



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN

REGULACIÓN DE LA DEUDA DE LA COMISIÓN FEDERAL  
DE ELECTRICIDAD DERIVADA DE LOS  
PROYECTOS PIDIREGAS.

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

**P R E S E N T A:**

MENIETA LUGO IRMA HEDALY  
Y  
JIMÉNEZ BADILLO OSCAR

ASESOR: LIC. ALICIA CONCEPCIÓN RIVAS GARCÍA



Nezahualcóyotl, Estado de México,

DE 2016





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**REGULACIÓN DE LA DEUDA DE LA COMISIÓN FEDERAL DE  
ELECTRICIDAD  
DERIVADA DE LOS PROYECTOS  
PIDIREGAS**

ÍNDICE.....I  
INTRODUCCIÓN.....IV

**CAPÍTULO 1**

**LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO**

1.1 La Administración Pública en México.....2  
1.2 Concepto de Administración Pública.....10  
1.3 Órgano del Estado.....12  
1.4 La descentralización administrativa.....13  
1.5 Organismo Descentralizado.....18  
1.6 Características de los Organismos Descentralizados.....19  
1.7 Definición de Empresa.....22  
1.8 La Empresa Pública.....23

**CAPÍTULO 2**

**LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD**

2.1 Comisión Federal de Electricidad en México.....31  
2.2 Estatuto Orgánico de la CFE.....33  
2.3 Comisión Federal de Electricidad y la electricidad en México.....35  
2.4 El Sector Paraestatal.....48  
2.5 Empresa Productiva del Estado.....52

### CAPÍTULO 3

#### PROYECTOS PIDIREGAS.

3.1 Contratos.....	57
3.2 Tipos de Contratos.....	59
3.3 Los Pidiregas.....	67

### CAPÍTULO 4

#### LA DEUDA DE COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD.

4.1 Concepto de Deuda.....	80
4.2 El caso de la deuda de Comisión Federal de Electricidad .....	96

### CAPÍTULO 5

#### LA NECESIDAD DE REGULAR LA DEUDA DE COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD DERIVADA DE LOS PROYECTOS PIDIREGAS.

5.1 Modificación jurídica para permitir la participación privada en la Industria Eléctrica Nacional.....	102
5.2 Los Proyectos Pidiregas .....	104
5.3 Algunas problemáticas que han surgido derivadas de la realización de los Proyectos Pidiregas.....	108
5.4 Propuestas para mejorar la regulación de los Proyectos Pidiregas.....	121

CONCLUSIONES.....	129
FUENTES CONSULTADAS.....	133

## INTRODUCCIÓN

La Comisión Federal de Electricidad es un ente que ha dejado importantes huellas a lo largo de la Historia de la Administración Pública en México, sin duda podemos analizarla desde varias perspectivas de acuerdo a la situación a la que nos enfrentemos relacionada con ella.

Es motivo del presente trabajo analizar la problemática y las consecuencias jurídicas que ha tenido la realización de actos jurídicos denominados Pidiregas, por medio de los cuales la Comisión Federal de Electricidad a llevado a cabo contratos con empresas de participación privada, nacional y extranjera, para la realización de un fin del Estado, la prestación de un servicio público.

Primeramente se analizará en el presente trabajo a la Administración Pública, desde la determinación de los inicios de esta materia hasta su actual evolución, conocida como la Nueva Gestión Pública. En este capítulo se observa que todos los cambios que ha tenido la Empresa Eléctrica no han sido casuales, sino que surgieron a consecuencia de los cambios en las diferentes formas de Estado que se han presentado no sólo en nuestro país, sino a nivel mundial.

Lo anterior a raíz de las corrientes de pensamiento mundiales que a lo largo de los años se han ido implementando en diversos países, la globalización, el capitalismo, el nuevo orden mundial, etc.

Se habla de la crisis que enfrentó la Administración Pública en México dada la obsoleta forma de dirigirse, la corrupción, los cambios sociales y sobre todo políticos que han ocurrido y que propiciaron una reforma administrativa. Se propone un cambio en el manejo de la gestión que tienen los servidores públicos, la capacitación que se les debe fomentar dada la suma importancia que tienen, ya que nos hemos aventurado al aseverar que es esa la más grande forma en que se ve materializado al Estado mismo.

