INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DOCTORADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
RVOE N. 2006481

"La responsabilidad social de Pemex: implicaciones de la reforma energética 2013 – 2014 como empresa productiva del Estado"

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A
EDUARDO SAÚL TOPETE PABELLO

DIRECTOR
DR. JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ

CIUDAD DE MÉXICO, D.F. MARZO DE 2015

A mis incondicionales aliados en esta investigación,
quienes soportaron mis ausencias y también mis
presencias cargadas de intensidad.

Con todo amor para Lore,
Fran, María, Fer y Luciana.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 6
CAPÍTULO I FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA 27
I.1 Reforma y modernización en la Administración Pública 28
I.1.1 Concepto de Reforma 31
I.1.2 Concepto de Modernización Administrativa 36
I.1.3 Administración Pública y Políticas Públicas 39
I.2 Gobernanza y Gobernabilidad 44
I.2.1 Interpretación de la Gobernanza 48
I.2.2 Gobernabilidad democrática 50
I.3 Política social y responsabilidad social 53
I.3.1 Leyes de Pobres de Inglaterra (1601) 55
I.3.2 El Estado Benefactor Alemán de Bismarck 57
I.3.3 Política social en México 58
I.3.3.1 Pronasol (Carlos Salinas) 62
I.3.3.2 Progresa (Ernesto Zedillo) 65
I.3.3.3 Desarrollo Humano Oportunidades (Vicente Fox) 67
I.3.3.4 Oportunidades y apoyo alimentario (Felipe Calderón) 69
I.3.3.5 Prospera (Enrique Peña Nieto) 72
I.3.4 La responsabilidad social de las Empresas productivas del Estado . 74
CAPÍTULO II PEMEX Y LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO EN MÉXICO 80
II.1 Antecedentes de la industria petrolera en nuestro país 81
II.2 La importancia de la expropiación del petróleo en el contexto actual 87
II.3 El modelo energético mexicano frente a los principales países productores de petróleo 92
II. 4 Transformaciones de Pemex de 1992 a 2012 110
II.5 Proyección de Pemex al 2020 123
CAPÍTULO III REFORMA ENERGÉTICA 2013-2014: IMPLICACIONES PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 133
III.1 La reforma energética y las leyes secundarias 134

III.1.1 Alcances y limitaciones de la Reforma Energética 138
III.1.2 ¿Ocupación temporal? 144
III.1.3 Resultados de la Ronda Cero 148
III.2 Fundamentos del nuevo modelo energético 154
III.3 De Organismo Público Descentralizado a empresa productiva del Estado 159
III.4 Implicaciones para la Administración Pública 166
CAPÍTULO IV LA RESPONSABILIDAD SOCIAL COMO EJE DE LA POLÍTICA SOCIAL DE PETRÓLEOS MEXICANOS 175
IV.1 ¿Política social de Pemex? 176
IV.1.1 Pemex Exploración y Producción 179
IV.1.2 Pemex Refinación 181
IV.1.3 Pemex Gas y Petroquímica Básica 182
IV.1.4 Pemex Petroquímica 183
IV.1.5 Corporativo de Petróleos Mexicanos 184
IV.1.6 Gerencia de Responsabilidad y Desarrollo Social 185
IV.2 ¿Responsabilidad y desarrollo social? 189
IV.2.1 Problemática de la GRDS 191
IV.2.2 ¿Desarrollo sustentable y medio ambiente? 198
IV.2.3 Actualización del nuevo marco normativo 202
IV.3 Impactos del conflicto social 204
IV.4 Hacia una estrategia de Vinculación y Atención Ciudadana 211
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 228
BIBLIOGRAFÍA 242
ÍNDICE DE CUADROS 257
ANEXOS 259

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Uno de los procesos más interesantes en la elaboración del presente trabajo, es haber generado habilidades para investigar y escudriñar, algunas veces con largos caminos recorridos de ida y vuelta sin encontrar nada, otras veces con hallazgos interesantes que se convierten en nuevas líneas de investigación y surgen dudas y confusiones al seguirlas; algunas erradas sin que por ello se deje de apreciar una impronta en la experiencia o nuevos conocimientos; otras tan ricas que cuestionan per sé, el camino recorrido hasta el momento. Indudablemente, después de 24 meses de estar sumido en el complejo proceso de investigación, de asumir retos de concisión al profundizar en una gran diversidad de temas, tanto en la difícil tarea de acotar el espacio y delimitar el tiempo del objeto de estudio; como en decantar y seleccionar la información proveniente de múltiples disciplinas, autores, conceptos, problemas, causas, conflictos y, en particular, el desafío de seguir cotidianamente, durante casi ocho meses, el debate de la reforma constitucional en materia de energía, con altibajos, presiones políticas y posturas de infinidad de actores públicos.

Después de muchos atorones el poder legislativo logró la aprobación de las leyes secundarias; lo que obligó a hurgar en complicados procesos históricos, fuentes legislativas, información que se generaba diario y datos duros nacionales e internacionales; así como la revisión de autores clásicos, otros no tan clásicos y algunos desconocidos con documentos inteligentes e ideas brillantes.

Como resultado de esta experiencia, la disciplina metodológica seguida durante el proceso de investigación, se puede categorizar de la siguiente manera:

1. Recabar la mayor información acerca del problema para identificar el objeto de estudio. Reconocer lo que se ha dicho al respecto. Y enfatizar lo que nos interesa.
2. Capacidad de síntesis. Leer 40 páginas sobre un tema, un concepto o un proceso y estructurar una frase que encierre todo aquello que dice el autor. Tomar una decisión y fundamentar porqué una parece correcta y las otras no. Y porque estoy de acuerdo

con una y no con otras. Es decir, ver los problemas de lejos, impedir tenerlos tan cerca que no se puedan dimensionar.

3. Realizar un análisis de los elementos clave. Qué sirve y qué no. En la realidad hay una cuestión multifactorial. A partir de ello estructurar un modelo que sea válido (si no al 100 % puede ser factible al 80%).
4. Explicar los elementos clave en relación con el objeto de estudio.
5. Cada cuadro es para sacarle provecho a la información presentada, es necesario redactar un párrafo con la referencia correspondiente.
6. Cuestionar lo obvio ¿este problema se puede arreglar? Si no se puede, realizar un avance que podrá ser completado en una investigación posterior.
7. Los anexos son el sustento de la evidencia.

Fue así que me percaté, de manera gradual, de la posición crítica, analista y propositiva que a lo largo de estos meses asumí respecto al material, que de manera exhaustiva tuve la oportunidad de valorar, de una apasionada vocación como investigador. Por ello y por los hallazgos que se someten a consideración del investigador que me preceda, ha valido la pena el esfuerzo.

El objetivo de la investigación es analizar la reforma energética 2013 - 2014, los alcances del modelo abierto de producción y sus implicaciones en la administración pública a partir del estudio de caso de la responsabilidad social de Petróleos Mexicanos en su interacción con autoridades estatales, municipales, líderes sindicales y comunidades locales demandantes de desarrollo social. De manera específica se pretende perfilar una política de responsabilidad social de Petróleos Mexicanos en función de sus acciones como empresa productiva del Estado.

El objeto de estudio parte de identificar y problematizar diversas actividades y procesos de Pemex que tienen múltiples características y niveles de riesgo: refinerías y complejos petroquímicos en determinados límites territoriales; campos y pozos de exploración y producción en áreas marginadas y densamente pobladas; y una amplia red de ductos operados por los diferentes organismos subsidiarios.

No existe un patrón único de concentración de actividades desarrolladas por Pemex y sus contratistas. En una misma zona pueden coincidir procesos de exploración, producción, transformación, distribución o comercialización de hidrocarburos mientras que en otras zonas, sólo se identifican procesos administrativos y de servicios complementarios. En la toma de decisiones y ejecución de acciones, existe falta de coordinación y colaboración entre las áreas de apoyo social en la empresa. La acción social que actualmente realiza Pemex se caracteriza por la poca habilidad de balancear las necesidades de la empresa con las de las comunidades de zonas petroleras.

Las actividades de la empresa y la consecuente distorsión en la estructura económica y social de las comunidades han generado ambientes no favorables en la población de las zonas de influencia, motivándolas a manifestarse frecuentemente. El problema a resolver es cómo asumir la responsabilidad social desde la perspectiva de las empresas productivas del Estado.

La hipótesis que se pretende comprobar parte de la premisa siguiente: la reforma energética constituye el motor de modernización de las estructuras del Estado, deja atrás el monopolio estatal en el sector energético, y promueve la participación de la iniciativa privada bajo distintos esquemas de asociación, según convenga al Estado; ello supone una distribución de la riqueza con énfasis en lo económico y una redistribución con énfasis en la justicia social; sin embargo no garantiza el desarrollo social por encima de los efectos causados por las actividades de la industria petrolera en el ámbito económico, productivo, social y ambiental, en tanto no se enfrente con seriedad el tema de la corrupción.

Para ello se establecen los siguientes enunciados:

I. El mantenimiento de la gobernabilidad es responsabilidad principal del Estado, para lograrlo debe interactuar con la sociedad civil, el sector productivo y los distintos actores sociales y económicos para mitigar los conflictos sociales ocasionados por la industria del petróleo; la forma de esta interacción y sus resultados, dependen, de la cultura política

imperante y de la gobernanza consensuada con las principales fuerzas políticas, sociales y económicas ubicadas en la zona de influencia petrolera.

II. No se puede concebir una reforma del Estado sin una reforma Constitucional para la construcción de las igualdades que requiere México.

III. Las reformas estructurales no garantizan la transformación del país, es necesario implementarlas.

El planteamiento del problema intentará responder a las siguientes preguntas: ¿Cuál es la responsabilidad social de una empresa productiva del Estado?, ¿Existe responsabilidad social de las empresas privadas nacionales y extranjeras que inviertan en materia petrolera en México? ¿En qué ley se consigna esto y que instancia es la responsable de su observancia? ¿Cuál es la política social de Pemex? ¿Dónde se establece? ¿Cuáles son las implicaciones de la reforma energética para la administración pública? ¿Cómo concebir a una empresa productiva del estado bajo un esquema mixto de producción de hidrocarburos? ¿Cómo garantizar que la exploración, explotación y producción de hidrocarburos obligue a las poderosas empresas multinacionales a contribuir al bienestar social bajo un esquema de responsabilidad social?

Entre 1979 y 1982, se registró la etapa que se conoce como el auge petrolero en México. Los nuevos descubrimientos de yacimientos de hidrocarburos, el crecimiento interno y la entrada de grandes flujos de capital externo, se reflejaron de manera favorable en la economía nacional, la entrada de grandes cantidades de capital le imprimieron nuevos bríos al desarrollo del país, y de manera paralela Petróleos Mexicanos (Pemex) se convirtió en la principal industria de México. No hay duda que son grandes los beneficios económicos y sociales que México ha obtenido de la industria petrolera, pero la intensa actividad desarrollada en las últimas décadas ha expuesto a las comunidades y al medio ambiente a factores que podrían implicar impactos negativos, tanto de índole social, como en el ecosistema de las regiones petroleras.

El impacto que la actividad petrolera ha tenido en la calidad de vida de las comunidades donde esta industria desarrolla sus actividades, -tales como: el deterioro ambiental, la

transformación del tejido social, los cambios económicos, entre otros-, tiene que ser analizado como parte de los procesos de un contexto estructural más amplio, derivado de las transformaciones generadas en el país durante los últimos treinta años.

Pemex ha tenido que asumir su responsabilidad frente a los cambios, y en algunos casos las repercusiones negativas, que ha ocasionado en el medio ambiente y en las comunidades impactadas por la actividad petrolera.

A través de la Gerencia de Responsabilidad y Desarrollo Social, Pemex impulsa políticas, estrategias y modelos, encaminados a construir entornos sociales armónicos vinculados al desarrollo humano en zonas prioritarias para la actividad petrolera.

Entre las que destacan:

1. Colaborar en el diseño e instrumentación de los programas institucionales de desarrollo comunitario sustentable, incorporando en los mismos los apoyos que otorga Pemex y organismos subsidiarios por medio de donativos y donaciones;
2. Elaborar diagnósticos sobre la relación que prevalece entre Pemex y las autoridades locales, organizaciones sociales y grupos comunitarios, precisando la problemática específica que enfrenta Pemex y organismos subsidiarios en las zonas en donde opera;
3. Promover e impulsar programas de vinculación con las comunidades, y proponer acciones orientadas a prevenir conflictos con éstas donde operan Pemex y organismos subsidiarios, así como coadyuvar a su solución cuando éstos se presenten;
4. Formular y proponer al Director General los acuerdos marco que se consideren conveniente suscribir con los gobiernos de las entidades federativas prioritarias, a fin de establecer bases de colaboración mutua para facilitar la operación de Pemex y organismos subsidiarios y coadyuvar al desarrollo social de dichas entidades.

La Gerencia de Responsabilidad y Desarrollo Social colabora con el desarrollo de las comunidades que viven o trabajan en áreas de impacto de sus actividades, bajo el esquema de donativos (en efectivo) y donaciones (en especie). Los donativos se destinan

principalmente al fortalecimiento de infraestructura; vivienda y servicios; fomento a la producción; salud y asistencia social; y, medio ambiente.

Las donaciones que Pemex otorga a personas morales, tienen como objetivo apoyar el desarrollo económico y social de comunidades, a partir de un esquema basado en el diálogo, la interacción, el respeto y el reconocimiento mutuo, buscando la transparencia y la rendición de cuentas, así como el reconocimiento público. A través de las donaciones a las comunidades, Pemex pretende participar en el desarrollo nacional y al mismo tiempo facilitar el cumplimiento de su objetivo social poniendo su parte en la construcción de condiciones que mejoren las condiciones de vida de todos los mexicanos.

El otorgamiento de dichas donaciones se encuentra regulado por los Criterios y Lineamientos en Materia de Donativos y Donaciones de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, y se sustenta en cuatro postulados:

- Intervención social y comunitaria para obtener la licencia social sin descuidar los vínculos con las autoridades locales.
- Vinculación y concertación social orientada hacia una comunicación más sólida con las redes de grupos de interés relacionados con Pemex.
- Distribución y asignación de donativos y donaciones con base en criterios claros y transparentes.
- Seguimiento y verificación de la aplicación de los donativos y donaciones autorizados.

Sin embargo, existen voces críticas de la forma como Pemex opera los recursos dirigidos al desarrollo de las comunidades:

1. Algunas organizaciones de la sociedad civil (OSC), señalan que si bien los lineamientos y criterios para solicitar estos recursos son públicos y existe la posibilidad de consultar la distribución por Estado y la lista de beneficiarios en la página electrónica de Pemex, la información sobre la aplicación de dichos recursos en las zonas petroleras es escasa, por tanto no es posible verificar si fueron usados de manera adecuada y de acuerdo con la normatividad establecida.

2. Las OSC aducen que se desconoce exactamente cuántos de estos recursos llegan efectivamente a las localidades más pobres dentro de las zonas petroleras, y cuya problemática podría ser paliada con la contribución de Pemex, mencionan que no existen metas determinadas conjuntamente por la empresa petrolera y las dependencias beneficiadas, para dar cuenta de los resultados que se espera obtener con los donativos.

3. Señalan, como otra falla esencial, la falta de indicadores para evaluar el impacto que las acciones apoyadas con estos recursos tienen en las condiciones de vida de la población, o en el desarrollo de las comunidades beneficiadas, que permitan evaluar de manera objetiva el avance en los problemas de desarrollo social y económico existentes en los municipios beneficiados con las donaciones.

Estas deficiencias en los procedimientos para garantizar objetividad en la distribución de los recursos, se debe a que el marco normativo no obliga a las dependencias responsables, entre ellas, la extinta Gerencia de Desarrollo Social de Pemex y las dependencias públicas involucradas, a diseñar procedimientos e indicadores para evaluar el impacto de las acciones realizadas en los municipios beneficiados.

En la búsqueda por convertirse en una empresa con responsabilidad social, Pemex se adhirió en el mes enero de 2006 al Pacto Global de las Naciones Unidas (ONU), el cual tiene como objetivo contribuir a que los mercados sean más sustentables e incluyentes y promueve una relación más fructífera entre empresa y sociedad, dando especial importancia a la población más pobre. El Pacto contiene diez principios universales relacionados con derechos humanos, normas laborales, medio ambiente y combate a la corrupción, que las empresas deben adoptar. Pemex fue la primera empresa petrolera estatal de América Latina en adherirse a este Pacto, uniéndose a otras empresas del sector energético como Shell, Petrobras, Repsol y Statoil. Para cumplir con los objetivos que dicha adhesión conlleva, Petróleos Mexicanos adoptó una declaración de principios, un código de conducta donde

señalan sus objetivos y valores fundamentales, así como las responsabilidades con sus interlocutores.

El paso a seguir es que estos valores se traduzcan en estrategias cotidianas de operación de toda la empresa, lo cual la obliga a añadir una dimensión social y ecológica a sus planes, programas, acciones y presupuestos, así como a evaluar los resultados en estos ámbitos, realizar de manera continua auditorias sociales o medioambientales y establecer programas de formación continua en estos aspectos.

Cabe mencionar que Pemex ya había adoptado desde hace varios años prácticas básicas de responsabilidad social en la búsqueda de ser una empresa generadora de desarrollo sustentable. Entre esas prácticas conviene subrayar que la Paraestatal utiliza un Sistema de Responsabilidad Social basado en un modelo de Administración Ambiental donde cada proyecto inicia con la definición de una línea base, analizando posibles impactos, tomando en cuenta la normatividad vigente y proponiendo las acciones necesarias para que los procesos, equipos e instalaciones sean limpios y de acuerdo al ecosistema, realizando un seguimiento a través de auditorías y un monitoreo continuo.

Con la aprobación de la Reforma Energética, en el contexto de apertura al mercado de la industria energética. Pemex a través del área de Exploración y Producción alineó su Responsabilidad Social a la reforma energética, que la transforma en una empresa del Estado, y para cumplir con el nuevo mandato constitucional creó el Programa de Apoyo a la Comunidad y Medio Ambiente (PACMA) en el 2013, con el cual da un giro a los apoyos financieros que aporta a las comunidades de 347 municipios de 10 estados del país.

El PACMA tiene como objetivo atender rezagos sociales, generar oportunidades productivas y apoyos comunitarios sustentables. Derivado del proceso de evolución de Pemex, delega una serie de actividades, entre ellas la Responsabilidad Social. Ahora la función de los proveedores o contratistas con contratos de más de 100 millones de pesos es donar 2% del valor total del contrato, como si fueran donatarias autorizadas. “*Pareciera que los*

proveedores o contratistas se convierten en una especie de fundaciones como las que operan las empresas privadas, nacionales y extranjeras".

En este contexto, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), serán actores clave en la operación y logro de los objetivos de PACMA, porque son ellas quienes por su cercanía con las comunidades, tienen su confianza, así como el conocimiento necesario de la problemática que enfrentan, tienen también relaciones con los organismos gubernamentales y los funcionarios de gobierno, además de experiencia y buena reputación. El alcance del Programa PACMA será mayor y tendrá más posibilidades de resolver los problemas de fondo de las comunidades si se articula con otros organismos del Estado, encargados de los Programas Sociales del gobierno federal de combate a la pobreza.

Entre los organismos subsidiarios y la Gerencia de Responsabilidad y Desarrollo Social y otras unidades corporativas que atienden funciones o actividades relacionadas con la vinculación social y la atención de los efectos causados por las operaciones de la industria petrolera, ha prevalecido una débil coordinación de esfuerzos y estrategias, existiendo lagunas y espacios de poca definición o escaso interés para promover una mayor integración de actividades. Internamente no había existido una adecuada coordinación entre Pemex y sus Organismos Subsidiarios, para interactuar correctamente en la etapa de planeación y desarrollo de las actividades estrategias de la industria, incorporando con suficiencia el tema de la vinculación social y la atención de los efectos o impactos generados al entorno físico y social.

A pesar de que a través del tiempo han existido diversos intentos y propuestas para alcanzar un mayor grado de coordinación entre las áreas, éstos han sido casos aislados, sin establecer una planeación estratégica de largo plazo, tampoco se cuenta con respaldo normativo, organizacional y presupuestal necesarios para darle la coherencia, el peso y la continuidad deseable. Tampoco existe una directriz o planteamiento general bajo la cual se diseñen y ejecuten las acciones que cada organismo y sus respectivos centros de trabajo realizan para interactuar con las comunidades, por lo que existen multiplicidad de proyectos

y acciones que no necesariamente se complementan entre sí, dentro de una misma área geográfica e incluso, pueden llegar a obstaculizarse en determinadas situaciones.

La mayor parte de los programas impulsados por los organismos subsidiarios en esta materia, ofrecen soluciones parciales, ya sea porque tienen sólo un horizonte temporal, porque son programas parciales sujetos a disponibilidad presupuestal, porque no buscan la coordinación con otros Organismos Subsidiarios, o porque no abarcan muchas variables importantes, entre ellas, la relación política con autoridades de gobierno, para garantizar la autorización de permisos o licencias para la ejecución de los proyectos y para que éstas ejerzan su autoridad en la resolución de la problemática social que afecta las operaciones de la industria petrolera, por ejemplo. Los programas de apoyo comunitario responden específicamente a un proyecto operativo asociado.

En esta misma línea, es conveniente mencionar que aún falta claridad en los principios para identificar la percepción de los grupos de interés respecto a las diferentes acciones impulsadas por Petróleos Mexicanos en materia social y comunitaria compensando los efectos sociales originados por la operación de Pemex, así como para definir mecanismos de evaluación sobre sus resultados, los cuales solamente son valorados en función de la ocurrencia o no ocurrencia de problemáticas o conflictos sociales.

Debido a que las acciones para captar la percepción de los grupos de interés respecto a las acciones realizadas en la materia son heterogéneas entre las áreas involucradas en estos temas, las soluciones que se proponen adquieren rutas diferentes y se pierde la oportunidad de alcanzar mejores resultados a un menor costo a través de la sinergia.

Para fines de exposición la investigación se estructura de la siguiente manera:

I) Fundamentación teórica;
II) Pemex, y la industria del petróleo en México;
III) Reforma Energética 2013-2014: implicaciones para la Administración Pública;
IV) La responsabilidad social como eje de la política social de Petróleos Mexicanos;
Conclusiones y recomendaciones.

Las variables a analizar se presentan como premisas fundamentales de lo que he denominado dimensión teórica, histórica, normativa y social:

I. El capítulo primero contiene la **dimensión teórica** con el propósito de construir las definiciones que servirán de apoyo a lo largo de la investigación: parte de la conceptualización de la reforma del Estado, de la naturaleza del estado, de política y responsabilidad social; nuevas tendencias para la organización de la función pública a partir de la Ley de Pobres de Gran Bretaña y del Estado benefactor alemán; junto con un breve análisis económico de la adopción del neoliberalismo, la desaceleración económica y falta de crecimiento en los últimos 30 años, además de revisar la evolución de la política social en México de 1984 a 2014; por último, a partir de la concepción etimológica de la palabra responsabilidad: del latín *responsum* que es la forma latina el verbo *respon,* que significa responder y *sabilidad* que significa habilidad, se revisan diferentes conceptos relacionados con responsabilidad social, responsabilidad social corporativa o empresarial, así como la delimitación del uso de términos como intervención social y compromiso social.

II. La **dimensión histórica**, en el segundo capítulo, se refiere al desarrollo de la industria del petróleo en nuestro país. Tiene como propósito centrar los aspectos relevantes que le dan sentido a la reforma energética de 2013 y las leyes secundarias de 2014, basado en la importancia de la expropiación del petróleo en el contexto actual, para abrir el sector energético a la inversión privada manteniendo el Estado, la propiedad del subsuelo. Se presenta el modelo energético de México frente al de los principales países productores de petróleo. Y se revisan las principales transformaciones de Pemex de 1992 a 2012 como antecedente inmediato de la reforma energética, con datos relacionados a la alternancia política y la transición democrática en el rediseño de la administración pública. Concluye con una proyección de Pemex al 2020.

III. El capítulo tercero, **la dimensión normativa**, se refiere a la reforma madre: la reforma energética 2013 – 2014 que abre la puerta para que el Gobierno mexicano pueda suscribir contratos con la inversión privada para la exploración y extracción de petróleo, y que las

contraprestaciones para los particulares vayan desde dinero, utilidad compartida hasta la entrega de los hidrocarburos.

Con la iniciativa descartada del PRD, se reforma la Constitución (artículos 25, 27 y 28) en diciembre de 2013, cuyas modificaciones estructurales no se circunscriben únicamente a cambios administrativos, sino a demostrar que existe una vinculación entre las modificaciones propuestas y sus efectos por un lado, y la situación política por otro. Cuando la autoridad pública va a intervenir en la sociedad, empieza a justificar su intervención, es la exposición pública que justifica su forma de proceder. Por ello, la reforma energética resulta interesante para nuestra investigación ¿cuál es su justificación, el modo en qué explica la teoría propuesta o el modo en que expone la política pública adoptada: la teoría de la rational choice, o la teoría neoclásica, en donde el Estado es regulador?

El esquema vigente implica una nueva concepción del papel del Gobierno Federal en los órganos de gobierno de las Empresas Productivas del Estado, dejando el papel de "administrador principal" para asumir el de propietario. En este sentido, el Ejecutivo Federal se circunscribirá a:

- Nombrar a los miembros del Consejo de Administración y a su Director General.
- Proponer al Congreso el dividendo estatal que las empresas entregarán al Estado.
- Evaluar el desempeño global de las empresas y de sus directivos.

Con respecto de la transparencia y el combate a la corrupción, se estableció un nuevo esquema de vigilancia, auditoría y control integral. La vigilancia y auditoría estarán bajo el mando del Consejo de Administración a través de su Comité de Auditoría (compuesto exclusivamente por consejeros independientes y por una Auditoría Interna). Por su parte, el sistema de control interno será responsabilidad del Director General. Con una nueva estructura del sector energético con una clara distinción de roles: dueño, regulador, gestor y operador.

Evidentemente, por un lado se fortalece la rectoría del Estado a partir de la vigilancia de las reglas del juego: las asociaciones público-privadas están relacionadas con una teoría de

mercado. Por otro lado, el resultado de la reforma energética implica una serie de modificaciones que impactan las políticas e implica una transformación de la administración pública: una reestructuración del sector energético, la creación de nuevos organismos reguladores coordinados y un nuevo marco fiscal.

IV. La **dimensión social** en el capítulo cuarto, establece la capacidad jurídica de Petróleos Mexicanos con atribuciones y competencias para emitir políticas y administrar las acciones derivadas de las mismas, tanto en materia de responsabilidad social, como respecto al tema de las relaciones con las comunidades y para la atención de los efectos sociales derivados de las actividades de la industria petrolera, a través de la contribución al desarrollo y el bienestar social.

Sin embargo la política social de Pemex, como tal, no existe, existen disposiciones dispersas y desagregadas en el marco normativo y diversas atribuciones en los Organismos Subsidiarios de Pemex. De ahí que resulte de particular interés problematizar la actividad petrolera en sus impactos al medio ambiente y a las comunidades aledañas a su zona de influencia, la confrontación de la sociedad y la industria del reclamo; la responsabilidad social y la necesaria e impostergable definición de una política social de Pemex, ahora bajo la nueva faceta de empresa productiva del Estado.

Tan sólo en el primer semestre de 2014, la operación de PEMEX, los desastres naturales y los lineamientos de seguridad nacional, impactaron directamente en comunidades de 9 Estados, con afectaciones importantes en:

- Infraestructura y equipamiento urbano,
- Deterioro del medio ambiente y recursos naturales
- Acceso a los servicios básicos.
- 5 instalaciones de Pemex permanecieron cerradas por lo menos 64 días: lo cual tuvo un impacto económico de 122’378,576.00 millones de dólares.

La aportación del presente trabajo de investigación se orienta, justamente, a estructurar una propuesta de política social bajo una óptica de responsabilidad social como eje de la política

social de Pemex: que promueva la reducción y eliminación de las inequidades sociales a través de la redistribución de los recursos, oportunidades y capacidades (salud, educación, asistencia pública, seguridad social y vivienda) así como aquellas dirigidas a construir y conservar el capital social, a partir de considerar a los habitantes de las zonas petroleras como sujetos de derechos activos de su propio desarrollo vs receptores pasivos de políticas públicas.

El carácter de la Investigación se sustenta en la Teoría del conocimiento de Karl Popper: tender una red y tomar una fotografía del proceso de implantación de las reformas. La hipótesis se comprobará a través del método de estudio de caso, enfocado al análisis del funcionamiento de la responsabilidad social de Pemex como empresa productiva del Estado y su impacto en las zonas de influencia petrolera. El espacio está delimitado por el análisis de la reforma energética durante el periodo 2013-2014 en la administración de Enrique Peña Nieto y el estudio de caso de la responsabilidad social de Pemex como empresa productiva del Estado.

La metodología, está conformada por procedimientos o métodos para la construcción de la evidencia empírica. Esta se apoya en los paradigmas, y su función en la investigación es discutir los fundamentos epistemológicos del conocimiento. Específicamente reflexiona acerca de la idea de causalidad, el papel de la teoría y su vinculación con la evidencia empírica, el contraste con la realidad, los factores relacionados con la validez del estudio, el uso y el papel de la deducción y la inducción referidas a la verificación y falsificación, y los contenidos y alcances de la explicación e interpretación. En ciencias sociales existen dos tipos de metodologías: cualitativas y cuantitativas, cada una con diferentes supuestos teóricos y procedimientos para obtener la evidencia empírica.

Los métodos tienen como meta la creación o el desarrollo de conocimiento y no solamente su verificación. Si bien metodología y métodos son diferentes, se entrecruzan. El método experimental y la encuesta, así como la utilización de técnicas estadísticas de análisis, se utilizan en el marco de una metodología cuantitativa; mientras que las entrevistas (ya sean

interpretativas o etnográficas), la observación, la narrativa y el análisis del discurso, son utilizados en estrategias cualitativas.

Las técnicas utilizadas para la construcción de evidencias y datos empíricos relacionados con la responsabilidad y desarrollo social de Pemex:

1. Consulta documental a fuentes bibliográficas, hemerográficas y marco normativo de la reforma constitucional energética; identificación y postura de los principales actores. Fuentes originales de primera mano: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, marco normativo del sector (Ley de Petróleos Mexicanos; Ley de Hidrocarburos, Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos; Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, Ley del Fondo Mexicano para la Estabilización y el Desarrollo y la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria), decretos, reglamentos, disposiciones gubernamentales, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Reformas Legislativas y estadísticas para construir evidencias que puedan ser comprobables.

2. Consulta de datos empíricos: Indicadores públicos de Pemex, INEGI, Secretaría de Energía, Banco de México, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial) y OCDE.

3. Reuniones y entrevistas con titulares de unidades administrativas y aplicación de cuestionarios a servidores públicos de la Gerencia de Responsabilidad y Desarrollo Social de Pemex:

    - FASE 1: Reuniones informativas con cada una de las áreas (total 11 reuniones), en las que se detectaron y analizaron: Problemática, Diagnóstico y Áreas de oportunidad de la GRDS (se presentan en el Anexo 3).

- FASE 2: 60 entrevistas individuales a colaboradores (de un universo total de 70 adscritos a la GRDS) a través de una cédula informativa que integra diferentes rubros.

Resultados de las entrevistas

I. *Perfil del personal:* el 37% de las personas encuestadas reportaron tener entre 1 a 10 años de laborar en la GRDS, el 35% reporta más de 20 años, el 23% de 11 a 19 años de antigüedad y solo el 4% reporta tener menos de un año. El 40% del personal tiene un nivel de mando medio y superior, considerado alto dentro de la estructura de Pemex (niveles 39 y 41), lo que complica la operación por los niveles de mando, ya que se percibe poco personal operativo. El 78% de los encuestados reporta que no depende de ninguna persona para realizar su trabajo, por lo que se deduce la concentración del personal en otras áreas afectando con ello, la interacción de las funciones y el trabajo en equipo, el 22% reporta tener personal bajo su mando. El 55% del total de las personas que laboran en la institución tienen entre 50 y 70 años de edad, el mayor promedio de edad recae en el rango de 40 y 50 años. Grado de estudios y perfil académico: Derecho (15%), Ingeniería (15%), Economía (11%), Ciencias Políticas (11%), Maestrías (29%), Pasantes (4%), Técnicos (7%), Preparatoria (5%), Secundaria (3%)

II. *Estructura orgánica / cadena de mando*: el total del personal comunicó que envían reportes a su jefe inmediato por correo electrónico. El 73% de los encuestados reportan tener vínculos con diferentes áreas de PEMEX, por lo que se desprende que existe una comunicación importante con la institución y el 27% con agentes externos, Gobiernos de estados y Presidencias Municipales.

III. *Fundamento legal*: el objetivo central es identificar cuánto conocen los trabajadores de la Gerencia el marco jurídico en el que se apoya la GRDS así como difundirlo para conocimiento y aplicación de los trabajadores. El resultado arrojado: solamente 1 de cada 5 conoce el marco normativo de la GRDS.

IV. *Función de acuerdo al estatuto orgánico*: el 70% del personal mencionó conocer el Estatuto Orgánico que los rige y dónde se encuentra alineado su puesto, esto garantiza el conocimiento de sus funciones y atribuciones al trabajo que desempeñan.

V. *Responsabilidades de acuerdo al manual de organizaci*ón: el 84% de los trabajadores de la Gerencia mencionan conocer el Manual de Organización y además haber participado en su elaboración, por lo que identifican su quehacer y responsabilidades. Las sugerencias que le agregarían al manual de organización están enmarcadas principalmente en incorporar las nuevas funciones de PACMA; OBM Y DyD.

VI. *Programa anual de trabajo 2014*: es importante destacar que el 27 % reportó no conocer el Programa Anual de Trabajo (PAT), por lo que resulta impostergable desarrollar reuniones de planeación estratégica que involucren a las áreas sustantivas y las de apoyo con el propósito de que identifiquen sus metas e indicadores. Más de la mitad de los empleados que colaboran en la Gerencia manifestó haber participado en la elaboración del PAT, lo que indica que es necesaria su difusión, a fin de que toda la organización lo conozca, ya que es un documento medular para la función de su trabajo. El 21% no identificó los indicadores de sus funciones, lo cual pone en riesgo su responsabilidad en el cumplimiento de metas, además de que no podrán desarrollar con eficiencia y eficacia su trabajo, ya que al no entender la forma en que se construyen sus indicadores, ni el avance de productividad con lo que serán evaluados, resulta complejo definir áreas de mejora en sus funciones.

VII. *Perfil de puesto (objetivo / razón de ser):* el 80% reportó que para optimizar sus actividades cotidianas, se requiere fortalecer la comunicación interna; mejorar el ambiente de trabajo y la colaboración en equipo.

VIII. *Procesos en los que participa:* se identificó que empalman procesos y funciones, que no hay interacción con los procesos, ni líneas de mando estructuradas ni definidas, por lo que habría que identificar y ajustar las funciones.

IX. *Procedimientos que ejecuta:* es importante que se fortalezcan los análisis y se verifique que la información sea verídica y oportuna, a fin de que cada área planee, evalúe y ejecute su quehacer para prevenir riesgos potenciales en las zonas donde operan e implementar innovaciones. Por su parte, el 86% mencionó tener algún software o sistema para desarrollar sus funciones, sin embargo no existen sistemas informáticos homologados.

X. *Entregables y productos de acuerdo a su tipo y periodicidad:* de acuerdo a sus funciones qué tipo de información o acción genera identificando el rubro de *informativo, analítico o confidencial*. Las respuestas fueron las siguientes: informativo 54%, analítico 27% y confidencial 19%.

XI. *Nivel de decisión:* en lo que concierne a donaciones y donativos, sólo el 10% de los trabajadores reporta que tiene la autoridad y mando para tomar decisiones, el 62 % reportó no firmar ningún documento, el 28 % reportó no tener decisión en lo que respecta a la asignación o ejecución de mando, lo que nos habla de una línea de mando centralizada.

XII. *Protocolos de seguridad en caso de contingencia*: casi la mitad de los empleados comunicó (47%) que no existe en la GRDS ningún protocolo de negociación para la atención de situaciones extraordinarias que derivan en problemáticas sociales, cada quien hace lo que puede y como puede. Tampoco existe un catálogo de riesgos, ambientales, climáticos o siniestros provocados intencionalmente, así como categorización de diversas contingencias sociales por lo que cada quien actúa de acuerdo a su experiencia y conocimiento de las cosas sin que exista un procedimiento normativo que minimice riesgos y atenúe decisiones arbitrarias.

XIII. *Control y seguimiento:* el 62% dice tener experiencia en el procedimiento de auditoría. Sin embargo, casi un 30% de la organización tiene abiertas las observaciones del Órgano Interno de Control, por lo que se deben atender y capacitar al personal para su cierre. Un 30% manifestaron no tener experiencia en subsanar observaciones del OIC, por lo que es importante capacitar al personal en acciones preventivas que eviten tener observaciones.

XIV. *Acciones que considera necesario para mejorar el clima laboral*: profesionalización 17%, reuniones de coordinación 15%, integración y trabajo en equipo 16%, reorganización 16%, comunicación 13%, instalaciones 13%, equipo cómputo y mobiliario 10%. El punto que más preocupa e interesa a los trabajadores de la Gerencia es la profesionalización, ya que argumentan que los perfiles deben ir adecuados a las funciones y el personal a los puestos que desempeña, por lo que sugieren a una reorganización sustentada en la experiencia y a un presupuesto basado en resultados. Por otro lado, los encuestados reportaron que era necesario transmitir (mediante reuniones de desahogo) la información y las indicaciones que se acuerda en las reuniones de coordinación para conocimiento general, y no únicamente en los aspectos que les competan. Mencionan también (16%) que es importante reforzar el trabajo en equipo y la comunicación interna (16%). Respecto al equipo, mobiliario y las herramientas con las que cuentan para laborar, la mayoría reportó sentirse a gusto y conforme.

XV.- *Proyección a futuro:* ¿Cuál considera que es la nueva razón de ser de la Gerencia de Responsabilidad y Desarrollo Social? ¿Desde su experiencia cuál considera que debe ser la Política Social de PEMEX y su alcance? En resumen, concluyeron los empleados de la GRDS, que: "…*se debe retribuir la aportación de la Licencia Social de Operación a las comunidades, y que éstas obtengan un beneficio directo de lo que Pemex extrae y que la gente se sienta cercana y orgullosa de que Pemex esté operando en su zona".* Mencionaron también la importancia de capacitarlos en los principales programas que componen la Gerencia: PACMA, OBM y DyD.

Principales hallazgos:

1. Falta de coordinación entre Pemex y organismos subsidiarios PEP, PR, PGPB Y PP.
2. Conflictos sociales por actividad petrolera.
3. Dispersión de las instalaciones de Pemex.
4. Imposibilidad de replicar estrategias.
5. Soluciones parciales y temporales que no eliminan las causas del problema.
6. Percepción deteriorada y sujeta a manipulación.
7. Indefinición de criterios en asignación de presupuesto.

8. Presupuesto requiere un marco lógico que incluya factores de riesgo.
9. Manuales y procedimientos operativos no vigentes.
10. Incertidumbre en la aplicación de las reformas.
11. Criterios y lineamientos insuficientes para responder a situaciones críticas.
12. No existe protocolo de actuación para situaciones extraordinarias.

Por lo tanto, la aportación del presente documento de investigación ha definido como línea clara el punto al cual pretende llegar:

PRIMERA.- en su aplicación práctica en lo que se refiere a las nuevas atribuciones de la Gerencia de Responsabilidad y Desarrollo Social, a partir de una acción proactiva en la autorización de proyectos contratados por parte de Pemex, bajo un esquema de corresponsabilidad o *pari passu* en donde se inhiban acciones de aportación de recursos a fondo perdido.

SEGUNDA.- el futuro inmediato de Pemex como empresa productiva del Estado y la necesidad de actualizar su regulación interna para que desde su misma razón de ser –como empresa productora y comercializadora de hidrocarburos- contribuya a resarcir el tejido social a través de acciones que dignifiquen el sentido de lo humano. A partir de un punto de vista meramente productivo, se habla de responsabilidad social corporativa, en donde las empresas hacen patente su voluntad de participar en el desarrollo sostenible del país, en un marco de corresponsabilidad y respeto de los derechos humanos:

CAPÍTULO I
FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

"***Toda persona debe por entero su existencia al Estado".***
GEORG WILHEIM FRIEDRICH HEGEL

CAPÍTULO I
FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

El primer capítulo contiene la dimensión teórica cuyo propósito será construir las definiciones que servirán de apoyo a lo largo de la investigación, se estructura en tres apartados: el primero tiene como objetivo establecer una definición propia sobre la naturaleza del Estado en términos de política social; se describen y explican diversas conceptualizaciones acerca de la discusión entre reforma y modernización administrativa y se analizan tres elementos clave que le dan sustento a la reforma del Estado impulsada por el presidente Enrique Peña Nieto. En el segundo apartado se examinan diversas acepciones sobre la gobernanza y la gobernabilidad democrática que surge como parte de las propuestas definidas por la actual administración. En el tercer apartado se realiza un breve análisis sobre los antecedentes del estado de bienestar de Gran Bretaña y el Estado Benefactor Alemán de Bismarck para explicar la política social en México a partir de la política de masas del cardenismo; los programas sociales que surgieron en la época lópezportillista y el lanzamiento del Programa Nacional de Solidaridad y su evolución hasta 2014; por último, se propone una definición de política social y se perfila la responsabilidad social de las empresas productivas del estado.

I.1 Reforma y modernización en la Administración Pública

Al iniciar una reflexión sobre Reforma y modernización de la Administración Pública, es preciso hacer una breve referencia de la evolución en la concepción del Estado a lo largo de la historia del pensamiento político y su influencia en la forma de organización de la Administración Pública; entendida ésta, como el espacio en el que de manera privilegiada, se da la relación entre gobierno y sociedad. Sujeta a ciclos electorales y al escrutinio tanto del Poder Legislativo como de la sociedad.

El Estado (del latín *status*, de *estar, estare*, es decir, condición de ser), en su significación etimológica fue empleada para expresar un Estado de convivencia en un determinado momento, con la ordenación de la misma. El pensamiento fundamental que hay en la idea griega de estado parte de la armonía de una vida compartida en común por todos sus miembros. Solón encomiaba las leyes que hizo porque, afirmaba, producían una armonía o equilibrio entre ricos y pobres, en la cual cada una de las partes recibía lo justo.[1]

En algunas definiciones, como las que han contribuido a la teoría marxista o han sido inspiradas por ella, el Estado coincide con todas las sociedades compuestas de dos o más clases sujetas a relaciones de dominación y subordinación, fundamentalmente en la esfera económica. En esta supuesta identidad subyace la idea de la extinción del Estado y la que se propone como racionalización y justificación de la dictadura del proletariado: cuando sólo una clase se halle en posesión de la sociedad, el Estado, por definición, se convertirá en una categoría inútil. Como resultado de ello, es imposible presentar una definición homogénea del Estado que sea satisfactoria para la mayoría de los especialistas.[2]

Según George Sabine la palabra Estado fue establecida como término genérico para designar el cuerpo político por Maquiavelo a principios del Siglo XVI, en cuya época parece haberse utilizado bajo la palabra *Stato.* Algún tiempo antes, formas análogas y relacionadas se emplearon para referirse al "estatus" (o estatuto personal) y a los "estados" (del reino). Aunque su etimología es ligeramente divergente, ambas palabras guardan relación con el *status* latino, participio de *stare*, o "estar de pie". Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el territorio es un elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima. Lo distintivo de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del derecho a la violencia. Entonces Estado calificado, según Weber, es la violencia legítima, mediante el uso de la fuerza y el dominio con la autoridad.

[1] Sabine, George H., *Historia de la Teoría Política*, FCE, México, 1981.
[2] Watkins M. Frederick, Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Tomo IV, Ed. Aguilar, Madrid, 1979. (p. 458).

Rodrigo Borja señala que caracterizado esencialmente por la ordenación jurídica y política de la sociedad, el Estado constituye el régimen de asociación humana más amplio y complejo de cuantos ha conocido la humanidad. El Estado no es una institución inmóvil ni inmutable, está en permanente transformación:

> *(…) Desde su nacimiento, ligado al Renacimiento, la palabra estado designó la unidad de poder organizada sobre un territorio determinado, con un orden jurídico unitario, una competente jerarquía de funcionarios públicos, un ejército permanente, un sistema impositivo bien reglamentado y un régimen político en que los medios reales de gobierno y administración, que hasta ese momento fueron de propiedad de innumerables señores feudales, se transfirieron en favor de los monarcas absolutos, primero, y de los gobiernos representativos, más tarde, a partir del triunfo de las ideas democráticas que esparció por el mundo la Revolución Francesa.*[3]

Dado que es un producto histórico de la sociedad cuando ha llegado a un grado de desarrollo determinado, el Estado es una "categoría histórica", que *ni existió siempre, ni puede aspirar a una vida eterna.*[4]

La versión técnica del Estado de derecho es la certidumbre del acto de autoridad. El poder tiene facultades (constitucional, democrático y responsable) y tiene límites: no puede invadir la vida privada, pues garantiza los valores y conceptos universales de seguridad, libertad y desarrollo. Por tanto, nos dice Ricardo Uvalle, el Estado es un conjunto de capacidades que interactúan en beneficio de la colectividad. El Estado crea dos órdenes: el privado que crea derechos (como por ejemplo a la propiedad) y el público que también crea derechos: a la paz, al desarrollo social (educación, vivienda, empleo, salud y alimentación) y a la justicia social en un entorno de crecimiento económico.[5]

---

[3] Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997 (pp. 394).
[4] Ibíd. (pp. 395).
[5] Notas de la clase *Epistemología y Método Científico* impartida por el Dr. Ricardo Uvalle Berrones, en el Doctorado en Administración Pública, INAP, México, 2013.

Los derechos fundamentales representan la tutela tradicional de las libertades civiles: libertad personal, política, económica, y constituyen una defensa contra la intervención del Estado. Por el contrario, los derechos sociales representan derechos de participación (en el poder político y en la distribución de la riqueza social producida). Así, según Forsthoff, la forma del Estado oscila entre libertad y participación. Además, mientras que los derechos fundamentales representan una garantía del *statu quo,* los derechos sociales, al contrario, no se pueden prever *a priori* sino que se han de satisfacerse caso por caso donde surjan a partir del contexto social*.* [6]

En la definición de Estado para Paretto se encuentra un equilibrio de bienestar, en donde *el bienestar de uno es el bienestar del otro, generado por sí mismo*. Para situarnos en el contexto de la presente investigación, la naturaleza del Estado la podemos definir en función de la necesaria construcción de igualdades, a partir de una mejor distribución del ingreso con énfasis en lo económico y una redistribución con énfasis en la justicia social (asumiendo a la educación y el empleo como los pilares fundamentales del progreso) para lograr una sociedad en armonía, teniendo, para sí, el uso legal de la fuerza y el conjunto de los órganos de gobierno en un país soberano. Se concibe a la sociedad en armonía, como una sociedad promotora de la paz, los valores universales, la justicia social en un ambiente que incentive el desarrollo tanto en lo económico y social, como entre la persona y la naturaleza.

Sin embargo la sociedad, por su condición humana, es un ente cambiante que se encuentra en permanente evolución, por ello las instituciones no pueden ser ajenas a este cambio y deben tener una característica de adaptabilidad, que puede ser profunda (reforma) o superficial (modernización).

I.1.1 Concepto de Reforma

Reformar (del latín *reformare*) significa encontrar nuevas formas de acompañar la realidad. Si el contexto cambia, si el entorno global modifica nuestra relación económica, social,

[6] Bobbio, Norberto, Matteucci Nicola y Pasquino Gianfranco; *Diccionario de Política*, Ed. Siglo XXI, 1998, México, Vol. 1 (pp.543).

tecnológica, cultural y de desarrollo humano, si el dinamismo de la humanidad y su relación con el gobierno sustituye el estatus actual de las cosas, no tenemos otra opción: debemos cambiar. En la medida que retrasemos o intuyamos los cambios, ampliaremos o disminuiremos el estrés social, pues estaremos alterando de manera negativa o positiva la interacción entre los gobernantes y los gobernados, la relación entre el gobierno, la sociedad y los ciudadanos.

El concepto de reforma del Estado es muy extenso ya que incluye gran cantidad de temas que pertenecen a los ámbitos de la política económica, política social, administración pública, política electoral, a la naturaleza del Estado, entre otros. Siendo pues un concepto tan amplio termina por perder su significado, por lo que desde las distintas disciplinas se intenta precisar su significado acotándolo a campos más definidos. Así varios autores prefieren hablar de reforma electoral, reforma administrativa, reforma financiera, reformas al federalismo, entre otras.[7]

La reforma del Estado, señala José Juan Sánchez González, *es la estrategia para transformar las relaciones entre el Estado y la sociedad; entre los Poderes de la República (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); entre el gobierno y sus gobernados; entre el gobierno y los partidos políticos; entre los diferentes órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal); en un entorno mundial más complejo, globalizado e interdependiente*.

En torno a la reforma del Estado existe una variedad de interpretaciones conforme sea concebida. Mientras que por su posición -económica, política, social, administrativa y jurídica- cada una de ellas enfatiza los aspectos fundamentales que interesa incluir en la agenda pública. Debe señalarse que una sola posición puede descontextualizar el sentido integral que debe tener la reforma estatal. Por sus propósitos –como modernización, inserción en la globalización, vigencia del Estado de derecho, adelgazamiento del gobierno,

[7] Flores Alonso, María de Lourdes, *Reforma del Estado y reforma administrativa,* Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados LVIII Legislatura. México 2003. Pág. 2.

cambio en la gestión pública, transición democrática, liberalización económica y política, ajuste estructural- se define los fines que persigue en el proceso de reforma del Estado.[8]
Pareciera necesario, como condición previa, la realización de una reforma administrativa antes de dar paso a una reforma política; entendida bajo un concepto más amplio y más restringido a la vez, pues ésta 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 recursos humanos, la racionalidad de sus normas y arreglos.[9]

Rodrigo Borja, en cuanto reforma del Estado se refiere a la desregulación de los mercados, liberalización del comercio exterior, flexibilización de las relaciones laborales, privatización de las empresas y servicios públicos y descentralización del proceso político de la administración estatal. [10]

Por su parte, Diego Valadés define reforma del Estado como la serie de cambios que se introducen en cuanto a la organización y al funcionamiento de los órganos de poder y a la relación de esos órganos del poder con sus destinatarios o administrados o gobernados.[11]

Para Oscar Ozlak la reforma del Estado, la define en los siguientes términos:

> *(…) El meollo de la reforma estatal se traslada hacia la redefinición de las fronteras entre el dominio de lo público y lo privado, al restringir de diversas maneras la extensión y la naturaleza de la intervención del Estado en los asuntos sociales.*[12]

---

8 Sánchez González, José Juan, *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, INAP, México, 1998.
9 Ibídem.
10 Borja, Rodrigo *Enciclopedia de la Política, Op. Cit.* (p. 860 -861).
11 Valadés, Diego, *La Reforma del Estado. El Marco jurídico,* en Revista de Administración Pública N. 112 "Análisis y Prospectiva de la Administración Pública Mexicana 2006-2012".
12 Ozlak, Oscar, *Estado y Sociedad: las nuevas fronteras*, en Klinksberg Bernardo (Comp.) (1994): *El Rediseño del Perfil del Estado,* FCE México, (p.3).

Para algunos estudiosos no existe una reforma del Estado como tal –ya que sólo es posible reformar alguno de sus componentes-, existen quienes insisten en la necesidad de diferenciar entre la reforma del gobierno y la reforma de la administración pública. [13]

La reforma del Estado como proceso de cambio, transformación y adaptación, debe presentar, como primera expresión, innovaciones hacia el interior de los componentes del Estado y la sociedad civil.

Con lo que se pretende modificar gradualmente las relaciones políticas existentes entre los centros de poder –gobierno y administración pública- con sus gobernados, para después transformar las relaciones económicas entre los agentes económicos y el mercado. Esto se debe, a que primero será necesario que los actores políticos se pongan de acuerdo con los términos, condiciones y características de la nueva relación política, para que sus posturas se vean reflejadas en el ámbito económico. La segunda expresión de la reforma del Estado deberá ser hacia el exterior, debido a que nuestro país forma parte de una comunidad internacional y contribuye a las relaciones existentes en un mercado global.

Héctor Zamitiz en *La definición de Reforma del Estado* de Luis F. Aguilar Villanueva, destaca tres dimensiones o niveles, que nos permiten comprender la diferencia específica de los cambios: [14]

1. *La reforma del proceso de gobierno o de la gestión pública que se manifiesta en las nuevas formas de realizar las funciones estatales, particularmente la función económica y social*.

2. La reforma del régimen político que se plasma en los cambios del proceso electoral, en nuevas formas de composición de los poderes del Estado, en nuevas modalidades de división de poderes y de articulación entre los diversos niveles de gobierno.

[13] Ozlak, Oscar. *La Reforma del Estado: el Día Después*. Bodemer, Klaus. *Reforma del Estado. Más Allá de la Privatización*. Montevideo, Friedrich Ebert Stifundg (FESER), 1993, p. 36.
[14] Zamitiz Gamboa, Héctor, *Reformas Estructurales, Reforma del Estado y democratización en México*, Estudios Políticos, N. 20, Novena Época, mayo-agosto, UNAM 2010, (pp. 29-55).

3. La reforma de la misma Constitución política del Estado que consiste en rediseñar normativamente el ámbito privado y el público: el ámbito y el ejercicio de los poderes centrales.[15]

Zamitiz señala que aun cuando determinados intelectuales y políticos usaron la expresión Reforma del Estado en la década de los ochenta en México para referirse a las políticas de reforma administrativa y descentralización que impulsaba el presidente Miguel de la Madrid, la propuesta de la reforma del Estado como concepción política, incorporó en su articulación interna de manera explícita, el contexto internacional como factor de transformación.[16]

En función de lo anterior, las reformas estructurales desde ahora constituyen la nueva generación de reformas cuyo propósito es fortalecer las capacidades administrativas y políticas del Estado. Con ello, se puede afirmar que las reformas –de gobierno y de la administración pública- han sido vitales en el proceso de transformación para alcanzar una verdadera reforma del Estado profunda e inédita.[17]

Sin embargo, para algunos analistas las reformas estructurales planteadas por el titular del Ejecutivo a través del Pacto por México, tan sólo se trataron de un proceso de modernización administrativa, de ahí que resulte importante revisar sus alcances como la adecuación y el ajuste que hace el Estado para que el flujo de acciones predominantes en una sociedad tenga la coherencia y organización necesarias.

---

[15] Aguilar Villanueva, Luis F. *Las reformas mexicanas, hechos y agenda en Barry B. Levine* (compilador), El desafío neoliberal, el fin del tercermundismo en América latina, Ed. Norma, 1992, Colombia, (pp.192-221).

[16] Zamitiz Gamboa, Héctor refiere el caso de José Francisco Ruíz Massieu en su libro: *¿Nueva clase política o nueva política?*, México, Océano, 1986, (p.162).

[17] En el *Anexo N. 1*, se describen brevemente las 11 reformas estructurales y el impacto normativo reflejado en 81 cambios a leyes secundarias con 3 grandes objetivos: elevar la productividad del país, fortalecer y ampliar los derechos de los mexicanos y afianzar el régimen democrático y de libertades.

I.1.2 Concepto de Modernización Administrativa

La administración pública se entiende como un vehículo útil para hacer más coherente las medidas que toma el Estado y ampliar los consensos necesarios sobre las decisiones políticas incluidas en los proyectos gubernamentales.[18]

Maricarmen Pardo estructura la modernización administrativa en función a las formas que ha adoptado:

1. Como criterio jurídico-técnico para normar el campo de intervención del Estado y justificar la centralización de decisiones políticas fundamentales;

2. En su relación con el desarrollo económico, en donde actuaron la programación y la planeación del Estado, para aprovechar su función no sólo como unidad administrativa sino como elemento sustantivo para servir al desarrollo. En este segundo momento, señala Pardo, se concentró la atención en los cada vez más amplios sectores paraestatales con mayores mecanismos de control de los recursos presupuestales que manejaron.

3. Cuando, finalmente, la modernización administrativa se entendió como recurso útil, no para el desarrollo económico sino para la distribución de sus beneficios, adquirió cierta autonomía. Se incluyeron entonces programas de reforma en los proyectos políticos, para que los aparatos administrativos fueran ágiles y funcionales y permitieran ampliar los consensos.[19]

Esas tres formas de modernización administrativa se practicaron en nuestro país a partir de los años cuarenta, cuando el proyecto político incluyó la industrialización como requisito para conseguir la modernización. De 1940 a 1960 la estabilidad política y el desarrollo económico eran los objetivos principales a seguir; no cabía la modernización administrativa como

[18] Pardo, María del Carmen, *La Modernización Administrativa en México*, 1940-1990, Ed. INAP - El Colegio de México, México, 1991.
[19] Cfr. Ibídem.

recurso autónomo. En las siguientes décadas se acrecentó la intervención estatal; su aparato administrativo se volvió hasta tal punto tan complejo, que la modernización empezó a separarse del resto de las medidas gubernamentales; hasta que en 1970 se le incluyó como parte del proyecto político. En la relación de la administración pública y el sistema político de 1960 a 1980 privó el criterio burocrático porque la negociación política se trasladó al ejecutivo. Éste utilizó la modernización administrativa para legitimar sus decisiones al desplazar el juego partidista y el debate en las cámaras, pues no contó con procesos electorales ni con el voto ciudadano que lo legitimara.

La representatividad que la administración pública ejerce sobre los distintos medios y campos en donde interviene, permite atemperar los excesos de la burocracia. Esta característica se aprecia en la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988), a pesar de que en esos años la urgencia provocada por la crisis económica hizo que, una vez más, la modernización administrativa se viera subordinada a las necesidades del desarrollo económico. Desde entonces se le transformó hasta llegar a confundirla con la simplificación administrativa, y se la identificó con recortes, congelamiento, cancelación de plazas y partidas presupuestales, que no responden necesariamente a la voluntad de racionalizar los procesos administrativos, sino a los problemas que surgieron con la crisis económica.[20]

Evidentemente uno de los motores que aceleraron el cambio al final de la década de los ochenta fue la globalización, con un complejo proceso de ajustes; de reorientación de rumbo; de redimensionamiento del aparato público; de planeación y coordinación en la administración pública mexicana; de impactos en la normatividad en la definición de los espacios de atribución y de competencia de los organismos públicos; cuya concepción de modernización se fue adaptando a cada momento histórico, de coyuntura política y económica, que trastocaron en definitiva la idea de administración como un instrumento pasivo que ejecuta las decisiones del gobierno en turno; o bien un conjunto cuyas soluciones le permiten tener una autonomía prácticamente absoluta y convertirse en un elemento independiente del sistema.

[20] Cfr. Pardo, María del Carmen, *La Modernización Administrativa en México.* Ibíd.

La Administración Pública no se puede sustraer de estos acontecimientos, los modelos imperantes permearon sus formas de actuar y de lograr sus objetivos. La aldea global, como portadora de nuevas tendencias para la organización de la función pública, atenta contra el viejo modelo burocrático. A medida que la era industrial dio paso a la de la información, las naciones se esforzaron por crear organizaciones públicas que destacaran en ese ambiente radicalmente nuevo, donde la competitividad, innovación y flexibilidad son lo más importante. El brazo administrativo que la globalidad desarrolló en la esfera de la administración pública fue la Nueva Gerencia Pública (NGP), que se implantó en el gobierno como una solución a estos problemas de ineficiencia del modelo burocrático.

A partir de que la globalización empieza a penetrar los ámbitos de la sociedad e incluso en los gobiernos, se incrementa la complejidad en las actividades públicas y privadas que, además, se interrelacionan con mayor intensidad creando nuevos vínculos, bajo los siguientes enunciados:

I. Crecimiento de las instituciones públicas o privadas en tamaño, presupuesto y cobertura;

II. La interconexión entre las instituciones es más intensa creando nuevas conexiones, además de otros eventos y actividades globales que participan de alguna forma en el resultado de situaciones propias de este entorno y por ende, el resultado y desempeño de las instituciones;

III. Adicionalmente la participación de otros grupos con sus intereses particulares que crean, reconfiguran y conforman redes, que la tecnología (*nuevo entorno virtual*) facilita su crecimiento de manera acelerada y ampliando las coberturas con mayor velocidad que las instituciones, compitiendo con las capacidades de las instituciones.

Por estas tendencias de la globalización, y por la reducción de recursos y el crecimiento de las necesidades de una sociedad demandante y exigente, además de la rotación de personal debido al cambio sexenal de autoridades, coordinadores y operadores se requiere

que los nuevos servidores públicos aprendan a diseñar, operar y a gestionar las Políticas Públicas con las nuevas metodologías en un corto tiempo.[21]

I.1.3 Administración Pública y Políticas Públicas

Para los romanos la *administratio*, voz compuesta de ad (a, hacia) y ministrare (servir, cuidar), era la función de prestar un servicio a los miembros de la comunidad; *administrare* significaba entre los romanos la satisfacción de las necesidades de la sociedad, con un esfuerzo redoblado por parte de los oficiales: *ad ministrare.*[22]

La primera conceptualización científica de la administración pública fue formulada en 1808 por Charles Jeann Bonnin en su obra *Principios de Administración Pública*,[23] quien observó como un fenómeno, que emergiendo con la modernidad, personifica una forma de vida inédita. Se trata de la *sociedad,* comprende propiamente los *asuntos públicos*, es decir los asuntos de la sociedad misma como conjunto y el modo en que se conducen. La dirección de los negocios públicos entraña tal grado de complejidad que es necesario considerar dos tipos de gestiones diferentes para atender las necesidades del Estado. Un primer tipo de gestión se refiere al conjunto de administraciones especiales que dirigen ramas referentes, por ejemplo, los impuestos o los bosques. El otro tipo, tiene un carácter general, y se trata de: [24]

> (…) *la administración pública, es decir, la que tiene la gestión de los asuntos comunes respecto de la persona, de los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado, y de su persona, sus bienes y sus acciones, como incumbiendo al orden público.*[25]

21 Pardo, María del Carmen, *La propuesta de modernización administrativa en México: entre la tradición y el cambio*, Foro Internacional 200, L, 2010 (pág. 393-421).
22 López Álvarez Francisco, *La administración pública y la vida económica en México*, Ed. Porrúa 1956, (pp. 22-23).
23 *Principios de la Administración Pública*, México, Revista de Administración Pública. Número Especial. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Noviembre de 1982, (pp. 81-102).
24 Guerrero Orozco, Omar, *Léxico de la Administración Pública, Conceptos Básicos*, Número 8, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2006.
25 Bonnin, Charles .Jean, *Principios de la Administración Pública*. México, Revista de Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Antología 1-54. Febrero de 1983, (pp. 479-500).

Para Bonnin la administr*ación pública es una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas.* [26]

Lorenzo Von Stein señala la Administración Pública como la actividad del Estado, que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye, por tanto, la vida propiamente exterior del Estado, es lo que se llama administración del Estado**.**[27]

Como actividad, Thomas Woodrow Wilson define: "la administración es la parte más visible del gobierno; *es el gobierno en acción;* es el poder ejecutivo, el que actúa, el aspecto más visible del gobierno y es, desde luego, tan vieja como el gobierno mismo"*.*[28]

Como disciplina, Luther Gulick manifiesta que *la administración pública es aquella parte de la ciencia de la administración que tiene que ver con el gobierno, y por tanto, se ocupa principalmente de la rama ejecutiva, donde se hace el trabajo del gobierno, aunque evidentemente hay problemas administrativos también en relación con las ramas legislativa y judicial. La administración pública es, pues, una división de la ciencia política y una de las ciencias sociales*.[29]

Dwight Waldo desarrolla una definición que incorpora conceptualizaciones integrales:

1. *Administración Pública es la organización y dirección de hombres y materiales para lograr los propósitos del gobierno;*

2. *Administración Pública es el arte y la ciencia de la dirección aplicada a los asuntos del Estado*.[30]

[26] Tomado de la clase del Dr. José Juan Sánchez González, *Pensadores Administrativos Clásicos,* del Doctorado en administración pública, INAP, México, 2013.
[27] Sánchez González José Juan, *Pensadores Administrativos Clásicos,* INAP, México, 2010 (pp. 113-117).
[28] Ibídem, (pp. 147-151).
[29] Ibídem, (pp. 177-180).
[30] Ibídem, (pp. 193-196).

Ricardo Uvalle considera que la administración pública *es inexplicable sin entender la condición del Estado, el carácter de la política y los fines del poder estatal*. A su vez, el Estado se explica de manera incompleta si no se toman en cuenta los elementos administrativos que lo caracterizan en su relación con la sociedad. Señala que la administración pública es la relación civil entre el Estado y la persona. Va a atender necesidades comunes (servicios públicos). Atiende y satisface necesidades colectivas. Su fundamento es la atención de necesidades individuales y domésticas. La vida en común (Hegel) que hace posible la administración pública es quien resuelve la existencia individual en lo colectivo. ***31***

Para Uvalle la Administración pública se caracteriza por cuidar, estimular y desenvolver puntos vitales de los cuales depende la eficacia social y el despliegue público de la sociedad, hasta conformar un sistema de fuerzas constructivas que se encargan de potenciar el desempeño de la vida productiva con base en los siguientes elementos: asuntos comunes, bienes públicos, res pública, corresponsabilidad, accesibilidad y visibilidad, servicios públicos y felicidad pública. La atención que la Administración Pública otorga a los gobernados se sustenta en pilares fundamentales como resultado de la voluntad ciudadana: igualdad, constitucionalidad, legalidad y equidad; lo cual se entenderá como el espacio en donde nadie queda formalmente excluido de la protección y beneficios que es capaz de generar.***32***

La administración pública implica que lo común y lo general sean atendidos con base en criterios, recursos, políticas, decisiones y acciones que se enlazan hasta vertebrar respuestas de gobierno; desempeña un papel crucial en el desenvolvimiento de las fuerzas productivas y la economía de mercado para el logro de la calidad de vida. Desde la perspectiva de su lógica interna, favorece la coherencia de las decisiones públicas; elabora y ejecuta políticas públicas y atiende la demanda ciudadana de bienes y servicios públicos**.*33***

31 Uvalle Ricardo, *La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública.* Op. Cit (p. 29).
32 Uvalle, Ricardo, *Perspectiva de la Administración Pública contemporánea*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, 2007.
33 Pardo, María del Carmen, *La modernización administrativa en México,* Op. Cit.

La administración pública es la única institución que puede asegurar que los conflictos no se desborden y para ello utiliza criterios –lo estratégico, lo vital, lo importante, lo secundario- así como instrumentos –prioridades, programas, presupuestos y políticas- que tiene a su alcance para que la desigualdad social no sea el detonador de males mayores como levantamientos sociales. Su papel consiste en evitar que aumente la desigualdad social, desarrollando para tal efecto, programas compensatorios y de estabilización.[34]

Algunos autores coinciden en que la Administración Pública requiere:

> (…) *dejar claro el rol del Estado, ubicar los alcances y limitaciones del mismo, para dar respuesta a la sociedad y contar con disponibilidad y flexibilidad para entender que el mundo cambia. Debe definir explícitamente una agenda, contando con la participación del conjunto de la sociedad y que ésta sea vigilante y corresponsable, de modo que a pesar de la resistencia y de las inercias sociales, el Estado se modifique con base en las exigencias de la sociedad.*[35]

La Administración Pública es una disciplina en desarrollo y continuo movimiento, como actividad, tiene una gran influencia por las aportaciones de las diversas orientaciones del objeto de estudio, que repercuten en su acción, organización, concepción y desarrollo. Frente a los retos de globalización, de nuevos esquemas económicos de asociación entre países, la necesidad de mayor eficiencia y resultados, la Administración Pública tiene un enorme potencial de adaptación, reforma y modernización. Un resultado tangible de la acción pública es la gestión de las políticas públicas, entendido como el modo en que los gobiernos se abren a los valores de la democracia para dar cabida a la deliberación, argumentación y a la corresponsabilidad social en la vida pública para dar sentido a los procesos que comunican de manera directa a los ciudadanos con la autoridad democrática en los procesos de la conducción pública; en ese escenario, lo público no es más la sede

[34] Uvalle, Ricardo. *Perspectiva de la Administración Pública Contemporánea*, Op. Cit.
[35] Rosales Ávalos, Eliseo, *De la Gerencia Pública a la Gobernanza: una Evaluación a la Administración Pública de Vicente Fox Quesada*, Tesis para obtener el grado de Doctor en Administración Pública. Universidad Anáhuac, México, 2006.

exclusiva de la autoridad sino es también el lugar en el cual la sociedad con sus organizaciones se ocupa de tener la intervención significativa en los procesos de gobierno. [36]

Las autoridades responsables cuentan con herramientas variadas, desde los gravámenes hasta la comunicación, desde la reglamentación hasta la creación de instituciones. La administración pública recupera el sentido de lo público porque las políticas públicas que tiene a su cargo, son de manera fehaciente la herramienta que la acerca con los ciudadanos no sólo en el renglón de los servicios públicos, sino en el diseño e implementación de las propias políticas públicas. De este modo, la prestación de los servicios públicos no es el elemento más sobresaliente de la administración pública en su relación con los gobernados, sino que la acción pública está comprometida a combinar su capacidad institucional y burocrática, con los valores de la participación, la cooperación y la corresponsabilidad de los grupos ciudadanos.

