

**PONENCIA: “¿INSTITUCIONES PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS?  
UN ANÁLISIS DEL SECTOR DE HIDROCARBUROS EN EL NORESTE DE  
TAMAULIPAS”**

**Autor: Mariana Trejo Sánchez<sup>1</sup>**

**Institución: Cátedras CONACYT-UAT**

**Eje temático: Administración y Políticas Públicas**

**“Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), en coordinación con la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP) y el Tecnológico de Monterrey (ITESM), los días 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto 2019”**

---

<sup>1</sup> mariants99@gmail.com

## **RESUMEN**

El presente trabajo tiene como fin explicar el papel de las instituciones en la política pública de hidrocarburos y cómo éstas definen las reglas, procedimientos y preferencias. El trabajo emplea una metodología cualitativa. Se concluye que en Tamaulipas las reformas jurídicas han ido marcando la dirección de la política de hidrocarburos, propiciado un desplazamiento inducido por desarrollo en el que observa una desarticulación entre la normativa en el ámbito local, nacional e internacional en el diseño de políticas públicas relacionadas al impacto social y una ausencia de participación ciudadana.

**Palabras clave:** políticas públicas, instituciones, desplazamiento involuntario, hidrocarburos

## **Introducción**

En las últimas décadas el escenario mundial ha mostrado una mayor demanda y un incremento en los precios de hidrocarburos, esto ha ocasionado que los países en desarrollo productores de estos recursos se vean en la necesidad de buscar estrategias competitivas. En particular en México, se ha observado un decremento en sus tasas de producción, tan solo en la última década, la extracción del petróleo ha presentado una disminución del 4 por ciento anual (Sener, 2018).

Lo anterior condujo al Estado mexicano a promover una reforma energética, acorde con la competitividad que exige el mercado internacional, al mismo tiempo que contribuyera con el desarrollo del país. Tales circunstancias promovieron una reforma que se constituyó en el año 2013 y que se puso en práctica a partir de 2014, de la cual se destaca la promoción de la inversión privada en la exploración y explotación de hidrocarburos y propiciando así un rompimiento al monopolio que le caracterizaba al Estado mexicano sobre estos recursos.

De forma paralela, tales reformas se han considerado y han ido direccionando la política del sector hidrocarburos en el noreste de Tamaulipas. De forma particular en Matamoros a partir de las reformas jurídicas en el sector hidrocarburos y con el descubrimiento de las reservas petroleras en aguas profundas del Cinturón Plegado Perdido, dimensionaron la política, por lo tanto, en este trabajo, interesa describir cómo se ha ido adecuando el diseño institucional y la política pública en materia de hidrocarburos, de tal modo que permite entender cómo influyen estos procesos en los comportamientos de los actores, el impacto social derivado de la producción de este recursos, así como las limitantes en el diseño de las políticas, para tal efecto se considera como unidad de análisis El Proyecto Puerto Matamoros.

La metodología empleada, es de tipo cualitativo, de corte descriptivo, basado en una amplia revisión documental sobre literatura, casos de estudio y del marco normativo, además se llevó a cabo un levantamiento de información a través de la aplicación de 12 entrevistas semiestructuradas en el Puerto Matamoros durante marzo y abril de 2019, se buscó en la medida de lo posible que fueran personas

afectadas (desplazadas), así como algunas autoridades locales, con el fin de obtener una opinión diversa, asimismo, se llevó a cabo un Taller Participativo en el mes de marzo en el que se pudo recuperar información valiosa sobre los efectos positivos y negativos que impactan a la población a partir de la puesta en marcha del Puerto Matamoros. Asimismo, el marco teórico que se ha utilizado está basado en el Análisis de la Política Pública y el Nuevo Institucionalismo en su versión Nuevo Institucionalismo Normativo.

De ese modo, el presente trabajo se divide en cuatro apartados, en el primero, describe el marco teórico objeto de estudio, en el segundo, describe el diseño institucional en relación a los hidrocarburos y las políticas públicas en Tamaulipas, en el tercero, se presentan los resultados para lo cual toma como caso de estudio El Proyecto Puerto Matamoros, con el fin de evidenciar un caso de desplazamiento inducido por desarrollo en la industria de hidrocarburos, y finalmente, se presenta una breve conclusión.