Igualmente tratamos el tema de la descentralización administrativa ya que es indispensable para saber cómo nace y fue clasificada la Empresa que nos ocupa, pues aunque actualmente su naturaleza jurídica es distinta, fue un claro ejemplo de

un órgano del Estado descentralizado, que se encuentra al lado del mismo para cumplir con uno de sus fines como empresa pública.

En el segundo capítulo fijamos nuestra postura al clasificar a la Comisión Federal de Electricidad, tomando en cuenta la legislación actual aplicable, pero al mismo tiempo sus características, mismas que la hacen diferente a cualquier empresa privada dados los especiales fines que esta encargada de cumplir.

Para lo anterior es necesario recabar datos históricos acerca de la Comisión Federal de Electricidad, desde su fundación en el año de 1937, incluso antes, desde que compañías extranjeras eran las encargadas de brindar electricidad en nuestro territorio, hasta la nacionalización de esas empresas, y la constante amenaza de privatización que se ha ido acrecentando en las últimas tres décadas.

En lo referente a esto último y con la entrada del capital privado sobre el sector eléctrico nacional, es posible estudiar grosso modo la supuesta constitucionalidad o inconstitucionalidad de las reformas, la importancia que tuvo la conceptualización de lo que se llama servicio público y de cómo, la paraestatal en su momento, se basó en eso para tener la supremacía en el área estratégica, hasta que, basándose en los nuevos ejes neoliberales y de reducción al mínimo del Estado en su participación en los sectores económicos del país, ésta se ve actualmente convertida en una Empresa Productiva del Estado.

Básicamente el estudio de todo lo anterior es entender el por qué se permite la implementación de los Proyectos de Impacto Diferido en el Registro de Gasto (Pidiregas), materia de análisis de nuestro tema a desarrollar. Contratos que mediante su ejecución han permitido la inyección de capital en el sector eléctrico nacional con la finalidad principal de aumentar la infraestructura en este ramo, así como la generación, transmisión y distribución en ese servicio que es tan importante para el desarrollo nacional.

Por lo tanto, no esta de más el dar un breve repaso a la teoría de los contratos, civiles, mercantiles, laborales, administrativos, para poder tratar de dar una clasificación a los Pidiregas, analizar sus categorías, los probables beneficios

que ha traído consigo su implementación, pero sobre todo saber cuál es la realidad de los “exitosos” resultados que muestran dada su complejidad, lo cual que se pretende realizar en el tercer capítulo.

Como la principal problemática que traen consigo los Pidiregas son la deuda que se intenta soslayar, disfrazándola de una manera un tanto cuanto simplista, por ser a largo plazo y redituable con la gran infraestructura lograda a corto plazo, relativamente, es por lo que la presente investigación retoma el tema de la deuda pública mexicana, sobre todo la exterior, ya que las empresas privadas con las que contrata la Comisión Federal de Electricidad, son eso, empresas que se basan por la ley de la oferta y la demanda, y que no tienen como finalidad el bien común que buscan las Empresas Productivas del Estado.

No se busca hacer un estudio en términos contables, análisis económicos y demás temas que no son materia jurídica propiamente, y dicho de esa manera, lo que se pretende es ver la problemática social que ese endeudamiento ha causado no solo a la Empresa, sino al Estado Mexicano, porque si bien el mismo no asumirá las obligaciones contraídas por ella, es poco probable que las empresas privadas tomen eso en cuenta al momento en que se vea en focos rojos dada la implementación de esa y otras formas de endeudamiento.

Una buena gestión de la deuda, así como mejores formas de regulación y transparencia son ideas que pueden llevar a un restablecimiento del equilibrio a mediano plazo.

Finalmente, en el último capítulo se realizan una serie de propuestas para mejorar la regulación de los proyectos Pidiregas, porque si bien es cierto al principio se les vio como la mejor estrategia para que el desarrollo del sector aumentara, en la actualidad su constante aplicación, aunado a las deudas que aún no se liquidan desde el inicio de su implementación, han ocasionado que se les considere como una bomba de tiempo que en algún momento estallará por varios factores.

