



La importancia de la identificación de los sistemas políticos de la administración pública en México. Caso Aguakan y Reforma energética.

The importance of identifying the political systems of public administration in Mexico. Aguakan and Energy Reform.

Gabriel Jiménez Ramos¹ y Elda Ayde De León De la Garza²

¹ Universidad Autónoma de Nuevo León - Facultad de Contaduría Pública y Administración, gabrieljr9@hotmail.com,

² Universidad Autónoma de Nuevo León - Facultad de Contaduría Pública y Administración, eayde81@hotmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-6516-5944>

Información del artículo revisado por pares

Fecha de recepción: mayo 2022

Fecha de aceptación: junio 2022

Fecha de publicación en línea: marzo 2023

DOI: <https://doi.org/10.29105/vtga9.2-366>

Resumen

La identificación de la Administración Pública de México como un proceso dentro un sistema político, representa el objetivo principal del presente artículo. Se analizarán los casos de la prestadora de servicios de agua potable en el estado de Quintana Roo (Aguakan) y el de la Reforma Energética del año 2013, para determinar las influencias a las que se encuentran expuestas por los factores intrasociales y extrasociales de sus respectivos sistemas políticos. Con base en la construcción de las variables Administración Pública, Sistema Político y Bienestar Social, se compone el marco teórico para detallar el fenómeno de estudio: los actores, el funcionamiento y los resultados que se forman al describir dos sistemas políticos. El análisis comparativo realizado entre los sistemas políticos reviste la afinidad de las diferencias y similitudes que describen la realidad administrativa y social de México. Se tiene como propósito concretar y resaltar la función de la Administración Pública como proceso intermediario que modifica sus recursos materiales, humanos, legales, etc., para acercarse al conocimiento de una interacción entre los tres actores que giran alrededor del bienestar social: instituciones gubernamentales, empresas extranjeras y ciudadanos.

Palabras clave: Administración Pública, Bienestar Social, Neoliberalismo, Sistema Político

JEL: H83

Abstract

The identification of the Public Administration of Mexico as a process within a political system represents the main objective of this article. The cases of the provider of drinking water services in the state of Quintana Roo (Aguakan) and that of the Energy Reform of 2013 are identified to determine the influences to which they are exposed given their intra-societal and extra-societal factors of their respective political systems. Based on the construction of the Public Administration, Political System and Social Welfare variables, the theoretical framework is composed to detail the actors, the functioning and the results that are formed when describing the two political systems. The comparative analysis carried out between the systems reveals the affinity of the differences and similarities that describe the administrative and social reality of Mexico. Its purpose is to specify and highlight the function of the Public Administration as an intermediary process that modifies its material, human, legal resources, etc., to approach the knowledge of an interaction between the three actors that revolve around social welfare: government institutions, foreign companies, citizens.

Keywords: Public Administration, Social Welfare, Political System

JEL: H83

Introducción

La Administración Pública como ciencia social identifica todos los recursos públicos que se necesitan gestionar para brindar bienes y servicios en una sociedad. Sin embargo, su razón de ser se torna compleja cuando se explican los elementos que le rodean y atraviesan: leyes, normas, deliberación en la toma de decisiones, cambios de gobierno o administración, decisiones políticas, recursos destinados, interacciones con empresas extranjeras, etc.

La conjugación de estos elementos explica que existe un proceso en el que se ve inmersa la Administración Pública. Por un lado, las instituciones u órganos públicos son los actores dotados de utilizar todos sus recursos para ofrecer bienes y servicios públicos en una sociedad, y por otro, le rodean y penetran factores específicos que la influyen.

Este proceso de interacciones entre los actores de las autoridades gubernamentales, sus facultades específicas y el contacto con las empresas extranjeras, tienen un impacto directo en el fin último del quehacer como promovedores del bienestar social. La sociedad es el meollo del proceso entre las gestiones del gobierno y las de la iniciativa privada para su derecho al bien público; donde repetidas veces, se ve vulnerado por razones ubicadas en lo administrativo.

Entre la problemática que se dimensiona en México respecto a la distribución de los bienes y servicios públicos, se tiene que el 90.4% del volumen nacional de uso para abastecimiento público está concesionado, y en el estado de Quintana Roo, del año 2005 al 2018, aumentaron sus volúmenes concesionados en un 70% (Comisión Nacional de Agua), esto aunado a la notable insatisfacción de su población que demanda ineficiencia y escasez de agua. Por otro lado, la capacidad alimentaria se ve limitada por un aumento mínimo de \$350.00 del año 2013 al 2018 en el reforzamiento de la economía familiar (Coneval, 2022).

Pregunta de investigación

¿Los procesos de la administración pública en México se ven influenciados por factores intrasociales y extrasociales en el resultado de los servicios públicos que ofrece para construir un bienestar social?

Objetivo general

Determinar los factores que influyen en la Administración Pública de México como proceso en un sistema político para la promoción de un bienestar social.

Objetivo específico

a) Analizar los factores intrasociales y extrasociales de los sistemas políticos de los casos de la empresa Aguakan y la Reforma Energética.

b) Determinar las relaciones que existen entre los dos sistemas políticos; sus diferencias de forma y su parentesco de fondo.

c) Explicar cómo las relaciones de los factores intrasociales y extrasociales delimitan la Administración Pública como proceso en un sistema político.

Marco teórico

Administración Pública

La Administración Pública es un concepto que reviste diversas acepciones; desde la definición de su objeto de estudio, hasta su razón de ser como disciplina. Si bien existe toda una historia de las ideas respecto a su separación y adjudicación (de su objeto de estudio) de la Ciencia Política, es indispensable definir y concretar la función de la Administración Pública y determinar vestigios que comparten.

Se tiene que la Administración Pública estudia los procesos organizacionales que se avocan a lo meramente público; llevando a cabo gestiones que propicia el Estado para cumplir sus compromisos de estabilidad y bienestar social (Díaz de León, 1998). Esta aseveración permite afirmar que lo que será “administrado” es todo lo referente a lo social y presuntamente diferenciado a lo privado.