## **1. Marco conceptual**

Bajo ese contexto de crisis económica y gobernabilidad, en México, se da la recepción de la política pública que llega no sólo a revolucionar en el ámbito académico, sino también en la acción gubernamental, viene a cambiar los esquemas de lo público y del proceso de decisión que se había caracterizado por una centralización y monopolio.

El análisis de la política pública cobra relevancia en la medida que se ha ido ajustando a los contextos actuales que se caracterizan por una mayor complejidad en la forma en que el Estado asume los problemas públicos y el modo en que va configurando las acciones y su interacción con actores sociales y entes económicos.

Así tenemos que a partir de la década de 1980, el Estado ha tenido que asumir una nueva forma de relación entre Estado-sociedad y mercado, en la cual lo público ya no es más exclusivo del Estado. Hoy lo público “comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención

gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes” (Parsons, 2006:37).

La política pública, por lo tanto, viene a explicar la acción del gobierno frente a la sociedad, es decir, la decisión pública, porque el concepto encierra procesos y decisiones. De tal suerte que cuando se refiere a procesos de decisión se entiende como “los procesos de elección entre varias alternativas de solución en relación con un problema colectivo y por lo tanto de transformación o de alteración de los modos mediante los cuales éste es afrontado” (Dente y Subirats, 2014:40).

Si bien, el concepto de política pública ha tenido diversas acepciones y se ha ido adecuando a los contextos imperantes en el mundo, Parsons la define como “la forma que se definen y construyen cuestiones y problemas, y a la forma en que llegan a la agenda política y a la agenda de las políticas públicas” (Parsons, 2006:31). De ese modo, hace referencia a la identificación y reconocimiento de un problema, que implica un proceso para ser considerado en la agenda pública y una vez estando en ella, requiere del proceso del diseño de alternativas de acción para su solución.

Aunque han predominado una gran cantidad de conceptos de política pública, el presente trabajo considera el expuesto por Aguilar (2007) y se refiere a:

“(...) la PP consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés / beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente (con las correcciones marginales necesarias), en correspondencia con el cumplimiento de funciones públicas que son de naturaleza permanente o con la atención de problemas públicos cuya solución implica una acción sostenida en el tiempo (pp.5-6)

Sin embargo, para una mejor descripción de la política pública es preciso considerar dos nociones, el *ser* y el *deber ser*, en el caso de la primera se refiere a que son públicas porque quien las dirige es un responsable de alguno de los tres niveles de

gobierno, la segunda se refiere a que su objetivo final debe traspasar a lo social, es decir a un ámbito local, nacional o internacional (Graglia, 2004)

Conviene señalar que hay cuatro aspectos centrales para entender a una política pública: a) implicación de un gobierno, es decir cuando alguna organización de gobierno se involucra, b) identificación de un problema c) cuando se definen objetivos para dar solución al problema, d) la existencia de un proceso (Roth, 2002). El proceso debe ser entendido como un proceso de salida que se configura a partir de una insatisfacción social, en seguida se diseñan acciones de solución y concluye con una satisfacción social (Graglia, 2004).

No obstante, para que los cuatro elementos mencionados puedan configurarse, se requiere de un diseño institucional, en el que confluyen actores gubernamentales, del sector social y del sector privado en un proceso de decisión. Entonces se estaría hablando de que la política pública asume un papel normativo en la medida en que las instituciones formales e informales buscan idear un determinado comportamiento en los procesos de decisión y de los actores involucrados (Medellin, 2006)

Para un mejor abordaje del análisis de las políticas públicas y la comprensión del papel del Estado, sus instituciones y sus relaciones sociales se considera la discusión teórica del Nuevo Institucionalismo (NI), una corriente que ha predominado en la ciencia política y se han desprendido diversas escuelas de pensamiento que han servido como referencia para la comprensión del mismo, Hall y Taylor (1996) indican el nuevo institucionalismo histórico (NIH), nuevo institucionalismo racional (NIR) y nuevo institucionalismo sociológico (NIS).

