

---

## **DETRÁS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE LOS HIDROCARBUROS DE 2013. SU CONTEXTO POLÍTICO, SOCIAL Y ECONÓMICO**

**Enoc Alejandro GARCÍA RIVERA**

*Universidad Autónoma de Tamaulipas, México*

### **RESUMEN**

*El suministro de energía derivada de los hidrocarburos es imprescindible para las actividades productivas y sociales de cualquier nación, y su escasez se puede convertir en un obstáculo para su desarrollo, pero también en una palanca de desarrollo, debidamente explotada. En México, el 20 de diciembre de 2013 se promulgó la Reforma Constitucional que ha renovado la industria hidrocarburífera del país, con el objetivo de impulsar el desarrollo social y económico en las próximas décadas.*

*Es el contexto socioeconómico, político y jurídico de esta Reforma Constitucional el objeto de estudio del presente trabajo, pues a través de éste se examina el entorno que configura los nuevos términos constitucionales sobre los cuales se fundamentará el recurso natural hidrocarburífero mexicano. Para lograr lo anterior, el desarrollo analítico se sustentará en la metodología jurídica, ya que ésta permite aplicar un proceso lógico de análisis de los instrumentos legales relacionados con el objeto de estudio, y así adquirir, sistematizar y transmitir los conocimientos relacionados con el objeto materia de análisis.*

Palabras clave: hidrocarburos, Reforma, Constitución.

### **BEHIND THE CONSTITUTIONAL REFORM OF OIL, 2013. POLITICAL CONTEXT, SOCIAL AND ECONOMIC ABSTRACT**

*The supply of energy from hydrocarbons is essential for productive and social activities of any nation and its scarcity can become an obstacle to development, but also a lever of development properly ex-*

*ploited. In Mexico, on December 20, 2013, the constitutional reform has renewed the country's oil industry in order to promote social and economic development in the coming decades was enacted. The socioeconomic, political and legal context of this constitutional reform the object of study of this work, because through it the environment that set up the new constitutional terms upon which the Mexican hydrocarbon natural resource will be based review. To achieve this, the analytical development will be based on legal methodology, since it allows you to apply a logical process of analysis of legal instruments related to the object of study, so acquire, organize and transmit knowledge related to the subject matter of analysis.*

Keywords: Hydrocarbons, Reform, Constitution.

## INTRODUCCIÓN

**E**l 12 de agosto de 2013, el Poder Ejecutivo de la Federación presentó la iniciativa de decreto a través de la cual se propuso al Congreso de la Unión la modificación de los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1917. Esta iniciativa fue admitida, y posteriormente aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de diciembre de 2013.

Con esta enmienda constitucional se sentaron las bases legales que hacen permisible la participación de la iniciativa privada en el sector energético de los hidrocarburos nacionales. Actividad económica sobre la cual el Estado mexicano y sus regiones han fincado sus expectativas de desarrollo económico y social para las próximas décadas.

A partir de lo anterior, el trabajo académico que se presenta aborda el estudio de la Reforma Constitucional en materia energética, y las causas políticas, sociales y económicas que generaron la modificación legal de la explotación de los recursos naturales hidrocarbúricos.

Para ello, en primera instancia, se analizarán de manera general los aspectos políticos y oficiales que sustentaron la Enmienda

Constitucional del 20 de diciembre de 2013. Esto es, se estudiarán las razones y objetivos estatales que motivaron y encaminaron los cambios legales que se vieron plasmados con la reforma constitucional en referencia.

Este primer acercamiento recaerá en el estudio del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Sectorial de Energía 2013-2018, ya que en estos documentos oficiales se encuentran el precedente político y administrativo que sirvió de base al Estado mexicano para la modificación jurídica de la Constitución.

La importancia del análisis de estos documentos radica en obtener de su contenido los datos y las razones sociales, políticas y económicas que sirvieron de sustento para la propuesta de enmienda constitucional que el Ejecutivo Federal presentó ante los órganos legislativos de la Federación y de las entidades federativas.

Posteriormente, el examen se extenderá a los documentos que contienen la iniciativa de decreto por la que se propuso la modificación de los artículos 27 y 28 constitucionales, de 12 de agosto de 2013, y propiamente la Reforma Constitucional del 20 de diciembre de 2013, que fue el resultado del contexto político, social y económico previo.

El análisis de estos actos jurídicos resulta de igual forma de suma importancia para el objetivo de este trabajo académico, ya que su estudio permitirá comprender la naturaleza y alcances que finalmente se plasmaron de manera jurídica en las enmiendas constitucionales.

## **EL ENTORNO SOCIOPOLÍTICO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE LOS HIDROCARBUROS**

**E**l Estado mexicano, a través del Gobierno federal, estableció en 2013 como principal concepto instrumental del desarrollo económico y social de México y sus regiones, la democratización de la productividad, y como su mayor avío para desarrollarle el sector energético de los hidrocarburos. Es con base en este concepto polí-

tico-económico, dirigido al aprovechamiento de los hidrocarburos nacionales, como el Estado mexicano pretende proveer a la sociedad mexicana de crecimiento económico y equidad social en las próximas décadas.

En el Plan Nacional de Desarrollo que el Gobierno federal elaboró para estructurar la ejecución rectora del desarrollo nacional, el planteamiento de democratizar la productividad es la directiva política que más se destaca como eje conductor, pues mediante éste se tratará de originar el entorno propicio que permita establecer un estado satisfactorio de vida en la sociedad mexicana.

Es en el desglose de la forma y los medios políticos, jurídicos y económicos que esa estrategia nacional se esboza, donde se observa cómo el recurso natural de los hidrocarburos es el principal medio a través del cual el Estado mexicano buscará obtener el bien colectivo de la Nación.

Ese documento, que concibe el proyecto de Nación al cual se aspira para México, fue basado en cinco metas nacionales y en tres estrategias transversales. Es precisamente en la estrategia transversal que recoge la esencia y el nombre de este arquetipo político-económico, *Democratizar la productividad*, junto con las metas nacionales *un México próspero*, *un México incluyente* y *un México con responsabilidad global*,<sup>1</sup> donde se encuentran las líneas que despliegan las directrices políticas que han encauzado las adecuaciones al sistema jurídico nacional, para permitir intensificar la explotación de los hidrocarburos, y para ubicarla como la actividad económica preponderante sobre la cual se generará el impulso al desarrollo económico y social del país.

A través del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de mayo de 2013, el Gobierno federal implementó la estrategia de Democratizar la productividad como una política pública transversal, cuya función primordial sería la de establecerse como el principal catalizador jurídico-administrativo para la consecución de las metas nacionales planteadas, especialmente aquellas vinculadas con el desarrollo económico.

Básicamente, el cometido de esta estrategia política sería impulsar las acciones y medidas administrativas y jurídicas necesarias, mediante la supresión de los impedimentos que el marco normativo y de la administración pública presentasen en detrimento de la productividad de los sectores económicos y sociales. Parte importante de la motivación que el Gobierno central empleó como justificación de esa estrategia y objetivos nacionales, se encontró soportada en datos obtenidos del sector productivo y del empleo.

De acuerdo con las cifras que se presentaron, en el caso del sector económico productivo, México se ubica en una posición media como destino propicio de negocios; mientras que en materia de empleo, el Estado mexicano señala que su tasa de desempleo entre la población económicamente activa a finales del año 2012, fue del 30.6 por ciento.

En el caso del sector productivo, y conforme a los datos que el Gobierno federal ofreció, los cuales derivan del análisis que el Banco Mundial realizó al entorno jurídico relacionado con la regulación de las empresas de 185 países,<sup>2</sup> México es ubicado en la posición 36 en el rubro de la facilidad para abrir un negocio y en el manejo de permisos de construcción; en la posición 26 en la categoría de resolución de la insolvencia y, en los lugares 130 y 141, en la apartado relacionado con la dificultad que las empresas tienen para obtener electricidad y para registrar una propiedad destinada a la actividad comercial. Derivado de ese análisis de la regulación legal y administrativa mexicana, México fue posicionado por el Banco Mundial en el lugar general 48 de los 185 países estudiados.

