cada una de las empresas subsidiarias de PEMEX.

### **Pemex Exploración y Producción**

La exploración y extracción del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, en el territorio nacional, en la zona económica exclusiva del país así como en el extranjero.

---

#### **Servicios**

Estudios y actividades exploratorias.

---

Administración de pozos, campos y reservas descubiertas.

---

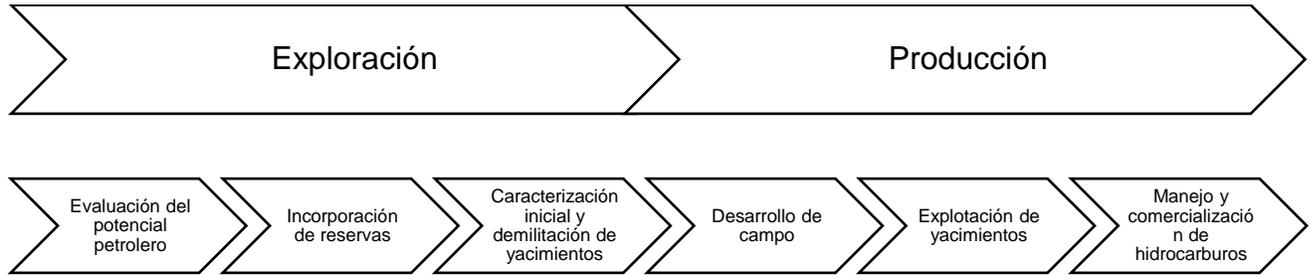
Desarrollo de campos de producción.

---

Entrega de hidrocarburos para procesos subsecuentes.

---

## Modelo operativo



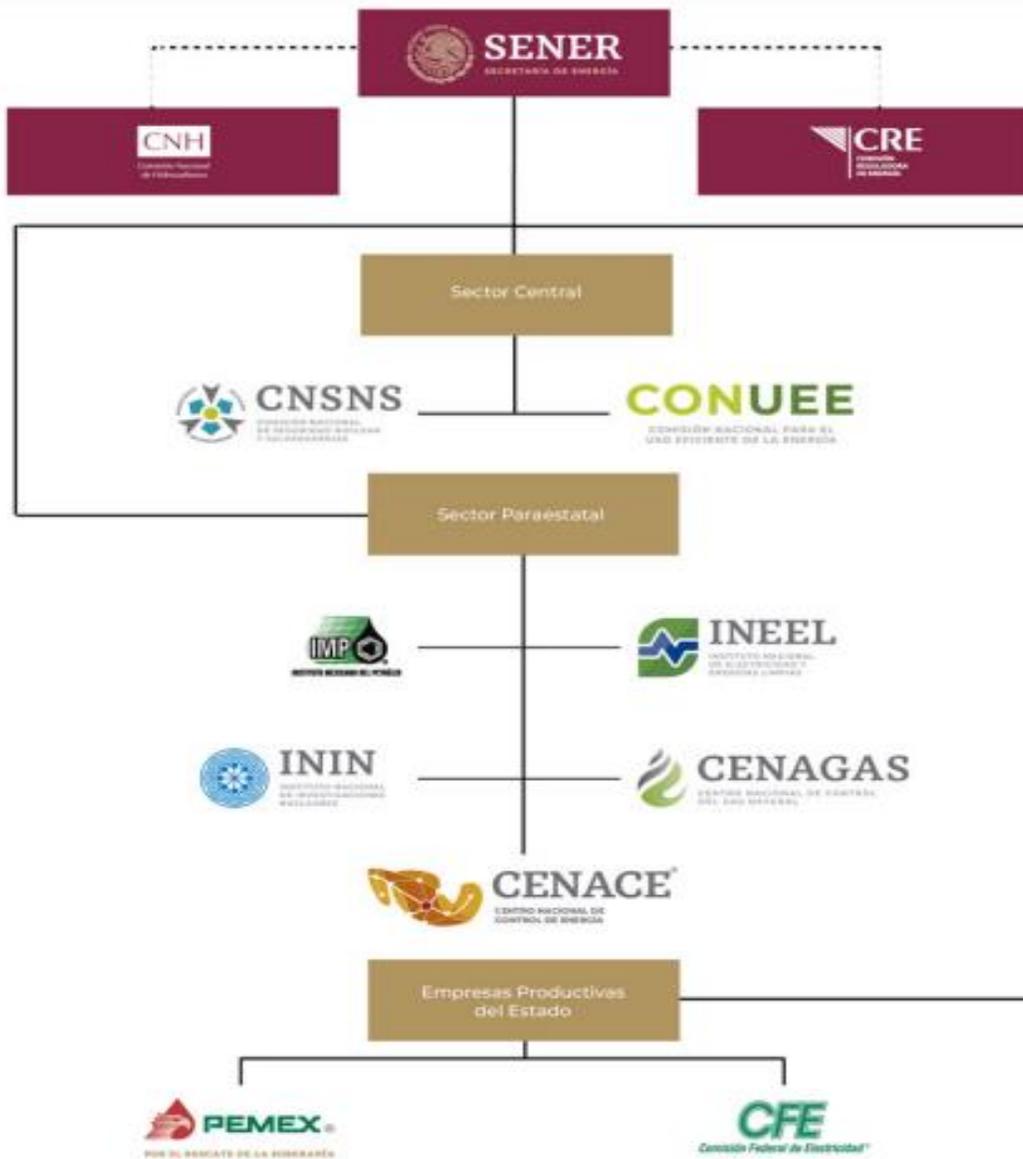
Fuente: Elaboración propia con información de PEMEX.

**Pemex Transformación Industrial:** Las actividades de refinación, transformación, procesamiento, importación, exportación, comercialización, expendio al público, elaboración y venta de hidrocarburos, petrolíferos, gas natural y petroquímicos.

**Pemex Logística:** Prestar el servicio de transporte y almacenamiento de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos y otros servicios relacionados, a PEMEX, empresas productivas subsidiarias, empresas filiales y terceros, mediante estrategias de movimiento por ducto y por medios marítimos y terrestres; así como la venta de capacidad para su guarda y manejo, entre otros.

Pero no únicamente las subsidiarias se encargan de todo el funcionamiento del sector de hidrocarburos. Sino que a manera general la estructura del sector energético se conforma por otras instituciones las cuales se encargan de la gestión de cada parte que conforman la energía en México.

Diagrama 3. Estructura del sector energético.



Fuente: Imagen tomada de la SENER, 2018.

Estas instituciones en su conjunto son parte de la operación, función, mantenimiento, distribución, etc... Del sector energético en general, en este diagrama se integra a la CFE como parte de la energía en México, sin embargo y para completar al sector de hidrocarburos principalmente, es necesario destacar las demás instituciones que se encargan de este.

**Cuadro 4. Instituciones encargadas de la función y operación del sector de hidrocarburos.**

Dependencia	Función y operación
 <p><b>Secretaría de Energía</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establece, conducir, coordinar y supervisar el cumplimiento de la política energética del país.</li> <li>• Garantiza el acceso a la información pública.</li> <li>• Ejerce los derechos de la nación en materia del petróleo y demás hidrocarburos.</li> <li>• Lleva a cabo la planeación energética a mediano y largo plazo.</li> <li>• Otorga y revoca, concesiones, licitaciones, contratos, asignaciones y permisos.</li> <li>• Regula la producción, comercialización, compraventa, calidad, modernización y eficiencia del sector.</li> </ul>
 <p><b>Secretaría De Hacienda Y Crédito Público.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Define los términos económicos y fiscales de cada contrato de E&amp;P, y supervisa la contabilidad de costos.</li> <li>• Establece las tasas de regalías e impuestos y mantiene esos pagos.</li> </ul>
 <p><b>Fondo Mexicano Del Petróleo Para La Estabilización Y El Desarrollo.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esta a cargo de los montos a pagar de los contratos E&amp;P y de administrar los ingresos petroleros estatales, tales como derechos y regalos, exceptuando los impuestos.</li> </ul>