La disputa entre si la Administración Pública y la Ciencia Política juegan la relación de la apropiación del medio y el fin, queda de alguna forma superada por una combinación del mismo proceso. No es absoluta su separación; la gestión del proceso para llegar a cargos públicos y el despliegue de las funciones para distribuirlas públicamente, comparten la misma estructura. Dichas funciones públicas de la administración se pueden materializar en las sesiones legislativas de la acción del Estado, seguimiento de decisiones y ejecuciones de los recursos humanos y materiales, y autonomía de gestión de textos y reglamentos respecto a cada circunstancia (Díaz de León, 1998).

Sabiendo que la Administración Pública es producto de la necesidad de diligencia de las autoridades administrativas de una sociedad, es fundamental entenderla como un proceso dinámico que congrega normas, funciones, órganos, metodologías, procedimientos, recursos humanos y materiales que se combinan para detonar la toma de decisiones por parte de los gobernantes dentro de una comunidad política (Carrillo, 1988).

Con base en la diferenciación de los alcances y prioridad de las premisas anteriormente expuestas respecto a la Administración Pública, es posible decir que tiene un campo de estudio donde se le atribuye la función de formas y estructuras y cómo se entrelazan para ofrecer un bien público.

Sin embargo, es indispensable tener en claro el constante flujo de decisiones y estrategias políticas (desde la Ciencia Política) que crean un proceso cambiante muchas veces difícil de percibir.

De esta forma, en el análisis competente de la investigación (respecto a los procesos cambiantes a los que se ve inmiscuida la Administración Pública) se gesta en un sistema particular: las sinergias, transformaciones e intercambios dados en una sociedad para conocer y explicar los fenómenos resultantes. La peculiaridad y razón del análisis corresponderá a las incidencias encontradas en la identificación del proceso de modificación de normas, leyes, decretos, decisiones (Administración Pública) que atraviesa el sistema político; influenciado por decisiones o acciones políticas (Ciencia Política)

Sistema político

El análisis de sistemas es un enfoque que se usa para identificar los elementos que están compuestos por identidades específicas; explica el tipo de interrelaciones externas e internas respecto a la permanencia, los cambios dados en la evolución y el sistema en su conjunto (Rapoport, 1984).

El análisis sistémico se origina de la premisa de que la realidad que se va a estudiar, está compuesta por las características que definen a un sistema y que descifra las conexiones de interdependencia de los fenómenos sociales manifiestos (Díaz de León, 2016).

Easton considera al sistema político como un espacio de interacción entre las diversas partes de las que están compuestas, y que éstas mismas asignan valores autoritarios en la sociedad que definen la realidad política de ese sistema y su ambiente (Easton, 1992). El resultado de estas sinergias es a lo que llama la “vida política”; prevalece un sistema de conductas determinado por las sinergias que convergen con su ambiente, cómo responden a ellas y los resultados dinámicos de esos procesos (Easton, 1992).

El sistema político tiene como capacidad de funcionamiento la cantidad de mecanismos específicos que lo constituyen. Estos les permiten regular las acciones que toman, mutar su articulación estructural y adaptarse a objetivos diferentes (Easton, 1992). De esta forma, se determina la principal característica que define la importancia del análisis de sistemas; la concreción de la vida política, el proceso de cambio y los actores que permiten estas configuraciones.

El ambiente que hace posible las interacciones en la vida política, está consolidado por factores intrasociales y extrasociales (Easton, 1992). Los primeros son propios del sistema político analizado; representan las costumbres, cultura, su economía, organización social, instituciones públicas, estado de Derecho etc., que propician su estructura y funcionamiento único que la diferencia de otros sistemas.

Los factores extrasociales que determinan el ambiente del sistema político, son los sistemas y actores fuera del ambiente intrasocietal y que influyen directamente en él. Se consideran como actores internacionales los modelos económicos, organizaciones internacionales, firmas internacionales, empresas internacionales, delincuencia internacional, etc. (Merle, 1986), que modifican e intervienen con el intercambio de dinámicas para la constitución de un sistema político.

Para esclarecer el sistema político en el que se encuentra la Administración Pública, es de vital importancia identificar el equilibrio que permea en ella (Easton, 1992). Esto quiere decir que se deben definir las variables que permiten la permanencia de que funcione el sistema como lo hace, con base en la susceptibilidad y capacidad de los actores.

Esta estabilidad que caracteriza a los sistemas políticos, se mantiene por medios de flujos transpirados por los ambientes intrasociales y extrasociales. El sistema comienza por los apoyos, problemas, peticiones y demandas (inputs) y se convierten directamente en productos, programas, acuerdos, decisiones y acciones (outpts) para las soluciones de los acometidos. Finalmente, se propaga una retroalimentación para conocer los resultados del proceso (Easton, 1992).

Este análisis sistémico determinará el equilibrio que permite el *status quo* del sistema político que atraviesa a la Administración Pública; en otras palabras, los productos resultantes de las relaciones internas del propio sistema político y los factores intrasociales y extrasociales, engendrarán las capacidades de los actores que participan en el sistema y podrán observarse las influencias que definen al mismo (Easton, 1992).

Conociendo ya la definición, principios, capacidades y razón de ser del sistema político en el que la Administración Pública se verá introducida, es menester clarificar la forma en que se abordarán los resultados del análisis y su agrupación como categorías para concluir su realidad social y semejanzas.

Para complementar el análisis sistémico, se considera fundamental la teoría general de la sociedad (Luhmann, 1992), ya que explica que existen características específicas que definen fenómenos únicos sociales en un tiempo acotado. Esto quiere decir que dentro del sistema político se entrelazan instituciones, empresas, decisiones, estructuras, funciones, políticas diferentes que permiten definir su subsistencia y la manera en el que opera.

Por otro lado, estos aspectos distintivos se ven explicados por la “complejidad” de los mismos (Luhmann, 1992), donde las interacciones de los ambientes intrasociales y extrasociales materializarán el funcionamiento y alcance de las variables que influyen dentro del sistema político. Resultando así, las categorías sistema-entorno (Luhmann, 1992) que identifican el fenómeno social específico y diferente al de otros sistemas.

Se tiene que estas denominaciones distinguen tipificaciones propias del fenómeno estudiado; originando un “objeto” y, por ende, un concepto que lo define (Luhmann, 1992). En otros términos, los resultados que se encuentren de las correlaciones de los ambientes intrasociales y extrasociales, obtendrán una explicación exclusiva para determinar sus implicaciones y competencias.