Por su parte, en materia de empleo, el Gobierno federal señala que, de acuerdo con los datos del cuarto trimestre de 2012, de los 115.6 millones de habitantes que hay en México, 86.1 millones tuvieron edad legal de trabajar. De ese universo, 50.7 millones conformaron la población activa económicamente, o sea, el 58.9 por ciento; de ese porcentaje, el 95.1 por ciento estuvo trabajando, es decir, el equivalente a 48.2 millones.

Se deduce entonces, de acuerdo con los datos proporcionados, que el número de población en edad legal de trabajar y que no se

encontraba económicamente activa, equivalió a 35.4 millones, de los cuales, el 53 por ciento se concentró entre las edades de 14 y 29 años.<sup>3</sup>

A partir de estas circunstancias socioeconómicas, el Gobierno nacional consideró que, para elevar la productividad, ésta debía ser democratizada a través del establecimiento de un entorno de negocios adecuado y fundado en un marco normativo que facilitase, entre otras cosas, la disposición de los bienes públicos que pudiesen operar entre las empresas como un recurso generador de prosperidad. De acuerdo con la idea que expone el Gobierno central de México en su Plan Nacional de Desarrollo, la democratización de la productividad fomenta una mayor competencia en los mercados, lo que origina un mayor número de empleos con salarios apropiados al costo real de las necesidades más esenciales del ser humano.

Estas circunstancias e ideas fueron las que llevaron al Gobierno nacional a formular, como directriz esencial de esta política transversal, la realización de acciones que eliminasen aquellos obstáculos que, por una parte, limitaran el potencial productivo de los ciudadanos y las empresas y, por otra, que no incentivaran entre éstos el uso eficiente de los recursos productivos.<sup>4</sup>

En los fines y directivas de las metas nacionales de un México próspero, un México incluyente y un México con responsabilidad global, se hace más evidente el contenido teórico que esta estrategia transversal buscó imprimir en la planeación gubernamental para el contexto nacional mexicano, ya que, en éstas, se perciben las acciones que se destinan para instaurar la explotación de los hidrocarburos, como la principal actividad económica que impulsará el progreso económico y social del país.

En el objetivo nacional designado como un México próspero, por ejemplo, el Gobierno federal propone promover el desarrollo económico del país a través del crecimiento sostenido de la productividad, enunciando para su logro el establecimiento de una infraestructura adecuada y el acceso a los insumos estratégicos por parte de los individuos y las empresas de los sectores económicos considerados como prioritarios de la Nación, con mayor potencial para aprovecharlos.

De acuerdo con esa meta planteada por el Gobierno nacional, el acceso pleno a los insumos estratégicos como el de la energía, junto con la infraestructura adecuada, son los factores propicios que permitirán impulsar el desarrollo económico del país. Para el Gobierno central, el no tener acceso a insumos de calidad y precios convenientes, así como carecer de infraestructura de transporte y telecomunicaciones adecuadas, encarece los costos de operación y producción de los negocios, lo que, por consecuencia, considera y limita su productividad y el desarrollo económico con el que se busca obtener el anhelado bienestar.<sup>5</sup>

Para el Gobierno central, señala, el uso y suministro de energía son básicos para realizar las actividades productivas de la sociedad, pues su escasez deriva en un obstáculo para el desarrollo de la economía, lo que hace necesario entonces, que las necesidades energéticas de consumo que el país demanda en las áreas involucradas con el crecimiento económico, sean cubiertas de manera eficaz y suficiente.

Este argumento que expone el Gobierno federal, lo sustenta principalmente en dos circunstancias. Por una parte, la disminución de la producción nacional de energía primaria de los hidrocarburos y, por la otra, el aumento de su consumo interior. Acorde con los datos que éste exhibe en la meta nacional un México próspero, la producción de la energía primaria de los hidrocarburos disminuyó en promedio 0.3 por ciento anual entre los años 2000 y 2011; mientras que su consumo se incrementó durante ese mismo periodo un promedio anual del 2.1 por ciento.

Lo anterior, como resultado de que en los últimos años el Estado mexicano no ha tenido la capacidad de costear nuevos proyectos de explotación de hidrocarburos en aguas profundas y lutita que le permitan aumentar su producción, y de que la demanda nacional de gasolinas, diésel y electricidad generada por medio de gas natural han aumentado, como consecuencia del incremento del parque vehicular, las necesidades de transporte y la incorporación de un mayor número de usuarios del servicio eléctrico de los sectores comercial, industrial y doméstico.<sup>6</sup>

En otras palabras, lo que el Estado mexicano refiere es que, durante la última década, la producción de energía basada en hidrocarburos para el mercado interno ha estado presentando un déficit progresivo que ha obligado a importar dichos productos, lo que reproduce una serie de impedimentos que afectan el desarrollo conveniente de la economía mexicana. De acuerdo con los datos que aporta el Gobierno federal, cada año se acrecienta el déficit energético en México, representándole a los sectores económicos consumidores un aumento en los costos de operación y producción de sus negocios, lo que consecuentemente limita su productividad.

Para resolver esta problemática, el Gobierno central propone que se debería elevar el índice de recuperación y la obtención de petróleo crudo y gas natural. De manera específica, la directriz que éste sugirió y que centra nuestra atención en el tema de estudio que se aborda, fue la de acrecentar la capacidad del Estado mexicano en la exploración y producción de hidrocarburos en yacimientos no convencionales.

El objetivo de esa directiva sería, entonces, asegurar a la cadena productiva de hidrocarburos nacionales, el suministro adecuado de recursos primarios hidrocarburíferos, para estar en capacidad de generar energía suficiente, económica y de calidad.<sup>7</sup> Esto es, las metas de las líneas de acción planteadas serían: originar la energía suficiente que garantice el abasto de la demanda nacional y elaborar energía más barata y de calidad, que contribuya a la productividad de los sectores económicos del país.

Bajo esa línea, lo que el Gobierno federal realizaría dentro de esta estrategia sería acrecentar la capacidad de explorar y explotar los hidrocarburos nacionales mediante la modificación del sistema jurídico vinculado con esa actividad. Es decir, establecer un marco normativo que permitiese al Estado mexicano detonar nuevos proyectos de inversión en el área de los hidrocarburos, tal y como aconteció posteriormente, con la enmienda constitucional del 20 de diciembre de 2013.

Por su parte, en la meta nacional un México con responsabilidad global, el Gobierno central señala que los desafíos internos con

los que México se enfrenta, lo obligan a proyectar una propuesta que se apege a la realidad mundial. No solamente para contribuir de manera efectiva a las causas globales, sino también para complementar y favorecer el desarrollo y concreción de los propósitos nacionales internos de prosperidad y cohesión social.

Para el Gobierno central, el entorno internacional constituye una base sólida sobre la cual se puede sustentar el cumplimiento de los objetivos que el Plan de Desarrollo Nacional ha proyectado para el país y la sociedad que le compone, pues considera que las negociaciones comerciales internacionales crean oportunidades de negocio que propician flujos de inversión y comercio. Especialmente con América del Norte, quien, de acuerdo con las cifras que ofrece el Gobierno federal, es el principal socio comercial de México, al captar el 77.5 por ciento de las exportaciones del país.<sup>8</sup>

Lo que el Estado mexicano busca obtener, de acuerdo con la política exterior que formula en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, es impactar el contexto económico y social nacional, mediante la ampliación de los intercambios comerciales, de inversiones productivas y de cooperación educativa, científica y tecnológica. Esto es, establecer políticas de Gobierno orientadas a promover relaciones cercanas y mutuamente benéficas con otros países, con la intención de fomentar una mayor productividad nacional.<sup>9</sup>

Acorde con esta meta, los individuos y las empresas deben poseer las herramientas y la capacitación necesaria para ser competitivos y aprovechar las oportunidades que ofrecen los mercados internacionales, para que, sin importar su escala o ubicación, éstos cuenten con posibilidades de participar de los beneficios de la apertura comercial que el Estado mexicano promueva.