Dependencia	Función y operación
	<p data-bbox="695 252 1177 283">Comisión Reguladora De Energía.</p> <ul data-bbox="743 304 1421 451" style="list-style-type: none"> <li>• Regula y promueve la transportación por tuberías, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción y regasificación.</li> </ul>
	<p data-bbox="695 529 1226 560">Comisión Nacional de Hidrocarburos.</p> <ul data-bbox="743 581 1421 955" style="list-style-type: none"> <li>• Regula y supervisa el reconocimiento y la exploración superficial, la exploración y extracción de hidrocarburos.</li> <li>• Licitación y suscribe los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos.</li> <li>• Administra las asignaciones y contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos.</li> </ul>
	<p data-bbox="695 976 1307 1008">Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente</p> <ul data-bbox="743 1029 1421 1564" style="list-style-type: none"> <li>• Es responsable de proteger el medio ambiente.</li> <li>• Lleva a cabo inspecciones para verificar el cumplimiento de las leyes ambientales federales.</li> <li>• Supervisa actividades de E&amp;P, refinación, procesamiento de gas, transporte y almacenamiento en gasoductos, manejo de desechos, controles de emisiones contaminantes, etc..</li> </ul>

Dependencia	Función y operación
	<p data-bbox="695 254 1414 338">Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía.</p> <ul data-bbox="743 365 1414 674" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="743 365 1333 401">• Promueve el uso óptimo de la energía.</li> <li data-bbox="743 422 1414 506">• Propone metas de uso eficiente de la energía.</li> <li data-bbox="743 527 1414 674">• Elabora y propone la estrategia y el programa nacional para el aprovechamiento sustentable de energía.</li> </ul>
	<p data-bbox="695 699 1308 730">Centro Nacional de Control del Gas Natural</p> <ul data-bbox="743 751 1414 1171" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="743 751 1414 898">• Administra y opera el sistema de transportación y almacenamiento nacional integrado por el gas natural.</li> <li data-bbox="743 919 1414 1010">• Garantiza la continuidad de los servicios de transporte y almacenamiento,</li> <li data-bbox="743 1031 1414 1171">• Lleva a cabo la licitación de los proyectos de infraestructura de transporte por ductos y de almacenamiento de Gas Natural.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

Estos son los actores principales que se encargan de la gestión de PEMEX y de su funcionamiento, así como también de las dediciones y negociaciones que se lleven a cabo con otros como el sector privado, de estos organismos depende la estabilidad y rumbo de la empresa ya que cada uno por sí mismo representa un lugar importante dentro del sector de hidrocarburos.

Así, estos actores políticos juegan un papel relevante para el establecimiento de las asociaciones público privadas en PEMEX, debido a que a partir de la reforma energética se les dota de una gran capacidad de incidencia y de toma de decisiones, así como también en el diseño de las estrategias energéticas y de los contratos y acuerdos que se generen entre el sector privado y la empresa.

### 3.3. Establecimiento de las asociaciones público privadas en PEMEX.

La participación de las asociaciones público privadas en los diversos sectores potencialmente económicos ha sido un tema trascendental y de análisis, debido a la compleja intervención bajo estos nuevos esquema en los que existe una participación mutua en conjunto con el sector público, en este sentido y a partir del año 2012 cuando entra en vigor la Ley de Asociaciones Público Privadas LAPP, se comienza a regular este mecanismo de financiamiento de cooperación horizontal, posteriormente la LAPP es modificada por medio de la reforma energética del año 2012, modificaciones en las cuales entra en vigor el uso de las APP en el sector energético de hidrocarburos, lo cual marca una nueva era de relaciones entre privados y gobierno de mutua correspondencia en el tema de financiamiento de infraestructura y en otras actividades que únicamente eran llevadas a cabo por PEMEX.

Si bien es cierto que la participación del sector privado ha sido constante en PEMEX, desde hace muchos años atrás bajo esquemas específicos y en algunos sectores de la industria petrolera, pero ahora y derivado de las grandes reformas que en PEMEX se han implementado, se han ido estableciendo los esquemas de APP los cuales responden a la apertura económica, a la competencia de mercado, a la eficiencia necesaria para la empresa y a los mecanismos de tipo mercado instaurados en los años 80's aproximadamente que se ven reflejados en las industrias potencialmente económicas para el país.

El uso de estos mecanismos de financiamiento entre el sector público y el sector privado, ha llevado a repensar la situación actual por la que ha estado pasando PEMEX ya que el establecimiento de dichos esquemas es argumentado en su mayoría por la deficiencias que existe en el sector público y en su incapacidad por generar ingresos y administrar los recursos derivados del petróleo.

En este sentido, dos han sido los temas que más se han analizado sobre los cambios que se han llevado a cabo en PEMEX; por una parte, la privatización del sector energético, y por otra, el desmantelamiento de la empresa mexicana de petróleo. El primero, va más en sentido del incremento de la injerencia del sector privado en la producción, distribución, transportación, etc., lo cual diversos analistas han considerado

la privatización del sector energético. Y el segundo, lo referente al desmantelamiento, que tiene que ver con la situación financiera, la extranjerización de la empresa, los precios cambiantes, la producción deficiente, etc... a estos problemas la solución para el gobierno mexicano ha sido la privatización.

### 3.3.1. Antecedentes de las asociaciones público privadas: PIDIREGAS, PPS y licitaciones.

Entre los antecedentes de participación privada en PEMEX se encuentran principalmente los PIDIREGAS, PPS, Licitaciones y CSIEE, estos contratos de financiamiento de proyectos son aún utilizados en la empresa y cada uno tiene características propias de acuerdo al trabajo a realizar y a los pagos solicitados por el Estado.

Un antecedente de las APP en el sector energético son los proyectos de infraestructura Productiva de Largo Plazo mejor conocidos como PIDIREGAS que fueron utilizados en los años 90, con el fin de expandir y mejorar las actividades e infraestructura de PEMEX ante los momentos de crisis, por lo que estaba pasando, derivado de la caída en los precios.

Los PIDIREGAS han sido utilizados por PEMEX y CFE y de acuerdo a Quesada (2009) son:

Un esquema que consiste en la ejecución de las obras que se encomienda a empresas privadas, estas empresas lleva a cabo las inversiones respectivas por cuenta y orden de las entidades públicas y con frecuencia obtienen el financiamiento con el cual se cubre el costo de los proyectos durante el periodo de construcción. La finalidad es atraer capital del sector privado y financiamiento de largo plazo para desarrollar proyectos estratégicos y altamente rentables mediante un instrumento presupuestal más flexible para financiar proyectos evitando estar sujetos a los recortes y retrasos presupuestales. (pág. 6)

Estos esquemas son utilizados para la provisión de infraestructura energética,

Los PIDIREGAS operan mediante dos tipos de esquemas:

- a) Inversión Directa: se refiere a los proyectos que requieren por naturaleza en los contratos que las entidades públicas asuman una obligación directa de adquirir los activos productivos construidos por empresas privadas.

- b) Inversión Condicionada: se refiere a proyectos en los que los activos son propiedad privada y que en caso de alguna eventualidad contemplada en los contratos la entidad tiene la facultad de adquirir, o no, el bien. (CFEP, 2007)

Cuando se habla de PIDIREGAS, (Proyectos de Infraestructura Productiva con Impacto Diferido en el Registro del Gasto) se habla principalmente de tres características principales inversión, deuda pública externa y privatización. De inversión porque son esquemas de inversión, en los cuales, las empresas privadas financian proyectos de infraestructura para la producción. Deuda por que es inversión realizada con recursos del exterior, a un plazo previamente pactado con el gobierno, es deuda que adquiere el gobierno, pero la paga el país, y privatización porque se muestran como una buena opción de inversión, en realidad va encaminada a la privatización.

Si bien es cierto que la relación entre el sector privado y el sector público ha sido constante a lo largo de la historia del petróleo, lo cual llevó a PEMEX y a otros actores políticos como la SENER y SHCP a establecer contratos que fuesen equitativos ente ambas partes, por ello y tal como lo establece el artículo 11 de la ley de hidrocarburos; estos actores podrán celebrar contratos de para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos, así como también emite la obligatoriedad de hacer saber en los contratos que los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la nación.

En este sentido se ha encontrado que al menos son estos 4 los diferentes tipos de contratos que PEMEX ha utilizado y que aún utiliza para la exploración y extracción de hidrocarburos;

#### **Cuadro 4. Tipos de Contratos de Exploración y Extracción de Hidrocarburos (CEE).**



Fuente: Elaboración propia.

El Estado al utilizar este tipo de contratos para la extracción y exploración busca unos beneficios propios, (Anguiano, 2017, citado en Santiago, 2018) menciona las siguientes:

- Maximizar la Renta Petrolera para el Estado.
- Asegurar el abasto Nacional de Petróleo (seguridad energética).
- Desarrollo tecnológico de la industria
- Protección al medioambiente.
- Compromisos mínimos de trabajo de la empresa invitada.

