

LAS TEORÍAS POLÍTICAS EN EL MARCO DE LA REFORMA ENERGÉTICA EN MÉXICO

THE POLITICAL THEORIES IN THE FRAMEWORK OF ENERGY REFORM IN MEXICO

Resumen

El estudio del tema relativo a la reforma energética en México, que fue configurada en el Pacto por México, se pretenden contextualizar los conceptos de la Teoría de la Interdependencia Compleja para comprender las vías por las que la relación de México con Estados Unidos y Canadá ha sido necesaria para el desarrollo continuado. Esencialmente se plantea el hecho de que, dentro del sector energético, se han delimitado los lineamientos para la elaboración de un perfil regional en términos de inversión; lo que llevó a cambios estructurales e institucionales para adherirse al marco para la cooperación en los acuerdos internacionales de los que el Estado mexicano forma parte. También se toma en cuenta el proceso histórico de la propiedad pública, llegando hasta la exposición de los argumentos vigentes dentro de la ciencia política, entre ellos la intervención de agentes neocorporativistas, gracias a los cuales se hizo posible concretar una decisión tan polémica y a la vez tan incierta, que fue apoyada por la configuración del sistema político de este país y a la aplicación de las políticas neoliberales.

Además, se hace un recorrido por las consideraciones teóricas de los conceptos relativos a las políticas (policies) públicas y al presupuesto, cuya afectación en sentido positivo, dependerá de la adecuada instrumentación de las acciones que permitan la consolidación de la reforma energética. Estos conceptos de estudio posibilitarán una explicación del por qué ciertos procesos instrumentados por los actores gubernamentales pueden tener un éxito total o un fracaso considerable.

Palabras clave

Teoría política, reforma energética, relaciones internacionales, interdependencia compleja, neo corporativismo.

Abstract

The study of the topic of energy reform in Mexico, set in the Pact for Mexico, are intended to contextualize the concepts of the theory of complex interdependence to understand the ways in which Mexico's relationship with the United States and Canada has been necessary for continued development. Essentially the fact that, within the energy sector have defined the guidelines for the preparation of a regional profile in terms of investment arises; which he led to structural and institutional changes to adhere to the framework for cooperation in international agreements to which the Mexican State is part. It also takes into account the historical process of public property, reaching the exposure of existing arguments in political science, including the intervention of neocorporatist agents, through which it became possible to realize such a controversial decision yet so uncertain, which was supported by the configuration of the political system of this country and the implementation of neoliberal policies.

A tour of the theoretical considerations of the concepts relating to the policies and public budget is also made, whose involvement in a positive sense, depend on the proper implementation of the actions that allow the consolidation of the energy reform. These concepts of study will enable an explanation of why certain processes orchestrated by government actors can have a success or a significant failure.

Key words

Political theory, energy reform, international relations, complex interdependence, neocorporatism.

CAP. NAV. CG. DEM. JOSÉ ALFONSO HERNÁNDEZ GUTIÉRREZ

Es egresado de la Heroica Escuela Naval Militar. Efectuó la especialidad de Administración de Recursos Materiales y diplomado de reingeniería de procesos en el INAP, la especialidad de Logística, Mando Naval y las Maestrías en Administración Naval y en Ciencia Política en el CESNAV.

Correo electrónico: j_alfonso_hg@hotmail.com

Artículo recibido el 6 de julio de 2016. Aprobado 26 de mayo de 2017.

Los errores remanentes son responsabilidad de los autores.

México y sus relaciones internacionales

Desde hace más de dos décadas, el Estado Mexicano ha participado muy activamente en el mundo global integrándose a organismos internacionales, como en el caso de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)¹, y otros tantos que suman más de 30 tratados de libre comercio (Badillo Méndez, 2014), que obligan a que las decisiones político-económicas se adapten constantemente para mantener su vigencia.

Asimismo, se han configurado reformas del Estado que permiten tal vigencia y la adaptación paulatina ante las innovaciones que, cada vez con más frecuencia, se introducen a nuevos escenarios de cambio en la manera de operar en el mundo político y sobre todo el económico, una de esas reformas y tan discutida en su momento fue la energética, iniciada con la modificación constitucional a finales del año 2013 y continuada con toda la legislación y reglamentación en los dos siguientes años.

Las vías de la interdependencia

Para la conceptualización de este trabajo es necesario remitirse a los conceptos de Robert Keohane y Joseph Nye, que nos hacen poner atención a los cambios de las relaciones que se han ido dando entre los Estados, sobre todo en la económica, denominándola “interdependencia”, la cual consideran muy benigna; esta relación de interdependencia conduce a nuevas acciones de la política mundial y el comportamiento de los Estados; en las acciones gubernamentales se crean o aceptan procedimientos, normas o instituciones para cierta clase de actividades, los gobiernos regulan y controlan las relaciones transnacionales e interestatales. A estos acuerdos gubernamentales los autores mencionados los denominan regímenes internacionales.