Además de los enfoques mencionados, Peters (2003) enfatiza que el primer tipo de enfoque fue creado por March y Olsen (1984) al que denominaron nuevo institucionalismo normativo (NIN) y agrega otro enfoque que es el institucionalismo empírico (IE), sin embargo, ha predominado en los últimos decenios el enfoque del nuevo institucionalismo económico (NIE) (Coase,1937; Williamson, 1987, North, 1993).

Acorde con la variedad de enfoques mencionados y considerando el objetivo de la investigación interesa el NIN. La importancia de analizar a las políticas públicas a partir del NI, en primer término, es porque es una estructura del Estado, que se traduce en reglas formales e informales y en acciones gubernamentales, por lo tanto, interesa comprender cómo se identifican los problemas públicos, cómo se desarrolla la parte normativa y la interacción entre Estado, instituciones y actores.

En particular, Eslava (2010), ha hecho mención a cómo se puede jugar con esa relación de políticas públicas e instituciones. A partir del enfoque normativo destaca el papel de las normas para analizar el comportamiento de los actores. El análisis institucional, por lo tanto, representa una aproximación para indagar el área de las políticas públicas.

Por su parte, North (1993) ha definido: “Las instituciones son las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana (...)” (p.13). Por lo tanto, desde el terreno de la política pública permite entender cómo las reglas formales e informales, así como el dinamismo de las mismas instituciones inciden en la toma de decisiones.

Bajo el enfoque del NIN, se asume que dentro de un contexto social nada puede desarrollarse sin los límites institucionales, por consiguiente, el comportamiento de los individuos va depender de éste, bajo ese argumento, los individuos van a seguir unas reglas que pueden ser impuestas de forma coercitiva o de manera organizada (March y Olsen, 1997), a la que los individuos le van otorgando un significado y en esa medida siguen aquellas que consideran como apropiadas y crean estructuras de actuación (Olsen, 2007).

De acuerdo con March y Olsen (1997, p.67) “por reglas significamos las rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno a los cuales se construye la actividad políticas”, por lo tanto, dentro de una actividad organizacional como es el proceso de política pública, van a coordinar y/o limitar, las funciones de los individuos hacedores de políticas, así

como a la población beneficiada, al mismo tiempo que van a limitar los procesos de decisión.

En ese sentido, los individuos de una comunidad interpretan los objetivos (March y Olsen, 1997). Por consiguiente, la lógica de lo adecuado cobra relevancia, en la medida que los individuos siguen aquellas prácticas que le han sido institucionalizadas, además de que las consideran razonables o justas y en ese proceso van adquiriendo identidad y sentido de pertenencia hacia la comunidad (Olsen, 2007), bajo esa vertiente, se entiende que esto mismo ocurre en el proceso de política pública, misma que va buscando un propósito colectivo, de ahí que se explique el comportamiento de los actores.

En suma, el análisis de la política pública se convierte en un campo de acción que permite explicar la interrelación entre actores e instituciones, que son estructurados por reglas formales e informales que van a direccionar las relaciones y los comportamientos de los actores en los procesos de decisión.

## **2. Los hidrocarburos y el diseño institucional**

La reforma energética llevada a cabo en México en 2013 responde a una serie de factores que se venían experimentando en décadas anteriores asociado a factores externos, tales como la crisis económica mundial experimentada a inicios de la década de 1980, que evidenciaba la debilidad del Estado y la creciente necesidad de reformas neoliberales para hacer más competitivo el mercado y superar la crisis de gobernabilidad.

En materia energética, el sector mostraba un agotamiento, al mismo tiempo que el mercado internacional demandaba mayor flexibilidad y apertura para acrecentar la competitividad de estos recursos, esto condujo a una serie de reformas al interior de países latinoamericanos, tales como Bolivia, Ecuador, entre otros (Naciones Unidas, 2003).. No obstante, en México dicha reforma tardó en aterrizar, de forma tradicional el sector energético se visualizaba como un recursos exclusivo del

Estado en todas sus dimensiones, por lo tanto, la forma predominante de asumir los procesos de decisión se caracterizaban por ser centralizados.