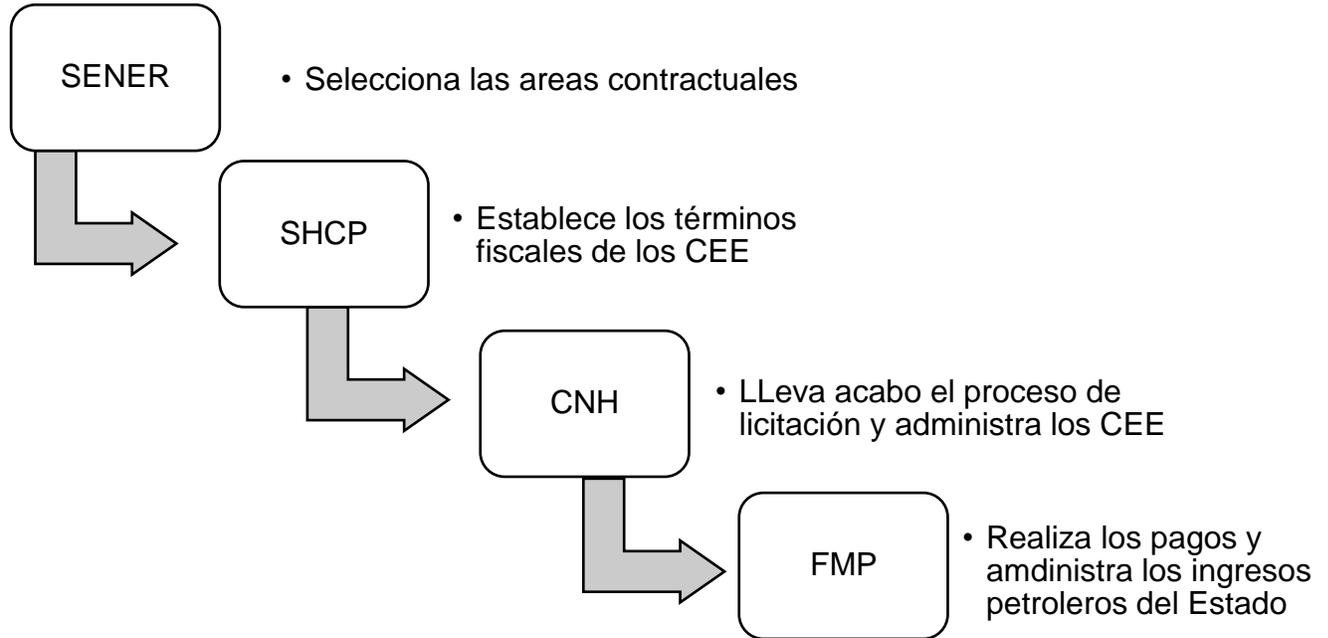
Por otra parte, el operador petrolero (privado nacional o extranjero) busca los siguientes beneficios:

- Proporcionalidad entre el riesgo del proyecto y retribución.
- Contabilización de reservas.
- Flexibilidad contractual y estabilización reguladora.
- Capacidad de recuperar costos de inversión.
- Menos control y gasto administrativo respecto al contrato
- Maximizar la rentabilidad.

Ahora bien, estos contratos tienen ciertas características los cuales permiten que se tengan opciones para llevar a cabo las tareas de exploración y extracción principalmente, en este sentido es de vital importancia conocer algunas características que permitan entender la pertinencia de cierto contrato de acuerdo al proyecto, ya que cada uno tiene su peculiaridad y razón de acuerdo a las necesidades de cada uno.

Por consiguiente, conocer a los actores encargados de estos contratos es importante para saber el proceso por el cual deben pasar para ser llevados a cabo.

**Diagrama 4. El proceso de CEE y la participación de las instituciones.**



Fuente: elaboración propia.

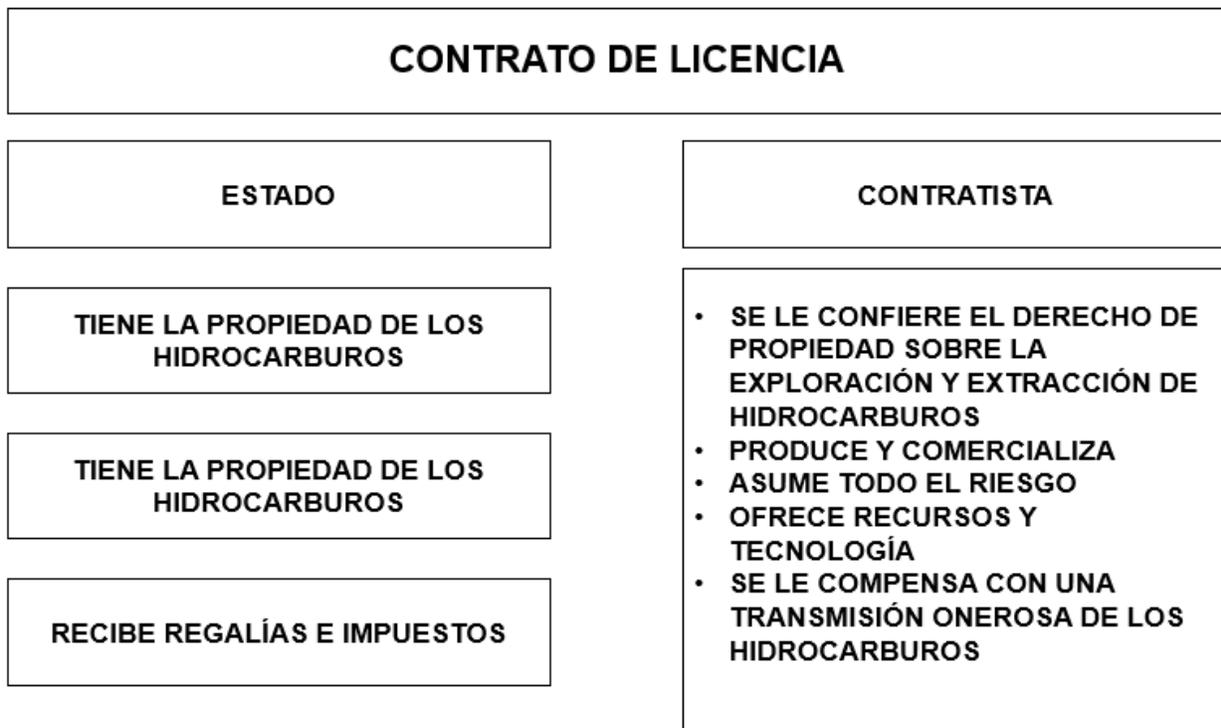
### **I. Licencia o licitación.**

Los contratos bajo esta modalidad son los que predominan actualmente al año 2021, por sus características es muy similar a los contratos APP, la característica principal es que la empresa contratista tiene el derecho exclusivo de extraer los hidrocarburos de la nación, pero su propio riesgo de encontrar o no materia, asumiendo en total los costos y los recursos humanos necesarios para llevar a cabo sus actividades petroleras.

En esta modalidad, el Estado le hace una transmisión onerosa de los hidrocarburos netos producidos, siempre y cuando este vaya al corriente con sus pagos de las contraprestaciones que le corresponden al Estado y estos contratos tiene una duración de 30 a 50 años con la posibilidad de tener hasta 2 prórrogas de 5 años cada una.

Almanza 2016, citado en Santiago 2018 menciona que:

Este contrato permite que el Estado también tenga la facultad de alterar las condiciones del contrato con base en el interés público y tenga el derecho de resarcir los daños del contrato. Por lo que el Estado tiene un ingreso mediante regalías con base al valor de la producción obtenida, impuestos de las utilidades obtenidas y bonos ya sea iniciales debido a que se pagan en el momento en que se lleva a cabo la contratación con base en el riesgo del proyecto y el valor calculado del mismo; o bonos adicionales que se pagan con base en descubrimientos posteriores o cuando se alcanzan ciertos objetivos del proyecto (p.32)



Fuente: Almanza, 2016 citado en Santiago 2018

## II. **Utilidad compartida**

Este tipo de contratos tiene la característica de que el Estado le otorga al operador petrolero una parte de la utilidad de los proyectos que se realicen bajo esta modalidad y en un tiempo determinado en el contrato a diferencia de los contratos por producción compartida en la que se le da esta parte derivada de la producción de hidrocarburos que

se obtengan en total, en este sentido el pago deberá ser en efectivo y con base en las utilidades que se generen de la venta de hidrocarburos por parte del Estado.