En esencia, la estrategia que el Gobierno federal propuso en esta meta nacional, es la dirigida a atraer la inversión en diversos sectores productivos nacionales, especialmente, en los sectores derivados de la explotación de los hidrocarburos.

Para lograrlo, el Estado mexicano propuso como directrices específicas consolidar el compromiso de México con las políticas in-

ternacionales de libre comercio y propiciar la movilidad de capitales y la integración productiva.

Las acciones que de manera puntual se plantearon por el Gobierno central fueron: ampliar y fortalecer la relación productiva con Estados Unidos y Canadá, mediante acuerdos económicos estratégicos y profundizando los ya existentes; reafirmar el compromiso del país con el libre tránsito de servicios, capitales y personas; difundir las condiciones de inversión de México; y otorgar certidumbre jurídica y protección a las inversiones que se generen.<sup>10</sup>

En esta meta, al igual que la de un México próspero, el Gobierno federal destaca que la democratización de la productividad se debe ver reflejada en un mayor bienestar para su población.<sup>11</sup>

Esta idea de democratización de la productividad que se le inculca a estos objetivos nacionales descritos, se hace aún más patente en la meta nacional un México incluyente. En dicho objetivo nacional, el Gobierno de México planteó enfocar la acción del Estado hacia el aseguramiento del ejercicio de los derechos sociales de su colectividad, a través de la disminución de la desigualdad social que se presenta en el país. Es decir, la actuación del Estado mexicano sería conducida a hacer efectivo el ejercicio de los derechos sociales entre su población, a partir, y con la finalidad, de que a través del desarrollo económico se conciba una sociedad mexicana imparcial, unida e igualitaria.<sup>12</sup>

Así es, el Gobierno federal manifestó en esa directriz del desarrollo nacional, que los entes de Gobierno del Estado mexicano se dedicarán de manera especial a dotar a la población mexicana de un acceso y ejercicio total de los derechos sociales que se encuentran contemplados en la Constitución Mexicana y en los tratados internacionales de los cuales forma parte México, pues esto les permitirá gozar de un estado de bienestar que les posibilitará buscar su superación personal, y a participar en la edificación de una nación más productiva.

De acuerdo con las cifras que el Gobierno federal expuso en esa meta nacional, un porcentaje muy representativo de la población

carece del ejercicio de sus derechos sociales más esenciales. Por ejemplo, en materia de acceso al derecho de alimentación digna, las cifras que ofreció el Gobierno central, y que se encuentran soportadas en los datos elaborados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en 2010 más de 28 millones de mexicanos no tuvieron acceso a una nutrición adecuada; de esa cifra, 7.4 millones se ubican en el rango de pobreza extrema. En materia de salud, los datos que se mostraron señalaban que, en 2012, uno de cada cuatro mexicanos no gozaba del acceso al derecho a la salud digna<sup>13</sup> por no encontrarse adheridos a ningún esquema ofertado por el Sistema Nacional de Salud.

Otro de los derechos humanos sociales expuestos fue el de la vivienda e infraestructura social básica. En ese derecho, las cifras que se ofrecieron señalaban que en 2010 el 19 por ciento de la población no gozaba de servicios básicos en su vivienda. De este porcentaje, 9.4 por ciento de la población se ubicaba en localidades urbanas, mientras que en zonas rurales el porcentaje era del 50.4 por ciento. En lo que al derecho al acceso de una vivienda digna se refiere, los datos expuestos por el Gobierno federal revelan que el 73 por ciento de la población mexicana, no afiliada a la seguridad social, tenía la necesidad de reemplazar su vivienda<sup>14</sup>

Esas carencia del ejercicio de los derechos humanos sociales más esenciales por parte de la población mexicana, el Gobierno nacional se las atribuyó a la condición socioeconómica de miseria en que ésta vive, pues de acuerdo con las estadísticas que se muestran, la mitad de la población en México no dispone de los ingresos pecuniarios suficientes para adquirir los bienes y servicios básicos que satisfagan sus necesidades más fundamentales. De hecho, en 2010, el 56.6 por ciento de la población en México se encontraba en condiciones de pobreza o pobreza extrema.

Para abatir esa situación, el Estado mexicano estableció, como estrategia de acción, el integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades, mediante el aseguramiento de una alimentación adecuada, un acceso pleno a los servicios de salud y a una vivienda digna, con todo y cada una de las implicaciones que esto conlleva –infraestructura social básica– para cada habitante.<sup>15</sup> Es-

pecialmente para aquellos que se encuentren ubicados en los grados socioeconómicos de pobreza y pobreza extrema.

Lo que se buscaría a través de esta estrategia sería garantizar en cada mexicano el ejercicio absoluto de sus derechos humanos de carácter social.

Pero, a su vez, esta misma estrategia propone cerrar el ciclo de políticas asistencialistas para construir oportunidades productivas que les permita a los habitantes de la nación superar la pobreza. Para ello, se plantea establecer políticas públicas en las que se ubique a los ciudadanos como agentes de su propia superación, pues se considera que una vez que éstos gozan del ejercicio efectivo de sus derechos sociales, y contribuyen a mejorar su calidad de vida, su capacidad productiva se incrementa y, por tanto, pueden invertir sus recursos, iniciativas, talentos y energías emprendedoras en dirección de la productividad y la generación de riqueza en favor del país.

Las directrices específicas que esta estrategia propone, y que se encuentran vinculadas con el tema de estudio, es la de incorporar componentes de carácter productivo a las acciones y programas sociales, con objeto de proveer empleos que propicien un ingreso sostenible y mínimo necesario para las familias. Dicho componente recaería, como se ha señalado, en la explotación de los hidrocarburos nacionales.<sup>16</sup>

Esta meta de carácter eminentemente social, como se puede apreciar, no se encuentra diseñada de manera ajena, sino que viene a ser complementaria de los otros objetivos. Particularmente, el formulado para el área económica, ya que el Gobierno federal la establece como una estrategia pública encaminada a generar recursos humanos aptos que participen en la dinámica productiva que se ha concebido para el desarrollo económico de la Nación.

Sin duda, la idea central que se presentó en la planeación nacional para generar el bienestar de la comunidad mexicana, fue la de hacer accesible a la población todos y cada uno de los aspectos vinculados con la productividad, para fincarla así como la plataforma del desarrollo económico;<sup>17</sup> la cual si bien, como se señala en el

documento estatal, no es el fin en sí mismo para la población, sí es el medio que le permitirá obtener un mejor nivel de vida, una sociedad más equitativa y una reducción en los niveles de pobreza.

Queda claro, entonces, que para el Gobierno federal la democratización de la productividad en la economía juega un papel determinante para que la comunidad obtenga mayores oportunidades sociales. Es decir, que de acuerdo con el enfoque desarrollado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, para poder mejorar el nivel de vida de la comunidad, es necesario incrementar el potencial de la economía mexicana a través del establecimiento de condiciones económicas, sociales, jurídicas y políticas que permitan y fomenten entre la población el acceso a la productividad de las diversas áreas económicas del país, especialmente la relacionada con la cadena productiva de los hidrocarburos.