De esta manera, en México se buscó implementar políticas que coadyuvaran a la modernización del sector de hidrocarburos, aunque su forma de accionar siempre fue clara la explotación intensiva de hidrocarburos y la exportación de los mismos. De tal modo, que debían medios para lograrlo, al respecto, Linder y Peters () explicaban que en los procesos de política se debe buscar medios para lograr metas y hacerlos efectivos, de tal modo que consideran que uno de los medios son justamente los instrumentos. De tal modo, que el gobierno mexicano durante el sexenio 2013-2018 recurrió al instrumento normativo para lograr su meta.

Acordé con los objetivos planteados durante el gobierno de Peña Nieto en el Plan Nacional de Desarrollo (Poder Ejecutivo Federal, 2013a) establecía hacer más eficiente y competitivo el sector hidrocarburífico, entre sus líneas de acción indicaba hacer ajustes al marco legal respecto a las acciones reservadas al Estado en relación a la exploración y explotación de hidrocarburos y otros yacimientos no convencionales.

En consecuencia, se llevó a cabo todo el procedimiento necesario para realizar tales ajustes, en principio, en agosto de 2013, dio paso, haciendo modificaciones a los artículos 27 y 28 establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (Poder Ejecutivo Federal, 2013b) mismos que fueron aprobados por el Congreso en diciembre del mismo año.

Tales reformas establecían en el primer artículo mencionado, suprimir la prohibición de contratos con particulares para la exploración y explotación de hidrocarburos, además el segundo en mención, establecía que se eliminará la exclusividad del Estado en el aprovechamiento de los hidrocarburos mismo que garantizaba la seguridad y soberanía nacional, en consecuencia, la reforma establecía que se realizará conforme a lo establecido en el artículo 27, de ese modo, se podrían celebrar contratos con particulares, abandonando así el monopolio del Estado en las decisiones de la explotación de hidrocarburos.

Posteriormente, se elaboró el Programa Sectorial de Energía 2013-2018 (Poder Ejecutivo Federal, 2013c) el 13 diciembre de 2013, cuyo objetivo central estaba orientado a eliminar todo tipo de barreras que obstaculizaran la modernización y la seguridad energética en aras de mejorar los precios en las tarifas y lograr un mejor desarrollo y competitividad en el sector. Las principales limitantes que establecía el programa era justamente el diseño institucional y la urgente necesidad de su modificación con el fin de fortalecer el crecimiento económico y hacerlo más competitivo, dejando ver la necesidad de fomentar esquemas de cooperación público-privadas.

Sin embargo, para poder concretarse, el Estado debía emplear un instrumento de tipo normativo que le permitiera realizar tales objetivos, de esa manera, el 20 de diciembre de 2013, se elaboró La Ley de Hidrocarburos (Poder Ejecutivo Federal, 2016) en su artículo 30, estableció una modificación que viene a dar un giro en los esquemas normativos y en consecuencia en los procesos de decisión, señala la participación de la iniciativa privada en la exploración y explotación de hidrocarburos a través de licitaciones que lleve a cabo la Comisión Nacional de Hidrocarburos, rompiendo así el monopolio que había caracterizado a Pemex desde la expropiación petrolera en 1948.

Se ha mencionado sobre el fracaso de las políticas neoliberales y la presencia de una crisis económica a inicios de la década de 1980 que condujo al estado mexicano a reestructurarse en todos sus sectores. En materia energética, las modificaciones jurídicas llevadas a cabo en 2013 en el sector de hidrocarburos dio apertura a una nueva política pública que abrió camino al sector privado en la explotación y exploración de este tipo de recursos que se había caracterizado por décadas en ser nacionalistas y el Estado tenía la exclusividad en este tipo de funciones.

A nivel regional, este proceso no difiere mucho, finalmente la exploración y explotación de este recurso sigue siendo conducido por el nivel federal con algunas variantes, de tal modo, que en entidades productoras de este recurso los procesos de decisión siguen la misma lógica, tal es el caso de Tamaulipas. Una entidad que

se ha caracterizado por su alta producción en hidrocarburos tales como el gas natural y petróleo.