Los Pidiregas existen y por lo tanto no se puede echar marcha atrás, sin embargo es necesario que se reconsidere la situación de la Comisión Federal de



Electricidad para analizar los costos y beneficios de los que ya han sido aplicados, y si fuese necesario, detener su implementación, no solo de los Pidiregas sino cualquier otra forma similar de endeudamiento con otro nombre, o por lo menos, real y transparentemente controlarlos y regularlos.

Además no se debe olvidar que el eje rector del sector no solo eléctrico sino energético nacional, lo debe tener el Estado, no las empresas, algo que se ha ido esfumando dentro de la complejidad de las cláusulas, negociaciones y sobre todo intereses particulares sumamente influyentes.

## **CAPÍTULO 1**

### **LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO**

- 1.1 La Administración Pública en México.
- 1.2 Concepto de Administración Pública.
- 1.3 Órgano del Estado.
- 1.4 La descentralización administrativa.
- 1.5 Organismo descentralizado.
- 1.6 Características de los Organismos Descentralizados.
- 1.7 Definición de Empresa.
- 1.8 La Empresa Pública.

## **1.1 La Administración Pública en México.**

Resulta importante hacer un análisis y estudio previo referente a la Administración Pública en nuestro país ya que la Comisión Federal de Electricidad (CFE) en su totalidad es concebida como una empresa meramente Administrativa y considerada un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal tal y como lo señala su propio Estatuto Orgánico. También, a raíz de las reformas constitucionales y por consecuencia de los diversos ordenamientos que regulan a la CFE, ésta ha pasado a ser ya no una Empresa Pública u Organismo Descentralizado sino una “Empresa Productiva del Estado”.

La percepción ciudadana acerca de la Administración Pública y el servidor público en el mundo es lacerantemente precaria, sin distinciones se asocia a los servidores públicos con corrupción e incompetencia, entre otros males, por lo que su reto es mayúsculo. No solo se deben abordar los problemas del país de manera diferente, buscando equidad, sustentabilidad, sino de dar prueba a la población del carácter genuino del proceso y de su justificación. Es necesario aplicar conocimientos habilidades y técnicas, estar al tanto de avances en materia administrativa, en pocas palabras, impulsar el derecho.

A lo largo de las últimas décadas se ha orientado a la Administración Pública hacia una mayor flexibilidad y descentralización de lo que era la elaboración de políticas, hay una mayor importancia del interés público. Las nuevas administraciones utilizan los esquemas de la eficiencia, la eficacia y la equidad, asimismo se observa cómo el límite que separaba a lo público de lo privado se ha ido perdiendo poco a poco.

El ámbito de la Administración Pública desde su estudio hasta en su campo de actuación sigue en constante movimiento, en discusión y en un ajuste permanente.

Tal y como sentencia Enrique Cabrero: “grandes retos que enfrenta la administración pública como plataforma de la acción gubernamental ante los diversos problemas públicos que aquejan a las sociedades.”<sup>1</sup>

Origen y evolución de la disciplina.

Desde las más remotas sociedades aparece la administración, primero para regular la distribución de los escasos satisfactores que poseían los grupos humanos, y después con fines tributarios al manejar las riquezas obtenidas a través de la guerra en la expansión de las antiguas civilizaciones.

Los primeros escritos acerca de la Administración Pública se encontraron en la India referentes a instituciones públicas encargadas de funciones o actividades administrativas de sus sociedades estructuradas. Aparecen también durante la Roma Imperial, en la Edad Media e incluso en el lejano Oriente.

La naturaleza de la Administración Pública se puede distinguir desde las diferentes disciplinas que la han formado; como la ciencia política, la sociología, la administración de negocios, el derecho, la economía, entre otras. Entre el cúmulo de doctrinarios mexicanos en la materia, no es sencillo identificar el origen de la disciplina, así como su evolución, pero algunos textos coinciden más o menos que se dio el surgimiento de la administración pública en los primeros años del Siglo XX. A la primer fase de este proceso evolutivo<sup>2</sup>, se le denomina “ortodoxa”, ya que se busca disociar la administración de la política, y el gobierno era una organización dotada de cuerpos burocráticos con un altísimo grado de eficiencia, con estructuras jerárquicas verticales y un fuerte poder centralizado.