En las últimas décadas encontramos un gran número de definiciones de políticas públicas, sin embargo, es importante destacar lo que señalan Laswell, Thoening y Lindblom.[37]

Harold Laswell, referente en la materia sobre ciencias de políticas, define en los años cincuenta a la política pública como: *disciplina que se ocupa de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, con base científica, interdisciplinaria y al servicio de gobiernos democráticos. V*einte años después, en 1971, agregaría un punto crucial en la definición: *el conocimiento del proceso de decisión y el conocimiento en el proceso de decisión*. Laswell sugiere la construcción de "hipótesis globalizadoras", es decir, de escenarios probables (más o menos factibles y viables) de construcción futura de la realidad social. [38]

[36] Uvalle, Ricardo, *La gestión pública en tiempos de intensidad ciudadana,* Instituto de Administración Pública del Estado de México, Revista 54 enero-abril, México, 2003.
[37] En el Anexo N. 2 se describen las definiciones de políticas públicas de los autores que considero más importantes.
[38] Laswell, H. (1951) «*La orientación hacia las políticas*». En Aguilar, L. (Ed.). *El Estudio de las Políticas Públicas*., Ed. Porrúa. México, 2000. (pp.79-103).

Jean Claude Thoening explica que deben entenderse en el universo del modo de gobernar, el cual alude a un conjunto de actores, estrategias, procedimientos, tiempos, procesos y acciones que se relacionan directamente con el impacto de lo que hace el gobierno. Por ello no hay una política general porque no hay en la sociedad una sola, permanente y determinante estructura del poder.[39]

Charles Lindblom señala: *para que una política pueda elaborarse es fundamental armar el esquema de la toma de decisiones, el cual está fuertemente presionado por la variedad de intereses, de ahí que el proceso incremental pasa por presiones múltiples*. El problema no es el tamaño del cambio sino la naturaleza del cambio, para ello debemos incorporarnos en la lógica del ajuste mutuo de intereses: *la política pública es otra forma de hacer política*.

Consecuentemente, coinciden Luis F. Aguilar y Ricardo Uvalle, el objeto de la Administración Pública es que lo público sea atendido con eficacia y oportunidad para que los miembros de la comunidad puedan incorporarse, asegurar y consolidar su pertenencia en el mundo de lo común y compartido.

I.2 Gobernanza y Gobernabilidad

La Governance (proviene del término inglés *governance* y éste a su vez del vocablo francés antiguo *gouvernance*, hasta hace poco era una palabra en desuso como su equivalente en castellano *gobernanza*, y una y otra tenían el mismo significado: gobierno, cuando la primera se introdujo en el inglés en el siglo XIV, en la actualidad traducida como gobernabilidad, gobernación, capacidad de gobierno, *gobernanza*, gobernancia o buen gobierno) es un campo de estudio que proviene de la Ciencia Política y que viene a contribuir a la Administración Pública, mediante el énfasis que hace para lograr consensos y acuerdos para el éxito de las políticas públicas.[40]

[39] Thoening, Jean Claude, *Política Pública y Acción Pública*, Revista de Gestión y Política Pública, CIDE, Núm. 1, México, 1977.
[40] Sánchez González, José Juan, *Gestión Pública y Governance*, IAPEM, México, 2002.

Enfatiza su visión de gobierno en red: donde el gobierno sigue siendo el elemento más importante en la relación Estado-sociedad, sin embargo, no es el único actor y depende de otros agentes no gubernamentales (tercer sector) que deben tomarse en cuenta. La governance vuelve a mostrar que la dicotomía política-administración es falsa, por lo que se requiere en la Administración Pública del componente político.[41]

Para Luis F. Aguilar la *gobernanza* está definida como un proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia (resolver problemas, enfrentar desafíos y crear futuros de valía) y las formas de coordinarse para realizarlos, su sentido de dirección y su capacidad de dirección y del modo como se distribuirán los costos beneficios.[42] Este tema se abundará con mayor profundidad en el apartado *1.2.1 Interpretación de la Gobernanza*.

En términos del presente trabajo de investigación habrá que definir el término de gobernabilidad, partiendo de su significado conceptual entendido en tres sentidos: la posibilidad legislativa de impulsar reformas que permitan el accionar del gobierno; la búsqueda de consensos con los partidos políticos y su inclusión en las discusiones de planes y programas para construir un proyecto a largo plazo; la incorporación de la sociedad organizada, la opinión pública y las instituciones de educación superior en la definición del rumbo. Es decir, el ejercicio de la autoridad bajo un consenso estructurado y con el respaldo necesario en el Congreso que le permita realizar cambios, socialmente aceptados, políticamente necesarios, y económicamente inaplazables.

Rodrigo Borja entiende por Gobernabilidad:

> *(…) la razonable capacidad de mando, de conducción política y de disciplina democrática que puede alcanzar una sociedad. La acción de gobierno requiere condiciones favorables así en el medio interno como en el internacional. Cuando*

[41] Ibídem.
[42] Aguilar Villanueva, Luis, *Las hechuras de las políticas públicas*, Ed. Porrúa, México, 2007.

esas condiciones no se dan o cuando se dan insuficientemente se dice que hay problemas de gobernabilidad en un Estado. [43]

Castelazo señala que la *gobernabilidad* es la capacidad que muestren en los hechos gobierno y sociedad para actuar juntos, lo que no es un aspecto insignificante, sino una cualidad de desarrollo político en cualquier sistema.[44]

Existen diversas definiciones e interpretaciones acerca de lo que la gobernabilidad es y representa. Las diferencias entre los teóricos que tratan el tema varían según los fundamentos en los que circunscriben sus análisis y el lugar donde ponen el centro de sus preocupaciones. Así para Manuel Alcántara Sáenz el estudio de la gobernabilidad *se centra principalmente en la evolución y funcionamiento del sistema de partidos*, para otros como Omar Guerrero, ésta es entendida como "el conjunto de los mecanismos que aseguran un desempeño superior de la dirección y autodirección de la sociedad..."; es decir, un Gobierno que no sólo ofrece orden y estabilidad, sino también calidad de servicio y bienestar social general. En esta postura percibimos una influencia de los postulados de algunas instituciones internacionales y organismos financieros que explican el problema de gobernabilidad desde el punto de vista de efectividad, eficacia y desempeño gubernamental.[45]

En contraste, el enfoque de la gobernabilidad es estrictamente gubernamental, nos dice Luis F. Aguilar, se refiere a condiciones y comportamientos del gobierno; no es un enfoque social, pues la premisa de su planteamiento es la consideración de que en la sociedad no existen o son irrelevantes, la capacidad de auto organización, autogobierno, autorregulación, y de la solución de sus problemas, en conformidad con el supuesto arraigado de considerar a la sociedad como problema, como realidad ingobernable por sí misma, intrínsecamente propensa al desorden, a la inseguridad y el conflicto, por lo que, para que la sociedad pueda

[43] Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política, Op. Cit* (pág. 472).
[44] Castelazo, José, *Administración Pública una visión de Estado. INAP 2ª. Edición, México, 2010,* (pág. 33).
[45] Hernández López Samuel, *Los retos de la gobernabilidad democrática en México y América latina,* en Tlatemoani Revista Académica de Investigación de la Universidad Autónoma de San Luís Potosí Unidad Académica Multidisciplinaria Zona Huasteca http://www.eumed.net/rev/tlatemoani/05/shl.htm

ser y existir debe reorganizarse en forma de Estado (estructurarse con base en las leyes y poderes generales) y ser gobernada por un agente externo a ella, dotado de poderes, capacidades y recursos para estar en aptitudes de pacificarla y ordenarla.[46]

Ricardo Uvalle, habla de la Teoría de la razón de Estado, como una tecnología del poder que tiene por objeto evitar la destrucción, derrota o resquebrajamiento del Estado. No encierra a todo aquello que el Gobierno hace, sino únicamente lo que se refiere al "buen gobierno". La razón de Estado es un incentivo a la gobernabilidad.[47]

Para habar de gobernabilidad, también debemos situarnos en el polo opuesto, pues al parecer lo que existe es una falta de coordinación, de compromisos, de dirección, de estructura y eficacia social dentro del gobierno, mucho de esto es provocado por los desacuerdos en lo alto de la cúspide que impiden realizar el diagnóstico preciso para abordarlo, trabajarlo, acotarlo o de preferencia eliminar de raíz. Estos conflictos puntualizados no son nuevos, siempre han existido, pero ahora están al alcance de todos; la sociedad civil cada vez cuestiona más, se involucra más, participa más, solicita y exige más.

Omar Guerrero señala que dentro de las condiciones generales de cambio acelerado que sufren las sociedades contemporáneas, es observable un problema crítico de Gobierno que ha sido definido como ingobernabilidad. Bajo esta perspectiva, la ingobernabilidad ha sido planteada como un diagnóstico de inviabilidad de los Gobiernos para alcanzar su objeto, pero solamente desde el punto de vista del papel del Estado ante sus deberes modernos. Es decir, el problema es entendido a partir de las responsabilidades del Estado, principalmente las relativas al bienestar social (tales como la salud, educación, seguridad y trabajo) y las referentes al grado de civilidad alcanzado por la ciudadanía (ampliación del sufragio y exigencia de democratización).[48]

---

[46] Aguilar Villanueva, Luis, *Las hechuras de las políticas públicas*, Op. Cit.
[47] Uvalle Ricardo, *La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública*, Ed. Plaza y Valdés Editores, México, 1992.
[48] Guerrero Orozco*, Implementación de políticas como Gobernabilidad,* Conferencia pronunciada en Valle de Bravo, México en el marco del Seminario Internacional sobre "Democracia y Gobernabilidad en América Latina" el 7 de abril de 1995.

Ingobernabilidad pues, es la incapacidad de producir bienestar debido a una disminución sensible de orden y estabilidad; dicho de otro modo, la ingobernabilidad no es el resultado indeseado de pérdida de calidad superior de Gobierno, sino de los fundamentos del Gobierno en sí.[49]

Cuanto más desarreglos sociales emergen en el seno de la sociedad, y más violencia se introduce como ingrediente de estos desarreglos, la ingobernabilidad opera como mecanismo de destrucción de las condiciones de vida de aquella sociedad. La esencia de la ingobernabilidad, siguiendo a Omar Guerrero, es la imposibilidad del régimen para dirigir, y por lo tanto, para garantizar el factor político primordial de orden y de estabilidad como condiciones necesarias para la provisión de bienestar. Así, la ingobernabilidad no se ciñe a la incapacidad de ofrecer bienestar, se extiende a la imposibilidad de crear condiciones para el orden y la estabilidad, sin los cuales, la convivencia social es imposible. [50]

I.2.1 Interpretación de la Gobernanza

Desde las Naciones Unidas se define a la *gobernanza* como *good government* o capacidad institucional para regular los procesos sociales mediante procedimientos democráticos junto con la capacidad de prestación de servicios de las Instituciones (UNDP, 1997). La *gobernanza* se entiende como el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa para la gestión de los asuntos nacionales y se compone de un conjunto de instituciones, mecanismos, procedimientos, valores, normas y relaciones mediante los cuales los distintos grupos e intereses pertenecientes a los ámbitos del Estado, el mercado y la sociedad civil resuelven sus conflictos.

El concepto de *gobernanza* surge como un concepto alternativo para analizar el modo de gobierno y organización del gobierno local. Su utilidad estriba en que proporciona un marco analítico para la comprensión de los procesos de gobierno que no se identifica sólo con las instituciones político-administrativas, pues este concepto se fundamenta en la existencia de

[49] Guerrero Orozco, Omar, *Léxico de la Administración Pública,* Op. Cit.
[50] Guerrero Orozco, Omar, Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 3, Caracas, 1995.

redes funcionales conformadas por actores públicos y privados y en la cooperación, a través de la negociación, entre estos actores como medio de consecución de los objetivos de todos los actores implicados.

La *gobernanza* se debe entender como: a) en sentido amplio, un método o mecanismo para resolver los problemas derivados de la complejidad que se está consolidando en las sociedades avanzadas y b) en sentido restrictivo, un conjunto de acciones concertadas por actores políticos, administrativos y sociales que se legitima por su adecuación a los valores e intereses de los actores y a un marco institucional dado.

En nuestro país fue adoptado el término de *gobernanza*, una variación de la *governance* con matices propios, como señala José Juan Sánchez, con un uso más restringido, que da paso a la nueva gestión pública por medio de estrategia y calidad. La noción de *gobernanza* posibilita una relación virtuosa entre el Estado y la sociedad civil: *la principal preocupación de la masa ciudadana no es, pues, la gobernabilidad, sino exactamente su inversa: la gobernanza; o sea el poder (y derecho) de mantener a políticos, tecnócratas y militares sujetos al control cívico y a la razón histórica de la Ciudadanía.*[51]

La *gobernanza* ha evolucionado en su concepción original, según Castelazo describe las relaciones institucionales entre la administración pública y los sectores social, privado y ciudadano. Estos vínculos no obedecen a una subordinación jerárquica sino a un principio de colaboración que persigue facilitar la conducción y liderazgo en un sistema complejo y vulnerable, creativo y la vez caótico y ordenado como lo es nuestro país. Se trata de compartir la tarea de construir permanentemente capacidad institucional para garantizar seguridad y paz social, con energía y recursos crecientes que den lugar a una calidad de vida cualitativamente distinta, conectada a un desarrollo sustentable y una estabilidad económica y política concordante con el significado de la ley. La *gobernanza* se caracteriza por la autogestión de la "vida comunitaria" y una solución efectiva de los conflictos más comunes, siempre y cuando se resuelvan por convencimiento sin necesidad de recurrir al *gobierno* o a la ley. Es decir, tiene que ver con la capacidad que tiene el gobierno para

[51] Sánchez González, José Juan, *Gestión Pública y Governance, IAPEM, México, 2002 (pp.348-354).*

trasladar a la ciudadanía muchas de las responsabilidades de lo público (sobrepasar el paradigma burocrático). [52]

Esta última es la opción que aquí se ha elegido y, en consonancia con ella, el tema objeto de estudio se enfoca desde la perspectiva de la *gobernanza*, en la que hay implícita una doble lógica: una lógica procesal en la que se subsumen las formas de acción pública y una lógica institucional a través de la cual se define la posición de los actores. Un tercer pilar es el marco sociopolítico y económico analizable desde diferentes disciplinas, aunque aquí se hará primordialmente desde la Administración Pública.

Nuestra Carta Magna, define a la *gobernanza* desde el punto de vista del Estado Mexicano, con ello se evita que los mandatos constitucionales se conviertan en letra muerta. El inciso d) del Art. 21 Constitucional, señala lo siguiente:

> (…) *Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.* [53]

La constitución no puede ser omisa a la realidad, sobre todo en los casos de accidentes e impactos ambientales que ponen en riesgo a las comunidades que habitan en las zonas de influencia de la actividad industrial o productora de energías no renovables y de su participación en acciones que definan su desarrollo social y la sustentabilidad de su entorno.

I.2.2 Gobernabilidad democrática

Diversos analistas han señalado que antes de la alternancia política en nuestro país se hablaba de democracia y no de gobernabilidad. Para Francisco Frías Castro, este concepto se refiere a la capacidad del sistema político y de gobierno de un Estado o conglomerado social de procesar con eficacia, legalidad y legitimidad los asuntos públicos. Por tanto hay

[52] Castelazo, José, *Administración Pública: una visión de Estado,* Op. Cit. (pp-36-40).
[53] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2014.

tres componentes esenciales: eficacia, legalidad y legitimidad. Para hablar de gobernabilidad democrática estos tres elementos tienen que estar presentes y combinados.[54]

Norberto Bobbio en su obra *Los retos de la democracia* observaba que en una democracia legalidad y legitimidad son elementos unidos e indisolubles. Para Jorge Zermeño, el concepto de gobernabilidad democrática no comprende solamente el sentido de las decisiones del Presidente de la República. El concepto de gobernabilidad democrática conlleva diversos elementos entre los que resaltan la participación de los actores sociales en el diseño de las políticas públicas, al diagnóstico de los conflictos y su procesamiento en las instituciones por medio del dialogo, el consenso y la aplicación de la ley.

La gobernabilidad democrática implica diversos aspectos. Un primer elemento es aquel que se plantea en cuanto a la legitimidad del gobierno y la eficiencia de éste, en donde se trata de evolucionar hacia formas de cultura participativa y de fomentar la pluralidad para elaborar políticas de Estado, por encima de los intereses partidarios o sectoriales. Un segundo aspecto está relacionado con la identificación realista de las demandas sociales y su solución por parte del gobierno. Es necesaria una distribución adecuada de las responsabilidades entre la sociedad y el Estado. Debe existir capacidad gubernamental para diagnosticar y procesar el conflicto, problema o demandas dentro de las instituciones, y los actores políticos demandantes deben asumir sus responsabilidades e involucrarse en el proceso de solución. Un tercer punto de la gobernabilidad democrática implica la creación de mecanismos para alcanzar acuerdos que lleven, a su vez, a establecer un nuevo pacto social consensuado. La cuarta característica es la estrecha vinculación entre la gobernabilidad democrática y el desarrollo. Aquí destacan los temas de combate a la pobreza, la revalorización de la planeación participativa y el reconocimiento de los cambios que genera la globalización en los ámbitos local y nacional. [55]

[54] Frías Castro, Francisco, *Gobernabilidad Democrática y Eficacia*, en Camacho Solís, Manuel y Valadés, Diego, *Gobernabilidad y democracia: ¿qué reforma?, (Coordinadores)* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2004, (p. 250).
[55] Zermeño, Jorge, *Gobernabilidad Democrática, ¿qué reforma?*, Op. Cit. (pp.562-565).

Acerca de la *gobernabilidad democrática* el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 establece:

> *(…) En México hoy se vive un clima político de acuerdos. La firma del Pacto por México por las principales fuerzas políticas es una muestra de ello. Según manifiestan diversos actores el país ha adquirido la madurez necesaria para generar, de manera plural y democrática, los acuerdos y las transformaciones que México demanda.* [56]

La aplicación de un esquema puramente reactivo para gestionar los reclamos, demandas y conflictos inherentes a la convivencia social inhibe la posibilidad de articular los intereses diversos de la sociedad y, por ende, de construir los acuerdos indispensables para generar las condiciones de gobernabilidad democrática que se requieren.

Y desde el Pacto por México se justifica:

> (…) *resulta necesario diseñar una estrategia basada en la participación y el diálogo de la ciudadanía con la autoridad, para construir acuerdos que propicien y fortalezcan la gobernabilidad democrática. Con el diálogo, la inclusión, el respeto a las diferencias, la igualdad de trato y la convivencia en la pluralidad, se construye una plataforma adecuada para el desarrollo humano y económico de la sociedad en su interacción con el gobierno. Con la participación de las fuerzas políticas, el trabajo coordinado entre los órdenes de gobierno, la planeación integral conjunta y el uso responsable y transparente de los recursos públicos, se podrán impulsar políticas en favor de un desarrollo más equitativo de las regiones, las entidades y municipios del país.*[57]

La gobernabilidad democrática requiere establecer estrategias de prevención y de solución de conflictos a través del diálogo, así como mantener mecanismos de comunicación, perfeccionar los canales de participación para atender las demandas de la ciudadanía,

[56] Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (p 18-30, 105-106) www.pnd.gob.mx
[57] Pacto por México. Obtenido desde: http://pactopormexico.org/ el día 04-06-14

transparentar las acciones del gobierno y difundir valores que propicien el desarrollo de una cultura democrática en el país. Se espera que con la reconstrucción de la ciudadanía se fortalezca la capacidad del Estado y se promueva una nueva relación de corresponsabilidad entre los diversos actores que integran la sociedad. Sin embargo, no se registran acciones que inviten a la reunificación o a la pacificación de la sociedad. Lo que le hace falta a nuestros gobernantes es inspiración, apego a la ley, cero tolerancia a la corrupción y propuestas de desarrollo económico y trato igualitario para lograr la armonía en las sociedades fallidas.

I.3 Política social y responsabilidad social

La Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, en la Declaración de Filadelfia de 1944, establece que "*todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades*" y que la consecución de este objetivo "*debe constituir el propósito central de la política nacional e internacional*". La política social, formulada a través del diálogo entre los interlocutores sociales, tiene la posibilidad de alcanzar los objetivos acordados por la comunidad internacional.[58]

Diversos autores conciben a la política social como el conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos conducentes a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad.[59] Concepción Ceja define a la política social como la forma que, por medio de estrategias y políticas concretas, tiene el Estado para construir una sociedad

[58] En 1944, la Conferencia Internacional del Trabajo, reunida en Filadelfia (Estados Unidos), adoptó la Declaración de Filadelfia en la que se definen nuevamente los fines y objetivos de la Organización. La Declaración comprende los principios siguientes: 1) El trabajo no es una mercancía; 2) La libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante; 3) La pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos; 4) Todos los seres humanos sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad y de seguridad económica y en igualdad de oportunidades. www.ilo.org

[59] Obtenido desde: http://www.definicion.org/politica-social

cohesionada y equitativa. En una perspectiva de mayor equidad e integración social, la política social tiene como fin principal facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad.[60]

Thais Maingnon señala que existe una diversidad de definiciones de política social que presentan diferentes posiciones tomando en cuenta sus objetivos, extensión y límites; agrupándolas en atención a ello en dos. Primero están las definiciones que la limitan a los programas de bienestar social y a las políticas que sustentan o conforman dichos programas. De acuerdo con ello, la *política social* hace referencia a un conjunto de medidas que contribuyen al mejoramiento de una situación determinada, por lo tanto son políticas transitorias y sus objetivos son aminorar o regular los embates de las políticas económicas. En otras palabras, la política social tiene que ver con las fallas de la política económica, es de carácter asistencial y se le asigna, por tanto, una función residual. [61]

Un segundo concepto considera que la función principal de la política social es la reducción y eliminación de las inequidades sociales a través de la redistribución de los recursos, servicios, oportunidades y capacidades. Este concepto incluye todas aquellas actividades que contribuyen a la salud, educación, asistencia pública, seguridad social y vivienda de la población, y también aquellas que afectan, en general, la redistribución y distribución del ingreso y las dirigidas a construir y conservar el capital social.[62] Esta acepción es la que converge con nuestra definición de la naturaleza del Estado, y que hemos decidido asumir como válida en la presente investigación: la política gubernamental dirigida a propiciar un entorno de desarrollo social y armonía en las comunidades de las zonas con influencia petrolera, disminuyendo riesgos y conflictos sociales que afecten la producción de hidrocarburos en un marco de transparencia y rendición de cuentas.

---

60 Ceja Mena, Concepción, *La política social mexicana de cara a la pobreza*, Geo Crítica Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona, Vol. VIII, núm. 176, España, 2004, (p. 1).
61 Maingon, Thais, *Política social en Venezuela* 1999-2003, Cuadernos del CENDES, Año 21, No. 55, Tercera Época, Caracas, 2004, (pp. 48-49).
62 Ibídem.

Buscando una aproximación al origen de la política social en México, revisamos las Leyes de Pobres de Inglaterra y el estado benefactor alemán de Bismarck puesto que la política social en nuestro país, se asocia con el estado surgido de la revolución en donde los gobiernos posrevolucionarios, intentaron diseñar un modelo de bienestar, primero inspirado en el estado benefactor alemán de Bismarck (asegurar la salud, la educación y la vivienda de los trabajadores y sus familias, con un financiamiento principalmente de los empresarios) a partir de Lázaro Cárdenas y después en el diseño de la seguridad de Beveridge (asegurar a todos en los satisfactores básicos y contra las contingencias, de manera obligatoria, y con base en los impuestos) hasta José López Portillo, pero es con el primero que el estado alcanza su nivel de coincidencia más elevado.[63]

I.3.1 Leyes de Pobres de Inglaterra (1601)

Las Leyes Inglesas de Pobres (*Poor Law)* fueron el primer sistema nacional para asistencia a los pobres. Fueron proclamadas en 1598 y se consolidaron en 1601, instituían un impuesto para ayuda a los pobres con un sistema de subsidios en dinero, pero según Bobbio, fue un intento de eliminar más bien a los pobres que a la pobreza. Cada comunidad, que debía proveer al mantenimiento de sus propios pobres, buscaba la manera de expulsarlos o de permitir la entrada al menor número posible. Dominaron la política social en Gran Bretaña y ejercieron una influencia considerable en los países de habla inglesa.[64]

La antigua Ley de Pobres (1601-1834) organizó un sistema nacional de asistencia a los pobres confiada a las corporaciones de artes y oficios, pero en su práctica fue inconsistente y dependiente de la administración local. Al desaparecer estas, las sociedades de ayuda mutua cumplieron dicha misión, que tenían también una tarea de previsión social. La cual se impuso como una necesidad ante los riesgos surgidos de la revolución industrial, que creaba

[63] Moreno Salazar, Pedro, Ortiz Guerrero, Claudia y Marrufo Heredia, Eduardo; *Veinticinco años de política social en México,* Revista sociológica, año 19, número 54, enero – abril de 2004, México, (pp. 55-75).
[64] Bobbio, Norberto y otros, *Diccionario de Política*, Ed. Siglo XXI, México, 1998 (pp.543-544).

para los trabajadores condiciones de mayores carencias y los relegaba a vivir en barrios conglomerados urbanos sin los vínculos de solidaridad existentes en la comunidad rural. [65]

La nueva Ley de Pobres (1834-1948) tuvo como objetivo combinar el alivio a la indigencia con medidas disciplinarias y sanciones contra los pobres. La reforma de 1834 se basó en dos principios: por un lado, el *aislamiento*, que implicaba el encierro de los pobres en asilos donde se otorgaba la asistencia como una forma de disuasión de los potenciales receptores por sus efectos estigmatizantes. Y por otro *la menor elegibilidad*, criterio por el cual los indigentes debían demostrar que estaban en una posición de desventaja en relación con los trabajadores independientes no aislados.[66]

La *cuestión social,* que irrumpe en la segunda mitad del siglo XIX, tomó por sorpresa a la burguesía, imponiéndose como el problema principal que debía afrontar y representando hasta el momento el punto clave del estado contemporáneo. La cuestión social surgida como efecto de la revolución industrial, apunta Bobbio, representó el fin de una concepción orgánica de la sociedad y del estado (filosofía hegeliana) que sostenía que la formación económico-política estaba asegurada por el desarrollo autónomo de la sociedad, con la simple garantía de unas intervenciones políticas de *policía.*[67]

Las Leyes de Pobres en Gran Bretaña han sido estudiadas como modelo de disuasión y una política asistencial de características residuales dirigida a los más necesitados. En el siglo XX, diversos servicios sociales se han desarrollado para evitar que los receptores permanezcan atrapados por el "estigma del pauperismo". Luego, la responsabilidad de la administración de sus servicios se transfirió gradualmente a las autoridades locales. Finalmente, las Leyes de Pobres fueron abolidas en 1948.

[65] Webb, S. y Webb, B., English local government: the old Poor Law, Ed. Frank Cass, Londres, 1927.
[66] Checkland, S. y Checkland, O. (eds.) The Poor Law Report of 1834, Harmondsworth: Penguin, England, 1974.
[67] Bobbio, Norberto, *Diccionario de Política*, Op. Cit. (pp. 544).

I.3.2 El Estado Benefactor Alemán de Bismarck

El estado de bienestar nació en la Alemania del conde Otto von Bismarck (1815-1898). Conforme a la tradición prusiana y alemana, el Estado era competente, benéfico y sumamente prestigioso, sin embargo lo que verdaderamente representaba el principal peligro de la época era la activa militancia de la clase obrera industrial en rápido crecimiento, con su natural inclinación a las ideas revolucionarias, y en particular, a las que provenían de Karl Marx.[68]

Al producirse la revolución industrial durante los siglos XVIII y XIX, en realidad el trabajador se encontraba indefenso frente a los riesgos y contingencias sociales: jornadas de trabajo extenuantes y salarios miserables que tenían que aceptar para no morirse de hambre; estaba prohibida la asociación profesional y la huelga, además los patrones no estaban obligados a solventar los gastos por enfermedades y accidentes de trabajo por considerar que tales egresos incrementaban los costos de producción. Fue así como progresivamente iniciaron los sistemas sociales de protección como el ahorro privado, la mutualidad, el seguro privado, la responsabilidad civil y la asistencia pública. La maduración de los procesos de industrialización y el surgimiento de los asalariados como fuerza social y política crearon las condiciones para el surgimiento del seguro social. [69]

Entre 1884 y 1887, el Reichstag (Cámara Baja) adoptó un conjunto de leyes y organizó un grupo de instituciones públicas destinadas a elevar el nivel de vida de la fuerza de trabajo y de la población en general. El gobierno promovió beneficios sociales a través de la generación de recursos y la distribución de bienes y servicios hacia los ciudadanos, con el objetivo de administrar las contradicciones entre la distribución asimétrica de los ingresos en el mercado y la distribución simétrica de valores políticos en el Estado social de derecho. [70]

---

[68] Galbraith, John K., *Historia de la economía*, Editorial Ariel, S. A., México, 1989.

[69] Nugent, Ricardo, *La seguridad social: su historia y sus fuentes.* En Instituciones del derecho del trabajo y de la seguridad social. Coords. Néstor de Buen Lozano y Emilio Morgado Valenzuela. México. IIJ UNAM, 1997 (pp.607) en Angulo López, Eleazar *Política fiscal y estrategia como factor de desarrollo de la mediana empresa comercial sinaloense. Un estudio de caso,* consultado en http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/mirm/indice.htm

[70] Cerdá, Juan Manuel, *Estado de Bienestar*, CECIES Pensamiento Latinoamericano y alternativo ,CONICET – UNQ consultado en http://www.cecies.org/articulo.asp?id=120

Se pueden diferenciar dos esquemas alternativos del Estado de Bienestar que estructuraron su construcción en los países desarrollados a finales del siglo XIX. Uno de ellos, *el seguro social*, se limitaba a cubrir básicamente las necesidades del trabajador asalariado y financiado de forma tripartita: aportes de los asegurados, contribuciones de sus empleadores y, complementariamente por el Estado. Así, este sistema estaba dirigido al asalariado más que al pobre, al hombre más que a la mujer y los niños, estos últimos principales beneficiarios del sistema asistencialista. El segundo modelo, el de *la seguridad social*, cubría a toda la población contra las contingencias sociales, independientemente de la actividad que realizaba o de su capacidad tributaria, ampliando así los derechos de la ciudadanía. Las prestaciones se financiaban con diferentes recursos, incluyendo rentas generales. Este esquema suponía que el acceso al consumo de bienes y servicios socialmente prioritarios debería independizarse del aporte individual al sostenimiento del sistema. Desde esta perspectiva las políticas asistencialistas o de lucha contra la pobreza ocupaban un lugar marginal dentro del esquema general de las políticas sociales.[71]

En ambos modelos, la función del pago directo de los beneficios era la de mantener el ingreso en las fases de no-empleo del ciclo de vida (niñez, maternidad, vejez), en situaciones de incapacidad y en períodos de desempleo. Lo que distingue al estado asistencial de otros tipos de estado no es tanto la intervención directa de las estructuras públicas para mejorar el nivel de vida de la población, sino más bien el hecho de que tal acción es reivindicada por los ciudadanos, como un derecho.[72]

I.3.3 Política social en México

El 1º de diciembre de 1934, en su toma de protesta como Presidente de la República, el presidente Lázaro Cárdenas afirmó: "*Nada puede justificar con más elocuencia la larga lucha de la Revolución Mexicana, como la existencia de regiones enteras en las que los hombres de México viven ajenos a toda civilización material y espiritual, hundidos en la ignorancia y la*

[71] Cerdá, Juan Manuel, Estado de Bienestar, Ibíd.
[72] Bobbio, Norberto, *Diccionario de Política*, Op. Cit. (pp. 551).

pobreza más absoluta, sometidos a una alimentación, a una indumentaria, y a un alojamiento inferiores impropios de un país que, como el nuestro, tiene los recursos materiales suficientes para asegurar una civilización justa".[73]

El apoyo a los obreros, la reforma agraria, la creación de las organizaciones populares, el énfasis en una educación de corte socialista basada en el materialismo histórico, y el apoyo del gobierno a los republicanos en la guerra civil española, entre otros factores, contribuyeron a dar por primera vez sentido social y político sustantivo al movimiento revolucionario. Desde la perspectiva cardenista, el proceso de modernización de México, se haría teniendo como base la creación de nuevas comunidades agrarias, más un complejo industrial descentralizado, subordinado a las necesidades de aquéllas, y que de preferencia debería tomar la forma de cooperativas. [74]

Uno de los objetivos básicos de la política económica del gobierno de Lázaro Cárdenas, fue el de alcanzar la independencia económica y una nivelación progresiva de las clases sociales, lo cual implicaba la intervención del Estado en la economía. Cárdenas concebía al Estado como ente regulador de las actividades de la vida normal y sus principales rasgos fueron el progreso de clases trabajadoras y aumento de la capacidad productiva del país; y desarrollo de la organización económica de trabajadores para mejorar sus condiciones de vida. El Cardenismo mantuvo la orientación básica del Estado de bienestar, para que los ciudadanos gozaran de sus derechos políticos y sociales.[75]

Al terminar el cardenismo las reformas mismas terminaron por ser aprovechadas por los gobiernos posteriores para construir un sistema más acorde con los lineamientos del capitalismo ortodoxo, o, de plano, fueron eliminadas. Las posibilidades de este "socialismo mexicano", que pretendía constituirse en una cuarta vía, distinta del capitalismo ortodoxo, del socialismo soviético, y del fascismo, fueron pocas. El diseño de las políticas de desarrollo social, tuvo un tratamiento normativo o prescriptivo, sin la especialización de la planeación,

[73] Historia, Biografía y Geografía de México, Diccionario Porrúa, 5ª Edición, Vol. 1, Ed. Porrúa, México, 1994 (p.493-494).
[74] Meyer, Lorenzo, *La Institucionalización del nuevo régimen,* El Colegio de México, México, 2000, (p. 856).
[75] Ibídem.

la presupuestación y la gestión. Sin embargo, la perspectiva coincidía con el llamado Estado de bienestar (*Welfare state*) occidental, pues en el discurso se aspiraba a extender los beneficios sociales a toda la población.

Así nació el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943 con una lógica de seguros para proteger a los trabajadores, no a sus familias contra las contingencias laborales, pero se subrayó que en el futuro todos los mexicanos tendrían la protección de la seguridad social. Bajo esa misma lógica se crearon la Secretarías de Salubridad y Asistencia (SSA), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE) y el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), que en 1977 se transformaría en el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). No existía un cuerpo legislativo, específico y sistemático que regulara el desarrollo social y la asistencia social, ya que todo lo referente a ese rubro se regulaba por medio de decretos, reglamentos o disposiciones derivadas de lineamientos y normas para cada institución. Al principio los únicos referentes normativos de este desarrollo eran la Constitución y la Ley Federal del Trabajo.[76]

Esta creación institucional fue la pauta para la elaboración de políticas educativas, de salud, asistencia social, y de vivienda que trajeron consigo la formación y desarrollo de cuerpos técnicos con capacidades institucionales sobresalientes. La escala de productos y servicios sociales pronto fue masiva, aunque insuficiente por varias razones: el acelerado crecimiento poblacional, el precario financiamiento público al área social (pese a la consigna de que primero era la justicia social) y las resistencias corporativas estatales, sindicales y empresariales que tendían a controlar todo. El modelo se sostuvo por más de cuarenta años y funcionó gracias al auge económico, el incremento real sostenido de los salarios y la ausencia de inflación.[77]

[76] En un primer momento la política social tuvo como referentes principales los derechos sociales consagrados en la Constitución de 1917: salud, educación y seguridad social, sobre todo los asociados a las clases trabajadoras.
[77] Moreno Salazar, Pedro y et. al., *Veinticinco años de política social en México.* Op. Cit. (pp. 58).

La tendencia liberal de las economías, y en general el cambio de modelo económico a nivel mundial obligaron a que los países en desarrollo, siguiendo los modelos de las grandes potencias mundiales, se enfrascaran en un proceso de reingeniería del Estado. Si en Gran Bretaña, al implantarse estas medidas, los costos fueron elevados, en nuestro país en donde la economía no tenía ese nivel de solidez, provocó la disminución de los niveles de bienestar social, produciendo cada vez más pobres y vulnerables; la capacidad del estado mexicano de sostener el crecimiento y en general la capacidad de sostener políticas populistas con las que, al menos parcialmente, sostenía las demandas de los diferentes sectores alrededor de 1982 se vio seriamente disminuida. [78]

Al final del sexenio lópezportillista se hizo a un lado el discurso autocomplaciente y se realizó un esfuerzo por diagnosticar las necesidades esenciales de la población; sin ser la solución adecuada pues se inició una política de modernización para mejorar la administración de la política social a partir de la descentralización de los problemas de los estados, sin incrementar el esfuerzo nacional por dedicar más recursos al creciente problema de la pobreza. Durante las crisis económica, social, fiscal y política se evidenciaron las insuficiencias del bienestar pese al milagro económico mexicano: los altos costos de la inflación, la reducción de los ingresos reales, la carga del endeudamiento estatal interno y externo, la delincuencia, el desempleo, y se experimenta un grave proceso de pauperización social. [79]

El modelo intermedio que se impuso fue el del mercado mediante la participación de recursos públicos y privados que se extendió del campo de la salud al de la seguridad social y al de la vivienda. Con este modelo inició la decadencia de dos actores clave de la política social hasta el momento: el Estado y los sindicatos y surgen los pobres que se convierten en los actores fundamentales de la política social. Desaparecieron programas como el del abasto popular. Las grandes políticas sociales educativas, de seguridad social y de vivienda cedieron el paso a los programas cada vez más focalizados de combate a la pobreza en

[78] Sotomayor Sánchez, César, *La asistencia social en México*, *en los últimos 25 años del siglo XX,* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, (pp. 187-192).
[79] Ibídem (pp. 189).

todas sus magnitudes, como el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) y el Programa de Salud, Educación y Alimentación (Progresa), en el periodo 1989-2000.

I.3.3.1 Pronasol (Carlos Salinas)

Desde el inicio de su administración Carlos Salinas de Gortari puso en marcha una nueva estrategia económica en el terreno del bienestar y de las políticas sociales. Tal estrategia, sustentada en la globalización económica neoliberal, parte del supuesto de que las sociedades se desarrollarán a partir de un nuevo intercambio de mercancías, servicios y hombres; que se regirá bajo las leyes de la oferta y la demanda, en el marco de una competencia internacional y no de un mercado regulado. Esto es lo que define al neoliberalismo: la libre competencia en el intercambio internacional de mercancías y el hecho de que esta competencia determine quiénes podrán exportar y sobrevivir para obtener las ganancias de dicha globalización.[80]

Asimismo, se manifiesta en otros procesos: en la transición de sociedades que funcionaban con base en esquemas socialistas y que comienzan a funcionar bajo el régimen de una economía de mercado, primero a nivel nacional como antecedente de la inserción en la economía internacional; en la lucha de distintos estados para salir de la periferia, renunciar a un esquema de desarrollo nacional y buscar una inserción más emprendedora en la economía mundial. El neoliberalismo se manifiesta, además, en que las fronteras nacionales de la información y de la cultura comienzan a desaparecer y empieza a gestarse una integración cultural cada vez mayor entre sociedades disímiles. [81]

El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) se presentó como un programa especial para combatir las necesidades más apremiantes en alimentación, vivienda, educación y salud de la población con menos recursos. Es decir, los grupos urbanos populares, los campesinos de escasos recursos y los grupos indígenas. El programa se exhibió como “el

[80] Palley, I. Thomas. *Del keynesianismo al neoliberalismo: paradigmas cambiantes en economía*. Revista Economía. UNAM, Vol. 2 núm. 04, enero 2005.
[81] Lerner Sigal, Berha, *Globalización, Neoliberalismo y Política social,* en Castro, Rosalba y Et. Al., *Las políticas sociales de México, en los años noventa*, UNAM, FLACSO, Plaza y Valdés, México, 1998 (p. 13- 34).

rostro humano" de la política económica neoliberal. Con esta perspectiva se esperaba que los ajustes económicos de fondo permitieran la incorporación productiva de estos sectores a la vida económica del país y, consecuentemente, la superación definitiva de sus condiciones de carencia. Esto es, si la política económica neoliberal resultaba exitosa, por su mismo éxito iría incorporando a los sectores de menos recursos a actividades económicas más redituables, que a su vez los ayudarían a superar su condición de pobreza.

El esquema básico del Pronasol fue el de realizar proyectos de colaboración con los beneficiarios del programa, estableciendo mecanismos de obligación y responsabilidad compartida, a través de los cuales el gobierno aportaba recursos técnicos y financieros y los participantes básicamente su trabajo. De esta manera, se apoyaba directamente a los productores, se abatía en parte la demanda de servicios públicos en la localidad y se prescindía de una banca oficial de fomento que era costosa.[82]

También se intentaba lograr que los apoyos económicos fueran recibidos de forma directa por la población, a través de las instancias del propio programa, básicamente los presidentes municipales y los beneficiarios. La intención explícita era la de evitar intermediaciones y malos manejos de los recursos porque el gobierno había cerrado algunas instituciones de la banca oficial de fomento pues las consideraba como una burocracia costosa e ineficiente.

El mensaje a la población era que no había nuevas instituciones similares. Por ello, se manejaba la "entrega directa de recursos" para que las comunidades no sintiesen que los recursos se quedarían en manos de la burocracia gubernamental, como era antes. Otra expresión empleada respecto a los apoyos fue el "crédito a la palabra". Con ésta el gobierno manifestaba su confianza en los productores directos, de modo tal que les hacía ver que les entregaba dinero sin pedir ningún tipo de aval. Este tipo de manejo, en realidad tenía otra intención: la de reforzar las relaciones clientelares entre las autoridades, en ese entonces

[82] Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El Combate a la pobreza, lineamientos programáticos*, El Nacional, México, 1990.

abrumadoramente priistas, y las poblaciones de menos recursos que representaban una importante cantera de votos en los procesos electorales.

Durante los primeros años de la administración salinista, los programas de asistencia social como el Pronasol parecieron funcionar adecuadamente. Por ejemplo, los campesinos pobres que recibieron recursos para la producción sentían este apoyo como algo positivo; pero, a la larga, los recursos recibidos no permitían superar definitivamente las deficiencias productivas (falta de capital, tecnología atrasada, dependencia de las lluvias, entre otros muchos factores). De este modo, los recursos del Pronasol resultaron insuficientes para revertir la situación negativa, misma que se iba agravando conforme la economía de mercado se desarrollaba más plenamente y los subsidios a los productos populares (maíz, leche, tortillas) fueron desapareciendo.

Si económicamente el Pronasol solo significó un remedio temporal para el malestar social, en política resultó más eficiente ya que los cuantiosos apoyos otorgados a la población se utilizaron con fines políticos y permitieron fortalecer las viejas estrategias del PRI. Es decir, en cierta forma, se condicionó la recepción de los recursos a cambio del voto y esto, en general, dio nuevo poder a los presidentes municipales para manejarlos de manera conveniente. Para tener una idea más precisa sobre lo que ocurría, recordemos que en las elecciones federales de 1991, a mediados del sexenio salinista, el PRI recuperó una enorme cantidad de votos que tres años atrás había perdido. Para 1992 el presidente Salinas envió una iniciativa de ley a las Cámaras, a través de la cual convertiría Pronasol en una nueva secretaria de Estado, la Secretaria de Desarrollo Social.

Es fundamental establecer la diferencia entre las concepciones y alcances de la acción pública social a partir de las distinciones entre política social y desarrollo social. En la política social se designa un conjunto de previsiones, acciones, decisiones y omisiones que pretenden asignar recursos al margen de la operación del mercado para atenuar los estragos que éste acarrea sobre las familias; por lo general actúa aislada de cualquier clase política, incluso la económica, aunque en las tres últimas presidencias de la era priista hubo una subordinación creciente de la política social a la económica. El desarrollo social

mantiene una concepción de integración e interdependencia entre la política social y la económica, donde la política económica coadyuva a la creación de riqueza y la política social establece los propósitos generales del bienestar social en su conjunto. [83]

I.3.3.2 Progresa (Ernesto Zedillo)

El programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa), es instrumentado en agosto de 1997 durante la administración de Ernesto Zedillo. Se caracterizó por combinar simultáneamente apoyos de largo plazo en educación, salud y alimentación con el objetivo de formar capital humano. A diferencia de lo que sucedía con los anteriores programas de combate a la pobreza –Pronasol y los programas de abasto rural de Conasupo (Compañía Nacional de Subsistencia Popular) – determinaron que fuera la familia, y no la comunidad, la unidad de intervención. El objetivo final del programa fue estimular mediante la demanda, la inversión en capital humano en las comunidades y familias más pobres, por lo que su expansión era focalizada; de ello se esperaba contribuir a romper los círculos intergeneracionales de pobreza extrema asociados con los altos niveles de fertilidad, desnutrición y mortalidad infantil, y la deserción escolar de las comunidades. Procuró ser un programa donde las transferencias monetarias a los beneficiarios evitaban las desviaciones a burocracias o intermediarios; de igual modo, se caracterizó por incluir en su diseño una serie de mecanismos de evaluación sobre su impacto a partir de encuestas semestrales aplicadas a los beneficiarios y que los mecanismos de focalización incluyeran a las localidades y familias más pobres del país, con ello se pretendía reducir la pobreza monetaria de los beneficiarios.

Se pensó como un programa cuyos esfuerzos proyectan intervenir la vida social para modificar su composición o para salir al paso de evoluciones que atentaran contra la estabilidad política. Sus estrategias se basan en la integralidad, la descentralización, la coordinación entre instituciones y niveles de gobierno, la participación social, el desarrollo regional y la prioridad a regiones con mayores rezagos. A partir de ello se desprenden líneas

[83] Boltvinik, Julio, artículo *Dos años después: más pobres* en Economía Moral, La Jornada, viernes 5 de julio de 2002, México, consultado en http://www.jornada.unam.mx/2002/07/05/023a1eco.php?origen=index.html.

de acción como las políticas asistenciales, de formación de capital humano y familiar, de impulso al desarrollo productivo y de infraestructura física, de comercialización o desarrollo regional y participación ciudadana. Progresa estaría ubicado en el renglón de capital humano, debido entre otras razones al énfasis que en su operación y distribución de recursos puso en el factor educativo.

Hacia el año 2000, Zedillo afirmaba: "… *entre otras acciones, se multiplicaron tres veces y media el número de desayunos escolares, para llegar a 4.6 millones diarios, y en 1997 se estableció el Progresa, que ya alcanza a 2.6 millones de familias en 56 mil localidades rurales. Un tercio de la población beneficiada por este programa es indígena. Según evaluaciones técnicamente bien fundadas, el Progresa está probando ser un instrumento sumamente eficaz de la política social para enfrentar la pobreza extrema. Se ha puesto énfasis en que los avances de la política social ocurran precisamente en donde existen mayores rezagos, señaladamente en el medio rural. Además de los apoyos de la política social a quienes viven en el campo, se ha trabajado en la seguridad jurídica de sus tierras, alcanzando resultados satisfactorios y con recursos presupuestales crecientes se ha apoyado la producción mediante programas como Procampo, la Alianza para el campo y Apoyos a la comercialización".*[84]

Con el modelo neoliberal y la alternancia política en la Presidencia de la República arribó un concepto acuñado desde tiempo atrás, en las administraciones de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, el del *Estado social subsidiario*:

> *(…) Se configura así un estado que actúa por excepción, que hace pactos con los ciudadanos, que incluye recursos privados en los programas sociales. La filantropía empresarial sustituyendo más y más a un Estado subsidiario en el cual los recursos asignados a lo social no quedan desprotegidos.*[85]

---

[84] Zedillo Ponce de León, Ernesto, Sexto Informe de Gobierno, *Avances y retos de la Nación*, México, 1 de septiembre de 2000 consultado en:
http://zedillo.presidencia.gob.mx/welcome/Informes/6toInforme/html/ArchivoI6MensajeHtmlP3.htm

[85] Boltvinik, Julio, artículo *Ley Senatorial del Desarrollo Social, en* Economía Moral *de La Jornada,* México, 2 de mayo de 2003 consultado en http://www.jornada.unam.mx/2003/05/02/028a1eco.php?origen=index.html&fly=2

El activismo estatal en lo social desapareció para dar paso no a los ciudadanos sino a las organizaciones civiles o de pobres y a los empresarios. De razón de Estado se pasó a una concepción humanista y filantrópica, pues se ahondaron los criterios de selección de los beneficiarios de casi todo programa social. Por ejemplo, en los programas de combate a la pobreza -agrupados en la administración Foxista en Contigo- se elaboró un padrón de personas merecedoras de la ayuda. En apariencia el número de actores se amplió y se diversificó: el gobierno, los organismos empresariales, las organizaciones civiles, los beneficiarios, entre otros; sin embargo, en los hechos, para imponer directrices sólo actuaron los empresarios.[86]

I.3.3.3 Desarrollo Humano Oportunidades (Vicente Fox)

Con la llegada de Vicente Fox al poder en el año 2000, se introdujeron una serie de modificaciones en el manejo de la política social dirigidas a la puesta en marcha del Seguro Popular como vía para acceder a los servicios de salud asistenciales, se amplió la extensión de la cobertura de Progresa al ámbito urbano y la instrumentación de una serie de programas altamente focalizados incluidos en la llamada estrategia Contigo (Hábitat, Microrregiones, Desarrollo de Comunidades Indígenas, entre otros).

En marzo de 2002, Fox emitió un decreto que anunciaba la creación del Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades, el cual sustituía al Progresa. Este fue un cambio de nombre mediante el cual la administración de Fox buscó diferenciarse del anterior gobierno, pero implicó también una serie de modificaciones que permitían, si no hablar de dos programas diferentes, por lo menos sí hacerlo de dos etapas distintas, constituyéndose en un ejemplo paradigmático de un sistema de cambios incrementales al interior de un programa social.[87]

---

86 Moreno Salazar, Pedro y et. al., *Veinticinco años de política social en México.* Op. Cit. (pp. 59).

87 Lindblom Charles E., 1959] "La ciencia de 'salir del paso'", en Luis F. Aguilar (ed.), *La hechura de las políticas públicas*, segunda reimpresión de la tercera edición, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007 (pp. 201-225).

La estructura programática de Oportunidades mantiene los subsidios alimentarios a través de los desayunos escolares, el abasto social de leche y el Programa de tortilla. Mantiene también algunas líneas de acción productivas del Progresa, como el Programa de Empleo Temporal y abre un Programa de Oportunidades Productivas, en la línea de capital y desarrollo humano en que se concibió esta política.[88]

La política social del gobierno foxista plantea corregir fallas que tuvieron en su momento Pronasol y Progresa, rescatando la idea del cambio, descansando en una nueva alianza social, de renovación del pacto entre ésta y el Estado. Esta relación requería de ingredientes como la descentralización, la participación, la corresponsabilidad y la equidad, así como una política incluyente, plural, democrática, eficaz y transparente.[89]

Mientras Progresa se centró en la generación de capital humano por medio del establecimiento de corresponsabilidades para los apoyos en efectivo, Oportunidades añadió un segundo objetivo: la necesidad de integrar y articular las acciones del Programa con otros esfuerzos y acciones de desarrollo social.[90]

Oportunidades plantea como fin último "potenciar las capacidades de las familias que viven en condiciones de pobreza, para que puedan alcanzar una mejor calidad de vida por su propio esfuerzo e iniciativa", sus objetivos generales son:

1. Incrementar las capacidades básicas de las familias en situación de pobreza mediante una triada estratégica de acciones integrales en educación, salud y alimentación, con una estrecha colaboración entre las instituciones y los sectores involucrados, y con la participación de los tres órdenes de gobierno; y

[88] Rodríguez Manzanares E, Rodríguez Peñaloza M. *El Programa de Desarrollo Humano "Oportunidades: contigo es posible". ¿Política económica versus política social?*. Espacios Públicos 200710162-185. Disponible en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67602008.
[89] La normatividad de este modelo en nuestro país, quedó plasmada en la Ley de Desarrollo Social, aprobada sólo en la Cámara de Senadores en el último periodo de sesiones de 2003. Se trata de la primera ley federal en la materia en la historia de la administración pública nacional en Moreno Salazar, Pedro y et. al. Op. Cit. (pp. 59).
[90] Hevia de la Jara, Felipe, *De Progresa a Oportunidades, efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Fox*, Revista Sociológica, año 24, número 70, mayo-agosto de 2009, (pp. 43-81).

2. Ampliar el acceso de las familias en condiciones de pobreza de capacidades a mayores oportunidades de desarrollo, fomentando la seguridad y autosuficiencia de los individuos, así como fortaleciendo su patrimonio mediante la articulación con iniciativas de desarrollo social promovidas por la sociedad civil, con el fin de que dicha población alcance mejores niveles de autonomía, bienestar y acceso a las oportunidades de desarrollo integral. [91]

Si Progresa sólo se enfocó al primer objetivo, Oportunidades procuró incorporar más acciones para potenciar las capacidades de las familias, además de la triada de salud, alimentación y educación, se realizaron cambios a la estructura institucional. Con Oportunidades el gobierno plantea la idea de pasar del asistencialismo y la corresponsabilidad a la generación de patrimonio y ahorro entre la población más pobre del país, para integrarlos y ayudarlos a convertir los resultados de su trabajo en capital vivo. Es precisamente en este sexenio que se reconocen más de 53 millones de pobres y no los 40 millones que reconocían los gobiernos de Salinas y Zedillo.[92]

En 2005, Vicente Fox plantea tres niveles de pobreza: capacidades, patrimonio y alimentación y anuncia un agregado más a Oportunidades, el apoyo a adultos mayores de 70 años o más, que recibirían al menos 250 pesos de pensión. Según cifras oficiales, en comparación con el gasto social de Progresa en el 2000 al de Oportunidades seis años después, hubo un aumento del 70.5%, al destinarse 146,376 millones de pesos.[93]

I.3.3.4 Oportunidades y apoyo alimentario (Felipe Calderón)

Durante la administración de Felipe Calderón se optó por mantener la estructura programática de su antecesor; no obstante, puso en marcha una serie de programas para la superación de la pobreza muy focalizados e integrados a una nueva estrategia denominada

[91] Programa Institucional Oportunidades 2002-2006, Coordinación Nacional de Oportunidades, México, 2003.
[92] Boltvinik, Julio, artículo *El tiempo, recurso esencial* en Economía Moral, en La Jornada, viernes 19 de julio de 2002, México, consultado en http://www.jornada.unam.mx/2002/04/19/026a1eco.php?origen=index.html
[93] Programa Institucional Oportunidades, *Evaluaciones externas de impacto*, varios años, obtenido desde: http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/index.php.

Vivir Mejor, la cual introduce un planteamiento novedoso de la política social en su vinculación con la política económica, así como algunas nuevas iniciativas que buscan reducir las desigualdades regionales y los rezagos acumulados en materia educativa en los niveles medio superior y superior.

Desde el punto de vista del desempeño económico, el entorno internacional poco favorable impidió a la economía crecer a las tasas requeridas para potenciar el desarrollo. Entre 2001 y 2006, el PIB apenas creció a una tasa promedio anual de 2.3%, de 2007 a 2010 el crecimiento fue prácticamente nulo (0.3% en promedio anual). Además de la crisis hipotecaria y la desaceleración de la economía estadounidense, en 2008 se presentaron condiciones adversas adicionales (como elevados precios del petróleo y escasez de alimentos), que afectaron negativamente las proyecciones de crecimiento de los años siguientes, al grado de provocar el estallido en 2009 de la crisis financiera internacional. Junto con el desempleo, se observó una escalada de precios en los productos básicos que impactó directamente en la economía de las familias, sobre todo en las de menor ingreso. Calderón se vio forzado a instrumentar medidas para incentivar la producción de alimentos, que le permitieran paliar los efectos de la inflación alimentaria entre los más pobres, y estimular la producción y el empleo.[94]

Se ampliaron tanto los apoyos como el número de beneficiarios de Oportunidades, y se reorientó la política social en México: en vez de gastar en soluciones de corto plazo se invierte en el desarrollo futuro de todos los miembros de una familia. En el 2000 Progresa beneficiaba a poco menos de 2 millones y medio de familias, en 2011 Oportunidades beneficiaba a 5 millones 800 mil familias. Se incrementó el presupuesto destinado al Programa casi en 60 por ciento en términos reales. En 2006, los recursos ascendían a 33 mil 526 millones de pesos. Para 2011, el monto total asignado es de 65 mil 141 millones de pesos. Este crecimiento resulta aún más evidente si comparamos Oportunidades con Progresa: en términos reales, el presupuesto es casi seis veces mayor. El incremento de los recursos se refleja claramente en el monto que recibe cada familia: de 2000 a 2010, el

[94] Ordóñez Barba, Gerardo, *El régimen de bienestar en los gobiernos de la alternancia en México. Polis*, *8*(1), 2012, (pp.213-240). Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-23332012000100008&lng=es&tlng=es

promedio de los diversos apoyos pasó de 259 pesos bajo Progresa a 807 pesos con Oportunidades.[95]

Además, se creó el Programa de Apoyo Alimentario (PAL), destinado a las familias que por alguna u otra razón no pueden acceder a Oportunidades y que, sin embargo, requieren de un apoyo para mejorar sus condiciones de vida. El PAL beneficiaba de manera directa a 670 mil familias con un apoyo monetario mensual promedio de 456 pesos. Juntos, los programas Oportunidades y PAL benefician a cerca de 6.5 millones de familias, es decir, a 34 millones de mexicanos. Prácticamente 1 de cada 3 mexicanos recibía apoyos de alguno de estos dos programas. [96]

La mayor parte de la política social del gobierno de Calderón se centra en los espacios con alta marginación, los cuales cuentan con menor capacidad institucional para participar activamente en la política social. La tendencia a la descentralización de funciones de los últimos años de su administración acentuó esta situación, ocasionando que los gobiernos locales asuman mayores responsabilidades para operar en sus territorios. Por otra parte, en los municipios convergen acciones de programas diseñados por entidades del gobierno federal, estatal y municipal. Las actividades derivadas son regularmente sostenidas con recursos gubernamentales que provienen de algunos ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), particularmente del Ramo 33 y del Ramo 20. En la mayoría de los casos los gobiernos locales sólo participaron como implementadores de las labores que se aplican en sus espacios.[97]

[95] Fuente disponible en : http://calderon.presidencia.gob.mx/el-blog/mexico-protege-a-los-mas-vulnerables-resultados-de-oportunidades/
[96] Navarrete Vela, Juan Pablo, *Consenso y liderazgo político en el gobierno de Felipe Calderón, 2006-2011,* ITESM, México disponible en http://confines.mty.itesm.mx/articulos15/consensoyliderazgo.pdf
[97] Iberofórum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana, Cogco Calderón, Adolfo Rogelio, Rodríguez Vargas, Miriam, Pérez Cruz, Alberto; *Un análisis de la política social en México a través de los programas implementados por la Sedesol y su relación con la descentralización de funciones: una mirada desde lo local.* Año V, No. 9. Ciudad de México; enero-Junio de 2010 (pp. 1-35) www.uia/iberoforum

I.3.3.5 Prospera (Enrique Peña Nieto)

No obstante los resultados positivos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y del Programa de Apoyo Alimentario, la experiencia ha probado que la sola ampliación de capacidades básicas en los individuos y familias en pobreza no es suficiente para reducir su condición de vulnerabilidad, es por ello que en septiembre de 2014 se modifica el decreto de creación del programa para dar paso a Prospera, el Programa de Inclusión Social de Enrique Peña Nieto, el cual constituye una nueva fase de Oportunidades.[98]

> (…) *Los logros de este programa han sido reconocidos internacionalmente pero sus limitaciones son cada día más evidentes. Este año se invierten más de 73,000 millones de pesos en él, (pero) la proporción de mexicanos en pobreza, es prácticamente la misma desde hace tres décadas.*[99]

Peña Nieto ha insistido que con las reformas estructurales pretende obtener mayores recursos para atender la demanda social, al tiempo de implementar un cambio en el enfoque de atención para generar una *Política Social de Nueva Generación* que reconoce a los individuos como sujetos de derechos y no como receptores pasivos de las políticas públicas, esto es, se promueve que los beneficiarios se conviertan en sujetos activos de su propio desarrollo; sin embargo los problemas estructurales no han variado desde el siglo pasado: la pobreza, la desigualdad y la discriminación como obstáculos de la construcción del *México Incluyente*.

Es por eso que la política de desarrollo social involucra a los tres órdenes de gobierno en la implementación de acciones para abatir y no sólo contener los rezagos sociales que experimentan segmentos importantes de la población, por lo que los programas y estrategias de gobierno se enfocan a alcanzar una sociedad de derechos a partir del cierre de brechas

[98] Portal institucional de la Secretaría de Desarrollo Social, disponible en http://www.oportunidades.gob.mx:8010/
[99] Peña Nieto, Enrique, *Segundo Informe de Gobierno 2013-2014, Presidencia de la República.* *http://www.presidencia.gob.mx/segundoinforme/*

cruciales como la urbana-rural, la indígena-no indígena, la relacionada con la desigualdad de ingresos, y la de género.

Según datos del CONEVAL correspondientes a 2012, la pobreza afecta al 72.3% de la población indígena, mientras que la incidencia en la población no indígena es de 42.6%. En el ámbito urbano, la incidencia de la pobreza es de 40.6%, mientras que en las zonas rurales llega a 61.6%. La desigualdad de ingresos se manifiesta en que 20% de la población tiene un ingreso insuficiente para adquirir la canasta alimentaria básica, 51.6% no cuenta con recursos suficientes para acceder a las necesidades básicas de alimentación, educación, salud y vivienda. La brecha de género se refleja en que hoy 43% de las mujeres tienen un ingreso de entre uno y dos salarios mínimos, mientras que sólo el 28% de los hombres se encuentra en esta situación.[100]

Entre los elementos más importantes de Prospera están:

1.- El empoderamiento de las mujeres, con opciones para trabajar o para que inicien sus propios proyectos y tengan acceso a esquemas especiales y favorables de ahorro, seguros y créditos baratos; 2.- La articulación de 15 programas para atender de forma prioritaria al padrón de Prospera; 3.- Apoyos financieros como mayor ahorro, tasas competitivas sin comisiones, créditos baratos, seguros sin costo adicional y educación financiera para fines productivos; 4.- Becas de educación superior y técnica superior; 5.- Becas de capacitación para el trabajo para obtener un empleo formal y seguridad social; 6.- Acceso preferente al Servicio Nacional del Empleo; 7.- Las niñas y niños con discapacidad podrán continuar con sus estudios a través de becas escolares especiales, con apoyos específicos especiales para ellos; 8.- Con el Derecho de Audiencia los beneficiarios serán escuchados para que no pierdan sus apoyos injustificadamente; 9.- Se garantiza que todos los afiliados tengan acceso a la leche fortificada Liconsa; 10.- El paquete de intervenciones médicas se

[100] Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, disponible en http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx

fortaleció, aumentando de 13 a 27 intervenciones, asegurando la afiliación efectiva al Seguro Popular y al Seguro México Siglo XXI a los niños menores de 5 años.[101]

Prospera pretende fortalecer la participación de los componentes ya existentes de educación, salud y alimentación. Además, incorpora un objetivo específico adicional que amplía el radio de acción de sus intervenciones intersectoriales al ámbito de los programas de fomento productivo, generación de ingreso, bienestar económico, y los programas asociados a los derechos sociales básicos reflejados en la medición multidimensional de la pobreza en México.

I.3.4 La responsabilidad social de las Empresas productivas del Estado

La palabra responsabilidad contempla un abanico amplio de definiciones. De acuerdo al diccionario de la Real Academia Española (RAE), hace referencia al compromiso u obligación de tipo moral que surge de la posible equivocación cometida por un individuo en un asunto específico. La responsabilidad es, también, la obligación de reparar un error y compensar los males ocasionados cuando la situación lo amerita. Otra definición posible mencionada por la RAE señala que la responsabilidad es la habilidad del ser humano para medir y reconocer las consecuencias de un episodio que se llevó a cabo con plena conciencia y libertad. Por lo tanto, una persona responsable es aquella que desarrolla una acción en forma consciente y que puede ser imputada por las derivaciones que dicho comportamiento posea. De este modo, la responsabilidad es una virtud presente en todo hombre que goce de su libertad.[102]

En el ámbito del Derecho, en cambio, se habla de responsabilidad jurídica para describir la violación de un deber de conducta que ha sido respaldado con anticipación desde una norma jurídica. A diferencia de una norma moral, la ley surge de un organismo externo al sujeto (el Estado) y es coercitiva. Una persona que es juzgada de acuerdo a las leyes y que

[101] Portal Institucional de Presidencia de la República, disponible en http://www.presidencia.gob.mx/conoce-mas-del-programa-prospera/

[102] Diccionario de la Lengua Española, Real Academia de la Lengua, 22ª, Vol. 2, Edición, Madrid. 2001.

es considerada como responsable de la violación de una norma jurídica será objeto entonces de una sanción, que puede incluir hasta la pérdida de su libertad.

También podemos referirnos al principio de responsabilidad que ha diseñado el filósofo alemán Hans Jonas (1903-1993) en base a los criterios del imperativo categórico kantiano. Para Jonas, el principio de responsabilidad es un imperativo de derecho ambiental, que establece que las personas deben obrar de modo tal que las consecuencias de sus comportamientos no atenten contra la permanencia del hombre en nuestro planeta.[103]

Además de todo lo citado también tenemos que dar cuenta de una expresión que toma al término que nos ocupa como parte integrante de la misma. Se trata de la responsabilidad subsidiaria. Un término utilizado en el ámbito del Derecho para referirse a toda aquella responsabilidad que no es directa sino que surge en sustitución de ella.

Por tanto, la responsabilidad social es la teoría ética o ideológica que una entidad ya sea un gobierno, corporación, organización o individuo tiene hacia la sociedad. Esta responsabilidad puede ser "negativa", significando que hay responsabilidad de abstenerse de actuar (actitud de "abstención") o puede ser "positiva", significando que hay una responsabilidad de actuar (actitud proactiva).

Ferrater Mora señala, desde un punto de vista filosófico, que una persona es responsable cuando está obligado a responder de sus propios actos. Aunque algunos autores (como Simmel) mantienen que la libertad es definida por la responsabilidad, la gran mayoría de los filósofos está de acuerdo en que el fundamento de la responsabilidad es la libertad de voluntad.[104]

Rodrigo Borja señala que la responsabilidad es una de las cinco características de la forma de gobierno republicana. Consiste en la obligación que tienen los gobernantes de dar cuenta de su cometido a los electores, en forma directa o a través de los organismos establecidos

[103] *Ibídem.*
[104] Ferrater Mora, José, Diccionario de Filosofía, Tomo III, Ed. Alianza, Madrid, España, 1979 (p. 3082).

para tal efecto, y de asumir las consecuencias de sus actos con arreglo al derecho. Quienes ejercen las tareas de gobierno en cualquiera de sus tres ramas fundamentales –legislativa, ejecutiva y judicial- contraen por ese hecho la obligación de responder de sus actos oficiales.

Pareciera lógico que, las personas que ejercen el poder en nombre y lugar de la colectividad, deban rendir cuenta de sus actos ante aquellos en cuya representación actúan. Sin embargo, no es así. Es un asunto de opacidad y ausencia en la rendición de cuentas. De este modo la acción gubernativa queda abierta a la fiscalización popular y puede la comunidad ejercer permanente control sobre sus gobernantes. [105]

Al respecto, habrá que ser cuidadoso en el uso de los términos compromiso social e intervención social para evitar caer en confusiones. En el primer caso, la palabra *Engagement* proviene de la palabra germano-francesa "engager", que significa "comprometerse a algo, preocuparse por". Una persona comprometida se preocupa intensa y apasionadamente por perseguir un objetivo. Esta misión personal se realiza por razones idealistas y por lo general se lleva a cabo después de las actividades de trabajo (compromiso social). Según Norbert Elias por "Engagament" se entiende una gran proximidad emocional a la realidad. Lo contrario es distancia (Wikipedia, 2009) [106]

El compromiso social es una obra social con diferente motivación, que se basa en principios de honorabilidad y voluntariedad. Lo que significa, que se invierte tiempo y/ o dinero en un proyecto, que sirve a una buena causa. Esta forma de compromiso puede realizarse en organizaciones no gubernamentales o asociaciones de protección medioambiental, derechos humanos, protección de animales. La ayuda se realiza a través de la afiliación a la asociación y /o donaciones. Todas tienen por regla un objetivo similar, un servicio concreto y práctico.

[105] Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política* Op. Cit. (pp. 880-882).
[106] Consultado en http://www.einewelt-jena.de/engagieren.html?&L=1

La intervención social se suele entender como una acción organizada de un conjunto de individuos frente a problemáticas sociales no resueltas, en donde participan por lo menos tres actores claves de intervención: el Estado definiendo políticas sociales, algunas formas organizadas de la sociedad civil - como las ONG - a través de acciones públicas sociopolíticas, y el mundo académico con la construcción de discursos y teorías que de alguna manera orientan las prácticas de intervención social. La intervención social constituye ante todo un proceso de orden racional, pues se funda en una intención manifiesta de modificar o transformar una situación que se considera indeseable e injusta socialmente, ante todo para el grupo que la padece. La intervención, como se suele presentar, no requiere que el grupo o la totalidad del grupo intervenido identifiquen la situación indeseable, ni hace indispensable su participación para la solución de la misma.