### **3. Resultados**

#### **3.1. Los hidrocarburos en Matamoros, Tamaulipas y el desplazamiento inducido por desarrollo**

Tamaulipas, es una entidad que se ha caracterizado por la producción de hidrocarburos tales como el gas natural, petróleo, entre otros. De acuerdo con la Agenda Energética de Tamaulipas, la entidad aporta 20.5% del Producto Interno Bruto estatal, ocupa el primer lugar en producción de gas no asociado, cuarto lugar en producción de gas asociado, además cuenta con reservas de petróleo en aguas profundas ubicado en el Cinturón Plegado Perdido (Poder Ejecutivo del estado de Tamaulipas, 2015).

En particular, el Cinturón Plegado Perdido será objeto de discusión en este apartado, debido al interés que ha despertado justamente por las reservas de petróleo que existen en esa área de aguas profundas. De tal modo que a nivel regional las políticas se han ido direccionando en ese sentido y en los últimos años se han mostrado avances en esa materia bajo el argumento de impulsar el sector energético en aras de contribuir al desarrollo del país y de la región,

Generalmente cuando se realizan proyectos de desarrollo de la magnitud del Puerto Matamoros inevitablemente tiene efectos socio culturales, económicos y ambientales hacia la población en el área de intervención y para muchos de ellos implican un desplazamiento, por lo que en tal caso, no fue la excepción.

En la actualidad los desplazamientos se han convertido en un fenómeno común en el mundo y pueden ser ocasionados por diversos factores tales como la violencia, conflictos internos y externos, así como aquellos ocasionados por el hombre (Figuroa, 2017). Se entiende por desplazamiento forzoso: “se entiende a todo desplazamiento ya sea coaccionado o involuntario hacia una persona, grupo de personas o comunidad, que es limitado o separado de su hogar, tierra o bien de sus recursos comunes que le pertenecían” (Naciones Unidas, 2007, p.3).

En particular, el tipo de desplazamiento forzoso inducido por el desarrollo se caracteriza por actividades relacionadas a programas de desarrollo que llevan inmerso la expropiación de tierras (González, 2011), tales como la explotación de hidrocarburos. La justificación de los gobiernos para este llevar a cabo este tipo de acciones es el interés público o bienestar social (Figueroa, 2017).

No obstante, este tipo de proyectos produce efectos sociales pues trae inmerso el inevitable desplazamiento tal es el caso del Proyecto Puerto Matamoros, que en nombre de la exploración y explotación de hidrocarburos en aguas profundas, se requiere la ampliación y modernización de las instalaciones del Puerto Matamoros con el fin de apoyar en actividades de logística para la extracción de este recurso.

Una forma de evidenciar cómo se da la interrelación entre instituciones y política pública, es justamente a través del caso de análisis: Proyecto denominado Puerto Matamoros (antes Mezquital). Está área de estudio se encuentra ubicada en el sureste del municipio de Matamoros, Tamaulipas, con una distancia de 84 km de la cabecera municipal se caracteriza por la presencia de un litoral, así como de la Laguna madre y presencia de Islas (Poder Ejecutivo del estado de Tamaulipas, 2015).

El Puerto Matamoros, se ubica al sur de la capital de Matamoros, Tamaulipas. Se encuentra rodeado de comunidades tales como el Puerto del Mezquital, Las Higuierillas y las islas Mano de León, Isla del Amor, Isla la Fantasía, Isla de las Malvinas y La Puntilla y la población se dedica principalmente a la pesca de productos como el camarón, pescado, almeja, ostión (Medellín, 2000). Durante los recorridos de trabajo de campo se pudo constatar que la mayoría de los hogares no cuenta con los servicios básicos de luz eléctrica, agua, drenaje.

El Puerto Matamoros es un proyecto que inició con el objetivo de modernizar la estructura portuaria para impulsar el desarrollo de la entidad y fue impulsado por el gobierno del estado de Tamaulipas a través de la Administración Portuaria Integral de Tamaulipas, S.A de C.V.(API) como empresa estatal. Los primeros antecedentes que se tiene de la construcción del Puerto fue en 1977 que inició sus operaciones

con la construcción de algunas escolleras (API, 2006). Sin embargo, a lo largo de las décadas y acorde con los objetivos que persiguen los diferentes gobiernos estatales en Tamaulipas en sus correspondientes sexenios han ido orientando el proyecto a sus prioridades y alineándolo al Plan Nacional de Desarrollo.