Es evidente que esta propuesta parte de un contexto totalmente económico para trascender a un plano social. El proyecto es generar las coyunturas que favorezcan el desarrollo económico del Estado mexicano, para consecuentemente propiciar las condiciones de bienestar social. En definitiva, la perspectiva de bien común público que el Gobierno federal formula, fue la de generar un crecimiento económico sostenible e incluyente con base en la exploración, extracción y explotación de los hidrocarburos, la cual finque el desarrollo integral y equilibrado de los mexicanos.

Sobre esta idea, el Gobierno central no sólo buscaría promover entre las administraciones públicas del Estado mexicano su deber de realizar sus actividades en torno a la democratización de la productividad, sino, también, a que se realicen las adecuaciones jurídicas al marco normativo mexicano para conseguir dicha democratización.

Como se aprecia de las directivas que se plantean en las estrategias y metas nacionales referidas, era indispensable la adecuación del sistema jurídico mexicano para suprimir los aspectos legales y de la administración pública que no permitiesen democratizar el acceso pleno de los mexicanos a aspectos relacionados con la productividad económica, particularmente la de los insumos energéticos.

Es decir, la estrategia transversal, al compaginarse con las metas nacionales descritas, se desempeñó en el sentido de establecer y ejecutar acciones dirigidas a anular o modificar los escollos legales y administrativos que pudiesen impedir el mejor funcionamiento de la economía, ya que debía hacerse más sencilla y menos complicada la normatividad y los trámites gubernamentales que obstruyesen el funcionamiento y la promoción adecuada de la productividad entre la sociedad mexicana.

## **EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE LOS HIDROCARBUROS**

**A**corde con la estrategia y metas nacionales planteadas para el Estado mexicano, es fundamental dotar a toda la población de insumos energéticos baratos y de calidad, que les permita reducir los costos de producción de sus negocios y de consumo de sus familias, pues con ello se incrementaría la productividad del país, lo que a su vez generaría desarrollo económico y, por ende, bienestar social entre la población. Democratizar los hidrocarburos para revertir entonces el déficit de la producción de energía, sería la directriz prioritaria que el Gobierno federal se fijaría para lograr un México próspero, incluyente y globalmente responsable.

De acuerdo con la motivación expuesta en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Estado mexicano no goza de la capacidad económica para subvenir nuevos proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos que le posibilite aumentar su producción, lo que ha provocado, según se señala, una carencia que ha limitado la productividad y el desarrollo económico del país.

En efecto, el Gobierno federal ha considerado como una acción de carácter primordial, para el logro de la democratización de los insumos energéticos, el aumentar la capacidad de exploración y explotación de los hidrocarburos nacionales. Esto aseguraría una producción suficiente con la que se podría abastecer la demanda nacional de los sectores económicos que estimulan el desarrollo económico del país; y no sólo eso, sino que también promovería la inversión, lo que por consecuencia generaría mayor número de empleos.

De acuerdo con la propuesta integral que se realiza en el documento oficial de planeación estatal, era necesario modificar los esquemas administrativos y legales relacionados con el bien nacional de los hidrocarburos, a efecto de elevar su índice de recuperación y obtención, que garantice una producción suficiente de energéticos.

Sin duda, para el Estado mexicano era imprescindible realizar una reestructuración administrativa y jurídica en el área hidrocarburífera que posibilitara la detonación de nuevos proyectos de inversión, para incrementar la exploración y producción de petróleo crudo y gas natural.

Derivado de lo anterior, la primera acción que el Gobierno federal realizó fue la de establecer en el ámbito de su administración pública, las medidas administrativas a través de las cuales buscaría darle alcance a los objetivos planteados para el sector energético en la estrategia y objetivos nacionales, y sobre las cuales se concebiría el marco normativo que las fundamentaría.

En concreto, el Gobierno federal elaboró el Programa Sectorial de Energía 2013-2018, de 13 de diciembre de 2013, mediante el cual desglosa, ya de manera específica, las instrucciones detalladas que se ejecutarían para aumentar la capacidad de exploración y explotación de los hidrocarburos nacionales, así como las cifras y vicisitudes del entorno que se buscaría paliar con cada acción en particular.

En ese Programa Sectorial de Energía 2013-2018 se indica que en 2004, la producción de petróleo en México alcanzó su máximo histórico, al ubicarse en los 3.3 millones de barriles diarios. Sin embargo, desde 2005 a 2012, la producción petrolera ha ido a la baja, al grado de producirse sólo 2548 mil barriles por día. De hecho, se destaca en ese documento de orden administrativo que en el primer semestre de 2013 la producción promedio de crudo se encontraba ya por debajo de la producción registrada en 2012.

Ese comportamiento descendente que la producción mexicana de petróleo ha estado registrando es atribuido a la composición y características del 80 por ciento de los campos productores existentes en México. Y es que, de acuerdo con las cualidades de los campos

petroleros existentes que el Gobierno central expone, éstos son técnicamente clasificados como yacimientos maduros por encontrarse en un estado avanzado de explotación.

Un ejemplo de lo anterior lo representa el yacimiento petrolero Canterell,<sup>18</sup> ubicado en el estado de Campeche, el cual ha sido declarado como campo maduro y con la mayoría de los campos productores de aceite, los cuales, además de representar más del 85 por ciento de la producción nacional de aceite, tienen más de 20 años de estar produciendo, lo que significa que se encuentran en vías de convertirse, de igual forma, en campos desarrollados.<sup>19</sup>

En lo que refiere al gas natural, el programa sectorial señala que su producción máxima fue en 2009, año en el que se produjeron 6534 millones de pies cúbicos por día. En la actualidad, la producción de gas natural es de 5676 millones de pies cúbicos por día, tendencia que no ha dejado de continuar a la baja.<sup>20</sup>

Esta disminución de la producción de gas natural en México se le adjudica en gran parte al hecho de que son menores los recursos públicos que se destinan para la exploración y extracción de gas, pues se le da preferencia a los proyectos de petróleo por ser mayores generadores de ingresos pecuniarios para las finanzas del país.

Efectivamente, el Gobierno federal señala que existe una menor exploración y explotación de gas natural, porque su precio de venta es mucho menor que el precio de venta del petróleo; es decir, resulta más conveniente explorar, extraer y explotar yacimientos de petróleo que de gas natural. Esta situación encuentra su razón principal en la alta producción de gas no convencional o de lutitas –shale gas– que Estados Unidos realiza, lo que genera bajos precios en la región y provoca que la industria del gas sea económicamente menos atractiva.<sup>21</sup>

Esta limitada actividad de la exploración y extracción del petróleo y gas natural no sólo ha repercutido en el contexto de su propia producción, sino que también trasciende a otro ámbito energético, como lo es el de la producción de energía eléctrica, ya que el 84.6 por ciento de la electricidad destinada al servicio público es producida

con base en los combustibles fósiles, principalmente combustóleo y diésel.

Y es que, al no existir una producción nacional suficiente de hidrocarburos –particularmente de gas natural, que provea la demanda del sector eléctrico nacional–, se deben importar dichos insumos, lo que encarece su costo de generación y, en consecuencia, las tarifas de los consumidores.<sup>22</sup>

Por supuesto, al aumentar la capacidad de producción de gas natural se reducen los costos de explotación en la generación de energía eléctrica, pues al emplearse este recurso energético se disminuyen sensiblemente los costos de generación, ya que el precio por unidad energética del gas natural es sumamente más económico, en comparación con otras fuentes de energía derivadas de hidrocarburos. Un modelo de esto es la central Manzanillo I, planta generadora que en 2013 fue modificada del ciclo de vapor, que empleaba combustóleo y diésel, a ciclo combinado con gas natural.<sup>23</sup>

El Gobierno federal reconoce que elevar la producción de hidrocarburos representa un importante reto técnico y económico, ya que para estar en capacidad de realizar el tipo de producción que se requiere, es necesario importar técnicas especializadas que comprometen inversiones costosas.