La intervención se basa en una determinada consideración prescriptiva, en una valoración de los actores intervinientes y a su vez, en una categorización de los intervenidos, bien sea como vagabundos, miserables, pobres, minusválidos sociales, desplazados o, jóvenes delincuentes, en alto riesgo, etc. Así, hay un esquema de identificación previa del "intervenido", que pasa por formas de representación social y jurídica que la oficializa como realidad social, y que a su vez define los medios y la situación del proceso de intervención específicos.

La noción "intervención social" es un término en disputa como forma de clasificación y categorización de las realidades sociales, pues el misterio de nombrar, denominar y designar realidades, se constituye en una forma de imposición simbólica capaz de configurar circunstancias, papel clave del Estado en la sociedad moderna. El acto de nombrar crea e implica relaciones de poder y autoridad. [107]

Las dinámicas de intervención social pueden considerar diferentes tipos y niveles de acción pública, desde la asesoría, investigación, capacitación, gestión, planificación y dinamización

[107] Darío Sáenz, José, *Temas de Reflexión en la intervención social*, Centro de Investigaciones en Estudios Sociales y Jurídicos, CIES, del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad ICESI, Colombia. 2010 http://bibliotecadigital.icesi.edu.co/biblioteca_digital/handle/10906/2151?locale=es

comunitaria hasta procesos productivos. A su vez, los ámbitos societales en que se desarrolla se distinguen en términos de sectores, grupos o categorías en las que se puede incidir: la comunidad en general, los jóvenes, la tercera edad, los discapacitados, el grupo familiar, infancia, mujer, minorías étnicas, ambiental, ecológica y ecoturística, desarrollo social, educación, entre otros. Si bien la protección de los individuos y la integración social es una problemática constitutiva de todas las sociedades, los procesos de intervención que tratan de conjurarlos han surgido de condiciones históricas específicas. Las formas, los actores, los métodos y contextos varían en el tiempo, así como de una cultura a otra.

La responsabilidad social corporativa, también conocida como Responsabilidad Social Empresarial (RSE), es la promoción de buenas prácticas en los negocios a través de asumir, por parte de la empresa la responsabilidad de los impactos que genera la actividad productiva a la que se dedica. La responsabilidad social empresarial se enfoca a mejorar la calidad de vida laboral, el medio ambiente y la comunidad en donde está instalada la empresa. El problema a resolver es cómo se asume la responsabilidad social desde la perspectiva de las empresas productivas del Estado.

Con base en la Reforma Constitucional en materia de energía y considerando los retos que enfrentarán las empresas estatales del sector energético, las leyes secundarias crean la figura de Empresas Productivas del Estado, lo que les dará un carácter empresarial, así como un régimen especial nuevo y separado del resto de las entidades paraestatales.[108]

En tanto se publica la Ley de las Empresas Productivas del Estado, la reforma energética establece que: 1.- Son propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía técnica, operativa y de gestión; 2.- Tienen como objetivo desarrollar actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales en términos de su objeto, están destinadas a generar valor económico y mejorar la renta petrolera; 3.- Su

[108] Las Leyes secundarias aprobadas por el Congreso de la Unión, promulgadas y publicadas por el Ejecutivo Federal el 11 de agosto de 2014, permiten el ejercicio de la Reforma Constitucional en materia de energía publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013.

modo de actuar será transparente, honesto, eficiente, con sentido de equidad, responsabilidad social y ambiental y, procurar el mejoramiento de la productividad.

Por lo tanto, la responsabilidad social no es inherente de forma exclusiva a la acción gubernamental; es un término que también se refiere a la carga, compromiso u obligación, que las empresas y los miembros de una sociedad, ya sea como individuos o como miembros de algún grupo tienen, tanto entre sí como para la sociedad en su conjunto. El concepto introduce una valoración positiva o negativa al impacto que una decisión tiene en la sociedad. Esa valorización puede ser tanto ética como legal. Generalmente se considera que la responsabilidad social se diferencia de la responsabilidad pública porque no se limita a la valoración del ejercicio del poder a través de una autoridad estatal. En términos de la reforma energética será necesaria la coproducción de políticas, entendidas como aquellas políticas públicas para generar un bien y distribuirlo con énfasis en la justicia social; es decir generar ganancias en un marco de inversión privada dentro de un componente de la reforma energética con impactos positivos en las comunidades aledañas a las zonas petroleras.

En función de lo anterior, la responsabilidad social puede ser considerada:

1. Como instrumento de ventaja competitiva creadora de valor, ya sea por parte de una entidad gubernamental, una empresa paraestatal o una empresa productiva del Estado.

2. Como compromiso de una organización ante los impactos que sus decisiones y actividades ocasionan en la sociedad y el medio ambiente, mediante un comportamiento ético y transparente que contribuya al desarrollo sostenible, la salud y el bienestar de la sociedad. [109]

[109] Base de datos institucional de la Gerencia de Responsabilidad y Desarrollo Social de Petróleos Mexicanos www.pemex.com

CAPÍTULO II
PEMEX Y LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO EN MÉXICO

"Parece más difícil no considerar la empresa como el agente de la modernidad definida como racionalización"
ALAIN TOURAINE

CAPÍTULO II
PEMEX Y LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO EN MÉXICO

El segundo Capítulo se refiere a la dimensión histórica de la investigación y se estructura en cuatro apartados. El primero tiene como propósito revisar los aspectos históricos más relevantes del proceso normativo de la producción petrolera en México; en el segundo apartado se examina la importancia de la Constitución de 1917 sobre la propiedad del subsuelo y los factores que propiciaron la expropiación petrolera con la consecuente creación de Petróleos Mexicanos en 1938. El tercer apartado contiene un análisis comparativo del modelo energético de nuestro país frente al de los principales países productores de petróleo. Por último, se exploran las principales transformaciones de Pemex de 1992 a 2012 como antecedente de la reforma energética que se revisará en el siguiente capítulo.

II.1 Antecedentes de la industria petrolera en nuestro país

En México se tuvo conocimiento de algunos afloramientos naturales de petróleo conocidas como c*hapopoteras, (del nahua "chapopotli")*, desde la época prehispánica en la que los indígenas lo utilizaban con fines medicinales, como impermeabilizante, como colorante y pegamento para material de construcción; lo quemaban en ceremonias religiosas y lo usaban con fines de higiene, para limpiar la dentadura. En la época colonial se usó para calafatear navíos. Sin embargo, el inicio de la industria petrolera estuvo ligado a la explotación de la minería. [110]

El primer antecedente normativo se registra en 1783 cuando se expiden las Reales Ordenanzas para la Minería de la Nueva España, las cuales determinaban que toda riqueza

110 Álvarez de la Borda, Joel, *Crónica del petróleo en México: de 1863 a nuestros días*, México, D.F., Petróleos Mexicanos, 2006, (pp. 171).

extraída del subsuelo, entre ellas el petróleo (bitúmenes o "jugos de la tierra", de acuerdo con la designación de la época),[111] eran patrimonio de la Real Corona y, por lo tanto, sólo ella tenía la potestad de conceder a los particulares el derecho de explotarlas mediante denuncio (*vocablo utilizado en la industria minera, como la acción de denunciar una mina con el propósito de obtener la concesión para su explotación*).[112]

El principio de la industria petrolera mundial tuvo lugar con el éxito del pozo Drake, en Oil Creek, Pennsylvania, en el año de 1859. Este fue perforado próximo a una chapopotera, pues en esa época era la clave para considerar la existencia de petróleo en el subsuelo. El pozo contaba con 23 metros de profundidad y bombeaba crudo a razón de 25 barriles por día; sin embargo es considerado el primer pozo perforado con el propósito de hallar petróleo y su descubrimiento propició el desarrollo de la producción petrolera, basado en la perforación, la entubación, la recuperación por medio de bombas mecánicas, y la refinación (destilación fraccionada). [113]

Tanto por la cercanía con Estados Unidos, como por la conocida localización de las chapopoteras, México no podía dejar ser parte de este primer "boom" petrolero.[114]

En 1862 Antonio del Castillo, ingeniero de minas, dirige una de las primeras perforaciones realizadas en México para obtener petróleo. El pozo perforado, localizado en la Villa de Guadalupe, detrás del edificio de la Colegiata, tenía una profundidad de 70 metros y arrojó una mezcla de agua y petróleo crudo de buena calidad. El sacerdote Manuel Gil y Sáenz descubre en 1863, un yacimiento al que nombró "Mina del Petróleo de San Fernando", cerca de Tepetitlán, Tabasco, del cual extrae una buena cantidad de crudo.[115]

---

111 Diccionario de la Lengua Española, Bitumen (del latín *bitumen*, *-inis*, betún, voz de origen celta) es el nombre de varias sustancias compuestas principalmente de carbono e hidrógeno. Real Academia Española, (p.323) Op. Cit.
112 Fernández, José Diego. *Petróleo y carbón de piedra: denuncio, expropiación*. México, Imp. del Gob. Federal (3a. de Revillagigedo no. 3), 1905, (pp. 43).
113 Archivo Histórico de Pemex, disponible en: http://intranet.pemex.com/corporativo/dca/cpg/archivohistorico/sabiasque/Paginas/Origen-del-petróleo-mexicano.aspx
114 Álvarez de la Borda, Joel, *Crónica del petróleo en México: de 1863 a nuestros días*. Op. Cit.
115 Archivo histórico de Pemex, disponible en http://intranet.pemex.com/acerca/Paginas/PEMEX-Hoy.aspx

En México las primeras acciones concertadas para el aprovechamiento del petróleo se originan en el gobierno imperial de Maximiliano de Habsburgo en 1864, recién nombrado Emperador de México otorga 38 concesiones para la explotación de depósitos naturales. Las concesiones se otorgaron previo denuncio por parte de los solicitantes, tal como lo establecían las ordenanzas de minería de la época colonial, y abarcaron diversas zonas localizadas en Tabasco, norte de Veracruz, sur de Tamaulipas, Estado de México, Istmo de Tehuantepec y Puebla. Ninguna de ellas prosperó.[116]

Entre 1864 y 1865, tomó forma una "consciencia" petrolera en México, alimentada por la participación de varios sectores –tanto públicos como privados-, se verificó una importante ola de solicitudes/denuncios de terrenos petrolíferos. Al mismo tiempo, se estableció una serie de disposiciones que, por primera vez, intentaron normar el uso del crudo, con el objetivo de fomentar su explotación comercial y regular el acceso a él.[117]

La revitalización del interés hacia el petróleo se llevó a cabo en el marco de un impulso petrolero global, activado por el choque tecnológico y productivo del petróleo estadounidense. En ese periodo Matías Romero, representante del gobierno mexicano en Washington, comunica a Sebastián Lerdo de Tejada, miembro del gabinete de Benito Juárez, que algunos norteamericanos afirman que en México hay más petróleo que en Pennsylvania.[118]

De forma paralela a estos desenvolvimientos, el gobierno imperial de Maximiliano decretó una serie de reformas en las Ordenanzas, en las que figuraba el petróleo; y asentó que su localización y explotación eran de interés nacional. Se trataba de fenómenos inéditos, que planteaban la interrogante acerca de la relación de este auge petrolero con el ascenso del orden político imperial.[119]

[116] Álvarez de la Borda, Joel, *Crónica del petróleo en México: de 1863 a nuestros días*. Op. Cit.
[117] Fernández, José Diego. *Petróleo y carbón de piedra: denuncio, expropiación*. Op. Cit.
[118] Álvarez de la Borda, Joel, *Crónica del petróleo en México: de 1863 a nuestros días*. Op. Cit.
[119] Ibídem.

El sector minero se consideraba estratégico en la economía del Segundo Imperio, no sólo por su importancia tradicional, sino por la perspectiva de revitalizarlo y diversificarlo. En particular, las expectativas se enfocaron en el potencial de los recursos minerales que no fueran los tradicionales metales preciosos. Desde este punto de vista, el petróleo tenía una importancia análoga a la del carbón, fierro, y cobre. El gobierno imperial, a través de la Secretaria de Fomento, promulgó su legislación sobre recursos minerales en dos partes. La primera, del 8 de enero de 1865, era un documento de sólo seis artículos, relativo a todos los minerales, que abarcaba los siguientes temas:

- Compromisos del propietario de la mina de no ausentarse sin dejar un apoderado en el lugar.
- La publicidad de la concesión.
- Los procedimientos legales en caso de desacuerdo entre el propietario y las autoridades.
- Rectificación del artículo 5 de la Ley sobre Diputaciones de Minería de enero de 1856, en el sentido de potenciar sus facultades judiciales, en relación a las disputas sobre denuncios.

Este decreto estaba destinado a promover y facilitar la actividad minera a través de la simplificación de los trámites y las comunicaciones relativas a la solicitud y adjudicación de las concesiones, así como para dirimir las disputas.

Un segundo segmento de legislación, más detallada y de mayores alcances, se promulgó por la misma Secretaría el 6 julio de ese mismo año, y trató exclusivamente sobre minerales no metálicos, entre los cuales, por primera vez se citaba al petróleo. Se conformó con 26 artículos, divididos en 19 prevenciones generales y 7 especiales, que tocaban los siguientes aspectos: *salvaguarda de la propiedad de los dueños de la superficie, mediante indemnización por daños provocados por la explotación del subsuelo*; la evaluación del potencial de la mina o criadero por parte de las autoridades como condición de la concesión; fijación de un tamaño estándar para las concesiones que en el caso del petróleo, se traducía en pertenencias de 1 kilómetro por lado; estándares de seguridad en el laboreo, entre otros.

Además, la Secretaría de Fomento asumía como criterio guía la existencia del recurso denunciado, en escala comercialmente aprovechable: *Si del expediente resultare que no obstante que exista la sustancia registrada, la explotación ha de ser escasa y por corto tiempo, a causa de ser pobre el depósito, la Secretaría de Fomento declarará que no hará lugar a la solicitud*.[120]

En 1874 el gobierno expide el Código de Minas de los Estados Unidos Mexicanos declarando *que los bitúmenes o jugos de la tierra eran propiedad del dueño de la superficie* y le quitó base a toda acción fiscal, derogando así, las Ordenanzas de Minería de 1783. La nueva legislación tuvo la intención de fomentar la inversión en el ramo minero y petrolero trasladando el derecho exclusivo del soberano (de la nación después de la independencia) sobre el subsuelo al propietario de los terrenos superficiales. En este sentido, se introducía en la legislación un elemento importante de salvaguarda de la eficiencia de la explotación, por parte de la autoridad federal, basado en observaciones de tipo científico y en función anti especulativa.[121]

El Presidente Porfirio Díaz expide en diciembre de 1901 la primera Ley del Petróleo que faculta al Ejecutivo Federal para otorgar permisos a particulares y compañías organizadas con la que se impulsa la actividad petrolera, otorgando amplias facilidades a inversionistas para explorar y explotar terrenos de propiedad federal.[122]

En 1912 el gobierno de Francisco I. Madero decreta, bajo la modalidad de impuesto especial del timbre, el primer gravamen sobre producción de petróleo crudo.[123]

---

120 Secretaria del Patrimonio Nacional. *El Petróleo de México* / Secretaria del Patrimonio Nacional, México: La Secretaria, 1963, (pp.925).
121 Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. *Diseño de una política de desarrollo para México: industria y petróleo*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1978.
122 *Archivo Histórico de Petróleos Mexicanos*. México, Petróleos Mexicanos, Dirección Corporativa de Administración Gerencia Jurídica, 2000, (pp.96).
123 Colmenares, Francisco. *Petróleo y lucha de clases en México, 1864-1982*. México: El Caballito, 1982 (pp.235).

La producción de pozos como el Cerro Azul N° 4, Potrero del Llano 4, Dos Bocas y San Diego de la Mar dieron a la región el nombre de Faja de Oro. El primero de ellos llegó a producir 250 mil barriles diarios. La extraordinaria productividad de los campos mexicanos atrajo a un número creciente de empresas petroleras, entre otras, la Compañía Petrolera La Corona, la Compañía Transcontinental de Petróleo, la Penn Mex Fuel Company y la Mexican Gulf Oil Company. Durante este año, Venustiano Carranza implementa la regularización y el control de la industria petrolera a través de la Secretaría de Fomento. En ese sentido, se crea también la Comisión Técnica del Petróleo, primer paso en el proyecto de reestructurar la relación entre empresas petroleras y gobierno.

En 1917 Venustiano Carranza promulga la Constitución de México, que reforma la de 1857. El artículo 27 restituye a la Nación la propiedad de las riquezas del subsuelo. En respuesta, varias de las principales compañías petroleras se agrupan formando la Asociación de Productores de Petróleo en México. Al año siguiente Carranza impone nuevos impuestos a la industria petrolera: una cuota de renta anual y 5% de regalías sobre todas la tierras petroleras desarrolladas por los propietarios de la superficie o sus arrendadores.[124]

La producción total en 1921 alcanza la cifra record de 193.4 millones de barriles, cantidad que no volvería a alcanzarse sino hasta años después de la expropiación de la industria. México ocupaba la segunda posición como productor mundial de petróleo. Para entonces operaban en el país más de 200 empresas privadas petroleras. Sin embargo, el paulatino agotamiento de los depósitos más ricos en la Faja de Oro marca el inicio del declive productivo de la industria petrolera en México. Se produce un desplome de los precios internacionales de petróleo al descubrirse los grandes yacimientos de Texas, California y Oklahoma.

El gobierno de México expide un decreto que establece un impuesto de exportación sobre petróleo crudo y derivados a ser cubierto en oro nacional o en bonos de la deuda pública. La crisis productiva y la baja de precios internacionales llevaron a las compañías a reducir su

[124] Archivo Histórico de Petróleos Mexicanos. *Op. Cit.*

ritmo de producción al mínimo, y concentrarse en el mercado interno de productos derivados, en espera de una nueva alza de los precios.[125]

Durante el gobierno de Plutarco Elías Calles se promulga la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y se crea por decreto la dependencia Control de Administración del Petróleo Nacional para sustituir al Departamento del Petróleo.

En 1933 el proyecto de una empresa petrolera nacional cobra forma con la creación de la Compañía Petróleos de México, S. A. (Petromex), una empresa con participación del gobierno y de inversionistas privados. La nueva compañía sustituyó al Control de Administración del Petróleo Nacional (CAPN) y tuvo como objetivos principales regular el mercado interno de petróleo y refinados; asegurar el abastecimiento interno (especialmente para las necesidades del gobierno y los ferrocarriles); y capacitar personal mexicano.[126]

II.2 La importancia de la expropiación del petróleo en el contexto actual

La raíz de la expropiación está en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, promulgada por Venustiano Carranza, establece en el artículo 27:

> (…) "*corresponde a la nación el dominio directo de […] los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos*".

En respuesta directa a esta modificación los dueños de las compañías petroleras aumentaron la producción de petróleo para obtener el provecho máximo antes de la aplicación de esta ley. [127]

---

125 Ibídem.
126 Ibídem.
127 *Aspectos jurídicos de la industria petrolera mexicana en el contexto de la globalización,* Petróleos Mexicanos, México, 2001, (pp.95).

Para entender el detonante de la expropiación petrolera, es necesario considerar la explotación de las empresas petroleras y el nulo apoyo para el desarrollo social de la clase laboral, pues a partir de la lucha del sindicato de los petroleros es que se llega a la decisión de expropiar el petróleo. [128]

En primer lugar, desde 1913, se había iniciado un movimiento encaminado a dar forma a una agrupación sindical que congregara a todos los trabajadores petroleros, pero tanto la actitud gubernamental como la de las empresas habían impedido su consolidación por más de dos décadas. Al llegar a la presidencia de México en 1934 Lázaro Cárdenas promovió la creación de sindicatos que protegieran a los trabajadores. La política obrera del gobierno cardenista logra que las diversas agrupaciones de los trabajadores petroleros se fusionen en un solo sindicato: el Sindicato de Trabajadores Petroleros en la República Mexicana (STPRM). [129]

En segundo lugar, ante la necesidad de un control más eficiente sobre la industria petrolera, el gobierno crea una organización que dependía directamente del Ejecutivo, la Administración General del Petróleo Nacional, a la que traspasó las propiedades de Petromex. [130]

Luego de incorporarse a la Confederación de Trabajadores de México en 1936, el Sindicato Petrolero (STPRM) declara en mayo una huelga que paraliza la industria y el tráfico de vehículos cerca de dos semanas. El motivo fue la negativa por parte de las empresas a aceptar la propuesta de contrato colectivo del sindicato.

---

[128] Muchas veces se habla de nacionalización del petróleo, sin embargo el uso de la palabra *nacionalizar* no es adecuado, porque el cambio de la nacionalidad, en su caso, o la transferencia del dominio de los bienes extranjeros no se producen propiamente en función de la nación, que es un concepto antropológico, sino del Estado, que es una entidad jurídica y política. Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, Op. Cit., (p.699).

[129] Meyer, Lorenzo, *La Institucionalización del nuevo régimen,* Op. Cit.

[130] Archivo Histórico de Pemex, disponible en: http://intranet.pemex.com/acerca/Paginas/PEMEX-Hoy.aspx

En tercer lugar, existía la afirmación de la industria petrolera de haber atraído enormes capitales para el desarrollo del país. Esta afirmación se contrapone a la realidad: [131]

1. Las compañías petroleras gozaron de grandes privilegios para su desarrollo y expansión; de franquicias aduanales; exenciones fiscales que junto con los yacimientos petrolíferos de la nación constituían el verdadero capital.
2. Las empresas no desarrollaron obra social (hospitales, escuelas o mercados entre otros) en las zonas cercanas a las explotaciones petroleras.
3. Inexistente seguridad privada que resguardara la vida, los intereses y las pertenencias de los trabajadores.
4. Enorme desigualdad en las instalaciones y en las condiciones laborales entre los trabajadores extranjeros y nacionales.
5. Intervención de las empresas en la política nacional.
6. Apoyo a grupos rebeldes con armas, dinero y municiones por parte de empresas petroleras en la Huasteca Veracruzana y en el Istmo de Tehuantepec, de 1917 a 1920 en contra del Gobierno.
7. Instigar acciones de descontento cada vez que veían afectados sus negocios con la fijación de impuestos o *rectificación* de privilegios.
8. No generaron una inversión para el progreso del país, ni para encontrar el equilibrio mediante una compensación justa del trabajo, ni para el fomento de la higiene en las zonas en donde operan o para salvar de la destrucción las riquezas que significaban los gases naturales unidos al petróleo.

En suma, no hubo recursos económicos, ni voluntad para extraerlo del volumen de sus ganancias. Por otra parte, un conflicto laboral en Monterrey hizo al Gobierno de Cárdenas fijar su ideario, en el que se destaca:

131 Cárdenas, Lázaro, *Mensaje a la Nación: Decreto Expropiatorio, marzo 18, 1938*, Petróleos Mexicanos, México 1988, (p. 29), Disponible en: http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1938_227/Discurso_del_Presidente_L_zaro_C_rdenas_con_motivo_1442.shtml

(…) El Gobierno es el árbitro y regulador de la vida social; con la seguridad de que las demandas de los trabajadores serán siempre consideradas dentro del margen que ofrezcan las posibilidades económicas de la empresa… los empresarios que se sientan fatigados por la lucha social, pueden entregar sus industrias a los obreros o al Gobierno. Esto será patriótico, el paro no.[132]

En cuarto lugar, en 1938 se inicia una huelga de la industria energética a la que se une toda la industria nacional. Los trabajadores de las empresas petroleras no tenían ninguna prestación; exigían un aumento de sueldo del 90%, además del derecho a la salud y a la incapacidad pagada. La Junta de Conciliación y Arbitraje falla en favor de los trabajadores, pero las compañías se amparan ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Lázaro Cárdenas interviene y nombra una comisión investigadora que dictamina que entre 1934 y 1938 las empresas petroleras habían incurrido en innumerables fraudes fiscales y que habían obtenido ganancias que alcanzaron 150 millones de pesos, por lo que se propuso un aumento de 26 millones de pesos en salarios, a lo cual las petroleras se negaron rotundamente. [133]

La Junta de Conciliación y Arbitraje emite un laudo en el que da por rescindido el contrato de trabajo en vigor entre las empresas y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana. Inmediatamente los empresarios manifiestan al General Cárdenas su deseo de cumplir con la sentencia de la Suprema Corte que los obliga a elevar los salarios de los trabajadores. Cárdenas les contesta que la decisión es extemporánea y decreta la expropiación de la industria petrolera. [134]

Eran las l0 de la noche del 18 de marzo de 1938, cuando se transmitió por radio nacional la lectura del decreto de expropiación con el cual Lázaro General Cárdenas hacía válido el artículo 27 constitucional:

---

132 Historia, Biografía y Geografía de México, Diccionario Porrúa, Op. Cit.
133 Cárdenas, Lázaro, *Mensaje a la Nación: Decreto Expropiatorio,* Op. Cit.
134 Historia, Biografía y Geografía de México, Diccionario Porrúa, Op. Cit.

(…) Es la misma soberanía de la nación, que quedaría expuesta a simples maniobras del capital extranjero, que olvidando que previamente se ha constituido en empresas mexicanas, bajo leyes mexicanas, pretende eludir los mandatos y las obligaciones que les imponen autoridades del propio país. Se trata de un caso evidente y claro que obliga al Gobierno a aplicar la Ley de Expropiación en vigor, no sólo para someter a las empresas petroleras a la obediencia y a la sumisión, sino porque habiendo quedado roto los contratos de trabajo entre las compañías y sus trabajadores, por haberlo así resuelto las autoridades del trabajo, de no ocupar el Gobierno las instituciones de las compañías, vendría la paralización inmediata de la industria petrolera, ocasionando esto males incalculables al resto de la industria y a la economía general del país.

En tal virtud se ha expedido el decreto que corresponde y se han mandado ejecutar sus conclusiones, dando cuenta en este manifiesto al pueblo de mi país, de las razones que se han tenido para proceder así y demandar de la nación entera el apoyo moral y material necesarios para afrontar las consecuencias de una determinación que no hubiéramos deseado ni buscado por nuestro propio criterio. [135]

Cárdenas viendo las carencias y para justificar la apropiada exploración y extracción del crudo, en un apartado, permitía la asociación con la iniciativa privada, que fue derogada posteriormente por el presidente López Mateos.

Es en relación a este punto que el presidente Peña Nieto al presentar su propuesta de reforma en diciembre de 2013, evoca la figura del ex presidente Lázaro Cárdenas:

(…) "*con la reforma que impulsó al artículo 27 constitucional se prohibieron las concesiones y se otorgó al Estado el derecho de explotar el petróleo*. Al dirigirse a los diputados, el presidente Cárdenas señaló *´la exclusión de los particulares del*

[135] Cárdenas, Lázaro, *Mensaje a la Nación: Decreto Expropiatorio, marzo 18, 1938*, Op. Cit.

régimen de concesiones no implica que la nación abandone la posibilidad de admitir la colaboración de la iniciativa privada'". [136]

El decreto de expropiación no había afectado a muchos intereses que podrían desarrollarse en el futuro, a medida que el consumo de hidrocarburos creciera en el país y cambiaran las condiciones nacionales e internacionales. Para cerrar la puerta a tales posibilidades, que habría ido en contra del espíritu expropiatorio de 1938, casi al terminar el periodo de gobierno del presidente Cárdenas fue reformado el artículo 27 de la Constitución para establecer que la industria petrolera sería en el futuro monopolio del Estado, sin la expedición de concesiones para la explotación de los yacimientos; posteriormente para reafirmar esta situación, se estableció que tampoco se otorgarían contratos, ni subsistirían éstos ni las concesiones anteriores.[137]

La Administración General del Petróleo Nacional se hizo cargo provisionalmente de los bienes expropiados a las compañías petroleras. Las instalaciones expropiadas estaban en mal estado y no había dinero para comprar refacciones. Para reorganizar, concentrar y coordinar la industria nacionalizada el gobierno de México crea el 7 de junio de 1938 a Petróleos Mexicanos (PEMEX) y a la Distribuidora de Petróleos Mexicanos. PEMEX surge como una sola entidad que se hace cargo verticalmente de toda la industria petrolera, desde las actividades de exploración hasta la venta final al consumidor. Como se explicó en el apartado 1.3 de este primer capítulo, en ningún caso, la riqueza que generaba el petróleo en manos mexicanas contribuyó a mejorar las condiciones de pobreza del pueblo. [138]

II.3 El modelo energético mexicano frente a los principales países productores de petróleo

Hasta antes de la reforma energética de 2013, la Industria petrolera, de nuestro país estaba formada por un solo organismo: Petróleos Mexicanos, descentralizado del Estado, de

[136] Peña Nieto, Enrique, Mensaje a la Nación por propuesta de Reforma energética, CNN, obtenido desde http://mexico.cnn.com/nacional/2013/08/12/reforma-energetica-pena-nieto-pemex
[137] Cfr. Enciclopedia de México, Tomo X, Impresora y Editora Mexicana, S.A. de C.V., México, 1978 (p. 565).
[138] Archivo Histórico de Pemex, disponible en: http://intranet.pemex.com/acerca/Paginas/PEMEX-Hoy.aspx.

carácter técnico, industrial y comercial, que goza de personalidad jurídica y patrimonio propios, celebra contratos colectivos de trabajo cada dos años con el sindicato único respectivo y paga impuestos al Estado (actualmente, Pemex está sometida a una carga fiscal que triplica la que se le aplica a las empresas más grandes y representativas que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores, y supera por mucho al de las compañías petroleras a nivel internacional).[139]

El modelo energético de nuestro país (*de dónde venimos*) se caracteriza por lo siguiente:

1. Un sistema *cerrado* a la participación privada (con mínimas excepciones).

- Pemex, sin lugar a dudas, es la mayor empresa de México, el mayor contribuyente fiscal del país, así como una de las empresas más grandes de América Latina. Es de las pocas empresas petroleras del mundo que desarrolla toda la cadena productiva de la industria, desde la exploración, hasta la distribución y comercialización de productos finales, incluyendo la petroquímica.

2. Un *monopolio* estatal en el sector energético, tanto en hidrocarburos como en electricidad.

- La Reforma Energética consiste básicamente en modificaciones a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, que permitirá a empresas privadas participar en la exploración y extracción del petróleo, a través de diferentes contratos con el Estado mexicano, como de utilidad compartida o de producción compartida. De acuerdo al artículo 28 Constitucional (en vigor, sin la reforma del 10 de febrero de 2014) se establece que:

> *No constituirán monopolios las funciones que el estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos,…* [140]

[139] Enciclopedia de México, Tomo X, Op. Cit. (p. 555 a 583).
[140] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 28, en: http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/29.htm?s=

3. *Verticalidad* en la estructura del sistema.

- Pemex con los Organismos Descentralizados creados en 1992: Pemex Corporativo, Pemex Producción y Exploración, Pemex, Refinación, Pemex Petroquímica y Pemex Gas y Petroquímica Básica. Durante 2012, sus ingresos totales ascendieron a un billón 647 mil millones de pesos, obtuvo un rendimiento de operación de 905 mil millones de pesos y su inversión ascendió a 311 mil millones de pesos.[141]

4. Un sistema caro y poco eficiente, en el que el Estado asume todo el riesgo.

- La producción de petróleo crudo se ha mantenido estable en los últimos años y en 2012 se ubicó en 2 millones 548 mil barriles diarios y la de gas natural en 6 mil 385 millones de pies cúbicos diarios. Recientemente se han llevado a cabo descubrimientos que corroboran el potencial petrolero en aguas profundas y en las cuencas del sureste. Con la terminación del pozo Kunah-1DL se obtuvo mayor información del campo Kunah, confirmando el potencial gasífero en aguas profundas del proyecto Golfo de México B. Asimismo, los pozos Supremus-1 y Trión-1, ubicados dentro del proyecto Área Perdido, cerca de los límites territoriales marinos, y terminados en tirantes de agua de casi 3 mil metros de profundidad, permitieron ampliar el área de exploración de zonas de aceite de dicho proyecto. [142]

CUADRO N.1
PRESENCIA DE PEMEX A NIVEL NACIONAL



Fuente: Base de datos institucional www.pemex.com

[141] Base de datos institucional: www.pemex.com
[142] Base de datos institucional www.pemex.com

Para ubicar a Pemex en el contexto internacional, es importante revisar la posición de las 15 compañías líderes productoras de petróleo a nivel internacional:

1. Saudi Arabian Oil Company, Saudi Aramco (Arabia Saudita)
2. Petróleos de Venezuela, PDVSA (Venezuela)
3. Exxon Mobil (Estados Unidos)
4. National Iranian Oil Company, NIOC (Iran)
5. Royal Dutch/Shell (Reino Unido y Países Bajos)
6. British Petroleum, BP (Reino Unido)
7. **Petróleos Mexicanos, PEMEX (México)**
8. Pertamina (Indonesia)
9. Total Fina Elf (Francia)
10. Kuwait Petroleum Corporation, KPC (Kuwait)
11. Petrochina (China)
12. Sonatrach (Argelia)
13. Petrobras (Brasil)
14. Chevron (Estados Unidos)
15. Texaco (Estados Unidos)

De estas empresas, las correspondientes a los lugares **3, 5, 6, 9, 14 y 15** son de propiedad privada; 1,2,4,7,8,10 y 12 son propiedad del Estado, 11 y 13 combina la propiedad estatal con la privada. Tal es el caso también de Statoil de Noruega, que ocupa el número 34 de la lista en cuanto a producción petrolera. Acerca del tipo de propiedad debe comentarse que las compañías privadas dominan el negocio en aproximadamente 75%, ya que éstas se han dedicado a la óptima explotación de los yacimientos y la aplicación de la más innovadora tecnología.[143]

[143] Cfr. http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/navarro_a_gi/capitulo2.pdf

CUADRO N. 2
PRINCIPALES EMPRESAS PRODUCTORAS DE ENERGÉTICOS LÍQUIDOS

RANK	COMPAÑÍA	VOLUMEN *(miles de barriles diarios)*
1	*Saudí Aramco*	*8,804*
2	*NIOC / Irán*	*3,725*
3	*PDV/ Venezuela*	*3,279*
4	*Pemex*	*3,070*
5	*P Amoco/ Gran Bretaña*	*2,707*
6	*Exxon Mobil /EU*	*2,502*
7	*Royal Dutch / Shell*	*2,354*
8	*CNPC / China*	*2,185*
9	*INOC / Irak*	*2,142*
10	*KPC / Kuwait*	*1,905*

Fuente: PIW (Petroleum Industry Weekly) Special Supplement Vol. XXXVIII N. 51, diciembre 20, 1999. Consultado a través de www.pemex.com Dirección Corporativa de Finanzas, Subgerencia de Financiamientos y Análisis de Mercado.

Con el propósito de establecer un panorama comparativo en la presente investigación, se incluyen algunas características de los modelos de los principales países productores de petróleo. Su elección obedece a considerar el tipo de propiedad que puede ser: estatal, mixto o privado. De ahí que se decidiera incluir los modelos energéticos de Arabia Saudita y Rusia como los grandes productores de petróleo del mundo; en el caso de Estados Unidos y Canadá constituyen un modelo competitivo de propiedad privada con los que México firmó el Tratado de Libre Comercio y que entró en vigor hace 20 años. Brasil por ser una de las potencias económicas que sorprendieron al mundo con la reforma de Petrobras en la última década y su ingreso a la economía mundial. Venezuela por sustentar el mayor peso de su economía en el petróleo. Y por último el caso de Noruega por tener un modelo energético al cual nos acercamos con la reforma energética y las leyes secundarias.

Arabia Saudita

El Reino de Arabia Saudí cuenta con una larga y rica historia cuyas raíces se encuentran en las civilizaciones antiguas de la Península Arábiga. El Estado actual fue fundado en 1932 por el Rey Abdulaziz bin Abdelrahman Al-Saudí. La nación experimentó un considerable

crecimiento en un corto período de tiempo, estimulado por el descubrimiento de petróleo en la década de los 30 del siglo XX. Los saudíes disfrutan actualmente un alto nivel de vida basado en una economía cada vez más diversificada y tienen acceso a modernas comodidades y servicios. La economía de Arabia Saudí está basada en la extracción del petróleo, con un fuerte control gubernamental sobre las principales actividades económicas. Arabia Saudí es el país con las mayores reservas de petróleo ya descubiertas (más del 20% del total mundial), es el mayor exportador de petróleo del mundo y tiene un papel de liderazgo en la OPEP. El sector petrolero es responsable del 75% de las ganancias, 45% del PIB y 90% de los ingresos de las exportaciones. Aproximadamente el 40% del producto interno bruto viene del sector privado. [144]

Arabia Saudí tiene una estructura productiva en la que el petróleo es la referencia básica. De hecho, la industria del petróleo condiciona al resto de los sectores productivos. Durante los años 70 y 80, se implementó una estrategia destinada al desarrollo del sector agrícola en el país que permitiera, entre otros objetivos, la autosuficiencia en trigo. [145]

Sus reservas de gas son las cuartas más grandes del mundo, con 6,9 millones de hectómetros cúbicos. Tiene también proyectos para aumentar su capacidad de refinado hasta 3,6 millones de barriles diarios a partir de 2015.[146]

La principal actividad de este sector es la industria petrolífera y la petroquímica. El sector industrial está fuertemente influenciado por el sector público, especialmente en la siderurgia y en la química del petróleo. El sector petroquímico, en el que Arabia Saudí cuenta con una fuerte ventaja competitiva debido a sus recursos energéticos, cuenta con dos de las diez mayores empresas del mundo en esa actividad, SABIC y SIPCHEM. El sector petroquímico

144 *Análisis económico aplicado a la industria petrolera*, disponible en: http://books.google.com.mx/books?id=kplnRXLvrloC&pg=PA103&dq=LEY+DE+HIDROCARBUROS+EN+ARABIA+SAUDITA&hl=es-419&sa=X&ei=_5ZyU-.

145 www.20minutos.es/noticia/1948735/0/eeuu/productor-petroleo/arabia-saudi/.

146 Ley de Hidrocarburos en Arabia Saudita, disponible en: www.SJMlef8AG21IHIAQ&ved=0CDAQ6AEwAQ#v=onepage&q=LEY%20DE%20HIDROCARBUROS%20EN%20ARABIA%20SAUDITA&f=false

supone alrededor del 9% del PIB del país. En 2009 la inversión en este sector disminuyó un 35% como consecuencia de la baja de precios y la disminución en la demanda. [147]

Rusia

La propiedad estatal, dedicada a la explotación en los yacimientos situados en Rusia, y la propiedad privada, centrada en la expansión exterior, constituyen la fórmula de una combinación estratégica entre lo público y lo privado en el sector petrolero.

Desde su nacimiento, las empresas petroleras en Rusia han estado en constante cambio y adaptación al entorno. En tan sólo poco más de una década, se ha pasado de una propiedad y explotación de los recursos energéticos completamente estatalizada a un pequeño conglomerado de grandes empresas o corporaciones integradas verticalmente que controla el suministro de petróleo en Rusia. Con las privatizaciones puestas en marcha en la década de los noventas, el Estado pasó a desempeñar un papel secundario dentro del sector petrolero ruso. Sin embargo, en los últimos años, la política energética del presidente Vladimir Putin parece que apunta en otro sentido, ampliando la participación del Estado en la actual industria petrolera.[148]

La estatalización del negocio petrolero en Rusia fue una tendencia iniciada tras la crisis de los años 1997-99. A comienzos de la década del 2000, los analistas presenciaron un crecimiento de las reservas y de las extracciones de las compañías petroleras estatales, al tiempo que se reducían las privadas. Esto hizo que reapareciera el debate sobre la eficiencia y la optimización de la forma de propiedad, lo que ayudó a comprender que la opinión ideologizada sobre una mayor efectividad del negocio privado es correcta solo en relación a la pequeña y mediana empresa. Para las grandes corporaciones la diferencia es poco

147 Instituto de Fomento de la Región de Murcia, disponible en: http://www.impulsoexterior.com/COMEX/servlet/MuestraArchivo?id_=2_8315

148 Fuster Estruch, Vicenta, *La estructura empresarial petrolera en Rusia*, Departamento de Economía de la Universidad de Valencia, España, 2006 (pp. 7-24).

perceptible: el negocio privado tiene claros ejemplos de que su despilfarro y hasta ineficiencia no son menos intensos que en el ámbito estatal.[149]

El sector petrolero contribuye significativamente al mantenimiento de un saldo comercial positivo y proporciona ingresos fiscales a los presupuestos rusos locales y federales. Su participación en el producto interior bruto alcanza más del 16 % y representa más de un tercio de los ingresos en moneda extranjera. Estos indicadores están vinculados con las grandes reservas y el potencial de producción de la industria petrolera de Rusia. En el subsuelo del país se concentran un 13% de las reservas mundiales exploradas de crudo. [150]

Las compañías extranjeras forman empresas conjuntas con las rusas para buscar y producir crudo. En 2011 la estadounidense Exxon mobil firmó un acuerdo con la rusa Rosneft para realizar labores de exploración y extracción de crudo y gas en la plataforma del Ártico. En agosto del 2003 el gobierno ruso aprobó la "estrategia energética de Rusia hasta el año 2020"; en el documento se esbozan varias prioridades: aumento de la eficiencia energética, reducción del impacto sobre el medio ambiente, desarrollo sostenible, desarrollo energético y tecnológico y mejoras en la eficacia y la competitividad del sector.

Rusia es el segundo mayor exportador de petróleo del mundo: en 2010 la proporción de las exportaciones de crudo en el volumen total de las exportaciones rusas ascendió al 34%, informó el Servicio Federal de Estadísticas de Rusia (Rosstat). En ese mismo año las exportaciones de petróleo alcanzaron 250.4 millones de toneladas, un 1.2 % más que en 2009.[151]

Estados Unidos

Hasta los años cincuenta. Estados Unidos producía más de la mitad del petróleo mundial y por ello su régimen fiscal era referencia obligada para las compañías privadas del hemisferio

[149] Dieliaguin, Mijaíl, artículo *El petróleo y el Estado,* en Russia beyond the headlines, publicado el 8 de mayo de 2012, disponible en: http://es.rbth.com/articles/2012/05/08/el_petroleo_y_el_estado_17059.html.
[150] *El sector petrolero ruso,* disponible en: http://rusopedia.rt.com/print_issue.html?issue_id=256.
[151] Dieliaguin, Mijaíl, artículo El petróleo y el Estado, en Russia beyond the headlines. Op. Cit.

occidental. En Estados Unidos, la propiedad privada incluye el subsuelo, salvo en la plataforma marítima, mientras en la mayor parte del mundo, la Nación o el Estado son propietarios del subsuelo.[152]

El origen de su propiedad privada proviene de la influencia combinada de:

A. El derecho común inglés (*common law*) en el que las minas, siguiendo la tradición del derecho romano clásico, formaban parte inseparable de la propiedad del suelo.

B. De la aplicación de la máxima inglesa "el que llega primero, tiene derecho preferente sobre los que llegan después" (*first in time, first in right*).

C. De la práctica de los colonos de ocupar las tierras de las tribus indígenas norteamericanas en la conquista del Oeste a mediados del siglo XIX: Estados Unidos conservó el principio de la *accesión*, según el cual la propiedad del suelo, mejor dicho de la tierra (*land*), lleva consigo la propiedad del subsuelo y de todo cuanto se encuentre en él. [153]

Por tanto, el propietario del suelo es también propietario del subsuelo. De hecho en el derecho común estadounidense se usa la expresión latina *ad coelum et ad inferos* (hasta el cielo y hasta el infierno) para explicar jurídicamente este tipo de propiedad, que garantiza al propietario del suelo derechos exclusivos de todo cuanto se encuentre en el subsuelo. Este régimen de propiedad se aplicó indistintamente a las tierras privadas y a las tierras públicas, aquellas que el gobierno federal adquirió por compra, cesión o conquista y o vendió o cedió a particulares, empresas privadas y Estados de la Unión, o fueron ocupadas por colonos y ocupantes o personas que construyeron una granja y una casa. La privatización de tierras del dominio público no estuvo acompañada en sus comienzos de una clasificación sistemática de ellas, como ocurrió más tarde, cuando las tierras se dividieron por su contenido: en terrenos mineros o no mineros. Pero en todos los casos, el principio general

[152] *La propiedad privada del petróleo*, disponible en: www.ecopetrol.com.co
[153] ido.palermo.edu/servicios_dyc/publicacionesdc/vista/detalle_articulo.php?id_articulo=2722&id_libro=85 "Estados Unidos"

que regulaba la propiedad era el mismo: la tierra se poseía y se apropiaba con todo cuanto afloraba o se encontraba en su subsuelo. La excepcionalidad de Estados Unidos es importante porque este país es la cuna de la industria petrolera internacional y porque los contratos de asociación surgen de acomodar los intereses de inversionistas privados que ahora solo tienen derechos restringidos de operación y producción.[154]

Estados Unidos es el tercer productor de petróleo en el mundo, así como el mayor importador y el mayor consumidor de petróleo y de gas natural. Su condición de mayor consumidor en aumento de crudo disponible a bajo costo para las refinerías domésticas, ha convertido a Estados Unidos en un exportador significativo de gasolina y productos destilados.[155]

Como se puede apreciar, Estados Unidos maneja su política sobre hidrocarburos de un modo ajeno casi en su totalidad a la influencia gubernamental, propiciando que compitan más entre sí los diversos proveedores de energía. Además, las regulaciones fiscales pueden variar de acuerdo al comportamiento del mercado y los réditos de los nuevos pozos. Por otro lado las empresas estatales comprenden un entorno muy diferente. Están obligadas a satisfacer al mercado interno, ya que el nivel de requerimiento de la utilidad económica del petróleo por parte del país, así como la contribución fiscal de la empresa repercute de manera significativa. Poco más de las dos terceras partes de las reservas mundiales de hidrocarburos operan bajo propiedad estatal.[156]

CANADÁ

En Canadá el petróleo y el gas son propiedad de los habitantes de una provincia, pero toda la exploración y explotación las hacen empresas privadas que pagan al gobierno, en representación de los habitantes, una cantidad de dinero por cada barril o metro cúbico

[154] Mora Contreras, Jesús, *Observatorio petrolero*, disponible en www.observatoriopetrolero.blogspot.mx
[155] *Petroleras de EU pretenden obtener reservas y utilidades*, La Jornada, México, 22 de agosto de 2013, disponible en: http://www.jornada.unam.mx/2013/08/22/politica/007n1pol
[156] www.catarina.udlpa.mx Op. Cit.

producido. Este sistema garantiza la renta petrolera ya que aunque las empresas tengan pérdidas tienen obligación de pagar las regalías por los hidrocarburos.

De acuerdo a lo que señala el Informe de Energía de Canadá, la cooperación entre los gobiernos federales y provinciales es esencial para el desarrollo de la política energética y su implementación en Canadá. En el Informe de Energía se efectúan recomendaciones en varias áreas donde aparece necesaria la acción cooperativa, para alentar notablemente el desarrollo de mercados de energía regional. [157]

Las reservas probadas de petróleo de Canadá ascienden a 179.000 millones de barriles, las segundas en volumen detrás de las de Arabia Saudita, pero con una salvedad: el grueso de sus reservas es de petróleo no convencional, que puede extraerse de las arenas bituminosas de la Cuenca Sedimentaria del Oeste de Canadá (CSOC). Esta producción es de aproximadamente un millón de barriles diarios y se proyecta que se elevará a 3.5 millones hacia 2025. Este recurso hace de Canadá el proveedor más importante para Estados Unidos y también el más seguro en el hemisferio, y tal vez en el mundo a causa de la amistad y cooperación sustanciales entre ambos países. Más del 99% de las exportaciones de petróleo crudo de Canadá se envían a su vecino del sur. [158]

Brasil

La posición de Brasil en el mercado mundial de hidrocarburos viene experimentando un crecimiento constante desde hace una década con una política de Estado clara que combina intervención estatal y participación del sector privado nacional e internacional, aunque con una preeminencia del primero sobre el segundo. Petrobras, es la empresa brasileña con control estatal y acciones en las bolsas nacionales e internacionales, es identificada como la empresa de hidrocarburos del Brasil pero no es una empresa estatal en su totalidad ni es una empresa privada: es una empresa semipública. En estos momentos Petrobras está

[157] Weintraub, Sidney y Gonzalez, Francisco *Política energética y cambio climático: América del Norte en el contexto del Hemisferio Occidental*, disponible en: http://www.sre.gob.mx/revistadigital/images/stories/numeros/n87/weintraub.pdf
[158] *Canadá Lidera la Producción Energética Mundial, disponible en:* http://www.ambiente-ecologico.com/ediciones/073-08-2000/073-pub_elglobo.html

dentro del ranking de las 15 compañías más importantes del mundo. Las políticas públicas en materia de política económica, energética y de seguridad dan razón de ello. [159]

En 2009 Luiz Inácio Lula da Silva anunció el marco jurídico para la explotación de los nuevos yacimientos de hidrocarburos bajo el océano Atlántico. La intención era establecer un mayor control estatal sobre esas riquezas. Según este modelo, el gobierno puede contratar tanto a Petrobras como a alguna operadora de las áreas, así como realizar una licitación para convocar a otras empresas. La licitación, será ganada por "quien garantice el mayor porcentaje de lucro para el Estado", para ello el gobierno establece que las ganancias de las nuevas reservas serán invertidas en tres ejes básicos: educación, ciencia y tecnología, y en proyectos de combate contra la pobreza, a través de la creación de un fondo social.[160]

La importancia de los hidrocarburos en general y el petróleo en particular, radica en el proceso de desarrollo tecnológico e industrial de los países con mayor desarrollo relativo a los que se sumaron en estas últimas décadas: diversos estados con una evolución muy positiva de índices macroeconómicos e industriales como es el caso de Brasil, Sudáfrica, China e India entre otros. Esa importancia económica vital de los hidrocarburos se conjuga con la importancia estratégica de esta materia prima a causa de una cuestión clave, las grandes reservas mundiales de hidrocarburos se encuentran geográficamente alejados de los mayores centros de consumo. Estos insumos son clave para llevar adelante un modelo de desarrollo nacional sobre la base de una matriz energética planificada. Eso le da el tercer factor de importancia, el político, ya que estos insumos son la llave para frenar o no, el desarrollo de un país.

---

159 González Ariel, *Hidrocarburos y política exterior en Brasil: una visión realista*, disponible en: http://www.fundaciondemocracia.org.ar/biblioteca/Hidrocarburos%20y%20politica%20exterior%20en%20Brasil.%20Una%20vision%20realista.%20Autor.%20Lic.%20Ariel%20Gonzalez.pdf

160 *Ley de hidrocarburos en Brasil*, disponible en: www.google.com.mx/search?q=LEY+DE+HIDROCARBUROS+EN+BRASIL&oq=LEY+DE+HIDROCARBUROS+EN+BRASIL&aqs=chrome..69i57.11192j0j4&sourceid=chrome&es_sm=93&ie=UTF-8#q=politica+energetica+iso+50001&revid=1506174400

VENEZUELA

La nueva ley de Hidrocarburos de Venezuela prevé que toda la producción de petróleo y las actividades de distribución deban ser del dominio del Estado venezolano, con la excepción de las empresas conjuntas dirigidas a la producción de petróleo crudo extra-pesado. [161]

Bajo la nueva ley, los inversionistas privados pueden poseer hasta el 49% del capital social en las empresas mixtas que participan en las actividades iniciales. La nueva ley también establece que los inversionistas privados pueden ser propietarios de hasta el 100% del capital social en las empresas sobre las actividades de corrientes subterráneas, además del 100% que ya se permite a los inversores privados con respecto a las empresas de producción de gas, como se ha promulgado por la Asamblea Nacional.[162]

> *(...) Artículo 4. Las actividades a las cuales se refiere esta Ley, así como las obras que su realización requiera, se declaran de utilidad pública y de interés social.*
>
> *Artículo 5. Las actividades reguladas por esta Ley estarán dirigidas a fomentar el desarrollo integral, orgánico y sostenido del país, atendiendo al uso racional del recurso y a la preservación del ambiente. A tal fin se promoverá el fortalecimiento del sector productivo nacional y la transformación en el país de materias primas provenientes de los hidrocarburos, así como la incorporación de tecnologías avanzadas.* [163]

Los ingresos que en razón de los hidrocarburos reciba la Nación serán para financiar la salud, la educación, la formación de fondos de estabilización macroeconómica y la inversión productiva, de manera que se logre una apropiada vinculación del petróleo con la economía nacional, todo ello en función del bienestar del pueblo.

---

[161] Ley de Hidrocarburos de Venezuela, promulgada en Caracas, el 16 de mayo de 2006, sustituyó a la Ley de Hidrocarburos del 13 de marzo de 1943, disponible en: http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenu.tpl.html&newsid_obj_id=164&newsid_temas=6

[162] *Cambios en la Política Petrolera e Industrialización en Venezuela,* disponible en: http://www.monografias.com/trabajos97/historia-del-petroleo-venezuela/historia-del-petroleo-venezuela2.shtml

[163] *Ibídem.*

En la actualidad, a diferencia de lo ocurrido durante gobiernos anteriores, los excedentes que se generan por la comercialización internacional de petróleo van dirigidos al desarrollo social del país. De acuerdo a cifras de Petróleos de Venezuela, entre el 2001 y 2010 se han destinado 83,834 millones de dólares de manera directa al desarrollo social.

> (…) *"le hemos abierto nuestra empresa al pueblo, y nuestra responsabilidad es contribuir al fisco y aportar al desarrollo social de la nación"*. [164]

NORUEGA

El gobierno controla áreas claves, tales como el vital sector del petróleo (a través de empresas estatales de gran escala). Noruega, en contraste con Canadá, sí tiene una empresa petrolera gubernamental, la Statoil, la cual, sin embargo, no es un monopolio como el de Pemex. Statoil tiene inversionistas privados muy importantes a pesar de ser una empresa gubernamental. Esto significa que los inversionistas privados cuidan de sus intereses y al hacerlo aseguran así que la empresa tenga un funcionamiento más eficaz para beneficio también de los ciudadanos noruegos. Statoil tiene producción petrolera en Noruega y otros países, pero también hay empresas privadas que se dedican a distintos tipos de actividad dentro de la industria petrolera en el país. Statoil ha logrado reunir con sus utilidades y derechos un fondo de pensiones muy cuantioso que garantiza la tranquilidad económica de todos los noruegos.[165]

El país se encuentra ampliamente provisto de recursos naturales como petróleo, energía hidráulica y plataformas petrolíferas en Statfjord. Noruega es el quinto mayor exportador de crudo del mundo y este recurso supone una parte muy importante del PIB del país. El modelo petrolero consiste en atraer a las mejores empresas petroleras internacionales, a los recursos económicos extranjeros y a los profesionales del sector para desarrollar sus

---

[164] *La energía en la política sudamericana: características de las relaciones entre Brasil y Venezuela, disponible en:* www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-19182012000300005&script=sci_arttext.

[165] Sarmiento, Sergio, artículo *No es nuestro*, disponible en: http://www.sergiosarmiento.com/index.php/columnas/siglo-nuevo/320-no-es-nuestro.

reservas petroleras, simultáneamente el país debía desarrollar sus capacidades para hacer estos trabajos por sí mismo, manteniendo la plena soberanía sobre los recursos petroleros, controlando su desarrollo, sin conceder a las empresas extranjeras más renta económica que la estrictamente necesaria para sus servicios.[166]

En contraste con la tendencia de los años sesenta cuando los países de la OPEP nacionalizaron su industria petrolera y excluyeron a las extranjeras, la estrategia adoptada por Noruega durante los setenta se enfocó a atraer a las petroleras multinacionales, pero controlando sus actividades dentro de marcos legales y económicos, la formula mostró ser una buena estrategia de cooperación entre las petroleras extranjeras y una población que estaba lista para incorporarse a una nueva industria. El gobierno mantuvo los objetivos políticos para que se consolidara la cooperación entre petroleras, las nuevas empresas del sector para-petrolero y la comunidad académica, una vez que la cooperación empezó a dar resultados generó el crecimiento de una cadena productiva. El plan consistió en coordinar los esfuerzos del gobierno con los distintos grupos sociales e industriales para desarrollar el negocio del gas y del petróleo.

Otro elemento del modelo fue la interacción del sector petrolero con el resto de la población. La transferencia de los beneficios obtenidos de los ingresos petroleros se ha hecho visible a través de la construcción de infraestructura, de recursos trasladados al sistema educativo y del apoyo para el desarrollo de actividades productivas a nivel local. Noruega, que es una economía relativamente pequeña, para evitar las presiones inflacionarias, no inyectó el total de los ingresos petroleros al presupuesto nacional. En vez de eso, el Parlamento estableció reglas para crear un fondo nacional en el que se ahorraran parte de los ingresos petroleros.

Más recientemente el modelo ha incorporado mecanismos para enfrentar los retos que han ido surgiendo, como la creciente preocupación social por los problemas ambientales, o la necesidad de desarrollar nuevas tecnologías para aumentar el nivel de extracción de las

[166] Estrada, E. Javier, *El modelo petrolero noruego y sus beneficios*, disponible en: **http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econinforma/pdfs/347/06JavierEstrada.pdf**

reservas petroleras potenciales particularmente en campos *maduros*,[167] el modelo ha sido instrumento para transformar la riqueza petrolera en desarrollo social y económico, así como herramienta para que el país pueda producir nuevos productos y servicios de valor agregado en un mercado global.[168]

Control nacional sobre todas las operaciones:

- Participación de la sociedad en la industria petrolera de Noruega.
- Establecer una empresa petrolera del estado para cuidar los intereses comerciales del gobierno.
- La expansión debe controlarse para asegurar un desarrollo gradual.
- Crear una comunidad petrolera noruega, bien integrada, con ambiciones globales.
- Tomar en cuenta las condiciones socio-políticas especiales de cada región del país.
- Considerar la protección de la naturaleza y del medio ambiente.
- Tomar en cuenta las actividades industriales existentes en el país.
- Usarse como base para el desarrollo de otras actividades industriales.

La mayoría de los países tiene al menos dos regímenes impositivos para la industria petrolera: el impuesto al ingreso "en general" que se aplica a todas las actividades económicas, y un régimen especial para las actividades petroleras. La industria y las autoridades trabajan conjuntamente en encontrar soluciones que proporcionen el mayor beneficio ambiental por el capital invertido. Sin embargo, el debate internacional sobre las responsabilidades medio ambientales de las petroleras se encuentra en continua evolución, se requiere de medidas preventivas adicionales a medida que la industria petrolera expande sus actividades hacia zonas de mayor fragilidad ecológica.

De entre los beneficios del modelo para la población Noruega, podemos rescatar:

1. Proteger valores existentes: desarrollar a la industria petrolera sin destruir la estructura social y económica existente ni el medio ambiente.

[167] Son aquellos pozos que perdieron la presión original.
[168] http://www.eluniversal.com/2008/09/26/opi_art_noruega-siembra_1058671

2. El petróleo como motor: usar al sector petrolero como fuerza motriz para la modernización industrial y como puerta de entrada a la era tecnológica.
3. Beneficios para todos: los ingresos petroleros se usarán para el beneficio de la población. [169]

MÉXICO

La petrolización de nuestra economía, el enorme crecimiento de nuestra deuda externa y la profunda crisis que sacudió al país a principios de la década de los 80, sirvieron de plataforma a los expertos neoliberales para aplicar en México las recetas del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial (tal como se establece en el cuadro N. 3). El proceso de privatización de la industria petrolera se dividió en dos etapas:

1. Cadenas de producción

- La apertura de las cadenas industriales secundarias, o de valor agregado *downstream* (refinación y petroquímica) en el periodo 1982-2014.
- La apertura las actividades primarias *upstream* (exploración y producción), en el periodo 1995-2014 dejando libre el camino para las actividades comerciales.

2. Administración y legislación aplicadas a Pemex

- Reestructuración administrativa de Pemex y,
- Reformas a la legislación secundaria en materia petrolera, junto con la reforma del 2013- 2014 de la Constitución Política.

CUADRO N. 3
ESTRUCTURA DE LA TRANSICIÓN

1988	México entra al GATT (OMC).
1988	MMH se compromete ante el FMI a realizar ajustes para *corregir desequilibrios financieros.*
1986	Se estanca la inversión en petroquímica y comienza su apertura.
1986	La Iniciativa privada puede importar petroquímicos.

[169] Cfr. Estrada, E. Javier, *El modelo petrolero noruego y sus beneficios*, Op. Cit.

1989-1994	- CSG se compromete con Banco Mundial a reducir a sólo 8 los petroquímicos reservados al Estado - Pemex cierra o vende los complejos Petroquímicos, en 2013 venden dos más para quedar solo seis.
1991	CSG otorga el primer contrato para perforación
1994	CGS firma el Tratado de Libre Comercio con América del Norte TLCAN
2005	VFQ firma el ASPAN
2008	FCH reforma y otorga contratos para producción mediante *servicios múltiples*

Fuente: Augusto Rangel, César, Conferencia *La transición al libre mercado energético*, en el Coloquio de Investigación Pacto por México: Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014, UNAM, México, octubre 2014.

Como veremos en el siguiente apartado, la liberalización del mercado energético surgió en un inicio como condición del rescate económico de México en las crisis de 1982 y 1995. Se aplicó mediante ajustes macroeconómicos, más tarde llamadas reformas estructurales.[170]

En resumen, en el cuadro N. 4 se muestra un cuadro comparativo sobre el cambio del modelo energético de nuestro país.

CUADRO N. 4
COMPARATIVO MODELO ENERGÉTICO

DE DONDE VENIMOS…	***A DONDE VAMOS...***
1. Un sistema **CERRADO** a la participación privada (con mínimas excepciones) 2. Un **MONOPOLIO** estatal en el sector energético, tanto en hidrocarburos como en electricidad. 3. **VERTICALIDAD** en la estructura del sistema. 4. Un sistema caro y poco eficiente, en el que el Estado asume todo el **RIESGO.**	1. Un sistema **ABIERTO** en el que el Estado se mantiene como rector. 2. La IP **PARTICIPA** bajo distintos esquemas de asociación, según convenga al Estado. 3. Los particulares pueden participar en **TODA** la cadena productiva y registrar asignaciones sin que el Estado pierda la propiedad de los recursos del subsuelo. 4. **El RIESGO** es compartido con privados. 5. Se aprovechan más los **RECURSOS.**

Fuente: Comisión de Energía del Senado de la República.

[170] Augusto Rangel, César, Conferencia *La transición al libre mercado energético*, en el Coloquio de Investigación Pacto por México: Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014, UNAM, México, octubre 2014.

II. 4 Transformaciones de Pemex de 1992 a 2012

En el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) bajo el argumento de que la crisis se había presentado porque el Estado estaba obeso y que por ello no podía cumplir con la función fundamental de proporcionar bienestar a los mexicanos, se inicia el proceso de desincorporación de empresas públicas a través de la extinción, fusión, liquidación, transferencia a las entidades federativas y municipios, venta a los trabajadores de la empresa que se desincorpora, y sobre todo, venta a los empresarios privados nacionales y extranjeros. Al amparo de estas y otras modificaciones legales, el gobierno federal en 1982 pasó de 1155 empresas: 744 de participación estatal mayoritaria, 231 fideicomisos públicos, 102 organismos descentralizados y 78 empresas de participación estatal minoritaria, a 412 en 1988; de las 705 empresas desincorporadas 219, es decir, el 30 por ciento, fueron vendidas. [171]

Las principales líneas de su política económica fueron el saneamiento de las finanzas públicas (readecuación presupuestal y disciplina estricta del gasto público); el redimensionamiento del sector público; la apertura económica; la reconversión industrial; y, la contención salarial.

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), el proyecto neoliberal se fue profundizando y se plantearon ya con más claridad los principales postulados de la política económica gubernamental. Ahora ya no se trataba de un Estado obeso e ineficiente, sino de la aplicación de un proyecto denominado por el propio Salinas como liberalismo social: *el liberalismo de la época de Juárez y el contenido social de la Revolución Mexicana de 1910.* Sin embargo, el análisis de los postulados de ese proyecto remitía necesariamente a las tesis de moda en materia económica, impulsadas por los gobiernos conservadores de Margaret Thatcher en Inglaterra y de Ronald Reagan en los Estados Unidos: el neoliberalismo.[172]

---

171 Sánchez González, José Juan, *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, INAP, México, 1998 (p.77-107).
172 Sacristán Roy, Emilio, *Las privatizaciones en México, Economía, UNAM, México. Disponible en:* http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econunam/pdfs/09/04EmilioSacristan.pdf

Al gobierno de Carlos Salinas de Gortari, en materia de reformas jurídicas de carácter económico, le correspondió promover las constitucionales al artículo 27 para dar fin al reparto agrario, privatizar los ejidos y propiciar la compra de tierra por parte de los capitalistas nacionales y extranjeros; y al artículo 28 para dar autonomía al Banco de México.[173]

El 15 de julio de 1992 el presidente Salinas de Gortari decreta una nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Pemex experimenta una transformación corporativa de gran importancia. En ella se dispone la creación de cuatro organismos subsidiarios descentralizados y se establecen los lineamientos básicos para definir las atribuciones de Petróleos Mexicanos en su carácter de órgano descentralizado de la Administración Pública Federal, responsable de la conducción de la industria petrolera nacional.

La Ley determina la creación de un órgano Corporativo y cuatro Organismos Subsidiarios, que es la estructura orgánica bajo la cual opera actualmente Pemex. Dichos Organismos son: PEMEX Exploración y Producción (PEP), Pemex Refinación (PXR), Pemex Gas y Petroquímica Básica (PGPB) y Pemex Petroquímica (PPQ).[174]

La administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) propuso importantes proyectos de reforma administrativa, quizá los más ambiciosos de la historia reciente de México, por lo menos formalmente. Entre las reformas administrativas propuestas, la reforma gerencial se dio con gran énfasis y de manera importante dentro de la estructura política intercalada con la administración pública mexicana. Tal es el caso del Programa de Modernización de la Administración Pública, PROMAP, el cual fortaleció conceptos como: *rendición de cuentas, responsabilidad, derechos de los ciudadanos, derecho a la información* y, *evaluación.* [175]

---

[173] Sánchez González, José Juan, Op. Cit. (p. 107-146).

[174] Archivo histórico de Pemex, en www.pemex.com Op. Cit.

[175] En 1996 la preocupación gubernamental es la de modificar las estructuras de la administración pública. Este programa de modernización suscitó un acuerdo en los altos niveles de gobierno en cuanto a la necesidad de realizar una profunda reforma administrativa en la que se anhelaba transformar al aparato del sector público en una organización profesional, fiscalizable pero sobre todo responsable. Empero, la complejidad institucional, cultural y política de la administración pública ofrecían un panorama muy

La política privatizadora de Ernesto Zedillo cruzó por diferentes actividades económicas, incluyendo a sectores considerados como áreas estratégicas para la seguridad del Estado, y cuya apertura al capital privado –tanto nacional como extranjero– lejos de contar con un marco regulatorio adecuado, colocó al estado mexicano en situación de vulnerabilidad frente a los poderes fácticos. Como parte del modelo privatizador del sexenio de Ernesto Zedillo fueron privatizados puertos, aeropuertos, concesiones mineras, ferrocarriles, satélites, producción de energía, exploración petrolera y el negocio del gas.[176]

En diciembre se decreta la devaluación del peso a raíz de la fuga de capitales que había sufrido el país en el último año del sexenio de Carlos Salinas de Gortari. La acumulación de una gigantesca deuda a corto plazo (de 30 mil millones de dólares en tesobonos) se destina a cubrir el déficit de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.[177] Al mismo tiempo se confirma la existencia de un gran yacimiento de hidrocarburos en aguas profundas.[178]

Después de la caída de -6.2%, del PIB en 1995, la mayor en más de 60 años, la economía mexicana creció más de 5% en promedio anual hasta el año 2000. La inflación, que tras las devaluaciones del peso durante los meses de crisis había alcanzado más del 50% en 2002, era inferior al 6%. El superávit público primario como proporción también se había mantenido en los niveles aceptables del periodo 1989-1994. Finalmente, las exportaciones no petroleras representaban poco más del 13% del total. Sin embargo, la participación de los ingresos petroleros en los ingresos fiscales seguía siendo superior al 30% del total y representaba un elemento de vulnerabilidad para el manejo presupuestal. [179]

En este balance, hace falta reconsiderar el problema de la pobreza. Las cifras oficiales más conservadoras por parte del gobierno de Vicente Fox, reconocen el incremento de

---

distinto: una reforma administrativa de amplio alcance pondría en riesgo el control político sobre los recursos, instituciones y personas a los que grupos en el poder estaban acostumbrados.

176 Zepeda Bustos, Carmen S., *Privatizaciones realizadas durante el gobierno de Ernesto Zedillo*, El Cotidiano 2012 (pp. 32-39). Disponible en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32523118004.