También conceptualizan que “en política mundial, interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países” (Keohane & Nye, 1988). Para el caso de México uno de los más influyentes ha sido el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cual fue punta de lanza para una mayor apertura comercial en distintas zonas comerciales. Los beneficios o costos de tales tratados, son imposibles de determinar a priori, esto depende tanto de los valores como de la naturaleza de los actores.

¹ La OCDE, como organización internacional intergubernamental reúne a los países más industrializados del orbe, está conformada por 34 miembros y se creó en 1961 luego de que el Plan Marshall había cumplido en su mayor parte con la reconstrucción de Europa. Estados Unidos y Gran Bretaña son países fundadores y México ingresa hasta 1994. Las principales funciones de la organización consisten en intercambiar información y armonizar políticas con el fin de maximizar el crecimiento y el desarrollo económicos. Ver: <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>

Las relaciones con los Estados Unidos de Norteamérica han sido complejas, dejando ver que, desde hace ya casi un siglo, las concepciones del realismo político han dejado de ser vigentes, dado que con el mayor poder militar y económico de los estadounidenses harían de las relaciones una condición de subordinación por parte de México; no obstante, la intervención de la amenaza o fuerza militar para obtener beneficios por parte del vecino del norte han sido muy relajadas, sin que eso indique alguna distensión de la seguridad militar hacia este país.

Esta condición es fundamental para la conceptualización de la interdependencia entre los dos países, dado que con la potencialidad desigual, las relaciones de cooperación no son situaciones de dependencia mutua y equilibrada, más bien es una interdependencia asimétrica, donde el mayor beneficio lo lleva el más fuerte, así como tampoco indica una pérdida para el débil, antes bien, ayuda a que las cuestiones de un tema del que un actor tiene más poder sobre una negociación, pueda incidir en otras cuestiones que sean de particular interés.

Esta interdependencia asimétrica conduce también a que el Estado mexicano sea muy *sensible* a un cambio de políticas frente a otros socios que son más fuertes y los costos, producto de esa relación pueden ser altos, tal vez beneficiosos; de igual forma es muy *vulnerable* puesto que con las limitaciones en la estructura política y en el poder económico, cae en desventaja ante actos externos, aun cuando modifique sus propias políticas.

Por otra parte, como suele ocurrir en toda política mundial, con el paso del tiempo las condiciones en que operan los regímenes internacionales van cambiando y por lo tanto también las reglas, por lo que normas y procedimientos pierden vigencia. En este sentido, entre el año 2005 y 2006 se inició la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), en cuyos puntos a negociar se incluyeron las propuestas del Grupo de Trabajo Trinacional sobre Energía (NAEWG, por sus siglas en inglés) entre las que se destacan: la falta de competitividad de Petróleos Mexicanos (PEMEX), su incapacidad para incrementar la producción y la falta de tecnología para la exploración y refinación de nuevos materiales pétreos. Se requería que México iniciara una serie de acciones y reformas para estar a la par de Canadá como países exportadores y atender las necesidades del coloso del Norte (Sandoval Palacios, 2008). Condiciones que parecen lograrse con la reforma energética constitucional promulgada en este sexenio (2012-2018).

Las características de la interdependencia compleja

En los párrafos precedentes se señalan argumentos que dan cabida a la interdependencia compleja, que es conceptualizada en las relaciones internacionales por el interés y accionamiento de diversos organismos o

entes que entran en juego, creando un malla con un entramado muy denso, entre tales organismos destacan el papel dominante de las potencias, quienes con su poder económico y su disuasión de fuerza militar son quienes son las más interesadas en generar esta interdependencia, de la cual se destacan las características siguientes:

La primera se refiere a los canales múltiples que conectan a las sociedades. De acuerdo con los autores de la teoría, son nexos informales entre élites gobernantes, acuerdos formales entre agentes de los ministerios del exterior y sobre todo los nexos entre élites no gubernamentales y empresas transnacionales. En concordancia con esto, los Estados tienen más posibilidades de tratar temas de manera más abierta, en especial temas económicos; cuando existen conflictos, las vías de negociación son más variadas para conseguir acuerdos, esto fundamentaría la participación tanto de entes económicos como políticos y sobre todo la inclusión de actores internos, entre ellos los que se documentan en las fuentes abiertas y que por alguna razón involucra a personajes influyentes con trayectoria política en el país (Ramírez Cuevas, 2015), son quienes se constituyen como empresas “David” y que están auspiciadas por grandes consorcios sobre todo de los “Goliat” norteamericanos (González Souza, 1993); eso independientemente de las necesidades de México para mantenerse dentro del espectro político económico de los países con mayor potencial de desarrollo y así conservar un nivel adecuado de competitividad en las relaciones comerciales con otros países y dentro de las organizaciones de la que es miembro, lo que ya significa una gran presión política externa, que de no llevarse a cabo el costo sería irreversible.