En efecto, la producción petrolera que se requiere hoy en día para México, y sobre la cual se pretende sustentar la producción a largo plazo, se encuentra ubicada en geologías complejas y de difícil acceso, lo que genera una mayor exigencia técnica, y por tanto, una mayor inversión para costearle.

Y es que para lograr aumentar la producción de hidrocarburos mediante la extensión de la vida productiva de los campos maduros ya existentes, así como para descubrir nuevos yacimientos en aguas profundas y en lutitas, es necesario emplear las técnicas de recuperación secundaria, terciaria o mejorada, mejor conocidas como fracturación hidráulica o fracking.<sup>24</sup> Método que si bien, permite explorar y explotar nuevos yacimientos ubicados en aguas profundas y en lutitas, e incrementar la vida útil de los campos maduros, au-

mentado sus factores de recuperación de petróleo en rangos del 5 al 30 por ciento, también representan, entre otros aspectos, fuertes inversiones para llevarse a cabo.<sup>25</sup>

Partiendo de estas dimensiones, lo que el Gobierno federal intenta proyectar a largo plazo, es concebir una nueva industria de hidrocarburos que sea capaz de solventar los desafíos técnicos y económicos que se plantean, para que goce de un mayor rendimiento económico, el cual a su vez subvencione el desarrollo económico y social del país y sus regiones.

El enfoque de instrumentación que el Gobierno central gestó para lograr lo anterior, fue el de potenciar la inversión privada en la explotación y producción de los hidrocarburos del país. Concretamente, las estrategias y directivas que se concibieron para aumentar la producción y explotación eficiente de los hidrocarburos del país, y que se encuentran vinculados con el tema de que se desarrolla, fueron: Elevar la productividad en la extracción de petróleo crudo y productos asociados mediante la optimización de los proyectos en curso y la inclusión de nuevos proyectos; Incorporar proyectos de recuperación secundaria y mejorada que aumenten las reservas y la producción en campos en desarrollo.

Asimismo, sostener el aprovechamiento de gas natural asociado dentro de los patrones internacionales; fomentar la optimización de costos de exploración, producción y de desarrollo de campos; realizar los procesos que comprenden desde el descubrimiento hasta la producción inicial en campos nuevos en el menos tiempo posible; y mantener la asimilación, desarrollo e implantación de tecnologías orientadas a la recuperación adicional de hidrocarburos; aumentar la producción de gas natural seco y húmedo mediante el reconocimiento e implementación de la mejor tecnología de extracción en yacimientos convencionales y no convencionales para el factor de recuperación y el valor económico de los hidrocarburos nacionales; impulsar el aprovechamiento de gas asociado en yacimientos de carbón mineral; y gozar de un sistema de normas y reglas que favorezcan las mejores prácticas y la inversión en el sector productivo de los hidrocarburos.<sup>26</sup>

Con estas directrices, el Gobierno federal considera que, por un lado, se fomentaría un mayor y más eficiente aprovechamiento de la capacidad productiva de los hidrocarburos nacionales, lo que garantizará el abasto de los energéticos primarios que el país requiere para su desarrollo y, por el otro, fortalecería la industria energética, aumentando el valor de sus recursos petroleros, al configurarse un marco regulatorio que propicie el desarrollo de las mejores prácticas técnicas y económicas de la industria, lo que reduciría costos y mayor disponibilidad de energéticos para la industria y los usuarios domésticos.

De esas directivas planteadas, la encargada de establecer el sistema de normas que ayudasen a mejorar las prácticas e inversión del sector, era la que mayor trascendencia presentaba para lograr los objetivos planteados, puesto que de las acciones específicas que planteaba, derivó la actualización y desarrollo del marco normativo que orientarían la ambicionada renovación de la industria de los hidrocarburos en México. Pues sin la ejecución de las acciones que esa directriz proponía, el proceso de reconfiguración que el esquema público había planteado para la industria petrolera en México no podría iniciar.

En particular, el esquema relacionado con el pilar de toda la cadena de valor de este recurso natural, la exploración y extracción de los hidrocarburos nacionales. El cual no era otro, más que el de establecer jurídicamente la cooperación público-privada que propiciaría la maximización de la renta de los hidrocarburos, especialmente la de los no convencionales.<sup>27</sup>

## **EL DESENLACE JURÍDICO DE LOS HIDROCARBUROS. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 20 DE DICIEMBRE DE 2013**

Establecidas las directivas políticas y administrativas para el sector hidrocarburífero nacional, lo subsecuente era, de acuerdo con la planeación, impulsar las modificaciones jurídicas pertinentes que suprimirían los impedimentos legales, que de acuerdo con el Gobierno nacional afectaban, en lo general, el desarrollo de la industria

petrolera mexicana y, en lo particular, el desarrollo de más y mayores proyectos de exploración, extracción y explotación que nutriesen de recurso a la cadena productiva de los hidrocarburos.

Era impostergable, para el Estado mexicano, realizar la reestructuración jurídica del área petrolera para detonar nuevos proyectos de inversión en el área de la exploración, extracción y producción de hidrocarburos. Por ello, establecer las bases legales mediante las cuales se buscaría dar alcance a los objetivos políticos y administrativos planteados para el sector energético, era preponderante.

El siguiente paso, entonces, sería establecer la actualización y desarrollo del marco normativo que orientaría la ambicionada renovación de la industria petrolera mexicana; esto es, instaurar el sistema de normas que ayudarían a mejorar las prácticas e inversión del sector. En razón de lo anterior, el 12 de agosto de 2013 se presentó la iniciativa de decreto que proponía reformar los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917.

Esa iniciativa de reforma constitucional en esencia estuvo enmarcada dentro de la estrategia transversal de democratización de la productividad y los objetivos de prosperidad, inclusión social y globalización, por lo que su contenido fue guiado a crear un entorno legal que posibilitara imprimir dinamismo a la economía nacional, mediante el aprovechamiento de los recursos energéticos hidrocarbúricos, a fin de generar inversión, empleo y abasto de energía, en cantidades suficientes y a costos competitivos, para la población de las distintas regiones del país.<sup>28</sup> Bajo esa temática, y para su concreción, la reforma constitucional se centró en dos aspectos sustanciales: a) Exploración y extracción y b) Seguridad energética del país.

En el caso del primer aspecto, la motivación que se empleó en la iniciativa de enmienda a los artículos 27 y 28 constitucionales, se fundamentó en la circunstancia principal de que el petróleo de fácil acceso o convencional se está acabando, por lo que los retos a superar serían: en la parte exploratoria y de extracción, reclasificar los recursos prospectivos que se encuentran localizados en yacimientos de gran complejidad; mientras que en la parte de producción, el reto

a afrontar sería el de aumentar el factor de recuperación de los campos maduros. En ambos casos, el uso intensivo de técnicas de recuperación mejorada sería el instrumento técnico imprescindible para sobrepasarlos.<sup>29</sup>

A modo de ejemplificar la efectividad y costo que las técnicas mejoradas tienen en las áreas de exploración, extracción y recuperación de campos maduros, en la iniciativa de reforma constitucional de 12 de agosto de 2013, se señaló que nuestro mayor socio comercial, Estados Unidos de América, en 2012 otorgó 9100 permisos a 170 empresas para perforar yacimientos de petróleo y gas de lutitas en su territorio, mientras que en México, la actividad en ese mismo año se confinó a tan sólo tres perforaciones.<sup>30</sup>

Ese empuje que se le ha dado a la actividad productiva de los hidrocarburos norteamericanos, a través de las técnicas mejoradas de recuperación, le ha permitido a Estados Unidos aumentar su producción de gas de lutitas hasta en un ochocientos por ciento en los últimos catorce años. Ello ha dado como resultado que el gas natural represente el 40 por ciento de la producción de hidrocarburos de nuestro socio comercial. En lo que al coste se refiere, la iniciativa de reforma precisa que la perforación mediante estas técnicas mejoradas es financieramente muy costosa y riesgosa, y sus probabilidades de éxito, en contraparte, son altamente reducidas.