177 Petróleos Mexicanos (Pemex), "Indicadores petroleros", en www.pemex.com.mx

178 Archivo Histórico de Pemex, Op. Cit. disponible en: http://intranet.pemex.com/acerca/Paginas/PEMEX-Hoy.aspx.

179 Samaniego Breach, Ricardo. *Metodología para caracterizar reformas de primera y segunda generación: una aplicación para el caso de México, 1982-2001.* Conferencia IBERGOP, México ITAM, 3-4 diciembre de 2001.

mexicanos en algunos de los grados de pobreza (pobreza moderada y extrema pobreza). Al respecto en el gobierno salinista se señalaba que casi 40 millones de mexicanos mostraban algún grado de pobreza. Posteriormente el gobierno foxista había establecido un consenso en los métodos de medición de pobreza en nuestro país, por lo que señalaba que casi 70 millones de mexicanos tiene algún grado de pobreza. El reto se presentaba enorme para que las reformas, denominadas de segunda generación, lograran disminuir la pobreza. [180]

La administración del presidente Fox, aceleró el desmantelamiento de la industria petrolera, siguiendo la práctica diseñada por los organismos financieros internacionales. Según Manuel Bartlett, los pasos de este proceso fueron claros: la *exacción*[181] de los recursos fiscales de Pemex y su endeudamiento para propiciar la quiebra técnica de la empresa, la aplicación de la estrategia privatizadora, utilizando la división de la paraestatal en cuatro subsidiarias, con el resultado de una importación exacerbada de gasolina y petroquímica que supera el ingreso por la venta de crudo, lo que ha convertido a México en simple exportador de este hidrocarburo; la aceleración de la extracción de cada vez más crudo para exportar a los Estados Unidos, sin reponer reservas; la dilapidación de miles de millones de dólares; la corrupción desenfrenada y la contratación de empresas extranjeras, con resultados desafortunados, para realizar todo tipo de obras, antes desarrolladas por Pemex; *en suma la violación de la Constitución con contratos extranjeros*, señalaba el Diputado Bartlett.[182]

En esta época surgieron los contratos denominados Programas de Inversión con Impacto Diferido en el Ejercicio del Gasto (PIDIREGAS), obras "llave en mano" que fueron desbancando la ingeniería de Pemex y de las empresas mexicanas. No se consideró el agotamiento acelerado de las reservas y su falta de reposición, sin una política petrolera de largo plazo. El debate se limitaba a los mercados futuros con la predicción del precio de barril de crudo, a partir del cual se determinaban los excedentes a repartir entre los Estados.

---

[180] Molinar Horcasitas, Juan y Swaan, Mony, *Reformas de Segunda Generación y los Desafíos para México,* Conferencia IBERGOP, México, ITAM, 3-4 de diciembre de 2001.

[181] Acción de exigir impuestos, deudas o multas. Diccionario de la Lengua, Op. Cit.

[182] Bartlett Díaz, Manuel y Rodríguez Padilla, Víctor; *El Petróleo y Pemex, Despojo a la Nación,* 2ª. Edición, Editora Cosmo, México, 2008 (p. 14-18).

Si bien el proyecto privatizador no se propuso reformas constitucionales, el gobierno de Fox decidió seguir por el camino de las reformas a las leyes secundarias para buscar aprobaciones inadvertidas en cuanto a sus efectos y, principalmente, el atajo de decisiones administrativas creadoras de *facto de consorcios extranjeros.* Como era de esperarse, las empresas extranjeras importaron maquinaria, equipo y técnicos con la consecuente desindustrialización petrolera nacional, la liquidación de la ingeniería de Pemex y de los despachos privados nacionales así como el desempleo de técnicos de todos los niveles. [183]

Entre 2001 y 2003 Fox pone en marcha el proyecto Burgos, en el norte del país para incrementar la producción de gas natural. Pese al aumento en la producción y las exportaciones petroleras, el gobierno destina el grueso de los recursos de PEMEX para pagar los déficits de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual fracasó en llevar a cabo una reforma fiscal y acentuó su dependencia de los ingresos petroleros hasta alcanzar más del 30% del total de los ingresos federales.

Como consecuencia, Pemex no dispuso de fondos suficientes para una modernización integral ni para los costosos gastos de exploración de nuevos campos con potencial de desarrollo. Al año siguiente, en 2004, el mercado petrolero internacional enfrenta una serie de circunstancias que ocasionaron una alta volatilidad en los precios del petróleo, ubicándose en los niveles que no se tenían desde la década de los ochenta. La guerra en Irak y otros conflictos internacionales fueron la causa fundamental de la volatilidad. La demanda creciente de petróleo por China y la India contribuyeron al alza sostenida de precios. En octubre se alcanzó el precio más alto, 53.24 dólares por barril para el West Texas Intermediate (WTI) y 38.93 dólares por barril para el promedio de la canasta de crudos mexicanos. Este nivel de precios se vinculaba con una tendencia al alza iniciada desde diciembre de 1998, mes en el cual los precios habían alcanzado su cotización más baja de los últimos 25 años: el West Texas Intermediate (WTI) se vendía entonces en 11.30 dólares por barril y la mezcla mexicana en 7.89 dólares por barril.

[183] Ibídem.

En febrero de 2005 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 más, durante el sexenio de Ernesto Zedillo se utilizaron el grueso de las utilidades de PEMEX para pagar diversas deudas y déficits a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El perfil de la industria petrolera mexicana en el contexto internacional mostraba las siguientes características: por el volumen de sus reservas probadas de crudo (13,401 millones de barriles) y de gas natural (15 billones de pies cúbicos), ocupaba respectivamente los lugares 14 y 34 en la lista de países productores. Su producción (3.4 millones de barriles diarios) se situaba en el sexto lugar mundial, luego de Arabia Saudita (8.9), Rusia (8.8), Estados Unidos (5.4), Irán (3.9) y China (3.5). PEMEX era la tercera empresa productora de petróleo crudo a nivel mundial después de SAUDI ARAMCO (Arabia Saudita) y NIOC (Irán); asimismo, estaba catalogada como la novena productora de gas natural. Finalmente, sus ventas internacionales ocupaban el octavo lugar con 57.9 millones de dólares. [184]

En 2007 era manifiesto que el crecimiento económico de largo plazo había bajado a menos de la mitad del que experimentó durante el "milagro mexicano más 11" (1940-1981),[185] pero se acrecentó a partir de la crisis financiera internacional de 2008-2009 por lo que la administración de Calderón propuso una nueva generación de reformas económicas, a las que ordenó en cinco áreas: fiscal (2007),[186] sistema público de pensiones (2007), energética (2008), competencia (2010) y laboral (2012).[187]

184 Archivo histórico de Pemex, Ibídem.

185 El término se acuña a partir de Hansen (1974) quien ubica entre 1940 y 1970 el "milagro mexicano", periodo al que se agregan los 11 años siguientes que, aunque se conocen como "populistas" lograron mantener el ritmo de crecimiento de la economía mexicana arriba de 6% promedio anual. En Bazdresch Carlos y Santiago Levy (1992), "El populismo y la política Económica de México, 1970-1982", en Dornbusch y Edwards, *Macroeconomía del Populismo en América Latina,* Lecturas de El Trimestre Económico No. 75, FCE, México, 1992.

186 La reforma fiscal tuvo resultados imperceptibles para la recaudación tributaria y grandes problemas de aplicación, debido a que su instrumento principal, el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), no fue capaz de hacer que creciera el coeficiente de recaudación, que sigue siendo uno de los más bajos del mundo: entre 10% y 11% del producto interno bruto (PIB), sin incluir los gravámenes a Pemex. La reforma energética tuvo el inconveniente de que, tanto el Ejecutivo como el Director General de Pemex se mostraron inconformes porque al pasar por el Legislativo se distanció de su propuesta original, que pretendía otorgar mayores facilidades a la inversión privada en las áreas de exploración, explotación, refinación y distribución, y más autonomía de gestión a Pemex. Gutiérrez, Roberto, *Reformas estructurales de México en el sexenio de Felipe Calderón: la energética,* UNAM, México, 2014.

187 Calderón Hinojosa, Felipe, Mensaje a la Nación, con motivo de su Tercer Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 2009, Siglo XXI. Disponible en:

Para efectos de la presente investigación, se considerarán los contenidos y alcances de los 7 decretos que integran la Reforma Energética publicada el 28 de noviembre de 2008 en el Diario Oficial de la Federación:

1. Reforma y adiciones al artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
2. Reforma y adición a diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo de Petróleo;
3. Reforma, adición y derogación de diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía;
4. Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (nueva);
5. Ley para el Aprovechamiento sustentable de la Energía (nueva);
6. Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y Financiamiento de la Transición Energética (nueva); y
7. Reforma a la Ley Orgánica de Pemex y Empresas Subsidiarias.

El paquete incluyó algunos ajustes funcionales a éstas y otras leyes: Reglamento de la Ley de Pemex (4 de septiembre de 2009), adiciones al Artículo 3º de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y al artículo 1º de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, y un párrafo tercero al artículo 1º de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Asimismo, previo a la publicación de los decretos se hicieron cambios de gran significación a la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria y a la Ley Federal de Derechos, en materia de Hidrocarburos.

La falta de instrumentación de esta reforma energética ejemplifica bien los intereses de la administración calderonista en materia de reformas estructurales: se pusieron en práctica una serie de ajustes de carácter burocrático-administrativo incapaces de permitir a la industria petrolera revertir la caída que se inició después de que el campo Cantarell alcanzó su tope de producción, a fines de 2004. Frente a esa emergencia, se mantuvieron muy

---

http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/2009/Mensajes_a_la_Nacion_del_Presidente_Felipe_Calderon_en_el_marco_de_su_Tercer_Informe_de_Gobierno.shtml

elevadas las exportaciones de crudo al tiempo que no se instrumentó el mandato de la reforma energética: reducción de las importaciones de productos petrolíferos y gas natural, edificación de la refinería Bicentenario, pleno desarrollo del proyecto Aceite Terciario del Golfo, incorporación de los recursos del mar profundo al rango de reservas probadas, dotación a Pemex de autonomía de gestión y financiera, puesta en circulación de Bonos Ciudadanos, impulso a las capacidades tecnológicas de la industria, y desarrollo de energías renovables. La consecuencia evidente fue el desgaste de las reformas estructurales de carácter sectorial, lo que hizo progresivamente más difícil su discusión e instrumentación en el futuro.[188]

Es a partir de la experiencia de la reforma energética de 2008, que el concepto de reformas estructurales se desgastó ante la opinión pública debido a la ausencia de resultados palpables. Concretamente, las únicas áreas de la reforma energética que se han puesto en práctica son de carácter burocrático-administrativa (incluso se iniciaron meses antes de la aparición de los decretos de noviembre de 2008), incluyendo la licitación de algunos pozos maduros a partir de la aplicación de una nueva forma de vinculación con la iniciativa privada, los Contratos Integrales de Exploración y Producción (CIEP) y la firma de un convenio con Estados Unidos para explotar hidrocarburos en yacimientos transfronterizos. Mientras tanto, los aspectos centrales se quedaron esperando su materialización. Por supuesto, la consecuencia directa del énfasis en lo burocrático–administrativo es que se contrató más burocracia de alto nivel y se aumentó el gasto público y la deuda de Pemex, sin que ello se tradujera en incrementos en la capacidad de la entidad para elevar sus reservas probadas, su producción, su productividad, su capacidad de procesamiento y distribución de hidrocarburos, y su potencial tecnológico.[189]

Los decretos asociados al cambio de organización del sector energético confirieron al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Energía un enorme poder frente a otras dependencias de la administración pública, Pemex incluido, en las áreas de prospección,

[188] Gutiérrez, Roberto, *Reformas estructurales de México en el sexenio de Felipe Calderón: la energética,* UNAM, México, 2104. Disponible en http://herzog.economia.unam.mx/assets/pdfs/econunam/32/03gutierrez.pdf
[189] Ibídem.

exploración y explotación de yacimientos petroleros, así como en las de administración de la industria petrolera y de distribución de productos petrolíferos. Esto en virtud de las nuevas funciones que adquirió la SENER al crearse un número importante de órganos en los que el Ejecutivo tiene gran influencia, ya sea por la mecánica de designación de los funcionarios o porque dichos órganos dependen directamente de la Secretaría.[190]

Los impactos generados en la Administración Pública a partir de la Reforma energética de 2008 fueron: [191]

1) Organismos creados o reforzados:

- *Consejo Nacional de Energía*: encargado de la planeación energética de mediano y largo plazos, de proponer a la SENER criterios y elementos de política energética, y de apoyarla en el diseño de la planeación energética a mediano y largo plazos, lo cual quedaría plasmado en la Estrategia Nacional de Energía.

- *Comisión Nacional de Hidrocarburos y su Foro Consultivo*: destinados a evaluar y delimitar los recursos petroleros del país, regular y supervisar la exploración y explotación de hidrocarburos, y maximizar la vida útil de los yacimientos.

- *Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía*, antes Comisión Nacional para el Ahorro de Energía, y su Consejo Consultivo: cuyo fin fue promover la eficiencia energética y fungir como órgano de carácter técnico en materia de aprovechamiento sustentable de la energía.

- *Consejo Consultivo para el Fomento de las Energías Renovables*: integrado por representantes de los sectores industrial, comercial, académico, gubernamental y de la banca de desarrollo, fungiendo como órgano de consulta en la identificación de proyectos y el diseño y desarrollo de programas relacionados con el aprovechamiento de las energías renovables.

[190] Pemex, Boletines de prensa, en www.pemex.com.mx
[191] Pemex, Memoria de Labores, México, marzo 2009; www.pemex.com.mx

- *Consejo Consultivo para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía*: tenía como objetivos revisar el programa y el proyecto de trabajo de la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía; elaborar un informe sobre el cumplimiento de las metas y objetivos de ambos documentos; aprobar la creación de grupos de trabajo para la atención de temas específicos; proponer mecanismos para la planeación, desarrollo y ejecución de los programas de eficiencia energética, y promover la participación del sector privado en la aplicación de los programas en materia de aprovechamiento sustentable de la energía.

2) Documentos para justificar el reforzamiento de los grupos de trabajo de la SENER y sus órganos desconcentrados:

- *Estrategia Nacional de Energía*: a partir de tres ejes rectores –seguridad energética, eficiencia económica y productiva, y sustentabilidad ambiental– se propuso: restituir reservas, revertir la declinación en la producción de crudo y mantener la producción de gas natural; diversificar las fuentes de energía incrementando la participación de tecnologías limpias; incrementar los niveles de eficiencia en el consumo de energía; reducir el impacto ambiental del sector energético; operar de forma eficiente, confiable y segura la infraestructura energética; ejecutar oportunamente las inversiones necesarias en materia de procesamiento; fortalecer la red de transporte, almacenamiento y distribución de gas y petrolíferos; proveer con energéticos de calidad y a precios competitivos a los centros de población marginados, y promover el desarrollo tecnológico y de capital humano para el sector energético. Su horizonte se estableció en 15 años, con revisiones cada 12 meses (la SENER lo propone al Congreso en febrero de cada año). [192]

- *Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía*: mediante este mecanismo se buscó impulsar políticas, programas, acciones y proyectos para una mayor utilización y aprovechamiento de las energías

[192] Cfr. Gutiérrez, Roberto, Op. Cit.

renovables y las tecnologías limpias, promover la eficiencia y la sustentabilidad energéticas y reducir la dependencia de los hidrocarburos.

- *Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía*: su objetivo fue identificar oportunidades para lograr el aprovechamiento óptimo de la energía y generar ahorros sustanciales para el país en el mediano y largo plazos a partir de los usos finales de la energía. Esto sin inmiscuirse en las estrategias de aprovechamiento sustentable en la transformación y recirculación de energéticos, que representan casi 40% del consumo de energía del país, y que serían abordadas por la Estrategia Nacional de Energía.

- *Programa Especial para el Aprovechamiento de Energías Renovables*: orientado a ofrecer opciones energéticas ante el eventual agotamiento de los hidrocarburos. Se centraría en la eficiencia energética y las energías renovables; incorporaba el principio de sustentabilidad energética y se proponía especificar políticas públicas para promover el uso y utilización óptima de fuentes renovables de energía.

- Subsistema Nacional de Información sobre el Aprovechamiento de la Energía: orientado a proponer, registrar, organizar, actualizar y difundir la información sobre los usos finales de la energía por sector, subsector y región geográfica; definir los factores que determinan este comportamiento; llevar un registro sobre los indicadores de eficiencia energética que describen la relación en los usos finales de energía y los factores que los impulsan, y contar con indicadores de eficiencia energética de otros países, con fines comparativos.

3) Órganos del sector energético que se crearon o reforzaron:

- *La Comisión Reguladora de Energía (CRE)*: órgano desconcentrado de la SENER, la cual reafirmaba su poder regulatorio sobre diversas actividades energéticas asociadas a la venta de primera mano de gas, combustóleo y petroquímicos básicos, así como de los productos que se obtuvieran de la refinación del petróleo y de los petroquímicos básicos. También se incluyeron las actividades realizadas por medio

de ductos, los sistemas de almacenamiento que se vinculan directamente a los de transporte o distribución por ducto y los que forman parte integral de las terminales de importación o distribución de dichos productos.

- *El Consejo de Administración de Pemex*: reforzado con cuatro consejeros profesionales, con lo que el número total de consejeros pasó de 11 a 15. Así como la instauración de consejos de administración en cada uno de los cuatro organismos subsidiarios de Pemex: Exploración y Producción, Refinación, Petroquímica y Gas y Petroquímica Básica.[193]

- *La creación de siete comités de Pemex*: Auditoría y Evaluación del Desempeño; Estrategia e Inversiones; Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable; Transparencia y Rendición de Cuentas; Desarrollo e Investigación Tecnológica; Remuneraciones; y Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Obras.

4) Dentro de la ampliación de funciones a la SENER, la reforma previó dos:[194]

- Capacidad de regulación sobre prácticamente todas las actividades que involucraba la reforma energética, desde la planeación hasta la ejecución, bien de manera directa o bien a través de sus órganos desconcentrados, y poder para imponer sanciones a todas las empresas del sector, lo mismo públicas –Pemex entre ellas– que privadas.

- Prelación sobre otras secretarías de Estado, organismos públicos, entidades y municipios de la República en relación con la definición de acciones de exploración y explotación de hidrocarburos. Esto, combinado con el énfasis en que la industria petrolera es de jurisdicción federal, conducía a que las eventuales decisiones de la secretaría en materia de exploración, explotación, refinación, distribución de hidrocarburos y otras se ubicaran por encima de la opinión, los intereses y prioridades económicas y políticas de los gobiernos estatales y municipales; las preocupaciones

[193] Desde el inicio de su gestión, la administración de Peña Nieto (2013-2018) propuso la eliminación de estos Consejos y la desaparición de las cuatro subsidiarias de Pemex, dejando la toma de decisiones de la entidad en dos direcciones generales.
[194] Secretaría de Energía (SENER) (2011), diferentes documentos a partir del diagnóstico para formular una eventual reforma energética, en www.sener.gob.mx.

ecológicas de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT); las restricciones sobre tenencia de la tierra de la entonces Secretaría de la Reforma Agraria (SRA); los conflictos sobre la producción agropecuaria de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), y los eventuales conflictos en materia de asentamientos humanos a cargo entonces de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y hoy de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).

5) Por lo que se refiere a la nómina de Pemex, además de que sus plazas son muy costosas, el número de éstas se incrementó de manera considerable en los últimos años: en 2000, antes de iniciar la administración Fox, el total era de 132.7 mil personas; al cerrar ésta e iniciar la de Calderón, en 2006, se ubicó en 141.3 mil, y al cerrar 2012 llegó a 150.7 mil. Es decir que en la administración Fox el número aumentó 8.6 mil (1.4 mil promedio anual), en tanto que en la de Calderón subió 9.4 mil (1.6 mil promedio anual). Sumando las dos administraciones el aumento fue de 18 mil plazas, número que representa un incremento de 13.6% respecto a 2000. Por áreas, los principales aumentos se dieron en Pemex Exploración y Producción (cerca de 10 mil), Pemex Corporativo (cerca de 7 mil) y Servicios Médicos (más de 1.5 mil). ***195***

6) La reforma energética estuvo acompañada de cambios a la legislación presupuestal que entre 2009 y 2012 tuvieron un gran impacto en el saldo de las finanzas públicas. Durante el último trimestre de 2008, el Congreso hizo modificaciones a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), previas a la aprobación de la Ley de Ingresos 2009, que le permitieron convertir en deuda pública los Programas de Inversión con Impacto Diferido en el Ejercicio del Gasto (PIDIREGAS) de dicha entidad. Estos ascendían a 178 mil millones de pesos a fines de 2008, equivalentes a unos 14 mil millones de dólares al tipo de cambio prevaleciente, y habían sido creados en 1997 con objeto de permitir a la iniciativa privada participar en el financiamiento de la inversión de las entidades de mayor tamaño: Pemex y la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

[195] Cfr. Gutiérrez, Roberto, Op. Cit.

7) Por último, la deuda total de Pemex no dejó de crecer entre 1998 y 2012, año en que llegó a 2,295.3 miles de millones de pesos. Esto por supuesto contrasta con el ritmo de crecimiento de la producción de hidrocarburos y responde mucho a la insolvencia financiera en que quedó la entidad al cierre de la administración, de la cual se hablaba desde la propuesta de reforma.

La propuesta de apertura al capital privado contenida en el documento original de reforma, que envió la SENER (2008) a la Cámara de Senadores, se sustentaba en la insuficiencia de recursos financieros de Pemex para invertir en toda la gama de actividades involucradas en una industria que, por estar verticalmente integrada, había dejado de gozar del grado de operatividad que tuvo incluso hasta unos años después de su expropiación en 1938. El Legislativo consideró que dicha opción debía moderarse, sobre todo porque no se estaba modificando el artículo 27 constitucional, sino una serie de leyes secundarias. Como después manifestó un miembro de la Comisión de Energéticos del Senado de la República: "Se aprobó lo políticamente posible, no lo Ejecutivamente deseable". [196]

La reforma energética de 2008, pareciera que fue inconclusa y parcial, no lo fue del todo. Fracasó porque la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no aligeró las cargas fiscales sobre Pemex.

II.5 Proyección de Pemex al 2020

Para lograr su supervivencia, la transformación de Pemex resultaba indispensable: generar operaciones de alto valor económico, más eficiente, bajo una gestión transparente y con mayor capacidad en la ejecución de sus proyectos. Para ello, se hacía evidente la necesidad de una reforma Energética y de un cambio en el orden Constitucional, en la legislación secundaria del sector hidrocarburos y en el marco jurídico que otorgue claridad y certeza jurídica del nuevo actuar de Petróleos Mexicanos como empresa productiva del Estado.

[196] Ibídem.

Estos cambios nos permiten visualizar ciertas certezas, sin embargo habrá que realizar un análisis de las principales variables para realizar una proyección de Pemex en el futuro.

Contexto Internacional

La demanda mundial de crudo fue de 93.06 millones de barriles diarios en el tercer trimestre de 2014 mientras que la oferta alcanzó los 93.62 millones (según el LEA Oil Market Report). La diferencia parece pequeña pero acumulada día con día se vuelve muy importante. La fuerza que ha desequilibrado el mercado ha sido la producción de Estados Unidos. En septiembre de 2008, nuestro vecino produjo 3.98 millones de barriles diarios, la cifra más baja desde la década de 1940. Los especialistas afirmaban entonces que la producción de crudo había llegado a su pico, por lo que el precio subiría hasta que se agotaran las reservas a mediados del siglo XXI. Lo que nunca entendieron los analistas fueron las consecuencias que los altos precios generarían en un país como Estados Unidos: con un sistema de libre mercado, propiedad privada de los yacimientos y una competencia feroz.

Los altos precios produjeron enormes inversiones y llevaron al desarrollo de nuevas tecnologías de producción en aguas profundas y de fractura hidráulica (fracking), para extraer crudo de las rocas de esquisto. La producción estadounidense se disparó y en septiembre de 2014, llegó a 8.86 millones de barriles diarios. Nuestros vecinos del norte han estructurado una notable estrategia de sustitución de importación de crudo y generación de energía que los tiene al borde de la autosuficiencia energética. Eso se ha logrado gracias a las técnicas de shale y fracking que tienen un costo de extracción, para una multitud de pequeñas empresas, de entre 50 y 60 dólares por barril.

La Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) produjo 30.51 millones de barriles diarios en el tercer trimestre de 2014 (representa el 32 por ciento de la producción mundial). La organización no tiene el poder de mercado de los años setenta, sin embargo, dentro de la organización, solamente Arabia Saudita con 9.62 millones de barriles diarios tiene la capacidad económica para recortar de manera sustancial su producción. La decisión de mantenerla a ritmos actuales de sobreoferta no es un gesto magnánimo hacia los consumidores, está tratando de eliminar la rentabilidad del petróleo más caro y sacar del

mercado a los productores estadounidenses: el nuevo petróleo tiene costos de producción muy superiores a los del crudo de yacimientos superficiales en el desierto (entre 4 y 5 dólares por barril, mientras que para la mezcla mexicana el costo de producción se sitúa alrededor de 18 dólares por barril). La caída de los precios puede hacer inoperantes a muchas de esas empresas. Por eso la OPEP se ha negado a recortar su producción apostando a sacar del mercado a muchos de esos productores pequeños o medianos.

Riesgo geopolítico

Bajo, en comparación a otros países. México cuenta con capacidad instalada (plantas, terminales, plataformas marinas, ductos marinos y terrestres, infraestructura de transporte, capital humano), infraestructura geográfica (acceso al Pacífico mexicano, al Golfo de México), el Cinturón Transoceánico, antes conocido como Proyecto Transísmico, le permite a México transportar energía del Golfo de México hacia el Pacífico, que es en donde se advierte el mayor consumo de energía del mundo en los próximos 20 a 30 años (India y China). Con yacimientos identificados en la zona costera desde Tamaulipas hasta Campeche; y en la zona terrestre en Chihuahua, Coahuila, algunas zonas de Puebla, Oaxaca y Chiapas.

Reestructura de Pemex

Con el objetivo de contar con una estructura flexible y eficiente, Pemex decidió reducir a dos sus subsidiarias: una de exploración y producción y otra de transformación industrial, y crear tres empresas filiales: perforación, logística y transporte, y cogeneración de energía eléctrica. Emilio Lozoya, en una entrevista divulgada el 16 de setiembre de 2014 por el Financial Times, estableció la necesidad de impulsar una reestructura interna para ser más eficiente, luego de la reforma energética que puso fin al monopolio en el sector, obligándola a competir con inversionistas privados extranjeros *"será fundamental para la capacidad de Pemex de ser administrada como cualquier corporación internacional de nuestro tamaño (...), en una forma lo más similar posible a una empresa privada",* agregó.[197]

[197] Disponible en http://mexico.quadratin.com.mx/Pemex-funcionara-como-firma-privada-Lozoya-al-Financial-Times/

Gobierno Corporativo: Consejo de Administración y Dirección General

Se le dota a Pemex de un gobierno corporativo moderno con cinco consejeros del Estado (Secretarios de Energía y Hacienda más 3 Consejeros designados por el Presidente) y cinco consejeros independientes designados por el Ejecutivo y ratificados por el Senado. Un Director General nombrado por el Ejecutivo Federal, que podrá ser removido discrecionalmente por el Presidente o por el voto de al menos 7 miembros del Consejo Directivo. Se enmarca la salida del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana del Consejo de Administración

Capital humano

Para evitar que las grandes petroleras se pirateen a los geólogos e ingenieros petroleros mexicanos que son los que tienen el conocimiento del subsuelo mexicano, Pemex podrá, por primera vez en su historia, compensar a sus trabajadores conforme estándares de la industria internacional. De esta forma va a poder no sólo retener, sino atraer al talento que requiere: no sólo va a tener que competir por capital y tecnología, también por capital humano.

Ronda Cero

La Ronda Cero es, sin duda, la decisión desde el punto de vista económico más importante que ha enfrentado Petróleos Mexicanos desde su fundación. Pemex vive de encontrar petróleo, extraerlo y venderlo, por lo tanto las reservas constituyen el detonador del negocio petrolero, la Ronda Cero se enfoca a tener una distribución adecuada de las reservas, de tal forma que el Estado mexicano, a través de Pemex o de privados, monetice esos recursos en favor de la Nación. Lo que estaba sucediendo desde las últimas décadas es que Pemex, por falta de presupuesto y falta de inversión, no podía monetizar esos recursos de forma acelerada. A través de la Ronda Cero se puede encontrar un balance para la sustentabilidad que requiere Pemex en el corto, mediano y largo plazo, que garantice en los siguientes 20 años una producción estable. También considera un monto de recursos de reservas probadas o posibles, conocidas como 2P, que es en donde no se ha perforado (a partir de metodología sísmica se tiene una buena indicación de que hay recursos de hidrocarburos).

Éstos se colocan en el mercado para que las empresas internacionales inviertan y asuman riesgos, lo cual resulta importante porque de esta forma el Estado mexicano comparte el riesgo y no sólo Pemex. [198]

Portafolio de inversión

Las reservas mencionadas en el párrafo anterior le permiten a Pemex tener presencia en campos maduros, en aguas someras de crudos extra pesados, que representaría una inversión de 32 mil millones de dólares en los siguientes cinco a diez años; en aguas profundas, en gas de lutitas, es decir, representan un portafolio diversificado de inversión con la posibilidad de incrementar su producción en el largo plazo. Los proyectos de largo plazo se refieren a aguas profundas, son proyectos de maduración que tardan de cinco a siete años y representan el futuro, pues son yacimientos gigantes, si bien de una gran dificultad para extraer, requieren presupuestos de 5 mil hasta 20 mil millones de dólares, en donde Pemex se tendría que asociar con empresas internacionales con diferente experiencia (de acuerdo al tipo de yacimiento se requiere capital humano, capital financiero o tecnología distinta) lo que redundará en una mayor producción en México.

Renta petrolera

En este caso, la Secretaría de Energía le indicaría a Pemex y a sus socios qué tipo de contrato habría que llevar a cabo: producción compartida, utilidad compartida o licencia. Una vez que el Estado mexicano determina esta modalidad, supongamos producción compartida, Pemex con sus socios perfora el pozo, encuentra hidrocarburos, y cuando empieza a fluir este hidrocarburo se tienen que pagar las regalías, es decir la renta petrolera que va al

[198] Las *reservas 1P* son las reservas probadas, con un 90 por ciento de probabilidad de ser extraída comercialmente, raramente se comparte, es la razón por la cual el Estado mexicano decide otorgarle el 100 por ciento de esa reserva a Petróleos Mexicanos. Las *reservas 2P* o recursos prospectivos, tienen un 50 por ciento de probabilidad comercial de ser extraídas, es la variable que en el mercado se utiliza para comprar o vender activos petroleros, representa la métrica usada en el mercado. Pemex se queda con el 83% de estas reservas. Las *reservas 3P* tienen un 10 por ciento de probabilidad comercial de ser extraídas. Por último están las reservas prospectivas, son aquellas en donde no ha perforado Petróleos Mexicanos, pero sí ha hecho una labor sísmica (con tecnología de punta manda señales hacia el subsuelo que rebotan y dan una indicación sobre si hay o no recursos). Para llevar esas reservas prospectivas a 3P o 2P, hay que perforar y eso no se ha hecho, sobre esas reservas prospectivas Pemex se queda con un 21 por ciento.

Estado mexicano, después de eso la empresa tiene que pagar un Impuesto sobre la Renta, después cada quien se lleva su proporción de producción: Petróleos Mexicanos la suya y las empresas socias de Pemex su proporción para mercadearlo a nivel internacional.

En la lógica internacional, son complejidades para el desarrollo y ejecución de estos proyectos que requieren de muchas mentes, de muchas manos y, sobre todo, la capacidad de diversificar riesgos.

La riqueza petrolera, representada por los hidrocarburos en el subsuelo mexicano, son propiedad de la nación, estipulado en la Constitución. Por lo tanto las reservas 1P, 2P, 3P, siguen siendo propiedad de los mexicanos, hasta que son extraídos y las utilidades relacionadas al riesgo asumido se distribuyen de acuerdo al orden señalado arriba: renta petrolera, impuesto sobre la renta y utilidades petroleras, que es la práctica internacional.

Autonomía presupuestaría

La lógica del negocio petrolero no tiene la misma lógica que los ciclos políticos, es decir, los ciclos de inversión del negocio petrolero no coinciden con los ciclos políticos, y este es uno de los grandes cambios de la reforma energética. Ello implica que con la autonomía presupuestaria Pemex va a tener una lógica comercial como cualquier otra empresa.

Hoyo Fiscal [199]

De acuerdo a la percepción de Manuel Bartlett, coordinador del Partido del Trabajo (PT) en el Senado, al quitar a Pemex la exclusividad de la explotación de hidrocarburos, habrá un "hoyo fiscal" que puede llegar hasta 800 mil millones de pesos anuales.

> *(…) las petroleras que celebren contratos con el Estado disfrutarán de un régimen fiscal diferenciado y de privilegio, pues mientras que Pemex tendrá una carga fiscal de 71 por ciento sobre sus ingresos totales, a lo que se*

[199] Entrevista a Manuel Bartlett, en La Jornada disponible en http://www.jornada.unam.mx/2014/07/27/politica/008n1pol

sumará un dividendo anual del 30 por ciento, la carga impositiva de las corporaciones privadas oscilará entre 17 y 30 por ciento de sus ingresos.

Explicó que si la producción de petróleo aumentara a 3 y medio millones de barriles diarios, como se pretende, y fuera realizada únicamente por Pemex, implicaría –a los precios de hoy– ingresos de un billón 750 mil millones de pesos para la aún paraestatal, y para el Estado de un billón 200 mil millones de pesos.

Este cálculo se basa en el hecho de que en los años recientes, un promedio de 68 por ciento de los ingresos de Pemex por venta de crudo van al Estado por la vía de derechos.

Si Pemex mantuviera la extracción de 2 y medio millones de barriles diarios y las petroleras extranjeras produjeran un millón de barriles adicionales, el Estado mexicano recibiría un aproximado de 860 mil millones provenientes de Pemex y 150 mil millones por concepto de impuestos de los privados.

En total, sería un billón de pesos de ingresos para el Estado, es decir, 200 mil millones menos, equivalentes al hoyo fiscal por compartir la renta petrolera con las trasnacionales. Estos datos corresponden al escenario en que Pemex tendría 70 por ciento de la producción y las empresas privadas, 30 por ciento.

"La solución será seguramente más impuestos a la población y recortes en el rubro social".

Evidentemente la preocupación del Gobierno mexicano se basa en el proceso de transición del compromiso fiscal de Pemex en los 5 años diseñados por la Secretaría de Hacienda.

Compromiso fiscal de Pemex: proceso de transición hasta 2020

Ahora bien, en México a partir de la reforma energética existe una forma de acotar esos rendimientos, porque en los contratos diseñados por la Secretaría de Energía, o la Secretaría de Hacienda, va haber una fórmula que si por alguna razón el precio del petróleo se va de cien a 200, ese incremento vaya para el Estado mexicano; también si por alguna razón el consorcio, incluyendo Pemex y los privados, descubren un mega yacimiento, también este incremento en la producción va a ir hacia el Estado mexicano. Es decir, los rendimientos deben ser atractivos porque los riesgos son altos y los montos en la misma

proporción, son altos; sin embargo hay fórmulas para acotar que los rendimientos estén sujetos al mercado.

Con un régimen de transparencia que Pemex está absolutamente comprometido a cumplir, y que le otorga un régimen de libre asociación o "farm-outs", los cuales van a ser licitados en la ronda uno, ¿y quién los va a ganar? Quien le ofrezca al Estado mexicano el mayor pago de renta petrolera. Es decir, la variable fiscal va a ser determinada en una competencia, y por lo tanto, mayor certidumbre en materia de transparencia.

Para los proyectos actuales de Pemex existen los Contratos Incentivados de Exploración y Producción (CIEP), y los Contratos de Obra Pública Financiera (COPF), licitados a partir de la ley del 2008, sujetos a migración a las dos modalidades de utilidad compartida: producción compartida y licencia. Son 22 contratos con un valor aproximado de 44 mil millones de dólares, y le corresponde a la Secretaría de Hacienda determinar la tasa a pagar para migrar esos contratos.

Lo cual significa que Pemex tenga un trato igualitario en términos impositivos en esta nueva industria, es decir, que pague los mismos impuestos que las petroleras privadas que vengan a competir a México en los nuevos proyectos. En lo que se refiere a contratos anteriores, se tendrán que ir migrando poco a poco para darle sustentabilidad a las finanzas públicas. La trayectoria delineada por la Secretaría de Hacienda para que Pemex siga soportando las finanzas públicas en un 33 por ciento es de aproximadamente cinco años.

Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo

Comenzó operaciones el 1 de enero de 2015 en el Banco de México, con una aportación inicial de 53 millones 544 mil 926 pesos. Aparte de recibir; administrar y distribuir los ingresos derivados de los contratos y asignaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos podrá obtener donativos y aportaciones de cualquier persona física o moral sin otorgar derecho alguno sobre el patrimonio.

Infraestructura e inversión

El cambio de mentalidad de Pemex se deberá sustentar en la *competitividad:* empezar a pensar en barriles y en millones de pies cúbicos diarios, en lugar de pesos y dólares. Muchos proyectos no se han realizado en las últimas décadas, por la falta de capacidad financiera no sólo en exploración y producción, sino en ductos, en terminales de almacenamiento, plantas petroquímicas; todos esos proyectos hoy pueden ser viables a partir de su capacidad de apalancarse con capital externo.

Actualmente sólo las subsidiarias de Pemex utilizan los 13 mil km de ductos para transportar barriles o unidades de gas. En cinco años se espera que haya más empresas que estén extrayendo barriles de petróleo o unidades de gas, de tal forma que van a requerir transportar estos hidrocarburos por la red de ducto de Pemex, que tiene planeado crear una nueva empresa que preste el servicio para transportar el hidrocarburo a terceros. Con estos recursos se podrá dar mantenimiento a los ductos y terminales de almacenamiento, además de la posibilidad de construir más ductos. Lo cual se traduce en más energía en más lugares, en particular, gas natural para la generación de energía eléctrica más barata.

En la actualidad, para operar refinerías y abastecer energía a sus plantas petroquímicas utiliza combustóleo y consume, aproximadamente, el 6 por ciento de la energía eléctrica del país. Pemex va a cambiar sus plantas de generación en refinerías y en plantas petroquímicas para generar energía eléctrica, con lo que pasarán de consumir 6 por ciento a producir casi el 10 por ciento de la energía eléctrica del país en coordinación con la Comisión Federal de Electricidad.

Transparencia, rendición de cuentas y prevención de la corrupción

Como empresa propiedad del Estado, es sujeto obligado de la Ley de Transparencia, de la Ley Anticorrupción, de las auditorías por parte de la Auditoría Superior de la Federación, de auditorías internas que haga Pemex, además de las realizadas por un auditor externo como cualquier empresa mexicana. Adicionalmente, se estableció un modelo de transparencia con la creación de una unidad de Auditoría Preventiva con directrices claras y unificadas que le permiten a sus trabajadores asumir riesgos con claridad, con normas sencillas de entender

que les eviten problemas. Además del Órgano Interno de Control cuya responsabilidad es fiscalizadora.

En lo que se refiere al tema fiscal la Secretaría de Hacienda ha colocado una excepción al secreto fiscal que cualquier empresa tiene en el tema petrolero, es decir, todos los mexicanos van a saber cuánto se está pagando por impuestos en cada campo o desarrollo petrolero y cuánto se está pagando de renta petrolera al Estado mexicano; es un tema relevante para el conocimiento público.

Órganos reguladores

Los órganos reguladores resultan fortalecidos como resultado de la reforma energética. Su función es crítica para el desarrollo de la industria del país pues aseguran que, adicionalmente a los controles internos, los socios de Pemex se comporten en apego a la ley, la transparencia y la rendición de cuentas.

CAPÍTULO III
REFORMA ENERGÉTICA 2013-2014: IMPLICACIONES PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

"Nada es más incontrolable, más peligroso y de más dudoso éxito, que introducir cambios en la Constitución de un país"
NICOLÁS MAQUIAVELO

CAPÍTULO III
REFORMA ENERGÉTICA 2013-2014: IMPLICACIONES PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En el tercer capítulo se analiza la dimensión normativa de la reforma energética aprobada en diciembre de 2013 y las leyes secundarias aprobadas en agosto de 2014; se encuentra estructurado en cuatro apartados: en el primero se describen las modificaciones legislativas de la Reforma Energética, así como sus alcances y limitaciones; en el segundo apartado se puntualizan los fundamentos del nuevo modelo energético; en el tercer apartado se revisa la transición de Pemex de Organismo Público Descentralizado a Empresa Productiva del Estado; y por último, en el cuarto apartado se analizan las principales implicaciones para la Administración Pública.

III.1 La reforma energética y las leyes secundarias

Desde la etapa de transición en septiembre de 2012, se planteó la necesidad de realizar una reforma de gran calado que modernizara el sector energético para fortalecer a Pemex; el entonces presidente electo, Enrique Peña Nieto, señaló *la necesidad de cambiar la tendencia inercial del sector e incrementar la capacidad de velocidad de México para explotar su riqueza petrolera*. Desde que se instaló la LXII Legislatura, comisiones de ambas Cámaras realizaron estudios y visitas para conocer los mejores modelos del mundo.

El Senado recibió 3 iniciativas (2 constitucionales y 1 para las leyes secundarias) que fueron analizadas por la Comisión de Energía del Senado durante 4 meses.[200]

[200] En el Apartado II.4 del Capítulo anterior se analizó el impacto de la reforma energética impulsada por Felipe Calderón en 2008; el cual constituye el antecedente inmediato de la reforma energética objeto de estudio del presente trabajo de investigación. Sin embargo, desde 1997 existía en el sector energético un gran interés de realizar una profunda reforma.

Las Cámaras recibieron a expertos, académicos y funcionarios que ofrecieron sus perspectivas en 18 sesiones de foros con 54 ponentes. 3 comisiones del Senado, colaboraron en la elaboración de un dictamen final. Los argumentos expresados por el Gobierno Federal para fundamentar la Reforma Energética:

1. México es un país atractivo para invertir y ofrecerá grandes oportunidades para empresas extranjeras en el sector energético;
2. La Reforma Energética aumentará los niveles de inversión en el país;
3. Pemex, permanecerá como el jugador más importante en el sector de hidrocarburos, con un agresivo plan de inversiones.
4. La Reforma Energética será un catalizador para el crecimiento económico.

CUADRO N. 5
CRONOLOGÍA DE LA APROBACIÓN DEL DICTAMEN (61 HORAS DE DISCUSIÓN)

DICIEMBRE 2013	EVENTO
07	Presentación del dictamen ante comisiones unidas del Senado.
08 y 09	Discusión y votación en comisiones del Senado.
10 y 11	Discusión y votación en el pleno del Senado.
11 y 12	Discusión y votación Cámara de Diputados.
13 y 17	Aprobación en las legislaturas de los Estados.
17	Declaración de Constitucionalidad.
20	Promulgación y Publicación del Ejecutivo.

Fuente: elaboración propia con información de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión.

El 20 de diciembre de 2013, se publica el Decreto Presidencial con 5 ejes fundamentales de la Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (cuadro N. 5):

1. Conservar en todo momento, por parte del Estado mexicano, la propiedad y el control de los hidrocarburos.
2. Permitir la participación privada en el sector de hidrocarburos a través de diversos contratos y permisos, así como un nuevo régimen fiscal.
3. Fortalecer a Pemex, convirtiéndola en empresa productiva del Estado.
4. Dotar al sector energético de nuevos organismos, redefinición de roles y fortalecimiento de reguladores.

5. Impulsar el desarrollo sustentable de la industria nacional; y garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.

El Decreto de la reforma energética, promulgado el 20 de diciembre de 2013, incluye modificaciones a los artículos 25, 27 y 28 Constitucionales y 21 artículos transitorios.

A) Modificaciones a los artículos 25, 27 y 28:

Artículo 25 (párrafos cuarto, sexto y octavo), se fortalece a Pemex y CFE al transformarlas de organismos públicos descentralizados a empresas productivas del Estado (EPE).

> *(…) El Gobierno Federal tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control de los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan.*
>
> *Tratándose de… la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución.*
>
> *En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.*

Artículo 27 (párrafo sexto y se adiciona un párrafo séptimo), la Nación mantiene la propiedad de los hidrocarburos en el subsuelo. Asignaciones para Pemex y empresas productivas del Estado (EPE). Diversos contratos con Pemex, EPE y/o privados.

(…) Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones.

Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos.

Artículo 28 (párrafos cuarto y sexto y se adiciona un párrafo octavo), se crea el Fondo Mexicano del Petróleo. Se establecen la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía como órganos reguladores coordinados en materia de energía.

(…) El estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya institución fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución.

El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos Y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley.

B) Legislación secundaria:

El Ejecutivo envió al Congreso de la Unión siete proyectos de decreto que implican la expedición o reforma de 21 leyes (9 nuevas y 12 leyes que se modifican):

I. Hidrocarburos: Ley de Hidrocarburos, Ley de Inversión Extranjera, Ley Minera, Ley de Asociaciones Público Privadas.

II. Industria eléctrica: Ley de la Industria Eléctrica, Ley de Energía Geotérmica, Ley de Aguas Nacionales.

III. Empresas productivas del Estado: Ley de Petróleos Mexicanos, Ley de la Comisión Federal de Electricidad, Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.

IV. Órganos reguladores: Ley de los Órganos Reguladores en Materia Energética, Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

V. Fiscal: Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, Ley Federal de Derechos, Ley de Coordinación Fiscal.

VI. Fondo: Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

VII. Presupuesto y deuda: Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley General de Deuda Pública.

III.1.1 Alcances y limitaciones de la Reforma Energética

El objetivo central de la Reforma Energética es atraer inversiones y modernizar el sector energético, creando un nuevo modelo empresarial, convirtiendo a sus correspondientes instituciones públicas de Organismos Descentralizados a empresas productivas del Estado, cuyos ejes rectores son:

1. *Impulsar la competitividad del país*, ello implica que Pemex y la CFE utilizarán sus recursos para modernizarse y asimilar tecnología de vanguardia; disminuir los costos por energía a las pequeñas y medianas empresas mexicanas; aumentar la disponibilidad de insumos energéticos de menor costo producidos en el territorio nacional; y fortalecer las exportaciones de energía y reducir la dependencia de energéticos importados.

2. *Fomentar la industrialización energética del país* con la instalación de nuevas empresas, así como las proveedoras de bienes y servicios que giran alrededor de éstas, con el fin de diversificar y fortalecer el sector energético.

3. *Aumentar la transparencia en el sector energético* para que la sociedad mexicana conozca a detalle los ingresos que se obtienen por la extracción de petróleo, gas natural y generación de energía eléctrica, y verificar que los ingresos se destinen para fortalecer a estas empresas, mejorar la calidad de vida de la población y contribuir al desarrollo nacional.

4. *Apoyar la economía familiar* a través de la disminución del precio de la luz, del gas, gasolinas, de bienes industriales y de los alimentos, creación de empleos formales de calidad y bien remunerados, y mejorar el servicio en el abastecimiento de combustibles y energía eléctrica.

5. Para el *desarrollo social* se destinará la renta petrolera a apuntalar el gasto social, generar programas de becas, ampliar la pensión universal, fomentar el apoyo a proyectos productivos y de desarrollo tecnológico, establecer mecanismos para que los beneficios lleguen a las comunidades y propiciar el desarrollo regional.

6. Procurar el cuidado del medio ambiente, para lo cual se fomentará la generación de energía a partir de fuentes renovables y tecnologías limpias, al regular la seguridad del sector. Y establecer normativas para que las empresas sean corresponsables del cuidado del entorno natural y del bienestar de las comunidades.

Con la Reforma Energética, se pretende *transitar hacia un modelo energético dinámico, basado en los principios de competencia, apertura, transparencia, sustentabilidad y responsabilidad fiscal de largo plazo*. Con ello se espera una nueva etapa de desarrollo y bienestar en beneficio de las familias mexicanas.

En contraparte existen voces ambientalistas que señalan que la reforma constitucional va en contra del desarrollo sostenible: impulsa la exploración y extracción de minerales radioactivos e hidrocarburos como petróleo y gas en aguas profundas así como la generación de energía nuclear; permite la explotación de aceite/gas shale (fracking) y ofrece pocas e insuficientes medidas de apoyo a las energías renovables (solar, eólica, geotérmica, mareomotriz y pequeñas hidroeléctricas*).*[201]

Greenpeace presenta seis demandas que convertirían la reforma energética en un instrumento para fortalecer la generación de energía baja en emisiones de Gases Efecto Invernadero (GEI) en México y marcan la pauta hacia la seguridad energética sustentable.

I) Definir un plan detallado para garantizar el 35% de energía renovable para el 2024.

> *(…) incluir un plan con metas intermedias claras para reducir las emisiones de GEI que contribuyen al cambio climático -un problema que generaría pérdidas de hasta 6.2% del PIB del país en el presente siglo-* [202] *y tener criterios social y ambientalmente justos que respeten los derechos humanos de las comunidades donde se implementen proyectos de energías renovables con una consulta previa e informada, respetando la tenencia de la tierra. De esta forma, México podría cumplir con la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y para la*

[201] Greenpeace. 2013. [R] Evolución energética. Una perspectiva sustentable sobre la energía en México. Disponible en: http://www.greenpeace.org/mexico/Global/mexico/Docs/2013/GP%20 E%5bR%5d%20mexico%20WEB.pdf

[202] Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. 2009. La economía del cambio climático en México. Disponible en: http://www.eclac.org/dmaah/noticias/paginas/2/35382/Sintesis2009.pdf

Transición Energética promulgada en 2008, que establece una meta de 35% de participación de energía proveniente de estas fuentes para el 2024. [203]

II) Aumentar y transparentar el presupuesto para inversión en energías renovables.

(…) En 2014, los recursos públicos asignados a sustentabilidad y eficiencia energética fueron de menos de 3 mil millones de pesos, incluyendo el Fondo para la Transición Energética, esa cantidad no representa ni el 1% de la inversión en Pemex para la extracción de combustibles fósiles (569 mil millones de pesos).[204] *Las leyes secundarias deben cambiar ese escenario, transparentar y aumentar la asignación presupuestal para energías renovables para alcanzar la meta del 35% de energía renovable para el 2024, una tarea que debe estar abierta al escrutinio de la sociedad civil.*

III) Prohibir la explotación de aceite/gas shale (fracking).

(…) La explotación de aceite/gas shale, también conocida como fracking, violenta el derecho humano de acceso al agua, debido a que el procedimiento para su extracción requiere grandes cantidades del líquido y contamina los acuíferos con metales pesados. El gas extraído procede de un mineral llamado lutita que es un recurso no renovable, sucio y que contribuye al calentamiento global.

IV) Garantizar que la reforma energética esté vinculada a todos los compromisos del gobierno relacionados a la preservación ambiental y cambio climático.

(…) La legislación secundaria debe garantizar que todas las acciones relacionadas con la reforma energética sean congruentes con los acuerdos y

[203] Cámara de Diputados. 2008. Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAERF-TE.pdf

[204] Cálculos de Greenpeace basados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014. Disponible en: http://www. apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/index.html

compromisos, nacionales e internacionales, para la preservación ambiental y la lucha en contra del cambio climático.

V) Reglamentar la generación distribuida de energía renovable con incentivos fiscales a productores.

(…) Siguiendo el modelo de países como Alemania y Dinamarca, las leyes secundarias deben reglamentar la generación distribuida de energía renovable ofreciendo incentivos fiscales a todos los que generen más energía de la que consumen, para estimular a individuos y empresas para invertir en alternativas como la energía solar y eólica, reduciendo a largo plazo sus gastos en electricidad y garantizando subsidios cuando devuelvan energía a la red eléctrica.

VI) Definir a los gases de efecto invernadero (GEI) como una externalidad de la producción de energía procedente de combustibles fósiles y atribuir valor financiero a su impacto.

(…) Las leyes secundarias deben definir a los GEI como una externalidad de la producción de energía y atribuir un valor financiero a sus impactos con mecanismos como impuestos y multas para aquellos que contaminan y de esta forma desincentivar la emisión ilimitada de estos gases, producto del consumo de combustibles fósiles (petróleo, gas y carbón) que generan gran impacto negativo en la economía y en el medio ambiente.

Greenpeace señala que para el año 2020 la producción de electricidad con fuentes renovables podría cubrir 44% de la demanda energética, y para 2050 este porcentaje incrementaría hasta 93% con energías renovables, el país podría contribuir a la disminución de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) que incrementan el calentamiento del planeta y generan más cambio climático.[205]

[205] Greenpeace. 2013. [R] Evolución energética. Op. Cit.

Por su parte, Fluvio César Alarcón, integrante del Consejo de Administración de Pemex desde 2009, enumera los puntos críticos del nuevo modelo y destaca varios de ellos: [206]

1. El que ahora sea un órgano técnico – la Comisión Nacional de Hidrocarburos que aún no se integra- el que tome las decisiones y los riesgos que implica la exploración y la explotación de los yacimientos transfronterizos.

2. La reforma se realizó asumiendo que el petróleo es como cualquier mercancía, por lo que el rezago tecnológico, las preocupaciones geoestratégicas y de seguridad nacional, inherentes al sector, ni siquiera fueron sujetas a discusión. Como es el caso de Sudán que terminó dividido en dos y el conflicto de Ucrania con Rusia.

3. La facultad de la Secretaría de Energía para anular al Consejo de Administración de Pemex a partir de la Comisión Reguladora de Energía y de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, a fin de que no realice actividades si dichas instancias consideran que obstaculiza la competencia.

4. El poder que la reforma energética confirió a organismos técnicos como la CNH implica un riesgo para la soberanía: el hecho de que las asignaciones para otorgar áreas de exploración y, eventualmente, de desarrollo y producción, quedaron señaladas con un carácter extraordinario, de manera que si el Estado quiere ejercer su derecho de darle una asignación a Pemex, necesita la opinión técnica de la CNH (que no tiene autonomía constitucional). Que al final de cuentas, *en caso de que emitiera una opinión técnica negativa, el gobierno debería poder otorgarla dejando claro que se trata de una decisión política*.

5. La aprobación de la reforma energética dejó claro que se terminó el modelo de "operador único". En el discurso oficial, pareciera que ahora se transitará a un modelo de operador

[206] Rodríguez García, Arturo, artículo *Apresurada su transformación dejó a Pemex en alto riesgo, doctor Fluvio César Ruiz de Alarcón* en entrevista con Revista Proceso N. 1973, 24 de agosto de 2014 (pp. 6-15).

dominante al estilo de Noruega (Statoil) o Brasil (Petrobras), los límites que se le han impuesto a Pemex no dejan claro a qué modelo de sector energético se está transitando.

6. Se requiere fortalecer a Pemex, en un equilibrio de aligeramiento de la carga fiscal, dándole mayor autonomía presupuestal y una mayor autonomía de gestión.

7. Respecto a la transición de Pemex a empresa productiva del Estado, se advierten las inercias, por ejemplo, en la tendencia a priorizar procedimientos (mucho más propios del ámbito burocrático) por encima de resultados, más propios de la lógica industrial.

8. El éxito del modelo depende de un Pemex, fuerte, flexible con capacidad y tecnología. México no puede ir al modelo sólo con la ventaja de sus reservas. Tienen que ir con un operador que desarrolle capacidades tecnológicas, de negocios, financieras, de capital humano.

9. Uno de los retos es saber si los entes creados van a estar listos para la implementación de una refundación compleja del sector.

10. Destaca la formación en ciencia y tecnología, no sólo en lo que se refiere a las nuevas entidades del sector, sino también a que no se hizo una reflexión sobre las condiciones en que deben evolucionar los tres Institutos: el Mexicano del Petróleo (IMP), el de investigaciones Eléctricas y el de Investigaciones Nucleares, aun cuando se habla constantemente de las carencias tecnológicas de Pemex.

III.1.2 ¿Ocupación temporal?

Si la tenencia de la tierra era una de las preocupaciones primordiales en la discusión de las leyes secundarias en materia energética, uno de los grupos más interesados en que el tema quedara perfectamente claro era el de los mineros. No estaba claro qué ocurriría si en un

terreno concesionado para una mina se encontraban petróleo y gas shale ¿se cambiaba la concesión o de plano se expropiaba el terreno? Los senadores tomaron la decisión de modificar el dictamen que había sido aprobado en las comisiones de Energía y Estudios Legislativos. La modificación establece que las concesiones mineras no serán sujetas de ser declaradas áreas reservadas para la extracción de gas. El tema no es menor pues muchas economías locales dependen de la industria minera. Nada más en Coahuila 39 mil familias dependen de esta actividad, en Sonora también un gran número de familias obtienen sus ingresos de la minería.[207]

La Reforma Energética dispone en el Artículo 8 Transitorio que las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, así como el servicio público de transmisión y distribución de la energía eléctrica, derivado de su carácter estratégico, se consideran de interés social y orden público, por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos aledaños a ellas.

El mismo artículo precisa los distintos conceptos que deberán cubrir las contraprestaciones a favor de los propietarios de tierras y derechos que serán ocupados o usados para el desarrollo de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, o en su caso, la indemnización respectiva. Por otra parte, la Reforma Energética dispone en su Artículo 25 que se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores sociales y privado de la economía, bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad, sujetándolo a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

Según el tipo de trabajo y la modalidad de uso, afectación u ocupación de que se trate, se deberá prever:

a) El pago de afectaciones que se sufran por las actividades, incluyendo los daños y perjuicios a tierras y bienes distintos a éstas.

[207] Coahuila junto con Nuevo León y Tamaulipas, integran la zona privilegiada denominada como la *Franja de Burgos* en donde se encuentran los grandes yacimientos con reservas probadas más importantes de gas shale o lutitas.

b) El pago de una renta por la ocupación o uso de la tierra.

c) Un porcentaje (para gas natural no asociado de 0.5-3% y demás casos de 0.5-2%) de los ingresos del asignatario o contratista en el proyecto correspondiente, una vez descontados los pagos al Estado y siempre que no se pacte compartir la producción misma de hidrocarburos, que son propiedad de la Nación.

En la legislación secundaria el artículo 118 de la Ley de Hidrocarburos señala que el desarrollo del sector energético se realizará atendiendo principios de sostenibilidad y respeto a los derechos humanos. Para implementar dicho enfoque dispone de tres instrumentos fundamentales: mecanismo para los términos y condiciones del uso superficial de las tierras, estudios y evaluaciones del impacto social, consultas previas, libres e informadas a pueblos y comunidades indígenas.

En lo que se refiere al uso y la ocupación temporal, la legislación secundaria establece el mecanismo basado en principios de transparencia y equidad para definir los términos y condiciones generales de la contraprestación, los términos y las condiciones para el uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos necesarios para realizar las actividades.

La Ley de Hidrocarburos en su Capítulo IV acerca del uso y ocupación superficial, establece:

> Artículo 100. *La contraprestación, el uso y las contraprestaciones para el uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o servicios necesarios para realizar las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos serán negociados y acordados entre los propietarios o titulares de dichos terrenos, bienes o servicios, incluyendo derechos reales, ejidales o comunales y los Asignatarios o Contratistas. Tratándose de propiedad privada podrá convenirse la adquisición.*

El PAN condicionó su apoyo a la iniciativa presidencial a siete temas "irreductibles" presentados en una conferencia de prensa el 10 de junio de 2014, los cuales negocia por separado con el gobierno y con el PRI, en el que destaca la propuesta para que se otorgue a

campesinos, ejidatarios, productores de ganado y otros afectados por la expropiación de tierras para la extracción de hidrocarburos el 1 por ciento de las utilidades que obtengan las empresas a favor de las cuales se expropien sus tierras.[208]

La redacción del párrafo del artículo 101 de la Ley de Hidrocarburos quedó en los términos siguientes:

> Artículo 101.- *Describe el procedimiento para el uso y ocupación superficial:*
>
> *- La Secretaría de Energía podrá prever la participación de testigos sociales en el proceso de negociación.*
> *- Figuras que podrán usarse: arrendamiento, servidumbre voluntaria, ocupación superficial, ocupación temporal, compraventa, permuta y cualquier otra que no contravenga la Ley.*
> *- Los titulares tendrán derecho a que se les cubra pago por afectaciones y previsión de daños, renta; en el caso de extracción comercial de hidrocarburos, un porcentaje de ingresos del Asignatario o Contratista, para esto SENER y la Comisión Nacional de Hidrocarburos elaborarán las metodologías, lineamientos y parámetros para lo anterior.*[209]
> *- La negociación y acuerdo deberá realizarse de manera transparente.*

En un desplegado el PRD informó que en la discusión defenderían cinco principales puntos, entre los que destaca el número 2 relacionado a la defensa de comunidades, ejidos y tierras. Sin embargo se levantaron de la mesa de negociaciones.[210]

> Artículo 102.- *Cuando se trate de núcleos agrarios, el ejido, los ejidatarios, comunidades o comuneros podrán solicitar la asesoría y, en su caso, representación de la Procuraduría Agraria en las negociaciones.*

---

208 http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/06/04/963105
209 Como prestación al propietario de la tierra podrá recibir un monto no mayor al 2% ni menor al 0.5% (Art. 101 de la Ley de Hidrocarburos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11/08/2014).
210 http://www.jornada.unam.mx/ultimas/la-reforma-energetica

Se crea la figura de servidumbre legal de hidrocarburos: l*a industria de hidrocarburos es de utilidad pública, por lo que procederá la constitución de servidumbres legales, o la afectación superficial necesarias para la realización de las actividades de la industria de hidrocarburos*.[211]

Este partirá de una negociación con propietarios basado en una contraprestación conforme a avalúo efectuado por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN), y la celebración de un contrato de acuerdo a un modelo de SENER y opinión de SEDATU. En caso de no alcanzar un acuerdo con los propietarios, se solicitará la mediación ante SEDATU. En caso de no llegar a un acuerdo definitivo, se ordenará la servidumbre legal de hidrocarburos vía judicial, ante el Juez de Distrito en materia civil o Tribunal Unitario Agrario.

Previo a la asignación o publicación de convocatoria será necesario presentar un *estudio de impacto social* (SENER Y SEGOB). Posteriormente se realizará una consulta para tomar en cuenta intereses y derechos de comunidades indígenas; por último se establecen montos y reglas para destinar el desarrollo humano de las comunidades.

III.1.3 Resultados de la Ronda Cero

En los países en los que ha existido una transición de monopolio de Estado hacia la participación con otros actores, se ha incorporado un mecanismo en donde la empresa pública recibe un trato preferencial de inicio. En el caso de México, antes de que se abriera la primera ronda, se le dio preferencia a Pemex para solicitar asignaciones sin competir con otros participantes. Para ello, Pemex contó con 90 días después de que se promulgara el decreto de Ley, para solicitar a SENER las asignaciones y demostrar que puede operar los campos en cuestión.

La ronda cero tiene como premisa lograr un balance entre los recursos que Petróleos Mexicanos operará y los que el Estado administra y otorgará en las rondas posteriores.

[211] Artículo 96 de la Ley de Hidrocarburos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11/08/2014.

El objetivo de la ronda cero es, por una parte, fortalecer a Pemex dotándolo de los recursos necesarios para asegurar sus niveles de producción de forma eficiente y una adecuada restitución de reservas, constituyendo el primer paso para convertirse en una empresa productiva del Estado. Por otra parte multiplicar la inversión en exploración y extracción de gas y petróleo en el país, a través de rondas de licitación en las que participará la industria petrolera, y en las cuales petróleos mexicanos podrá competir.

CUADRO N. 6
RESERVAS Y RECURSOS DE MÉXICO



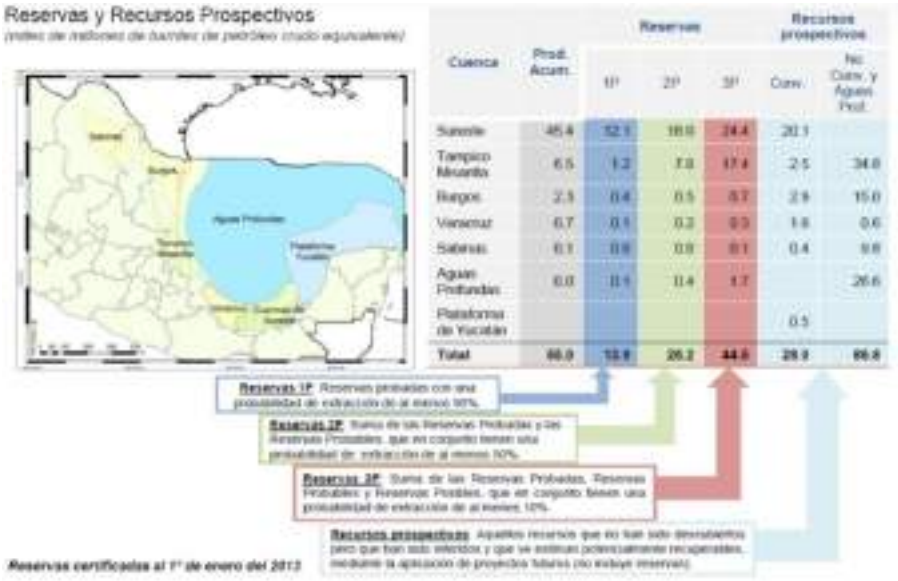
Fuente: Base de datos institucional www.pemex.com

En el cuadro N. 6 se identifican las reservas y recursos de México en hidrocarburos: de un total de 407 mil kilómetros cuadrados que tenía asignados Petróleos Mexicanos antes de la reforma, el organismo propone liberar áreas para realizar más de 10 rondas de 20 mil kilómetros cuadrados cada una (de acuerdo a prácticas internacionales).

Como primera acción de implementación de la reforma energética tras la promulgación de su legislación secundaria, el 13 de agosto de 2014 la Secretaría de Energía y la Comisión Nacional de Hidrocarburos anunciaron los resultados de la Ronda Cero de adjudicación de los derechos de explotación de los recursos hidrocarburíferos del país: las autoridades asignaron a Pemex 83% de las reservas 2P (probadas más probables, con 50% de

probabilidad de éxito comercial) del país (100% de los que solicitó) y 21% de los recursos prospectivos (67% de los que solicitó). El resto será sometido a concurso para su adjudicación al sector privado. El monto de reservas 2P a licitar equivale a 3,728 millones de barriles de petróleo crudo equivalente en 169 bloques -incluye recursos en aguas someras, profundas, recursos no convencionales y campos terrestres- más 14,606 millones de barriles equivalentes en recursos prospectivos, a los cuales no se ha invertido para su certificación como reservas (ver cuadro N.7).[212]

CUADRO N. 7
RESERVAS Y RECURSOS PROSPECTIVOS



Fuente: Base de datos institucional www.pemex.com

La solicitud de Pemex abrió un espacio importante para la realización de rondas de licitación futura. Sólo en recursos prospectivos la solicitud implicaría que:

- Pemex contará con recursos prospectivos equivalentes al 31% de la producción acumulada de México en toda su historia o 13 años al nivel de producción actual en México.

[212] Información obtenida del Economista, disponible en http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2014/08/17/pemex-83-las-reservas-2p-tras-resultados-ronda-cero

- El Estado administraría recursos prospectivos equivalentes a 71% de la producción acumulada de México en toda su historia o 29 años al nivel de producción actual.

Una vez sumados los recursos prospectivos y las reservas incluidas en la solicitud, Pemex tendría garantizada su operación a los niveles actuales por 36 años (hasta 2050). Por su parte el Estado administraría recursos equivalentes a 38 años de producción actual.

Ronda Uno [213]

Por lo menos 50 empresas nacionales y extranjeras han celebrado audiencia con la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) para exponer dudas y manifestar su interés de participar en la licitación en campos específicos de la Ronda Uno y en asociaciones con Pemex.

Los encuentros se detallan en las actas de dichas audiencias, realizadas entre septiembre de 2014 y lo que va de enero de 2015, en las que figuran gigantes globales, regionales y locales como Chevron, ExxonMobil, Shell, Halliburton, Grupo Carso, Statoil, Ecopetrol, Grupo Diavaz, Tecpetrol, Hunt Oil Company, Energy Council of the Americas, Sierra Oil & Gas, Grupo ENAL, Nexen-Cnooc, Geopark Argentina, Kimmeridge Energy, Voyager Light Energy de México, East West Petroleum, China Huarong Asset Management y Anadarko Petroleum Corporation.

En las reuniones, Ecopetrol señaló que con la reforma energética le interesa participar tanto en la Ronda Uno como en rondas subsecuentes en temas de desarrollos de campos, sistemas de recobro, inyección de agua, en aguas someras y profundas.

213 El calendario de la apertura energética quedó congelado. El semestre que la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) se autoimpuso para abrir el cuarto de datos de la Ronda Uno con la información técnica de los 14 bloques, para la exploración y explotación de hidrocarburos en aguas someras del Golfo de México, comenzaría a correr a partir del jueves 15 de enero de 2015, pero la información aún no está disponible para las compañías petroleras.

La noruega Statoil, además de aguas profundas, quiere trabajar de la mano con Pemex en los denominados farm-outs y en recursos no convencionales. Los farm-outs son campos que requieren asociaciones con inversionistas privados para acelerar el desarrollo o incrementar la producción

Grupo Enal se mostró interesado en la explotación de gas shale; la empresa sinocanadiense Nexen-Cnooc en aceites pesados, aguas someras, profundos y no convencionales, además de los proyectos de los yacimientos en Chincontepec.