La segunda, referida a la agenda de las relaciones interestatales, apunta a que casi no tienen una jerarquía clara o sólida. Es indudable que la seguridad militar no domina esta agenda, lo que no quiere decir que no sea tomada en cuenta, pero se da una mezcla muy variada de temas de política, de asuntos internos y externos en los no solo los Ministerios de Relaciones Exteriores participan sino también otras áreas de gobierno; por lo anterior se debe actuar con mucho cuidado puesto que una mala negociación resultaría de muy alto costo.

Lo anterior justifica el hecho de que en el marco del ASPAN o TLCAN PLUS, como también se le ha denominado, se haya incluido una variedad de temas; entre ellos la necesidad de que la industria energética en México (sobre todo la petrolera) se abriera a la iniciativa privada, como se dijo anteriormente es imposible determinar los resultados *a priori*; sin embargo, con las condiciones regulatorias internacionales relativas a la sostenibilidad ambiental, parecen promisorias, además de que se espera que la transmisión de experiencia tecnológica sea provechosa para el país.

Finalmente, la tercera, se refiere a que la fuerza no es empleada por los gobiernos contra otros gobiernos en el marco de la interdependencia;

es decir, en una serie de actos donde los primeros lugares de interés de los países están relacionados con las finanzas, el comercio, la economía y el desarrollo, la fuerza militar se debilita, pero se insiste que jamás este factor desaparece de la política exterior de los Estados. Las armas cada vez se hacen más poderosas, y con eso menos efectivas para lograr objetivos puntuales. Sería algo incongruente entre un acuerdo de países. En este caso los Estados Unidos tienen superioridad militar y alguna intervención militar declarada contra México sería contraproducente; antes que eso, dadas las condiciones asimétricas de la Interdependencia entre ambos países, aquella potencia aplica un poder blando (soft power)² con ciertas acciones políticas y económicas para mantener una cooperación provechosa sobre todo para sus intereses hegemónicos.

La propiedad pública

Desde un enfoque político, el régimen de propiedad determina a quienes y que tanto control se tiene sobre los bienes y los recursos que se producen en ellos, a su vez determina los límites de libertad de ese control frente a otros, así como facultad para expresar las ideas normativas que permitirán guiar a un conjunto social en su desarrollo como comunidad armoniosa; dando lugar así a un equilibrio funcional en la sociedad, base fundamental en la conformación del Estado.

Al respecto, en la Política de Aristóteles ya se distinguía entre la propiedad común y la propiedad privada, dándose mayor predominio a esta última (Aristóteles, 2000); siguiendo la investigación en el tiempo, Locke J., en su exposición “Fundamentos sobre los que descansa la decisión de los hombres de vivir en sociedad” asegura que “el fin, mayor y principal de los hombres que se unen en comunidades políticas y se ponen bajo el gobierno de ellas, es la preservación de su propiedad” (Locke, 1997, pág. 73).

Esta propiedad se refiere principalmente a la preservación de sus vidas, libertades y haciendas. Dadas las condiciones en que se desarrollaba la incipiente formación del Estado moderno, la propiedad de los territorios podía considerarse como privada. Esta es una de las acepciones en las ideas de los pensadores de la historia política; sin embargo, en las situaciones que ocurrían en la realidad y sobre todo en las posesiones de la corona española, se encontró que desde el siglo XIII en el derecho de esta monarquía, el soberano

² Poder Blando: es la habilidad de obtener a través de la atracción antes que a través de la coerción o las recompensas. Surge del atractivo cultural de un país, de sus ideales políticos y de sus políticas (Nye, 2010)

tuvo el dominio eminente³ sobre las riquezas de las minas, en las Siete Partidas de Alfonso X, “el Sabio”; después, Felipe II, con las Ordenanzas Mineras de 1563. En las Ordenanzas de Aranjuez de 1873 dictadas por el rey Carlos III, se estableció que el monarca tenía la propiedad, el dominio eminente, sobre las minas de oro y plata, las piedras preciosas, el cobre, el estaño, el plomo, el mercurio, el cadmio, el bismuto, la sal gema, las sustancias bituminosas y los jugos de la tierra (Alemán Váldez, 1977, pág. 15).

Desde entonces se observa que el soberano gobernante mantuvo la propiedad sobre los recursos y el dominio siempre fue a su favor. Aun cuando hubiera autorizado las concesiones para su explotación, los propietarios solo eran usufructuarios condicionados según lo que dictaran las normas reales; en este sentido, hubo una opinión en contra por parte de Fray Servando Teresa de Mier, con relación a las propiedades de España en América, cuando el papa Alejandro VI concedió la propiedad de estas tierras a los reyes católicos, al respecto el clérigo mexicano aseguró que ninguna autoridad terrena puede ejercer tal potestad y menos el representante de la iglesia católica, puesto que según su doctrina, no es incumbencia de las autoridades eclesiásticas y sostiene que la propiedad terrena debería corresponder a los naturales de las Américas (Teresa de Mier, 1825).