De esta forma, se congrega la esencia y singularidad del alcance teórico de sistemas de este trabajo. La cimentación del sistema político como un plano donde interactúan y ceden los actores que lo componen, por un lado, y por otro, la aprehensión de las interacciones en categorías conceptuales que marcan sus principios, causalidades, influencias, diferencias y compatibilidades para delimitar la realidad social.

Bienestar social

El bienestar social puede definirse como todas aquellas libertades que los individuos disfrutan, con base en las razones personales que les adhieren valor a las cosas. También, a esto se agrega la exclusión del origen de las privaciones colectivas (violación de derechos humanos, violación de libertades, falta de servicios públicos, pobreza monetaria, etc.) (Vergara, 2016)

El objetivo último que le compete a la materia administrativa, son las conjugaciones humanas en la vida colectiva que deben establecer un bienestar social y que éste es direccionado por el Estado (Guerrero, 1990). Las diversas instituciones que componen al Estado son las encargadas de analizar las necesidades públicas, con base en la realidad social en la que le concierne influir para desarrollar respuestas e iniciativas que compongan un bienestar común (Guerrero, 1990).

Esta objetividad también concuerda con la concepción de Brunialti, ya que menciona que la administración pública es un conjunto de acciones ejecutadas por una autoridad pública, conforme lo dicta la Constitución afines a la cosa pública (Guerrero, 1990). Asimismo, estas acciones emanan desde un órgano ejecutivo de forma racional que garantiza la obtención de resultados favorables para la sociedad (Galindo, 2000).

Metodología

La metodología utilizada en la presente ponencia es orden cualitativo, dónde utilizaremos métodos como el análisis de documentos y etnografía, que nos ayuden a reunir datos que emplearemos para el análisis profundo del tema a través de una investigación descriptiva y deductiva, con la finalidad de conocer el entorno que rodea a nuestro objeto de estudio. Se utiliza como instrumento la teoría de sistemas como base del esquema de entradas (inputs), salidas (outputs) y retroalimentación como una cadena funcional (Sharkansky, 1974) (Easton, 1992). Comienza en la sociedad, pasan por actores

que representan a la administración pública y estructuras políticas, y los resultados de esas interacciones se trasladan de vuelta a la sociedad. Se trata de un enfoque estructurado con bases *a priori* para estudiar fenómenos específicos (Tamayo, 1990).

Apoyado en la teoría de sistemas y con base en la conceptualización de las categorías sistema-entorno (Luhmann, 1992), se identificarán, analizarán y se concluirán las características que definen las especificidades de cada sistema (sistema político de Aguakan y sistema político de la Reforma Energética). Con esto, se podrán construir las variables y se incrustarán en el posterior análisis comparativo.

Mediante el método comparativo, se definirán los vínculos que comparten las explícitas categorías sistema-entorno entre sí (Sáenz, 2014). Se justificará dicha vinculación mediante su comparabilidad y finalmente, se dispondrá un diagrama de Venn que muestre sintéticamente sus relaciones intrínsecas.

Resultados

Sistema político caso Aguakan

La empresa Desarrollos Hidráulicos de Cancún S. A. de C. V. (Aguakan), es una empresa española que presta el servicio (desde 1993) de agua potable, alcantarillado y saneamiento al estado de Quintana Roo, dentro de los municipios de Solidaridad, Benito Juárez, Islas Mujeres y Puerto Morelos. Su porcentaje de servicio de aportación a las localidades es de suma importancia, ya que representa el 100% de cobertura de agua potable en zonas habitacionales regulares, 100% de saneamiento de agua y 94% de drenaje sanitario (Abreu, 2020).

Siendo la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de Quintana Roo (CAPA) el organismo público que tiene como objetivo otorgar el servicio íntegro de agua en el estado y que, como responsable de establecer las tarifas justas de consumo y supervisor del funcionamiento de este sistema (CAPA, 2022), se ve influenciado por variables de corte políticas y administrativas; en donde interactúan intereses, procesos, leyes, normas que definen su relación con la empresa Aguakan.

La problemática se aborda con la perspectiva social de la falta e irregularidades del servicio en el estado; hay diversas denuncias ante la Profeco por parte de pobladores que se quejan por los cobros excesivos e indebidos y por la ineficiencia del servicio; hay días donde no cuentan con servicio de agua o existen lapsos de tiempo de escasez (Olvera, 2021).

El Senado de la República, en la LXIII Legislatura en el 2018, formuló en la Asamblea del Congreso de la Unión, la Proposición con Punto de Acuerdo para judicializar el caso de Aguakan (Gaceta del Senado, 2018). Se hicieron fundamentadas las diversas faltas al derecho y garantías

públicas que tiene la sociedad quintanarroense; una violación del acceso al servicio del agua, altos cobros y cortes de suministro de agua potable.

Se hacen explícitas afirmaciones y expresan que la empresa española no paga por las concesiones de agua que el Estado le provee; sin embargo, Aguakan cuenta con concesiones en varios municipios que generan millones de pesos y ésta no se los retribuye. También, las cláusulas de las concesiones le permiten cobrar el agua de los negocios y viviendas, aunque el servicio no sea utilizado (Gaceta del Senado, 2018). Aguakan confirmó que el dinero de las concesiones está en una cuenta asignada que el gobierno le otorgó para que no sean desviados los recursos; no se demostró ello (Gaceta del Senado, 2018).

Bajo la estructura constitucional de la ley suprema de México, (Constitución Política), su artículo 115 justifica que el servicio de agua potable y alcantarillado debe ser dispuesto por los municipios (Cámara de Diputados, 2021). Influenciado por ésta, el artículo 147 de la Constitución de Quintana Roo, precisa que sus municipios estarán a cargo del servicio de agua potable, disposición de sus aguas residuales, tratamiento, alcantarillado y drenaje (H. Congreso, 2017). En estos principios legales generales que resguardan la soberanía nacional, intervienen las concesiones ventajosas del contrato con la empresa y su gestión administrativa en los organismos públicos.