Nexen es una firma de petróleo y gas en desarrollo responsable de los recursos energéticos en Reino Unido (Mar del Norte), África Occidental (alta mar), Estados Unidos y oeste de Canadá. Una subsidiaria propiedad absoluta de Cnooc Limited, Nexen, tiene tres tipos de negocios: petróleo convencional y gas, arenas bituminosas y esquisto de gas y petróleo.

Respecto a algunas mexicanas, Grupo Carso, de Carlos Slim, también se acercó a la CNH para hablar de su reorganización como empresa para participar de una manera activa en todas las rondas de licitación de proyectos.

Grupo Carso, mediante la Operadora Cicsa, Servicios Integrales y de Bronco Drilling, se está metiendo de lleno en el negocio del petróleo

Esas dos subsidiarias se dedican al diseño y construcción de proyectos para la industria química, petroquímica y petrolera, incluidas plataformas petroleras, intercambiadores de calor, separadores, enfriadores y recipientes a presión para la industria química y petroquímica.

Asimismo, participa en el negocio de perforación y terminación de pozos de petróleo y gas, así como en servicios relacionados con esta actividad. Con Pemex ha obtenido contratos para fabricar tres plataformas marinas de perforación denominadas Manik “A” y Maloob “A” y “B”, y para construir plataformas de producción.

Sierra Oil & Gas acudió a las audiencias para hablar de su estrategia, experiencia, capacidad financiera y de operación, así como su intención de entrar en proyectos de exploración, campos terrestres y aguas someras y no convencionales. En septiembre de 2014 esta empresa se presentó como una firma mexicana de exploración y producción de hidrocarburos y anunció la disposición de 525 millones de dólares para invertir en el sector energético.

A pesar del interés de las energéticas por la Ronda Uno en sus diversos tramos, tanto en aguas profundas como en no convencionales, el gobierno federal sigue evaluando la posibilidad de posponer algunas de las licitaciones al no ser rentables en estos momentos por los bajos precios del crudo. La primera licitación de la Ronda Uno se lanzó en diciembre de 2014, en febrero de 2015 se emitirá la segunda, la cual tiene que ver con la exploración en aguas someras, y será a finales de marzo de este año o principios de abril cuando se lance la tercera, relativa a los campos maduros.

Las licitaciones de la Ronda Uno constan de 109 bloques de contratos de exploración y extracción de hidrocarburos que incluyen a las aguas profundas del Golfo de México, 60 campos para extracción, aguas someras y aceites pesados. El área a licitarse comprende 28 mil 500 kilómetros cuadrados y ofrece a empresas nacionales y extranjeras derechos sobre 14 mil 610 millones de barriles de petróleo equivalente. El gobierno federal espera que la Ronda Uno genere 50 mil 500 millones de dólares en inversiones a 2018. Esto significa unos 12 mil 630 millones anualmente.

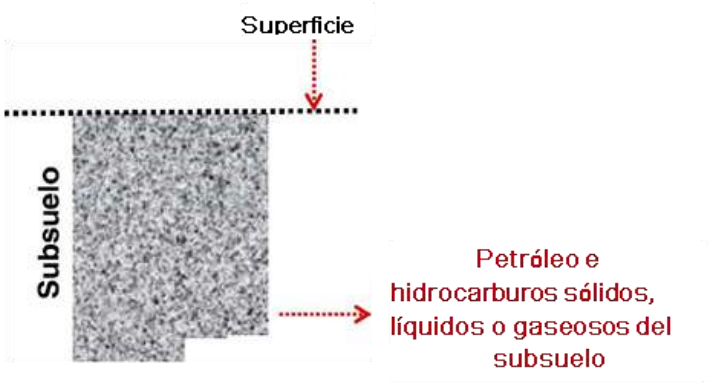
Por lo anterior, resulta de particular interés analizar el nuevo modelo energético de México.

III.2 Fundamentos del nuevo modelo energético

El nuevo modelo energético se sustenta en 7 fundamentos:

1) Los recursos son propiedad de la nación. *La Reforma energética asegura que el petróleo y los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos sigan siendo de la Nación* (disposición de la Reforma Constitucional: artículo 27 y 5 transitorio).

CUADRO N. 8
LOS RECURSOS SON PROPIEDAD DE LA NACIÓN



Fuente: Comisión de Energía del Senado de la República.

a. *La propiedad de los recursos en el subsuelo es propiedad inalienable e imprescriptible de la Nación.*
b. *En las asignaciones o contratos que el Estado realice, se afirmará la propiedad de la Nación de estos recursos en el subsuelo.*
c. *Las actividades de extracción y exploración de hidrocarburos son de interés social y orden público, por lo que tienen preferencia sobre cualquier otra. Los títulos de minería vigentes no confieren derechos sobre hidrocarburos.*

2) El Estado como rector de la política energética.

La Reforma Energética fortalece la rectoría del Estado en la materia, a través de las Secretarías y los órganos reguladores, para el máximo beneficio de todos los mexicanos (disposición de la Reforma Constitucional: artículos 27 y 28; transitorios 8, 10, 12 y 16.)

3) Vigorosas empresas productivas del Estado.

La Reforma Energética provee las bases para que los organismos descentralizados se transformen en empresas productivas del Estado, enfocadas en generar valor e incrementar los ingresos de la Nación (disposición de la Reforma Constitucional: artículos 25 y 27, así como 2, 3, 6 y 20 transitorios.)

4) Sector abierto a la competencia.

La Reforma Energética transforma el modelo energético del país: permite la participación de particulares, abre el sector a la competencia y encamina a México hacia la modernización e innovación (disposición de la Reforma Constitucional: artículo 27, transitorios 4, 5, 7, 8 y 11). La reforma abre un abanico de esquemas para que el Estado elija el que más le conviene de acuerdo con el proyecto.

En hidrocarburos:

I. Contrato de Servicios: acuerdo en el que se contrata a un privado para realizar una tarea específica, por la que obtiene una remuneración previamente establecida, en efectivo.

II. Contratos de utilidad compartida: acuerdo en el que la utilidad (después de impuestos y después de la renta petrolera) es dividida entre el Estado y el privado, a pagarse en efectivo.

III. Contratos de producción compartida: acuerdo en el que se asignan porcentajes de la producción (en especie) para el Estado y para el privado; no limita el pago de impuestos y de la renta.

IV. Licencias: acto administrativo en el que se realiza una asignación para que las partes actúen por ordenanza del Estado; el pago es con transmisión onerosa de hidrocarburos.

En electricidad:

Se amplía la apertura del sistema eléctrico que se había iniciado con la reforma de 1992, para quedar como sigue:

I. Generación y distribución eléctrica: se abre la generación y la distribución de electricidad para que los privados puedan participar libremente en el mercado, bajo la tutela de la Comisión Reguladora de Energía.

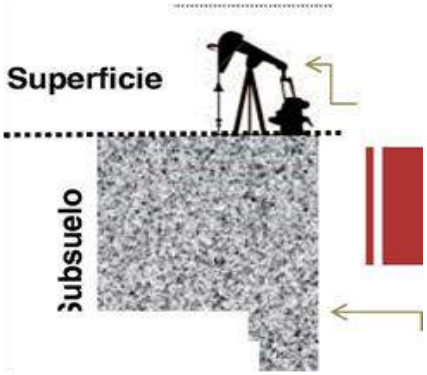
II. Transmisión y suministro: el Estado mantiene monopolio sobre la transmisión y el suministro eléctrico. Sin embargo, se permite que particulares financien, instalen, mantengan, gestionen, operen o amplíen la infraestructura necesaria para ello.
Un esquema flexible, incentiva la inversión y permite la transferencia de tecnología para que el sector energético se modernice.

5) Renta petrolera como palanca de estabilidad y desarrollo.

*La Reforma Energética asegura la renta petrolera a favor de las finanzas públicas y el ahorro futuro de la sociedad mexicana, mediante mecanismos transparentes de operación y ejercicio de recursos (*disposición de la Reforma Constitucional: artículo 28 y transitorios 14, 15 y 16).

Mientras que los hidrocarburos se mantengan en el subsuelo como reservas, no tienen un valor económico real en sí mismos. Al extraerse, adquieren un valor que genera una riqueza para el país.

CUADRO N. 9
RENTA PETROLERA



Fuente: Comisión de Energía del Senado de la República.

Todos los ingresos obtenidos por la extracción de crudo, son depositados en el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMPED) que es un fideicomiso público operado por BANXICO como fiduciario, administrado por un Comité Técnico integrado por 7 Consejeros: 4 Consejeros Independientes propuestos por el Ejecutivo y ratificados por el Senado; más los titulares de SHCP y SENER y el Gobernador del Banco de México.

Existe una prelación de recursos:

1. Pago de asignaciones y/o contratos.
2. Transferencias al Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros.
3. Transferencias al Fondo de Estabilidad de Ingresos de las Entidades Federativas.
4. Transferencias al Fondo de Extracción.
5. Transferencias a la Tesorería de la Federación para el PEF.
6. Ahorro de largo plazo.

Cuando el saldo de las inversiones de ahorro público de largo plazo sean iguales o mayores al 3% del PIB del año previo al que se trate, se podrán destinar recursos del Fondo a:

1. Pensiones Universales: hasta 10% del incremento respecto al año anterior
2. Investigación e Innovación: hasta 10% del incremento respecto al año anterior
3. Vehículo de inversión: hasta 30% del incremento respecto al año anterior
4. Becas educativas: hasta 10% del incremento respecto al año anterior.

Otros puntos destacables del Fondo Mexicano del Petróleo

1. Uso de los recursos en casos de emergencia:
   - En caso de una reducción significativa en los ingresos públicos.
   - En caso de una disminución pronunciada en el precio del crudo.
2. Una vez que se hayan agotado los recursos del Fondo de Estabilización.
3. Atribuciones del Comité Técnico.
   - Determinar la política de inversión del Fondo.
   - Instruir a la institución fiduciaria para realizar transferencias.
   - Recomendar a Diputados la asignación de montos de inversión.
4. Fechas de operación: el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo deberá formalizar el inicio de operaciones a partir de 2015.

6) Responsable con la sustentabilidad y el medio ambiente.

La Reforma Energética promueve la sustentabilidad como principio de orden público y desarrollo industrial, garantizado por las entidades del Estado facultadas para observarlo,

reforzado con un plan de transición energética (disposición de la Reforma Constitucional: artículo 25 y transitorios 17, 18 y 19).

I. Principio de sustentabilidad y protección al medio ambiente.

- Interés público: desarrollo industrial sustentable en materia energética.
- Adecuación al marco jurídico para la protección al medio ambiente: procesos de las empresas productivas y particulares.

II. Plan de transición energética.

- SENER deberá incluir una estrategia de transición energética en el Plan Nacional de Aprovechamiento Sustentable de la Energía.

III. Órganos del Estado para la protección del medio ambiente

- Creación de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y protección al Medio Ambiente, Organismo público desconcentrado de SEMARNAT.

7) Transparencia y mejores prácticas.

La Reforma Energética promueve una transparencia transversal, para que en la ejecución de la política energética esté garantizada la máxima publicidad, y se sancionen actitudes contrarias a la ley y el orden público (disposición de la Reforma Constitucional: artículo 25 y transitorios 9, 10 y 21).

1. *Contratos*: se garantiza la máxima transparencia con cláusulas obligatorias en los contratos y máxima publicidad de procesos.
2. *Recursos*: se establecen obligaciones de transparencia para uso de recursos del Fondo y de los fideicomisos de Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía.
3. *Sanciones*: se asignan responsables de sancionar casos de corrupción y violaciones a la ley; especificaciones en leyes secundarias.

La transparencia como principio fundamental debe garantizar que todos los mexicanos sepamos a dónde va cada gota de petróleo que se extrae.

III.3 De Organismo Público Descentralizado a empresa productiva del Estado

Con la promulgación del 11 de agosto de 2014 de las leyes secundarias en materia energética, se inicia una nueva etapa en la historia de Petróleos Mexicanos. La naturaleza del cambio es jurídica, por ello resulta necesario que exista claridad y certeza jurídica del nuevo actuar de Pemex como Empresa Productiva del Estado.

Además de ser rector, el Estado también participa como competidor a través de sus empresas productivas: PEMEX y CFE.

Actualmente son Organismos Públicos Descentralizados en transición, en 2 años serán Empresas Productivas del Estado.

CUADRO N. 10
CARACTERÍSTICAS OPD Y EPE

Organismos Públicos Descentralizados	Empresas Productivas del Estado
- Entidad de la Administración Pública Paraestatal creada invariablemente por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal. - Con personalidad jurídica a través de su ley orgánica. Estos órganos primero surgen a través de su ley y después establecen sus elementos personales y materiales. - Patrimonio propio constituido con fondos o bienes provenientes de la Administración Pública Federal; son parte de la federación, y sus bienes integran el patrimonio nacional (inmuebles de dominio público). - Cuentan con órganos de dirección administrativa y de representación y estructura administrativa interna, esta dependerá de la actividad y de las necesidades del trabajo que se realice. - Su objeto es la prestación de un servicio público o social (Caminos y Puentes Federales, CAPUFE), la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación (Instituto Mexicano del Petróleo, IMP), la investigación tanto científica como tecnológica (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología,	- Propiedad exclusiva del Gobierno Federal. - Su objeto será la creación de valor económico y el incremento de los ingresos de la Nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental. - Gozarán de autonomía técnica y de gestión con una organización, administración y estructura corporativa acordes con las mejores prácticas internacionales y un régimen de remuneraciones distinto al previsto en el artículo 127 Constitucional. - Contarán con autonomía presupuestal y sólo estarán sujetas en cuanto a balance financiero y techo de servicios personales que apruebe el Congreso a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Se coordinarán con el Ejecutivo Federal a través de la dependencia competente, con objeto de que sus operaciones de financiamiento no incrementen el costo de financiamiento o reduzcan las fuentes de financiamiento del resto del sector público. - Sus órganos de gobierno tendrán las

CONACYT) y la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social (Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS). - Fines: procurar la satisfacción del interés general en forma más rápida, idónea y eficaz. - Régimen fiscal, la mayoría de estos organismos están exentos del pago de impuestos, sin embargo, en algunos casos hay organismos descentralizados que pagan impuestos a la federación como Petróleos Mexicanos.	facultades necesarias para determinar su arreglo institucional y sus directores serán nombrados y removidos libremente por el Titular del Ejecutivo Federal o, en su caso, removidos por el Consejo de Administración. - Tendrán, en su Consejo de Administración, cinco consejeros independientes y cinco consejeros del Gobierno Federal, incluido el Secretario de Energía quien lo presidirá y tendrá voto de calidad. - Tendrán un régimen especial de contratación ad-hoc en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, presupuestaria, deuda pública, responsabilidades administrativas y demás que se requieran para la realización de su objeto, y les permita competir en la industria o actividad de que se trate. - Sus decisiones deben basarse en la rentabilidad de los proyecto.

Fuente: elaboración propia a partir de diversas fuentes y de información publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11/08/14.

El objetivo de transformación de Pemex, como empresa pública, fue dotarla de una estructura auténticamente empresarial, es una figura separada del resto de las entidades.

El *régimen especial de Pemex* le permite una operación con mayor autonomía y flexibilidad en las materias siguientes: [214]

1. Empresas productivas subsidiarias y empresas filiales.

Pemex podrá determinar el número y características de las empresas que integren su grupo corporativo, conforme a sus oportunidades de negocio:

a) Las empresas productivas subsidiarias se constituirán en los supuestos prescritos por la ley respectiva (exploración y extracción). Gozarán del mismo régimen especial que las empresas productivas del estado.

[214] Ley de Petróleos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11/08/2014.

b) Las empresas filiales se constituirán conforme al derecho mercantil del lugar de su constitución. No serán entidades paraestatales.

Deberán ser sustentables: no representar pérdidas, no requerir transferencias presupuestarias, presentar pasivos laborales respaldados en esquemas sostenibles y control del manejo de su deuda (dictamen de auditor o consultor externo).

- No está sujeto a la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

2. Remuneraciones.

Basado en un régimen propio, independiente del previsto en el artículo 127 Constitucional. Por lo tanto, la política de recursos humanos y definición de tabuladores de sueldo será atribución exclusiva del Consejo, a propuesta del Comité de Recursos Humanos y Remuneraciones. Los tabuladores deberán ajustarse al presupuesto autorizado, y tomarán en cuenta la evolución de las retribuciones en el sector energéticos nacional e internacional.

Derechos laborales a salvo:

- Asegura que los trabajadores de Petróleos Mexicanos mantengan sus derechos laborales.
- Además, se abre la posibilidad de que la ley establezca un régimen de remuneración para el sector.

3. Adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios.

Legislación aplicable: los actos celebrados durante el procedimiento de contratación hasta el momento de la adjudicación, serán de naturaleza administrativa (de acuerdo a la Ley de Petróleos Mexicanos y las disposiciones que deriven de ésta, conforme al artículo 134 Constitucional). Contratar bajo las mejores condiciones conforme a los principios establecidos en la Constitución (economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez). Contenido nacional: incentivar y promover el contenido nacional como detonante de cadenas productivas. Flexibilidad para realizar las contrataciones y su ejecución de manera expedita.

- No está sujeto a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público ni a la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con los mismos.

4. Bienes.

Régimen especial: el Consejo de Administración emitirá normatividad para la administración, disposición, control, uso y destino de todos los bienes muebles e inmuebles de la empresa conforme a las necesidades y exigencias del mercado.

Flexibilidad para desincorporar o gravar los inmuebles, conforme a las políticas que fije el Consejo de Administración.

- *No le aplica la Ley General de Bienes Muebles.*

5. Unidad de Responsabilidades.

Su titular será nombrado y dependerá jerárquicamente de la Secretaría de la Función Pública. Le corresponde aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos al personal de Pemex y sus Empresas Productivas Subsidiarias. Tiene competencia para atender quejas y denuncias y realizar investigaciones; tramitar procedimientos de responsabilidad administrativa e imponer sanciones; carece de competencia en materia de control interno y auditoría. Cuenta con independencia orgánica de la auditoría interna y del sistema de control interno.

6. Dividendo Estatal.

En julio de cada año Pemex enviará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un reporte de la situación financiera; planes de inversión y financiamiento para los próximos 5 años y análisis de rentabilidad.

La SHCP con opinión del Comité Técnico del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo determinará el monto de dividendo que se incluirá en la Ley de ingresos. El remanente del monto que no se entregue como dividendo estatal, será reinvertido conforme a las decisiones que adopte el Consejo de Administración. Comenzará a cobrarse en 2016, con un mínimo de 30% y se irá reduciendo hasta alcanzar el 15% en 2021 y 0% en 2026.

7. Presupuesto.

Las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias gozarán de autonomía presupuestal y sólo estarán sujetas al balance financiero y al techo de gasto de servicios personales que apruebe el Congreso de la Unión, a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y se regirán exclusivamente por el régimen especial. Por tanto, no les serán aplicables las demás disposiciones de la Ley de Presupuesto.

En todo lo no previsto, resultará aplicable la regulación que, en su caso, prevean las leyes de cada empresa productiva del Estado, así como las disposiciones y regulación que conforme a sus propias leyes emitan sus respectivos consejos de administración, garantizando así su autonomía y autorregulación ya explicadas.

Las empresas productivas del Estado elaborarán sus proyectos de presupuestos de manera autónoma, pero considerando la estimación preliminar de las variables macroeconómicas que para dicho fin elabore la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y le comunique a más tardar el 15 de junio de cada año, para que se ajusten a la meta de balance financiero y al techo de servicios personales que se proponga al Congreso de la Unión.

Con motivo de su autonomía presupuestal, las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias ejercerán su presupuesto directamente sin requerir autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que cada empresa podrá autorizar el aumento en su gasto derivado de ingresos excedentes, para incrementar el gasto de inversión física o para cubrir sus pasivos laborales de corto y largo plazo en materia de pensiones y salud. También aprobarán los calendarios de presupuesto, eliminando así un control adicional.

Artículo 100.- Las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias ejercerán sus respectivos presupuestos conforme a lo siguiente, sin requerir autorización de la Secretaría:

I. El consejo de administración de cada empresa productiva del Estado autorizará sus calendarios de presupuesto y las modificaciones a los mismos;

II. El consejo de administración autorizará el presupuesto correspondiente a los programas y proyectos de inversión de la empresa productiva del Estado.[215]

Cabe hacer notar que la autonomía de Pemex se reduce al ejercicio de sus respectivos presupuestos (art. 102), es decir a ejercer libremente lo que la SHCP autorice, aun cuando fuera deficitario como en años anteriores. No existe ninguna cláusula que obligue a la SHCP a dar a Pemex un monto suficiente para gastos operativos y financieros.[216]

8. Pasivo Laboral.

El Tercero Transitorio de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria dispone que el Gobierno Federal podrá asumir una proporción de la obligación de pago de las pensiones y jubilaciones de trabajadores de Pemex en curso de pago, así como las que corresponden a trabajadores en activo, siempre que Pemex alcance un acuerdo para modificar el contrato colectivo de trabajo, modifique el Reglamento de Trabajo de Personal de Confianza e implemente un programa de austeridad de gasto.

En el plazo de un año, las modificaciones deberán contemplar, entre otros aspectos, que las pensiones o jubilaciones de trabajadores de nuevo ingreso se financien bajo esquemas de cuentas individuales que permitan portabilidad de derechos con el SAR, y contemplar un ajuste gradual a los parámetros de las pensiones de los trabajadores activos.

9. Deuda.

El Consejo de Administración aprobará anualmente la propuesta global de financiamiento, la cual puede ser a través de un esquema de endeudamiento. La SHCP incorporará la

[215] Nueva Ley de Petróleos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11/08/14.
[216] Rangel García, César Augusto, *Reforma Energética 2014: la transición hacia el libre mercado energético*, Ponencia en el Coloquio "Pacto Por México, Agenda Legislativa y reformas 2013-2014: ¿rediseño institucional para el desarrollo nacional y la consolidación democrática?, UNAM, México, octubre, 2014.

propuesta de Pemex en un apartado específico de la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación.

10. Transparencia y Rendición de Cuentas.

Pemex y sus empresas productivas subsidiarias se sujetarán a las Leyes aplicables en materia de transparencia y acceso a la información, de fiscalización y rendición de cuentas y combate a la corrupción.

Para ello, el Consejo de Administración deberá:

a) Proveer lo necesario para hacer pública la situación financiera, administrativa, operacional, económica y jurídica de Pemex, sus empresas productivas subsidiarias y filiales.

b) Adoptar medidas para el resguardo y protección de la información de las actividades empresariales, económicas e industriales de Pemex y sus empresas productivas subsidiarias.

c) El Director General presentará en abril de cada año, un informe anual sobre la marcha de Pemex, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales.

El propósito de estas modificaciones es que el Estado Mexicano pretende competir tanto en territorio nacional como en el resto del mundo con un Pemex más fuerte, especializado en las tareas que mejor hace y transformado en empresa productiva con una estructura moderna para mantener sus asignaciones actuales de producción.

- Estructura corporativa moderna.
- Mejores prácticas de nivel internacional.
- Un Consejo de Administración autónomo sin sesgos.
- Mayores obligaciones en transparencia y rendición de cuentas.

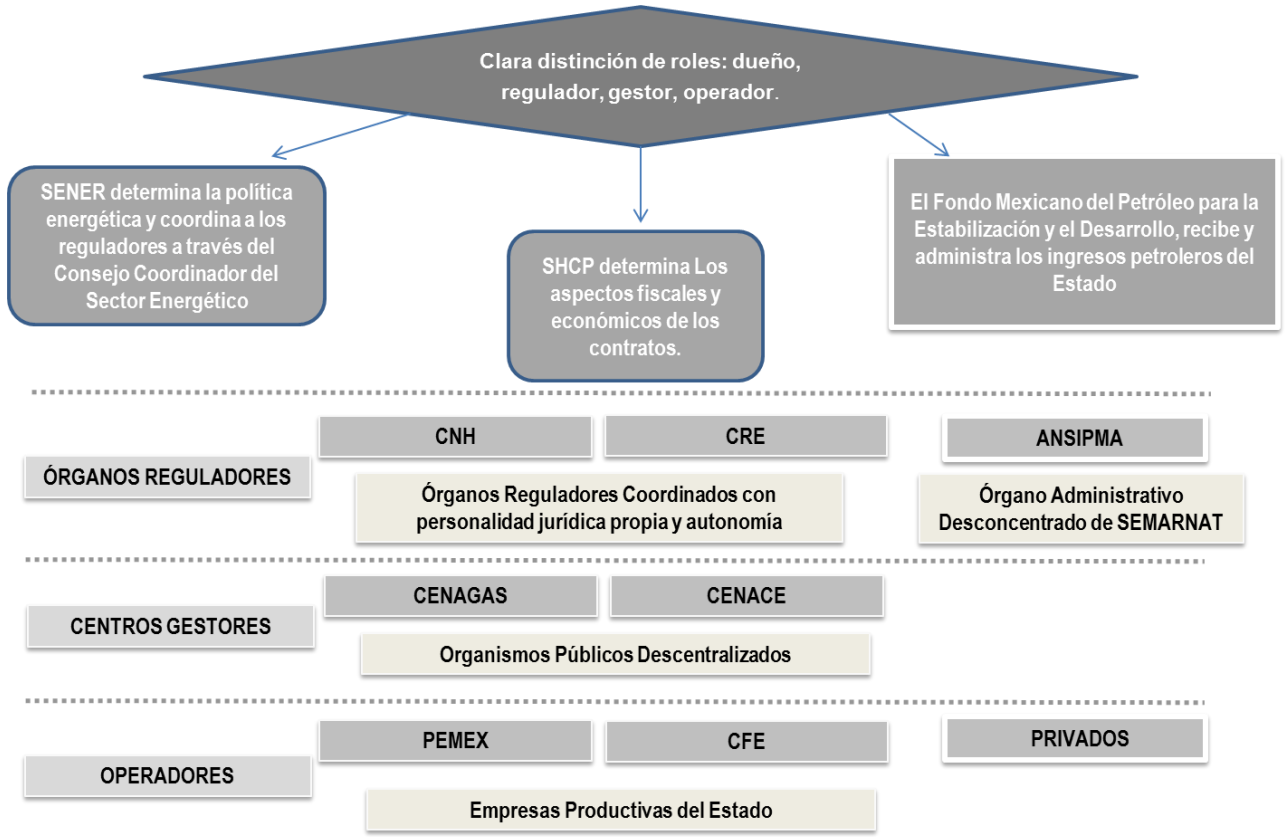
Con ello, Pemex deja de operar como un monopolio y se convierte en un actor relevante del sector; por lo que deberá generar un alto valor económico, más eficiente, transparente y con gran capacidad en la ejecución de sus proyectos.

III.4 Implicaciones para la Administración Pública

A partir de la Reforma Energética identificamos tres grandes cambios que impactan la Administración Pública: se establece una nueva estructura del sector energético; se crean los Órganos Reguladores Coordinados en materia energética y se implanta un nuevo marco fiscal en la transformación y modernización de la acción pública.

A) Nueva estructura del sector energético

CUADRO N. 11
NUEVA ESTRUCTURA DEL SECTOR ENERGÉTICO



Fuente: Base de datos institucional www.pemex.com

1. Dueño. El Gobierno de la República dejará de ser el "administrador principal" de los órganos de gobierno de las Empresas productivas del Estado para asumir el rol de propietario. Rectoría del Estado Mexicano a través de:

- *La Secretaria de Energía* establece, conduce y coordina la política energética; coordina a los Órganos reguladores a través del Consejo Coordinador del Sector Energético; adjudica asignaciones (incluida ronda cero, uno y subsecuentes); y establece términos para fomentar acceso abierto del sector eléctrico.
- La *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* establece condiciones fiscales y económicas para licitaciones y contratos.
- La *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* establece la regulación ambiental a través de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Medio Ambiente.
- El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, recibe y administra los ingresos petroleros del Estado.

2. Regulador. Órganos reguladores coordinados con personalidad jurídica propia y autonomía:

- *Comisión Nacional de Hidrocarburos*: proporciona asesoría técnica a la Secretaría de Energía. Recopila información geológica; realiza y asigna licitaciones; supervisa planes de extracción
- *Comisión Reguladora de Energía*: en materia de Hidrocarburos regula y otorga permisos de almacenamiento, transporte, distribución, acceso a ductos y venta. En Electricidad: regula y otorga permisos para generación así como tarifas de porteo.
- Organismos Descentralizados

3. Centros Gestores. Organismos públicos descentralizados:

- *CENAGAS:* Operador del sistema nacional de ductos de transporte y almacenamiento
- *CENACE (Electricidad):* Operador del sistema eléctrico nacional, el mercado eléctrico mayorista, acceso a la red nacional de transmisión y redes generales de distribución.

4. Ejecutor. Empresas productivas del Estado:

- *Petróleos Mexicanos*
- *Comisión Federal de Electricidad*
- *Privados*

B) Se crean órganos reguladores coordinados en hidrocarburos y electricidad.

Antes de que se llevara a cabo la Reforma Constitucional en materia energética, la regulación del sector recaía en la Secretaría de Energía, a través de sus órganos desconcentrados: la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía (CNH y CRE). Por esto no había una clara separación entre la entidad responsable del diseño de la política energética y aquéllas que debían dedicarse a promover una operación adecuada y eficiente.

Adicionalmente, la CNH y CRE operaban en un entorno en el que los principales proyectos en la industria de hidrocarburos y de electricidad eran responsabilidad de solo dos entidades paraestatales: Pemex y la CFE. En consecuencia, la estructura del sector energético se enfocó a la regulación de un solo actor en cada actividad sustantiva.

- La Reforma Energética Constitucional, en el artículo 28, señala que la CNH y la CRE serán Órganos Reguladores Coordinados en materia energética. Esto implica que tendrán personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión, así como autosuficiencia presupuestaria, pues dispondrán de los ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos por sus servicios a través de un fideicomiso público. Los Órganos Reguladores Coordinados en materia energética reemplazarán a los órganos desconcentrados que existen actualmente.

- La Ley de órganos reguladores coordinados en materia energética señala sus atribuciones: regular, supervisar y sancionar las materias de su competencia; aportar elementos técnicos al Ejecutivo Federal sobre la formulación de políticas energéticas, y aprobar su anteproyecto de presupuesto.

- Los Órganos Reguladores Coordinados en materia energética se coordinarán con la Secretaría de Energía a través del Consejo Coordinador del Sector Energético, integrado por el titular de la SENER, quien fungirá como Presidente del Consejo, los subsecretarios de la SENER, los presidentes de CNH y CRE, así como por los directores generales del CENAGAS, del CENACE y de la ANSIPMA.

- El Consejo Coordinador del Sector Energético tendrá las siguientes funciones: dar a conocer la política energética establecida por la SENER a los órganos reguladores coordinados, analizar los programas de trabajo anual de CNH, CRE y ANSIPMA así como su ejecución, implementar sistemas de información compartida y de cooperación institucional, y analizar casos específicos que puedan afectar el desarrollo y cumplimiento de la política energética y proponer mecanismos de coordinación.

- La Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del sector hidrocarburos tiene como objeto la seguridad industrial y operativa; realizar actividades de desmantelamiento y abandono de instalaciones; y el control integral de residuos y emisiones contaminantes.[217]

En lo relativo al medio ambiente:

- Política ambiental en el sector energético.
- Protección, conservación y restauración.
- Control de emisiones contaminantes.
- Caracterización y manejo de residuos.
- Verificación y supervisión de cumplimiento normativo.

En seguridad industrial y operativa:

- Estándares nacionales e internacionales.
- Prevención y atención de emergencias.
- Coberturas financieras contingentes.[218]
- Integridad física y operativa de instalaciones.
- Investigación de causa raíz.

[217] Será un órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
[218] Previa opinión de SENER y SHCP.

La regulación como proceso estatal está dirigida a combatir los monopolios, mejorar la competitividad y asegurar que las funciones económicas se desarrollan en el marco de la ley; la función reguladora del Estado mexicano se habrá incrementado con los nuevos órganos reguladores, producto de las reformas; el éxito de las reforma energética, en parte dependerá de la actuación de los órganos reguladores coordinados. [219]

C) Nuevo marco fiscal

La verdadera transformación de Pemex, pasa por un cambio profundo en su régimen fiscal actual. Este hecho tiene doble propósito: dotar de recursos suficientes a Pemex para que cumpla con su objeto de abastecedor de energéticos y garantice la seguridad energética de las próximas generaciones y, por otro lado, consolidar la Reforma Hacendaria Integral que despetrolice las finanzas públicas.

De esta forma, se favorecerá no sólo al aumento sustancial de recursos económicos que requiere el Gobierno Federal, sino para que a través de una Política Fiscal Progresiva y Progresista, se contribuya a disminuir considerablemente la brecha de la desigualdad en la distribución del ingreso a nivel nacional. *No sólo es un asunto energético, económico, impositivo y financiero, también es un asunto de justicia social.* [220]

En 2012, la producción de petróleo crudo por parte de Pemex promedió 2 millones 548 mil barriles por día. El precio promedio de la Mezcla Mexicana de Exportación fue de 101.81 dólares por barril de aceite y las ventas totales tuvieron un máximo histórico de 1 billón 647 mil millones de pesos. Pero histórico también fue el pago de impuestos, derechos y aprovechamientos que entregó Pemex a la Secretaría de Hacienda en 2012: 903 mil millones de pesos. Por cada barril de petróleo crudo vendido en alrededor de 100 dólares, la Secretaría de Hacienda se quedó con casi 69 dólares por barril. [221]

---

219 Sánchez González, José Juan, "Implicaciones de la Administración Pública por el Pacto por México: los nuevos órganos reguladores", ponencia en el Coloquio de Investigación Pacto por México: Agenda Legislativa y reformas 2013-2014, realizado el 28 de octubre de 2014 en la UNAM, México.

220 Valadez, Leonardo, *Reforma petrolera: análisis de Fluvio Ruiz Alarcón y Carlos Huerta*, en Columna Causa y Efecto, en Hombres de Poder.com disponible en http://www.hombresdelpoder.com/columna.php?id=7394

221 Ibídem.

En términos comparativos, un barril de petróleo crudo contiene aproximadamente 159 litros.[222] Al hacer los cálculos en líquido, resulta que la Secretaría de Hacienda recibe fiscalmente alrededor de 107 litros por cada barril de aceite por concepto de impuestos, derechos y aprovechamientos. Esto quiere decir, que Hacienda se quedó con aproximadamente 273 millones de litros de petróleo por día; casi 2 mil millones de litros por semana y más de 8 mil millones de litros por mes. [223]

La expoliación fiscal hacia Pemex es tan severa que el segundo párrafo, fracción primera del artículo 7 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013, establece lo siguiente: *A cuenta del derecho ordinario sobre hidrocarburos a que se refiere el artículo 254 de la Ley Federal de Derechos, PEMEX-Exploración y Producción deberá realizar pagos diarios, incluyendo los días inhábiles, por 634 millones 525 mil pesos durante el año. Además, el primer día hábil de cada semana del ejercicio fiscal deberá efectuar un pago de 4 mil 453 millones 880 mil pesos.*[224]

Es decir, los flujos de recursos hacia Hacienda son constantes,como pago anticipado de un sólo Derecho que se le aplica a Pemex. El régimen fiscal de Pemex en términos de petróleo y del flujo de dinero que entrega la paraestatal a la Secretaría de Hacienda es económicamente irracional, financieramente insostenible y no tiene comparación internacional.

Con la promulgación de un nuevo marco fiscal por el que se crea la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos y de la Ley de Coordinación Fiscal y se promulga la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

---

[222] El barril de petróleo es una unidad de volumen equivalente a 42 galones estadounidenses, que, a su vez, equivalen a 158,9873 litros aproximadamente. Dependiendo de la densidad del petróleo, la masa de un barril de petróleo está entre 119 kg y 151 kg
Fuente: www.pemex.com.

[223] La Jornada, 26 de mayo de 2013, disponible en http://www.jornada.unam.mx/2013/05/26/economia/024n1eco

[224] Valadez, Leonardo, Op. Cit.

*1**. Ley de Ingresos sobre hidrocarburos.***

Tiene como objeto establecer: *El régimen de los ingresos que recibirá el Estado Mexicano derivados de las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos que se realicen a través de las Asignaciones y Contratos a que se refieren el artículo 27, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Hidrocarburos, así como las Contraprestaciones que se establecerán en los Contratos.*[225]

Sin perjuicio de las demás obligaciones fiscales de los Contratistas y Asignatarios, el Estado Mexicano percibirá ingresos por las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos conforme a lo que señala lo siguiente: [226]

I. Por Contrato, las Contraprestaciones establecidas a favor del Estado en cada Contrato de conformidad con esta Ley;
II. Por Asignación, los derechos a que se refiere el Título Tercero de esta Ley, y
III. El impuesto sobre la renta que causen los Contratistas y Asignatarios por las actividades que realicen en virtud de un Contrato o una Asignación.

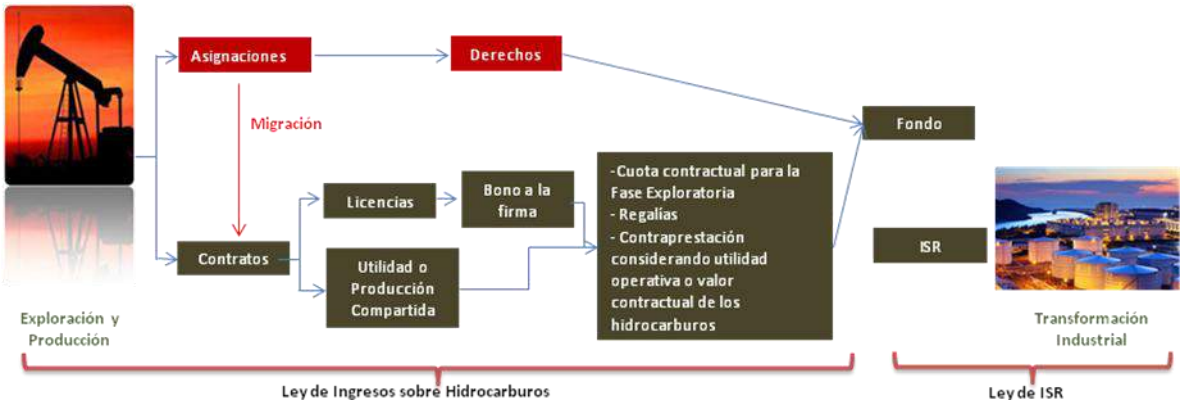
Los ingresos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo serán recibidos por el Fondo Mexicano del Petróleo, conforme a lo señalado en esta Ley, en cada Contrato y en las demás disposiciones aplicables. Dichos ingresos se exceptúan de las reglas de concentración contenidas en la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal de que se trate y demás disposiciones jurídicas aplicables.

La Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos asegura que la Nación capture la renta petrolera; incorpora mecanismos que promuevan el desarrollo de la industria acorde con estándares internacionales; contempla elementos para incrementar niveles de exploración y extracción; el flujo de ingresos al Estado es independiente de la etapa de desarrollo y rentabilidad y establece un régimen progresivo (incremento de precios o descubrimientos de gran tamaño).

[225] Artículo 1, fracción I de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.
[226] Artículo 2, Ibídem.

Lo anterior se ejemplifica de forma más clara en el cuadro N. 12 que se presenta a continuación:

CUADRO N. 12
LEY DE INGRESOS SOBRE HIDROCARBUROS



Fuente: elaboración propia basada en la Reforma Energética, sector hidrocarburos www.pemex.com

2. Régimen para asignaciones.

Crea tres derechos con transición de tasa y límite de costos:

1. Derecho por utilidad compartida de 65% con límites de deducción y periodos de transición (empieza en 71.5% y va reduciendo hasta llegar a 65% en 2018).
2. Derecho de extracción de hidrocarburos (similar a regalías)
3. Derecho de exploración de hidrocarburos (cuota mensual por km2)

Establece un impuesto por la actividad de exploración (1,500 ps/km2) y extracción (6000 ps/km2) de hidrocarburos cuyo destino es el Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos. Y régimen del ISR con reglas de deducción aplicables para los costos/gastos e inversiones.

3. Contraprestaciones contractuales.

Contratos derivados de licitaciones públicas, con una variable de adjudicación única: el nivel de recursos que recibe el Estado.

a) Contraprestaciones comunes: cuota contractual de fase exploratoria y regalías.

- Contratos de licencia: considera un bono a la firma y un porcentaje de utilidad operativa o valor de los hidrocarburos.

- Contratos de utilidad y producción compartida: establece un porcentaje de utilidad operativa o un porcentaje de producción.

b) Elementos comunes:

- Mecanismo de ajuste; mecanismos para determinar precios contractuales que reflejen condiciones de mercado; límite anual a deducción de costos e inversiones con acarreo hacia adelante del remanente.

4. Régimen fiscal para contratos de licencia.

A favor del Estado: bono a la firma, más cuota mensual por área contractual, regalías y un porcentaje de la utilidad operativa o valor contractual de hidrocarburos. A favor del contratista: transmisión forzosa onerosa de hidrocarburos una vez extraídos.

5. Régimen fiscal para contratos de utilidad compartida.

A favor del Estado: cuota mensual por área contractual, regalías más un porcentaje de la utilidad operativa. A favor del contratista: recuperación de costos, más un porcentaje de la utilidad operativa.

6. Fondo Mexicano del petróleo para la estabilización y el desarrollo (2015)

La constitución del Fondo coadyuvará a lograr el objetivo principal de la Reforma: la maximización del valor económico de los hidrocarburos en beneficio de las generaciones presentes y futuras. El Banco de México es el fiduciario y la SHCP es la beneficiaria.

En consecuencia la reforma constitucional logra descongelar el marco jurídico del sector energético: después de 70 años, Pemex deja de ser un organismo descentralizado para convertirse en una Empresa Productiva del Estado, con fines económicos, comerciales e industriales, con sentido de equidad, responsabilidad social y ambiental. Sus decisiones deben basarse en la rentabilidad de los proyectos, sin dejar de lado el impacto industrial a las comunidades aledañas a su zona de influencia. Ante la reforma energética, necesariamente se requiere una política social que promueva el desarrollo social; establezca compromisos de corresponsabilidad de la empresa y la sociedad y logre un esquema de justicia social basado en la construcción de igualdades.



Escuela Nacional de
Profesionalización Gubernamental
Doctorado en Administración Pública

CAPÍTULO IV
LA RESPONSABILIDAD SOCIAL COMO EJE DE LA POLÍTICA SOCIAL DE PETRÓLEOS MEXICANOS

"Los fenómenos sociales se parecen a los estrictamente físicos,
pues sus límites van más allá del ámbito de la tecnología"
KARL POPPER

CAPÍTULO IV. LA RESPONSABILIDAD SOCIAL COMO EJE DE LA POLÍTICA SOCIAL DE PEMEX

El cuarto capítulo se refiere a la dimensión social de Petróleos Mexicanos en el contexto de la reforma energética de 2013-2014. Se divide en cuatro apartados: en el primero se realiza un diagnóstico de la actual estructura organizacional de Pemex y sus cuatro organismos subsidiarios en función del impacto social que genera la actividad petrolera; en el segundo apartado se plasman elementos empíricos y hallazgos que nos permitieron encontrar algunas fisuras en la unidad administrativa encargada de la política social de Pemex con el propósito de construir evidencias comprobables para realizar adecuaciones administrativas y del marco normativo que la pudieran alinear con las propias reformas; en el tercer apartado, se revisa el impacto de algunos casos de conflicto social en donde la operación de Pemex estuvo afectada por el cierre de instalaciones en varias comunidades de los estados de Veracruz, Oaxaca y Tabasco, algunas de ellas como resultado de supuestos desastres ambientales no consistentes o simulados; también se presenta el costo financiero que le han ocasionado a Pemex los bloqueos durante el primer semestre de 2014; por último, se propone una estrategia de Atención y Vinculación Ciudadana que se estructura a partir de la responsabilidad social como eje de la política social de Pemex.

IV.1 ¿Política social de Pemex?

Las actividades y procesos que realiza Petróleos Mexicanos dentro de su cadena de valor en el territorio nacional, tienen múltiples características y niveles de riesgo. Asimismo, la distribución geográfica de las instalaciones de la industria petrolera es muy divergente entre estados y municipios.

Existen instalaciones que concentran sus actividades en determinados límites territoriales, como es el caso de las refinerías o complejos petroquímicos; muchas otras se ubican en amplias áreas donde deben convivir con otras actividades productivas o que están en áreas marginadas y densamente pobladas, como es el caso de los campos y pozos de exploración o producción, y la amplia red de ductos que operan los diferentes organismos subsidiarios.

Por otra parte, no existe un patrón único de concentración de las actividades desarrolladas por Pemex y sus contratistas, ya que en una misma zona geográfica pueden coincidir procesos de exploración, producción, transformación, distribución o comercialización de hidrocarburos, mientras que en otras zonas, sólo se pueden identificar procesos administrativos y de servicios complementarios.

De igual manera, otro aspecto importante a considerar es que las entidades, municipios y localidades donde se llevan a cabo los procesos de la industria petrolera, cuentan con características físicas, económicas, sociales, políticas, ambientales y culturales ampliamente diferenciadas.

Numerosos municipios de los estados de Tabasco, Chiapas, Campeche, Oaxaca o Veracruz, donde actualmente se realizan actividades estratégicas de la industria petrolera, cuentan con vastos recursos naturales, ecosistemas sensibles y amplias reservas ecológicas, además de ser municipios en los cuales su población presenta grados medios y altos de marginación, así como diferentes carencias de infraestructura social y equipamiento urbano, entre otras características.

Otras condiciones que caracterizan a aquellos municipios asentados en la zona centro del país, como Hidalgo y Guanajuato, o bien a los municipios de los estados del norte como Tamaulipas, Nuevo León o Coahuila, cuyas condiciones físicas, económicas, ambientales, políticas y sociales son muy diferentes.

Al considerar este conjunto de factores, es posible determinar que la interacción de la industria petrolera con su entorno evoluciona por diferentes rutas o caminos, y que la misma reconoce un alto grado de complejidad.

Pero lo más importante es considerar que las actividades y procesos realizados por Pemex generan muchos impactos o efectos y oportunidades en el ámbito económico, social, político y ambiental de las zonas en que se llevan a cabo.

Los impactos o efectos de las actividades petroleras nos remiten tanto a su contribución para la creación de empleos e ingreso para las familias, como a la demanda de insumos y el fomento de contratistas y proveedores locales o al pago de impuestos que luego se traducen en la construcción de obras de infraestructura y la prestación de servicios públicos, entre otros efectos positivos; pero también, en algunos casos, nos hablan de afectaciones al medio ambiente, de factores de riesgo a la integridad de las personas, instalaciones y medio ambiente, o de afectaciones a los bienes propiedad de las comunidades, entre otros.

Como consecuencia de lo anterior, en la actualidad existe mayor atención acerca del desempeño de Pemex por parte de los gobiernos estatales, municipales y locales, la sociedad civil y de las comunidades, quienes en muchas ocasiones llegan a cuestionar severamente los impactos causados por las actividades de la industria petrolera.

La postura de los principales actores sociales y políticos hacia la presencia de instalaciones y actividades de la industria petrolera es muy diversa y puede variar desde relaciones de entendimiento y colaboración por las oportunidades de desarrollo, hasta actos de protesta como plantones o el cierre de instalaciones, cuando son recurrentes las afectaciones al entorno, ya sean presuntas o reales.

En este contexto, cabe preguntar cuáles han sido las principales estrategias seguidas por Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios ya sea para vincularse con las comunidades y demás actores sociales, así como para equilibrar los efectos o impactos originados por sus actividades, y cuáles han sido los resultados obtenidos, por lo que resulta

de especial interés revisar las principales actividades que realizan en el ámbito de la responsabilidad social, el desarrollo social, o la atención al medio ambiente.

IV.1.1 Pemex Exploración y Producción

Este organismo subsidiario, realiza todo un abanico de acciones en la materia, dentro de las que destaca la realización de diagnósticos sobre entornos sociales y encuestas; la obtención de permisos de paso de terceros para la construcción o mantenimiento de la infraestructura petrolera; la atención de reclamaciones atribuidas a las actividades petroleras; la ejecución de obras de beneficio mutuo; la realización de acciones sociales; la comunicación con comunidades y grupos de interés; así como la construcción y seguimiento de indicadores claves para su operación.

Este organismo contempla dentro de su Plan de Negocios, cinco objetivos estratégicos, entre los cuales destaca el quinto: *Mejorar la relación con las comunidades en las que PEMEX opera*. A su vez, se incluye una línea de acción referida a "*afianzar relaciones de calidad con la comunidad*", la cual fue definida como la directriz que la administración de Pemex Exploración y Producción habría de seguir, sin menoscabo de los acuerdos con los gobiernos estatales para la ejecución de las obras de beneficio mutuo.[227]

Por su parte, para ciertas áreas de Pemex Exploración y Producción, la interacción con las comunidades va más allá de estas acciones, y para prevenir conflictos o problemáticas que afecten su operación, se ha propuesto incidir directamente en los contratos de obra pública que suscribe con sus proveedores y contratistas, para que desde el diseño mismo de los programas y proyectos *se responsabilicen de la prevención y atención de los impactos generados al medio ambiente y a la sociedad*.

[227] Principales elementos del Plan de Negocios de Pemex y sus Organismos Subsidiarios 2014 – 2018, disponible en http://www.pemex.com/acerca/informes_publicaciones/documents/pn_14-18_131031.pdf

Sin embargo, es necesario precisar que la multiplicidad de acciones realizadas por Pemex Exploración y Producción en esta materia, no encuentra correspondencia con una estructura orgánica que defina adecuadamente la operación de una unidad administrativa creada expresamente para dichos objetivos, con las atribuciones, responsabilidades y la jerarquía necesarias para desempeñar las funciones que demanda el objeto de estudio.

En términos generales, se ha podido observar que Pemex Exploración y Producción canaliza la relación con las comunidades a través de los Grupos Multidisciplinarios de Asuntos Externos y Comunicación (GMAC) en las diferentes subdirecciones regionales de la estructura orgánica del organismo, las cuales desempeñan el tipo de funciones arriba descritas.

No obstante, las funciones desarrolladas por los GMAC no presentan homogeneidad entre sí y el peso específico que éstas tienen al interior de cada subdirección regional para incidir en la planeación y en la atención de temas relacionados con las comunidades, se da en función del propio contexto social, económico, político y ambiental de cada región del país. Lo anterior presupone un gran reto, toda vez que los mecanismos de relación institucional pueden variar según los contextos sociales, las problemáticas y las externalidades derivadas de la propia operación.

En todo caso, lo que se puede observar es que cada GMAC ha desarrollado instrumentos particulares de acuerdo a las necesidades de cada región, buscando con ello, dar respuesta a variables críticas. Aunque lo anterior ha implicado éxito en muchos casos, según se establece en algunos procedimientos e instructivos de trabajo en la materia, no se podría afirmar que la estrategia adoptada en una región pueda replicarse con el mismo éxito en otra zona del país; esto en virtud de que la estrategia operativa, en particular en cada caso de prospectos exploratorios, perforación de pozos exploratorios y de desarrollo, construcción y mantenimiento de ductos e instalaciones de producción, entre otros, es homogénea, incluso en zonas de una misma región.

IV.1.2 Pemex Refinación

Debido a las características propias de su operación, concentrada básicamente en los centros de trabajo más importantes como lo son seis refinerías, centros embarcadores, terminales marítimas, corredores de líneas, derechos de vía y terminales de almacenamiento y reparto, este organismo instrumenta otro tipo de mecanismos para relacionarse con las comunidades, con las autoridades de gobierno y con otros actores sociales relevantes.

La experiencia ha marcado que los centros de trabajo de Pemex Refinación se han constituido como un actor relevante en el ámbito local de las comunidades, ejerciendo un poder específico frente a autoridades municipales u organizaciones de la sociedad civil. Algunas de las acciones implementadas por este organismo han incluido programas de información y visitas guiadas para diferentes segmentos de la población; jornadas del medio ambiente; programas deportivos, culturales y de convivencia familiar; así como programas de orientación para la seguridad y la protección civil, entre otros.

En este sentido, se podría argumentar que Pemex Refinación ha implementado un modelo de acercamiento directo con los involucrados, por encima de la suscripción de acuerdos con los gobiernos estatales o municipales, incorporando dentro de sus acciones de vinculación social la donación de bienes muebles e inmuebles de su propiedad, así como la atención de reclamaciones por tomas clandestinas o afectaciones derivadas de la ampliación de su infraestructura.

La problemática que se observa es que todas estas acciones se traducen también en una multiplicidad de criterios y mecanismos para instrumentarlas, pudiendo variar de una región a otra. Lo anterior, ha retrasado la adopción de una estrategia unificada de atención de estos asuntos al interior del organismo y, en algunos casos, ha generado problemáticas sociales que han puesto en riesgo la operación misma de algunas de sus instalaciones.

Adicional a lo anterior, no se identifica que dentro de su estructura organizacional exista alguna subdirección o coordinación ejecutiva para atender específicamente los temas comunitarios y sociales.

No obstante lo anterior, la operación se registra en la Subgerencia de Prevención de Reclamaciones y Vinculación Operativa, que depende de la Gerencia de Administración de Servicios. Dicha Subgerencia tiene, entre otras funciones la de atender y canalizar las solicitudes de apoyos sociales que le presentan las comunidades o sus autoridades, además de intervenir ante otras áreas de Pemex Refinación para solucionar conflictos sociales derivados de las actividades del organismo, esta subgerencia tiene relativamente poca incidencia en la toma de decisiones dentro del propio organismo y su margen de acción para atender los temas del objeto de estudio es muy limitado.

IV.1.3 Pemex Gas y Petroquímica Básica

PGPB cuenta con instalaciones de procesamiento, transporte, distribución de gas y otros productos en la mayoría de los estados del país. Por consiguiente, tiene vínculos permanentes con la comunidad, en el desarrollo y bienestar de la comunidad.

De manera particular, el organismo reconoce que su principio rector es que las actividades que realiza deben ser seguras para salvaguardar la integridad física de sus trabajadores y de la población, así como ser cuidadosas del medio ambiente y respetuosas con las comunidades del entorno.

El modelo de negocio de Pemex Gas y Petroquímica Básica ha privilegiado el acercamiento con las autoridades de gobierno, a través de las cuales ha buscado obtener la *Licencia Social para operar*, dando a conocer los efectos desfavorables derivados de sus operaciones, así como propuestas para remediarlos.

En el tema de la responsabilidad social empresarial, PGBP orienta sus acciones a la seguridad industrial, a la salud de los trabajadores y sus familias, capacitación de los

empleados, protección del medio ambiente, programas con las comunidades, dedicación al cliente, atención a los proveedores y gestión de la calidad. Sin embargo, la estrategia seguida por PGPB en esta materia no ha sido uniforme en todo el organismo, sino que ha tenido un perfil más bien parcial o local, en el cual cada subdirección y cada centro de trabajo buscan por su cuenta alcanzar logros que certifiquen su compromiso con la responsabilidad social.

Para ciertas áreas de PGPB, la cadena de valor socialmente responsable se construye cuando se empiezan a permear los criterios y lineamientos de responsabilidad social en su cadena de valor, sensibilizando y definiendo programas de acompañamiento para generar socios comerciales bajo principios éticos y de productividad.

No obstante, en lo que se refiere al objetivo de mejorar las relaciones con las comunidades y promover el desarrollo social, en Pemex Gas y Petroquímica Básica sigue habiendo problemas y conflictos sociales que representan riesgos para sus actividades. Asimismo, tampoco se identifica la existencia de alguna unidad administrativa creada ex profeso y con la jerarquía suficiente para atender estos temas.

De manera similar al caso de Pemex Refinación, en este organismo existe la Unidad de Desarrollo Social y Adquisición Inmobiliaria, que si bien atiende y canaliza las solicitudes de apoyo social que le presentan terceros, el presupuesto que maneja para estos fines es muy limitado y reparte sus esfuerzos con la atención de otro tipo de asuntos relacionados con la administración inmobiliaria del organismo. Esta Unidad también tiene relativamente poca incidencia en la toma de decisiones dentro de PGPB, por lo cual su margen de acción para atender los temas del objeto de estudio es más bien reducido.

IV.1.4 Pemex Petroquímica

Como parte de la visión de Pemex Petroquímica, el organismo busca ser una empresa sustentable, respetuosa del medio ambiente, cuidadosa de las relaciones con la comunidad y promotora del desarrollo integral de su personal.

Consciente de la responsabilidad social, promueve cambios de hábitos, formas de trabajo y comportamiento ambiental de los trabajadores, proveedores, clientes y comunidad para la conservación de la biodiversidad, maximización de los servicios ambientales y reciclaje de materiales y acciones comunitarias.

Pemex Petroquímica reconoce que sus operaciones conllevan diferentes impactos sobre las comunidades en las que opera, por lo que busca coordinar directamente sus esfuerzos con las autoridades de gobierno, con el propósito de lograr una sinergia positiva y al mismo tiempo, adquirir el aval de sus acciones a través de esos mismos conductos.

Estos propósitos no se han cumplido del todo, ya que no corresponden con la importancia que se le otorga a dichos temas dentro de su estructura orgánica. A nivel directivo, no existe una unidad administrativa que tenga como funciones centrales las de promover el desarrollo social y la mejora de las relaciones con las comunidades con las que interactúa.

El área más cercana es la Gerencia de Control de Gestión, Normatividad y Desempeño, misma que realiza múltiples funciones ligadas sobre todo, al seguimiento de indicadores de gestión operativos y a la emisión de normas para la administración de la calidad en los procesos y, en menor medida, a la atención y canalización de solicitudes de apoyo social, a la solución de problemáticas sociales y atención de reclamaciones.

IV.1.5 Corporativo de Petróleos Mexicanos

En el Corporativo de Petróleos Mexicanos, son varias las unidades administrativas que intervienen directa o indirectamente en los temas de las relaciones con los gobiernos y las comunidades en la instrumentación de diversas acciones de apoyo al bienestar social, entre ellas destacan: la Gerencia de Responsabilidad y Desarrollo Social, la Gerencia de Comunicación Social, la Subdirección de Administración Patrimonial, la Coordinación de Programas Socioculturales, la Subdirección de Planeación Estratégica y Operativa, la Subdirección de Disciplina Operativa, Seguridad, Salud y Protección Ambiental, y la

Gerencia Jurídica Consultiva. Con base en el conocimiento sobre las relaciones de la empresa con las autoridades locales, organizaciones sociales y grupos comunitarios, vamos a centrar nuestro análisis en la Gerencia de Responsabilidad y Desarrollo Social de Pemex pues es la encargada de precisar la problemática específica que enfrenta Pemex y sus Organismos Subsidiarios en las zonas donde éstos operan, para impulsar programas de vinculación con las comunidades, y proponer acciones orientadas a prevenir conflictos sociales, así como coadyuvar a su solución cuando éstos se presenten, en función de las actividades y proyectos de inversión petroleros.

IV.1.6 Gerencia de Responsabilidad y Desarrollo Social

Dependiente de la Dirección General de Petróleos Mexicanos, la Gerencia de Responsabilidad y Desarrollo Social (GRDS) es la encargada de coordinar el diseño e instrumentación de los programas institucionales de desarrollo comunitario sustentables y sostenibles, incorporando en los mismos los apoyos que en materia de responsabilidad y desarrollo social otorga Pemex. [228]

Los programas sustantivos que constituyen los pilares en donde opera la política social de la institución son:

1.- *El Programa de Apoyo a la Comunidad y al Medio Ambiente*, (PACMA) es un conjunto de programas, obras, y/o acciones (PROA´s), que sustituyó al denominado Anexo DS (Desarrollo Social) por diversas situaciones de opacidad y colusión en la asignación de beneficios. El PACMA pretende obtener, ampliar y consolidar *la licencia social de operación*; impulsar el desarrollo humano, generar capacidades productivas, atender rezagos sociales y

[228] Acuerdo CA-114/2013 se la sesión 863 Ordinaria del Consejo de Administración de Petróleos celebrada el 25 de octubre de 2013: "*Con fundamento en los artículos 6º. Y 19, fracción XXI de la Ley de Petróleos Mexicanos, el Consejo de Administración, por unanimidad, **aprobó** la y adscripción organizacional de la Gerencia de Responsabilidad y Desarrollo Social, adscrita a la Dirección General de Petróleos Mexicanos, así como las respectivas modificaciones al Estatuto Orgánico de Petróleos Mexicanos"* (publicado en el DOF el 04/02/2014 y modificado el 11/08/2014 por las Leyes secundarias).

forjar un desarrollo comunitario sustentable de largo plazo, en las comunidades que se encuentran dentro de las áreas de influencia de Pemex.[229]

En el cuadro N. 13, podremos advertir las principales diferencias del PACMA con el Anexo Desarrollo Social, entre las que destaca la participación de la comunidad como contralor social.

CUADRO N.13
COMPARATIVO ANEXO DS VS. PACMA

ANEXO DESARROLLO SOCIAL 2007-2011	PACMA 2012
1. **MARCO NORMATIVO** Siete documentos normativos: Guía de Indicadores clave de Desempeño Instrucciones para la elaboración del Programa de Apoyo a la Comunidad y el medio ambiente en el AIATG Reglas e instrucciones para el personal de PEMEX Exploración y Producción respecto al "Anexo DS" Integración y funcionamiento del grupo técnico de evaluación. Guía del programa de apoyo a la Comunidad y al Medio Ambiente Guía Anexo DS "Anexo DS" en los Contratos	Un solo documento normativo: Antecedentes Objetivo Fundamento Legal Ámbito de aplicación Aspectos generales Áreas responsables y funciones Determinación de Proyectos, Obras y/o acciones a desarrollar (PROA´s) Elaboración e integración de los PROA´s Del Contrato
2. APLICACIÓN - Únicamente al Activo Integral Aceite Terciario del Golfo (AIATG). - Contratistas a partir de 500 millones de pesos Monto del 1% al 2% en los costos indirectos.	- General - Contratistas a partir de 100 millones de pesos Monto del 2% sobre el monto total de Contrato.
3. COORDINACIÓN Coordinación regional	Coordinación General a Nivel DG-PEP y oficinas Regionales Norte y Sur.
4. ACCIONES Basadas en el diagnóstico elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2007) - Acciones decididas por el contratista -Solicitud de Certificaciones ISO -Acciones generales sin especificaciones. - Revisión y evaluación cuantitativa - Se ajusta el pago finiquito conforme a los indicadores claves de desempeño	Basadas en el diagnóstico elaborado por el promotor, solicitudes de Gobierno del Estado, autoridades Municipales, comunidades y detecciones en campo. (anual) - Banco de acciones a realizar, asignadas al proveedor y/o contratista (PROA´s). - No se requieren certificaciones - Acciones específicas con criterios normativos y presupuesto (construcciones modulares). - Evaluación cuantitativa y cualitativa -Se modifican los indicadores claves del desempeño - Informes mensuales de avance - Informe anual

Fuente: www.pacma.org.mx

[229] https://pacma.org.mx/objetivo.php

2.- *Las Obras de Beneficio Mutuo* (OBM) son aquellas obras concertadas con las comunidades y autoridades locales de gobierno, realizadas directamente por Pemex Exploración y Producción, las cuales además de significar un mejoramiento de la infraestructura pública para la operación de la industria petrolera, también representan un beneficio para la sociedad, al posibilitar la construcción, mejoramiento o restauración de la infraestructura social en las comunidades.

CUADRO N. 14
OBRAS DE BENEFICIO MUTUO (OBMs)

AÑO	INVERSIÓN* (MDP)	NÚMERO OBRAS
2011	$512.7	38
2012	$2,863.8	199
2013	$780.6	130
TOTAL	**$4,157.2 1**	**367**

*Incluye montos plurianuales.
Fuente: base de datos institucional www.pemex.com

En el cuadro N. 14 se establecen las cifras totales de inversión en OBM de 2011 a 2013. Si consideramos que el presupuesto anual para obras de perforación, mantenimiento y supervisión anual de Pemex, es de alrededor de 200 mil millones de pesos, el monto en OBM resulta irrelevante, pero crucial para las comunidades que se ven afectadas; es de resaltar la inversión realizada 2,863.8 millones de pesos en 2012, cuyo monto infiere que fueron realizadas como obras de apoyo con un alto contenido electoral o como obras para la entrega de resultados de conclusión de administración; entre las principales entidades beneficiadas destacan Veracruz, Tabasco, Campeche, Tamaulipas, Chiapas, Puebla.

3.- *Donativos y Donaciones*: en Petróleos Mexicanos, la donación es la transmisión a título gratuito, de aquellos bienes muebles e inmuebles que ya no son útiles para la industria petrolera, así como de productos elaborados por la empresa (asfalto, gas, gasolinas, diesel y turbosina) los cuales se otorgan a los solicitantes que se encuadren en los supuestos

establecidos en los criterios y lineamientos en la materia. Mientras que el donativo es la ayuda en forma gratuita de recursos en dinero que se otorga a las personas morales solicitantes que se encuadran en los supuestos establecidos en los criterios y lineamientos aprobados. Ver cuadro N. 15.

CUADRO N. 15
DONATIVOS Y DONACIONES

AÑO	DONATIVOS (MDP)	DONACIONES (MDP)
2011	$679.3	$966.9
2012	$450.0	$1,528.1
2013	$511.5	$2,280.4
TOTAL	**$1,640.8**	**$4,775.5**

Fuente: base de datos institucional www.pemex.com

Principales estados beneficiados: Tabasco, Campeche, Veracruz, Nuevo León, Chiapas, Hidalgo, Guanajuato, Estado de México.

Asimismo, la GRDS conduce el proceso institucional para la atención de solicitudes de apoyo que le presentan a Pemex y sus organismos subsidiarios, los gobiernos estatales y municipales, así como diversos grupos comunitarios y organizaciones sociales de zonas petroleras, con base en el ejercicio del presupuesto autorizado para el otorgamiento de donativos y donaciones, siendo la única instancia autorizada para ello.

A través de estos apoyos, se ha contribuido a la realización de diversas obras y acciones a cargo de los beneficiarios, entre las que destacan: obras de infraestructura vial e hidráulica; proyectos productivos; mejoramiento de la infraestructura social y urbana; y proyectos educativos, culturales y de salud, entre otros. Como parte de este proceso, en ciertos casos, se firman Acuerdos Marco, como un mecanismo parcial de coordinación interna y de vinculación con las autoridades, ya que los mismos se suscriben entre Pemex y algunos de los estados prioritarios para la industria petrolera, estableciendo compromisos de reciprocidad y definición de acciones a favor de la comunidad.

No obstante las funciones desarrolladas, se observan diferencias entre los diversos Acuerdos Marco celebrados con los gobiernos estatales, ocasionando con ello que se adopten diversas estrategias de atención para cada uno de ellos.

De igual manera, si bien no en todos los casos, los apoyos otorgados a través de la GRDS han contribuido a la atención y solución de diferentes problemáticas sociales derivadas de las actividades de Pemex, estrechando sus vínculos con las comunidades y con sus autoridades de gobierno, en muchos de ellos han generado una espiral inacabable de negociaciones en donde dinero en efectivo, entregado como apoyo, destraba conflictos, lo que ha propiciado una industria del reclamo que le cuesta millones de pesos a Pemex.

En términos generales se reconoce que las acciones de la GRDS están encaminadas a la búsqueda de relaciones de entendimiento y cooperación entre PEMEX, las autoridades de gobierno y las comunidades con objeto de que las actividades operativas sean ejecutadas sin interrupciones, pero también se identifica que sus esfuerzos ofrecen soluciones temporales que no modifican la causa, es decir, la raíz de los problemas.

IV.2 ¿Responsabilidad y desarrollo social?

Entre los organismos subsidiarios y la GRDS y otras unidades corporativas que atienden funciones o actividades relacionadas con la vinculación social y la atención de los efectos causados por las operaciones de la industria petrolera, ha prevalecido una débil coordinación de esfuerzos y estrategias, existiendo lagunas y espacios de poca definición o escaso interés para promover una mayor integración de actividades.

Internamente no había existido una adecuada coordinación entre Pemex y sus organismos subsidiarios, para interactuar correctamente en la etapa de planeación y desarrollo de las actividades estrategias de la industria, incorporando con suficiencia el tema de la vinculación social y la atención de los efectos o impactos generados al entorno físico y social.

A pesar de que a través del tiempo han existido diversos intentos y propuestas para alcanzar un mayor grado de coordinación entre las áreas, éstos han sido casos aislados, sin establecer una planeación estratégica de largo plazo, tampoco se cuenta con respaldo normativo, organizacional y presupuestal necesarios para darle la coherencia, el peso y la continuidad deseable.

Tampoco existe una directriz o planteamiento general bajo la cual se diseñen y ejecuten las acciones que cada organismo y sus respectivos centros de trabajo realizan para interactuar con las comunidades, por lo que existen multiplicidad de proyectos y acciones que no necesariamente se complementan entre sí, dentro de una misma área geográfica e incluso, pueden llegar a obstaculizarse en determinadas situaciones.