De tal modo que en el sexenio estatal 2006-2011, se diseñó el Programa Maestro de Desarrollo Portuario 2006-2011, cuyo objetivo era hacer más competitiva el Puerto y obtener inversión, entre sus líneas de acción establecía estrategias de coordinación con Petróleos Mexicanos (Pemex) con el fin de que las instalaciones portuarias fueran de utilidad para Pemex. Debido a que dicha área se caracteriza por una serie de asentamientos en muchos casos irregulares, establecía entre sus líneas de acción el reasentamiento de esta población.

Sin embargo, en el sexenio siguiente (2011-2016) se siguió bajo la misma dinámica sin mostrarse cambios importantes en relación a las acciones mencionadas, fue hasta el sexenio actual (2016-2022) que nuevamente cobra relevancia el proyecto, derivado en parte de la reforma energética pero también por el descubrimiento de yacimientos a 250 kilómetros del Puerto Matamoros, en el Cinturón Plegado Perdido, estos hechos vinieron a acelerar la política en el estado (Poder Ejecutivo del estado de Tamaulipas, 2015), de ahí que las acciones iniciales hayan ido tomando otras direcciones.

En el sexenio actual (2016-2022), se ha observado un giro total del proyecto hacia el sector hidrocarburos, en él se estableció la urgente necesidad de consolidar el Puerto Matamoros con el fin de contribuir en el desarrollo del sector hidrocarburos para que este recinto sirva como Plataforma de Logística a Pemex, en la exploración y explotación en el Cinturón Plegado Perdido, para tal efecto se retomaron las acciones enfocadas a la ampliación y modernización del puerto, concluyendo las escolleras, realizando actividades de dragado, que de acuerdo con los requerimientos se necesita una profundidad de 9 metros para que puedan operar los barcos que sirvan en la logística de la extracción de hidrocarburos, así como el proceso de desplazamiento y reubicación de la población con asentamientos irregulares, a través de la construcción de viviendas.

En el plano local, también se realizó la actualización del *Plan Parcial de Desarrollo Urbano de Las Higuierillas, del municipio de Matamoros, Tamaulipas*, en el 2015, en el mismo se enfatizaba la urgente necesidad de consolidar el Puerto Matamoros y la regularización urbana en torno al mismo.

En relación a la construcción y modernización del Puerto Matamoros de algún modo las comunidades e islas han sido afectadas, de acuerdo con los testimonios obtenidos durante las entrevistas y en el Taller Participativo consideran que una de las afectaciones a consecuencia de la construcción del Puerto ha sido la pesca, debido a las actividades que se han realizado han ocasionado que los productos se dispersen hacia otros sitios.

No obstante, otra de las afectaciones detectadas ha sido el desplazamiento de un sector de la población. En específico, las personas ubicadas por el área de El Canal y El Mezquital han sido quienes han recibido un impacto social directo, debido a que deben ser desplazados. En particular, las personas que habitaban por el área de El Canal ya se las ha pedido que desalojarán el área y debido a que se encuentran dispersos no fue posible contactarlos cuando se llevó a cabo el levantamiento de información, por lo que sólo se recurrió a la población de El Mezquital y ellos dieron testimonio de las acciones de intervención del gobierno en relación a la población desplazada.

El Mezquital se ha caracterizado por ser una población con asentamientos irregulares es su mayoría, mantiene una fuerte relación con La Laguna Madre en la cual realizan la actividad de la pesca, debido a que en esta área donde no hay diversificación de actividades económicas, pero también es parte de su vida cotidiana y existe un sentido de pertenencia hacia la laguna y en general al territorio. De acuerdo con uno de los entrevistados cuando se le interrogó sobre lo que significaba su territorio mencionó: “Para mi casi, casi, es como vida, porque aquí vivimos y aquí es donde comemos” (Entrevista, 011).

Lo relevante de este caso, es entender cómo se da esa integración de marco institucional y políticas públicas, cómo los objetivos de desarrollo planteados en el

Plan Nacional de Desarrollo fueron modificando el Plan Maestro Portuario de Tamaulipas y de forma paralela, cómo los actores gubernamentales a través de reglas informales fueron creando en el imaginario de las personas con asentamientos irregulares la idea del desplazamiento.