Según el artículo 127 de la Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Quintana Roo, se otorgan las facultades para rescindir y caducar concesiones de bienes y servicios que exploten los servicios por violaciones legales o por anomalías presentadas. (Congreso de la Unión de Quintana Roo, 2016). Esta ley debe de ser el preámbulo principal para que administrativamente, las instituciones públicas del estado tuvieran que actuar mediante normas, denuncias, movimiento del recurso humano para darle seguimiento al caso; sin embargo, parecería que la administración pública del estado facilitara una intervención directa e injusta por parte de Aguakan.

Esta misma ley, en su artículo 126, expresa que el Consejo Directivo de la CAPA acordará las bases que determinarán las condiciones de la concesiones, convocatoria, garantías y requisitos; para así acodar las mejores disposiciones respecto a la calidad, precio, oportunidades, modernización de sistemas y financiamiento (Congreso de la Unión de Quintana Roo, 2016). A pesar de esta disposición jurídica, no se realizó la convocatoria para acodar esos puntos de planeación con la empresa y por ende, sin licitaciones para optar por una mejor opción de financiamiento de calidad para el municipio (Olvera, 2021).

Bajo esta misma línea de explicación, el artículo 45 del Bando de Gobierno para el municipio de Solidaridad, menciona que no se podrán otorgar concesiones a particulares para ofrecer servicios públicos de agua potable, disposición de aguas residuales, drenaje y alcantarillado (Gobierno de

Solidaridad, 2017), sin embargo, las prestaciones del servicio están totalmente cubiertas por la disposición la empresa Aguakan.

Además de la problemática administrativa y legal que se señala, respecto a los puntos de inflexión que representan la fragilidad interpretativa de las facultades de leyes y normas y la susceptibilidad del gobierno para permitir procesos que proveen una intervención tajante por parte de las empresas, es palpable y necesario enfatizar los efectos que directamente resultan en la vida política: el cabildeo político que surge dentro de la sociedad que gira en torno a la prestación de servicio público.

El Punto de Acuerdo en el que se le exhortó al estado de Quintana Roo darle resolución (por parte del Senado de la República) a las violaciones ya mencionadas, se encuentran fundadas en los hallazgos de las mediciones realizadas periódicamente; el agua no es apta para beber ni para cocinar, ya que se encontraron 50 miligramos de nitrato por cada litro de agua (Gaceta del Senado, 2018). Dada la disposición en la Norma Oficial Mexicana, esta cantidad revesa los límites permitidos en el servicio público del agua (Segob, 2000).

Además, desde el 2017, se determinó que el manejo de las aguas negras tiene una gestión irresponsable en los municipios; ya que, se contaminan los lagos que rodean el servicio de Aguakan, daña la salud de los habitantes, daña a sus arrecifes, cenotes y se han encontrado diversos casos de enfermedades relacionadas con agua contaminada como tifoidea, diversas enfermedades gastrointestinales, enfermedades en los ojos (Gaceta del Senado, 2018).

Ya presentado el problema social de raíz que padecen las localidades del estado de Quintana Roo, éste es secundado y posible por la accesibilidad del gobierno e instituciones públicas para decidir sobre los servicios públicos sin un análisis administrativo que considera la calidad del servicio y sus implicaciones.

En la sesión extraordinaria del Consejo Directivo de CAPA, dirigida por el gobernador del estado (Roberto Borges), autorizó la caducidad del vencimiento del contrato con Aguakan y conformó una prórroga que autorizó la consecución del servicio hasta el 11 de diciembre del 2053 (H. Congreso, 1993). Lo cual representa que las autoridades públicas, en sus facultades de servidores del bienestar social, son los precursores que propician la ineficiencia del servicio público de calidad mediante decisiones administrativas que no pasan por procesos de revisión, análisis e intervención, en el caso de no ser conveniente para los municipios.

Encima a esto, la exdirectora de CAPA, Paula González Cetina, fue acusada de peculado por el recibimiento un depósito de 1055 millones 999 mil 962 pesos por parte de Aguakan como una contraprestación para la amplitud de la concesión de 30 años más en el municipio de Solidaridad. Ella autorizó la transferencia a la cuenta de la Secretaría de Finanzas y Planeación y fueron utilizados

como gasto corriente; ya no hubo rastro de los recursos (La Opinión, 2020). Si bien, magistrados federales manifestaron que los recursos fueron entregados al gobierno del estado y que la fiscalía explicó que tiene su propio patrimonio y reglas de operación, los jueces descartaron los argumentos; fue sentenciada a 3 años y 11 meses a prisión (La Opinión, 2020).

Como respuesta a este conjunto de interacciones entre la administración pública y los problemas que desembocan en la sociedad, las gubernaturas del municipio de Solidaridad, por parte de Cristina Torres Gómez y Laura Beristain, en su previa candidatura para ganar las elecciones de sus puestos públicos, promovieron una consulta popular para que la sociedad determinara si la empresa Aguakan podría continuar otorgando los servicios referentes al agua (Morcillo, 2021).

Estas intenciones tornaron un perfil más político que administrativo público en pro de las localidades, y que realmente tuviera un impacto social en los municipios de Quintana Roo; ya que, el ayuntamiento de Playa del Carmen, reservó el expediente del intento de la revocación del mandato respecto a las concesiones otorgadas a Aguakan; la Unidad de Transparencia del municipio de Solidaridad, reservó la información del caso por 5 años (Morcillo, 2021). Por otro lado, cuando a pocos días de dejar el puesto de presidenta municipal, Beristain no logró llevar a cabo esta consulta (Morcillo, 2021).

La problemática de este sistema político consta de la interacción del órgano gubernamental que es la dependencia competente de dar certeza al orden público (Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de Quintana Roo), con los contratos que tiene con la empresa Aguakan y las facilidades que les otorgan la concesiones (dinero, dependencia del servicio, cobro indebido). Esto es permisible por la premisa de que un estado (y municipios) tiene las facultades y autonomía para crear y autorregular sus gestiones administrativas públicas (relaciones entre el gobierno y la propiedad privada) (Díaz de León, 1998); lo cual da pie a interpretaciones de las leyes y permite que su proceso administrativo no sea regulado, analizado ni controlado

Sumado a esto, la misma administración directiva de la CAPA, internamente pudieron ser malversados (por decisiones políticas y administrativas) recursos públicos provenientes de una contraprestación otorgada por Aguakan. La contraprestación fue un gancho para mantener una relación continua con la administración del municipio y para continuar otorgando el servicio.