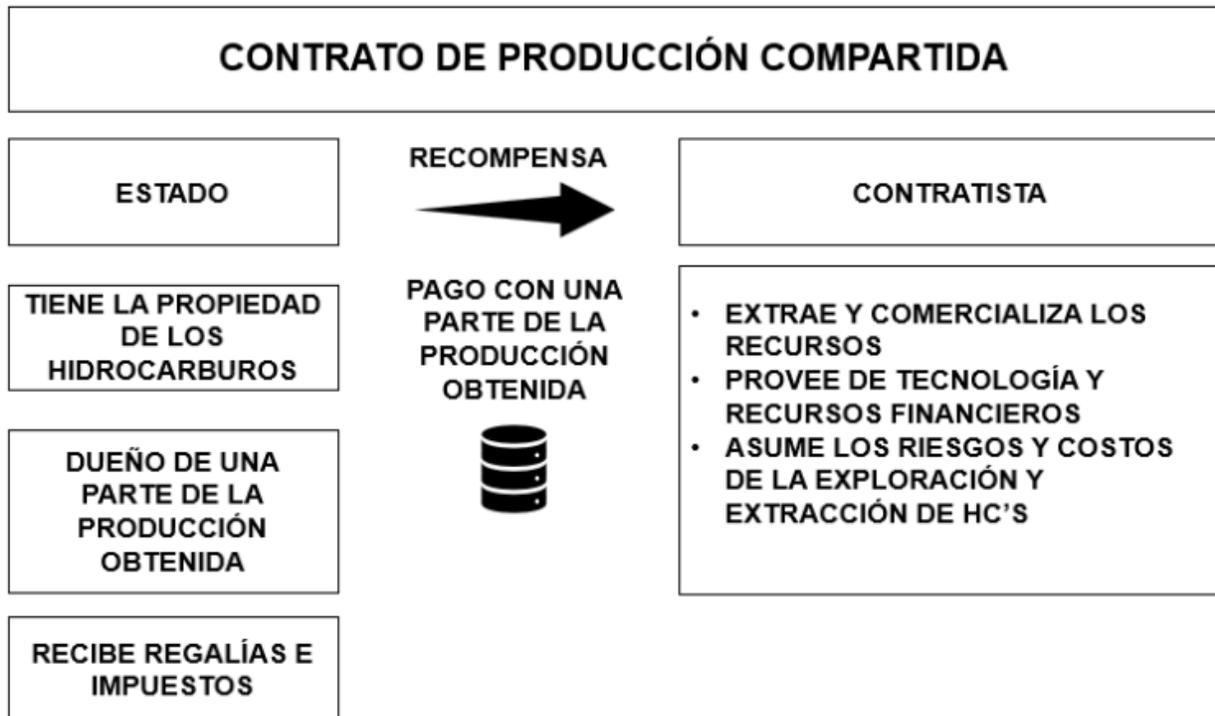


Fuente: (Almanza, 2016 citado en Santiago, 2018).

### **III. Producción compartida**

Una característica importante es la del pago al contratista la cual no se realiza en efectivo, sino mediante la entrega en especie de un porcentaje de producción de los hidrocarburos, conforme al valor que previamente se haya pactado en el contrato. Esto refleja la autoridad de Estado como único dueño de los hidrocarburos a nivel nacional.

La duración de un contrato de producción compartida es similar en los demás tipos de contratos debido a que suelen ser tiempos muy extensos, en este caso suelen ser contratos de hasta 30 años con posibles extensiones de tiempo a partir del quinto año de inicio y la extensión de estas prorrogas es de 5 años como máximo.



Fuente: Almanza, 2016 citado en Santiago 2018.

Las características principales de estos contratos son las siguientes:

- La empresa interesada es la contratista del Estado y esta lleva a cabo ciertas actividades petroleras en un área específica designada en el contrato durante un tiempo determinado.
- El operador petrolero está de acuerdo en asumir los riesgos y costos, pero bajo el control y supervisión del Estado.
- En caso de existir producción, el Estado es dueño de lo que se pueda producir, pero le otorga una parte a la empresa contratista para recuperar una parte de la inversión y se dividen las ganancias.
- La empresa tiene derecho a recuperar parte de la inversión en la extracción de los hidrocarburos.
- El porcentaje que le corresponde al Estado puede aumentar respecto a los barriles resultantes de la extracción, de conformidad con una fórmula determinada.
- Los ingresos netos de la empresa son gravables, a los impuestos que la ley del país establezca (Anguiano, 2017).

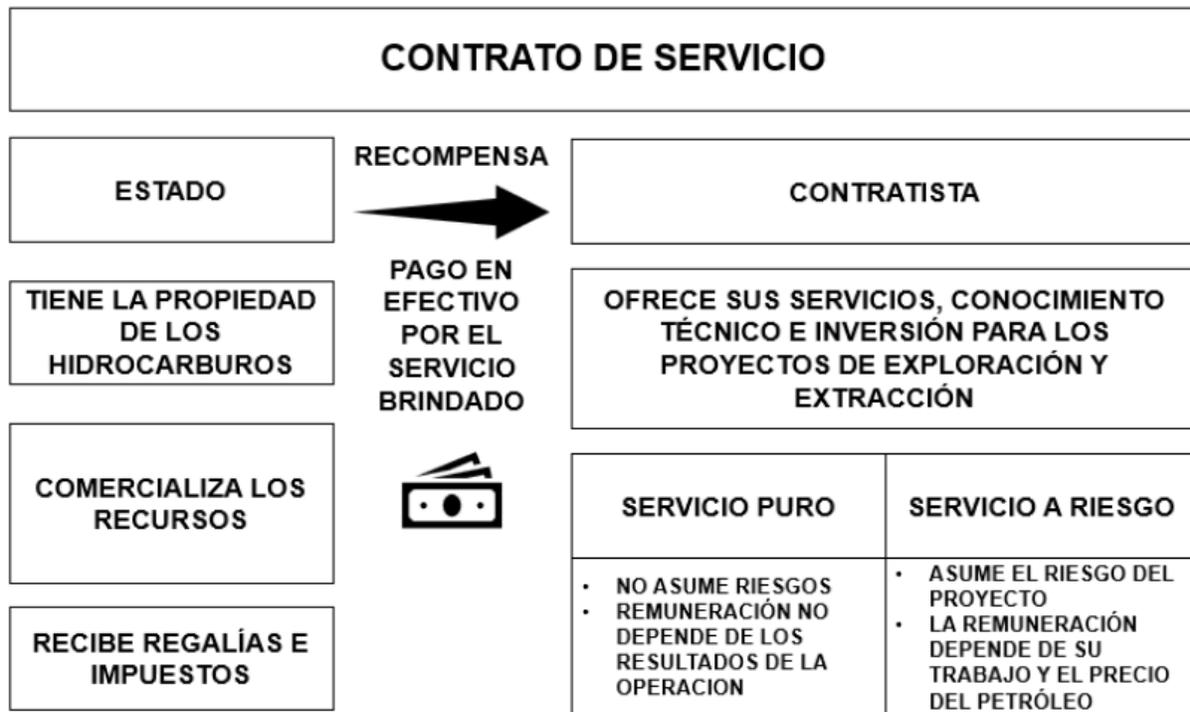
#### IV. De servicios

Los Contratos de Servicio se dividen en 2: Contrato de Servicio Puro y Contrato de Servicio a Riesgo. En este tipo de contratos el contratista entrega la totalidad de los recursos petroleros producidos al Estado que a su vez paga en efectivo al contratista por la prestación de sus servicios.

Para los Contratos de Servicio Puro el contratista no asume ningún riesgo y su contraprestación no dependerá de los resultados en sus operaciones, sin embargo, para los Contratos de Servicio a Riesgo la contraprestación dependerá de su eficiencia operativa, nivel de la producción y el precio del petróleo, por lo que se entiende que asume el riesgo total del proyecto.

El pago será en efectivo al contratista y resultará de los recursos generados por la comercialización de los hidrocarburos que sean derivados de la producción obtenida bajo sus servicios.

**Esquema 3. Contrato de servicio.**



Fuente: Almanza 2016, citado en Santiago 2018

### 3.3.2. Otros mecanismos de financiamiento en PEMEX: Contratos de servicios integrales de exploración y extracción CSIEE.