Un aspecto a resaltar es la forma de los procesos, primero, porque los testimonios de las entrevistas permiten ver que las autoridades gubernamentales, desde hace años les habían advertido de que no construyeran con material de concreto porque en algún momento serían desplazados, y como algunos coinciden, es el motivo por el que las casas que tienen son de material de madera o de cartón.

Sin embargo, si se considera la normativa internacional, el Estado tiene la obligación de garantizar que los desalojos se hagan garantizando que estos se han con estricto cumplimiento a los derechos humanos, sin importar si estos tienen o no un título de propiedad y entre sus obligaciones está garantizarles una vivienda digna (Naciones Unidas, 2003). Sin embargo, la Ley de Hidrocarburos establece las formas de negociar y se sobrepone la extracción del recurso en nombre del bien común, pues los hidrocarburos es una de las principales fuentes de divisa en el país. De ese modo, hay inconsistencias, puesto que predomina la extracción sobre los derechos humanos de tal modo que a este sector de la población se vuelve vulnerable.

En ese sentido, en El Puerto Matamoros, la API y el Instituto de Vivienda y Urbanización (ITAVU), con el objeto de tomar decisiones en torno a la contribución del sector hidrocarburos llevaron a cabo acciones a través de la construcción de viviendas para las personas que se encontraban en condiciones de asentamiento irregular. Hasta el momento del levantamiento, las personas que se ubicaban en lo que le denominan El Canal ya habían sido desalojadas y les mencionaron que mientras se concluía la construcción recibirían una renta mensual.

Sin embargo, llama la atención la ausencia de un instrumento de participación en el diseño de la política. “Entonces llegaron los de la API y empezaron a juntar de a poquita gente [El Canal], porque a nosotros nos avisaron, y nosotros por casualidad llegamos allá (personas de El Mezquital), pero como se amontonó la gente ya ellos

[API] dijeron que ya tenían la lista de las personas con las que iban a tratar la primera etapa” (Entrevista, 009). Los testimonios de personas del Mezquital mencionan que si bien habían sido considerados en el censo hay ambigüedad en la forma en que se llevará a cabo su reubicación y mencionan que es muy difícil lograr acceso a la API para negociar, porque no los reciben.

Por el contrario, se observó una especie de control por parte de los actores gubernamentales y la ausencia de mecanismos de acceso a la información y participación, los entrevistados mencionan que nunca se les tomó en cuenta en ningún proceso de la reubicación lo cual rompe con los estándares internacionales que establecen que deben existir procesos de planificación, antes, durante y después del desalojo.

## **Conclusiones**

A lo largo de este trabajo, nos permite observar cómo ha ido evolucionando la política de hidrocarburos y en qué medida el diseño institucional también lo ha hecho y cómo va influyendo en los procesos de decisión. A partir de la reforma energética instrumentada en 2013, se observó un rompimiento en el monopolio que era exclusivo del Estado, de ese modo se transitó de un modelo de decisión de control central (monopolio) a un modelo de estructura integrada regulada (ONU, 2003).

Asimismo, se encontró que el diseño institucional es un instrumento de política pública que en el caso analizado sirve para justificar la explotación de hidrocarburos y produciendo desplazamiento inducido por desarrollo pero que se justifica en nombre del bien común y la Ley de Hidrocarburos lo respalda sin importar el atropello a los derechos humanos.

Para el caso específico del el desplazamiento inducido por desarrollo en Matamoros Tamaulipas se encontró debilidades en su aspecto normativo debido a que no está claramente definido cómo debe instrumentarse la normativa internacional en la

política nacional y local, lo cual hace doblemente vulnerable a las personas desplazadas y al mismo tiempo representa un reto de política pública.

Lo que si queda claro, es que el papel de las instituciones en el diseño de la política de hidrocarburos en Matamoros, fue marcando la dirección de la misma, en la medida en que se fueron realizando reformas al marco jurídico de hidrocarburos, la política se fue ajustando a través de programas y de forma paralela se llevó a cabo el proceso de desplazamiento inducido por desarrollo. También se encontró que las reglas formales e informales han influido en el imaginario de la población.