Posterior a la guerra de Independencia, el Estado español transmitió a México todos los derechos soberanos del rey, incluyendo el dominio eminente sobre las riquezas producto de las minas, según se lee en el párrafo 12 del Tratado de Córdoba, firmado por Agustín de Iturbide y Juan O’Donojú el 24 de agosto de 1821, y en el Tratado de Paz entre México y España, suscrito el 22 de diciembre de 1836.

El dominio soberano sobre los recursos del subsuelo prevaleció hasta la promulgación del Código de Minas, que entró en vigencia el 22 de noviembre de 1884, en donde los particulares se hacen dueños absolutos del suelo que poseen, así como de sus productos. Posteriormente en 1892, el presidente Porfirio Díaz en su intención de atraer más inversión y continuar con la industrialización del país, otorgó la perpetuidad de quienes legalmente explotan los suelos, ya sean nacionales o extranjeros.

Al finalizar la Revolución Mexicana y con la promulgación de la constitución en 1917, se devuelve al pueblo de México, la propiedad soberana, transmitiendo derechos de dominio a los particulares, para así constituir la propiedad privada. Al mismo tiempo se confirma la separación de la propiedad del suelo de la del subsuelo, y devuelve a la nación el dominio

3 En su acepción moderna el dominium eminens consiste en la potestad soberana del Estado sobre su territorio, la cual implica la llamada propiedad originaria; por ello, el dominio eminente representa la expresión jurídico-política de la soberanía interna. “El dominio eminente es un poder supremo sobre el territorio; vincúlase a la noción de soberanía. Se ejerce, potencialmente, sobre todos los bienes situados dentro del Estado, ya se trate del dominio privado o público del mismo o de la propiedad de los particulares o administrativos”. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo D-H, Editorial Porrúa, México, 1998, Pág. 1208. El cual se extrajo del “estudio comparativo del texto anterior y el texto vigente de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales en materia energética” elaborado por la Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la H. Cámara de Diputados.

soberano de los recursos de este último. El petróleo, concepto del tema de nuestra investigación, queda sujeto al mismo régimen de las minas; se considera entonces inalienable e imprescriptible consagrado a favor de la nación el dominio sobre los hidrocarburos, y queda abolido el sistema de los privilegios absolutos respecto a los yacimientos, que se había ofrecido durante los últimos años del porfiriato (Constituyente de 1917, 2015). Sin embargo, debido a las luchas intestinas del país por consolidarse como Estado Nación y al poderío que ejercieron tanto los empresarios petroleros nacionales como extranjeros, cobijados con la intervención de sus países de origen, evitaron que lo establecido por la Constitución llegara a materializarse.

El neocorporativismo

Desde la campaña electoral y al iniciar el mandato del presidente Lázaro Cárdenas, se evidenció su postura con relación a la nacionalización de los recursos del subsuelo entre ellos el petróleo; para ello, prestó una atención especial a campesinos y obreros, se crearon para tal efecto los ejidos y sindicatos, transformando su gobierno en una política de masas, incluyendo en ésta al ejército y al aparato burocrático, creando corporaciones con validez jurídica, entre las cuales se consideraba el derecho a huelga; sin embargo, al ser un corporativismo de Estado las organizaciones nunca estuvieron en contra del gobierno, puesto que los líderes fueron cuidadosamente seleccionados; uno de los supuestos para que esta política que transitaba al estado de bienestar, era que el desarrollo del país caminara al lado de las clases pudientes.

La organización de los obreros, se llevó a cabo según sus intereses, evitando así la contienda del individuo contra otro individuo o empresa, esta acepción del corporativismo tradicional refleja la primacía del cuerpo social sobre el individuo. Queda en primer lugar la “comunidad” orgánica o corporación (Del Aguila, 2009).

Para lograr su cometido, transformó su partido político en 1938, cuyos procesos comenzaron desde el año 1933, conformando sectores muy importantes como el obrero, campesino, popular y militar, constituyéndose en organizaciones corporativas con mucha fuerza como para equilibrarse unas con otras, demostrando una auténtica manifestación del ejercicio del poder, entre ellas se destacan: la Confederación de Trabajadores de México (CTM) para el sector obrero; la Confederación Campesina Mexicana (CCM) que después se convertiría en la Confederación Nacional Campesina (CNC) para el sector campesino; los burócratas y los maestros para el sector popular, y la oficialidad joven y las clases para el sector militar. Sin duda resultaron hegemónicas para la administración cardenista puesto que representaban el pueblo organizado y el nuevo Partido de la Revolución Mexicana, que surgió como un partido de corporaciones mientras que, como ya se dijo, los

individuos resultaban elementos componentes únicamente (Córdova, 1974).