Por último, el juego de poder que gira en torno para permanecer o adquirir los puestos públicos (presidencias municipales), se transforma en el señalamiento de un problema específico público que pretende ser resuelto en la gestión de su periodo. Sin embargo, los resultados ejercidos por parte de las autoridades del municipio de Solidaridad, se redujeron a una consulta popular olvidada, sin diligencia administrativa y con falta de transparencia del caso para la ciudadanía.

Figura 1. Sistema político Aguakan



Sistema Político Reforma Energética

La reforma energética del 2013, es una propuesta ejecutiva que expresa las intenciones para comenzar a transformar la modernización de la industria petrolera del país: presuntamente aseverando la propiedad de la nación como eje rector. Su última premisa reviste el aumento de la producción nacional de petróleo y gas; de 2.5 millones de barriles de petróleo diarios, en el 2018; a 3.5 millones, para 2025 (Gobierno de la República, 2013).

Sus objetivos son mejorar la economía familiar (bajar recibos de la luz y gas; producir fertilizantes más baratos y bajar precio de alimentos); reforzar a Pemex y a la Comisión Federal de Electricidad; libertad para modernizarse; la paraestatal será 100% mexicana y pública; reforzar la apropiación y dirección Estado para la producción del petróleo y gas (Gobierno de la República, 2013).

La razón de ser de la reforma energética es originada por la concentración extrema del sistema energético, su incapacidad de transformar la materia prima por la falta de refinación y la incapacidad de cubrir una demanda creciente. Esto es posible afirmarlo por las caídas de las reservas nacionales de petróleo de 72,500 millones de barriles en 1983, a 37,404 millones de barriles en 2014 (Aguilera, 2016). Por ende, era necesario estructurar un plan que no permitiera más la baja de las reservas, y que al mismo tiempo, pudiera satisfacer la demanda.

En el momento del ejercicio democrático dentro del Senado de la República, al votar para la aprobación de la Reforma Energética, el Congreso de la Unión aprobó reformas estructurales que modifican el alcance y funciones del Estado para aprovechar de forma más eficiente sus recursos. El propósito de esto radica en elevar la productividad para acelerar un crecimiento en el bienestar de la

población, fortalecer e incrementar los derechos de los ciudadanos y fortalecer el régimen político democrático (Senado de la República, 2013).

Dentro de la bancada del Senado, hubo aseveraciones importantes por parte de senadores de partidos políticos, donde explícitamente manifestaban las faltas administrativas que podrían suscitarse, intereses de decisiones políticas, incertidumbre de las leyes reglamentarias que solo requieren mayoría simple, negociaciones de pocos legisladores, presencia de partidocracia, necesidad de la ciudadanía como supervisora de las decisiones gubernamentales, atención del poder legislativo a la regulación de las empresas privadas (Senado de la República, 2013).

Estos escenarios fueron anticipados por los senadores relativos a las modificaciones de los artículos constitucionales, que les permiten a las empresas tener una injerencia abrumante en la apropiación de los servicios de exploración, explotación y venta de petróleo.

Dentro de la reforma de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, se hizo expreso el hecho de dar oportunidad al Consejo de Administración de Pemex para autorregular la elección de sus consejeros (Segob, 2013). Asimismo, la Ley de Petróleos Mexicanos permite a este Consejo estar articulado por el titular de la Secretaría de Energía, el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; tres consejeros del gobierno federal designados por el ejecutivo federal y cinco consejeros independientes designados por el ejecutivo (Ley de Petróleos Mexicanos, 2014).

Este cambio de servidores públicos a consejeros independientes es aplicable gracias a los cambios del decreto en 2008 de la Ley de Petróleos Mexicanos (DOF, 2008). Esto se traduce a la exclusión de los consejeros representantes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana; lo cual significa que la perspectiva y sinergia de los trabajadores en las decisiones de la gestión de los recursos dentro del Consejo de Administración de Pemex, quedan obsoletas.

Entre otras privaciones que sufrió este Consejo que dirige el futuro del sistema industrial petrolero del país, son las limitaciones de la información que presenta periódicamente a la luz pública, mayor demora de su publicación y reserva de la deliberación del Consejo respecto a su reorganización corporativa en Pemex durante 5 años (Aguilera, 2016).

Como es posible observar, las modificaciones de leyes y decretos propician (por parte del Senado y el titular ejecutivo del país) la comodidad de que empresas tengan la facilidad de restringir la propiedad de los hidrocarburos de la nación, su extracción para acrecentar sus ingresos y acotar las capacidades de explotación y exploración por parte del Estado (Díaz de León, 1998). El Estado pasa a ser un mero promotor, regulador y rector de los contratos que se apropian del petróleo mexicano.

Sin bien, la Ley de Petróleos Mexicanos le da la facultad al Consejo Administrativo de Pemex para organizar de tal manera su estructura interna para cumplir con sus objetivos, y junto con la modificación del artículo 27 constitucional que le permite otorgar asignaciones o contratos a

particulares (en lo que las empresas adquieren su título de filiales para poder contratar sus servicios) (Ley de Petróleos Mexicanos, 2014), Pemex fue convertido en una empresa productiva subsidiaria; de exploración y producción transformación industrial. Además, creó cinco empresas subsidiarias que anexaron las funciones de perforación, servicios logísticos, cogeneración y fertilizantes y etileno (Aguilera, 2016).

Otra de las modificaciones administrativas que modeló el Consejo, es que la fijación de los plazos para determinar cuáles son las mejores opciones y propuestas respecto a elementos como los esquemas de tarifas, precios, costos, lineamientos y estrategias para las empresas filiales en su adecuación para celebrar contratos, quedaron implícitas. Ya que los consejeros independientes tienen la capacidad de planear y ejecutar sus actividades de forma dinámica y conforme el mercado internacional lo demande (Aguilera, 2016).

Relacionado con las capacidades del Consejo, existiendo la Secretaría Nacional de Energía (SENER) que conduce la política energética de manera viable para el desarrollo nacional (Gobierno de México, 2022), y habiendo una Comisión Nacional de Hidrocarburos que garantiza el valor de los hidrocarburos, impulsar sus reservas, asesora técnicamente y regula su explotación y exportación (Gobierno de México, 2022), no existe una regulación constitucional, mecanismo de consulta o intervención de un órgano del Estado que analice y controle las modalidades de contrataciones con las empresas.