La mayor parte de los programas impulsados por los organismos subsidiarios en esta materia, ofrecen soluciones parciales, ya sea porque tienen sólo un horizonte temporal, porque son programas parciales sujetos a disponibilidad presupuestal, porque no buscan la coordinación con otros organismos subsidiarios, o porque no abarcan muchas variables importantes, entre ellas, la relación política con autoridades de gobierno, para garantizar la autorización de permisos o licencias para la ejecución de los proyectos y para que éstas ejerzan su autoridad en la resolución de la problemática social que afecta las operaciones de la industria petrolera, por ejemplo. Los programas de apoyo comunitario responden específicamente a un proyecto operativo asociado.

En esta misma línea, es conveniente mencionar que aún falta claridad en los principios para identificar la percepción de los grupos de interés respecto a las diferentes acciones impulsadas por la empresa en materia social y comunitaria compensando los efectos sociales originados por la operación de Pemex, así como para definir mecanismos de evaluación sobre sus resultados, los cuales solamente son valorados en función de la ocurrencia o no ocurrencia de problemáticas o conflictos sociales.

Debido a que las acciones para captar la percepción de los grupos de interés respecto a las acciones realizadas en la materia son heterogéneas entre las áreas involucradas en estos temas, las soluciones que se proponen adquieren rutas diferentes y se pierde la oportunidad de alcanzar mejores resultados a un menor costo a través de la sinergia. [230]

IV.2.1 Problemática de la GRDS

Para entender la problemática hacia el interior de Pemex se realizó una investigación de campo entre abril y mayo de 2014, directamente en las instalaciones de la Gerencia de Responsabilidad y Desarrollo Social de Pemex, ubicadas en Plaza Polanco, Edificio B, Piso 3, Colonia Chapultepec Morales en la Ciudad de México, que incluyó:

- *Revisión documental de planes y programas de trabajo*; formatos y cédulas que integran los expedientes de Donativos y Donaciones y del Programa de Apoyo a la Comunidad y medio Ambiente, así como el marco normativo aplicable.

- *Realización de reuniones por área y entrevistas individuales*, abriendo un canal de comunicación con el personal para detectar la problemática funcional y operativa de los colaboradores de la Gerencia. Para cumplir con lo anterior, se realizó un ejercicio dividido en dos fases:

  Fase 1.- 11 reuniones informativas con las áreas (Unidad de Políticas y Planeación, Secretaría Técnica y de Coordinación Administrativa, Subgerencias de Zona Norte, Centro, Sur y Occidente, Subgerencia de Vinculación, Subgerencia de Verificación y Comprobación, Organizaciones de la Sociedad Civil, Representantes Regionales de Coatzacoalcos y Poza Rica), en las que se detectaron y analizaron Problemática, Diagnóstico y Áreas de oportunidad de la GRDS.

[230] En muchas de las ocasiones no es posible instrumentar acciones homogéneas. Por ejemplo, si el proyecto operativo asociado es la operación de un pozo exploratorio, involucra diversas estrategias, si se trata de una zona árida ganadera en Coahuila, que una zona con pescadores ribereños en el estado de Tabasco.

Fase 2.- 60 entrevistas individuales a colaboradores (de un universo total de 70 personas adscritos a la GRDS) a través de una cédula informativa que integra 14 rubros: datos generales; posición en la estructura orgánica (cadena de mando); conocimiento del fundamento legal: función del Estatuto Orgánico al que se alinea; responsabilidades de acuerdo al manual de organización; conocimiento del Programa Anual de Trabajo 2014; perfil de puesto / objetivo / razón de ser; procesos en los que participa; procedimientos que ejecuta; entregables y productos de acuerdo a su tipo y periodicidad; nivel de decisión; protocolos de seguridad en caso de contingencia; control y seguimiento; acciones que considera necesario para mejorar el clima laboral, y proyección a futuro. ***231***

- *Un diagnóstico FODA*, con el propósito de identificar por un lado, acciones tangibles tales como una necesaria reingeniería de procesos ajustando los cambios al nuevo marco normativo, reestructura operativa aprovechando el conocimiento y la experiencia por parte de los servidores públicos acerca de las acciones y responsabilidades de la GRDS, revisar los criterios y lineamientos para la toma de decisiones en el entorno actual de Pemex y la reforma energética, así como la problemática a la que se enfrentan cotidianamente y a las herramientas, equipamiento e instalaciones con que cuentan para atenderla.

A continuación se presentan los principales hallazgos:

I. Problemática

Gerencia de Responsabilidad y Desarrollo Social:

1. Diferentes áreas dentro de Pemex y sus organismos subsidiarios responsables de atender las relaciones sociales y comunitarias, con coordinación parcial, sin las estructuras orgánicas adecuadas, ni funciones apropiadamente definidas.
2. Inconformidad y conflictos sociales por la incidencia negativa de la actividad petrolera en las comunidades.

[231] Los originales de las cédulas de información obran en poder de la Gerencia de Responsabilidad y Desarrollo Social por contener datos personales sensibles a la Protección de Datos Personales en posesión de Particulares regulado por el IFAI.

3. Dispersión de las instalaciones de Pemex, lo que dificulta la oportuna atención de las comunidades.
4. Dificultad de replicar las estrategias de atención a las comunidades por la gran diferencia en características sociales, culturales, ambientales, políticas, económicas, etc.
5. Realización de esfuerzos con soluciones parciales y temporales que no eliminan las causas de los problemas.
6. Imagen, reputación y percepción pública de Pemex y sus organismos subsidiarios deteriorada y sujeta a manipulación.
7. Falta de definición de criterios claros en la asignación del presupuesto en la materia, el cual es clasificado como administrativo.
8. Elaboración de proyecto presupuestal con base en historial de autorizaciones.
9. Manuales y procedimientos operativos no vigentes.
10. Incertidumbre de la aplicación de las reformas al Estatuto Orgánico relativas a la *nueva* Gerencia de Responsabilidad y Desarrollo Social.
11. *Criterios y Lineamientos en materia de Donativos y Donaciones* insuficientes para poder dar respuesta a situaciones críticas.
12. Falta de elaboración o perfeccionamiento de las disposiciones procedimentales que resuelvan problemáticas específicas, como es el caso de un protocolo en caso de bloqueo o cierre de instalaciones por siniestro natural o daño intencional.

Cultura organizacional.

1. Inercia en actitudes para conceptualizar el otorgamiento de donativos y donaciones, sin entender el objetivo último de la *Licencia Social de Operación*.
2. No existe un diseño de coordinación y comunicación efectiva al interior de las áreas.
3. Resistencia a los cambios.
4. Falta de un plan estratégico de capacitación fundamentado en la misión, visión y operación de la Gerencia.
5. Falta de presencia regional de la Gerencia.
6. Inequitativa distribución de cargas de trabajo.

7. El 94% del personal se encuentra en las instalaciones de Plaza Polanco y no tienen conocimiento de primera mano, o *el pulso* de la gestación de los conflictos, los actores y la problemática de la comunidad.

Manual de organización.

El personal de la GRDS realizó un comparativo de las funciones registradas en el Manual de Organización de la Gerencia Corporativa de Desarrollo Social, vigente desde julio de 2007, con respecto a las modificaciones autorizadas al Estatuto Orgánico de Petróleos Mexicanos por el Consejo de Administración el 25 de octubre de 2013 con respecto a las funciones de la extinta Gerencia de Responsabilidad y Desarrollo Social. Derivado del comparativo referido se identificaron nuevas funciones asignadas que requieren atención especial para su implementación, a fin de darles cumplimiento, estructurarlas y asimilarlas como funciones de la operación cotidiana, entre las que destacan:

1. Coordinar el diseño e instrumentación de los programas institucionales de desarrollo comunitario, sustentables y sostenibles.
2. Establecer y proponer al Director General el programa anual de asuntos prioritarios en materia de responsabilidad y desarrollo social.
3. Coordinar la elaboración de la metodología para la distribución de apoyos en materia de responsabilidad y desarrollo social.
4. Suscribir los instrumentos jurídicos autorizados por medio de los cuales se formaliza el otorgamiento de los apoyos.
5. Coordinar la entrega de los apoyos en materia de responsabilidad y desarrollo social que otorgará Pemex como empresa productiva del Estado.
6. Establecer y coordinar programas de vinculación con las zonas en donde opera Pemex (de acuerdo a las asignaciones efectuada por la Ronda Cero) y en su caso, las rondas subsecuentes.
7. Controlar y mantener actualizada la información que se genera por Pemex en el proceso de solicitud, otorgamiento, seguimiento y verificación de los apoyos en materia de responsabilidad y desarrollo social autorizados y otorgados.

II. Diagnóstico

Los aspectos más importantes se describen en el cuadro N.16 en donde se analizan 4 programas clave:

1. El marco normativo.
2. La eficiencia operativa de la estructura orgánica.
3. El Programa de desconcentración y delegación de responsabilidades.
4. Beneficios sociales de la política social.

CUADRO N.16
ANÁLISIS FODA DE LA GRDS

TEMA CLAVE/ PROGRAMA	FORTALEZAS	DEBILIDADES	OPORTUNIDADES	AMENAZAS
1. Estatuto Orgánico **Programa: Marco Normativo**	- Actualización del Estatuto Orgánico (DOF 4 de febrero del 2014) - Decisión administrativa por el que el D.G. designa al Gerente de Responsabilidad y Desarrollo Social como Coordinador General del PACMA (8 de mayo de 2014). - Aprobación de las Leyes secundarias (publicadas por el DOF el 11 de agosto de 2014)	-Falta definir alcances, limitaciones de las responsabilidades y funciones del personal asignado por parte de las OBM y del PACMA - Reformular el paradigma de actuación del personal operativo de la GRDS.	- Actualizar el Estatuto Orgánico con las nuevas responsabilidades que contempla el PACMA - Pendiente de ser revisado para que sea congruente y pertinente con el nuevo perfil de Petróleos Mexicanos como empresa productiva del Estado.	- Convertirse en un cuello de botella en la atención de las demandas sociales.
2. Estructura Orgánica **Programa: Eficiencia Operativa**	Disposición del personal a trasladarse a las Coordinaciones Regionales y asumir la estructura en función al marco normativo y las nuevas directrices.	- Falta de recursos para apoyar las transferencias del personal. - Existe una posibilidad latente de personal descontento que tenga que ser despedido o propiciar su liquidación.	- Aprovechar el paraguas que ofrece la discusión de las leyes secundarias de la reforma energética. - Se justifica por el impacto de tener los caminos bloqueados con el consecuente gasto de viáticos y comisiones para atender conflictos que no se resuelven en 30 días.	- No contar con la aprobación de la Dirección Corporativa de Administración para su autorización. - Incremento de bloqueos por falta de atención oportuna, lo que deviene en una desmonetización acelerada por el alto costo de mantener las instalaciones cerradas.
3. Operación **Programa: Desconcentración y delegación de responsabilidades para la toma de**	- Conocimiento de actores, identificación de líderes y de sus intereses comunitarios, políticos y sociales (locales, estatales como federales) así	- Falta de coordinación entre las diferentes instancias y Organismos de Pemex. - Estar sujetos a presiones por parte de los Organismos	- Disminuir los egresos con motivo de donación de recursos a fondo perdido. - Desarrollo de una sola estrategia y acciones coordinadas hacia el	- Crear polos de poder regionales en torno al otorgamiento de recursos y beneficios. - Crear liderazgos fuertes en la zona que no se apeguen a

decisiones.	como las posibilidades de atender los conflictos antes de que se salgan de control. - Eficiencia operativa.	Públicos Descentralizados de Pemex para obtener la Licencia Social de Operación. - Insuficiencia de recursos para atender las promesas de los funcionarios de la GRDS. - Burocracia interna de Pemex. - El 94% del personal se encuentra en las oficinas de Polanco en el distrito Federal.	interior, como con las dependencias de la Administración Pública Federal. - Desconcentrar la operación y enviar al 45% del personal a las Regiones de mayor actividad petrolera. - Mejorar las acciones de supervisión y control en el seguimiento de beneficios otorgados por Pemex a través de la GRDS.	procedimientos de transparencia y rendición de cuentas. - De no reorganizarse las Subgerencias Regionales se pueden presentar conflictos por falta de atención operativa.
4. Beneficios sociales **Programa: Política Social**	- Generar un beneficio social directo a más de 340 Municipios que se encuentran en la zona de influencia petrolera.	- Generar expectativas de otorgar recursos a fondo perdido y revertir la tendencia de los últimos 3 años.	- Realizar protocolos de actuación de acuerdo a situaciones inherentes a la operación, a siniestros ocasionados por desastres naturales; a siniestros ocasionados intencionalmente por robo; y a reclamos e indemnizaciones. - Mejorar niveles de servicio y atención a demandas sociales antes de que se conviertan en conflictos.	- Incremento de los municipios que pueden presentar impactos negativos ocasionados por la actividad petrolera. - Reducir la capacidad operativa de Pemex.

Fuente: elaboración propia con base en la información obtenida de 11 reuniones con las unidades administrativas y 60 entrevistas realizadas con el personal de la GRDS entre abril y mayo de 2014.

III. Áreas de oportunidad

El 18 de noviembre de 2014 el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos aprobó la reorganización corporativa de Pemex, con la que los cuatro organismos subsidiarios actuales se transforman en dos empresas productivas subsidiarias y se crean cinco empresas productivas subsidiarias en funciones no centrales. Pemex Exploración y Producción se transforma en la empresa productiva subsidiaria Exploración y Producción, y Pemex Refinación, Pemex Gas y Petroquímica Básica, y Pemex Petroquímica, en Transformación Industrial. La subsidiaria de Exploración y Producción tendrá dos direcciones: la de Producción y Desarrollo y la de Exploración.

De igual modo se crean cinco empresas subsidiarias, las cuales eventualmente se transformarán en empresas filiales que formalizarán operaciones a partir de 2016, para la

integración de las siguientes funciones: Perforación, Logística, Cogeneración y Servicios, Fertilizantes y Etileno.

Como resultado de lo anterior, resulta indispensable atender lo siguiente:

Primero.- Consolidar la reingeniería y reestructura de la Gerencia de Responsabilidad y Desarrollo Social para integrar, coordinar y regular las acciones que realiza Pemex en las comunidades, con el objetivo de fortalecer los vínculos con los actores del entorno y contribuir al desarrollo social, no sólo de manera reactiva sino preventiva y proactiva.

Segundo.- Crear una sola ventanilla con estructura normativa incluyente, para llevar a cabo el nuevo esquema operativo que impulse el desarrollo social como eje estratégico de las acciones de responsabilidad social de Pemex.

Tercero.- Desarrollar un plan estratégico de largo plazo en el tema de las relaciones Pemex-comunidad-autoridad que modernice la forma en que se atienden los problemas sociales relacionados con su operación y que permita consolidar los esfuerzos, mediante una gestión integral socialmente responsable.

Cuarto.- Diseñar, procesar e implementar estrategias y acciones eficientes para mitigar el impacto negativo de la operación de Pemex en zonas prioritarias.

Quinto.- potencializar la relación que mantiene Pemex con las autoridades, comunidades y organizaciones de la sociedad civil, a través de acciones coordinadas y no de manera aislada, mejorando la calidad de vida y generando proyectos sustantivos de largo plazo.

Sexto.- Fortalecer la presencia de Pemex con esquemas de difusión de historias de éxitos de las acciones preventivas consumadas a través del programa de apoyo a la comunidad y medio ambiente (PACMA), obras de beneficio mutuo (OBM) y los donativos y donaciones (DyD).

Séptimo.- Impulsar el desarrollo social, en estricto apego a la transparencia en la aplicación de los recursos.

Octavo.- Presentar un proyecto para la creación de la Subdirección de Responsabilidad y Desarrollo Social como una unidad administrativa de naturaleza social, de vanguardia estructural y funcional, vinculatoria en todos los proyectos que afecten a las comunidades, con capacidad de sanción, que responda y contribuya a cumplir los retos que Pemex se ha fijado, que garantice respuestas a la sociedad, y ofrezca soluciones a la crisis social del entorno petrolero.

Esta reestructura, no tendría por qué afectar la política de responsabilidad social que implemente Pemex en el futuro bajo la nueva faceta de empresa productiva del Estado. Por el contrario, forma parte de un intenso proceso de transformación para hacerla competitiva a escala global.

IV.2.2 ¿Desarrollo sustentable y medio ambiente?

Una empresa responsable y sustentable es aquella que, como parte de su estrategia de negocios, atiende los intereses legítimos de sus diferentes grupos de interés y los incorpora a la planeación y desarrollo de sus actividades. Por la naturaleza de su actividad y considerando la estrecha relación que guardan con el entorno ambiental y social, saben que juegan un papel fundamental en la promoción del desarrollo sustentable, en el cuidado del medio ambiente y en la conservación de la biodiversidad.

Los petroleros entienden la sustentabilidad, como el aprovechamiento racional y responsable de los recursos naturales para favorecer el desarrollo del país y garantizar la continuidad de las operaciones. Esta concepción se basa en tres pilares fundamentales:

> *(…)En lo económico, garantizar una planeación y actuación responsables que aseguren la continuidad del negocio para proveer al país de la energía que requiere para su desarrollo, aumentando el valor de los activos de la empresa y*

operando de manera ágil, transparente y con un alto nivel de innovación y resultados. En lo social, mantener y construir relaciones transparentes, de respeto y de mutuo beneficio con las comunidades asentadas en los lugares en donde se lleva a cabo la actividad petrolera, así como con los trabajadores de la empresa y con la sociedad en su conjunto. En lo ambiental, desarrollar las actividades de manera responsable, considerando como valores esenciales la seguridad, la salud y la protección y conservación del medio ambiente.

En julio de 2013 se aprobó el Plan de Negocios de Pemex 2014-2018, el cual está estructurado a partir de cuatro grandes líneas de acción. Una de ellas, la de Responsabilidad Social Corporativa, considera las acciones que se deben realizar para cumplir con el compromiso de Pemex con la sociedad, a fin de garantizar la operación segura y confiable, mejorar el desempeño ambiental e incorporar criterios para el desarrollo sustentable en las decisiones de negocio con el fin de fortalecer la relación con los grupos de interés.

CUADRO N.17
PLAN DE NEGOCIOS DE PEMEX 2014-2018



Fuente: Base de datos institucional www.pemex.com

Como se detalla en el cuadro N.17, dentro de ésta línea de acción se incorporó el objetivo para "*Mejorar el desempeño ambiental, la sustentabilidad del negocio y la relación con comunidades*" el cual tiene definidas tres estrategias: consolidar la mejora del desempeño ambiental, fortalecer la sustentabilidad del negocio y fortalecer los mecanismos de vinculación y desarrollo social. Las estrategias consideran tanto las acciones que debe realizar cada organismo subsidiario de Petróleos Mexicanos en su ámbito de competencia,

como las acciones definidas como transversales que permitirán atender objetivos comunes a toda la organización y orientar el desempeño hacia el resultado esperado.

Específicamente y a fin de *Fortalecer los mecanismos de vinculación y desarrollo social*, se hace necesario definir criterios, bases y estrategias coordinadas de trabajo en materia de desarrollo social y comunitario para Petróleos Mexicanos, con el objeto de propiciar un entorno de desarrollo y armonía en las comunidades, principalmente en aquellas zonas de influencia petrolera.

El diseño, procesamiento e implementación de estrategias y acciones eficientes de Responsabilidad y Desarrollo Social de Pemex, es crítica para la disminución del impacto negativo en zonas prioritarias, reputación corporativa, vinculación con la comunidad, maximización de eficiencias y la toma de decisiones.

Se requiere el diseño e implementación de políticas públicas adecuadas que le permitan a Pemex generar:

- Mayor confianza en los procesos de asignación, seguimiento, comprobación y verificación de donativos y donaciones.
- Implementación de estrategias de vinculación con las comunidades de zonas prioritarias.
- Cumplimiento del compromiso con las comunidades, el medio ambiente, la transparencia y la rendición de cuentas.
- Propiciar la conformación de un nuevo marco normativo para el otorgamiento, control y transparencia de los mecanismos de apoyo social, que faciliten la ejecución de las estrategias de la Dirección General.
- Mitigar los riesgos de la operación petrolera.
- Optimizar el otorgamiento de donativos y donaciones.
- Impulsar el posicionamiento de Pemex en materia de Responsabilidad Social, Desarrollo Sustentable y con ello propiciar la obtención de diversas acreditaciones y distintivos como "Empresa Socialmente Responsable".

Los objetivos estratégicos del Plan de Negocios se relacionan con líneas de acción que no sólo tienen que ver con el crecimiento, la eficiencia operativa y la modernización de la gestión sino, además con la responsabilidad social corporativa. Pemex al ser una empresa petrolera integrada que desarrolla todos los eslabones de la cadena de valor de la industria, es decir, la exploración, producción, transformación industrial, logística y comercialización de sus productos, enfrenta retos de negocio que se relacionan con cada uno de los eslabones de esta cadena de valor.

El cuidado del medio ambiente es, además de un compromiso con el país, un instrumento adecuado para reforzar la posición de Pemex en los mercados nacional e internacionales. Para fortalecer su calidad como acreditado, es necesario prestar atención suficiente a los aspectos socio ambiental de su operación, que los inversionistas exigen cada vez más. Sin embargo ello no se refleja en la realidad:

CUADRO N.18
DESARROLLO SUSTENTABLE

AÑO	INVERSIÓN (MDP)
2011	$10.5
2012	$9.5
2013	$28.4
TOTAL	**$48.4**

Fuente: base de datos institucional www.pemex.com

En el cuadro N.18 se aprecia la inversión de Pemex en cuestiones de desarrollo sustentable, principalmente en Chiapas, Veracruz, Tabasco, Tamaulipas, Distrito Federal y Querétaro. Sin embargo no es suficiente, considero que Pemex debe actuar con mayor eficacia y de manera más activa en la conservación y compensación de los ecosistemas relacionados con la actividad petrolera. La empresa debe ampliar su colaboración con las comunidades y autoridades locales, no sólo como factor de desarrollo regional sino para reforzar la seguridad de sus instalaciones y así disminuir la ocurrencia de daños ambientales derivados de actos vandálicos.

Pemex deberá armonizar sus planes de crecimiento futuros con la vocación territorial original de las diversas regiones donde opera. Asimismo, debe capturar una mayor proporción de los ahorros que presenta en un uso más eficiente de la energía y el agua.

IV.2.3 Actualización del nuevo marco normativo

Con los cambios registrados en la nueva Ley de Hidrocarburos y la aplicación de las leyes Secundarias, el marco jurídico de la Gerencia de Responsabilidad y Desarrollo Social se ve también impactado, por lo que se deberá actualizar e impulsar conforme a las nuevas atribuciones el *desarrollo comunitario* en las áreas donde opera Pemex así como las acciones de sustentabilidad y los mecanismos de control en materia de política social.

Lo anterior hace indispensable la actualización del marco normativo en el que se enmarque la propuesta de crear la Subdirección de Responsabilidad y Desarrollo Social de Petróleos Mexicanos, el cual deberá incluir y contemplar las acciones y lineamientos de estos programas sociales, pues conforman la columna vertebral y la política social de Pemex.

Marco legislativo**:**[232]

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 25, 27, 28;
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales;
- Ley General de Bienes Nacionales;
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;
- Ley del impuesto sobre la renta;
- Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil;
- Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales;
- Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;
- Reglamento de la Ley del Impuesto Sobre la Renta;

[232] En el Anexo 4, se revisan los cambios en las disposiciones legales externas e internas con la entrada en vigor de la Reforma Energética en materia de las funciones de la Gerencia de Responsabilidad Desarrollo Social.

- Decreto que contiene el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal que corresponda, en su caso;
- Acuerdo por el que se emiten las reglas, requisitos y los modelos de contratos para formalizar el otorgamiento de donativos (emitido por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público el 28 de agosto de 2008);
- Estatuto Orgánico de Petróleos Mexicanos (DOF 04-02-12) art. 34 VII bis y 147 bis;
- Criterios y Lineamientos en Materia de Donativos y Donaciones de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios;
- Acuerdos de Autorización de Donativos y donaciones de las distintas instancias facultadas;
- Criterios para Ejercer la Función Jurídica Institucional, en lo relativo a la sanción jurídica de convenios y contratos a ser formalizados en Petróleos Mexicanos, Organismos Subsidiarios y Empresas Filiales.

La transformación de Pemex se basa en cuatro ejes:

1. Crear una cultura de alto desempeño orientada a la satisfacción del cliente y a la creación de valor.
2. Enfocar el portafolio de servicios a las áreas sustantivas de alta rentabilidad, atendiendo a los mercados relevantes de la industria.
3. Implementar un modelo operativo basado en la gestión por procesos y alineado a los objetivos estratégicos de Pemex, mediante una estructura organizacional flexible y ágil, así como un gobierno corporativo que garantice una gestión eficiente y transparente.
4. Implementar un sistema para administrar la eficiencia operativa, utilizando de una forma eficiente y su capacidad instalada, con operaciones seguras, confiables, eficientes y sustentables.

¿Los cambios que está realizando Pemex les alcanzarán para enfrentar con éxito un mercado abierto con una dura competencia en toda la cadena de valor?

No se ve una estrategia regulada con protocolos de actuación dirigido a la participación ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil que propicien la disminución de la

presión social y la mitigación del impacto ambiental que ocasiona la industria petrolera. Por el momento, ello genera tensiones sociales que derivan en conflictos con un alto impacto económico y cierre de instalaciones, como veremos en el siguiente apartado.

IV.3 Impactos del conflicto social

Como resultado de la revisión del presupuesto ejercido en donativos y donaciones se puede apreciar un incremento de recursos otorgados a fondo perdido a partir de 2012 a la fecha. Las causas son complejas y se han intentado resolver, con la mejor información disponible hasta el momento de manera simple, por la presión que ejercen los organismos subsidiarios y por no poder contener conflictos sociales que a la postre se vuelven inmanejables: la solución primaria de ofrecer dinero en efectivo para liberar instalaciones o desbloquear caminos resultó una bola de nieve en un barril sin fondo. Si se logra concertar y resolver con los habitantes y líderes sociales de las comunidad aledaña a la puerta de ingreso de las instalaciones de algún pozo en cuestión, inmediatamente se corre la voz, se viraliza la información, se contamina las negociaciones y se plantan nuevos bloqueos a 3 km, a 5 km y a 7 km con diferentes organizaciones y diferentes liderazgos.

Compromiso presidencial CG 158

Desde su campaña electoral, Enrique Peña Nieto, ha insistido en dos principios básicos de gobierno: un estado eficaz, que desarrolle sus responsabilidades de una manera competente, eficiente y oportuna; y un gobierno sensible a las necesidades más imperiosas de la población.

En ambos principios, el sector energético en general y Pemex en lo particular, participan activamente en el cumplimiento de sus responsabilidades sustantivas. El 15 de junio de 2012, Peña Nieto se comprometió a instrumentar un Programa de inversión para elevar la calidad de vida en las zonas petroleras (denominado como CG 158) e instruyó a la Secretaría de Energía para facilitar el cumplimiento de este compromiso, en el cual Pemex

juega un papel central, con la colaboración de otras dependencias federales y aliados del sector público, privado y social.

Paralelamente la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), ha convocado a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para que colaboren en sus esfuerzos para potenciar la efectividad de la "Cruzada Nacional contra el Hambre".

Tiene como propósito: *potenciar y maximizar los recursos de Pemex asignados a mejorar el bienestar y calidad de vida de quienes viven en zonas petroleras* bajo los siguientes objetivos (ver cuadro N. 19):

- Mejorar las condiciones de infraestructura.
- Coadyuvar al *Sector Salud* con acciones dirigidas a atender la salud, la nutrición, servicios básicos y equipamiento.
- Contribuir al fortalecimiento del *sector educativo* mediante acciones relacionadas con la infraestructura, equipamiento y aprovechamiento escolar.
- Apoyar en la generación de proyectos productivos y desarrollo comunitario en los sectores en donde la operación de Pemex ha ocasionado algún impacto.

CUADRO No. 19
COMPONENTES - COMPROMISO PRESIDENCIAL CG 158

Componente	Subcomponente
Componente I – Infraestructura	- Urbana/rural (puentes, construcción y rehabilitación de caminos, entre otros) - De carácter productivo (mercado, lugares recreativos, entre otros) - De acceso a servicios básicos (acueductos, escuelas, entre otros)
Componente II - Apoyo a la Salud	- Acciones relacionadas con la nutrición - Servicios básicos y Equipamiento - Atención a la salud
Componente III - Fortalecimiento al Sector Educativo	- Actividades relacionadas con aprovechamiento escolar - Infraestructura y equipamiento para la educación
Componente IV - Proyectos productivos y Desarrollo Comunitario	- Fortalecimiento a incubadoras, Emprendimientos Sociales y Proyectos Productivos

Fuente: Base de datos institucional www.pemex.com

Lo anterior se da en un marco de incidencia que tiene como características:

1. La operación industrial de Pemex, los desastres naturales, los lineamientos de seguridad nacional, entre otros, impactan en las comunidades o poblaciones de 340 municipios en términos de infraestructura y equipamiento urbano, deterioro del medio ambiente y recursos naturales y el acceso a los servicios básicos.
2. Las actividades de la empresa y la consecuente distorsión en la estructura económica y social de las comunidades han generado ambientes no favorables en la población de las zonas de influencia, motivándolas a manifestarse frecuentemente.
3. Para poder incidir positivamente y promover la armonía operativa entre Pemex y su entorno, es necesario trabajar de manera conjunta con los tres niveles de gobierno, las Organizaciones de la Sociedad Civil y, en paralelo, con la población en un cambio de mentalidad para transformar las acciones y obras en detonadores de desarrollo y beneficio para las comunidades y sus familias.
4. En la toma de decisiones y ejecución de acciones, existe falta de coordinación y colaboración entre las áreas de apoyo social de Pemex.
5. La intervención social que actualmente realiza la empresa se caracteriza por la poca habilidad de balancear las necesidades de la empresa con las de las comunidades de zonas petroleras.

En lo que corresponde a la responsabilidad y el desarrollo social se puede establecer como ejemplo, un ferrocarril en dos vías:

a) *Recursos privados*: Programa de Atención a Comunidades Marginadas (PACMA referido en el apartado IV.1.6 y en el cuadro N. 10) que se integran con el 2% de la inversión anual de la actividad petrolera (estimado en 200,000 millones de pesos) a través de una clausula obligatoria en los contratos de proveedores y contratistas que asciende a $4,000 millones de pesos. El cual ha reiniciado operaciones en 2014 y sus aportaciones apenas son significativas dentro del contexto de la industria del reclamo.

b) *Recursos públicos* considerados en el presupuesto de Pemex para Obras de Beneficio Mutuo de $6,975 millones de pesos de 2000 a la 2013 según lo que señala el Cuadro. N.20 Inversión de Obras de Beneficio Mutuo.

CUADRO N.20
OBRAS DE BENEFICIO MUTUO POR REGIÓN

REGIÓN	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL	TOTAL Monto $ mdp
Marina Noreste	-	-	-	-	-	-	2	2	1	2	1	1	-	1*	10	191.68
Marina Suroeste	-	-	1	1	1	3	6	6	4	6	4	5	8	7	52	1,254.04
Sur	60		82**		24	40	42	41	42	15	47	24	73	88	578	2,246.84
Norte	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2	20	12	123	43	202	3,102.52
TOTAL	60		83	1	25	43	50	49	49	25	72	42	204	138	842	6,795.08

Fuente: Base de datos institucional www.pemex.com

Problemática social

Entre enero y agosto de 2014 la operación de Pemex se vio involucrada en situaciones extraordinarias que derivaron en problemáticas sociales y afectaron seriamente la operación.

Lo anterior provocó una serie de acciones que obligaron a las diversas áreas encargadas de ver temas de desarrollo social, asunto externos, apoyo a la comunidad, desarrollo sustentable, asuntos jurídicos, comunicación social a coordinarse bajo una sola estrategia: establecimiento de una ventanilla única, conjuntar recursos y focalizar esfuerzos.

Esta serie de acciones tardías lograron el desbloqueo de instalaciones a través de acuerdos, Se cerraron 37 instalaciones, 31 en Tabasco, 3 en Veracruz y 3 en Oaxaca, de las cuales en esa fecha se logró abrir 35. Entre las cuales destacan:

CUADRO N. 21
INSTALACIONES DE PEMEX BLOQUEADAS

Instalación (Punto de Bloqueo)	Fecha de Apertura	Dias de Cierre
Macropera Navegante 1, 4	20-ago-14	142
Macropera 1DL	30-jul-14	117
Campo Tintal	30-jul-14	117
Campo Ayapa	30-jul-14	117
Campo: Cunduacan, Oxiacaque, Iride	29-ago-14	66
Campos: Magallanes , San Ramon, Rodador, Cinco Presidentes	27-ago-14	50
Campo Jacinto	27-ago-14	50
Area de Valvúlas Paredón	27-ago-14	50
Batería Cárdenas	27-ago-14	50
Edificio Administrativo	20-ago-14	44
Campos: Sen y Terra	20-ago-14	44

Fuente: Base de datos institucional www.pemex.com

Estas situaciones extraordinarias evidenciaron la desarticulación entre los organismos de Pemex, para su atención. Por lo que resulta imprescindible:

1. Establecer zonas coordinadas para la atención oportuna para mitigar problemáticas sociales que afecten directamente la operación de Pemex y desarrollar acciones de carácter preventivo.
2. Conformar un equipo técnico de atención y vinculación ciudadana integrado por personal de la Gerencia de Responsabilidad y Desarrollo Social, Seguridad Industrial y Protección Ambiental, Jurídico, Comunicación Social y las áreas de Asuntos externos de los organismos subsidiarios.
3. Desarrollar estrategias y sus mecanismos (lineamientos y procedimientos) en donde se incorporan, además de las áreas del punto 2, Tecnologías de Información y Control Interno.

4. Implementar la estrategia y coordinar la atención de las contingencias y problemáticas sociales por zona.

Impacto

En cierre de instalaciones ha generado un impacto económico que hay que considerar pues requiere del pago de diversas cantidades por concepto de daño patrimonial por la pérdida de la producción diferida, además del costo económico por el retraso de trabajos realizados por las compañías, así como el riesgo que se presenta por alguna contingencia técnica al no poder realizar los trabajos de mantenimiento y seguridad requeridos en las instalaciones petroleras. Lo cual no se encuentra contemplado en el presupuesto de Pemex. En el Cuadro N. 19 se asientan los costos diarios ocasionados por el equipo parado por el cierre de los campos petroleros SEN 242, SEN 243, TERRA 12, OXIACAQUE 6053, y POZO NAVEGANTE 1.

CUADRO N. 22
COSTOS DIARIOS POR EQUIPO PARADO POR EL CIERRE DE LOS CAMPOS PETROLEROS

DESCRIPCION DEL EQUIPO	FECHA DE CIERRE	FECHA ACTUAL	DIAS	EQUIPOS	P. U.	IMPORTE
NABORS 6018, EN POZO SEN 242	26/12/2013	27/02/2014	64	1	245,523.07	15‘713,476.48
PMX-0034, EN POZO SEN 233.	26/12/2013	27/02/2014	64	1	303,320.00	19’412,480.00
PMX-2005, EN POZO TERRA 12	26/12/2013	27/02/2014	64	1	376,120.81	24’071,731.84
IPC 507, EN POZO NAVEGANTE 1	26/12/2013	27/02/2014	64	1	264,699.37	16’940,759.68
NABORS 6062, EN POZO OXIACAQUE 6053	26/12/2013	27/02/2014	64	1	722,502.00	46’240,128.00
						122’378,576.00

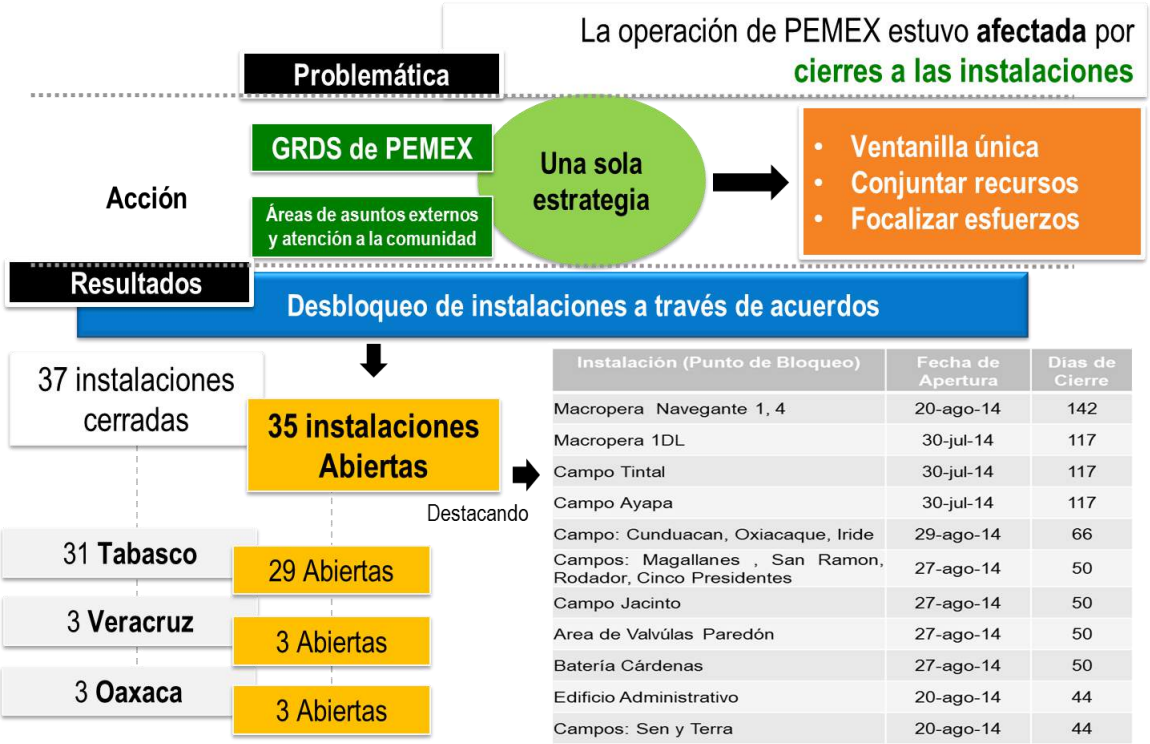
Fuente: Base de datos institucional www.pemex.com

Lo anterior nos obliga a replantear una serie de acciones para alinear el marco normativo de Pemex en términos de su responsabilidad social como empresa productiva del Estado, para ello será necesario, antes de que culmine 2015:

- Rediseñar lineamientos, y estructurar un esfuerzo de vinculación con las comunidades para pasar de un esquema de intervención social a uno de compromiso social.
- De gestor de donativos a promotor del crecimiento y el desarrollo social.
- Rediseñar la política social de Pemex.
- Actualizar el marco normativo.
- Formalizar la operación del equipo técnico, desarrollo e implantación de estrategias regionales y protocolos de atención a problemáticas sociales.
- Impulsar la gestión para crear la Subdirección de Responsabilidad y Desarrollo Social.

CUADRO N. 23

AFECTACIONES A LA OPERACIÓN DE PEMEX



Instalación (Punto de Bloqueo)	Fecha de Apertura	Dias de Cierre
Macropera Navegante 1, 4	20-ago-14	142
Macropera 1DL	30-jul-14	117
Campo Tintal	30-jul-14	117
Campo Ayapa	30-jul-14	117
Campo: Cunduacan, Oxiacaque, Iride	29-ago-14	66
Campos: Magallanes , San Ramon, Rodador, Cinco Presidentes	27-ago-14	50
Campo Jacinto	27-ago-14	50
Area de Valvúlas Paredón	27-ago-14	50
Batería Cárdenas	27-ago-14	50
Edificio Administrativo	20-ago-14	44
Campos: Sen y Terra	20-ago-14	44

Fuente: Base de datos institucional www.pemex.com

IV.4 Hacia una estrategia de Vinculación y Atención Ciudadana

Jurídicamente, Petróleos Mexicanos cuenta con atribuciones y competencias para emitir políticas y administrar las acciones derivadas de las mismas tanto en materia de la responsabilidad social, como respecto al tema de las relaciones con las comunidades y para la atención de los efectos sociales derivados de las actividades de la industria petrolera, a través de la contribución al desarrollo y el bienestar social.

En seguida se presentan los principales referentes legales de los cuales derivan estas atribuciones.

- El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, basa la atención de sus metas II y IV, para un México Incluyente y un México Próspero, en el desarrollo social, que genere igualdad de oportunidades para las comunidades y la población en general, como elemento fundamental para cumplir los objetivos de la estrategia nacional de crecimiento y desarrollo en el país.
- La Ley General de Desarrollo Social, en sus artículos 1, 3, 11, 14, 18, 33, 34 y 39 aborda de forma sustantiva los objetivos de la política nacional en la materia y prevé que la participación de diversos actores públicos, esté alineada al cumplimiento de dichos objetivos.
- La Ley de Petróleos Mexicanos (en tanto se reforma), en sus artículos 6, 7, 19, 22, 28, 29, 31 y 61, así como su Reglamento en los artículos 4, 24, 28, 30, 34, 73, 74, 76 y 87, establecen diversos preceptos para normar tanto las facultades del Consejo de Administración y del Director General de Petróleos Mexicanos para autorizar, instrumentar, ejecutar y supervisar las políticas, planes y programas estratégicos de la industria petrolera; como lo relativo al diseño, operación, seguimiento y evaluación del Plan de Negocios.

Por su parte, el Estatuto Orgánico de Petróleos Mexicanos, en sus artículos 21, 22, 34, 36, 38, 105, 109 y 110, y 147 Bis determina los temas relacionados con el desarrollo social y comunitario y con el Plan de Negocios de Pemex. Dentro de estos temas destacan los siguientes:

- La facultad del Director General de Petróleos Mexicanos través de las direcciones corporativas.
- La facultad del Director General de Petróleos Mexicanos para recibir solicitudes y autorizar el otorgamiento de donativos y donaciones, en efectivo o en especie.
- La facultad del Director General para conducir la política y establecer las directrices para la programación, instrumentación y evaluación de las acciones de apoyo de Petróleos Mexicanos para el desarrollo comunitario sustentable.
- La facultad de la Dirección Corporativa de Administración para autorizar las estrategias institucionales de desarrollo sociocultural, así como actividades que contribuyan al bienestar de los trabajadores de Pemex.
- La facultad de la Dirección General para coordinar la instrumentación de las autorizaciones y la verificación y comprobación de los donativos y donaciones que otorgue Petróleos Mexicanos.
- Las facultades de la Subdirección de Responsabilidad y Desarrollo Social (propuesta en sustitución de la Gerencia de Responsabilidad y Desarrollo Social), principalmente aquellas orientadas a: diseñar e instrumentar los programas institucionales de desarrollo comunitario sustentable; coordinar el diseño e instrumentación de los programas institucionales de desarrollo comunitario sustentables y sostenibles, incorporando en los mismos los apoyos que en materia de responsabilidad y desarrollo social otorga Pemex, relacionados con donativos en numerario y donaciones en especie, obras de beneficio mutuo y otorgamiento de becas, con la participación y coordinación de diversas instancias municipales, estatales y federales; promover e impulsar programas de vinculación con las comunidades; a proponer acciones para prevenir y solucionar conflictos con éstas donde opera Pemex; y formular y proponer los acuerdos marco que considere conveniente suscribir con los gobiernos de las entidades federativas prioritarias, a fin de establecer bases de colaboración para facilitar la operación de Pemex y coadyuvar al desarrollo social de dichas entidades.
- Las facultades de la Dirección Corporativa de Operaciones y de ciertas áreas administrativas que la componen, para dirigir y coordinar la integración, seguimiento y evaluación del Plan Estratégico Integral de Negocios de Pemex.

- El Plan de Negocios de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios integró a partir del año 2011 como parte de sus objetivos estratégicos el número 10, "Mejorar el desempeño ambiental, la sustentabilidad del negocio y la relación con comunidades", el cual se constituye como uno de los llamados ejes transversales del Plan de Negocios, incluyendo de manera muy relevante una estrategia para "Implantar una Política de Desarrollo Social y Comunitario de Petróleos Mexicanos".
- Finalmente, derivado de la adhesión voluntaria de Petróleos Mexicanos al Pacto Mundial de la Organización de las Naciones Unidas, se desprenden una serie de compromisos y responsabilidades para la empresa en materia de desarrollo sustentable y responsabilidad social.

Principios

El Código de Conducta de Petróleos Mexicanos, producto de los compromisos asumidos por Pemex a partir de su adhesión voluntaria al Pacto Mundial, impulsado por la Organización de las Naciones Unidas, establece una serie de Principios de Actuación Institucional, que por sí mismos se constituyen en principios necesarios para la Política Social de Petróleos Mexicanos: [233]

- Eficiencia Personal**,** referida a *generar resultados con calidad, oportunidad y mejora continua en nuestros productos, servicios y procesos, buscando un desempeño productivo y competitivo.*
- Integridad Laboral**,** es decir, *interrelacionarse y cumplir con nuestros compromisos y responsabilidades con honestidad, transparencia, respeto y equidad de género.*
- Responsabilidad Corporativa**,** *con el propósito de cuidar nuestra vida, el medio ambiente, así como los recursos e instalaciones para generar condiciones seguras y saludables de trabajo y hacia las comunidades donde opera la empresa y con la sociedad en general*.

[233] Los principios generales del Pacto Mundial se refieren a la protección de los derechos humanos, al reconocimiento de la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva; la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio, la abolición del trabajo infantil, la eliminación de la discriminación con respecto al empleo y la ocupación, la prevención de problemas ambientales, la promoción de una mayor responsabilidad social, el fomento de tecnologías inofensivas para el medio ambiente, y el combate a la corrupción en todas sus formas.

Como parte de este último principio, se desprenden a su vez principios específicos para mejorar la interacción con las comunidades donde opera Pemex, estos son:

- Conocer y respetar los valores y tradiciones de las comunidades.
- Integrarse armónicamente a la vida de las comunidades, asumiendo una conducta cívica.
- Apoyar iniciativas que ayuden al desarrollo comunitario donde opera la empresa.
- Difundir las políticas y principios de la empresa la comunidad.
- Comunicar las medidas de seguridad que tiene Pemex para administrar los riesgos a la comunidad y los planes de respuesta a emergencias.
- Administrar de manera eficiente los recursos del petróleo que son propiedad de la nación y para beneficio de la sociedad mexicana.

Por otra parte, a pesar de que su propósito está más dirigido a regular la actuación de organismos e instituciones financieras, se considera conveniente retomar el espíritu de los Principios de Ecuador, auspiciados por el Banco Mundial, en lo que se refiere a la gestión de los riesgos sociales y ambientales en el financiamiento de proyectos. [234]

Estos principios son una serie de directrices que se adoptan para asegurar que los temas sociales y ambientales reciban plena atención en el negocio de financiamiento de los proyectos de las instituciones. De acuerdo a estos principios, sólo se otorga financiamiento a los proyectos cuyos promotores puedan demostrar que se gestionarán con responsabilidad social y ambiental.

Para proyectos en los mercados emergentes, el prestatario también debe demostrar que la evaluación social y ambiental ha considerado políticas de salvaguarda en temas como hábitats naturales, pueblos indígenas, reasentamiento voluntario, seguridad de represas, explotación forestal y propiedad cultural, entre otros.

De esta manera, adaptando este referente para el caso de Petróleos Mexicanos, se buscará que el apoyo otorgado a todas aquellas obras, programas, proyectos o acciones en materia

[234] The Equator Principles III, IFC, The World Bank, June 2013.

social y comunitaria, establezcan como requisito el anticipar y atender, en su caso, los impactos o efectos causados por las operaciones de la empresa en los siguientes temas prioritarios:

- Valorar las condiciones sociales y ambientales de las comunidades.
- Prevenir, mitigar y manejar los impactos adversos en los derechos humanos de las comunidades.
- Consultar y promover la participación de las comunidades en el diseño, revisión e implementación de los proyectos.
- Valorar los impactos socioeconómicos de los proyectos.
- Evaluar el impacto sobre las comunidades afectadas, especialmente en grupos sociales vulnerables.
- Prevenir afectaciones a propiedades y bienes inmuebles comunitarios.
- Anticipar posibles impactos a núcleos indígenas, particularmente en sus valores y sistemas culturales.
- Protección al patrimonio cultural.
- Protección a la salud y seguridad de las comunidades.
- Promoción de la justicia social, a través de una mejor distribución de los recursos, que compense la generación de efectos adversos.
- Solidaridad en la atención de necesidades comunitarias, bajo esquemas de corresponsabilidad social.
- Promoción del respeto a leyes y normas jurídicas por parte de las partes involucradas.

Objetivo

La política social de Petróleos Mexicanos deberá tener como propósito principal el ofrecer las directrices generales para asociar, integrar, coordinar, orientar y regular las acciones que realicen todas aquellas áreas relacionadas con estos temas, proporcionando criterios de aceptación colectiva para que se fortalezcan los vínculos con las comunidades y otros actores sociales de interés, para contribuir a atender los efectos causados por las actividades de la industria petrolera en los ámbitos económico, productivo, social y ambiental.

A su vez, de manera particular, esta Política buscará:

- Conciliar el crecimiento de la industria petrolera con las aspiraciones de bienestar de las comunidades.
- Ser incluyente y vinculante para aprovechar la experiencia de las diferentes áreas involucradas en esta materia.
- Incorporar planteamientos innovadores y mejores prácticas que reafirmen el compromiso de Pemex con la responsabilidad social corporativa, particularmente en lo que se refiere a mejorar sus relaciones con las comunidades.
- Abrir la posibilidad de utilizar mecanismos de vinculación y cooperación con otras instancias de la Administración Pública Federal y con organizaciones de la sociedad civil.
- Promover mecanismos de seguimiento y evaluación, con base en el manejo de indicadores de resultados, para determinar el grado en que se contribuye a mejorar las relaciones con las comunidades y otros actores sociales del entorno e indirectamente, a la creación de valor económico y social de Pemex.
- Propiciar el uso de herramientas de comunicación y difusión, que potencialicen los beneficios obtenidos a partir de la estrategia de vinculación y responsabilidad social de la Pemex.

Alcances de la política social de Petróleos Mexicanos:

- No debe ser una política que por sí misma defina programas de desarrollo social y comunitario de la Pemex. Principalmente, lo que se busca es aportar los elementos necesarios para fortalecer la atención de los efectos en el entorno provocados por las actividades de la industria petrolera.
- De igual modo, debe constituirse como una herramienta normativa que guíe los esfuerzos de la empresa para mejorar sus relaciones con las comunidades y otros actores sociales de interés.
- De manera particular, debe ser en un referente general para propiciar que todas las áreas de Pemex, relacionadas con estos temas, alcancen una mayor coordinación e integración de esfuerzos, maximizando los resultados obtenidos.

- Con todo ello, debe contribuir a facilitar las operaciones de la industria petrolera y a la generación de valor económico, en un marco de responsabilidad social.
- La política de responsabilidad y desarrollo social de Petróleos Mexicanos será de aplicación general y obligatoria para todas las áreas que por responsabilidad y por funciones estén relacionadas con la materia.

Directrices

Las acciones de Petróleos Mexicanos para mejorar sus relaciones con las comunidades y otros actores sociales de interés, deberán:

- Estar alineadas con los preceptos de la responsabilidad social corporativa.
- Responder a una estrategia integral y coordinada entre las áreas.
- Contribuir a presupuestar, prevenir y atender proactivamente los efectos causados por las actividades de la industria petrolera, mejorando la imagen y percepción pública de Pemex.
- Ser acciones complementarias que contribuyan al desarrollo comunitario y el bienestar social, pero no deberán sustituir las obligaciones de las autoridades estatales y municipales en esta materia.
- Participar en iniciativas de la sociedad civil, que promuevan la organización y el desarrollo de las comunidades en zonas de influencia petrolera.
- Evitar el uso clientelar o político-electoral de los proyectos o acciones en la materia.
- Buscar acuerdos con los principales actores sociales del entorno, pero no subordinarse a chantajes de liderazgos sociales, económicos y políticos.
- Contribuir a la ejecución de programas del gobierno federal que promuevan el mejoramiento del nivel de vida de las comunidades petroleras (de influencia directa y/o cercanas).
- Promover la transparencia y rendición de cuentas en la definición y ejecución de las acciones.

Los mecanismos específicos para la aplicación de esta política social deberán ser presentados en una normatividad secundaria.

Líneas estratégicas

Las acciones de Pemex para fortalecer los vínculos con las comunidades y otros actores sociales y políticos de interés en zonas de influencia petrolera, deberán sustentarse en lo siguiente:

- Identificar o actualizar la caracterización de las condiciones socio-económicas, ambientales y políticas de zonas prioritarias para la industria petrolera, así como sus relaciones de contribución u oposición a la actividad petrolera prevista.
- Determinar el tipo de efectos o impactos provocados por las actividades de la industria petrolera, en los ámbitos económico, social, político y ambiental de las zonas o regiones donde se llevan a cabo.
- Elaborar un censo local, regional o nacional de líderes comunitarios, actores políticos relevantes, y organizaciones civiles vinculadas a las actividades de Pemex, identificando sus posturas, relacione entre ellos y demandas.
- Establecer canales de comunicación bien definidos entre las áreas de Pemex que resulten involucradas en la materia, para compartir información sobre la recurrencia de problemáticas sociales que afecten la operación de la industria petrolera, así como de las peticiones de apoyo social más frecuentes.
- Determinar y compartir información de los costos que genera para Pemex el ejercicio de presiones sociales y políticas que afecten las operaciones de la industria petrolera.
- Compartir información financiera y presupuestal, con el fin de revisar cuánto destina Pemex a los gobiernos de los estados y qué tipo de proyectos son a los que se les da prioridad, con el fin de no caer en duplicidad de ningún tipo.
- Construir y aplicar protocolos para mejorar la vinculación con los principales actores sociales de interés, así como para atender de manera coordinada los efectos que genera la industria petrolera.

Bases para la coordinación interna e interinstitucional

Las actividades de implantación, seguimiento, evaluación y mejora de la Política Social de Petróleos Mexicanos, requieren de esquemas eficientes de coordinación entre las diversas áreas involucradas en la materia.

Las acciones para integrar, asociar, orientar y regular los diferentes proyectos y acciones impulsadas, deberán respetar las siguientes disposiciones generales:

- La coordinación general y control de la Política Social y de Petróleos Mexicanos (PRDS), estará a cargo de la Dirección General de Pemex, a través de la Subdirección de Responsabilidad y Desarrollo Social.
- Esta unidad, contará con la asesoría y orientación de un grupo directivo de alto nivel, conformado por representantes de la Dirección General de Pemex, de la Dirección Jurídica, del Órgano Interno de Control, de la Dirección Corporativa de Operaciones, de la Dirección Corporativa de Finanzas y de las Direcciones Generales de los desaparecidos organismos subsidiarios. En este grupo se tomarán las principales decisiones concernientes a la Política Social de Pemex.
- El grupo directivo, bajo la coordinación general del Coordinador Ejecutivo de la Dirección General a través de la Subdirección de Responsabilidad y Desarrollo Social, sesionará cada tres meses, o de manera extraordinaria, cuando así lo requieran las circunstancias sociales o políticas vinculadas con las operaciones de la industria petrolera.
- En apoyo a las actividades del grupo directivo de alto nivel, operarán cuatro grupos regionales: Norte, Centro, Golfo y Sur, integrados cada uno por representantes de las nuevas Direcciones Generales (de los extintos organismos subsidiarios) que atiendan asuntos y relaciones con los diferentes grupos de interés en cada zona, así como por representantes de la Subdirección de Responsabilidad y Desarrollo Social, de la Subdirección de Administración Patrimonial, de la Subdirección de Consultoría Jurídica, del Área de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública del OIC, y de la Gerencia de Comunicación Social.
- Los cuatro grupos regionales deberán instrumentar los mecanismos y las herramientas necesarias para asegurar la implantación de la Política Social, generando además los informes que permitan dar seguimiento y evaluar los resultados obtenidos. Estos grupos deberán sesionar cuando menos una vez por mes, de acuerdo a la agenda y calendario anual establecido de manera autónoma.
- Eventualmente, de acuerdo a las necesidades de cada zona, podrá requerirse la gestión de operadores sociales, quienes deberán contar con el perfil, experiencia,

sensibilidad, manejo político y conocimientos suficientes de las problemáticas existentes para atender, de manera inmediata, eventos organizados por grupos de presión o líderes sociales y comunitarios, en contra de las operaciones realizadas por la industria petrolera, tales como protestas, plantones, manifestaciones, bloqueo o cierre de instalaciones.

- La comunicación entre los operadores sociales, los grupos regionales, el grupo de alto nivel y la coordinación general para la PRDS, se llevará a cabo de acuerdo a un protocolo creado para tal propósito, mediante la participación y el visto bueno de todas las áreas involucradas.
- A su vez, se creará un sistema de información social y comunitaria, que tendrá la función de concentrar y consolidar información relevante de la caracterización socioeconómica y política de estados y municipios prioritarios para la industria petrolera, así como del conjunto de proyectos, obras o acciones apoyadas por Pemex en este ámbito, y de las problemáticas socio-políticas que pudieran enfrentar las operaciones de Pemex a nivel local. Este Sistema será administrado por la Subdirección de Responsabilidad y Desarrollo Social, pero todas las áreas deberán alimentarlo periódicamente y podrán hacer uso de la información que contenga.
- Las áreas involucradas en la atención de asuntos y las relaciones Pemex - Comunidad, deberán apegarse a las directrices, criterios, lineamientos, y bases contenidas en esta Política Social de Petróleos Mexicanos, evitando realizar acciones o proyectos de manera aislada, sin consultar antes las consideraciones y los planteamientos de estrategia vertidos por los grupos regionales, por el grupo de alto nivel o por la coordinación general para la Política de responsabilidad social.
- Por su parte, se podrán buscar de alianzas estratégicas con otras dependencias de la administración pública federal, con instituciones académicas o de investigación, o con organizaciones de la sociedad civil, cuando así sea necesario para facilitar la ejecución de los programas o proyectos en la materia.

Referentes para la distribución de recursos

En el manejo de sus recursos para estos propósitos, las áreas conservarán total independencia y autonomía; por lo que la política social de Petróleos Mexicanos no deberá

controlar, etiquetar o comprometer la disponibilidad de recursos presupuestales, humanos o materiales de las áreas que impulsan y apoyan proyectos, obras o acciones para fortalecer las relaciones de Pemex con las comunidades.

Lo que buscará la política social de Pemex son referentes generales para orientar o guiar la distribución de recursos, con la intención de darles un uso más eficiente, que se verán reflejados en la relación de las comunidades con que interactúa, y a final de cuentas, en mejores condiciones para realizar eficazmente sus operaciones.

En tal sentido, se proponen las siguientes recomendaciones:

- Las acciones de apoyo social deberán contar con presupuesto autorizado y autorización de la máxima autoridad del centro de trabajo (regional o local), para que puedan ser comprometidas.
- Utilizar información de los impactos o efectos generados por las actividades de la industria petrolera, así como de la caracterización socioeconómica de las zonas de influencia, y de las problemáticas sociales y políticas relevantes, para fundamentar la distribución de los recursos presupuestales.
- Establecer prioridades para hacer un uso productivo de los recursos humanos y materiales con que cuenten las áreas involucradas, ya sea por región geográfica, por la prevalencia de problemáticas sociales determinadas o por proyectos que sean estratégicos para Pemex. Valorar los impactos socioeconómicos que tendrían los propios proyectos, obras o acciones sociales y comunitarias de Pemex.
- Evaluar los impactos que tendrían los proyectos, obras o acciones sociales de Pemex sobre las comunidades afectadas, especialmente en grupos sociales vulnerables, así como en los proyectos petroleros.
- Prevenir o anticipar posibles impactos de los proyectos, obras o acciones sociales de Pemex sobre núcleos indígenas, particularmente en sus valores y sistemas culturales.
- Con base en el monto y tipo de recursos disponibles para apoyar proyectos, obras o acciones sustentables en la materia, evaluar la conveniencia de privilegiar esquemas de financiamiento compartido y ejecución multianual.
- Evaluar la conveniencia de corresponsabilizar a las compañías contratistas de Pemex y sus empresas filiales, para que destinen parte de los recursos presupuestados, para

atender los efectos adversos, sociales y ambientales, que lleguen a provocar las obras o servicios proporcionados a Pemex, de acuerdo a tabuladores internacionales, conocidos y aceptados en el ramo industrial.

- Contar con la participación ciudadana o comunitaria, para la planeación, evaluación y finiquito de propuestas en la distribución de recursos.
- Recurrir a un proceso de certificación externa sobre el destino y aplicación de los recursos.

Elementos para la comunicación y difusión

El objetivo de las acciones de Pemex en materia social y comunitaria es contribuir a prevenir y atender los efectos o impactos asociados al desempeño de sus operaciones, y favorecer con ello un mejor entendimiento y coexistencia con las comunidades y con la sociedad en general.

Por tal motivo, el aspecto de mayor importancia para la Política Social de Petróleos Mexicanos, será fortalecer las herramientas de comunicación y difusión de los alcances, objetivos, cuyas estrategias y beneficios se deberán articular en dos ámbitos principales:

I. *Al interior*

Se deberán utilizar los canales internos de difusión disponibles, para sensibilizar al trabajador petrolero sobre la importancia de demostrar el compromiso social de Pemex, a través del desempeño de sus actividades con eficiencia y calidad, con responsabilidad y respeto al medio ambiente y la sociedad, de la cual forman parte los trabajadores y sus familias.

Mejorar la comunicación en el ámbito interno también resulta indispensable para que los trabajadores y contratistas de Pemex conozcan y hagan suya la Política Social, y puedan aportar su conocimiento y experiencia para mejorar las relaciones con las comunidades o bien, para atender conflictos o problemáticas sociales derivadas de las operaciones de la industria petrolera.

Entre las herramientas de difusión interna de mayor impacto están:

- Utilización de la intranet de Pemex, a través de la cual se podrán emitir mensajes y contenidos particulares en la materia;
- Elaboración y difusión de un Informe Social y Comunitario Anual, auditable por parte de instancias externas calificadas;
- Instrumentación de programas para la celebración de talleres informativos, pláticas o videoconferencias;
- Grabación informativa en las llamadas de espera telefónicas modo de espera;
- Información visual durante el encendido de los equipos de cómputo;
- Instalación de pizarras electrónicas informativas en los accesos a las instalaciones y centros administrativos;
- Elaboración de boletines, carteles o trípticos impresos.

Los eventos y acciones en materia de comunicación y difusión interna de la Política Social de Petróleos Mexicanos, deberán definirse, ejecutarse y evaluarse, en coordinación con la Gerencia de Comunicación Social y sus representaciones regionales para lo cual las áreas operativas deberán prever recursos presupuestales.

II. *Comunicación externa y percepción social.*

En el fortalecimiento de la imagen de Pemex es importante que realice eficientemente sus actividades operativas, con respeto al medio ambiente y a la sociedad. Este esfuerzo tampoco se limita al apoyo y realización de obras o proyectos de beneficio social.

Para mejorar eficazmente la imagen de Pemex, se deberá instrumentar un amplio programa de divulgación externa, que se integre positivamente con las demás directrices, criterios y lineamientos de la Política Social.

Entre las acciones que podrán instrumentarse para estos fines se encuentran:

- Ejecutar eventos locales de inicio de acciones sociales, así como su entrega-recepción a los beneficiarios de la acción terminada.
- Difusión de contenidos en medios de comunicación con cobertura nacional o local.

- Programas de mercadotecnia social dirigida a públicos de interés.
- Realización o patrocinio de eventos socio-culturales, que se vinculen con el tipo de acciones sociales y comunitarias que realiza Pemex.
- Celebración de conferencias especializadas sobre las acciones de responsabilidad social y comunitaria de Pemex.
- Programas de visitas guiadas a centros de trabajo.
- Difusión de casos de éxito sobre la colaboración Pemex - Comunidad.
- Participación en festividades locales (stands de Pemex en ferias).

De igual manera, los programas y acciones en materia de comunicación y difusión externa, deberán definirse, programarse, presupuestarse, ejecutarse y evaluarse, en coordinación con la Subdirección de Comunicación Social y sus representaciones regionales.

Transparencia, seguimiento y evaluación de resultados

Las áreas que lleven a cabo acciones materia de la Política Social de Pemex, deberán atender las siguientes recomendaciones para asegurar la debida transparencia, así como el seguimiento y evaluación de resultados:

- Evitar el establecimiento de compromisos sin la autorización de la máxima autoridad del centro de trabajo y con el visto bueno, indefectiblemente, de la Subdirección de Responsabilidad y Desarrollo Social.
- Utilizar sistemas y herramientas tecnológicas para llevar el control, seguimiento y evaluación de las acciones. Entre las múltiples posibilidades, se podrá incorporar el manejo del Balance Score Card con tableros de control, o bien, determinar el impacto social de los proyectos.
- Dar seguimiento al PACMA a través de los PROAs, con la participación de la comunidad como *contralor social*.
- Elaborar los informes o reportes necesarios para su envío a la Subdirección de Responsabilidad y Desarrollo Social, que será el área corporativa responsable de consolidar la información y elaborar anualmente el Informe Social y Comunitario de Petróleos Mexicanos.

- Promover mecanismos de participación ciudadana en la programación, seguimiento y evaluación de programas y proyectos en la materia.
- Propiciar la certificación externa por parte de organismos o consultoras de reconocido prestigio y experiencia (CEMEFI, PWH, etc.).

Por lo anterior, resulta indispensable definir criterios, bases y estrategias coordinadas de trabajo en materia de responsabilidad social para Pemex, con el objeto de propiciar un entorno de desarrollo y armonía en las comunidades, principalmente en aquellas zonas de influencia petrolera en función de los siguientes ejes generales:

1) Diseñar una política de responsabilidad social que logre una articulación con la política económica y que parta de la protección de los derechos sociales de los ciudadanos, que incluya políticas con cobertura universal y portabilidad interinstitucional, basadas en los principios de redistribución, solidaridad y corresponsabilidad.

2) Recuperar el papel del Estado como actor fundamental de la política social y garante de los derechos de la colectividad, responsable del diseño de las políticas públicas, planes, programas y proyectos dirigidos a combatir la pobreza y reducir la desigualdad, como ejes fundamentales de una amplia reforma social.

3) Redefinir las acciones dirigidas a la población con más alta marginación, a partir de políticas públicas transversales que coordinen los recursos, planes, programas y proyectos existentes en los tres órdenes de gobierno, para lograr la creación de una cartera de programas disponibles, que deberán aplicarse en áreas perfectamente delimitadas (áreas geo-referenciadas o polígonos de acción), que respondan a las necesidades de la población más pobre y subsanen los efectos de la marginación.

4) Construir una Red de operadores, conformada por servidores públicos y líderes sociales experimentados en desplegar políticas de acción directa, que

recuperen los objetivos y el sentido social de las instituciones que tienen como propósito impactar positivamente en el desarrollo social y el combate a la pobreza, como son: la Comisión de los Pueblos Indígenas, (CDPI), Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y Fondo Nacional de habitaciones Populares (FONHAPO).

5) Retomar la Ley de Planeación como eje articulador de las acciones integrales entre los tres órdenes de gobierno.

6) Integrar la perspectiva de género, como elemento insoslayable a las políticas públicas, planes, programas y proyectos enfocados a combatir la pobreza y reducir la desigualdad.

7) La educación deberá ser un instrumento a través del cual se logre el desarrollo social de la población, se fomente la recreación y el deporte, así como un espacio para la creatividad, para la salud y vida.

8) Es necesario impulsar políticas de fomento a actividades estratégicas científicas y tecnológicas, de investigación, encaminadas al desarrollo agropecuario e industrial, con un enfoque de sustentabilidad.

9) La salud es un elemento fundamental en materia de desarrollo social y económico. Todos los sectores de la economía tienen un componente sanitario importante, por lo cual la salud es parte esencial del desarrollo y a su vez es influida por éste.[235] Consignada en la Constitución como un derecho, adquiere relevancia, y deberá ser parte fundamental de los Programas Sociales.

10) Proyectos productivos, financieros, medioambientales; con perspectiva de género.

[235] Relaciones entre los programas de salud y el desarrollo social y económico. World Health Organization. 1973. www.whqlibdoc.who.int/php/WHO_PHP_49_spa.pdf

11) Por otra parte, es necesaria una eficiente coordinación de los programas sociales productivos, financieros, medioambientales, con un componente de micro finanzas y con perspectiva de género, que recuperen las experiencias que han demostrado su viabilidad porque han coadyuvado al desarrollo rural en zonas marginadas.