Tales acciones son determinantes en la erección del Estado como un auténtico pilar en la consecución de la unidad social y reivindicación del pueblo mexicano con sus clases dirigentes. Argumentos como éste impulsaron a que las corporaciones se movilizaran como auténticos grupos de presión para la consecución de sus intereses, algunas veces como garantes de la sociedad, otras como parte del aparato del Estado, entre estos destaca, el sindicato de los petroleros, que exigió que se homologaran las prestaciones y condiciones laborales en las compañías petroleras, al no conseguirlo se inició una huelga que arriesgó la economía del país, entonces el gobierno “intervino” en favor de los trabajadores, ante la negativa de las empresas; esta situación fue la que permitió al presidente Cárdenas expedir el histórico decreto de expropiación, así como la ley reglamentaria, que estableció que el petróleo sería explotado por la nación, por conducto de las instituciones creadas por la industria nacional, también permitió que los particulares mexicanos participaran en la industria petrolera mediante la celebración de contratos; además de que solo estos contratos se celebrarían con nacionales o con sociedades conformadas íntegramente por mexicanos. Lo anterior, se interpreta como que la ley prohibió a cualquier extranjero participar en los contratos materia de la industria petrolera (DOF, 1940).

Así, la política corporativista del cardenismo y su interés en desarrollar una economía mixta, llevó a México en las siguientes décadas, a las practicas más evidentes del Estado de bienestar; en donde el petróleo fue un recurso indispensable para permitir la intervención estatal en casi todos los aspectos del desarrollo del país; sin embargo, las prácticas políticas y económicas no evolucionaron y no se realizó un planeamiento a largo plazo, que involucraran aspectos externos, además la dependencia de las exportaciones del petróleo era extrema. Cuando el precio de este recurso se redujo considerablemente a finales de los 70 del siglo pasado, obligó al gobierno a transitar hacia las políticas neoliberales⁴, entre ellas, desde 1980 ya se hablaba de la reforma energética para dar paso a las empresas privadas en la exploración, explotación y comercialización del hidrocarburo mexicano. Sobre todo, con las evidencias de corrupción y manejo inadecuado que las fuentes abiertas han informado acerca de la entidad paraestatal (PEMEX) situación que favorece a grupos inversionistas de la oligarquía mexicana y extranjera que anhelan intervenir en la industria petrolera del país.

La política neoliberal ha dejado inoperante muchas de las practicas corporativistas y es por eso que los gobiernos paulatinamente las han desintegrado, conservando aquellas cuyo ejercicio todavía resulta útil y de interés en el ejercicio del poder; al mismo tiempo han aparecido actores

⁴ Estas políticas se han logrado gracias al auspicio del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco mundial (BM).

políticos enmarcados en un pluralismo⁵ representativo a través de los partidos y organizaciones sociales, cuya influencia no ha proyectado algún avance, puesto que por ser coyunturales o espontáneas carecen de un poder real, más si sus integrantes se adhieren voluntariamente y al no tener una fuente de recursos para proseguir sus demandas, estos grupos de interés se limitan a articular las necesidades y reivindicaciones presentes en la sociedad y a transmitir las en forma de demandas pragmáticas al sistema de decisión político. Sin embargo, hay otras manifestaciones neoliberales a través de auténticos grupos de poder, sobre todo económico, que para el logro y consecución de sus intereses particulares como colectivos socio políticos, pero particularmente empresariales, participaban en la formulación y en la implementación de las políticas públicas. Las semejanzas de este proceso sociopolítico con el corporativismo tradicional e ideológico han sido consideradas evidentes en lo que se refiere a la representación funcional de intereses y a su intervención en una concertada decisión estatal. Creando un nuevo paradigma teórico conocido como neocorporativismo⁶.

Además de estas prácticas por parte de los neocorporativistas, Olliet Palá (2009) enfatiza el aspecto socioeconómico: el incremento de la complejidad social, la creciente dependencia económica internacional, la alteración en la economía capitalista que supone el cambio en la relación entre el trabajo y la dirección de las empresas; en el aspecto político: la incompetencia de la administración en la puesta en marcha de políticas públicas, la incapacidad de los partidos para proponer programas políticos coherentes.

Los argumentos anteriores son adecuados, para que en el marco del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno en turno, se hayan orquestado las concertaciones dentro del llamado Pacto por México, se obtuvo el consenso y se lograron entre otras, la reforma energética, con la cual se permite la participación de inversión privada en las actividades sustanciales del giro petrolero, con la rectoría por el momento del Estado.