La solicitud que el Consejo de Administración de Pemex, en relación con la integración de áreas exploratorias y campos petroleros para agregar a sus listas de proyecciones para nuevos proyectos, muestra las intenciones de adquirir recursos adicionales; modificando las asignaciones y dándole preferencias a campos del Estado sin derechos de explotación. Esta solicitud exigía un área adicional de aguas profundas y derechos de exploración en cinco asignaciones en la cuenca de Tampico-Misantla (Aguilera, 2016).

Los resultados duros esperados de la reforma energética no tuvieron éxito en dos dimensiones. Si bien, la producción esperada de barriles de petróleo para el año 2018 era de 2.5 millones, la realidad mostró que fueron de 1.71 millones de barriles (Made for minds, 2022). También, las reservas nacionales tuvieron un pico negativo; en el 2014, se registraron 32,614 millones de barriles; mientras que, en 2020, se contabilizaron 8,062 millones de barriles como reserva (Forbes, 2020). Lo cual significa que durante el periodo presidencial de implementación de esta reforma y dos años después de su término, hubo un desplome de las reservas en del casi 405% (de 2014 a 2020).

La otra representa un resultado negativo respecto al bienestar social dentro del país. Entre el 2018 y 2020 se registró un aumento en la población de pobreza de 51 millones de personas a 55.7 millones. Asimismo, un aumento en la pobreza extrema de 8.7 millones de personas a 10.8 millones

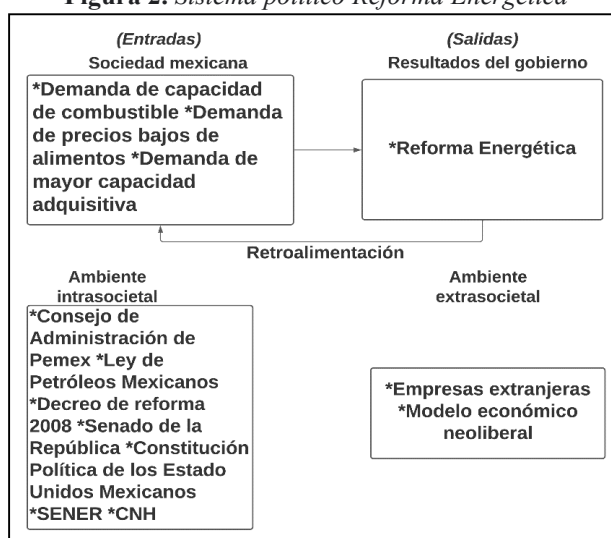
(Coneval, 2021). Esto es el resultado de la evolución mensual del valor de la pobreza extrema (respecto a la capacidad adquisitiva alimentaria) de un sueldo de \$824.58 (en el sector rural) y \$1,161.39 (en el sector urbano) en enero del 2013; a \$1,113.23 (en el sector rural) y \$1,556.24 (en el sector urbano) en diciembre del 2018 (Coneval, 2022).

La problemática de este sistema político vislumbra la estructuración administrativa de una dimensión democrática (Senado) y legal (Ley de Petróleos Mexicanos) para permitir a empresas extranjeras la facilidad de inferir directamente en la provisión del servicio “público” referente al petróleo (Díaz de León, 1998). La modificación de leyes y decretos dan pauta a que pueda maximizarse el servicio público con la injerencia de técnicas y tecnología; sin embargo, dichas modificaciones crean un umbral de posibilidades para que administrativamente, puedan suscitarse procesos y decisiones con interés individual antes que colectivos.

Bajo esta explicación, las organizaciones administrativas públicas (Consejo de Administración de Pemex) quedan susceptibles a una pseudoprivatización, en las que responde a decisiones que vayan acorde a las demandas de las empresas internacionales. Las modificaciones a las organizaciones administrativas públicas otorgan la capacidad de crear su propia gobernanza (sin regulaciones por parte de otros órganos del Estado) que propicia la desarticulación de la soberanía nacional sobre sus bienes e infiere en el bienestar de la sociedad.

Si bien, no le correspondía resolver el problema nacional de pobreza que existe en México a la Reforma Energética, se puede aseverar que el “refuerzo de la economía familiar” no es prometedor y es posible poner en tela de juicio su efectividad. El bienestar social no debe estar configurado con la idea de buscar el aumento mínimo de la capacidad adquisitiva de los ciudadanos, sino en disminuir cada vez más las personas que se encuentran en estas situaciones.

Figura 2. Sistema político Reforma Energética



Método comparativo en el sistema político de Aguakan y la Reforma Energética

Las categorías sistema-entorno (órgano público administrativo, pseudoprivatización, modificación u omisión de las leyes y bienestar social comprometido) que definen la razón de ser de los sistemas políticos antes revisados, son comparables. Primeramente, porque los órganos públicos administrativos son los facultados de generar un estado de Derecho que rija el orden de una sociedad; sin embargo, este análisis permite vislumbrar su susceptibilidad tanto de decisiones políticas de la misma administración, como de la injerencia de empresas internacionales.

Segundamente, por las capacidades administrativas públicas que poseen los órganos reguladores y tomadores de decisiones en su materia de servicio público de competencia. Se alteran o se omiten los procesos administrativos dentro de las instituciones públicas, a tal grado de que las decisiones se convierten en intenciones políticas que violan el deber ser del servidor público.

Terceramente, se hace explícito el hecho de una relación directa de las modificaciones en las leyes que permiten un umbral de movimientos administrativos para tomar decisiones deliberadamente. Esto provoca un efecto directo en la capacidad de regulación en las instituciones públicas y que termina transgrediendo un bienestar en la sociedad derivado de la insuficiencia y falta de calidad de los servicios públicos

Los vínculos similares y diferenciadores de los dos sistemas políticos estructurados (caso Aguakan y Reforma Energética), mostrarán las relaciones que comparten y permitirán determinar las categorías sistema-entorno que resultaron de la interacción de los ambientes intrasociales y extrasociales propios. Esto posibilitará analizar sus relaciones intrínsecas desde una perspectiva disociativa y asociativa; lo cual inducirá que, aunque existan diferencias de forma, las correlaciones son de fondo.