Los contratos de servicios integrales de exploración y extracción (CSIEE) surgen como propuesta de Pemex Exploración y Explotación con el fin de contar con un modelo más de negocios con el sector privado, en este sentido aún existe vacíos en la propuesta y respecto a la figura que este tendrá, ya que en una entrevista, Arturo Herrera, secretario de SHCP menciona que "Pemex tiene en puerta una serie de contratos que llaman CSIEE, que son contratos de asociaciones público-privadas, de las cuales tiene identificados a 15 que empezarán a licitarlos a partir del próximo noviembre y hasta el primer trimestre del 2020, entonces esa parte es muy importante" (El financiero, 2019).

Con base en el Plan de Negocios de Pemex, considerando las condiciones del mercado, PEP replanteó su estrategia para orientar esfuerzos a Contratos de Servicios denominados CSIEE y así alcanzar las metas de exploración y producción vía contratos, manteniendo las alianzas realizadas en años anteriores. Esto permite diversificar riesgos y apoyar los programas de inversión, manteniendo las asignaciones; así como, complementar su portafolio de recursos prospectivos, con objeto de aumentar la producción y la productividad de sus operaciones, incorporar nuevas reservas, implementar tecnologías para campos complejos, diversificar sus fuentes de financiamiento y mejorar los términos fiscales de la empresa. (Plan de negocios, 2019).

Estos contratos ya han sido utilizados anteriormente por la empresa en proyectos para las asignaciones de San Ramón y Blasillo, Petróleos Mexicanos y *Lewis Energy México* firmaron el primer Contrato de Servicios Integrales de Exploración y Extracción (CSIEE) en el campo Olmos, ubicado en el estado de Coahuila, con el propósito de evaluar y explotar el yacimiento no convencional *Eagle Ford*, en México, pero ninguno pudo avanzar

En el año 2018 se creó una encuesta pública con el fin de modificar estos contratos a través de la plataforma de PEMEX Exploración y Producción, ya que el modelo anterior se sabe que no dio los resultados esperados, por ello y a través de PEMEX el presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) propone los cambios a este esquema de contratación, la encuesta aún se entra vigente en <https://www.pemex.com/nuestro->

negocio/pep/Paginas/csiee-encuesta.aspx. Hasta el 30 de agosto del 2021 pues pretende ser utilizado en 40 contratos de 2020 a 2024.

**Cuadro2. Las características de estos nuevos contratos CSIEE.**

<b>Título.</b>	<b>Disposición.</b>
Objeto	PEMEX derivado de la necesidad de incrementar la producción y reducir los costos de las operaciones de petróleo y gas, busca asociarse con el sector privado y empresas expertas en la materia para celebrar contratos de servicios llamados CSIEE.
Procedimiento de Adjudicación	El CSIEE será adjudicado mediante concurso abierto en términos de la Ley de Petróleos Mexicanos. Pemex emitirá las bases del procedimiento de contratación.
Servicios	<p>En este tipo de contratación existe un prestador de servicios el cual tiene capacidad de prestar servicios integrales para la exploración, desarrollo y producción de hidrocarburos en favor de PEMEX en el área específica en el contrato.</p> <p>El alcance de los servicios son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudios técnicos.</li> <li>• Perforación de pozos.</li> <li>• Rehabilitación.</li> <li>• Estudios e implementación de procesos.</li> <li>• Operación y mantenimiento de las instalaciones.</li> <li>• Construcción de instalaciones.</li> </ul>
Etapas del Contrato	<p>El CSIEE tendrá tres etapas conforme a lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Periodo de transición: con una duración de 3 meses.</li> <li>• Periodo inicial: en el que el prestador de servicios debe cumplir con un programa de trabajo de inversión.</li> <li>• Periodo de desarrollo: a partir de la fecha en que se apruebe el Plan de Desarrollo, se iniciará el Periodo de Desarrollo del CSIEE, y el PS lo ejecutará a través de Programas Anuales</li> </ul>

	de Trabajo que deberán ser aprobados previamente por Pemex.
Vigencia del CSIEE	El CSIEE tendrá una vigencia máxima de 15 años y podrá extenderse conforme al CSIEE
Contraprestación	<p>La contraprestación al PS será pagada en efectivo. Cada mes, el PS recibirá una contraprestación equivalente a una tarifa por barril de aceite neto y otra por millar de pie cúbico de gas neto producidos en el Área Contractual.</p> <p>La prioridad de pagos mensuales se ejecutará en el siguiente orden: a partir del ingreso disponible derivado del propio proyecto,</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. se pagarán los impuestos y derechos que establece la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos a cargo de Pemex,</li> <li>2. posteriormente Pemex mantendrá un flujo neto mínimo,</li> <li>3. el remanente conformará el flujo de efectivo disponible que se utilizará para el pago al PS. Cualquier cantidad restante se destinará a Pemex.</li> </ol> <p>Pemex creará una cuenta de resguardo para aislar los ingresos producto de la venta de los hidrocarburos generados en este proyecto. El pago de la Contraprestación se hará únicamente con estos recursos.</p>
Indicadores de Desempeño	<p>Los siguientes son los Indicadores de Desempeño:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Durante el Periodo Inicial se verificará mensualmente la producción del mes y la acumulada, en caso de incumplimiento respecto a la producción programada se aplicarán penalizaciones.</li> <li>• Producción Acumulada: Si el volumen de hidrocarburos netos acumulados efectivamente producidos en un semestre es menor al 90% del volumen de hidrocarburos netos acumulados programados para dicho semestre en el Programa Anual de Trabajo entonces vigente, el PS recibirá una calificación igual a 0. Si el volumen es igual o superior</li> </ul>

	<p>al 90%, el PS recibirá una calificación igual a 1. El PS incumplirá con este Indicador de Desempeño si recibe una calificación de 0 durante dos semestres consecutivos o en tres ocasiones acumuladas durante la vigencia del Contrato.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades Operativas: Si la cantidad de actividades de perforación u otras actividades operativas mayores (como reparaciones de pozos) llevadas a cabo en un semestre es menor al 90% de la cantidad de actividades programadas para dicho semestre en el Programa Anual de Trabajo entonces vigente, el PS recibirá una calificación igual a 0. Si la cantidad es igual o superior al 90%, el PS recibirá una calificación igual a 1. El PS incumplirá con este Indicador de Desempeño si recibe una calificación de 0 durante dos semestres consecutivos o en tres ocasiones acumuladas durante la vigencia del Contrato.</li> </ul>
--	--

Fuente: elaboración propia con información de PEMEX.

Los Contratos de Servicios Integrales de Exploración y Extracción (CSIEE) son contratos que sustituyeron a los “farmouts” en el plan de negocios de la petrolera estatal y que permiten a Pemex Exploración y Producción asociarse con privados para desarrollar campos a través de la contratación de servicios integrales en un campo lo cual se puso en tela de juicio porque se menciona que este tipo de contratos no se pueden sustituir tan fácilmente.

Estos contratos pueden considerarse como asociaciones público privadas por su carácter de relación el sector privado, el tiempo de realización de los proyectos, las actividades que se realizan a través de estos, como lo son el mantenimiento, construcción, etc., así como también el carácter de pago al Estado a la entrega del proyecto final. De manera más específica; podría considerarse una APP porque:

1. El gobierno es quien a largo plazo realizará el esfuerzo financiero.
2. Es un acuerdo entre sector público y privado.
3. Largo plazo de inversión de más de 15 años.

4. Hay incentivos para no incurrir en demoras ni sobrecostos, de lo contrario se penaliza al privado.
5. Los riesgos en su mayor parte se le cargan al privado.
6. Existe la participación de expertos en las actividades en las cuales participa el sector privado con la finalidad de asegurar las mejores condiciones de diseño y ejecución.
7. En teoría se pretende una reducción de costos que refleje ahorros sustanciales al sector público.
8. Oportunidad en los pagos conforme a reglas contractuales y plena disponibilidad de los recursos.
9. Existe la liberalización de recursos públicos.

PEMEX es una de las empresas más importantes para el desarrollo económico de México por lo cual su inversión debiera reflejar un mejor crecimiento, lo cual se ha visto mermado a lo largo de la historia de PEMEX por diversas situaciones que van desde accidentes en plataformas hasta casos de corrupción constantes, por lo cual no ha podido crecer como empresa.

Por otra parte, los contratos que ha realizado PEMEX a través de sus subsidiarias han sido diversos y se han adaptado a cada una de las necesidades que se requiere de acuerdo a los proyectos, pero hace ya 2 años se venía gestando la opción de introducir a la empresa mecanismos de contratación de financiamiento que anteriormente se habían utilizado en sectores económicos potenciales.