Finalmente, se considera pertinente, añadir un concepto que podría explicar el porqué de la reforma energética y su interés por los inversionistas privados. Bayardo-Pérez A. (2006, pág. 98) introduce el concepto de “corporacionismo” como una derivación del corporativismo, refiriéndose a la participación de las grandes corporaciones (nacionales y transnacionales) en la formulación y la implementación de las políticas públicas, demostrando

5 Pluralismo “sistema de representación de intereses en el cual las unidades que lo constituyen están organizadas en un número indefinido de múltiples categorías, voluntarias, competitivas, no ordenadas jerárquicamente y auto determinadas, que no son especialmente otorgadas, reconocidas, financiadas, creadas o, por otros medios, controladas en la selección de líderes o en la articulación de intereses por el Estado y que no ejercen una actividad de monopolio representativo dentro de sus respectivas categorías” (Schmitter).

6 Neocorporativismo “Sistema de representación de intereses en el que las unidades que lo forman están organizadas en un número determinado de categorías específicas, obligatorias, no competitivas, ordenadas en jerarquía y disociadas por su función, aceptadas o incluso creadas por el Estado, que les garantiza el monopolio representativo de su estrato a cambio de colaborar en la selección atemperada de los líderes y de la moderación en las reivindicaciones” (Schmitter).

que estas empresas como grupos de interés y presión juegan un nuevo papel en nuestro sistema político.

Las políticas públicas

Como parte del trabajo de investigación, y dentro de los conceptos que se han tratado en párrafos arriba, se hace necesario hablar del marco teórico que sustenta las políticas públicas, que se consideran fundamentales y se deben aclarar los conceptos de *política* y por qué son *públicas*. Bilbeny (2008) comenta que Aristóteles define a la política como:

“El arte o técnica de la polis, el lugar donde viven juntas muchas personas y viven bien, este objetivo, y la actividad de participación entre todos conducente hasta él, es lo propio de la vida política, y lo constitutivo de la polis como tal, que no se resigna al agrupamiento porque es mejor vivir juntos de modo sensato y autosuficiente” (Bilbeny, 2008).

Este concepto, ya por su contenido da lugar a que la política por naturaleza sea pública, recordando que para los griegos, la ciudad es antes que el individuo. Por otro lado, para Maquiavelo N. (2011) dentro de sus principios del arte de gobernar considera que al pueblo no se le debe abandonar, por lo que los gobernantes deben estar prestos a atender a los habitantes, bajo los principios de humildad, liberalidad hacia los gobernados, pero con la magnificencia y dignidad de un Príncipe. En este contexto, Weber también asegura que quien debe mantener el control bajo ciertas normas jurídico sociales y con una dirección muy controlada es el representante del Estado (Weber, 1979). Por su parte Pasquino G. (2011), al discernir entre las definiciones que aborda relativas a las políticas públicas, le da un gran valor al neocorporativismo declarando que:

“Para la versión clásica del pluralismo las políticas públicas son el producto siempre mutable de la interacción, con resultado jamás predeterminado, entre una multiplicidad de intereses, de grupos, de asociaciones, igualmente modificable por composición, por estructura organizativa, por capacidad de duración, por posesión de recursos, y el Estado no es más que uno de estos grupos, a veces ni siquiera el más importante y el más poderoso... Los grupos que realmente cuentan son sólo tres: los gobiernos y sus aparatos ejecutivos, las organizaciones sindicales, las asociaciones empresariales. Son grupos bien organizados, dotados de mucha estabilidad a lo largo del tiempo y de conspicuos recursos y, aunque diferenciados, relativamente equilibrados, que pueden permitirse alcanzar acuerdo de gran envergadura y, en particular, respetarlos” (Pasquino, 2011, pág. 265).

Omar Guerrero determina que las diferencias entre política y administración son los desacuerdos más infructuosos del debate científico.

Junto con las aportaciones de otras ciencias sociales, entre ellas, el derecho, la sociología y la economía política, además de que los primeros politólogos hacían de su objeto de estudio al Estado, otros al gobierno, algunos más al poder; todo lo anterior ha hecho que la ciencia política se transforme en una disciplina especializada, dificultando la cobertura de todo el temario político. De ahí que, dicho autor, emule a Lorenz Von Stein al afirmar que las multidisciplinas sociales que intervienen en la ciencia política deben converger y contribuir para integrar un sistema positivo en las actividades del Estado, dando lugar a prospectos multidisciplinarios para abordar los fenómenos políticos, entre ellos la política pública. (Guerrero Orozco, 1993).

Este mismo intelectual, ha optado por definir a la política pública como “un tipo de actividad del gobierno, aquella que se encamina a estimular la colaboración social o inhibir el conflicto” (Guerrero Orozco, 1993). Este es un concepto que se considera apropiado para operacionalizar el trabajo de investigación puesto que las consecuencias de la pronta o dilatada consolidación de la reforma energética darán lugar a la modificación o implantación de nuevas políticas públicas relativas al presupuesto.