Posteriormente se presenta una etapa “heterodoxa”, esta fase se caracterizó por el cuestionamiento a los postulados clásicos de la dicotomía política-administración, se toma a consideración la prescripción normativa y se da una legalidad del comportamiento de los burócratas, dando más valor al factor humano. Durante esta época pueden vislumbrarse los inicios de lo que se conoció

---

<sup>1</sup> CABRERO, Enrique (Comp.), Administración Pública, 2ª reimpresión, Siglo Veintiuno editores, México, 2012.

<sup>2</sup> *ibidem*, p. 20.

como el Estado de Bienestar o Estado Providencia, se ampliaba la oferta de servicios públicos básicos haciendo más complejas las estructuras gubernamentales.

Después de esto, se conoce una nueva etapa a la que le denominaron “neoclásica”, que desafió los procesos en la toma de decisiones, se amplía el “Estado Benefactor” junto con una mayor implementación de servicios públicos, mayor gestión de recursos económicos y nuevas estructuras organizacionales.

Hacia el final de los años de la década de 1950, se generan nuevas políticas públicas en las que se da una intervención o cooperación con otras ciencias, a su vez se da la entrada de lo que se conoce como el Estado Interventor.

A la fase ampliada del Estado Benefactor se conoce como Estado Omnipresente en el cual se ve una total presencia del Estado o como algunos lo llamaron “intromisión”, en cada uno de los asuntos económicos, políticos, sociales y demás actividades del país, pero al entrar en crisis su legitimación dada la falta de resultados y el deterioro en el nivel de vida y satisfactores sociales, durante los años setentas fue en aumento la falta de confianza de la sociedad respecto a las funciones del Estado, vino a pique el Estado de Bienestar, ya que urgía la ampliación de agentes en la dinámica gubernamental pues se veían rebasados por mayor presión en las demandas sociales, en este momento es donde entra el concepto de “Gestión Pública”, se da una transición nuevamente de un Estado más Regulador que Interventor con una fuerte vertiente del “gerencialismo” o administración empresarial, en donde se busca que el Estado se haga responsable de sus acciones y que su desempeño sea eficaz y eficiente mostrando verdaderos resultados.

La Nueva Gestión Pública, evolución actual de la Administración Pública.

Este término se usa comúnmente para describir el estudio y la práctica de hacer que las organizaciones públicas y, por extensión, el gobierno, funcionen

adecuadamente<sup>3</sup>, que surge entre Estado Unidos y Francia y en las escuelas de administración de negocios y de política pública en donde se caracteriza por la primacía del individuo.

La nueva gestión pública se conforma como un cuerpo teórico capaz de integrar un gran número de propuestas en torno a sí mismo. No obstante dicha amplitud, es posible destacar cuatro tendencias que se asocian en las variantes de esta corriente independientemente del país en que se desarrolle: a) los intentos por reducir el tamaño del gobierno y replegar su campo de acción, b) la privatización de las empresas públicas o de propiedad del gobierno, así como la creación de “cuasimercados”, c) la automatización y digitalización de la información, y d) el desarrollo de agendas globales de gobierno.

En la nueva gestión pública se presenta al manejo de la eficiencia como un modelo que intenta hacer del sector público una entidad lo más parecida posible a la de los negocios, considerando un fuerte control financiero, haciendo más con menos. Se requiere de gran apoyo en la gestión general, mejores métodos de auditar, formas más transparentes de revisar el desempeño, darle un grado de responsabilidad a los consumidores con un importante papel en el sector no gubernamental, desregulación del mercado laboral, una gestión menos burocrática y más gerencial. Un ejemplo de este modelo es el aplicado por la Ministra M. Thatcher en Inglaterra, en donde se ve a la Administración Pública más como un problema que como una posible solución.