Por su parte, el segundo aspecto que abordó la iniciativa de reforma constitucional apuntó que la producción insuficiente de petróleo y gas natural, aunado con las crecientes importaciones de gas natural, gasolinas, diésel y petroquímicos, ha provocado que México sea un país importador neto de hidrocarburos, dependencia que crea un entorno de incertidumbre energética para la nación.

En los últimos quince años, las importaciones de gas natural crecieron cuantiosamente por la falta de exploración, extracción y explotación de gas natural, pero también por lo económico del precio del gas que se produce en Norteamérica, el cual, según se menciona, se debe a la alta producción que se ha generado por medio de las técnicas mejoradas de recuperación. Aunado a lo anterior, en las últimas dos décadas la extensión de la red nacional de gasoductos sólo se ha

incrementado un 18.3 por ciento, el equivalente a 1789 kilómetros, lo que origina insuficiencia de transporte y, por tanto, problemas de abasto.<sup>31</sup>

En materia de productos refinados y petroquímicos, México presenta otra gran dependencia que agrava aún más su inseguridad energética: la enorme importación que hace de combustibles e insumos petroquímicos, ya que no goza de suficiente capacidad de refinación y transformación, pues de la producción de barriles de petróleo crudo diarios que se producen en México, sólo el 40 por ciento es refinado. Esto representa que la mitad de las gasolinas y una tercera parte del diésel que se consume en el país tengan su origen de importaciones.<sup>32</sup>

Es evidente que la iniciativa destacó la necesidad de emplear técnicas de recuperación mejorada, como la herramienta tecnológica indispensable para potenciar las actividades de exploración, extracción y producción de hidrocarburos, pues basado en ellas habría un mucho mayor número de proyectos y, por tanto, un aumento de recursos primarios que suministrasen el proceso productivo nacional de hidrocarburos.

Pero también se subrayó que este tipo de técnicas exige, en la práctica mundial de este negocio, la participación conjunta de distintos actores de la industria petrolera para su ejecución, pues su alto coste requiere una concurrencia de socios, que no sólo brinde la capacidad de ejecución e inversión requerida, sino que también distribuya las altas probabilidades de pérdidas.

De acuerdo con la propuesta de iniciativa de reforma, para despegar las actividades de exploración, extracción y producción de hidrocarburos, petróleo crudo y gas natural de lutitas, sobre las cuales se generaría el desarrollo económico y bienestar colectivo de la nación, el uso de las técnicas de recuperación mejorada resultan ser de vital importancia para su consecución. Sin embargo, por las peculiaridades financieras y de riesgos que esta tecnología acarrea, la modificación del entorno jurídico era una obligación irremplazable si se quería obtener la seguridad energética que promovería el desarrollo económico y social de la nación.

La inconveniencia financiera de asumir, por una sola empresa estatal o privada, la totalidad de los riesgos contenidos en la exploración, extracción y explotación de hidrocarburos mediante las técnicas de recuperación mejoradas en áreas no convencionales, exigieron del Estado mexicano; primero, remover los impedimentos legales que no permitían la participación de particulares en las actividades de exploración, extracción y producción de hidrocarburos y, segundo, proponer los mecanismos y figuras legales que habrían de establecerse para favorecer y potencializar dichas actividades entre diversos actores económicos públicos o privados.

El desenlace de todo este contexto socioeconómico en el plano jurídico constitucional fue las modificaciones legales relacionadas con eliminar la prohibición constitucional que el artículo 27 de la Carta Magna le establecía al Estado mexicano para celebrar contratos de explotación de hidrocarburos, y la de complementar con una nueva redacción del artículo 28 constitucional, que las actividades relacionadas con la exploración y extracción del petróleo y gas natural se realizarían acorde a lo dispuesto por el artículo 27 constitucional. Es decir, que a pesar de ser actividades monopólicas del Estado, éstas podrían ser realizadas por entes públicos y privados, a través de los contratos que para el efecto se celebrasen.

## CONCLUSIONES

1. La reforma jurídica que se plantea demuestra cómo se buscó fomentar el desarrollo económico para abatir el rezago social que aqueja a la mayor parte de la colectividad, con base en la liberalización jurídico-económica de la explotación de los recursos naturales hidrocarburíferos, pues éstas nacen de un contexto económico adverso que se busca revertir en favor de una mejora del entorno social de la nación mexicana.
2. También del contexto socioeconómico que enmarcó la Reforma Constitucional en materia energética, de 20 de diciembre de 2013, se muestra que las políticas públicas que la promueven parten de la doctrina dual del modelo

económico que el Estado mexicano tiene, ya que enfoca los cambios de su marco normativo supremo hacia la permisibilidad de la explotación hidrocarburífera nacional por parte de la iniciativa privada nacional y extranjera, y a distribuir el beneficio económico que se genere para el bien común social de la población.

## NOTAS

- 1 *Las metas y estrategias nacionales que fueron englobadas en el Plan Nacional de Desarrollo de México 2013-2018, son: un México en Paz, un México Incluyente, un México con Educación de Calidad, un México Próspero y un México con Responsabilidad Global; Democratizar la Productividad; Gobierno Cercano y Moderno y Perspectiva de Género. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de mayo de 2013, pp. 8-10.*
- 2 *El Banco Mundial elabora cada año un informe denominado Doing Business, a través del cual clasifica y califica el entorno regulatorio en materia comercial de los países materia de estudio. Este informe básicamente realiza, de acuerdo con sus objetivos, “un análisis y un seguimiento de los cambios en las regulaciones aplicables a las pequeñas y medianas empresas nacionales que operan en la ciudad más relevante para esa economía, y que se refieren a diez áreas de su ciclo vital: apertura de una empresa, manejo de permisos de construcción, obtención de electricidad, registro de propiedades, obtención de crédito, protección de inversores, pago de impuestos, comercio transfronterizo, cumplimiento de contratos y resolución de la insolvencia. La clasificación general sobre la facilidad de hacer negocios se basa en estos indicadores”. Este estudio, además, hace un seguimiento de las buenas prácticas a nivel mundial para proporcionar un análisis introspectivo del modo en que los gobiernos han mejorado el entorno regulatorio de las áreas objeto de análisis, Doing Business 2014, Entendiendo las regulaciones para las pequeñas y medianas empresas. Resumen Ejecutivo, Banco Mundial, 11ª edición, p. 8.*
- 3 *Datos expuestos en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, op. cit., p. 41.*
- 4 *El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 define a este concepto como aquel que “significa, en resumen, que las oportunidades y el desarrollo lleguen a todas las regiones, a todos los sectores y a todos los grupos de la población. Así, uno de los principios que debe seguir el diseño e implementación de políticas públicas en todas las dependencias de la Administración Pública Federal, deberá ser su capaci-*

*dad para ampliar la productividad de la economía. Cada programa de gobierno deberá diseñarse en atención a responder cómo se puede elevar la productividad de un sector, una región o un grupo de la población”, op. cit., p. 9.*

5 *En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, describe la acción de este objetivo como aquel que busca promover “el crecimiento sostenido de la productividad en un clima de estabilidad económica y mediante la generación de igualdad de oportunidades. Lo anterior considerando que una infraestructura adecuada y el acceso a insumos estratégicos fomentan la competencia y permiten mayores flujos de capital y conocimiento hacia individuos y empresas con el mayor potencial para aprovecharlo. Asimismo, esta meta busca proveer condiciones favorables para el desarrollo económico, a través de una regulación que permita una sana competencia entre las empresas y el diseño de una política moderna de fomento económico enfocada a generar innovación y crecimiento en sectores estratégicos”, Ibid., p. 9.*