12) Acciones Específicas a desarrollar: 1. Realizar estudio de necesidades en los municipios en los que Pemex tiene operaciones tomando en cuenta los efectos causados por las actividades de la industria petrolera. 2. Elaborar e implementar un programa de trabajo que determine las estrategias de atención a problemáticas sociales de desarrollo comunitario que permitan la consolidación de la licencia social para operar. 3. Elaboración de un protocolo que permita mantener la operación de la empresa a través de acciones preventivas y correctivas que aseguren la consolidación de relaciones positivas con la comunidad y la Licencia social para operar. 4. Definir indicadores que permitan medir la eficiencia de aplicación del protocolo. 5. Evaluar los resultados obtenidos por las acciones de Pemex para mejorar los vínculos con actores sociales de interés y para compensar los efectos que genera a través del apoyo al desarrollo comunitario y el bienestar social. 6. Determinar y compartir información de los costos que genera para Pemex el ejercicio de presiones sociales y políticas que afecten las operaciones de la industria petrolera. Indicadores: Disminución de número de conflictos atendidos conforme al año base (2014)



Escuela Nacional de
Profesionalización Gubernamental
Doctorado en Administración Pública

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

I. El Presidente Enrique Peña Nieto como responsable de organizar el Sistema de Planeación Democrática para el desarrollo del país, decidió que fuera el Pacto por México el instrumento que trazara la ruta para alinear el camino del país hacia el desarrollo, cuyos objetivos están determinados por los fines de la propia Constitución. El Pacto mejoró la calidad de nuestra política lo cual resultaba imposible de conseguir con decretos, sino en el Congreso a través del respeto y la administración civilizada de los desacuerdos con tolerancia y dando un valor tangible a la palabra dada.

II. Fue el fin de un ciclo que logró la transformación más importante en 50 años. La cuestión es si el Presidente formulará un nuevo acuerdo para gobernar con el crecimiento deseado pues estamos en medio de un ejercicio racional de Reforma del Estado, inmersos en una serie de desaciertos en términos de seguridad, corrupción que ha impactado en la imagen pública internacional, con gran volatilidad fiscal que implica la corrección de los pronósticos de desarrollo para 2014 de 3.9 a 1.7%, los cuales se concretizan en un pesimismo tal que resulta optimista*.*

III. La gobernabilidad democrática planteada como la capacidad de construir acuerdos democráticos permanentes nos reventó en la cara: el tan esperado “momentum mexicano” no ha llegado y por el contrario, el sector productivo ha levantado quejas profundas por la falta de crecimiento, incentivos económicos y una pesada carga tributaria; por su parte la sociedad civil y las comunidades marginadas, se sitúan en un punto con poco margen de acción en donde la realidad marca la pauta: por un lado el poder adquisitivo no ha alcanzado para satisfacer la canasta básica de la clase media; y por otro, la meta para alcanzar el mínimo de nutrientes calóricos diarios por persona establecidos por la ONU, dista mucho de alcanzarse.

IV. Las reformas estructurales impulsadas por el presidente Peña Nieto, dejan dudas sobre la implementación de estos cambios previstos en el sistema financiero, político, económico, de comunicaciones y educativo del país. Hay un conflicto fiscal no resuelto. Para que los inversionistas extranjeros inviertan, tendrán que tener un régimen menos duro que Pemex. Si eso ocurre ¿quién, cómo y cuándo compensará los ingresos fiscales declinantes? Los ingresos que se obtengan al momento de la firma del contrato serán reducidos, para no ahuyentar la inversión; mientras que los ingresos por la explotación llevarán más tiempo que el previsto y podrán terminar siendo menores a los esperados.

V. La reforma estructural tiene una visión clave, de todo el aspecto operacional, en el plano de la eficacia y de la eficiencia, es una reforma administrativa que se da en un cuadro que no tiene como referente una sociedad integrada, es una sociedad brutalmente desintegrada, inequitativa. La desigualdad pasa por estadísticas oficiales con un 50 % de pobreza. Desde el punto de vista de cálculo de esta variable, quiere decir que el conjunto acumulado de energía humana es insuficiente, por lo tanto hay condiciones de hambre. Además del conjunto de servicios es deficiente, no hay educación, acceso a la salud, ligado al desempleo. Por lo tanto tenemos un problema grave de marginación. Un problema de exclusión: no tienen el número suficiente de calorías para crecer, para el desarrollo de la masa muscular y neuronal de crecimiento. Estas reformas están pensadas para una sociedad que no es la mexicana. Con un 50% de pobreza en México.

VI. No hay un sistema de reformas que considere un apartado clave para la informalidad y el combate a la corrupción: los planes y programas de las reformas estructurales se dan en el marco de una sociedad integrada, en el marco de un estado de derecho. Sin embargo, los niveles de desigualdad,

hacen ver que por lo menos la mitad de la fuerza de trabajo se encuentra en la informalidad. Ello implica que se tiene que plantear en algún momento esta fundamental incongruencia del acceso desigual en el corto plazo. ¿Cómo se considera la informalidad social con la formalidad jurídica? Con la corrupción, la falta de transparencia y la rendición de cuentas. Vivimos con un cuadro de valores y actuamos con un cuadro práctico de valores corrompidos. Las leyes secundarias deben tener dispositivos de integración, ¿cómo se incorpora en el marco jurídico todo esto que viola, deforma al marco jurídico? Ello establece una especie de fundamentación jurídica en apego al cinismo: *muévete en este campo y luego nos arreglamos*, lo cual tira por la borda las teorías de gobernanza. Es un tema metodológico ¿cómo se incorpora el tema de la formalidad?

VII. Si no se modifica la reforma tributaria, fiscal, para que tome en cuenta a la mitad de la población nacional que se encuentra en la informalidad, que erradique grupos de exenciones con las mejores propiedades y considere a las personas que se encuentran en condiciones de desventajas (lo cual provoca que se amplíen sus desventajas), en consecuencia, pareciera que todos los dispositivos están orientados para ampliar la brecha de la desigualdad. Habría que hacer un examen de inclusión y exclusión en el panorama urbano, pues uno de los temas más lacerantes trae consigo la antropología de la reproducción del ranchito, tierras ocupadas, improductivas, que no ofrecen sustento ¿Cómo se empatan los grandes informes hacendarios? La mitad de la economía mexicana es informal.

VIII. Reflexionemos en torno a la posibilidad de absorber los modelos de integración equitativa de los pensadores del primer mundo. No en el planteamiento estructural de las reformas, sino en el proceso de implantación de las políticas públicas. Cada uno de estos temas tiene una agenda propia. Por tanto, no existe, en las políticas públicas, una cláusula

con una política de transición que permita realizar los ajustes entre modelos teóricos abstractos y poblaciones fragmentadas.

IX. Se argumenta que no se construyó en México la capacidad de refinación necesaria para procesar el petróleo desde 1982, justamente por su baja rentabilidad dentro del modelo liberal, sin embargo es parte central de los modelos keynesianos la inversión por parte del Estado en industrias poco rentables, pero que permiten que las demás industrias se aceleren al contar con productos básicos a bajos precios. En la propuesta de todo el planteamiento del proyecto de desarrollo, se aprecia una cierta forma de intervencionismo, de desarrollo liberal.

X. No podemos dejar de señalar que el valor dominante de las reformas estructurales es la libertad fundamental de la evolución global de los mercados. No puede ser una reforma exclusivamente neoliberal, tiene que ser más profunda, ir más allá. México necesita inversiones, fuentes de empleo, infraestructura, oportunidades y ellas deben provenir sobre todo del ámbito energético que junto con el turismo, las telecomunicaciones e industrias como la automovilística, la aeroespacial, la de bienes de consumo y artículos para el hogar son las que pueden y deben disparar la economía. Nada de eso será rápido.

XI. El corazón de la Reforma Energética 2013-2014, más allá de que se hable tanto del petróleo, está en el gas como el recurso indispensable para la generación de energía que alimentará desde las plantas productoras de electricidad hasta las empresas, hoy el gas es 25% más caro en México que en otros países, por la sencilla razón de que lo tenemos en el subsuelo pero no lo explotamos y tampoco tenemos la red de gasoductos necesarios para transportarlo.

XII. Aun con mayor potencial, habrá que superar diversos obstáculos no resueltos: la disminución en la demanda norteamericana de crudo pesado que ha provocado la volatilidad de los precios del petróleo, la falta de configuración de nuestras refinerías, los serios problemas de construcción de infraestructuras portuarias, de ductos y de distribución. Será prácticamente imposible, que el gobierno cumpla con todos sus ofrecimientos sociales, más allá que anuncie algún programa sostenido con recursos fiscales para mostrar “que se han cumplido los compromisos”.

XIII. Tampoco se discute como se van a socializar los beneficios de las reformas: no pueden ser ajenas a la coyuntura del país ni ser omisas del interés público. Es una gran oportunidad para desbloquear el modelo, eficiente en términos de negocio, pero alejado del desarrollo social. La distorsión, es justamente parte nodal del problema: la subestimación de la pobreza y de la comunidad y la sobrestimación de la producción y las empresas petroleras.

XIV. Las encuestas revelan que los consumidores no sólo desean adquirir productos seguros y de calidad, sino también tener la certeza de que se han elaborado de manera responsable desde el punto de vista social. En los últimos años los inversores han considerado que la inversión socialmente responsable en materia social y de protección del medio ambiente es un indicador fiable de una buena gestión interna y externa. De este modo, las prácticas socialmente responsables abren una vía que permite conciliar el desarrollo social con el aumento de la competitividad.

XV. Bajo la creciente presión de las organizaciones no gubernamentales (ONG), de los grupos de consumidores y, a partir de ahora también, de los inversionistas, las empresas y los sectores productivos deberán adoptar cada vez más códigos de conducta en materia de condiciones laborales, derechos humanos y protección del medio ambiente, dirigidos

principalmente a sus contratistas y proveedores. Dentro de la empresa, las prácticas socialmente responsables afectan en primer lugar a las inversiones en capital humano, salud y seguridad y gestión del cambio. Incluyen, además, las prácticas respetuosas con el medio ambiente relacionadas con la gestión de los recursos naturales empleados en la producción.

XVI. Fuera de su estructura interna, las empresas deberán colaborar, asimismo, con la comunidad local, proporcionando, fundamentalmente, puestos de trabajo, salarios, servicios e ingresos fiscales. Por otro lado, las empresas dependen de la buena salud, de la estabilidad y de la prosperidad de las comunidades donde operan. En ese sentido, la responsabilidad social de las empresas se extiende a una amplia variedad de partes interesadas que incluye a socios comerciales y proveedores, consumidores, autoridades públicas y ONG defensoras de la comunidad local y del medio ambiente.

XVII. En un mundo caracterizado por las inversiones multinacionales y las cadenas de producción a escala mundial, la responsabilidad social de las empresas debe, asimismo, traspasar las fronteras nacionales. Una de las dimensiones externas de la responsabilidad social de las empresas se refiere a los derechos humanos, principalmente en lo que respecta a las cadenas de producción a escala mundial.

XVIII. La responsabilidad social no necesariamente está relacionada con el manejo de recursos; más bien con las violaciones a la norma. Existe una fuente de información muy rica y muy difícil de manejar que son los medios que exigen e imponen sanciones sociales. ¿Cuál es punto de referencia en una dimensión de sanción social? Los medios son una fuente clave. Cuando existen catástrofes no existe una línea de responsabilidad transversal ni cláusulas de responsabilidad en el marco normativo: por ello habrá que redefinir los mecanismos de sanción social, la capacitación y

experiencia en el manejo de conflictos y contingencias, ya sean siniestros naturales o accidentes prevenibles, ataques directos a los ductos de hidrocarburos (tomas clandestinas), a través de miles de kilómetros de ductos terrestres y marítimos.

XIX. Es así que la responsabilidad social le compete a toda entidad del estado mexicano, valorando los avances de la democracia y de la tecnología en la perspectiva total de la persona, contribuyendo a la dignidad de la vida humana, la promoción de justicia para todos, la calidad de vida personal y familiar, y la protección de la naturaleza.

XX. Podemos definir una nueva categoría de responsabilidad social como la capacidad de responder por una obligación consigo mismo y con la sociedad por parte de las empresas productivas del Estado, ya sea como un instrumento de competitividad y como un compromiso u obligación solidaria. Necesariamente la inclusión de la sociedad de manera corresponsable se vuelve indispensable como un actor multiplural, omnipresente y re-educado como factor de éxito en la transformación y la definición del rumbo del país.

XXI. Petróleos Mexicanos, Empresa Productiva del Estado, se transforma bajo esquemas de sustentabilidad social y ambiental que le permiten posicionarse como una empresa líder en el sector energético, con una visión estratégica que consolide los esfuerzos de responsabilidad social corporativa, en mejorar la calidad de vida de las personas que viven en zonas petroleras, a través de una gestión socialmente responsable eficaz y eficiente.

XXII. La operación natural de Pemex, los desastres naturales, los lineamientos de seguridad nacional, entre otros, impactan a las comunidades o poblaciones en términos de infraestructura y equipamiento urbano,

deterioro del medio ambiente y recursos naturales y el acceso a los servicios básicos. Las actividades de la empresa y la consecuente distorsión en la estructura económica y social de las comunidades han generado ambientes no favorables en la población de las zonas de influencia, motivándolas a manifestarse frecuentemente. Para poder incidir positivamente y promover la armonía operativa entre Pemex y su entorno, es necesario trabajar de manera conjunta con los tres niveles de gobierno, las Organizaciones de la Sociedad Civil y, en paralelo, con la población en un cambio de mentalidad para transformar las acciones y obras en detonadores de desarrollo y beneficio para las comunidades y sus familias.

XXIII. Pemex ha desarrollado a través del tiempo diferentes mecanismos y acciones para relacionarse con las comunidades, las autoridades de gobierno y los representantes sociales y políticos, en las diversas zonas donde se llevan a cabo las actividades de la industria petrolera. No obstante, estos mecanismos y acciones han respondido principalmente al tipo de operaciones y los procesos de trabajo que se realizan, así como a las características del medio físico, ambiental, político y social predominantes en cada zona o región, por lo que se reconocen muchas diferencias de enfoques conceptuales y metodológicos entre las áreas de Pemex que atienden estos temas, puesto que responden a objetivos y agendas de trabajo que no necesariamente guardan congruencia entre sí.

XXIV. Por su parte, dentro de la estructura orgánica de Pemex, existen diferentes áreas responsables de atender las relaciones sociales y comunitarias, mismas que operan con distintos niveles jerárquicos, con funciones que no están plenamente identificadas o reconocidas, y algunas de ellas dividen sus recursos humanos y materiales con el desempeño de otro tipo de funciones, ajenas a esta materia. Pemex carece de una estrategia marco que permita articular los esfuerzos y acciones emprendidas en materia de desarrollo social y comunitario. Se requiere abrir la posibilidad de diluir el

impacto de las acciones emprendidas en ciertas comunidades. Para ello se elaboró el marco conceptual y el diagnóstico sobre el desarrollo social comunitario en Pemex; así mismo se revisó un modelo para una gestión socialmente responsable y una propuesta de metodología para la distribución de recursos. Dichos documentos y acciones son propuestas que tendrán que ser analizadas y discutidas durante 2015, para validar la información y alcanzar los consensos necesarios que faciliten la construcción de la Política Social. Este proceso ofrecerá resultados muy valiosos, pero también requerirá de un margen de tiempo más amplio para concretarse, ya que el nivel de madurez de la estrategia es aún bajo en lo que se refiere a coordinación interna y es necesario impulsar y cuidar el desarrollo de varias etapas para el intercambio de información y el análisis de opiniones diversas en la materia, entre las diferentes áreas corporativas y los organismos subsidiarios, que conduzcan a la aceptación de una visión estratégica compartida.

XXV. Considerando la necesidad de Pemex, para unificar criterios y alinear esfuerzos, se tomó la decisión de transformar el quehacer de la política social de Pemex, crear la Gerencia de Responsabilidad y Desarrollo Social, dependiente de la Dirección General de Pemex, con el propósito de coordinar, bajo un solo enfoque institucional, la Política Social de Petróleos Mexicanos que tiene como objetivo principal mejorar la calidad de vida de las personas que viven en zonas petroleras y conciliar el crecimiento de la industria con las aspiraciones de bienestar de las comunidades.

XXVI. Sin embargo no debe quedar ahí. Se debe promover la creación de la Subdirección de Responsabilidad y Desarrollo Social, con acciones enfocadas a fortalecer el vínculo con las comunidades, con los actores sociales y políticos que permitan demostrar que la visión de negocio de Pemex no es sólo la rentabilidad, sino también con el progreso y el

bienestar social incluyente, para ser una Empresa Productiva del Estado con licencia social para operar.

XXVII. La adscripción de esta nueva Subdirección de Responsabilidad y Desarrollo Social (SDRS) será en la Dirección General de Petróleos Mexicanos, para conducir bajo un solo enfoque institucional, el diseño e instrumentación de los programas de desarrollo comunitario sustentables, incorporando en los mismos los apoyos que en materia de responsabilidad y desarrollo social que logre compensar lo sucedido. Debemos asegurar que de entrada cada programa reúna las características mínimas aceptables de responsabilidad social: 1. Un asunto de riesgo, que contiene un análisis unilateral de conciencia en donde la SRDS debe calificarlo. 2. Incluir un marco lógico nuevo incluyente (vinculado a la matriz de riesgos de la Secretaría de la Función Pública), como metodología permite identificar el árbol de problemas y el árbol de actividades. 3. Será necesario construir a una matriz de riesgos. 4. Elaborar un taller con todos los involucrados: protagonistas de Pemex. 5. Responsabilidad social debe estar al principio no al final del proceso.

XXVIII. Deberá coadyuvar en el equilibrio de los efectos socioeconómicos y ambientales que generen las actividades desarrolladas por la industria petrolera, con programas, obras y acciones que inciden en el bienestar social y contribuyen al mejoramiento de las relaciones de Pemex con las comunidades; esta Subdirección deberá operar de manera corresponsable con la iniciativa privada, las poblaciones locales beneficiadas y con los gobiernos estatales y municipales.

XXIX. En caso de presentarse un conflicto social, ser la responsable bajo un esquema de colaboración interinstitucional, de coordinar las acciones de atención y solución del conflicto con las distintas áreas internas de Petróleos Mexicanos y de manera externa, con los tres órdenes de

gobierno, con las organizaciones civiles, instituciones, grupos comunitarios, líderes sociales y actores políticos.

XXX. La Política Social de Petróleos Mexicanos debe tener como objetivo principal ofrecer las directrices generales para asociar, integrar, coordinar, orientar y regular las acciones que realicen todas aquellas áreas de la Empresa relacionadas con estos temas, proporcionando criterios de aceptación colectiva para que se fortalezcan los vínculos con las comunidades y otros actores sociales de interés, así como facilitar la operación de la empresa a través de la promoción de buenas prácticas de desarrollo comunitario, proporcionando criterios de aceptación colectiva.

XXXI. Ahora bien, es preciso vincular responsabilidad social y política social a partir de una fuente de información independiente, rigurosa, imparcial y por lo tanto, confiable acerca de las políticas y prácticas en el área. Debe cumplir una función estadística e informativa orientada a la mejora de la transparencia (*accountability*), favoreciendo también el avance de los procesos de rendición de cuentas (*reporting*), así como con una participación más activa e informada de todas las partes interesadas (*stakeholders*) y todo ello con el propósitos de desarrollar una cultura de la responsabilidad social:

- Recabar y difundir información actualizada de los avances o retrocesos que se experimente específicamente en la generación de acuerdos y por ende, en la contención de conflictos, de las comunidades de la región.
- Sensibilizar a las comunidades acerca de la actividad de la industria petrolera y su estrecha vinculación con las responsabilidades de Pemex para con la sociedad en su conjunto.
- Divulgar aquellas experiencias trabajos de colaboración conjunta (obras y acciones) políticas, económicas, sociales y culturales exitosas que se realicen con Pemex y sus empresas (contratistas y proveedores) incorporándolos a la cadena de valor.

- Conocer las tendencias de los gobiernos estatales y autoridades locales de las comunidades con relación a la industria petrolera.
- Hacer inventario de las diferentes modalidades que se asumen en las regiones petroleras para afrontar distintos problemas de la industria en los países de América Latina.
- Eventualmente establecer alianzas interinstitucionales para efectuar proyectos comunes que sirvan como ejemplos de buenas prácticas a seguir y puedan resolver problemas regionales.
- Fortalecer relaciones de corresponsabilidad fundadas en el diálogo y la participación.
- Desarrollar todas las actividades con responsabilidad social y ambiental.
- Impulsar procesos colectivos de desarrollo regional.
- Actuar en un marco de respeto y promoción de los derecho humanos.

XXXII. La implementación de la reforma energética supone que estaría rindiendo frutos, antes de 2018, pues si bien implican cambios de largo aliento que toman algunos años para poder medir sus efectos y que éstos puedan ser evidentes; lo que ha podría permitirlos es el perfil económico de México, que junto con las reformas y las inversiones que se realizan, por ejemplo en el campo petrolero, nos otorgan una calificación internacional alta como riesgo país. Esto está ligado a la visión optimista, sobre la economía mexicana frente a lo que le sucede a los **BRICS,** particularmente Brasil, Rusia y Sudáfrica como parte de los países más afectados por la desaceleración de China y la situación de los precios de las materias primas; el caso de la India se salva porque hizo reformas estructurales y va a lograr tener un crecimiento mejor respecto al año pasado. El que México crezca un poco menos este año, no implica una recesión (tendría que haber una disminución en el PIB durante tres trimestres seguidos), por el contrario los fundamentos macroeconómicos siguen firme y el hecho de que el Gobierno anunciara el recorte presupuestal, resulta congruente con la capacidad de contener de manera responsable, los impactos por la

disminución de los precios del petróleo y el proceso de transición para despretrolizar de nuestra economía.

XXXIII. Lo que se advierte en el futuro de Petróleos Mexicanos es certidumbre: en los próximo cinco años, con la participación e inversiones de empresas nacionales y extranjeras ayudarán a incrementar la producción en el corto plazo hacia los tres millones de barriles diarios, por lo tanto la carga fiscal que trae Pemex se va ir aliviando: va a haber más productores de petróleo que paguen renta petrolera a las finanzas públicas mexicanas y las fortalezcan. Sin embargo, persiste una posible incertidumbre de que vengan o no las inversiones, muy acotada, porque la reserva está ahí, el petróleo sabemos que está ahí.

XXXIV. **Tesis:** El Fondo de petróleo mexicano debe constituirse en el motor del desarrollo social, resultado de las ganancias de su modelo energético y basado en un solo pilar: tolerancia cero contra la corrupción. **Antítesis:** La corrupción es inherente al sistema, es un asunto de Estado de Derecho. **Síntesis:** La responsabilidad social como eje de la política social de las empresas productivas del Estado: basada en mecanismos que impulsen gestiones más transparentes, con mejor desempeño, mayor responsabilidad y compromiso social, capaces de adaptarse a entornos cambiantes y sujeta a una cultura ambivalente de reeducación y participación social.



Escuela Nacional de
Profesionalización Gubernamental
Doctorado en Administración Pública

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

Bañón Rafael y Carrillo Ernesto (compiladores). *La nueva administración pública.* Alianza editorial, Madrid, 1997 (pp. 347).

Bartlett Díaz, Manuel y Rodríguez Padilla, Víctor; *El Petróleo y Pemex, Despojo a la Nación,* 2ª. Edición, Editora Cosmo, México, 2008.

Bazdresch, Carlos y Santiago Levy (1992), "El populismo y la política Económica de México, 1970-1982", en Dornbusch y Edwards, Macroeconomía del Populismo en América Latina, Lecturas de El Trimestre Económico No. 75, FCE, México, 1992.

Bobbio, Norberto, Matteucci Nicola y Pasquino Gianfranco; Diccionario de Política, Ed. Siglo XXI, México, Vol. 1, 1998 (pp.543).

Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política,* FCE, México,1997.

Bovero, Michelangelo y Carbonell Miguel, *Estrategias y propuestas para la Reforma del Estado,* UNAM, 2002.

Bonnin, Charles Jean, *Principios de la Administración Pública,* México, Revista de Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Antología 1-54. Febrero de 1983 (pp. 479-500).

Brugué Quim y Subirats Joan*, Lecturas de Gestión Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1996.

Carrillo Castro, Alejandro, *Modelos de Organización de la Administración Pública Mexicana 1917-2005,* en Revista de Administración Pública N. 112, Análisis y Prospectiva de la Administración Pública Federal 2006-2012, INAP, México, 2006.

Castelazo, José, *Administración Pública: una visión de Estado,* INAP, 2ª Edición, México, 2010.

Ceja Mena, Concepción, *La política social mexicana de cara a la pobreza***,** Geo Crítica Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona, Vol. VIII, núm. 176, España, 2004, (p. 1).

Checkland, S. y Checkland, O. (eds.) *The Poor Law Report of 1834,* Harmondsworth: Penguin, England, 1974.

Colmenares, Francisco. *Petróleo y lucha de clases en México, 1864-1982*. México: El Caballito, 1982 (pp.235).

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El Combate a la pobreza, lineamientos programáticos,* El Nacional, México, 1990.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, México, 2014.

Culebro Moreno, Jorge*, Cambio organizacional: transformación y diseño estructural,* 1998.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia de la Lengua, 22ª, Vol. 2, Edición, Madrid. 2001, (pág. 1746).

El Archivo Histórico de Petróleos Mexicanos. México, Petróleos Mexicanos, Dirección Corporativa de Administración, Gerencia Jurídica, 2000, (pp.96).

El petróleo, PEMEX, México, 1984.

Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Tomo IV, Ed. Aguilar, Madrid, 1979.

Enciclopedia de México, Tomo X, Impresora y Editora Mexicana, S.A. de C.V., México, 1978 (p. 565).

Fernández, José Diego. *Petróleo y carbón de piedra: denuncio, expropiación*. México, Imp. del Gob. Federal (3a. de Revillagigedo no. 3), 1905, (pp. 43).

Flores Alonso, María de Lourdes, *Reforma del Estado y reforma administrativa*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados LVIII Legislatura. México, 2003.

Flores Vega, Misael, *La administración pública en México desde el enfoque del nuevo institucionalismo,* Redalyc, 2009.

Fuentetaja Pastor, Jesús Ángel, *La regeneración de la administración pública en Gran Bretaña*, Documentos INAP, Madrid, 1997.

Fuster Estruch, Vicenta, *La estructura empresarial petrolera en Rusia*, Departamento de Economía de la Universidad de Valencia, España, 2006 (pp. 7-24).

Galbraith, John K., *Historia de la economía*, Editorial Ariel, S. A., México, 1989.

Guerrero Orozco, Omar, *Ingobernabilidad: disfunción y quebranto estructural*, Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 3, Caracas, 1995.

Guerrero Orozco, Omar, *Léxico de la Administración Pública*, Conceptos Básicos Número 8, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2006.

González Pérez, Jesús, *La ética en la administración pública*, Civitas Ediciones, Madrid, 2000.

Historia, Biografía y Geografía de México, Diccionario Porrúa, 5ª Edición, Vol. 1, Ed. Porrúa, México, 1994 (p.493-494).

Iglesias Alonso, Ángel, *Gobernanza e Innovación en la Gestión Pública Alcobedas 1979-2003*, INAP, Madrid, 2006 (pág. 21).

Jiménez, B. William Guillermo, Ramírez Chaparro, César y Roncancio Flórez, Patricia, *Gobernabilidad y gobernanza en la transformación pública*. *Propuesta teórica y estudio de caso*. Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, 2007 (pp. 306).

Jiménez Castro, Wilbur, *La Reforma Administrativa, la Reforma del Estado y la privatización de instituciones, Empresas, y Programas Públicos.* Editorial Universidad Estatal a Distancia, San José Costa Rica, 2006 (pp. 309).

Lechner Norbert, Millán René y Valdés Ugalde, Francisco, *Reforma del Estado y Coordinación social,* IIS, Plaza y Valdés, México, 1999 (2005).

Loaeza, Soledad, *Reforma del Estado y democracia en América Latina.* El Colegio de México, México, 1996.

López Álvarez Francisco, *La administración pública y la vida económica en México*, Ed. Porrúa 1956 (pp. 22-23).

Meyer, Lorenzo, *La Institucionalización del nuevo régimen,* El Colegio de México, México, 2000 (pp. 852 – 879).

Morales Reyes, Rodrigo, *El Programa Comunitarios de Mejoramiento Barrial como Modelo de Nueva Gobernanza en la Política Social del Distrito Federal 2007-2012*. Tesis de Maestría en Administración Pública. INAP, México, 2013.

Muñoz Ledo, Porfirio, *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado*. Conclusiones y propuestas, UNAM, México, 2004.

Muñoz Machado, Andrés, *Gestión de la calidad total en la administración pública,* Ed. Díaz de Santos, Madrid, 1999.

Ohmae, Kenichi *El Próximo Escenario Global: Desafíos y Oportunidades en un Mundo Sin Fronteras, Ed.* Norma, Colombia, 2005.

Olvera, José (compilador), *La Reforma del Estado para un nuevo proyecto nacional*, UNAM, México, 2005.

Ozlak, Oscar. *La Reforma del Estado: el Día Después*. Bodemer, Klaus. *Reforma del Estado. Más Allá de la Privatización,* Friedrich Ebert Stifundg (FESER), Montevideo,1993 (p. 36).

Palley, I. Thomas. *Del keynesianismo al neoliberalismo: paradigmas cambiantes en economía*. Revista Economía. UNAM, Vol. 2 núm. 04, enero 2005.

Pardo, María del Carmen*, La modernización administrativa en México, 1940-1990,* Coedición INAP - El Colegio de México, México, 1991.

Pardo, María del Carmen*, La modernización administrativa en México, 1940-2006,* Ed. El Colegio de México, México, 2009.

Pardo, María del Carmen, *La propuesta de modernización administrativa en México: entre la tradición y el cambio*, Foro Internacional 2000, L, 2010 (pág. 393-421).

Pemex, Anuario Estadístico 2013, México.

Pemex (2009), Memoria de Labores, México, marzo 2008.

Pemex (2010a), Anuario Estadístico 2010, México, 2010.

Pemex (2010b), Memoria de Labores, México, marzo 2009.

Pemex (2010d), Contratos Integrales en: Alcances y Oportunidades, diciembre.

Portas, Eduardo, *El comercio internacional de servicios de salud en México: fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, serie estudios y perspectivas, CEPAL,* 2011.

Principios de la Administración Pública, Revista de Administración Pública. Número Especial, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 1982 (pp. 81-102).

Ramírez Faundel, Jaime y Torres, Eduardo, *Reforma del Estado, Políticas Públicas y problemas socioeconómicos del México Contemporáneo*. UAM, 2001.

Ríos, Jaime, *Estudio comparativo de las economías de Canadá y México en el periodo 1994-2011, serie estudios y perspectivas,* CEPAL, 2012.

Rodríguez Araujo, Octavio, *La Reforma Política y los Partidos Políticos en México*. Siglo XXI, 1979 (1997).

Rosales Ávalos, Eliseo, *De la Gerencia Pública a la Gobernanza: una Evaluación a la Administración Pública de Vicente Fox Quesada*, Tesis para obtener el grado de Doctor en Administración Pública. Universidad Anáhuac, México, 2006.

Sabine, George H., *Historia de la Teoría Política*, FCE, México, 1981.

Sánchez González, José Juan, *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, INAP, México, 1998. (pp.77-147)

Sánchez González, José Juan, *Gestión Pública y Governance*, IAPEM, México, 2002.

Sánchez González, José Juan, *Pensadores Administrativos Clásicos,* INAP, México, 2010 (pp. 193-196).

Sánchez González, José Juan, *Reforma del Estado y del gobierno en la administración pública estatal y municipal,* INAP, 2000.

Sánchez González, José Juan, *La corrupción administrativa en México*, IAPEM, México, 2013 (pp. 378-381).

Secretaria del Patrimonio Nacional. *El Petróleo de México* / Secretaria del Patrimonio Nacional, México: La Secretaria, 1963, (pp.925).

Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. *Diseño de una política de desarrollo para México: industria y petróleo*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1978.

Serna de la Garza, *La Reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*, UNAM, 1998.

Shafritz, Jay M. y Hyde, Albert C. (comp.) *Clásicos de la administración pública*, 1999.

Sotomayor Sánchez, César, *La Asistencia social en México, en los últimos 25 años del siglo XX*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, (pp. 187-192).

Soberanes Fernández, José Luis, *La Reforma del Estado: estudios comparados*, UNAM, México, 1996.

Uvalle, Ricardo, *La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública*, Plaza y Valdés Editores, México, 1992.

Uvalle, Ricardo, *La gestión pública en tiempos de intensidad ciudadana,* Instituto de Administración Pública del Estado de México, Revista 54 enero-abril, México, 2003.

Uvalle, Ricardo, *Perspectiva de la Administración Pública contemporánea*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2007.

Vázquez López, Raúl, *Los orígenes de la transición: La Reforma del Estado de México de 1984 a 1994*. Plaza y Valdés, 2007.

Villa, Manuel, *Los años furiosos: 1994-1995. La Reforma del Estado y el futuro de México*. Miguel Ángel Porrúa, FLACSO, México, 1996.

Webb, S. y Webb, B., English local government: the old Poor Law, Ed. Frank Cass, Londres, 1927.

ARTÍCULOS

Aguilar Villanueva, Luis F., *El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la Gobernanza*, Revista del CLAD, Reforma y Democracia, Venezuela, 2007.

Boltvinik, Julio, artículo *Dos años después: más pobres* en Economía Moral, La Jornada, México, 5 de julio de 2002.

Boltvinik, Julio, artículo *El tiempo, recurso esencial* en Economía Moral, La Jornada, México, 19 de julio de 2002.

Boltvinik, Julio, artículo *Ley Senatorial del Desarrollo Social* en Economía Moral, La Jornada, México, 2 de mayo de 2003.

Hevia de la Jara, Felipe, *De Progresa a Oportunidades, efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Fox*, Revista Sociológica, año 24, número 70, mayo-agosto de 2009. 43-81.

Laswell, Harold (1951), "La orientación hacia las políticas"*, e*n Luis F. Aguilar (ed.), *El Estudio de las Políticas Públicas*., Ed. Porrúa. México, 2000 (pp.79-103).

Lerner Sigal, Bertha, "Globalización, Neoliberalismo y Política social" en Castro, Rosalba y Et. Al., *Las políticas sociales de México, en los años noventa*, UNAM, FLACSO, Plaza y Valdés, México, 1998 (pp. 13- 34).

Lindblom, Charles E., [1959] "La ciencia de 'salir del paso' ", en Luis F. Aguilar (ed.), *La hechura de las políticas públicas*, 2ª. Reimpresión de la 3ª. edición, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007 (pp. 201-225).

Moreno Salazar, Pedro, Ortiz Guerrero, Claudia y Marrufo Heredia, Eduardo; *Veinticinco años de política social en México,* Revista sociológica, año 19, número 54, enero – abril de 2004, México, (pp. 55-75).

Rodríguez García, Arturo, artículo *Apresurada su transformación dejó a Pemex en alto riesgo, doctor Fluvio César Ruiz de Alarcón* en entrevista con Revista Proceso N. 1973, 24 de agosto de 2014 (pp. 6-15).

Spink, Peter. *Nueva gestión pública y regulación en América latina: balances y desafíos*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela, 2001.

Thoening, Jean Claude, *Política Pública y Acción Pública*, Revista de Gestión y Política Pública, CIDE, Núm. 1, México, 1977.

Valadés, Diego, *La Reforma del Estado. El Marco jurídico,* en Revista de Administración Pública N. 112 "Análisis y Prospectiva de la Administración Pública Mexicana 2006-2012", INAP, México, 2006.

Valadés, Diego, *200 años de Administración Pública en México*, Base Legal y Programática, Tomo I, INAP, México, 2010.

Zermeño, Jorge, *Gobernabilidad democrática* en Camacho Solís, Manuel y Valadés, Diego (Coordinadores), Gobernabilidad Democrática, ¿qué reforma?, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2004 (pp.562-565).

PONENCIAS

Augusto Rangel, César, Conferencia La transición al libre mercado energético, en el Coloquio de Investigación *Pacto por México: Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014*, UNAM, México, octubre 2014.

Desarrollo sostenible y reforma del Estado en América Latina y el Caribe: ponencias presentadas en el Primer Foro del Ajusco. COLMEX, ONU, 1995.

Discurso de toma de protesta de Enrique Peña Nieto como Presidente de México, Palacio Nacional, 1 de diciembre de 2012.

Guerrero Orozco*, Implementación de políticas como Gobernabilidad,* Conferencia pronunciada en Valle de Bravo, México en el marco del Seminario Internacional sobre "Democracia y Gobernabilidad en América Latina" el 7 de abril de 1995. En Guerrero Orozco, Omar, Léxico de la Administración Pública, Número 8, UNAM.

Molinar Horcasitas, Juan y Swaan, Mony. *Reformas de Segunda Generación y los Desafíos para México*. *Conferencia IBERGOP*, México, ITAM, 3-4 de diciembre de 2001.

Sánchez González, José Juan, Conferencia *Implicaciones de la Administración Pública por el Pacto por México: los nuevos órganos reguladores*, en el Coloquio de Investigación *Pacto por México: Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014*, UNAM, México, octubre 2014.

Penchyna David, conferencia *La reforma energética*, Presentación para las Comisiones del Senado, Congreso de la Unión, México, 2014.

Rangel García, César Augusto, Conferencia Reforma Energética 2014: la transición hacia el mercado energético, en el Coloquio de Investigación *Pacto por México: Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014*, UNAM, México, octubre 2014.

Samaniego Breach, Ricardo. *Metodología para caracterizar reformas de primera y segunda generación: una aplicación para el caso de México, 1982-2001.* Conferencia IBERGOP, México ITAM, 3-4 diciembre de 2001.

Zamitiz Gamboa, Héctor, Coloquio de Investigación *Pacto por México: Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014*, UNAM, octubre 2014.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Código Penal Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018. Gobierno de la República.

Ley de la Comisión Federal de Electricidad.

Ley de la Industria Eléctrica.

Ley de la Energía Geotérmica.

Ley de Aguas Nacionales.

Ley del Fondo Mexicano para la Estabilización y el Desarrollo.

Ley de Hidrocarburos.

Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.

Ley de Navegación y Comercio Marítimos.

Ley de Petróleos Mexicanos.

Ley de Planeación.

Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ley General de Bienes Nacionales.

Ley General de Deuda Pública.

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

Ley de General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Ley General de Vida Silvestre.

Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos.

FUENTES ELECTRÓNICAS

Alvarado Alcántara, Abelardo. *Gobernabilidad Democrática* ¿Qué reforma? en Percepciones acerca de la Gobernabilidad Democrática. UNAM, México 2004. p: 25, 26. Disponible en: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1522/9.pdf

Análisis económico aplicado a la industria petrolera. Disponible en: http://books.google.com.mx/books?id=kplnRXLvrloC&pg=PA103&dq=LEY+DE+HIDROCARBUROS+EN+ARABIA+SAUDITA&hl=es-419&sa=X&ei=_5ZyU-
Arabia Saudita, www.20minutos.es/noticia/1948735/0/eeuu/productor-petroleo/arabia-saudi/.

Archivo Histórico de Pemex, disponible en http://intranet.pemex.com/acerca/Paginas/PEMEX-Hoy.aspx

Archivo Histórico de Pemex, disponible en: http://intranet.pemex.com/corporativo/dca/cpg/archivohistorico/sabiasque/Paginas/Origen-del-petróleo-mexicano.aspx

Aristegui, Carmen http://aristeguinoticias.com/3005/mexico/aprueban-calendario-de-discusion-de-leyes-energeticas-en-el-congreso-coinciden-con-mundial/

Banco Mundial, http://worldbank.org/privatization/results

Calderón, Felipe, Presidencia de la República, disponible en : http://calderon.presidencia.gob.mx/el-blog/mexico-protege-a-los-mas-vulnerables-resultados-de-oportunidades/

Calderón Hinojosa, Felipe, Mensajes a la Nación, con motivo de su Tercer Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 2009, Siglo XXI. Disponible en http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/2009/Mensajes_a_la_Nacion_del_Presidente_Felipe_Calderon_en_el_marco_de_su_Tercer_Informe_de_Gobierno.shtml

Cámara de Diputados. 2008. Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAERF-TE.pdf

Cambios en la Política Petrolera e Industrialización en Venezuela, disponible en: http://www.monografias.com/trabajos97/historia-del-petroleo-venezuela/historia-del-petroleo-venezuela2.shtml

Canadá Lidera la Producción Energética Mundial http://www.ambiente-ecologico.com/ediciones/073-08-2000/073-pub_elglobo.html

Cárdenas, Lázaro, Mensaje a la Nación: Decreto Expropiatorio, marzo 18, 1938, Petróleos Mexicanos, México 1988, (p29). También disponible en: http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1938_227/Discurso_del_Presidente_L_zaro_C_rdenas_con_motivo_1442.shtml

Castelazo, José, *¿Cómo mejorar la gobernanza en México?,* cápsula INAP, 23 de abril de 2013, www.inap.org.mx

Cómo se mide la pobreza en México, www.coneval.gob.mx http://www.coneval.gob.mx/Informes/Med_Pobreza/Como_se_mide_la_pobreza_en%20Mexico.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, datos de 2012, disponible en:
http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx

Darío Sáenz, José, *Temas de Reflexión en la intervención social,* Centro de Investigaciones en Estudios Sociales y Jurídicos, CIES, del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad ICESI, Colombia. 2010 http://bibliotecadigital.icesi.edu.co/biblioteca_digital/handle/10906/2151?locale=es

Diario Oficial de la Federación 2013, *"Gobierno Cercano y Moderno"*. Obtenido desde: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312419&fecha=30/08/2013, el día 28-11-13

Dieliaguin, Mijaíl, artículo *El petróleo y el Estado,* en Russia beyond the headlines, publicado el 8 de mayo de 2012, disponible en: http://es.rbth.com/articles/2012/05/08/el_petroleo_y_el_estado_17059.html.

Economía y petróleo. Disponible en: http://analitica.com/vam/1999.01/eyp/04.htm

Ecopetrol www.ecopetrol.com.co

El INEGI: nuevo Órgano Constitucional Autónomo, en http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/posder/cont/3/cnt/cnt8.pdf

El sector petrolero ruso, disponible en: http://rusopedia.rt.com/print_issue.html?issue_id=256.

Estrada, E. Javier, *El modelo petrolero noruego y sus beneficios*, disponible en: http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econinforma/pdfs/347/06JavierEstrada.pdf
Excélsior, http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/06/04/963105

Foro México OCDE 2013 www.foromexico2013.org/

Frías Castro, Francisco. Gobernabilidad Democrática ¿Qué reforma? en Gobernabilidad Democrática y Eficiencia. México, UNAM 2004. p: 250-253. Obtenido desde http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1522/55.pdf

Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. 2009. *La economía del cambio climático en México*. Disponible en: http://www.eclac.org/dmaah/noticias/paginas/2/35382/Sintesis2009.pdf

González Ariel, *Hidrocarburos y política exterior en Brasil: una visión realista*, disponible en: http://www.fundaciondemocracia.org.ar/biblioteca/Hidrocarburos%20y%20politica%20exterior%20en%20Brasil.%20Una%20vision%20realista.%20Autor.%20Lic.%20Ariel%20Gonzalez.pdf

Greenpeace, Greenpeace. 2013. [R] Evolución energética. Una perspectiva sustentable sobre la energía en México. Disponible en: http://www.greenpeace.org/mexico/Global/mexico/Docs/2013/GP%20E%5bR%5d%20mexico%20WEB.pdf

Gutiérrez, Roberto, Reformas estructurales de México en el sexenio de Felipe Calderón: la energética, UNAM, México, 2104. Disponible en http://herzog.economia.unam.mx/assets/pdfs/econunam/32/03gutierrez.pdf

El modelo de la industria petrolera en Noruega, disponible en: http://www.eluniversal.com/2008/09/26/opi_art_noruega-siembra_1058671

Hernández López Samuel, *Los retos de la gobernabilidad democrática en México y América latina,* en Tlatemoani Revista Académica de Investigación de la Universidad Autónoma de San Luís Potosí Unidad Académica Multidisciplinaria Zona Huasteca, México, 2006. Disponible en: http://www.eumed.net/rev/tlatemoani/05/shl.htm

Historia del petróleo en Estados Unidos. Disponible en: www.ido.palermo.edu/servicios_dyc/publicacionesdc/vista/detalle_articulo.php?id_articulo=2722&id_libro=85

Iberofórum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana, Cogco Calderón, Adolfo Rogelio, Rodríguez Vargas, Miriam, Pérez Cruz, Alberto; *Un análisis de la política social en México a través de los programas implementados por la Sedesol y su relación con la descentralización de funciones: una mirada desde lo local.* Año V, No. 9. Ciudad de México; enero-Junio de 2010 (pp. 1-35) www.uia/iberoforum

Instituto de Fomento de la Región de Murcia, disponible en: http://www.impulsoexterior.com/COMEX/servlet/MuestraArchivo?id_=2_8315

La energía en la política sudamericana: características de las relaciones entre Brasil y Venezuela, disponible en: www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-19182012000300005&script=sci_arttext.

La Jornada, http://www.jornada.unam.mx/ultimas/la-reforma-energetica

La Jornada, 26 de mayo de 2013, disponible en:
http://www.jornada.unam.mx/2013/05/26/economia/024n1eco

La propiedad privada del petróleo, disponible en: www.ecopetrol.com.co

Ley de Hidrocarburos en Arabia Saudita, disponible en:
www.SJMIef8AG21IHIAQ&ved=0CDAQ6AEwAQ#v=onepage&q=LEY%20DE%20HIDROCARBUROS%20EN%20ARABIA%20SAUDITA&f=false

Ley de hidrocarburos en Brasil, disponible en:
www.google.com.mx/search?q=LEY+DE+HIDROCARBUROS+EN+BRASIL&oq=LEY+DE+HIDROCARBUROS+EN+BRASIL&aqs=chrome..69i57.11192j0j4&sourceid=chrome&es_sm=93&ie=UTF-8#q=politica+energetica+iso+50001&revid=1506174400

Ley de Hidrocarburos de Venezuela, promulgada en Caracas, el 16 de mayo de 2006, sustituyó a la Ley de Hidrocarburos del 13 de marzo de 1943, disponible en:
http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenu.tpl.html&newsid_obj_id=164&newsid_temas=6

Los principales países petroleros del mundo, disponible en:
https://www.google.com.mx/search?q=los+principales+paises+petroleros+del+mundo&oq=LOS+PRINCIPALES+PAISES+PETR&aqs=chrome.2.69i57j0l5.13675j0j7&sourceid=chrome&es_sm=93&ie=UTF-8

Mora Contreras, Jesús, *Observatorio petrolero*, disponible en:
www.observatoriopetrolero.blogspot.mx

Navarrete Vela, Juan Pablo, *Consenso y liderazgo político en el gobierno de Felipe Calderón, 2006-2011,* ITESM, México disponible en:
http://confines.mty.itesm.mx/articulos15/consensoyliderazgo.pdf

Nugent, Ricardo, *La seguridad social: su historia y sus fuentes.* Instituciones del derecho del trabajo y de la seguridad social. Coords. Néstor de Buen Lozano y Emilio Morgado Valenzuela. México. IIJ UNAM, 1997 (pp.607) en Angulo López, Eleazar *Política fiscal y estrategia como factor de desarrollo de la mediana empresa comercial sinaloense. Un estudio de caso.* Disponible en: *http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/mirm/indice.htm*

Observatorio Petrolero, disponible en: www.observatoriopetrolero.blogspot.mx

Observatorio Responsabilidad Social en América Latina y Caribe (ORSALC), UNESCO, consultado en:
http://www.unesco.org.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=2860:sobre-el-observatorio&catid=207&Itemid=965

OCDE, *La formulación de políticas en la OCDE: ideas para América Latina,* Gobierno de España, Ministerio de Economía y Hacienda Banco Mundial 2011. Disponible en:

http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/OECD_IDEAS_spanish.pdf?cid=EXT_BoletinES_W_EXT

Ordóñez Barba, Gerardo, *El régimen de bienestar en los gobiernos de la alternancia en México*. Polis, 8, 2012, (pp.213-240). Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-23332012000100008&lng=es&tlng=es

Ozlak, Oscar, *Estado y Sociedad: las nuevas fronteras*, en Kliksberg Bernardo (comp) *El Rediseño del Perfil del Estado,* FCE, México, 1994 (p.3) http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Estado%20y%20Sociedad%20las%20nuevas%20fronteras.pdf

Pacto por México. México 2013. Obtenido desde: http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Por-M%C3%A9xico-TODOS-los-acuerdos.pdf el día 25 de noviembre de 2013.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *Los Órganos Constitucionales Autónomos.* UNAM. 2000. *www.biblio.juridicas.unam.mx*

Pemex, Base de datos institucional, www.pemex.com

Pemex Boletines de prensa, en www.pemex.com.mx

Pemex, Contratos Integrales Exploración y Producción, en http://www.pemex.com/index.cfm?action=news&sectionid=8&catid=40&contentid=25293

Pemex (2004), Indicadores Petroleros, diciembre, en www.pemex.com.mx

Pemex, Indicadores Petroleros, septiembre, en www.pemex.com.mx

Peña Nieto, Enrique, *Segundo Informe de Gobierno 2013-2014, Presidencia de la República. http://www.presidencia.gob.mx/segundoinforme/*

¿Petróleo en Canadá?, Disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Superpotencia_energ%C3%

Petroleras de EU pretenden obtener reservas y utilidades. Disponible en: http://www.jornada.unam.mx/2013/08/22/politica/007n1pol

Petróleos Mexicanos (Pemex), “Indicadores petroleros”, en www.pemex.com.mx

Weintraub Sidney y Gonzalez Francisco, *Política energética y cambio climático: América del Norte en el contexto del Hemisferio Occidental.* Disponible en: http://www.sre.gob.mx/revistadigital/images/stories/numeros/n87/weintraub.pdf

Política petrolera soberana impulsa desarrollo económico y social de la nación, disponible en: http://guyana.embajada.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=188:politica-petrolera-soberana-impulsa-desarrollo-economico-y-social-de-la-nacion&catid=3:noticias-de-venezuela-en-el-mundo&Itemid=19&lang=es

Portal Institucional de Presidencia de la República, disponible en http://www.presidencia.gob.mx/conoce-mas-del-programa-prospera/

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014. *http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/index.html*

Programa Institucional Prospera, Secretaría de Desarrollo Social, disponible en http://www.oportunidades.gob.mx:8010/

Rodríguez, Emiliano. Las tesinas de Belgrano. Chile 2008. Universidad de Belgrano. P. 12. Obtenido desde: http://www.ub.edu.ar/investigaciones/tesinas/245_rodriguez.pdf

Sacristán Roy, Emilio, *Las privatizaciones en México, Economía, UNAM, México. Disponible en: http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econunam/pdfs/09/04EmilioSacristan.pdf*

Sarmiento, Sergio, artículo *No es nuestro*, disponible en: http://www.sergiosarmiento.com/index.php/columnas/siglo-nuevo/320-no-es-nuestro.

Secretaría de Energía (SENER) (2011), diferentes documentos a partir del diagnóstico para formular una eventual reforma energética, en www.sener.gob.mx.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Organización de los Estados Americanos, disponible en: http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s/ANEXO1g.asp

Valadez, Leonardo, *Reforma petrolera: análisis de Fluvio Ruiz Alarcón y Carlos Huerta,* en Columna Causa y Efecto, en Hombres de Poder.Com disponible en http://www.hombresdelpoder.com/columna.php?id=7394

Zedillo Ponce de León, Ernesto, Sexto Informe de Gobierno, *Avances y retos de la Nación*, México, 1 de septiembre de 2000 consultado en http://zedillo.presidencia.gob.mx/welcome/Informes/6toInforme/html/ArchivoI6MensajeHtmlP3.htm

Zermeño, Jorge. Gobernabilidad Democrática ¿Qué reforma? en La Gobernabilidad Democrática. México, UNAM 2004. p: 562, 563. Obtenido desde: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1522/120.pdf

Zepeda Bustos, Carmen S., *Privatizaciones realizadas durante el gobierno de Ernesto Zedillo*, El Cotidiano 2012 (pp. 32-39). Disponible en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32523118004.



Escuela Nacional de
Profesionalización Gubernamental
Doctorado en Administración Pública

ÍNDICE DE CUADROS

ÍNDICE DE CUADROS

1. PRESENCIA DE PEMEX A NIVEL NACIONAL
2. PRINCIPALES EMPRESAS PRODUCTORAS DE ENERGÉTICOS LÍQUIDOS
3. ESTRUCTURA DE LA TRANSICIÓN
4. COMPARATIVO MODELO ENERGÉTICO
5. CRONOLOGÍA DE LA APROBACIÓN DEL DICTAMEN
6. RESERVAS Y RECURSOS DE MÉXICO
7. RESERVAS Y RECURSOS PROSPECTIVOS
8. LOS RECURSOS SON PROPIEDAD DE LA NACIÓN
9. RENTA PETROLERA
10. CARACTERÍSTICAS DE LOS ORGANISMOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS Y DE LAS EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO
11. NUEVA ESTRUCTURA DEL SECTOR ENERGÉTICO
12. LEY DE INGRESOS SOBRE HIDROCARBUROS
13. COMPARATIVO ANEXO DS VS. PACMA
14. INVERSION - OBRAS DE BENEFICIO MUTUO
15. DONATIVOS Y DONACIONES
16. ANALISIS FODA DE LA GRDS
17. PLAN DE NEGOCIOS DE PEMEX 2014-2018
18. DESARROLLO SUSTENTABLE
19. COMPONENTES COMPROMISO PRESIDENCIAL CG 158
20. OBRAS Y ACCIONES COMPROMISO PRESIDENCIAL CG 158
21. OBRAS DE BENEFICIO MUTUO POR REGIÓN
22. INSTALACIONES DE PEMEX BLOQUEADAS
23. COSTO DIARIO POR EQUIPO PARADO POR EL CIERRE DE LOS CAMPOS PETROLEROS.



Escuela Nacional de
Profesionalización Gubernamental
Doctorado en Administración Pública

ANEXOS

ANEXO N. 1
REFORMAS CONSTITUCIONALES 2012-2014

REFORMA	ARTÍCULOS MODIFICADOS	DESCRIPCIÓN
1. LABORAL **30 de noviembre de 2012**	Ley Federal del Trabajo reglamentaria del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Flexibiliza el mercado de trabajo, además de que se instaurará como una herramienta para combatir la informalidad brindando mayores oportunidades de desarrollo. Establece Contratos por horas; Contratos de prueba; Contratos temporales; Ascenso en base a la productividad y no por la antigüedad; Regulación del Outsourcing (debe delimitarse para trabajos muy específicos y de un tiempo determinado).
2. EDUCATIVA **26 de febrero de 2013**	Artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Establece las bases del sistema nacional de evaluación educativa y del servicio profesional docente. Crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación como órgano público autónomo.
3. NUEVA LEY DE AMPARO **02 de abril de 2013**	Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.	Las autoridades ven fortalecidos los mecanismos para evitar que se presenten casos de abusos de poder por parte de los funcionarios públicos.
4. COMPETENCIA ECONÓMICA **05 de junio de 2013**	Párrafos primero y último del artículo 25, así como el párrafo primero y tercero del apartado A	Incluye la competitividad económica como elemento del desarrollo nacional

	del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	
5. TELECOMUNICACIONES **19 de julio de 2013**	Artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Establece la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones como órganos públicos autónomos.
6. CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES **08 de octubre de 2013**	Fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Faculta al Congreso para expedir la legislación procedimental penal única.
7. SOCIAL Y HACENDARIA **11 de diciembre de 2013**	Artículos 4 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley del Impuesto al Valor Agregado; de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; de la Ley Federal de Derechos; del Código Fiscal de la Federación; Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Aduanera; se expide la Ley del Impuesto sobre la Renta, y se abrogan la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, y la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, el cual entró en vigor a partir del 1 de enero de 2014.	La ley pretende: 1) Incrementar y hacer más eficiente la recaudación fiscal del Estado, con el sólo objetivo de destinar mayor cantidad de recursos a determinadas áreas de desarrollo, tales como educación, seguridad social e infraestructura. 2) Dar seguro de desempleo y pensión universal a los trabajadores mayores de 65 años, en lo que se denominó un 'nuevo sistema de seguridad social universal'.
8. ENERGÉTICA **20 de diciembre de 2013**	Artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía.	Permite al Estado llevar a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares. También posibilita los contratos con particulares en materia de servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica. Crea el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.
9. FINANCIERA **10 de enero de 2014**	Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, la	Transforma la banca y el crédito como palanca de desarrollo de hogares y empresas; fortalece la protección a los usuarios de los servicios financieros junto

	Ley de Instituciones de Crédito y la Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores.	con la promoción de una bancarización y la inclusión financiera responsable.
10. TRANSPARENCIA **07 de febrero de 2014**	Artículos 6o., 73, 76, 89, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Otorga autonomía constitucional al organismo responsable de garantizar el derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales (IFAI). Amplía los sujetos obligados. Establece las bases de transparencia para las entidades federativas.
11. POLÍTICA – ELECTORAL **10 de febrero de 2014**	Artículos 26, 28, 29, 35, 41, 54, 55, 59, 65, 69, 73, 74, 76, 78, 82, 83, 84, 89, 90, 93, 95, 99, 102, 105, 107, 110, 111, 115, 116, 119 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.	Crea el Instituto Nacional Electoral. Incorpora la reelección consecutiva de senadores y diputados federales, diputados locales, presidentes municipales, regidores y síndicos. Dota de autonomía constitucional al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Modifica la fecha de inicio del cargo de Presidente de la República. Faculta a las Cámaras del Congreso para ratificar a determinados Secretarios de Estado. Crea la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo.

Fuente: elaboración propia a partir de la publicación de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/legis/reflxii.htm

ANEXO N. 2
DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

AUTOR	DEFINICIÓN	FUENTE
Aguilar Villanueva, Luis F.	Decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes.	*Antologías de Política Pública*, México, Ed. Porrúa. Varias ediciones, México, 1993
Banco Interamericano de Desarrollo	Intercambios complejos entre actores políticos a través del tiempo	*La Política de las Políticas Públicas*. Progreso económico y social para América Latina. Informe 2006
Canto Chac, Manuel	Cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad	*Introducción a las políticas públicas*, en: Canto, M. y O. Castro (coordinadores) Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio. MCD, México. 2002
Cardozo Brum, Myriam.	Fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que traducen, en un lugar y periodo determinado, la respuesta preponderantemente del mismo frente a los problemas públicos vividos por la sociedad civil.	La evaluación de políticas y programas públicos. *El caso de los programas de desarrollo social en México,* México, M. A. Porrúa. 2006)
Gracas Rua, María	Conjunto de decisiones que se traducen en acciones, estratégicamente seleccionadas (dentro de un conjunto de alternativas, conforme a una jerarquía de valores y preferencia de los interesados). Su dimensión es pública por el tamaño del agregado social sobre el cual coinciden, pero sobre todo por su carácter imperativo, siendo este revestido de la autoridad legítima y soberana del poder público.	Banco Interamericano de Desarrollo BID, 2006
Laswell Harold	Análisis del proceso de las políticas públicas: cómo se definen los problemas y las agendas, cómo se formulan, cómo se toman las decisiones y cómo se evalúan e implementan las políticas. Análisis en y para el proceso de las políticas públicas: comprende el uso de técnicas de análisis, investigación y propugnación en la definición de los problemas, la toma de decisiones, la evaluación y	*La concepción emergente de las ciencias de políticas*, en Aguilar, El estudio de las políticas públicas, Ed. Porrúa, México, 2000.

	la implementación.	
Lindblom, Charles	Nos estamos refiriendo a procesos, decisiones y resultados, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes perspectivas. Estamos ante un panorama pleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones específicas.	*Usable knowledge: Social science and social problem solving"* Yale University Press – 1979
Lahera Parada, Eugenio	Cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado (…) incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados	*Introducción a las políticas públicas*, FCE. Chile, 2004
Majone, Giandomenico	Es una actividad de comunicación pública y no solo de una decisión orientada a la efectuación de metas (…) es también todo el conjunto de actividades "postdecisionales" o "retrospectivas" que buscan aportar "evidencias, argumentos y persuasión".	*Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas.* México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / FCE, 1989.
Medellín, Pedro	La estructuración de las políticas debe ser comprendida como el producto de un intenso proceso político a través del cual emergen y toman forma los proyectos e intereses de agentes (individuos), agencias (instituciones) y discursos (síntesis de la interacción entre agentes y agencias) en pugna por imponer un determinado proyecto de dirección política y de dirección ideológica sobre la sociedad y el estado que son gobernados.	*La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad.* Serie: Políticas Sociales, núm. 93, CEPAL, Chile.
Mény y Thoening.	Acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad y que ésta se transforma en un programa de acción de una autoridad pública.	*Las políticas públicas,* Barcelona, Editorial Ariel,1992
OCDE	Las políticas son diseños para la acción pública.	*La formulación de políticas en la OCDE: ideas para América Latina.*
Roth, André	El concepto de política pública tiene tres acepciones: la política, concebida como el ámbito	*Políticas Públicas: Formulación,*

	del gobierno de las sociedades humanas (polity). Segundo, la política como la actividad de organización y lucha por el control del poder (politics). Y, finalmente, la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas (policy)	*Implementación y Evaluación,* Bogotá, Ed. Aurora, 2006
Subirats, Joan	Es la norma o conjunto de normas que existen sobre una determinada problemática así como el conjunto de programas u objetivos que tiene el gobierno en un campo concreto.	*Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, INAP Madrid, 1989
Tamayo Sáenz, Manuel	Son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.	*El análisis de las políticas públicas*, La nueva administración pública, Rafael Bañón y Ernesto Castillo (comps.), Madrid, Alianza editorial 1997
Wildavsky y Heclo	Consideran a la política pública como una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma.	*The Private Government of Public Money*, Macmillan, London

Fuente: elaboración propia basada en la información de Aguilar Astorga y Lima Facio: *¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre 2009* www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm

ANEXO 3
CÉDULA N. 1

Área: UNIDAD DE POLÍTICAS Y PLANEACIÓN	Fecha: 25 de abril de 2014 Personal adscrito: 7

I. PROBLEMÁTICA

Compromisos presidenciales (Sofía)

Funciones: seguimiento y elaboración del reporte; seguimiento con CDI a través de un enlace directo. Los recursos provienen de ATM (Activo Terciario).

- En relación a las peticiones no existe una planeación, sin embargo se tienen que apegar a los criterios y requisitos establecidos por Presidencia de la República.
- Señala que se atienden 16 municipios que se encuentran en la zona de mayor importancia petrolera con acciones del PACMA y en coordinación con SEDESOL también se atiende un programa de comedores para apoyar *la Cruzada contra del hambre*. Incluso existen peticiones y solicitudes que requieren atención de Organizaciones Sociales. Están rebasados por la dinámica operativa de generar informes y procedimientos de respuesta negativa (por lo menos les lleva dos horas elaborar una contestación negativa).

Política que se adapta a cualquier escenario siempre y cuando se respeten los componentes del marco lógico (Aldo).

- Atienden problemas que se presentan en cualquier proyecto desde 4 líneas de acción: salud, educación, infraestructura y proyectos productivos; los cuales deben cumplir con criterios internacionales (OCDE, FAO, BID, BIRF, FOMIN)
- Cada integración de expedientes es un caso, por ejemplo el asunto de albergues forma parte de la línea de infraestructura. Se pretende entregar el Primer Comedor Comunitario en los primeros días de mayo con recursos privados (PACMA o de un contratista).
- Existe un programa de *Escuelas de Calidad* con Banco Mundial, que permite ser flexible pues es el único programa en SEP que permite dotar de recursos a escuelas.
- Operación del PACMA con una matriz de marco lógico.
- Proyectos productivos: sustentables y sostenibles con recursos de BID, Banamex, FIRA
- Capacitación específica en negociación y manejo de conflictos y elaboración de protocolos de seguridad.

Realización de acciones correspondientes al ejercicio 2013 (Obdulio)

- Integración del ejercicio de aplicación y recursos de DyD.
- Ajustes en las fechas de contrato, pues todo el recurso se tiene que entregar antes del 31 de diciembre (la carga de trabajo más fuerte es de septiembre a diciembre) por lo que hay que considerar que es un tema estacional en función de la ministración de recursos.
- Lo que más afecta a la operación son las modificaciones de uso y de destino de las Donaciones.

Políticas y planeación (Nancy)

- Para el desarrollo de las acciones de la Política social falta el quién y el cómo.
- El personal requiere capacitación relacionada en la evaluación de proyectos desde diversas ópticas: normativo, técnico-operativo, administrativo-contable, financiero, social enfocado a resultados.
- Falta de sensibilidad y de motivación para aprender algo valioso para las comunidades.

Archivo (Eduardo / María Eugenia)

- Es un área subvaluada. Con un clima laboral sumamente malo. Es una Gerencia fragmentada.
- No hay expedientes que se encuentren en análisis de proyectos. Se realiza la integración de expedientes antes de archivarlo, sin embargo su responsabilidad va más allá de la cuestión del archivo.
- Explicaron la necesidad de justificar la adquisición de una foliadora automática que les ahorra tiempo y esfuerzo.
- El personal está acostumbrado a ser gestor o *tramitólogo* de DyD
- Es un problema de estructura (sumamente horizontal con muchos oficiales y poca tropa) que aumenta la carga de trabajo.

- Evidentemente se ha desaprovechado el personal regional.
- Se pulverizó la función para dar cabida a otros espacios como es el de Vinculación, y atender compromisos de la Dirección

II. PROPUESTAS DE MEJORA

- Personal de apoyo
- Lineamientos claros integrados por todos.
- Sería interesante un ejercicio de planeación estratégica, de actualización de formatos y de revisión de acuerdos
- Digitalización de archivos
- Establecer criterios de asignación de recursos del FOMIN
- Definir picos laborales en la cédula informativa
- Reingeniería basada en un proceso de reculturización (descongelar, cambio, blindar el cambio, recongelar): cambiar el track a todo el personal: sensibilización, capacitación, profesionalización.
- Reformular la estructura orgánica, readecuación de espacios.

III. OBSERVACIONES

- Es un área concentradora de funciones e información.
- La titular ejerce gran poder en un equipo que cree estar cohesionado.
- Están rebasados por la dinámica operativa, enfrentados directamente con la Secretaría Técnica y con un desprecio por los Subgerentes de Zona, y de Vinculación que laboran en el área operativa denominada de manera despectiva como "Bronx".

CÉDULA N. 2

Área: SECRETARÍA TÉCNICA Y COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA	Fecha: 28 de abril de 2014 Personal adscrito: 17 de los cuales 9 están en la Secretaría Técnica y 8 en la Coordinación Administrativa

I. PROBLEMÁTICA

Apoyo jurídico, estadístico y presentación de datos (Zaria)

Funciones:

- Procesan alrededor de 1700 solicitudes anualmente, las cuales se traducen en aproximadamente 200 apoyos DyD.
- Procedimientos del GRESA (*Grupo de Responsabilidad y Evaluación Social y Ambiental*), es la máxima autoridad en PEMEX para aprobar los DyD.
- Al respecto, existe un acuerdo delegatorio del Director General de Pemex al Coordinador Ejecutivo quien preside y autoriza las solicitudes que la GRDS revisa y propone periódicamente.
- El Sistema Integral de Donativos y Donaciones SIDD no está automatizado. Por lo que la migración ha resultado un gran reto por la fragmentación de las funciones en el proceso DyD (Eduardo Arámbula)
- Esta área también lleva el control de gestión y alimentación del SAC.
- Los clientes de la GRDS son gobiernos estatales, municipales y OSC; además de las situaciones de emergencia a petición de los Organismos Subsidiarios.
- El Proceso de DyD
- Normatividad: criterios y lineamientos; Mecanismos de control, Normatividad de PEP (Becas y Obras de Beneficio Mutuo); PACMA / participación de proveedores y contratistas.
- El área de vinculación tiene la responsabilidad para la atención y solución de conflictos.

Apoyo Jurídico (Miguel).

- Se suscriben acuerdos Marco entre Grupos de trabajo de Pemex, Gobiernos Estatales y otras organizaciones e instituciones públicas. Estos grupos son coordinados por el Gobierno del Estado, con responsabilidades de análisis, estado de la problemática y propuesta de solución.
- Lineamientos (calendario con un programa basado en 8 ejes estratégicos, en donde habrá que revisar que el eje rector sean únicamente DyD que compete a la GRDS)
- En el caso de las Obras de beneficio Mutuo OBM, los recursos provienen de los Organismos Subsidiarios, salvo en el caso de donaciones de bienes muebles e inmuebles, todos los DyD son competencia de la GRDS.
- SUAP tiene muy pocos muebles que donar, quien tiene un stock mayor es PEP en primer lugar y Pemex Refinación en segundo.
- En 2004 los convenios Marco y en los Acuerdos Específicos de colaboración funcionaban muy bien cuando los llevaba la Dirección Corporativa de Operaciones DCO. A partir del nuevo estatuto orgánico, la GRDS vuelve a tener una responsabilidad preponderante de PEMEX: se le otorga una mayor importancia a DyD con la opinión técnica de las zonas es donde pasan los ductos, se encuentran los campos de exploración y los pozos petroleros; con ello se van a atender de forma unificada todos los apoyos; se establece una mayor coordinación e información por parte de los Organismos Subsidiarios y actualiza la metodología de otorgamiento de apoyos.
- En el Programa de Trabajo PAT se establece la normatividad de Pemex, Criterios y lineamientos y contratos de GRDS.
- En el Diario Oficial de la Federación del 4 de febrero de 2014, se publica la modificación al Estatuto Orgánico de PEMEX en donde se establece una responsabilidad única de coordinación (numerales I y II).
- Cuidar las líneas de responsabilidad, pues en temas de siniestros existen seguros y fianzas que deben agotarse primero (definir procedimientos de actuación) y evitar asumir funciones que nos les corresponden que pueden incurrir en responsabilidades o en negociaciones fallidas.