A estos nuevos contratos les llamaron “Contratos de servicios integrales de exploración y extracción (CSIEE)”, los cuales en palabras del titular de hacienda Arturo Herrera son Asociaciones público privadas, así como también por sus características que hasta ahora han sido señaladas también se asemejan a estos esquemas, no obstante no hay una claridad del tipo de contrato al que se refieren, ya sea licencia, prestación de servicios o APP.

## Conclusiones

El panorama mundial económico, social y político requiere de un Estado consolidado, eficiente y eficaz capaz de cubrir con las necesidades básicas de su población, como la provisión de servicios y la cobertura total de éstos, así como también defender su soberanía e imponer restricciones que atenten contra su capacidad de regular; en este sentido durante la época en la que el neoliberalismo se incorpora en el mundo, logra modificar estas competencias las cuales se vieron distorsionadas e insuficientes.

La instauración del neoliberalismo trajo consigo ciertas limitaciones estatales que salieron a la luz a partir de la aprobación del “consenso de Washington”, el cual fue el parteaguas de la expansión de políticas de corte económico neoliberal, entre las más relevantes se encuentran; la liberalización del sistema financiero, liberalización comercial externa, privatización de empresas públicas, facilidades a las inversiones externas y la disminución del gasto público, lo anterior es reflejo del debilitamiento del Estado.

Este modelo económico no únicamente trajo consigo cambios en el Estado sino también en sus instituciones y en los actores que participan de manera activa en él, entre los cuales se encuentran actores económicos, políticos y sociales; la importancia del comportamiento y desarrollo de estos actores dentro del contexto neoliberal recae en su capacidad de toma de decisiones, en la incidencia que tienen unos sobre otros y en su interacción con su entorno, ya que algunos fueron relevantes en la instauración de las políticas económicas neoliberales.

Se puede observar que dentro de los actores económicos más relevantes durante este periodo fueron: el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización Mundial del Comercio (OMC), los cuales tendrán una importante incidencia en las distintas reformas impulsadas por los Estados dado el financiamiento que le otorgaban a los países, principalmente en vías de desarrollo, por medio de préstamos condicionados y de los cuales éstos se hacían cada vez más dependientes; asimismo, tendrán una fuerte incidencia para modificar las dinámicas del mercado, y una importante influencia para definir la política monetaria. Por su parte, los actores políticos como las elites en los partidos políticos, los sindicatos, el mismo Estado, a través de sus

gobernantes e instituciones, jugaron un papel relevante para consolidar la instauración de neoliberalismo; claro ejemplo de ello, es que en el mundo algunos gobiernos fueron claves en este proceso, y el papel de actores como Margart Thatcher en Reino Unido, Ronald Reagan, y el grupo de los Chicago Boys en Estados Unidos de Norteamérica, van a sentar las bases ideológicas y económicas del modelo neoliberal y serán los principales impulsores de las reformas necesarias que tendrán un impacto importante en los Estados a nivel mundial.

Como se puede observar, la participación tanto de los actores económicos como políticos tienen una importante incidencia en la consolidación del modelo neoliberal; sin embargo, destaca el predominio de los actores económicos pues gracias a estos hoy el neoliberalismo en conjunto con un contexto de globalización forma parte de las relaciones mundiales y de las decisiones de los gobiernos, ejemplo de ello son los cambios que permitieron la política de privatización y le desregulación pues ambos fueron introducidas a través de recomendaciones por el FMI y BM.

Por su parte en México el neoliberalismo comienza a tomar fuerza reflejado en una de sus características más relevantes como lo es la privatización en los gobiernos de los presidentes Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Cedillo Ponce de León entre los años 1982-2000, pues en estos años se dio una ola de privatizaciones de las empresas propiedad del Estado mexicano sustentadas en la crisis económica por la que atravesaba el país en esa época y como paliativo para subsanar las finanzas públicas.

En consecuencia, muchas empresas fueron privatizadas y quedaron en manos del sector privado o en empresas extranjeras, lo anterior sucede en un panorama de restructuración global del capitalismo y en la que al Estado se le exigió replantear su participación en la economía, que con la llegada del neoliberalismo quedó muy limitada, así que es en este momento en el que se implementaron diversas reformas que delinearon el futuro financiero, político y social del país.

El panorama de crisis propició que ciertos gobiernos tomaran medidas de reformas precipitadas que dieran una solución pronta a las exigencias tanto sociales, políticas, económicas y mundiales, pues en México se reconocieron al menos tres periodos en los cuales se implantaron reformas en los diferentes aspectos, con el fin de

amortiguar las crisis del Estado la primera generación se dio de 1984-1994, la segunda de 1996-2006 y la tercera que va de 2012-2018 con la entrada en vigor del conocido pacto por México.

Cada etapa de estas reformas reflejó los problemas económicos, políticos y sociales del país, pues, aunque se aprobaron con el fin de mejorarlos, lo que se logró fue extranjerizar la economía y las decisiones, privatizar sectores claves para el desarrollo, permitir una mayor participación del sector privado y de Estados Unidos principalmente, aunque no todos los cambios fueron en este sentido sino desde lo político se dio un gran avance en la vida política de los ciudadanos y en sus derechos electorales.

La última reforma no logró ser una reforma de Estado en su conjunto ya que no cumplió con las características mínimas para modificar al Estado y su administración, se trata del pacto por México; esta etapa de modernización se dio a inicios del año 2013 durante el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto el cual inicia con incertidumbre política e inestabilidad económica, por lo cual requirió de un proyecto que generara la estabilidad y gobernabilidad que tanto necesitaba, así como la aprobación social, pues hay que recordar que ganó con un porcentaje muy bajo de votos en el año 2012; en este sentido el mega proyecto que nació fue el: pacto por México.

Una de las reformas que más llamó la atención por sus modificaciones que se llevaron a cabo fue la reforma energética, que entre desaprobarción social y política fue aprobada en el año 2013, mediante la cual se introducen una serie de cambios económicos, políticos y administrativos para PEMEX que de manera particular dan puerta al establecimiento de las Asociaciones Público privadas como resultado de la apertura del sector energético y de la necesidad de inversión privada y cooperación gubernamental para aumentar la producción y mejorar las finanzas.

Como se pudo observar en esta investigación, las modificaciones a PEMEX durante los últimos años han sido insuficientes para mejorar el panorama energético del país, en especial en el sector hidrocarburos, pues como se analizó, estas reformas han estado incompletas y han representado en su mayoría la privatización del sector; es decir, se da la apertura comercial a diferentes empresas privadas tanto nacionales como

extranjeras, lo cual ha generado incertidumbre porque no hay una seguridad energética para el país.

En cuanto a los procesos de privatización, desregulación estatal, liberalización interna y de apertura externa, no garantizan el crecimiento de la inversión privada y en consecuencia, tampoco el relanzamiento en nuevas condiciones de la acumulación de capital, la entrada de capitales al país, no se debe a que vean perspectivas optimistas de crecimiento, sino por las condiciones de alta rentabilidad del capital, privatización y extranjerización, que se ha venido generalizando y agudizando años atrás.

La falta de atención en sectores clave como la petroquímica y de la refinación, la privatización seccionada, el outsourcing exagerado de servicios, el financiamiento de la inversión con PIDIREGAS así como también otros contratos como lo son ahora los CSIEE, la multiplicación de los controles burocráticos y de elevada carga fiscal, son algunos de los factores que merman la eficiencia, la transparencia y la competitividad de PEMEX

Como parte de los hallazgos de la presente investigación, podemos que actualmente PEMEX es una empresa que tiene que ser priorizada de manera urgente por parte del Estado ya que es una de las empresas que más aportan a las finanzas del país y a la que se le ha dejado una responsabilidad de carga fiscal y debido a las cifras financieras, contexto mundial, los casos de corrupción de los que gestionaban la empresa, el deficiente manejo de los recursos por parte de diversos servidores públicos, el contexto económico por el que atraviesa el país actualmente, la fluctuación de los precios nacionales e internacionales, el tema del robo de combustibles, las decadente infraestructura, los desafortunados accidentes como el de la plataforma de Campeche que provoco perdidas millonarias.

Otro aspecto relevante que se pudo observar es que a partir de la reforma energética el sector de hidrocarburos abrió sus actividades a empresas privadas y extranjeras que quieran participar en estas. Con la participación de sector privado en la gestión del petróleo y sus derivados, los contratos a través de los cuales se regula dicha participación tienen ciertas características especiales como la extracción, explotación y cobro de tarifas por cierta cantidad de petróleo, de acuerdo a las necesidades y

negociaciones que se da entre ambas partes, por ello han sido utilizados diferentes esquemas de financiamiento.