En el diagrama se expresa de manera gráfica las relaciones intrínsecas que comparten los sistemas políticos del caso de Aguakan y la Reforma Energética.



Tabla 1. Estructuración de las categorías sistema-entorno.

Categorías sistema-entorno	Similitudes	Diferencias
Órgano público administrativo	*Dan orden a su competencia de regulación (Consejo de Dirección de Pemex y Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de Quintana Roo)	*Diferente materia de orden *Órgano federal y órgano estatal
Pseudoprivatización	*Órganos administrativos públicos toman decisiones autónomas que involucran la injerencia directa de empresas internacionales que comprometen una gestión favorable para el bienestar social	*La dirección CAPA malversó recursos públicos mediante un contraprestación; mientras que la dirección de Pemex exigió a la SENER una licitación extra de explotación en Tampico-Misantla.
Modificación u omisión de leyes	*Se otorga la oportunidad de cambiar u omitir las leyes de orden federal, estatal y local para licenciar la entrada jurídica-legal de las empresas internacionales	*Se modificó la Ley de Petróleos Mexicanos para dar facultades a consejeros independientes; mientras que con base en el artículo 127 de la Ley de Agua Potable y Alcantarillado del estado, no ha caducado ni rescindido concesiones a Aguakan
Bienestar social comprometido	*La falta de transparencia y de órganos regulatorios que analicen, controlen y anticipen las decisiones administrativas que dan como resultado la afectación de la soberanía nacional y el bienestar social	*La gestión de la Reforma Energética nacional aseveró una mayor capacidad adquisitiva en la alimentación, producción petrolera y una soberanía nacional; mientras que las gobernantes del municipio de Solidaridad se comprometieron con una reivindicación social respecto a Aguakan.

Si bien se entiende que la Administración Pública es un proceso dentro de un sistema político, se asevera que las correlaciones entre los casos de Aguakan y la Reforma Energética se encuentran influenciadas por factores intrasociales y extrasociales comparativos de sus respectivos sistemas. Además de esto, es posible identificar que, aunque pertenecen a diferentes sistemas políticos, existen relaciones intrínsecas que pueden determinar un patrón.

Las categorías sistema-entorno conjugan este proceso. El órgano público es una institución que es influenciada tanto por las empresas extranjeras, como por parte de las decisiones políticas internas a ella. La pseudoprivatización es el fenómeno que surge de estas influencias; permite que las instituciones públicas cabildeen con las empresas extranjeras de formas intencionadas contrarias a la prestación a un servicio de calidad o que este proceso contenga intenciones individuales.

Asimismo, la modificación u omisión de leyes es el producto de la interacción antes mencionada; son los recursos legales-administrativos que fluyen en una zona de interpretaciones políticas y privadas. Por último, el bienestar social comprometido es resultado fallido del sistema político; los derechos humanos de los ciudadanos son violados y su participación política en la sociedad.

Conclusiones

La importancia del análisis de sistemas políticos funciona para identificar cómo está estructurada la interacción de los diversos actores dentro de la vida política; órganos públicos, instituciones, sociedad, estado de Derecho, modelos económicos, leyes, normas, etc., Esto permite hacer un análisis transversal y multidisciplinario para descubrir los valores autoritarios que permean en la sociedad.

Con base en los resultados expuestos, se determina que dentro del estudio de los sistemas políticos de Aguakan y el de la Reforma Energética, su pudieron esclarecer conclusiones tales como la ineficiencia del servicio público en la sociedad que les compete, la apertura desmedida respecto a las empresas extranjeras, la modificación de leyes nacionales y estatales para ofrecer un servicio público, transacciones y concesiones irregulares, la apertura de un umbral administrativo que hace susceptible la acción pública desregulada y el efecto directo que recae sobre la sociedad (comprometiendo el bienestar social).

Se hace visible la sinergia de la influencia de las empresas extranjeras dentro de la Administración Pública de México, y que ésta modifica las acciones de los servidores públicos, reglamentos, normas y leyes para obtener beneficios individuales; primero, por parte de los intereses extractivistas transnacionales; segundo, por las autoridades establecidas en los órganos públicos de México.

Esta investigación es resultado de una premisa principal y responde a una pregunta importante: la Administración Pública como un proceso que se forma a través de la Ciencia Política. La Administración Pública flexibiliza y posibilita la interacción de decisiones internas de un organismo público; mientras que la Ciencia Política configura estrategias y decisiones que corresponden a quehaceres específicos y que a veces no son de carácter social.

Referencias

- Aguilera, Manuel, Alejo, Javier Francisco, *et al* (2016) *Contenido y alcance de la reforma energética*, versión impresa ISSN, vol. 37, no. 37, enero- abril, Economía UNAM, pp. 3-39.
- CAPA (2022), *Información Pública y Misión, Visión y Filosofía*, Estado del Gobierno de Quintana Roo, México, recuperado el 25 de mayo del 2022, dirección URL: <https://qroo.gob.mx/capa/menu-capa/?depen=capa>
- Carillo Castro, Alejandro, *La Reforma Administrativa en México*, Porrúa, primera edición, México, 1998, pp. 27.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2021), *Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos*, México, pp. 317-329, recuperado el 24 de marzo del 2022, dirección URL: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf
- Comisión Nacional de Agua, *Estadísticas del Agua en México 2019*, SEMARNAT, Copilco, Ciudad de México, pp. 46, 56, 2019.