Diagnóstico del OIC en noviembre de 2013 (Jorge).
- Falta planeación estratégica y generar la política social.
- Más orientado a acciones de carácter político que de desarrollo comunitario.
- Falta regular jurídicamente los procesos.
- Normar una metodología para el criterio 7, en donde se ha establecido el componente 90-10 (90% de los apoyos a los estados prioritarios, es decir petroleros, y 10% a los no prioritarios).
- Revisar responsabilidades del personal en la GRDS y en los Organismos Subsidiarios para evitar traslapes. Los recursos están en la administración y no en la operación de PEMEX.
- Establecer procedimientos internos para llevar un mejor control del seguimiento y verificación de aplicación de los recursos de acuerdo a lo que establece el contrato.

Áreas de oportunidad (Gustavo / Guadalupe).
- Se abren áreas de oportunidad en donde se juntan una serie de recursos para potenciar un esquema de política social.
- No es recurrente que en los estados con presencia petrolera haya más pobres.
- El área de DyD tiene un origen importante en PEMEX de concentrar acciones de apoyo social.
- La Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en 2006, establece que todos los años estamos supeditados al Presupuesto de Egresos de la Federación PEF para otorgar donativos en dinero, los cuales provienen de SHCP.
- Debe entenderse un donativo como una parte de su patrimonio, por tanto es exigible que lo registren en la cuneta pública (Ley General de Contabilidad Gubernamental que exige la armonización Contables de Federación, Estados y Municipios al 31 de diciembre de 2015). Es un recurso federal y no va a cambiar su carácter de ser auditable, (Auditoría Superior de la Federación).

Compromisos para otorgar DyD (Sara).
- Se estableció un área específica para darle seguimiento a los recursos que otorga la GRDS, sin embargo se requiere:

-Proceso de sensibilización, orientación y coordinación con las ventanillas de Presidencia de la República (establecer una cadena productiva de atención ciudadana en cumplimiento al marco normativo de PEMEX y a las necesidades de información de las oficinas de Presidencia).
- Debemos reconocer que es una facultad potestativa de PEMEX el otorgar recursos.

II. PROPUESTAS DE MEJORA
- Perfil académico en la cédula informativa
- Se requiere un proceso de actualización de datos y cifras del Sistema Integral de Donativos y Donaciones.
- Coordinación e información de los Organismos Subsidiarios OS
- Actualizar la metodología de otorgamiento de apoyos.
- Debemos partir de un esquema de acciones preventivas, no de acciones correctivas (agotar instancias: PACMA, OBM, DONACIONES y por último DONATIVOS para evitar fortalecer la industria del reclamo).
- Definir Políticas de actuación

III. OBSERVACIONES
- *Es un área concentradora y controladora de funciones e información.*
- *La titular ejerce gran poder en un clima adverso.*
- *Deben pasar de ser áreas gestoras a áreas normativas y de áreas receptoras de información a áreas operativas (acciones transversales de los procedimientos que son razón de ser de la GRDS)*

CÉDULA N. 3

Área: COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA	Fecha: 28 de abril de 2014 Personal adscrito: 8 en la Coordinación Administrativa

I. PROBLEMÁTICA

Lineamientos corporativos (DGA) (Gilberto)

Funciones:

- Administran los recursos humanos, materiales y financieros de la GRDS, además de gestionar el presupuesto para DyD.
- Recursos Humanos: altas, bajas, vacaciones y comisiones administrativas: viáticos, pasajes y comprobación de gastos (los boletos de avión se consideran en una partida aparte), terminación de semanas, jubilación, tiempo extra (cantidad de horas asignadas), días económicos o préstamos personales.
- Recursos financieros: elaboración de anteproyecto del ejercicio, proyecto de inversión, pagos de servicios, contratos, servicio social, mensajería, caja chica, fotocopiado.
- Recursos materiales: gestión de adquisiciones, contratos y servicios

Gestión de DyD (Edgar).

- Es la entrega del recurso a los beneficiarios (programación de pagos)
- Es un trámite interno, anteriormente se gestionaban cheques, ahora son transferencias electrónicas. Esto debe formar parte del proceso de descentralización.
- La parte de los donativos siempre ha sido responsabilidad de esta gerencia.
- Tiene el contacto con PEMEX Refinación (la vinculación se rige más por un esquema de amistad que por un esquema profesional).

Presupuesto (Horacio)

- Es operativo y administrativo: las subgerencias operan el recurso (definen a quien se les entrega) y la Coordinación Administrativa realiza la gestión correspondiente con el visto bueno de Edgar.
- Existe un registro que se debe hacer en el Sistema de Administración del Presupuesto SAP y, consideran, se debe quedar en la Coordinación Administrativa.

Contratos Firmados (Francisco)

Se encarga de checar:

- Información de los responsables de retiro de los productos donados.
- Información de los responsables de realizar la comprobación.
- Registrar la información adecuada con el papel institucional.
- Acreditación del responsable legal para proceder a la firma del contrato, que deberá ser suscrito por el Gerente de RDS.
- Respecto a los donativos, una vez integrado el expediente, no existe un tiempo máximo de espera para su autorización, en algunos casos han pasado más de dos meses antes de recibir su autorización.
- Sería útil calendarizar los proyectos en función de los programas gubernamentales: todo lo que apruebe el GRESA (*Grupo de Responsabilidad y Evaluación Social y Ambiental*) es prioritario y se trata de sacar adelante en el menor tiempo posible.
- Las ministraciones de la SHCP obstaculizan el proceso de asignación presupuestal pues el ejercicio de recursos se va hasta los últimos meses de cada año. Y se deben entregar apoyos antes del 31 de diciembre.
- La papelería se resuelve con el fondo fijo.
- Usualmente no saben cuánto es el monto destinado para donativos.
- Inventario de mobiliario y vehículos: coche del gerente, una camioneta para 10 personas, 2 camionetas pick up 2009, 3 camionetas en representaciones regionales (Poza Rica, Tabasco y Salina Cruz).

Contratación de personal (Eulalia)

- Documentación para integrar y gestionar sus contratos.
- Responsable de tramitar todos los boletos de avión.

- Recuperar el respeto al trabajo de los demás, y respeto a las personas y al tiempo productivo profesional.

Servicios de informática, internet, telefonía y redes (Araceli)

- Son servicios arrendados mediante contrato. El equipamiento se encuentra operando y en buen estado.
- Se encarga de gestionar el ingreso de jóvenes universitarios para que realicen su servicio social (actualmente hay 9 personas, en 2013 había 30).
- No existe control en los lineamientos con los becarios: por lo que los equipos tenían virus, la falta de espacios y actividades específicas promovían el desorden por la falta de supervisión de los Subgerentes de Zona.
- Los recursos autorizados para ayuda a los jóvenes de servicio social es de $9,000.00 mensuales, para becarios $ 7,000.00 y no especificado para quienes realizan prácticas profesionales.
- No existen controles en los Privilegios de accesos a internet, uso del sistema de administración y control de gestión (SAC), impresiones a color, entre otros, con carga excesiva de equipos conectados a los servidores.
- Revisar la pertinencia del perfil académico de los becarios y de las actividades asignadas, es decir que sea pertinente.

II. PROPUESTAS DE MEJORA

- Definir procedimientos que fortalezcan y consoliden la desconcentración administrativa.
- Recursos para capacitación
- Sesión de inducción ni presentación del personal de nuevo ingreso a los demás compañeros.
- Mejoras en el clima laborar, pues con cada cambio de Gerente existe un clima de incertidumbre, el cual podría ser neutralizado si existieran lineamientos claros en apego a la normatividad.
- Definir valores que mejoren el clima laboral.

CÉDULA N. 4

Área: ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	Fecha: 29 de abril de 2014 Personal adscrito: 4

I. PROBLEMÁTICA

No tienen funciones asignadas en el Manual de Organización (Ma. Eugenia)

- Antes como se llevaba a cabo la atención a OSC?
- Otorgan donativos en dinero y donaciones en especie, principalmente combustibles, dirigido s a tender la Estrategia 10.3 del Programa Anual de Trabajo: salud, educación, infraestructura, vivienda, proyectos productivos.
- Utilizar una herramienta tecnológica en el portal Pemex que permita filtrar las solicitudes que cumplen con los requisitos. Definir un calendario para convocatoria, evaluación de proyectos, asignación de recursos con un Comité Técnico que tenga capacidad de dictaminar.
- Cual es el nuevo rostro de Pemex? ¿Cuál es el perfil social?
- Atención al compromiso presidencial N. 158
- Qué sucedería si ya no apoyamos a las OSC? Habría que definir criterio y ponderar el porqué es más importante apoyar a las OSC que se dedican al Medio Ambiente, Cruz Roja, con alto impacto de contenido social y sensibilidad comunitaria, que sean proclives a apoyar el esfuerzo conjunto de Petróleos Mexicanos y apunten a atender compromisos presidenciales.
- PEMEX necesita de las organizaciones civiles para mejorar su presencia y eficientar su trabajo.
- Anteriormente se entregaban ambulancias y gasolina por parte de personal de PEMEX en un gran auditorio, en un evento político social en donde se *cacareaba el huevo.*

Integración de expedientes de 2013 (Federico)

- Existe una base de datos incompleta y expedientes sin integrar.
- En los procesos de entrega – recepción se percibe una falta de oficio y vocación de servicio inherente al sistema del servicio civil de carrera propio de Pemex. ¿Cómo se realiza el proceso de entrega - recepción?
- No se evalúan los alcances cuando los responsables dejan el cargo. ¿Cómo se evalúa el desempeño, los entregables, los asuntos en trámite, y el estatus de asuntos pendientes? Independientemente de las responsabilidades actividades relacionadas a su cargo.
- Están rebasados por la gran cantidad de solicitudes que solicitan recursos sin presentar un proyecto que pueda ser sustentable y sostenible. ¿Cómo se atiende la correspondencia negativa?
- Existe un gran gasto de papel, pues se requiere formalizar con un oficio para cada acción o gestión. Se han atendido 105 solicitudes, menos del 10% han sido positivas.

Operación del SAC (Fernando)

- Publicar una lista actualizada de las OSC con todo lo que ingresa al SAC.
- No tienen capacidad de evaluar los 2 millones de litros que anualmente se entrega a la Cruz Roja Nacional, cuya sede está en Polanco y nada tienen que ver con las Cruz Roja estatal, municipales ni con los DIF estatales y municipales.
- Las OSC son muy hábiles pues solicitan recursos por todas las ventanillas al fin que saben que hacia el interior de PEMEX no existe comunicación ni una sola ventanilla.

II. PROPUESTAS DE MEJORA

- Capacitación en comunidades acerca de qué es Pemex y cómo te puede ayudar.
- Política de austeridad y uso de herramientas de TI para ahorro de papel
- Blindar los procedimientos para evitar la intermediación de gestores.
- Establecer un esquema de comunicación interno.
- Certificación digital (cadena o sello digital)
- Es importante ordenar a las OSC con lineamientos y requisitos claros.
- Revaluar la difusión de las acciones de PEMEX y del Director General.

- ¿Cómo generamos valor social?
- Estructurar un esquema anual de otorgamiento de DyD con base en lineamientos tipo FOMIN.
- Modificar el esquema 80-20, en donde el 80% de los apoyos es atendido por presiones, compromisos y 20% en apego a la normatividad.
- Revisar el inventario de bienes muebles.

III. OBSERVACIONES

- Abrieron este espacio y fragmentaron el procedimiento para darle espacio a compromisos de las autoridades.

- La asignación de recursos no tiene una opinión fundada y motivada, no existen lineamientos o criterios técnicos que justifiquen el apoyo.

- Se debe ordenar una sola política social de todo PEMEX que permita diluir el conflicto social: desactivarlo no administrarlo de manera indefinida sin solución aparente.

CÉDULA N. 5

Área: SUBGERENCIA DE ZONA CENTRO	Fecha: 30 de abril de 2014 Personal adscrito: 4 Estados: Veracruz y Puebla

I. PROBLEMÁTICA

Diagnóstico de Estados y Municipios (Hugo)

- Veracruz es el único Estado en donde tienen presencia las 4 subsidiarias: Pemex Exploración y Producción; Pemex Refinación; Pemex Gas y Petroquímica básica y Pemex Petroquímica en 106 municipios de Veracruz y 12 de Puebla.
- La reforma energética está dirigida a hacer más productiva 97 Municipios de la zona norte de Veracruz: derecho de vía y empresas multinacionales.
- Relevancia de 18 municipios de Veracruz que si dejan de operar paralizan al país.
- Existe un estudio y análisis de nueva redefinición de la distribución de municipios (2 en Campeche, 9 en Tabasco, 112 en Veracruz)
- Pues la elaboración de acuerdo marco de cooperación e intercambio.
- La responsabilidad en los estados de Veracruz y Puebla debe ser con una gran visión a largo alcance: cómo se eslabona el PACMA, OBMs, DyD (principalmente con PEP que cuenta con mayor peso en recursos y personal). En el caso de las refinerías tienen problemas por las ordeñas en los ductos.
- Es importante considerar que el trabajador petrolero también es comunidad, es PEMEX a la vez que ciudadano comunitario.

Contexto especial (Arturo)

a) Interno: Problemas organizacionales de la Gerencia

b) Externo: problemáticas y conflictos sociales inherentes a la actividad petrolera

- Lo que se pretende es asentar en la política social es la coordinación de las OS (bajo su nueva denominación); existe la necesidad de que tengan presencia y vinculación (refuercen la coordinación) ello implica modificar el esquema actual ya que no es posible que la GRDS controle toda la operación, habrá que definir las líneas de actuación y las estrategias.
- Se requiere una capacitación específica y conocer la problemática, alcances y limitaciones de OBM y PACMA.
- Amplia rotación de personal: lo cual provoca que existan descalificaciones mutuas entre los que ya están y los de nuevo ingreso.
- Hace algunos años la Gerencia de Desarrollo Social tenía un presupuesto enorme, con facultad de ejecutar obra, personal técnico especializado y administraba un número suficiente de personal en las representaciones regionales.
- Los DyD aparecieron en 1998 con una partida presupuestal.
- Alerta sobre la posibilidad de volver a esquemas de desconcentración /descentralización: acarrea regionalismos, cotos de poder y duplicidad de funciones.
- PEP por cuestiones de operación incurre en problemas de carácter operativo que conlleva a cuestiones de conflictos sociales: cumplimiento de contratos, solicitud de derechos de vía, permisos de paso en comunidades ejidales.
- Ya se han establecido contacto con las nuevas autoridades municipales de Veracruz (periodo de 4 años) y Puebla (4 años, 8 meses) para explicarles como pueden gestionar recursos en Pemex sin requerir de los servicios de gestores e intermediarios. Existen buenas relaciones. Por lo que habrá que reformar la estrategia global.

Percepción y conocimiento que contrastan con la Visión regional (Hugo)

- En Álamo Temapache, Veracruz, la glorieta del centro es un pozo petrolero.
- En Poza rica el subsuelo es de roca, es muy duro, y para el tema petrolero es la espina dorsal: costos altos con pozos de producción limitada.

- Se debe realizar un análisis detallado de la conformación y perfiles políticos de los líderes comunitarios, autoridades municipales, caciques, líderes sindicales y políticos locales para equilibrar fuerzas al momento de las negociaciones.
- El representante regional del norte de Veracruz (Poza Rica) se encuentra a 8 horas de Coatzacoalcos.
- Reciben un gran número de peticiones procedentes de los municipios prioritarios (que se ubican en la zona de influencia petrolera)
- Problemas complejos con soluciones complejas: solicitudes de Diputados, en donde se requiere la participación del ORFIS, en apego a estudios técnico-periciales que puedan emitir un dictamen.

Comprobaciones de la aplicación de los recursos (George)

- Una vez que reciben la constancia de otorgamiento de recursos, y han recogido el producto, tienen un año para la comprobación de acuerdo a seguimientos trimestrales con información dirigida a la subgerencia: si es dinero checan los estados de cuenta, o si es producto les notifican la fecha de retiro de la donación en especie). Se confirma por teléfono y se parte de una relación de buena fe. Sin embargo no existen sanciones y siempre pesa la posible amenaza de bloqueo de pozos petroleros.

En cuanto a la descentralización consideran que no es necesaria la presencia física, pues ello implica un desembolso presupuestal no cuantificado.

II. PROPUESTAS DE MEJORA

- Alinear marco normativo
- Armonizar lineamientos, criterios y mecanismos de control
- Vincular Organismos Subsidiarios
- Se requiere una coordinación interna; en este esquema de cambio estructural de PEMEX y visualizar las implicaciones en la GRDS.
- La GRDS debe tener un papel central de coordinación con todos los recursos vinculados que generen mayores beneficios como resultado de la operatividad de Pemex.
- ¿Cómo se van a sujetar las empresas multinacionales a criterios y lineamientos de Pemex?
- Se requiere establecer una Comisión Técnica que puedan evaluar, calificar y emitir un dictamen respecto de la procedencia de las solicitudes para someter a la aprobación del GRESA.
- Reforzar los mecanismos de coordinación y comunicación.

III. OBSERVACIONES

- Arturo tiene experiencia en estudios organizacionales y ha participado en la elaboración de la Política social
- La Política social hoy: detecta los problemas, los identifica e intenta resolverlos (reactivo)
- La Política social Futuro: salidas a campo, mecanismos ágiles, bases y criterios armonizados, flujos de información sobre cómo se va a compartir la responsabilidad; capacitación; mejoras en la infraestructura física y documental; fortalecer las oficinas regionales; mejorar los sistemas de información (preventivo / proactivo)

CÉDULA N. 6

Área: SUBGERENCIA DE ZONA NORTE	**Fecha: 30 de abril de 2014** **Personal adscrito: 4** **Estados: 10**

I. PROBLEMÁTICA

Diagnóstico que afecta la operación (Carlos)

- El tema de los donativos se encuentra disperso con diferentes ventanillas. Los Ayuntamientos pueden tener 2 ó 3 ingresos destinados a un mismo proyecto.
- Existe competencia de las propias áreas del Corporativo (Dirección Corporativa de Operaciones, Dirección Corporativa de Administración y Gerencia de Desarrollo Social) con las recomendaciones de la D. G. y del Secretario General de Sindicato.
- Transformación de áreas normativas en poderosas áreas operativas: Secretaría Técnica, Unidad de Planeación y Unidad de Vinculación: Desarrollaron otro proyecto con base en controles exagerados, cargas de trabajo desequilibradas para 4 personas (Carolina y Raúl llevan 5 Estados cada uno, Bernardo es el encargado de las comprobaciones), falta de comunicación, seguimiento de gabinete si posibilidad de realizar visitas de campo. Realizan negociaciones con Estados y Municipios sin que esté presente el Subgerente de Zona. Después les llaman para que firmen la ficha técnica con montos diversos.
- La problemática de diversos asuntos potenciales la desconocen pues obra en poder de la Subgerencia de Vinculación.
- No tienen información de regreso de las solicitudes promovidas por ellos ante el GRESA; hasta que les llega la ficha con autorizaciones, montos asignados (muchas veces superiores) y destinos distintos a los solicitados (las modificaciones normalmente recaen en la Secretaría Técnica).

Seguimiento a recursos otorgados a BC, BCS, CHIH, NAY, SIN (Carolina)

- Hace muchos años, se otorgaban DyD sin un seguimiento en la aplicación de los recursos otorgados.
- Actualmente existe una falta de comunicación con la Subgerencia de Vinculación, la Secretaría Técnica y la Unidad de Planeación. Ha habido ocasiones en que solicitan un presupuesto determinado y les autorizan un presupuesto mayor sin que exista notificación o justificación previa.
- Anteriormente *la división del trabajo* era desde que inicia el proceso con la solicitud hasta que se entregaba la constancia de apoyo. ¿Cuáles son las fuentes qué detonan el procedimiento? ¿Cómo debería de ser?
- Falta mucha información para alimentar el SIDD.
- Falta un programa de difusión interna y externa.
- El camino hacia adelante no está claro.
- ¿Cómo se va a organizar el apoyo a las OSC?
- Cuando se otorgan recursos al Estado, etiquetados hacia los Municipios, no siempre llegan a los Municipios, o se lo queda el Estado o lo administra de manera directa. En el caso de los Municipios de Veracruz tienen la capacidad de gestionar de manera directa sus recursos (212) y en el caso de Tabasco y Campeche, la negociación es directa con el gobierno del Estado.

Seguimiento a recursos otorgados a: Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila (Raúl)

- Frustración personal porque su familia vive en Guadalajara y no ha sido posible su reubicación; frustración profesional: maestría en ingeniería para la calidad, sin embargo para los demás es personal de batalla para manejar paquetería Windows.
- Lleva 5 estados de los cuales 3 son prioritarios y no tiene en donde atenderlos (no cuenta con cubículo ni sillas adicionales).
- Inequidad en la distribución de cargas de trabajo y equilibrio en las funciones de acuerdo a las responsabilidades inherentes a su nivel o cargo. Atender situaciones de responsabilidad y confidencialidad de acuerdo a su nivel.
- Con cada cambio de Gerente se renuevan las esperanzas para revisar el Procedimiento general:

a) Recepción de solicitud – respuesta: si (procede), no (se identifica que viene realizada por gestores) tienen un contacto directo con municipios y estados para conocer sus necesidades de acuerdo a sus requisitos reales (asesoría y acompañamiento técnico). Manejan toda la correspondencia.
b) Armar un directorio (alimentar la base de datos e informar al SAC y al SIDD.
c) Armar el expediente con 5 formatos
d) Elaborar propuesta para el GRESA (ficha)
e) Presentación de propuestas para firma del Gerente y enviar firmada a la Secretaría Técnica. Solicitar un consecutivo de oficio a los regionales.
f) No existe control ni información de regreso en lo que se refiere a la autorización (un asunto de opacidad) lo cual ocasiona incumplimientos y observaciones del OIC
g) Integración de ficha final, elaboración de contrato
h) Notificación del resultado al beneficiario y solicitud de visto bueno del contrato por parte de la Secretaría Técnica.
i) Seguimiento de contrato, hablar con el beneficiario para firma de documentos por las partes.
j) Entrega de Constancia en las oficinas de Polanco: pequeño evento en donde se toman la foto con el beneficiario y un boletín de prensa.
k) Solicitud de retiro de la donación en especie (asfalto, gas. Diesel, bienes muebles, etc.) En el caso de donativos se realiza una transferencia a la cuenta de banco autorizada.
l) Elaboración de comprobación de gasto o de aplicación del Donativo o la Donación.
m) Retiro de embarques

<u>Acciones de seguimiento a DyD</u> (Bernardo)

- Se encarga de actualizar el portal de PEMEX y auxilia en la elaboración de informes.
- Tiene una relación directa con todos los municipios que han recibido DyD.
- Existe un problema en la *división del trabajo* con información incorrecta para la integración de expedientes o la elaboración de fichas.
- Cuenta con una base de datos y se encarga de manejar el SAC.
- Pemex se encuentra enfrascados en diversas complejidades que se expresan en estar atascados en una gran burocracia.
- El PACMA, las Oras de Beneficio Mutuo, en conjunto con las DyD otorgan un nuevo rostro social a PEMEX.
- Existen 5 capítulos para integrar un expediente, llenos de trabas, que exigen horas de trabajo en un proceso falto de equidad en la distribución de personal: áreas sustantivas con poco personal y áreas de apoyo con personal excesivo.
- Les solicitan informes urgentes para la Unidad de Planeación, la Subgerencia de Vinculación y la Secretaría Técnica.
- La zona norte es productora de gas. El sur es productor de petróleo
- Entre el 60% y el 70% de los ingresos de PEMEX se van como tributación fiscal para auxiliar programas de desarrollo social consagrados en el PND y en la Constitución. Aporta poco más del 50% del gasto corriente.
- El seguimiento de complica con cada nuevo formato.

II. PROPUESTAS DE MEJORA

- Plantear metas y desafíos hacia el futuro. Hacia un nuevo Pemex que se desprende de la Reforma Energética: cómo se va a vincular la Gerencia como tal.
- Simplificación administrativa: a problemas complejos soluciones simples.
- Eliminar pasos que no agreguen valor
- Ordenar la estructura y redistribuir los espacios en función de responsabilidades y la jerarquía.
- Repensar la forma de hacer el trabajo
- Reforzar la vinculación con las OSC
- Realizar un ejercicio comparativo para evaluar las acciones de beneficio social en Brasil, Venezuela, Emiratos Árabes Unidos, Canadá y Estados Unidos

- Categorizar y desarrollar una tipología del conflicto: identificar la problemática particularizada en cada Estado.
- Actuar conforme a una ética profesional en apego a Comités Técnicos debidamente estructurados y en cumplimiento al marco normativo, en lugar de compadrazgos y amistades eventuales.
- Tejer la vinculación y coordinación desde el campo: establecer un programa de desconcentración.
- Cláusulas en el contrato para endurecer las evidencias en el seguimiento y la comprobación: establecer un índice propio en el que PEMEX califique el Riesgo de cada Municipio de acuerdo al cumplimiento en la comprobación: tiempo y forma en apego a transparencia y rendición de cuentas.

III. OBSERVACIONES

- *Participó en la elaboración de la propuesta de Estatuto Orgánico*

CÉDULA N. 7

Área: SUBGERENCIA DE ZONA OCCIDENTE	Fecha: 30 de abril de 2014 Personal adscrito: 6

I. PROBLEMÁTICA

Diagnóstico (Gabriel)

- Los antecedentes de la Gerencia de Desarrollo Social, tienen que ver que eran nombramientos realizados directamente por el Presidente de la Republica. Como fue el caso de Angélica Maya y Angélica Valladares, nombradas por Felipe Calderón, y antecesoras de Martín Ramírez.
- Existía un manejo discrecional de los recursos que atendía a intereses particulares, políticos y electorales; con un manejo de información manipulada, parcial y oculta. Se puede hacer un mapeo de adonde se fueron esos recursos.
- La dinámica que se dio en la administración pasada generó preocupación en altos niveles de autoridad. Durante 2013 los representantes regionales jamás fueron convocados bajo una instrucción precisa: No tocar base con los Representantes Regionales.
- Desde la época de transición gubernamental en 2012 y hasta la llegada de Emilio Lozoya como D.G. de PEMEX, existía un documento que surgió de un trabajo interno (Dirección Corporativa de Administración a la Dirección General) acerca de *la problemática de concentrar la información de las entregas de apoyos y donativos a partir de una sola ventanilla* que culminó el pasado 25 de octubre de 2013 (modificación al Estatuto Orgánico que fue publicado en el DOF el 4 de febrero de 2014)

Procesos de valor de D y D (José Luis)

- En esta subgerencia se desarrolla el 40% de la carga de trabajo de la GRDS. La carga total de trabajo recae en 15 personas.
-Existe una enorme rotación en el puesto: inequitativa distribución de espacios de gente que no trabaja y tiene un cubículo, mientras aquellos que tienen grandes responsabilidades no tienen espacio.
- Trabajaban con la carga diaria y las modificaciones del Estatuto Orgánico. Sin contar que había que atender las comprobaciones de 20 estados con un solo mensajero. Prevalecía una preocupación real, honesta y transparente; de ahí que el diagnóstico del OIC efectuado en septiembre de 2013 sea tan acertado y convincente.
- Del cuadro elaborado por José Luis se desprende que en el contexto laboral, existen 41 personas que están asignadas a las áreas de apoyo y 21 a las sustantivas. El resto comisionado.

Ambiente laboral (Josefina)

- Existe mucha indignación; por el desprecio y las descalificaciones de lo profesional. Sin ninguna línea clara en la unidad de dirección.
- Están llenos de sistemas que requieren alimentación de información (SAC/ SIDD) y que establecen fechas compromisos que si no se atienden se convierten en focos rojos para la Gerencia y la Dirección Corporativa de Administración.
- Independiente de las atribuciones del Manual de Organización, la Secretaría Técnica interviene y vulnera la asignación de asuntos que les fue responsabilizado de manera ajena y alterna al Sistema de Administración y Control de Gestión SAC.
- No hay respeto a la persona ni valores. Ha sido hasta doloroso soportar las humillaciones y descalificaciones.
- *Si nos dan la oportunidad vamos a cambiar, a hacer algo distinto con una nueva y buena actitud.*
- Todas las asignaciones de DyD se traducen del papel a recursos que deben ser fiscalizados.
- No tienen derecho a conocer el fundamento de una respuesta negativa.

Responsabilidades que no corresponden al nivel (Maribel)

- Es nivel 29 y tiene responsabilidades de nivel 39.
- La gente no tiene claro la forma de llenar los formatos de solicitudes. Se debe trabajar con los formatos, propone estabilidad y desarrollo de habilidades y destrezas.

- Anteriormente se realzaban seguimientos semestrales, actualmente son trimestrales.
- Falta de comunicación, de coordinación y de apoyo.
- Se encargan de gestionar las solicitudes y de realizar los seguimientos: funciones y responsabilidades distintas a las que les corresponden.
- Recibe informes dispersos que no están sustentados en una verificación.

Esquema de operación distinto D y D (Artemio)

- Los procesos son cada vez más burocratizados y anacrónicos en el cúmulo de decisiones gerenciales: la razón es porque está fracturado y manoseado.
- La columna vertebral son las subgerencias. Son las responsables de la operación, la gestión, la entrega y el seguimiento. Esta es una gerencia política que carece de política pública.

Existe un modelo agotado que deja a Pemex y al personal indefensos: se entrega un donativo y después de les exigen documentos que nos les fueron requeridos desde el principio (comprobación).

- No todo el personal concuerda con el perfil que se requiere, ni cuentan con la capacitación específica ni la experiencia necesaria: en suma, áreas raquíticas plenas de muchos niveles que no hacen nada.

Una visión distinta (Ernesto)

- ¿Cómo ven a la GRDS desde afuera? ¿Cómo nos ven? ¿Cómo se detecta en el campo y como la ven los demás? Como una parte de negocio, para coyotes o gestores que conocen los caminos y sorprenden a los municipios, sangrándolos financieramente. Por su parte el asfalto es un producto de cambio, no un beneficio de uso. Somos una gran empresa de billetes, basada en la industria del reclamo de pescadores, comunitarios, políticos, autoridades, entre otros.
- Somos la cara de Pemex. La representación del D.G. en las zonas de influencia petrolera. La Subgerencia de Salvaguarda y Seguridad Física es la responsable de la información sensible y confidencial.
- Revisar la distribución de estados en la subgerencias de zona en estados prioritarios, estratégicos y no prioritarios. Revaluar la información de 90% de los recursos a los estados prioritarios; el 10% a los demás estados (22 o 23): es una responsabilidad de la Unidad de Políticas y Planeación.
- Es importante contar con elementos para negociar.
- Se podría unificar el proceso de integración de los formatos (Manual de Identidad Gráfica debe tener medidas).
- Los viáticos son para uso de las Subgerencias de Vinculación, de Seguimiento y Comprobación y no para las Subgerencias de zona. No se puede estar financiando a Pemex.
- Se debe modificar el proceso pues se percibe un tráfico de influencias: SOLICITUD, ELABORACIÓN DE FICHA, LLENADO DE FORMATOS CON CÉDULAS DE OPINIÓN, envío de expediente a la Secretaría Técnica, en donde se modifican los datos y se realiza el reenvío de solicitudes para aprobación del GRESA; lo cual provoca concentración, acumulación y secrecía en el manejo de información por parte de la UTEC.
- Señalan que no tienen derecho a conocer información que es resultado de la gestión pública inherente a sus responsabilidades, posteriormente aparece en la página de Pemex, y así es como se enteran.
- En el proceso los representantes de zona, envían fotografías de avance o conclusión de obra.
- Para los seguimientos del año pasado habrá que rastrear. Pues no existe una base de datos compartida, y por tanto, estandarizada y actualizada por todos que les sirva a todos.
- Sería ideal que todos compartieran la responsabilidad de integrar los expedientes y tramitar las solicitudes.

Impactos Sociales (José Luis)

- El trabajo y la función es atenuar los impactos sociales, y los DYD es una herramienta para lograrlo.

Sin embargo existen opacidades a lo largo del proceso: UTEC sube municipios específicos, rasurados o con modificaciones sustantivas en las solicitudes y entregas *comprometidas.* ¿Cómo transparentar la función pública? Apegarse al marco normativo.

- El proceso de DYD: 1. Registro de Solicitudes; 2. Revisión y Análisis; 3. Entrega de Apoyos; 4. Seguimientos y Comprobación; 5. Archivo

- La vinculación con las autoridades estatales inicia con la solicitud y concluye con la entrega de D y D. Sin embargo al abrir las Subgerencias de Vinculación y Seguimiento y comprobación, se fracturó el proceso para dar cabida a amistades del Gerente anterior.
- A los representantes regionales no les está permitido establecer comunicación ni enviar información a las Subgerencias de Zona, todo debe ser a través del Subgerente de Vinculación.
- Fortalecer la visión regional con mayor injerencia en las decisiones y conocer de cerca la problemática local.

II. PROPUESTAS DE MEJORA

- Las nuevas responsabilidades de la GRDS deben estar encaminadas a una autonomía de gestión.
- Elaborar políticas de uso y ahorro de papel, con base en procesos ordenados.
- Promover visitas guiadas con conciencia ecológica; integrar las comunidades a la comunidad Pemex; acciones de reforestación; pláticas a escuelas y universidades: un nuevo programa agresivo, creativo y cálido de difusión basado en un esquema integral por ejemplo:

a) Reforma energética + participación privada= beneficios comunitarios con una sólida política social

b) Responsabilidad + compromiso con el medio ambiente = desarrollo social

- Realizar un análisis de reasignación de estados prioritarios (Unidad de Políticas y Planeación a través de una evaluación actuarial *Valora*)
- Se reordene todo el proceso DYD y se alineen todos los procesos rumbo a la política social de PEMEX.
- Revisar la función de Vinculación y la reintegración del proceso completo en las áreas operativas.

III. OBSERVACIONES

- Forma parte del equipo de DG que intentaron hacer las cosas de manera diferente en la anterior administración lo cual provocó, ajuste operativo fuera de norma y de racionalidad administrativa.

CÉDULA N. 8

Área: SUBGERENCIA DE VERIFICACIÓN Y COMPROBACIÓN	Fecha: 02 de mayo de 2014 Personal adscrito: 7

I. PROBLEMÁTICA

Alcances del contrato

- Son 6 personas para revisar 235 contratos.
- El alcance del contrato (Cláusula primera) define en 3 renglones, más que le expediente en sí, es el que determina lo que se debe comprobar. Sin embargo, define generalidades y las especificaciones se encuentran en anexos inconexos.
- Se han depurado formatos de comprobación de combustibles (para 100 mil o para 2 millones de litros)
- Se debe llegar a un proceso de contratos abiertos al ser la parte fiscal la parte final del proceso todas las comprobaciones se cargan al final del año: ¿De qué forma armonizan el contrato; el expediente; la solicitud y la comprobación?
- Ya no va a haber modificaciones de destino ni de plazo. Lo ideal es un seguimiento parcial con comprobaciones trimestrales.
- Habrá que revisar los formatos y eliminar aquello que no genere valor. También habrá que definir hasta donde llega la verificación y comprobación: en cuanto se le entrega al Alcalde Municipal, o hasta revisar placa y carga de cada vehículo.

Verificación

- Cómo quedan integrada la solicitud (responsabilidad de las Subgerencias de Zona) porque de ahí parte lo que se debe comprobar.
- Sería importante llevar el seguimiento (actualmente es responsabilidad de las Subgerencias de Zona) para conocer cómo queda y como se desglosó la solicitud.
- Todos deben tener acceso al expediente (muchas veces el archivo no tiene expedientes completos)
- Las zonas no entregan el seguimiento a tiempo y se encargan de foliar el expediente por excesos de burocracia interna (muchas veces por estos retrasos tienen que volver a foliar todas las hojas)
- Falta de coordinación y comunicación.
- No hay supervisores que realicen verificaciones en campo. Por lo tanto la única documentación comprobatoria es en papel. En el caso de PACMA y de los OBM, las obras se encuentran desglosadas con un catálogo de conceptos.

-¿Qué hacer cuando se detecta que vehículos no autorizados en la relación de parque vehicular están siendo beneficiados por el Presidente Municipal, o en caso de detectar mal uso de la donación? Si no hay sanciones. Lo único que pueden hacer es solicitar la devolución de los litros detectados.

- En la dotación de asfalto, se tiene que verificar que cuenten con recursos y capacidad técnica y financiera.
- Consideran que la operación mejoraría muchísimo si existieran estructuras espejo en campo.
- No es un tema de cancelaciones o de sanciones, es un tema de recuperación de recursos.
- Reorganizar y reubicar oficinas regionales. Por ejemplo: Cuenca de Burgos (Coah., N.L. y Tamps.)

- En 2013 se decidió foliar todos los expedientes de 2006 a la fecha. Hasta el momento se han completado los expedientes correspondientes a 2006, 2007, 2008 y 2009. Se lleva un gran avance de 2010, 2011 y 2012. En este año se ponen al corriente todos los expedientes.
- Revisar la importancia de la verificación y la documentación de evidencias en campo. ¿Por qué no salen? Sin embargo se ha propiciado una mejor comunicación con la Subgerencias de zona y los regionales.

II. PROPUESTAS DE MEJORA

- El seguimiento se debe hacer en campo y es una función que debería estar integrada de manera conjunta a la comprobación a partir del Acta de entrega – recepción como línea de partida.

- Se debe revisar la redacción del objeto del contrato, y proponer diferentes tipos de contratos estructurados en relación al tipo de DyD.
- Sería importante un esquema de capacitación en el cual pudieran conocer los alcances del PACMA.
- Recepción de obras, DyD, y Pacma con una contraloría social, es decir, que la comunidad esté involucrada.
- Deben conocer e identificar los procedimientos de verificación, de comprobación y en su caso, de recuperación / cancelación
- Austeridad, ahorro de papel, uso de TI, mejoras regulatorias, simplificación administrativa

III. OBSERVACIONES

- Este es el momento de realizar los ajustes, alinear los criterios y lineamientos, para armonizar el marco normativo en función de la reestructura, con la participación del OIC y del Jurídico. - Este es el momento de realizar los ajustes, alinear los criterios y lineamientos, para armonizar el marco normativo en función de la operación.
- ¿Qué nivel de responsabilidad y alcance debe tener esta área? ¿Hasta dónde debe llegar el seguimiento?

CÉDULA N. 9

Área: SUBGERENCIA DE ZONA SUR	**Fecha: 02 de mayo de 2014** **Personal adscrito: 4** **Estados: Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.**

I. PROBLEMÁTICA

Diagnóstico (Fausto)

- Pemex tiene presencia en 4 de los 6 estados que tiene asignada esta Subgerencia, la percepción es que está bien posicionada la GRDS, sin embargo requiere de personal para desahogar la carga laboral.
- Anteriormente el proceso de DYD contemplaba seguimiento y comprobación. Existía una visión integral desde el inicio hasta la entrega de DyD. Posteriormente, en 2007, se fraccionó el proceso y se separaron las actividades de Seguimiento y Comprobación.
- Hace un año llego un nuevo subgerente y rechazó llevar la parte de seguimiento, por lo que se dividió y se quedó con la parte de Comprobación mientras a los subgerentes de zona, les pasaron la responsabilidad de realizar 4 seguimientos trimestrales al año, los cuales son de buena fe, pues no salen a campo a verificar sino hasta que se efectúa la comprobación.
- Cuando les asignaron el seguimiento, les entregaron reportes integrales; por lo que tuvieron que establecer contacto con el Gobierno del Estado para darle un seguimiento individual a cada obra.
- La operación y las cargas de trabajo empiezan en el segundo semestre. Con esta forma de ver el proceso, las subgerencias se quedaron con la talacha operativa y la maquila.
- Es preciso entender el contexto de la producción petrolera en el Golfo, es diferente Campeche de Tabasco, de Veracruz y Tamaulipas.
- Que se revise si la función de seguimiento prevalecerá en las subgerencias de zona.
- Procura salir para hacer evaluaciones y seguimiento en campo.
- No se dan abasto para la operación diaria: visitas a los estados y realizar el seguimiento.
- El sistema de Pemex Refinación arroja datos actualizados sobre los retiros que realizan los beneficiarios de los productos donados; sin embargo se desconoce el destino de los recursos. Se tiene que confiar en la información que proporciona el beneficiario.
- Estudio con información de Terra: en la revisión del clausulado se pierde la naturaleza del donativo.

Seguimiento (Norma)

- Experiencia en Sedesol, 12 meses de antigüedad en PEMEX y perfil académico socióloga.
- Tiene a su cargo 14 municipios prioritarios del Istmo de Oaxaca (con presencia de Pemex Refinación) desde la recepción de solicitudes hasta la autorización de DyD.
- Revisan, ven y analizan con base en algunos criterios NO generalizados realizados por la influencia de la zona petrolera.
- Tienen contacto con Rogelio Benítez como su enlace en Salina Cruz (Representante Regional), quien interactúa con la Refinería, Terminal Marítima, Autoridades y Comunidades locales.
- Es responsable del seguimiento (les pasaron la responsabilidad pero no les pasaron el cómo) y es evidente que operan con un proceso fraccionado. Lo cual les genera una gran dificultad de poder identificar desfases relacionados con la información del beneficiario. Tienen que resolverlo de otra manera (por ejemplo tenían un formato autorizado y utilizan un nuevo formato mejorado por ellos).
- En algunos casos, las solicitudes no se apegan a la norma, sin embargo No se pueden rechazar las solicitudes. Se establece contacto con las autoridades para tratar asesorarlos en la forma de encontrar elementos que respondan al requerimiento.
- Atender el cumplimiento de la normatividad y actualizar el marco normativo y administrativo para armonizarlo con las actividades de la Subgerencia. Se requiere claridad en los criterios, lineamientos, mecanismos y políticas de actuación.

- Apoyar la lectura y la opinión de los documentos: la política social es un buen inicio que se puede mejorar; así como las cédulas de opinión y análisis (OIC) para cumplir con el requerimiento de auditoría.

Información (Sandra)

- Se debe definir una forma transparente de rendición de cuentas, en la página existe un camino tortuoso www.pemex.com . Los responsables de subir la información a la página son la Secretaría Técnica y la Unidad de Planeación.
- Las subgerencias de zona son áreas generadoras de información de acuerdo a la comunicación con los beneficiarios. Sin embargo la información que se genera no sirve para la operación, es utilizada exclusivamente por las áreas concentradoras (Secretaría Técnica y Planeación).
- En algunas ocasiones se vinculan con la titular de la Gerencia de Desarrollo Sustentable y Ambiental.

Comprobación (Araceli)

- Para dar cumplimiento a las recomendaciones del órgano Interno de Control, la comprobación debe realizarse por un área distinta a la que autoriza. Es más consistente la comprobación del recurso que el seguimiento.
- Antes existía u grupo de ingenieros civiles que emitían una opinión técnica y se encargaban del seguimiento. Ello permitía estandarizar los requisitos que deben cumplir los beneficiarios y por otro lado se deben diferenciar las solicitudes de acuerdo a la diversidad.
- No hay correspondencia entre lineamientos y criterios.
- Se requiere un mejor ambiente laboral, reconocimiento al trabajo, prestigio y orgullo.

II. PROPUESTAS DE MEJORA

- Revisar los formatos en función de los contratos para que exista una congruencia entre lo que se evalúa y los plasmado en el objeto; flexibles para dar respuesta a los requisitos y a la naturaleza de las actividades que se realizan en la subgerencia.
- ¿Cómo se comprueba? ¿Se registran los DYD en la cuenta pública? ¿Cómo aplica la armonización contable y la Ley General de Contabilidad Gubernamental en estos casos?
- Actualizar los formatos de contratos para que les permitan intervenir, entregar, evaluar. En la medida que se entreguen recursos en una sola exhibición se limita la acción de evaluar. Se sugiere realizar ministraciones periódicas. Se debe reforzar la presencia en campo.
- En la construcción de estándares, modificaciones de contratos y solicitudes se debe incorporar al OIC y al D. de Asuntos Jurídicos de PEMEX.

III. OBSERVACIONES

- Es el Subgerente de zona que realiza el mayor número de viajes a visitas de campo.
- No existen sanciones para los beneficiarios incumplidos. Habría que pensar en un índice positivo de los avances en el cumplimiento de comprobaciones (exhibirlos ante sus comunidades) publicado por PEMEX (Contraloría Social) o un índice anual de clasificación de riesgo a los Municipios y Estados.

CÉDULA N. 10

Área: REPRESENTANTE REGIONAL VERACRUZ SURESTE	**Fecha: 6 de mayo 2014**
Región: Desde Coatzacoalcos hasta Campeche	**Sede: Coatzacoalcos**

I. PROBLEMÁTICA

- La GRDS se crea en 1986 con el propósito de elaborar diagnósticos acerca de las situaciones que existían en la representación zona sur (era la única que existía antes de que se separar Pemex y se crearan los Organismos Subsidiarios. Posteriormente se crean las otras tres representaciones para atender a Tula y Salamanca; Cadereyta y Tampico, Salina Cruz y Minatitlán.
- Las zonas más conflictivas son Salina Cruz y Coatzacoalcos. Son la cara de la GRDS; son la carta de presentación de PEMEX.
- En 2001 se incrementaron las plazas de PEMEX a 12 mil. Antes eran 10 representantes regionales con una estructura de 1 nivel 39, 2 nivel 37, 2 nivel 35 y secretarias, y apoyo vehicular de una pick up.
- Se crean las Subgerencias de Vinculación y la de Evaluación y Seguimiento. Los representantes regionales dependen y reportan directamente a la Subgerencia de Vinculación. Las Subgerencias de zona se convierten en gestores de D y D.

Los Subgerentes de zona contaban con el apoyo de los representantes regionales para recabar información (supervisión de obras), reunir evidencias fotográficas, levantar actas y reportes, atención a conflictos, contacto y vinculación con las comunidades ejidales, participar en los Comités de Protección Civil. Ello les permitía mantener un control del 85% de obras y donativos.

- Negociación con campesinos de Minatitlán. No existe un procedimiento de negociación. La primera recomendación es que si vas a negociar con alguien debes ponerte a su nivel y darle a entender que lleva las de ganar.
- Asuntos Externos están en agua Dulce, Tabasco (Activo 5)
- Se encuentra latente el conflicto de Medias Aguas, falta de pavimentación de 7 km

Antes: PPQ, Refinación y PBGas se coordinaban con el Representante de la GRDS; solamente existía una sola ventanilla, mejor imagen y prevención; aportaban información para la Oficina de la Presidencia.

- Los representantes regionales deben depender de las subgerencias de zona, y estas deben reorganizarse para equilibrar las cargas de trabajo.

II. PROPUESTAS DE MEJORA

- Elaborar Protocolos de Seguridad y Protocolos de Negociación (procedimientos y contingencias naturales y operativas)
- Retomar la imagen y la presencia
- Recordar que cuando se agotan las instancias en los procesos de negociación debe proceder la denuncia ante el Ministerio Público.
- Establecer contacto con las áreas de inteligencia gubernamental que provean de información de los líderes y grupos en conflicto.

III. OBSERVACIONES

- Generar las condiciones para un área de mayor responsabilidad en el Desarrollo Social de Pemex.

CÉDULA N. 11

Área: SUBGERENCIA DE VINCULACIÓN	Fecha: 06 de mayo de 2014 Personal adscrito: 6, incluye a 4 representantes regionales

I. PROBLEMÁTICA

Diagnóstico (José Luis)

- El origen de la GRDS es resultado de la industria del reclamo (no se puede dar soborno para conseguir la licencia social de operación, de ahí que se asignaran DyD)
- Realiza funciones de interlocución y resolución de conflictos, participa en todos los asuntos *emergentes.*
- Falta definir la política de Desarrollo Social, la cual ha sido asumida en la actualidad por la Subgerencia de Planeación.
- La Subgerencia es reactiva a las instrucciones giradas por el GRESA.

Fundación PEMEX

- Aunque es un tema añejo con más de 10 años, se ha estudiado por diversos medios la creación de la Fundación PEMEX.
- Nunca llegó a consolidarse por atender diversas tareas; entre ellos el programa de compromisos presidenciales: el Programa para el Bienestar (presentado por el Presidente peña Nieto en campaña por Veracruz). La Subgerencia de Vinculación participó en las primeras 7 regiones, con un programa piloto apegado al Índice de Desarrollo Humano y Rezago Social.
- La estructura inicial la integraba el Subgerente y 2 plazas más

Atención a conflictos

- Minatitlán con 46 ejidos
- Pescadores de Veracruz
- Pescadores de Campeche (15 millones para ribereños y 15 millones para pesca de altura) con un presupuesto anual para la compra de motores
- Proyecto piloto en Ciudad del Carmen interviene CONAPESCA y SEMAR (es responsabilidad de PEP) y la conclusión es que no se puede pescar en la sonda de Campeche (por el tipo de pesca, que es de arrastre que puede afectar una red en el lecho marino de 13,000 km de ductos) además del tráfico de embarcaciones que dan mantenimiento y servicios a las plataformas petroleras. El pronóstico se van ampliar las restricciones a Veracruz y Tabasco, lo cual va a provocar un mayor número de conflictos con pescadores del Golfo, por lo cual se debe reorientar el modelo productivo hacia un desarrollo de capacidades; financiamiento a través del BID (social) Banamex (comercial); revisar la trayectoria del diagnóstico y la incubación del negocio. Lo que piden: a) visión diferente a la de Director General, b) revertir el esquema de operación de 30 Millones a fondo perdido anual: los pescadores de Tabasco y Veracruz solicitan el mismo trato que los pescadores de Campeche, c) Existe un fondo de riesgo colocado por el BID pues este es un asunto con temas de desarrollo comunitario; anteriormente existía un fondo de inversión en Tabasco. Los artífices de la negociación fueron Aldo (finanzas) y Héctor (atención a comunidades) Estatus: están detenidas las propuestas y negociaciones desde noviembre de 2013.
- En el norte de Veracruz hubo un problema para contener las comunidades que fueron afectadas por un deslave que también afectó los ductos.

Dispendio de recursos

- La industria petrolera no se encuentra en municipios con un alto grado de marginación. Sin embargo existen rezagos.
- Señala: “no somos una política pública; sin embargo hacemos acciones de política pública”
- Uno de los criterios preestablecidos se refiere a beneficiar a municipios en donde no va a haber elecciones (Tabasco y Campeche). (CEMEFI) solicitó que se sumaran 3 ONGs en, SAVE THE CHILDREN, cuya Presidenta Nacional es Cecilia Occelli.

- Las regiones y las condiciones de pobreza se van modificando con el tiempo. Sedesol propuso que el Instituto de Salud Pública hiciera una propuesta, sin embargo Pemex no puede asignar recursos de manera directa a Instituciones o Dependencias del Gobierno Federal que no sean a través de la SHCP.
- Los recursos de DyD son a fondo perdido; no hay obligación de la contraparte; no se pueden destinar recursos únicamente a las comunidades sino a también a las autoridades quienes deben poner su contraparte. La tendencia es solicitar menos donaciones pues están impedidos en el marco normativo (ramo 33) y están presionando por la Obras de Beneficio Mutuo.

Síntesis Periodísticas

- Prepara una síntesis diaria acerca de la información general y un informe confidencial que se entrega semanalmente los viernes (se autodenomina testigo observador de la política nacional)

. El Gerente no puede estar sujeto a la información periodística únicamente, debe tener una especie de corresponsales en las zonas de influencia petrolera que le provean con información inteligente (organizarlos y capacitarlos).

- No hay un sistema de información con diagnósticos confiables ni un enlace con la Oficina de Comunicación Social.
- Hay que aprovechar este momento para intensificar la imagen institucional de PEMEX; a pesar de la reforma energética no se va a declinar su actividad y responsabilidad social.

Grupos de Coordinación y trabajo para vincularse con Asuntos Externos

- La Obras de Beneficio Mutuo (PEP) cuentan con estructura y presupuesto en los 4 Activos Terciarios del Golfo. El enlace es Guillermo Puente de Planeación.
- Son funciones que no se pueden transferir o trasladar a GRDS: el presupuesto de las OBM, está ligado a la inversión productiva con un contrato multinacional del ATG y es una licitación que se otorga a empresas especializadas con conocimiento técnico, en función del Programa Operativo Anual.
- Tiene una lógica operativa que se ve interrumpida por bloqueos de carácter político – social.
- Se planteó en el PAT crear Grupos de Trabajo para establecer programas de vinculación y prevención de conflictos con base a Protocolos de Actuación en caso de conflicto.

Terra

- Es emblemático para realizar un caso de estudio: por el escenario político, un ambiente convulso, y una gran representatividad. PEP ha logrado conciliar posiciones a través de la cohesión de voluntades.

Representantes Regionales

- 2 en Veracruz: Poza Rica y Coatzacoalcos; 1 Querétaro: Querétaro; 1 Oaxaca: Salina Cruz y 1 Nuevo León: Monterrey
- El cumplimiento es irregular bajo condiciones en que no ha sido posible darle seguimiento. Pasaron a depender de las Subgerencias de Zona.
- Su responsabilidad es la recepción de solicitudes; administración de D y D; gestión de recursos a la GRDS; y entrega de Constancias. ¿Y el seguimiento, verificación y comprobación?
- En donde más conflictos existen o hay Representantes: sur de Veracruz y Tabasco.
- La vinculación se vio como una instancia que pudiera atender conflictos específicos.
- Dotar de personal a las Subgerencias, se deterioró en los últimos años:

II. PROPUESTAS DE MEJORA

- Evitar duplicar recursos en una misma comunidad.
- La propuesta de fortalecimiento de las zonas es que está centralizado por cuestiones de carácter político; incluso anteriormente el GRDS ha sido nombrado desde Los Pinos: para que realicen acciones de información, diagnóstico, conocimientos de líderes y problemas, actores principales; seguimiento de DyD
- Estructurar un esquema de difusión y comunicación y hablar de las cosas buenas y de los logros de Pemex en las zonas de influencia petrolera.
- ¿Quién elabora las fichas? ¿Cuál es la metodología?
- ¿Cómo se vincula la gente de asuntos Externos (Refinación, PQB y Pemex Gas) con la GRDS?

- Se requiere información para categorizar conflictos, se requiere un instrumento metodológico para el análisis político y de coyuntura; que sea alimentado con información periodística, técnica, de inteligencia (gobernación y seguridad nacional) y económico social que nos permita actuar con mayor destreza en las negociaciones.

III. OBSERVACIONES

- Existe un problema de dispersión en Pemex con muchas ventanillas (técnicas y políticas).

CÉDULA N. 12

Área: REPRESENTANTE REGIONAL VERACRUZ NORTE	**Fecha: 19 de mayo 2014**
Región: Desde el puerto de Veracruz hasta Pánuco	**Sede: Poza Rica**

I. PROBLEMÁTICA

- Cuenta con muy pocos elementos, la base de todo es la información, allá en Poza Rica, no se las comparten. Lo invitan a reuniones con Asuntos Externos.
- Las solicitudes llegan directo a la Torre Ejecutiva. Por lo tanto no conoce las solicitudes. Trata de identificar los problemas que puede llegar a caer a la GRDS. Da un seguimiento periodístico, sin análisis de información (cuenta con una PC, un celular, una pick up).
- A diferencia de la regional del Sur de Veracruz. Acá tienen asuntos externos (PEP es quien responde del impacto social) su responsabilidad es dialogar con el Gobierno del Estado (el año pasado se le dio la gran mayoría de recursos al Gobierno y a pocos
- La zona más compleja en Minatitlán es por la refinería y un grupo de campesinos. Mientras en el norte de Veracruz existen pozos como Poza Rica, Rodríguez Clara, Tihuatlán, Papantla, Coatzintla, Álamo. No tiene autorización para ver a los Presidentes Municipales o Alcaldes.
- Realiza pláticas con algunos Municipios, organizadas por asuntos externos) para guiarlos y asesorarlos para el llenado de solicitudes (Obras Públicas y uno que otro Síndico)
- Desarrolla sus acciones no en apego a la norma, si no a donde le estaba autorizado por parte de la Subgerencia de Vinculación desde GRDS, o le solicitaban de parte de Asuntos externos.
- Si bien se están atendiendo las personas y las comunidades por parte de los Organismos Subsidiarios (que son los causantes del impacto negativo a los principales quejosos), debe continuar así.

II. PROPUESTAS DE MEJORA

- Desconcentrar las acciones y centralizarlas en Xalapa, para apoyar en la coordinación y en la comprobación y verificación. Hacer la relación directa con los principales actores políticos y sociales del Gobierno del Estado.
- Fortalecer más a la gente que está en campo para recabar mejor información en tiempo y calidad. Establecer criterios uniformes que permita una toma de decisiones adecuada.

III. OBSERVACIONES

-La desconfianza es el mayor problema de la GRDS.

ANEXO 4
ANÁLISIS SOBRE EL IMPACTO DEL NUEVO MARCO NORMATIVO

LEYES Y NORMAS APLICABLES ANTES DE LA REFORMA ENERGÉTICA	CAMBIOS ESPERADOS POR LA REFORMA ENERGÉTICA	NORMAS QUE SE EMITIRÁN POR LA NUEVA LEY DE PETRÓLEOS MEXICANOS RELACIONADA CON LAS QUE QUEDAN SIN EFECTOS.
Ley Federal de las Entidades Paraestatales	Queda sin efecto Derivado de que las disposiciones contenidas en los Decretos por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de las Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013; y por el que se expide la Ley de Petróleos Mexicanos, así como las modificaciones a la Ley Federal de las Entidades Paraestatal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014, las disposiciones de esta Ley ya no serán aplicables a las empresas productivas del estado, como lo es ahora la naturaleza jurídica de Petróleos Mexicanos.	Normas para la creación, fusión o escisión de empresas productivas subsidiarias, así como empresas filiales en las que Petróleos Mexicanos participe de manera directa. Artículo 62, primer párrafo, de la nueva Ley de Petróleos Mexicanos (Ley de Pemex) Estatuto Orgánico de Petróleos Mexicanos. Artículo 13, frac. XVI, de la Ley de Pemex Reglas de operación y funcionamiento del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos. Artículo 26, de la Ley de Pemex.
Ley General de Bienes Nacionales, Artículos: 84 fracciones III, V, X y XIII, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99 fracción II, 116, 117, 118, 129, 130, 131, 133, 139, 140, 141 fracciones VII y VIII, y sus penúltimo y último párrafos.	Queda sin efecto En razón de lo señalado en el punto anterior, la Ley General de Bienes Nacionales, salvo por lo que se refiere a las disposiciones relativas a la donación de bienes inmuebles que continuarán siendo aplicables, deja de ser aplicable para la donación de bienes muebles, ya que esta se sujetará a lo dispuesto por el Consejo de Administración.	Políticas para la administración del patrimonio y disposición de los bienes de la empresa. Artículos 46, fracción VI, en relación con el artículo 89, ambos de la Ley de Pemex. Directrices para la programación, instrumentación y evaluación de las acciones de apoyo de Petróleos Mexicanos, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales para el desarrollo comunitario sustentable. Artículo 46, fracción VII, de la Ley de Pemex Criterios y lineamientos para el otorgamiento de pagos extraordinarios, donativos y donaciones, en efectivo o en especie, que realicen Petróleos Mexicanos, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales. Artículo 13, fracción XIII, relacionado con el artículo 46, fracción V, de la Ley de Pemex Políticas que regulen los actos de disposición y gravamen de los bienes inmuebles de Petróleos Mexicanos y de sus empresas productivas subsidiarias. Artículo 89, primer párrafo, relacionado con el artículo 46, fracción VI, de la Ley de Pemex
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria Artículos: 1º, 3º, 4º fracción	Queda sin efecto Considerando las disposiciones contenidas en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de	Directrices y políticas generales relativas a la producción, productividad, comercialización, desarrollo tecnológico, investigación, administración general,

VIII, 10, 80, 106, 107, Tercero Transitorio.	Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 11 de agosto del año en curso, lo establecido en esta norma, ya no será aplicable a las empresas productivas del estado. Se deberá estar atento a lo que el Consejo de Administración emita en materia de presupuesto.	seguridad, salud y protección ambiental, finanzas, presupuesto y otras que se relacionen con las actividades de Petróleos Mexicanos. Artículo 13, fracción II, de la Ley de Pemex. Directrices para la programación, instrumentación y evaluación de las acciones de apoyo de Petróleos Mexicanos, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales para el desarrollo comunitario sustentable. Artículo 46, fracción VII, de la Ley de Pemex. Criterios y lineamientos para el otorgamiento de pagos extraordinarios, donativos y donaciones, en efectivo o en especie, que realicen Petróleos Mexicanos, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales. Artículo 13, fracción XIII, relacionado con el artículo 46, fracción V, de la Ley de Pemex.
Ley del Impuesto Sobre la Renta Artículos: 31 fracciones I y IX, 86, 95, 96, 97, 98, 99, 101 fracción VI inciso b)	Continúa vigente En razón de la conversión de Petróleos Mexicanos en empresa productiva del estado, esta Ley cobra relevancia dado que Pemex ahora será sujeto de las obligaciones como las que tienen las empresas particulares, respecto del otorgamiento, principalmente, de donativos en dinero.	
Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, Artículo 13	Queda sin efecto Si bien es cierto que los donativos que se otorgan a las organizaciones de la sociedad civil no se hacen con fundamento en esta Ley, ya que su fundamento está en el artículo 80 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, derivado de los Decretos por el que se expide la Ley de Petróleos Mexicanos, así como el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, las disposiciones de estas normas, ya no serán aplicables a las empresas productivas del estado.	Directrices para la programación, instrumentación y evaluación de las acciones de apoyo de Petróleos Mexicanos, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales para el desarrollo comunitario sustentable. Artículo 46, fracción VII, de la Ley de Pemex. Criterios y lineamientos para el otorgamiento de pagos extraordinarios, donativos y donaciones, en efectivo o en especie, que realicen Petróleos Mexicanos, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales. Artículo 13, fracción XIII, relacionado con el artículo 46, fracción V, de la Ley de Pemex.
Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Artículos 1, 15, 16, 18, 22, 23	Queda sin efecto Derivado de que las disposiciones contenidas en los Decretos por el que se expide la Ley de Petróleos Mexicanos, así como el de las modificaciones a la Ley Federal de las Entidades Paraestatal, las disposiciones del Reglamento de la Ley en comento ya no serán aplicables a las empresas productivas del estado.	Normas para la creación, fusión o escisión de empresas productivas subsidiarias, así como empresas filiales en las que Petróleos Mexicanos participe de manera directa. Artículo 62, primer párrafo, de la nueva Ley de Petróleos Mexicanos (Ley de Pemex) Estatuto Orgánico de Petróleos

		Mexicanos. Artículo 13, frac. XVI, de la Ley de Pemex Reglas de operación y funcionamiento del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos. Artículo 26, de la Ley de Pemex.
Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Artículos 183, 184 , 185	Queda sin efecto Ídem al comentario anterior.	Directrices y políticas generales relativas a la producción, productividad, comercialización, desarrollo tecnológico, investigación, administración general, seguridad, salud y protección ambiental, finanzas, presupuesto y otras que se relacionen con las actividades de Petróleos Mexicanos. Artículo 13, fracción II, de la Ley de Pemex. Directrices para la programación, instrumentación y evaluación de las acciones de apoyo de Petróleos Mexicanos, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales para el desarrollo comunitario sustentable. Artículo 46, fracción VII, de la Ley de Pemex. Criterios y lineamientos para el otorgamiento de pagos extraordinarios, donativos y donaciones, en efectivo o en especie, que realicen Petróleos Mexicanos, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales. Artículo 13, fracción XIII, relacionado con el artículo 46, fracción V, de la Ley de Pemex.
Reglamento de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, Artículos 31, 110, 111, 113, 115	Continúa vigente Como se señaló anteriormente, dada la conversión de Pemex en empresa productiva del estado, tanto la Ley del Impuesto Sobre la Renta, como su Reglamento cobran relevancia dado que Pemex ahora será sujeto de las obligaciones como las que tienen las empresas particulares, respecto del otorgamiento, principalmente, de donativos en dinero.	
Decreto que contiene el Presupuesto de Egresos de la Federación Para el ejercicio fiscal que corresponda, en su caso.	Queda sin efecto Considerando las disposiciones contenidas en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, lo establecido en el PEF ya no será aplicable a Pemex como empresa productiva del estado. Por lo que deberemos de estar atentos a lo que el Consejo de Administración emita en materia de presupuesto.	Criterios y lineamientos para el otorgamiento de pagos extraordinarios, donativos y donaciones, en efectivo o en especie, que realicen Petróleos Mexicanos, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales. Artículo 13, fracción XIII, relacionado con el artículo 46, fracción V, de la Ley de Pemex.
Acuerdo por el que se emiten las reglas, requisitos y los modelos de contratos para formalizar el otorgamiento de	Queda sin efecto Considerando las disposiciones contenidas en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de	Lineamientos para modificar los contratos, convenios y otros actos jurídicos celebrados por Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios

donativos. Emitido por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público el 28 de agosto de 2008	Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, lo establecido en el Acuerdo por el que se emiten las reglas, requisitos y modelos de contratos para formalizar el otorgamiento de donativos ya no será aplicable a Pemex como empresa productiva del estado. Sin embargo, en los nuevos Criterios y Lineamientos en Materia de Donativos y Donaciones se podrá establecer el modelo a seguir.	o empresas productivas subsidiarias que resulten de la reorganización corporativa. Artículo Décimo Tercero Transitorio, primer párrafo, de la Ley de Pemex. Criterios y lineamientos para el otorgamiento de pagos extraordinarios, donativos y donaciones, en efectivo o en especie, que realicen Petróleos Mexicanos, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales. Artículo 13, fracción XIII, relacionado con el artículo 46, fracción V, de la Ley de Pemex.
Bases Generales en Materia de Racionalidad, Austeridad y Disciplina Presupuestaria para Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, Para el ejercicio fiscal que corresponda.	Queda sin efecto Considerando las disposiciones contenidas en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, lo establecido en esta norma ya no será aplicable a Pemex. Sin embargo, se deberá estar atento a lo que el Consejo de Administración emita en esta materia.	Disposiciones en materia de austeridad en el gasto y uso de recursos. Artículo 102, fracción III, de la nueva Ley de Pemex.
Bases Generales que Regulan la Dictaminación de no utilidad de los Bienes Muebles de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.	Quedan sin efecto Derivado de la emisión de las reformas legales que conlleva la promulgación de la nueva Ley de Petróleos Mexicanos, la Ley General de Bienes Nacionales, salvo por lo que se refiere a las disposiciones relativas a la donación de bienes inmuebles que continuarán siendo aplicables, deja de ser aplicable para la donación de bienes muebles, ya que estas materias se sujetarán a las diversas disposiciones que autorice el Consejo de Administración.	Políticas para la administración del patrimonio y disposición de los bienes de la empresa. Artículos 46, fracción VI, en relación con el artículo 89, ambos de la nueva Ley de Pemex.
Bases Generales que Regulan la Enajenación Onerosa de Bienes Muebles No Útiles de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, sólo por lo que corresponde a las disposiciones que sean aplicables a la donación de bienes muebles.		Políticas relativas a la adquisición, arrendamiento, enajenación y administración de los bienes de Petróleos Mexicanos, de sus empresas productivas subsidiarias y, en su caso, empresas filiales. Artículo 89, primer párrafo de la Ley de Pemex.
Bases para la Administración de los Bienes Muebles y Operación de Almacenes de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.		Criterios y lineamientos para el otorgamiento de pagos extraordinarios, donativos y donaciones, en efectivo o en especie, que realicen Petróleos Mexicanos, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales. Artículo 13, fracción XIII, relacionado con el artículo 46, fracción V, de la Ley de Pemex.
Bases Generales que Regulan la Desincorporación Patrimonial de los Bienes Inmuebles Improductivos de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.		
Bases Generales que Regulan la Enajenación Onerosa de Bienes Inmuebles Improductivos de		

Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.		
Lineamientos Generales de Tesorería para Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.		Directrices y políticas generales relativas a la producción, productividad, comercialización, desarrollo tecnológico, investigación, administración general, seguridad, salud y protección ambiental, finanzas, presupuesto y otras que se relacionen con las actividades de Petróleos Mexicanos. Artículo 13, fracción II, de la Ley de Pemex.
Criterios para Ejercer la Función Jurídica Institucional, en lo relativo a la sanción jurídica de convenios y contratos a ser formalizados en Petróleos Mexicanos, Organismos Subsidiarios y Empresas Filiales.	Queda sin efecto Derivado de la emisión de las reformas legales que conlleva la promulgación de la nueva Ley de Petróleos Mexicanos. Sin embargo, se deberá estar atento a lo que el Consejo de Administración emita en esta materia.	Lineamientos para modificar los contratos, convenios y otros actos jurídicos celebrados por Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios o empresas productivas subsidiarias que resulten de la reorganización corporativa. Artículo Décimo Tercero Transitorio, primer párrafo, de la Ley de Pemex.

Fuente: Gerencia de Responsabilidad y Desarrollo Social de Pemex.

MÉXICO, 2015