6 *Datos presentados en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, op. cit., pp. 43 y 44.*

7 *En el objetivo 4.6., estrategia 4.6.1., del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se encuentra establecida fundamentalmente esta línea de acción planeada para mejorar el abastecimiento de energía del mercado nacional. Asimismo, en ese mismo objetivo, también se señalan diversas acciones destinadas a coadyuvar el objetivo mencionado. Las líneas de acción que se propusieron son: 1. Promover la modificación del marco institucional para ampliar la capacidad del Estado Mexicano en la exploración y producción de hidrocarburos, incluidos los de yacimientos no convencionales como los lutita; 2. Fortalecer la capacidad de ejecución de Petróleos Mexicanos; 3. Incrementar las reservas y tasas de restitución de hidrocarburos; 4. Elevar el índice de recuperación y la obtención de petróleo crudo y gas natural; 5. Fortalecer el mercado de gas natural mediante el incremento de la producción y el robustecimiento en la infraestructura de importación, transporte y distribución, para asegurar el abastecimiento de energía en óptimas condiciones de seguridad, calidad y precio. Incrementar la capacidad y rentabilidad de las actividades de refinación, y reforzar la infraestructura para el suministro de petrolíferos en el mercado nacional; 6. Promover el desarrollo de una industria petroquímica rentable y eficiente, Ibid., p. 92.*

8 *Datos exhibidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Ibid., pp. 51-55. Cabe señalar, que desde hace años existe un alto interés norteamericano por “invertir” en un área tan importante y estratégica, no sólo para el comercio sino también para el juego geopolítico de poder, como lo es la de los hidrocarburos. Así lo destaca Berlin Valenzuela, F. y otros al señalar que “El coronel retirado R. Lester*

*W. Graw hace un balance del Golfo Pérsico, del Mar Caspio, Rusia y Asia Central, subrayando la importancia vital que reviste el petróleo para la economía internacional en el presente siglo, y afirmando que en este siglo los campos petrolíferos seguirán siendo fuente indiscutible de poder estratégico (...) En la actualidad, Estados Unidos se abastece de petróleo en el Golfo Pérsico y de México (...) Un factor fundamental para la estabilidad y la paz mundial será, sin duda, el abastecimiento continuo de petróleo a los mercados internacionales. Sobre todo a las potencias industriales, como son Estados Unidos”, Ciencia Política, Desarrollo Regional y Derecho, Expresión de los expertos, México, Editorial Porrúa y Colegio de Veracruz, 1ª edición, 2003, p. 118.*

9 *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, op. cit., pp. 102-104.*

10 *Esta propuesta que se plantea en materia de relaciones exteriores en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, así como los resultados que se esperan con su aplicación, no es un planteamiento reciente en el contexto estadual de México. Saldaña, A. ya lo pone de manifiesto hace más de 30 años en su trabajo, al dilucidar que “el Estado mexicano tiene dos grandes campos de acción, muy diferentes entre sí. Debe actuar para aliviar las demandas sociales más agudas y elementales (alimentación, educación, salud y vivienda, 1981); pero también debe ser un sofisticado director del desarrollo nacional futuro en una época de rápidos cambios y modernización. Y así el Estado mexicano debe desempeñar, por una parte, un papel de Estado social, líder para satisfacer las demandas populares elementales. Pero también tiene que desempeñar el papel sofisticado de negociación internacional en materias económicas, cada vez más importantes, como las de los energéticos”, El Estado en la sociedad mexicana, México, Editorial Porrúa, 1ª edición, 1981, p. 397.*

11 *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, op. cit., p. 53.*

12 *La promoción del desarrollo económico como soporte del bien colectivo, al igual que los anteriores planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, ha sido un objetivo que se ha perseguido desde hace 70 años por el Estado mexicano. Y es que, si bien el Gobierno nacional ha logrado generar riqueza, en contraparte, no ha podido lograr que ésta sea distribuida justamente durante todos estos años. Reitera lo anterior Saldaña, A. al señalar que el Estado mexicano ha empleado “la estrategia de buscar resolver sus responsabilidades de crecimiento económico nacional y de bienestar colectivo, a través de ampliar progresivamente su participación en la economía y en la sociedad, así se ha pretendido que la solución de los problema sea más ‘Estado’ ”, y subraya, “Como se ha mencionado antes, el incremento en la participación del Estado, es indudable que ha promovido el crecimiento nacional. Sin embargo, también se ha visto que no ha*

- logrado mejorar considerablemente la distribución de la riqueza">, op. cit., p. 123.
- 13 Cifras expuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, op. cit., p. 20.
- 14 Ibid., p. 23.
- 15 En todos y cada uno de estos rubros de los derechos humanos sociales, lo que se propone es implantar diversos programas sociales, con el fin de cubrir las demandas respectivas. En materia alimentaria, por ejemplo, se instauró el programa público "Cruzada contra el Hambre". En el área de salud, se plantea fortalecer la rectoría de la Secretaría de Salud y promover la integración funcional a lo largo de todas las instituciones que integran el Sistema de Salud Nacional. Mientras tanto, en materia de vivienda e infraestructura social básica, lo que el Gobierno federal propone es impulsar acciones de lotificación, construcción, ampliación y mejora de hogares, orientando los créditos y subsidios del Gobierno de la República hacia proyectos que fomenten el crecimiento urbano ordenado (Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, op. cit., pp. 27-28) Este tipo de políticas de orden social corresponden a un estado de economía mixta, como jurídicamente se asume a México, esto es, a un estado de los denominados de bienestar. Borja, R. nos menciona que "esta expresión se emplea para describir dentro de los regímenes democráticos con economía de mercado, una serie de políticas de orden social que persiguen proporcionar a la población más pobre de un país, en forma de gratuita y con cargo a fondos y asistencia estatales, los servicios básicos y otras prestaciones que mejoren su calidad de vida", Enciclopedia de la Política, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 386.
- 16 Vid. para ampliar el objetivo 2.1; estrategia 2.1.1. del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, op. cit., pp. 29 y 69.
- 17 Reinhold, Z. señala que un campo importante de la actividad reguladora y productiva del Estado moderno se halla caracterizado por el postulado del "Estado social", cuyos principales elementos son el bienestar público y la preocupación por la justicia social, y cuya tendencia de este Estado benefactor es la de que la procura existencial (forsthoff) es, cada vez más, una tarea de la administración. En este tipo de estados, los gobiernos no siempre emplean para alcanzar sus fines una "instrumental de la administración imperativa, sino que estimula conductas y medidas 'conforme al plan', que dejan al ciudadano una libertad de decisión más o menos amplia", op. cit., p. 331.
- 18 Ortuño Zárate, S. nos señala que "De acuerdo con los datos actuales de Pemex, el mayor porcentaje que asegura la producción diaria nacional ha sido el que procede del complejo Cantarell en la sonda de Campeche. Sin embargo, las características de los yacimientos y las

*condiciones técnicas de Cantarell –que produce hidrocarburos desde hace 20 años– han ocasionado el inicio de su declinación. Cantarell ha descendido su producción desde 2.21 Mb/d, que fue su cifra máxima en 2003, hasta 1.051 Mb/d en junio de 2008; siendo su declinación de 47% en este periodo. Hasta la fecha, no ha sido posible desarrollar otros yacimientos que lleguen a producir lo que Cantarell ha disminuido; el candidato ha sido el conjunto Ku-Maloob-Zaap, aunque en éste no se ha logrado incrementar la producción de manera significativa”, El mundo del Petróleo. Origen, usos y escenarios, México, Fondo de Cultura Económica, 2009, p. 110.*