- Coneval (2021), *CONEVAL PRESENTA LAS ESTIMACIONES DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL 2018 y 2020*, México, recuperado el 25 de marzo del 2022, dirección URL: https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2021/COMUNICADO_009_MEDICION_POBREZA_2020.pdf
- Coneval (2022), *Medición de la pobreza*, México, recuperado el 29 de marzo del 2022, dirección URL: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>
- Congreso de la Unión de Quintana Roo (2016), *Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Quintana Roo*, México, pp. 23, recuperado el 24 de marzo del 2022, dirección URL: <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/administrativo/ley014/L1420160608394.pdf>
- Díaz de León, Carlos, *Administración Pública Contemporánea*, McGraw-Hill, primera edición, Universidad Autónoma de Nuevo León (FACPyA), México, D.F., 1998, pp. 26, 45, 195.
- Díaz de León, Carlos, *De la Administración Pública Tradicional a la Nueva Gestión Pública: Evolución, conceptos y desafíos*, McGraw-Hill, Universidad Autónoma de Nuevo León, México, 2016, pp. 90.
- Diario Oficial de la Federación (2008), *Secretaría de Energía*, México, pp. 59, recuperado el 19 de marzo del 2022, dirección URL: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lpm_2008/LPM_orig_28nov08.pdf
- Easton, David, *Enfoques sobre teoría política*, Amorrortu, Buenos Aires, 1992, pp. 216-231.
- Forbes (2020), *México tiene reservas probadas de gas y petróleo para 9 años*, México, recuperado el 21 de marzo del 2022, dirección URL: <https://www.forbes.com.mx/economia-mexico-reservas-probadas-petroleo-gas-anos/#:~:text=Las%20reservas%20P%20del%20pa%C3%ADs,un%20retroceso%20de%20%25%20anual.>
- Galindo Camacho, Miguel, *Teoría de la Administración Pública*, Porrúa, primera edición, México, Toluca, 2000, pp. 5, 6.
- Gaceta del Senado (2018), *Proposiciones de Ciudadanos Legisladores*, Senado de la República, México, recuperado el 25 de marzo del 2022, dirección URL: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/82177
- Gobierno de Solidaridad (2017), *Bando de Gobierno para el Municipio de Solidaridad, Quintana Roo*, Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, México, pp. 10, recuperado el 24 de marzo del 2022, dirección URL: <https://gobiernodesolidaridad.gob.mx/category/Transparencia/FraccionI/REGLAMENTOS/01UVTaip.pdf>
- Gobierno de México (2022), Secretaría Nacional de Energía Eléctrica, *Transparencia*, México, recuperado el 20 de marzo del 2022, dirección URL: <https://transparencia.energia.gob.mx/>
- Gobierno de México (2022), Comisión Nacional de Hidrocarburos, *¿Qué hacemos?*, México, recuperado el 20 de marzo del 2022, dirección URL: <https://www.gob.mx/cnh#533>
- Gobierno de la República (2013), *Reforma Energética*, México, pp.1-3, recuperado el 21 de marzo del 2022, dirección URL: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/10233/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetical.pdf
- Guerrero, Omar, *Teoría Administrativa del Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México (FCPyS), México, D.F., 1990, pp. 57, 140.
- H. Congreso del Estado de Quintana Roo (2017), *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo*, México, pp. 101 recuperado el 24 de marzo del 2022, dirección URL: <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/fundamental/CN1520170922-D004.pdf>
- H. Congreso del Estado de Quintana Roo (1993), *Decreto número 250*, México, pp. 1-4, recuperado el 4 de marzo del 2022, dirección URL:

- http://documentos.congresoqroo.gob.mx/historial/14_legislatura/decretos/2anio/1PO/dec250/E1420141211250.pdf
- La Opinión (2020), *¿SE DESMORONA EL CASO AGUAKAN? Logra ex directora de CAPA amparo y dejará prisión domiciliaria*, México, recuperado el 21 de marzo del 2022, dirección URL: <https://laopinionqr.com/se-desmorona-el-caso-aguakan-logra-ex-directora-de-capa-amparo-y-dejara-prision-domiciliaria/>
- Luhmann, Niklas, *Sociología del riesgo*, Universidad Iberoamericana, primera edición, México, 1992.
- Made for minds (2022), *México dejará de exportar petróleo en 2023 y lo dedicará a consumo interno*, México, recuperado el 19 de marzo del 2022, dirección URL: <https://www.dw.com/es/m%C3%A9xico-dejar%C3%A1-de-exportar-petr%C3%B3leo-en-2023-y-lo-dedicar%C3%A1-a-consumo-interno/a-60280687#:~:text=El%20funcionario%20mostr%C3%B3%20que%20cuando,promete%20el%20a%20%20millones>
- Merle, Marcel, *Sociología de las Relaciones Internacionales*, editorial Alianza Universidad, cuarta edición, España, Madrid, 1986, pp. 263-353.
- Morcillo, Fernando (2021), *Alcaldesa de Playa del Carmen “pone candado” a revocación de Aguakan*, México, recuperado el 21 de marzo del 2022, dirección URL: <https://www.porestonet/quintana-roo/2021/8/21/alcaldesa-de-playa-del-carmen-pone-candado-revocacion-de-aguakan-274507.html>
- Olvera, Dulce (2021), *Una empresa es dueña del agua en Quintana Roo. Desde Salinas: 1993. Pero la gente está ya muy harta*, UNAM (FCPyS), recuperado el 25 de marzo del 2022, dirección URL: <https://www.sinembargo.mx/30-01-2021/3927256>
- Rapoport, Anatol, *Algunos enfoques sistémicos de la teoría política*, Amorrortu, Buenos Aires, 1984, pp. 197-215.
- Sáenz López, Karla, Tamez González, Gerardo, *Métodos y técnicas cualitativas y cuantitativas aplicables a la investigación en ciencias sociales*, Tirant Humanidades, México, D. F., 2014, pp. 229.
- Senado de la República (2013), *Coordinación de Comunicación Social*, México, recuperado el 21 de marzo del 2022, dirección URL: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/periodo-ordinario/boletines/10311-boletin-861-aprueba-senado-en-lo-general-reforma-energetica.html#:~:text=Con%2095%20votos%20a%20favor,la%20Constituci%C3%B3n%20en%20materia%20energ%C3%A9tica>.
- Secretaría de Gobernación (2000), *Diario Oficial de la Federación*, México, recuperado el 24 de marzo del 2022, dirección URL: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2063863&fecha=22/11/2000
- Segob (2013), *Diario Oficial de la Federación*, México, recuperado el 20 de marzo del 2022, dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013
- Sharkansky, Ira, *Administración Pública La política frente a la burocracia*, Editores Asociados S. A., segunda edición, México, D. F., 1974, pp. 15.
- Tamayo y Tamayo, Mario, *Diccionario de la investigación científica*, Limusa, México, 1990, pp. 78
- Vergara Carrió, Josep María (2016), *La obra de Amartya Sen*, Universidad Autónoma de Barcelona y Universidad de Pompeu Fabra, vol. 3, num. 2, pp. 207-210.