La nueva gestión pública no se exime del paradigma que afecta a la “antigua” Administración Pública, por una parte, se tiene la búsqueda de organizaciones flexibles con libertad de acción para los gerentes, con objetivos como equidad, que favorecen a la participación de la sociedad, encabezadas por líderes, pero, por la otra, aún se cree en la necesidad de mantener a las organizaciones públicas controladas, desde el uso de los recursos públicos hasta su nivel de intromisión en la solución de problemas, con mecanismos más o

---

<sup>3</sup> CABRERO, Enrique. Op. Cit. P. 52

menos institucionalizados, con decisiones tomadas con base en la técnica, o sea organizaciones más cercanas a los aparatos burocráticos que tanto se critican.

### La Reforma Administrativa

Al no ser la Administración Pública estática y estar completamente vinculada a los cambios de la sociedad, recibe constantemente presiones e influencias de los fenómenos políticos, económicos y sociales que se producen en el país. Los órganos administrativos del Estado, a pesar de la rigidez que impone el principio de jerarquía por el que se rigen y sobre todo la tradición, se ven presionados por los cambios sociales, las nuevas tecnologías y los avances de la disciplina de la administración.

Por lo anterior, nace la necesidad de modificar y actualizar permanentemente la organización y los métodos de los entes del poder público, a este movimiento innovador se le conoce como reforma administrativa.

Puede hacerse un estimado que en México aproximadamente en 1973 se iniciaron los estudios y proyectos contemporáneos de reforma administrativa, algunos ejemplos se dan con la expedición de la nueva Ley de la Administración Pública de 1976, un mayor control sobre la entidades paraestatales, mayor responsabilidad a los servidores públicos de 1982, eliminación de los trámites gubernamentales engorrosos o incluso la transferencia de los entes paraestatales a los particulares.

Con la reforma Administrativa se buscó volver más eficiente al poder Ejecutivo y a sus órganos a efecto de cooperar a que se logre el desarrollo nacional.

El sistema de reforma administrativa, en la actualidad se puede conocer también como la “simplificación administrativa”<sup>4</sup>, tendiente a eliminar las difíciles gestiones. Esta serie de acuerdos fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación, del 9 de febrero y 6, 19 y 20 de abril del año de 1989.

---

<sup>4</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Derecho Administrativo Primer Curso, 2ª ed., Harla México, México, 1994. p 127.

La ONU dice que los programas de reforma administrativa mayor son frecuentemente esenciales para establecer las capacidades administrativamente necesarias para el desarrollo económico y social y para llevar a cabo las funciones generales del gobierno {...} Las reformas administrativas mayores son definidas como esfuerzos especialmente diseñados para inducir cambios sustanciales en los sistemas de administración pública a través de reformas a los largo del sistema o al menos a través de medidas de mejoramiento de uno o más de sus elementos clave, como las estructuras administrativas, de personal y de procesos<sup>5</sup>.

El término también ha sido subdividido y se ha ido acortando hasta llegar a los que hoy se le conoce como “Reforma del Estado” o de la “Modernización del Sector Público”.

Algunas de las áreas que comprenden la reforma administrativa son: planeación nacional, preservación del capital público, participación pública, éticas públicas, presupuesto público, empleo público, entrega profesional de los programas de servicios del gobierno, practicas del manejo público, servicios generales, etc.

La reforma administrativa se convirtió en el punto clave para los cambios globales en estructura y personal que fueron diseñados para apoyar los planes nacionales y que buscaron controlar la Administración Pública al proveer coherencia estructural, especificidad funcional y prácticas del personal adecuadas a los requerimientos generales del presupuesto y la planificación.

La reforma del Estado esta tomando actualmente distintas formas, una de las cuales involucra la modificación de la concepción burocrática de la Administración Pública en lo que se ha denominado “administración pública directiva”, que busca proveer una perspectiva diferente para considerar la reforma del Estado, misma que actualmente vemos en los intentos de reforma de Brasil por ejemplo.

---

<sup>5</sup> Acuerdo emitido por la Organización de las Naciones Unidas de 1971.