La experiencia que ha tenido PEMEX con los proyectos de infraestructura a largo plazo desde los PIDIREGAS hasta las APP, es compleja; diferentes autores han hecho hincapié en la debilidad de estos proyectos como un mecanismo de inversión, ingresos y financiamientos de infraestructura como por ejemplo Etileno XXI el cual es un complejo que buscaba la reactivación de la industria petroquímica a través de la producción de gas “Los numerosos señalamientos de corrupción y la falta de materia prima, que a su vez han derivado en penalizaciones por más de 2.813 millones de pesos contra Pemex, han empañado al complejo industrial localizado en el municipio de Nanchital, Veracruz, en el sureste del país” (El país, 2020).

Una vez mencionado lo anterior, es que surgen cuestionamientos sobre el uso de los esquemas de APP en este sector, debido a que desde sus antecedentes como los PIDIREGAS no han funcionado de manera óptima debido a la contracción de deuda que se genera en su utilización, lo cual es el mismo caso en estos nuevos esquemas para la empresa.

Lo que se puede concluir de manera general es que el esquema de financiamiento de infraestructura por APP tiene que llevarse a cabo en condiciones óptimas, con un marco regulatorio fuerte que logre hacer contrapeso al momento de la elaboración de los contratos en el sentido de los riesgos y demás cláusulas que son importantes y dejar de lado las pretensiones políticas el momento de utilizar estos esquemas.

El esquema las asociaciones público privadas en PEMEX hoy son un hecho a pesar de no ser concebidas explícita y tácitamente como APP, sino como CSIEE, pero hay que destacar la relevancia y la importancia de monitorear el uso de este nuevo esquema en la paraestatal, pues aún no se puede hacer evaluación de los proyectos que han sido financiados bajo esta modalidad porque se carece de acceso a los muy pocos y recientes proyectos.



## Referencia.

- Anguiano, A. (2017) Importancia de los proyectos de recuperación adicional de hidrocarburos y su impacto en las contraprestaciones para el Estado tesis para obtener el grado de maestro, UNAM, TESIUNAM.  
[http://132.248.52.100:8080/xmlui/bitstream/handle/132.248.52.100/12968/Tesis\\_405000124.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://132.248.52.100:8080/xmlui/bitstream/handle/132.248.52.100/12968/Tesis_405000124.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Andrade, E. (2004). *Teoría General del Estado* (2ª Ed.). Oxford.
- Astudillo, M. (2012). *Fundamentos de economía*. Universidad Nacional Autónoma de México; Instituto de Investigaciones Económicas.
- Ayala, L. (1992). *Límites del Estado Límites del mercado*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2017). *Evaluación de las Asociaciones Público-Privadas en Infraestructura*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Beck, U. (1999). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Paidós.
- Bobbio, N. (1989). *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*. Fondo de Cultura Económica.
- Cárdenas, J. (2017). *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Carrasco, E. (2019). *Cambio político en Egipto: de las revueltas populares al cambio de régimen* [tesis de maestría, Universidad Nacional Autónoma de México]. Repositorio institucional UNAM.  
<http://132.248.9.195/ptd2019/marzo/0786166/Index.html>
- Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Alianza.
- CEFP, (2007) PIDIREGAS UN ESTUDIO GENERAL,  
<https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0722007.pdf>
- Cejudo, G. (2011). *La nueva gestión pública*. Siglo XXI.
- Díaz, J (2018). *Fundamentos actuales para una teoría de la constitución* (Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro).
- Guerrero, O. (2004). *La nueva gerencia pública*. Fontamara.
- González, M. (2001). La política económica neoliberal en México (1982-2000). Quinto sol.
- Marsh, D., y Stoker, G., (1998). *Teoría y métodos de la ciencia política*. Alianza.
- Martínez, Y. (2018). *Las asociaciones público privadas como mecanismo entre la provisión de servicios públicos o su privatización: el caso del Hospital Dr. Gonzalo Castañeda del ISSSTE* [tesis de doctorado Universidad Nacional Autónoma de México]. Repositorio Institucional UNAM.

- Stiglitz, J. (2013). *El malestar en la globalización*. PRISA.
- Sánchez, J. (1997). *Administración pública y reforma del Estado en México*, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Santiago, 2018, Modalidades de contratación en la industria petrolera mexicana [tesis de licenciatura, UNAM]. <http://www.ptolomeo.unam.mx:8080/xmlui/bitstream/handle/132.248.52.100/15593/Tesis.pdf?sequence=1>
- Treviño, F. (2020). *Asociaciones Público Privadas*. Porrúa.
- Yescombe, R. (2007). *Public-Private Partnerships*. Butterworth-Heinemann.
- Zamitiz, H. (2016). *El pacto por México*. México: La biblioteca.
- Villafañe, V. (2016). *La formación del sistema político mexicano de la hegemonía posrevolucionaria a la hegemonía neoliberal*. Siglo veintiuno
- Villagra, L. (coord.). (2015). *Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativas*. Asunción, Paraguay: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

## Hemerografía

- Aguilera, Manuel, Alejo, Francisco Javier, Navarrete, Jorge Eduardo, & Torres, Ramón Carlos. (2016). Contenido y alcance de la reforma energética. *Economía UNAM*, 13(37), 3-44. Recuperado en 18 de mayo de 2021, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-952X2016000100003&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2016000100003&lng=es&tlng=es).
- Alba, C. (2020, 1 de marzo). Los empresarios mexicanos durante el gobierno de Peña Nieto. *Foro internacional*, 2 (240), 538-626. <https://doi.org/10.24201/fi.v60i2.2733>
- Alonso, M. y Rosell, J., (2011, enero-marzo) *Desregulación y política de competencia*. <http://www.scielo.org.mx/pdf/ete/v78n309/2448-718X-ete-78-309-00087.pdf>
- Clavellina, J. (2014, abril). Reforma energética, ¿era realmente necesaria? *Economía Informa* (385), 3-45. <http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econinfo/385/01clavellina.pdf>
- Dabat, Alejandro, Hernández Cervantes, Jorge Fabián, & Vega Contreras, Canek. (2015). Capitalismo actual, crisis y cambio geopolítico global. *Economía UNAM*, 12(36), 62-89. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-952X2015000300062&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2015000300062&lng=es&tlng=es)
- De la Torre, V. (2011). La acción colectiva transnacional en la acción colectiva de los movimientos sociales y de las Relaciones Internacionales. *Con fines de relaciones internacionales y ciencia política*, 7(14), 45-72. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-35692011000200003&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35692011000200003&lng=es&tlng=es).

- Elizondo, C. (2017, 3 marzo). Reforma de la Constitución: la economía política del Pacto por México, *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, LXII, (230).  
<https://www.redalyc.org/journal/421/42152784002/html/>
- Freigedo, M., Fuentes, G., y Milanesi, A. (2005). Capacidades estatales y regulación en Asociaciones público privadas: desafíos para las nuevas estrategias de desarrollo. *Revista del CLAD Reforma y democracia*, 63, 65-98. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357542721003>
- García Sánchez, Ester (2007). El concepto de actor. Reflexiones y propuestas para la ciencia política. *Andamios*, 3(6),199-216. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=628/62830608>
- García, M. (2007, mayo). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, 47 (2007), 37-64.  
[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/B1168625381F1AE705257BCA00165978/\\$FILE/47\\_GarciaSanchez.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B1168625381F1AE705257BCA00165978/$FILE/47_GarciaSanchez.pdf)
- Garita, A. (2012). La reforma política y su impacto en las legislaturas estatales, senado de la república.  
[https://www.senado.gob.mx/BMO/pdfs/parlamentarios/pdfs/reforma\\_politica\\_impacto\\_LE.pdf](https://www.senado.gob.mx/BMO/pdfs/parlamentarios/pdfs/reforma_politica_impacto_LE.pdf)
- González A., y Pebrero P. (2010). El Estado y la globalización ante la nueva crisis internacional. *Política y cultura*, (34), 89-106. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422010000200005&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422010000200005&lng=es&tlng=es).
- Guerrero, F. y Amador, J. (2016). *La concentración política en contextos de democracias fragmentadas: el caso del Pacto por México*. LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados.  
<http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/lxiii/PactoxMexico.pdf>
- Guerrero, O. (2003, 20 julio). Nueva gerencia pública: ¿gobierno sin política? *Revista Venezolana de Gerencia (RVG)*, 23, 329-395. <https://www.redalyc.org/pdf/290/29002302.pdf>
- Gutiérrez, R. (2008). La reforma petrolera de México: ¿dos sexenios sin política energética? *Argumentos (México, D.F.)*, 21(58), 33-83.  
[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-57952008000300002&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952008000300002&lng=es&tlng=es).
- Gutiérrez, R. (2014). Reformas estructurales de México en el sexenio de Felipe Calderón: la energética. *Universidad Nacional Autónoma de México; Economía*, 11(32), 32-58. Recuperado el 10 de mayo de 2021 de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-952X2014000200003&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2014000200003&lng=es&tlng=es).
- Martínez, J. (2009). La nueva gerencia pública en México: Una medición de su intensidad e impactos en las entidades del país. *Convergencia*, 16(49), 199-227.  
[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-14352009000100008&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352009000100008&lng=es&tlng=es)