No obstante, entre las fallas de la política más evidentes en el caso mencionado está la ausencia de participación de la comunidad afectada en el diseño de la política, lo cual genera un gran reto, por lo que se propone un replanteamiento en el diseño de la política, potenciando las fortalezas y debilidades de la política, con el fin de garantizar un mejor bienestar a la población afectada.

## **Referencias**

Aguilar L.F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, 39, 1-15.

Administración Portuaria Integral de Tamaulipas, S.A de C.V.(API) (2006). Programa Maestro de Desarrollo Portuario 2006-2011. Gobierno del Estado de Tamaulipas.

Coase, R. (1937). The Nature of the Firm. *Economica, New Series*, 4(16), 386-405.

Dente, B., y Subirats H. J. (2014). *Decisiones públicas: análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Editorial Ariel.

- Eslava, Adolfo. 2010. "Análisis neoinstitucional de políticas públicas". En *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, Roth A. (ed) (97-124). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Figueroa, I. (2017). Desplazamientos en virtud del desarrollo: un estudio del caso del proyecto minero Mirador en Zamora Chinchipe, Ecuador. *Opinión Jurídica*, 17, 33, pp.173-198.
- Graglia, E. (2004). Políticas Públicas: Fases y fallas como procesos de satisfacción social. *Studia Politicæ*, 3, Otoño-invierno, pp.50-75.
- González, L. (2011). Desalojos forzados, reasentamientos involuntarios y desarrollo de las comunidades. En Indepaz (ed.). *Megaminería y reasentamientos forzados* (pp.7-30). Bogotá: Editorial Punto de Encuentro
- March J. y Olsen J. (1997). Understanding institutions and Logic of Appropriateness: Introductory Eassy. *Working Paper*, 13, pp.2-16.
- March J. y Olsen J. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 78, 3, pp. 734-749.
- Medellín, P. (2006). La política y las políticas públicas en regímenes endebles. Una propuesta para abordar las políticas públicas en América Latina. En *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Franco, R. y Lanzaro, J. (ed), (101-144.) Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Medellin, S. (2000). Los pobladores en la Laguna Madre de Tamaulipas: cerca de vivir y sobrevivir en la Laguna. *The future of the Binational Laguna Madre Economic and Natural Resource Symposium*. Pronatura Noreste, A.C. y Texas Center for Policy Studies. South Padre Island, Abril 13 y 14.
- Naciones Unidas. (2007). Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo, Anexo I del Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de

vida adecuado. A/HRC/4/18. Recuperado de: [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/ Guidelines \\_ sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_sp.pdf)

Naciones Unidas (2003). *Energía y Desarrollo Sustentable en América Latina y El Caribe. Guía para la Formulación de Políticas Energéticas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas

North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México, DF: Fondo de Cultura Económica.*

Olsen, J (2007). *Organization theory, public administration, democratic governance.*

Parsons, W. (2006). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la Práctica de las políticas públicas*. Argentina: FLACSO México - Miño y Dávila editores.

Peters. G. (2003). *El Nuevo Institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.

Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas (2014). *Plan Parcial de Desarrollo Urbano de “Las Higuierillas”, del municipio de Matamoros, Tamaulipas*”. Periódico Oficial, Victoria, Tamaulipas, 15 de diciembre de 2015.

Poder Ejecutivo Federal (2016). *Ley de Hidrocarburos (2014)*. Diario Oficial de la Federación, México, Distrito Federal, México, 15 de noviembre de 2016.

Poder Ejecutivo Federal (2013a). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Diario Oficial de la Federación, México, Distrito Federal, México, 20 de mayo de 2013.

Poder Ejecutivo Federal (2013b). *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía*. Diario Oficial de la Federación, México, Distrito Federal, México, 13 de diciembre de 2013.

Poder Ejecutivo Federal (2013c). Programa Sectorial de Energía 2013-2018. Diario Oficial de la Federación, México, Distrito Federal, México, 13 de diciembre de 2013.

Roth, André-Noël. (2007). Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.

Secretaría de Energía (Sener) (2018). Indicadores de Exploración y Extracción de Hidrocarburos Agosto 2018. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/403328/Indicadores\\_agosto\\_2018\\_versi\\_n\\_publica.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/403328/Indicadores_agosto_2018_versi_n_publica.pdf)

Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. Chicago: The Free Press.