- 19 Estos datos son presentados por el Gobierno federal en el Programa Sectorial de Energía 2013-2018, de 13 de diciembre de 2013, p. 5.
- 20 Datos expuestos en el Programa Sectorial de Energía 2013-2018, op. cit., p. 6.
- 21 Ortuño Zárate, S., nos señala que “la producción de gas siempre ha quedado a la zaga, y México ha visto crecer la importación de gas desde hace algunos años. Para aumentar su producción de gas Pemex necesita urgentemente efectuar grandes inversiones para desarrollar la infraestructura y los campos”, op. cit., p. 112.
- 22 Programa Sectorial de Energía 2013-2018, op. cit., p. 8. Sobre esta circunstancia, Ortuño Zárate, S. nos expone que “la creciente demanda de gas en el mercado interno hará necesaria la importación creciente de en los próximos años. El déficit actual plantea el grave problema de la no autosuficiencia nacional, y la consecuente necesidad de pagar más altos costos por el energético en el mercado exterior. En tal coyuntura el país tendría deficientes recursos gasíferos para desarrollar otras alternativas energéticas menos contaminantes, como el hidrogeno, por ejemplo, que se podría obtener de manera intensiva a partir de la reformación del gas natural, o para ampliar e incrementar la generación de energía eléctrica en los próximos años”, *Ibid.*, p. 113.
- 23 De acuerdo con el Programa Sectorial de Energía 2013-2018, la diversificación de la matriz energética sobre la cual se genera la electricidad en México, ha ido siendo modificada desde el año 2000 a la fecha, a través de la reconfiguración de la tecnología que se emplea en las plantas de producción eléctrica. De hecho, a partir de que se ha incrementado la participación de tecnologías que utilizan gas natural, ciclo combinado y turbogas, la producción de energía con base en esta técnica ha representado un aumento de un 12 a un 50 por ciento de la producción, lo que ha reducido el uso del combustóleo de 47 a 21 por ciento, op. cit., p. 13. Roberts, P., señala que “el gas será el combustible más importante para la economía ‘puente’ y una mayor producción de gas será fundamental para impulsar la transición”, *El fin del petróleo, México, Ediciones B, S.A., 2010, p. 451.*

- 24 Ortuño Zárate, S. describe a las técnicas de recuperación mejoradas como aquellos procedimientos de “recuperación de petróleo de un yacimiento utilizando otros medios que la sola presión natural de yacimiento. Esto puede realizarse incrementando la presión natural del yacimiento (recuperación secundaria), por calentamiento, o haciendo aumentar la talla de los poros de la roca almacén (caso de la recuperación terciaria)”, *Ibid.*, p. 201.
- 25 Ortuño Zárate, S. nos menciona que a nivel mundial los hidrocarburos no convencionales han sido considerados como la fuente más importante que cubrirá el suministro de las necesidades energéticas de las próximas décadas. De acuerdo con este autor, citando a Lomborg, se estima que la reserva de este tipo de hidrocarburos sería de 242 veces más que el hidrocarburo convencional, *op. cit.*, p. 144-145. De acuerdo con el Programa Sectorial de Energía 2013-2018, para el Gobierno federal los recursos provenientes de lutitas representarán la aportación energética que se necesita para cubrir las necesidades de energía que la nación requerirá a largo plazo, ya que estima que el 52.4 por ciento de hidrocarburos prospectivos proceden de este recurso no convencional, *ibid.*, p. 5. En contraparte, Roberts, P., menciona que los hidrocarburos no convencionales afrontan grandes obstáculos, tanto políticos como económicos, ya que invertir en yacimientos de este tipo es más arriesgado y, por tanto, más costoso, pues no siempre se obtienen los descubrimientos esperados generando con ello una pérdida económica inminente para las empresas petroleras, *op. cit.*, p. 252.
- 26 Programa Sectorial de Energía 2013-2018, *op. cit.*, pp. 16-19.
- 27 Esa regulación que se pretendía realizar tenía como finalidad establecer la privatización del sector hidrocarburoífero nacional, ya que ésta figura, como menciona Roldán Xopa, J., “gira alrededor de la tensión del binomio clásico público/privado, o del trinomio más moderno y, para nosotros, más familiar, público/social/privado, en el que los dos primeros ceden espacios en favor del último. Bajo este enfoque, la privatización se expresa en el orden jurídico de maneras diversas: apertura a los particulares de actividades reservadas al Estado hayan sido estas estratégicas, prioritarias o servicios público, despublicación de actividades; desincorporación del sector paraestatal”, sin lugar a duda, el camino a la privatización se estaba presentado, pues como destaca el autor en cita, “la privatización de áreas públicas opera a nivel de legislación secundaria cuando ésta reglamenta los contenidos constitucionales ‘abriendo’ campos a la acción de los particulares antes ocupados por el Estado”, *Constitución y mercado*, México, Editorial Porrúa, 1ª edición, 2004, pp. 206-207.
- 28 El contenido privatista de la iniciativa de reforma constitucional fue ceñida a los fines que un Estado liberal social como el de México

*persigue, los cuales consisten, de acuerdo con Roldán Xopa, J., en la "consecución de un cierto estado de cosas, tales como una justa distribución de la riqueza, el mejoramiento de vida de la población, la soberanía e independencia económica de la nación". Agrega el autor citado "una política de privatización resultará más eficiente que una política intervencionista si logra una mayor justicia en la distribución del ingreso y la riqueza, y por lo tanto, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población (...) una política pública que apuesta al mercado, apuesta a que el crecimiento económico, como meta inmediata, sea el factor desencadenante del desarrollo social como meta mediata", op. cit., pp. 214-218.*

29 *Iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 12 de agosto de 2013, pp. 2-3.*

30 *Iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., p. 3.*

31 *Ibid., p. 4.*

32 *Aunado a lo anterior, la falta de infraestructura de transporte suficiente eleva su costo, ya que el uso de carro-tanques y auto-tanques para el transporte de gasolineras aumenta de 6 a 13.5 veces más que el uso de ductos. En tan solo dos años, de 2011 a 2013, el total del volumen transportado fue del 9.3 por ciento a 11.2 por ciento. Iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., p. 5.*

## **BIBLIOGRAFÍA**

- BERLÍN VALENZUELA, F. *et al.* (2003). *Ciencia política, desarrollo regional y derecho, expresión de los expertos*, 1ª edición, México, Editorial Porrúa y Colegio de Veracruz, p. 118.
- BORJA, R. (1997). *Enciclopedia de la política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Doing Business (2014). *Entendiendo las regulaciones para las pequeñas y medianas empresas. Resumen Ejecutivo*, 11ª edición, Banco Mundial.
- Iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*, 12 de agosto de 2013.
- ORTUÑO ZÁRATE, S. (2009). *El mundo del petróleo. Origen, usos y escenarios*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Plan Nacional de Desarrollo de México 2013-2018*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, de 20 de mayo de 2013.
- Programa Sectorial de Energía 2013-2018*, 13 de diciembre de 2013.
- REINHOLD, Z. (2002). *Teoría general del estado. Ciencia de la Política*, 4ª edición, México, Editorial Porrúa.
- ROBERTS, P. (2010). *El fin del petróleo*, México, Ediciones B, S.A.
- ROLDÁN XOPA, J. (2004). *Constitución y mercado*, 1ª edición, México, Editorial Porrúa.
- SALDAÑA, A. (1981). *El Estado en la sociedad mexicana*, 1ª edición, México, Editorial Porrúa.

**Enoc Alejandro GARCÍA RIVERA**

Doctor en Derecho. Investigador en Cátedras del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, adscrito al Centro de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, México. Líneas de investigación: análisis de la reforma energética desde la perspectiva de los derechos humanos. Correo E.: eagarcia@uat.edu.mx y alejandrogarciamx@yahoo.com