- Mayer, C. (2017). Reforma de la Constitución: la economía política del Pacto por México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 62, (230). Recuperado el 23 de abril de 2021 en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcps/article/view/58765>
- Medina, I. (1998). Estado benefactor y reforma del Estado. *Espiral*, IV (11), 23-45. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=138/13841102>
- Méndez, S. (1998). El neoliberalismo en México ¿éxito o fracaso *Universidad Nacional Autónoma de México*, 191, 65-74.
- Merchand, M. (2015). Estado y reforma energética en México. *Problemas del desarrollo*, 46(183), 117-139. <https://doi.org/10.1016/j.rpd.2015.10.006>
- Papa, G. (2004). *La herencia del neoliberalismo en América Latina y los márgenes de maniobra de los gobiernos progresistas*. FRIEDRICH EBERT STIFTUNG.
- Quesada, G. (2009). Experiencia mexicana en Asociaciones Público- Privadas para el desarrollo de Infraestructura y la provisión de servicios públicos. <https://piappem.org/file.php?id=29>
- Rabell, E. (2009). Reforma del Estado y reforma constitucional. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 42(126), 1429-1461. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-86332009000300008&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332009000300008&lng=es&tlng=es)
- Riojas, C (2010). Adaptaciones institucionales en la época neoliberal. *Política y Cultura*, (34),131-157. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=267/26715367007>
- Rousseau, I. (2020, 9 de septiembre). La reforma energética (2013-2014) a la luz de la nueva legislación sobre los impactos sociales de los proyectos. *Foro internacional*, 2 (240), 854-887. <https://doi.org/10.24201/fi.v60i2.2740>
- Rozo, C. y Dávila H. *La economía mexicana en la alternancia panista, 2014*. Universidad Autónoma Metropolitana. [http://dcsh.xoc.uam.mx/produccioneconomica/publicaciones/La\\_economia\\_mexicana\\_en\\_la\\_alternancia\\_panista01.pdf](http://dcsh.xoc.uam.mx/produccioneconomica/publicaciones/La_economia_mexicana_en_la_alternancia_panista01.pdf)
- Sada, C. y Sada, I. (enero- junio 2014). Evolución y Análisis Institucional del Esquema de Asociaciones Público-Privadas en México. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, 117, 28-72.
- Sada, H. C y Sada, I. F. (2014). Evolución y análisis institucional del esquema de asociaciones público-privadas en México. *Iberofórum*, IX (117), 28-72. [https://ibero.mx/iberoforum/17/pdf/ESPANOL/2\\_HEIDI\\_SADA\\_EINGRID\\_SADA\\_NOTAS\\_PARAEL\\_DEBATE\\_NO17.pdf](https://ibero.mx/iberoforum/17/pdf/ESPANOL/2_HEIDI_SADA_EINGRID_SADA_NOTAS_PARAEL_DEBATE_NO17.pdf)
- Sánchez González, José Juan. (2009). El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana. *Gestión y política pública*, 18(1), 67-105.

- [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792009000100003&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792009000100003&lng=es&tlng=es).
- Trejo, M. y Andrade, A. (2013, septiembre) Evolución y desarrollo de las reformas estructurales en México (1982-2012), (20), 29-55.  
<http://www.economia.unam.mx/academia/inae/pdf/inae4/u2l4.pdf>
- Uvalle, R. (1998). La importancia del cambio político en México y su influencia en el gobierno y la administración pública. *Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 43, 271-294.
- Vanegas, L. (2010). La Ciencia Política en las Ciencias Sociales, *Reflexiones*, 89(1), 179-183. 2021 en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72917905015>
- Vargas Suárez, Rosío. (2015). Reforma energética: De servicio público a modelo de negocios. *Política y cultura*, (43), 125-145. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422015000100007&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422015000100007&lng=es&tlng=es).
- Vargas, J. (2007). Liberalismo, neoliberalismo y postneoliberalismo. *Revista Mad*, 17, 66-89.  
<https://revistamad.uchile.cl/index.php/RMAD/article/view/13938>
- Vargas, José G. (2006). Un Estado mutante: del Estado liberal al Estado postneoliberal. *Fermentum. Revista Venezolana de Sociología y Antropología*, 16(47), 723-759.  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=705/70504709>
- Vázquez, J. (septiembre-diciembre 2005). Neoliberalismo y Estado benefactor. El caso mexicano. *Revista de la Facultad de Economía*, BUAP, Año X, (30),  
<http://www.eco.buap.mx/aportes/revista/30%20Año%20X%20Número%2030,%20septiembre%20-%20diciembre%20de%202005/04%20Neoliberalismo%20y%20estado%20benefactor.%20El%20caso%20mexicano-Jorge%20Vazquez%20Sanchez.pdf>
- Velázquez, C. y Pérez, G. (2010). Las transformaciones del Estado-nación en el contexto de la globalización. *Política y cultura*, (34), 107-127.  
[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422010000200006&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422010000200006&lng=es&tlng=es)
- Vicher, M. (2015). Mecanismos de tipo mercado en la Administración pública: reflexiones sobre su aplicación. *Panorama*, 9(16), 118-128.  
<https://journal.poligran.edu.co/index.php/panorama/article/view/632>
- Vinicio, M. (2005, agosto), Reformas económicas, régimen cambiario y choques externos: efectos en el desarrollo económico, la desigualdad y la pobreza en Costa Rica, El Salvador y Honduras. *Estudios y perspectivas*, (36), 7-25.  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4955/1/S2005648\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4955/1/S2005648_es.pdf)

Vizcaíno, F (2004). El nacionalismo mexicano en los tiempos de la globalización y multiculturalismo. Universidad Nacional Autónoma de México; Instituto de Investigaciones Sociales.  
<http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/handle/IIS/4497>

Zamitiz, H. (mayo-agosto, 2010). Reformas estructurales, reforma del Estado y democratización en México (1982-2009). *Estudios políticos*, 20, (novena época), 29-55.  
<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/24270>

### **Fuentes digitales noticias**

Forbes staff, Julio 24, 2020, *Lozoya revela sobornos a Ricardo Anaya y otros panistas para aprobar Pacto por México*, <https://www.forbes.com.mx/politica-lozoya-revela-sobornos-a-ricardo-anaya-y-otros-panistas-para-aprobar-pacto-por-mexico/>

### **Documentos oficiales.**

PEMEX, (2008). *Memorias de labores 2008*, PEMEX.  
[https://www.pemex.com/acerca/informes\\_publicaciones/Documents/memorias/completas/Version\\_completa\\_Mem\\_2008.pdf](https://www.pemex.com/acerca/informes_publicaciones/Documents/memorias/completas/Version_completa_Mem_2008.pdf)

PEMEX, (2019). *Plan de negocios*, 2019, PEMEX.  
[http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/04/asun\\_4036884\\_20200430\\_1588344783.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/04/asun_4036884_20200430_1588344783.pdf) (PLAN DE NEGOCIOS 2019)

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos Mexicanos, (2014, 11 de agosto). Decreto por el que se expide la Ley de Hidrocarburos y se reforman diversas disposiciones de la Ley de Inversión Extranjera; Ley Minera, y Ley de Asociaciones Público Privadas. Diario Oficial de la Federación 11/08/2014.  
[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5355989&fecha=11/08/2014](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355989&fecha=11/08/2014)

### **Páginas web**

Banco mundial. (1 de febrero de 2017). *¿Qué son las asociaciones público privadas?*  
<https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/definicion>

Colmex. 2008. *Fuentes para la Historia del Petróleo en México, 1900-2008*.  
<https://petroleo.colmex.mx/index.php/linea> COLMEX