Mejorar la administración, como muchos otros temas del desarrollo, implica proyectos, requiere personal y ofrece oportunidades para la creación de carreras, tanto dentro de las oficinas y límites nacionales como entre ellos. Es un tema que interesa a la gente y que genera debate y discusión. Los gobiernos y presidentes crean y ofrecen puestos secretariales a sus colegas para actuar en estas áreas, y existe una variedad de organizaciones de referencia en los niveles regional, subregional e internacional en las cuales es posible tomar parte y a través de las cuales se puede establecer contacto con colegas en otros países.

Consideramos que la comprensión de la Administración Pública dentro del mundo real de las prácticas cotidianas parte de las contradicciones del desarrollo, y no es independiente de ellas; puede proveer un punto de partida alternativo para responder a la pregunta que plantea la reforma y para el asunto de la “reforma” misma. Con respecto a esto, creemos que el pasado tiene aún mucho que enseñarle al futuro y vale la pena repasar lo que se ha vivido a nivel internacional y del país.

#### Problemática mexicana de la Administración Pública

Se ha cuestionado la capacidad administrativa, y se plantea como solución para recuperar el sentido público de la propia administración gubernamental, motivar también la reafirmación de un contrato social y la legitimación del Estado a través de la rendición de cuentas, en el caso específico de la CFE, lo que se ha buscado es un mejor rendimiento en cuanto al desarrollo nacional como a la prestación del servicio público, y no caer en los mismos errores en que cayeron empresas paraestatales pudiendo mencionar a Luz y Fuerza del Centro como su similar, a pesar de la enorme presión política e internacional que recae sobre ella.

La sociedad en la actualidad cree que lo público es exclusivo del sector paraestatal reclamándolo como propio y replegando al Estado a un ente articulador de la voluntad ciudadana, esto como resultado de los intentos fallidos por salir del estado de crisis económica que se ha desencadenado desde hace ya varias décadas, debido a la falta de políticas eficaces que generen resultados

favorecedores a la población y al mismo tiempo al Estado para refrendar su capacidad.

Parece que surge una actitud de abandono de la opción de mejorar la Administración Pública, y se prefiere optar por su desmantelamiento. Daría la impresión de que estamos en el escenario de evitamiento de nuevos intentos por generar un cambio gubernamental profundo. Si bien es cierto que los intentos por modernizar a la Administración Pública han sido muchos y en su mayoría han fracasado; no debemos resignarnos a considerar que la única opción para mejorar el desempeño gubernamental pasa por el desmantelamiento de su aparato administrativo nos hace pensar en un agotamiento de la creatividad, de la imaginación, de la convicción acerca de lo que es la responsabilidad pública. El riesgo es que esta ausencia de estrategias alternativas genere un escenario en el que del “achicamiento” estatal se llegue al “ahuecamiento”. Si bien las agencias gubernamentales son solo medios para la búsqueda de fines públicos, y erróneamente se convirtieron en fines en sí mismos, el otro extremo es igualmente peligroso: el de la inexistencia o el olvido de fines públicos por falta de entes habilitados para llevarlos a cabo.

Proponemos como una posible alternativa la modernización a las agencias gubernamentales, la de abrir espacios a la gestión pública profesional, impulsar el desarrollo de gerentes públicos con una visión emprendedora y técnicamente capaz, sin que por ello se olvide la responsabilidad pública.

La clase productiva de nuestro país, incluso generaciones recientes como podrían ser las de los años ochentas y noventas hemos perdido la capacidad de creer en la idea de un Estado Protector y Benefactor, y se han creado nuevas formas de organización profesional, sindical, urbana, ecológica, etc., en busca de la autogestión, evitando a toda costa la participación del Estado ya que se cree que contamina políticamente en el sentido de las acciones, entorpeciendo la eficacia y desvirtuando su fin.

La población esta en la búsqueda de un aparato estatal que sirva a la sociedad, y no más a una sociedad que sirva al aparato, un “servidos público” que

efectivamente de un servicio a la sociedad, y no más a sus propios intereses. Esto es un desplazamiento o reacomodo en el sistema de legitimidad.