El presupuesto público

Este es otro de los conceptos que será ineludiblemente tratado en esta investigación, para lo cual los especialistas aseguran que la teoría económica implica que los recursos siempre son escasos, debido a la gran demanda de necesidades que deben satisfacer al individuo o a un ente colectivo, luego entonces, se deben analizar las posibilidades disponibles con esos recursos para tomar una decisión adecuada en las alternativas que se le presenten, esta sería una concepción primitiva de un presupuesto. Sin embargo, cuando los recursos son públicos, las circunstancias cambian, puesto que el dinero es de los contribuyentes y deben satisfacer las necesidades públicas, entonces todo gasto público tiene por fuerza esa intencionalidad.

García L. (2011) en su estudio sobre Aristóteles y la democracia ateniense, da cuenta de que los ciudadanos atenienses eran sujetos contribuyentes y según los resultados censales había una distribución de clases según sus rentas. Lo que también determinaba la cantidad a contribuir, así como el acceso a alguna magistratura en las polis. En alguna época los extranjeros también pagaban impuestos, los metecos entre ellos, gozaban por este hecho de algunos privilegios, pero al mismo tiempo ciertas obligaciones. Además, las ciudades aliadas devengaban tributos a los atenienses. Por su parte García Belaunde (2005) describe:

“La tesis que sostiene que la ley de presupuesto es una ley formal, tiene origen en las disputas políticas entre el parlamento alemán y el canciller Bismarck en la segunda mitad del siglo XIX. A partir de este problema

político Paul Laband, plasmó en un libro, una construcción jurídica muy coherente para sostener la posición del canciller. A continuación, juristas alemanes se plegaron a esta tesis, que con el tiempo pasó a Francia y de ahí al resto de Europa y América” (García Belaunde Saldías, 2015).

Pero para presupuestar se requieren recursos que deben obtenerse de las contribuciones de los ciudadanos de un país bajo la figura del impuesto, Bonilla López (2002) lo define como una aportación obligatoria, sin que se pueda asegurar una contraprestación por recibir, ya sea en forma de servicios públicos o cualquier otra forma determinada. Por su parte, Braña Pino (2008) dice que son dos las esferas económicas donde el estado interviene: los Presupuestos de las Administraciones Públicas, y los de las Empresas Públicas, entre estos dos campos existen superposiciones, es decir, están muy interrelacionados entre sí y no es posible delimitar esferas puras para el análisis, ni tampoco encuadrar estrictamente una medida o actuación determinada en un solo campo. Ahora bien, como ya destacó el hacendista Goldscheid (1979) a principios de siglo, “el presupuesto es el centro del Estado. La estructura del Estado constituye la armazón superior de las finanzas estatales”, razón por la que las prácticas de intervención se resumen en gran parte en los Presupuestos, de manera que, como señaló Schumpeter (1970) por la misma época: “La Hacienda Pública es uno de los mejores puntos de partida para realizar una investigación de la sociedad y, en especial, aunque no de manera exclusiva, de su vida política.” (Braña Pino, 2008).

Conclusiones

Las ideas de que el realismo clásico consideraba al Estado como el conductor y actor principal en las relaciones internacionales y a la guerra como un instrumento de su poder han perdido vigencia. La teoría de la interdependencia compleja afirma que las relaciones internacionales ya no dependen del uso de la fuerza militar, más bien han preponderado a otros aspectos en los que se han incluido factores que dominan estas relaciones, entre ellos los factores políticos, económicos, culturales, tecnológicos de desarrollo de sostenibilidad ecológica y al final los asuntos militares, e incluso el tema central de cada agenda interestatal o intergubernamental cambia, según sea que los organismos transnacionales con preponderancia económica, provoquen la evolución de los regímenes internacionales, citados organismos gracias a sus “Think Tankers” han logrado en la actualidad transformar las organizaciones en entes más complejos y se supondría de mayor cooperación; ojalá la interdependencia asimétrica no sea tan desventajosa para México en un futuro cercano.

Sin embargo, las situaciones hipotéticas de conflicto no se eliminan, el hombre en algún momento legitima sus derechos; es por eso que el Estado

o gobierno en turno debe tener la capacidad para manejar cualquier crisis, el quehacer político interno es importante para la obtención de objetivos tanto dentro como fuera del país. Según como las élites políticas y empresariales de México puedan entender como manipular y aprovechar en beneficio nacional las acciones de interdependencia, resultarán en un instrumento de poder, si pueden lograrlo estarán en condiciones de establecer los límites de ese instrumento. De acuerdo con la información reglamentada de la reforma energética, el Estado mexicano mantiene la propiedad original sobre los recursos correspondientes, con la consolidación de las rondas de licitación y el panorama internacional que se desarrolle en los próximos años, se apreciará si la interdependencia con otros países aun siendo asimétrica, resulta de beneficio para el desarrollo de México.

En este acercamiento para conocer los antecedentes teóricos sobre los conceptos que se abordan, se aprecian los fundamentos de las colectividades sociales que tiene el Estado para ejercer su poder, pero también de las organizaciones empresariales que se valen de esta expresión para influir en las decisiones las élites gobernantes, desde la antigüedad este ejercicio ha sido objeto de regulación por parte de estos últimos y de alguna manera aceptado por los gobernados que tácita o expresamente han subordinado sus intereses y bienestar individual, por los beneficios que le otorga el ser miembro de una sociedad; sin embargo, la realidad ha sido diferente, en México se privilegiaron las organizaciones sociales sobre los ciudadanos, como uno de los caminos para fortalecer las funciones del Estado en época post revolucionaria, que en definitiva también fue influenciado por el acontecer de las políticas keynesianas que se orquestaban después de la crisis económica de 1929 y como parte de la alianza con las potencias ganadoras de la Segunda Guerra Mundial. Afortunadamente, las políticas mexicanas se han adaptado a las tendencias internacionales para minimizar las probables afectaciones del pueblo, que sin ser las ideales, han permitido que los conflictos sociales sean manejados a conveniencia por la clase gobernante y mantener su hegemonía en el poder.

Fuentes consultadas

Alemán Váldez, M. (1977). *La verdad del petróleo en México*. México: Editorial Grijalvo S.A. de C. V.

Badillo Méndez, E. M. (Noviembre de 2014). *La importancia de la sociedad de la información y de la sociedad del conocimiento como condicionante del desarrollo económico: el caso de México*. Obtenido de Fundación Rafael Preciado Hernández a.c. Partido Acción Nacional: <https://www.pan.org.mx/wp-content/uploads/downloads/2015/02/578.pdf>

Bayardo Perez Arce, A. (2006). *México en la encrucijada: entre el corporativismo y el corporacionismo*. Obtenido de Revista *Ánalisis plural*: http://cfh.iteso.mx/web/general/detallejsessionid=b12801fb960ebc49c6072841d2df?group_id=1694579

Bilbeny, N. (2008). *Filosofía Política*. Barcelona: Editorial UOC.

Braña Pino, F. J. (2008). *Economía Política y Actividad Financiera Pública*. Obtenido de OpenCourseWare de la Universidad de Salamanca: http://ocw.usal.es/eduCommons/ciencias-sociales-1/hacienda-publica-i/contenidos/Explicaciones%20complementarias/DT_Brana.pdf

Constituyente de 1917. (11 de Noviembre de 2015). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos DE 1917*. Obtenido de Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>

Córdova, A. (1974). *La política de masas del cardenismo*. México: Ediciones Era, S. A.

Del Aguila, R. (2009). *Manual de ciencia política*. Madrid: Trotta.

DOF. (9 de Noviembre de 1940). *Secretaría de Gobernación*. Obtenido de Diario Oficial de la Federación: http://dof.gob.mx/nota_to_pdf.php?fecha=09/11/1940&cedicion=MAT

García Belaunde Saldías, D. (12 de noviembre de 2015). *Teoría del presupuesto*. Obtenido de Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2207/7.pdf>

Gonzalez Souza, L. (1993). *México en la estrategia de los Estados Unidos*. México: Siglo XXI Editores.

Guerrero Orozco, O. (1993). *Política, policy pública y administración pública*. *Revista de Estudios Políticos* 4a época, Núm. 1., UNAM-FCPyS, México, 87-106.

Guerrero Orozco, O. (1993). *Políticas Públicas: Interrogantes*. Obtenido de Dr. Omar Guerrero Orozco web: <http://www.omarguerrero.org/articulos/PPinterrogantes.pdf>

Keohane, R., & Nye, J. (1988). *Poder e Interdependencia, La política mundial en transición*. Obtenido de Red de bibliotecas landivarinas: <http://www.url.edu.gt/PortalURL/Biblioteca/Contenido.aspx?o=5244&cs=49>

Locke, J. (1997). *Ensayo sobre el gobierno Civil*. México: Porrúa.

Pasquino, G. (2011). *Nuevo curso de ciencia política*. México: Fondo de cultura económica.

Ramírez Cuevas, J. (2015). *¿quienes se roban nuestro petróleo?* Obtenido de *Regeneración*: <http://regeneracion.mx/quienes-roban-nuestro-petroleo/>

Sandoval Palacios, J. (Octubre de 2008). *La Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte: Nuevo desafío a la nación mexicana*. Obtenido de Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, A. C.: http://www.rmalc.org/historico/documentos/libros/aspan_nuevo_desafio.pdf

Teresa de Mier, F. (1825). *Discurso sobre la enciclica del Papa León XII*. México: Imprenta de la federación.

Weber, M. (1979). *El político y el científico*. Madrid: Alianza.