Se podría pensar que la empresa pública entra en un proceso de cuestionamiento prácticamente devastador, dado que el sustento legitimador de su existencia es la capacidad del estado para buscar fines lícitos para el interés público, y es justo esta imagen simbólica la que se derrumba ante una realidad de omnipresencia en casos no justificada. La empresa privada por su parte, en este nuevo sistema de legitimidad, deberá buscar su aceptación social, no solo por contribuir al empleo y la producción, sino por actuar con responsabilidad social, ecológica, tecnológica y no solo económica.

Es la acción estatal misma la que se cuestiona y esta en crisis, es decir, la Administración Pública.

Es evidente que los esfuerzos y las iniciativas hasta ahora emprendidos se han orientado, con un marcado énfasis, a la reestructuración, desincorporación y privatización de empresas paraestatales. Como se observa de las experiencias a nivel internacional.

Suponemos que el hecho de que el sector paraestatal haya sido el foco de atención, en primera instancia, de los procesos modernizadores, sea porque en ese sector es donde se pueden analizar los primeros efectos, rumbos y características del cambio en este aparato. Además se puede analizar la evolución y características del perfil del gerente de empresas públicas que el Estado decide mantener bajo su propiedad, puede tomarse como un “efecto demostración o ejemplo” de los cambios que tendrá, en mediano o largo plazo, el perfil del gerente público en la Administración Central.

## **1.2 Concepto de Administración Pública.**

Aterrizaremos todo el estudio del “fenómeno” de la Administración Pública con un concepto que nos permita definir lo más ampliamente posible a ésta conforme a lo que se espera de su actuar, sus políticas, funcionarios, etc.

Miguel Acosta Romero nos dice que “la administración pública es la parte más dinámica de la estructura estatal, actúa en forma permanente, sin descanso y sin horario y, según Colmeiro acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su desaparición de la vida terrestre.”<sup>6</sup>

Esta definición aceptable por sencilla no nos habla de una de las finalidades más importantes que a nuestro considerar tiene la Administración Pública que es el buscar el desarrollo nacional y el bienestar social.

Para Rafael de Pina la Administración Pública es “el conjunto de los órganos mediante los cuales el Estado, las Entidades de la Federación, los municipios y los organismos descentralizados atienden a la satisfacción de las necesidades generales que constituyen el objeto de los servicios públicos”.<sup>7</sup>

Sin duda existen un sinnúmero de criterios para definir a la Administración Pública que van desde los más sencillos que la señalan como la “Estructura del Estado”, hasta los más complejos, que toman en cuenta por ejemplo, los objetivos de los órganos que conforman el Estado, la organización de sus divisiones, los Tribunales Administrativos e incluso sus mecanismos de coordinación.

Dado lo anterior nos limitaremos a decir que en nuestra opinión la Administración Pública es una parte de los instrumentos a través de los cuales el Estado realiza la gestión gubernamental, asimismo, se desempeña en el control y coerción ejercida por el mismo Estado sobre la población, constituyendo además el centro económico y político de la acción estatal, donde convergen también el interés individual y colectivo y que a través de la satisfacción de las necesidades públicas es legitimada su existencia.

Debido al importante aumento que con los años se ha dado en la población, la Administración Pública se ve en la imperiosa necesidad de evolucionar, volviéndose así una estructura aun más compleja que toma en cuenta los avances

---

<sup>6</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 2ª ed., Porrúa, México, 1975, p. 59.

<sup>7</sup> DE PINA, Rafael y otro, Diccionario de Derecho, Porrúa, México, 1965. p. 60.

de la sociedad, la tecnología y la ciencia, hecho que indudablemente abarca a la industria eléctrica como uno de los principales ejemplos.

Un gran reto al que se enfrenta la Administración Pública es lograr que todos los órganos que la integran así como la de otros poderes se acoplen logrando una coordinación, la cual debido a la magnitud de problemáticas y circunstancias histórico-sociales no siempre es perfecta.

Si analizamos los elementos fundamentales de la Administración Pública podemos encontrar lo siguiente: a) una dependencia directa o indirecta del Poder Ejecutivo, b) actúa de una forma continua y permanente, c) siempre busca el interés general o público, d) su forma de organización esta jerarquizada y, e) cuenta con elementos personales, patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos.

### **1.3 Órgano del Estado.**

Ya que se ha logrado entender a la Administración Pública en algunos de sus aspectos más relevantes, nos es factible ir desentrañando esta compleja estructura para definir, delimitar y ubicar a la empresa que nos ocupa en la presente investigación. Es así como llegamos a lo que varios autores denominan el órgano del Estado.

Llamaremos así a todo el conjunto de personas, objetos y bienes que cuentan con una estructura jurídica y son competentes para realizar alguna actividad que corresponde al Estado. En materia Administrativa esa actividad corresponderá particularmente al Poder Ejecutivo y en un caso específico lo sería la Comisión Federal de Electricidad en su tarea de brindar un servicio público a la sociedad.

El órgano del Estado se considera a los instrumentos o medios que utiliza la Administración Pública para realizar una determinada función estatal: Órganos Legislativos, Órganos Ejecutivos y Órganos Judiciales.

El Estado es una persona Jurídica y se manifiesta a través de sus Órganos, porque son los soportes donde descansa el Estado Moderno, ya que este como toda estructura social, no tiene voluntad propia, ésta es expresada a través de sus órganos que no son otra cosa que la voluntad humana.

El órgano es un medio activo a través del cual se desempeña una función, se ordena, se actúa. Y a igual que un hombre el Estado actúa mediante sus órganos. Son los medios o instrumentos de que se vale la persona jurídica Estado para realizar una determinada función estatal.

En el órgano se distinguen dos elementos:

1.Órgano individuo; es la persona o personas que expresan la voluntad estatal. Podemos decir entonces, que las personas individuos son las personas físicas que en un momento determinado ejercen la Presidencia de la República, una Secretaría de Estado, la Gobernación de un determinado Estado, entre otros.

2.Órgano Institución; es el conjunto de atribuciones, competencias y poderes que individualizan al órgano dentro de la estructura del Estado. El órgano institución es inseparable de la persona jurídica y forma parte de su propio ser. Tiene entonces, carácter de permanencia. El órgano institución se manifiesta por medio del órgano .individuo, esto es, por medio del llamado titular del órgano.

Las entidades estatales manifiestan su actividad y su voluntad a través de sus órganos; el concepto de órgano sirve, para llamar generalmente a la entidad de que el órgano forma parte el hecho, la omisión o la manifestación de voluntad de que se trate. Para algunos autores el órgano es un conjunto de competencias que será ejercido por una persona física, el funcionario público, agente o “personal” del Estado que, al actuar dentro de las atribuciones o funciones que le han sido conferidas, produce tal categoría.

#### **1.4 La descentralización administrativa.**

La necesidad de establecer y ordenar de manera coordinada a los entes u órganos del Estado que conforman a la Administración Pública, se debe a que

sólo así se logra alcanzar una operatividad adecuada a sus finalidades y al ejercicio de la función o actividad administrativa.

Ésta se determina por la liga jerárquica que con mayor o menor intensidad los vincula con el titular del Poder Ejecutivo, en la mayoría de los casos, usualmente se estudian en:

1. La centralización.
2. La desconcentración.
3. La descentralización, englobada por la paraestatal.

El artículo 90 de nuestra Carta Magna señala la anterior clasificación como sigue:

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

La (sic DOF 02-08-2007) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

La función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley.

La forma de organización que nos ocupa es la descentralizada, ya que la CFE pertenecía hasta antes de la publicación del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013 a este ramo, sin embargo se hará un pequeño repaso a las demás formas. Así tenemos a:

La Centralizada. Los Órganos que dependen inmediata y directamente del titular del poder Ejecutivo.

Desconcentrada. Los entes guardan relación jerárquica con algún órgano centralizado, pero existe cierta libertad en lo que respecta a su actuación técnica, y;

Paraestatal, que conforme al Artículo Tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal esta dividida en:

I.- Organismos descentralizados;

II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

III.- Fideicomisos.

La forma que más interesa al presente trabajo, se describe como la descentralización. Su estructura mediante entes que ostentan una personalidad jurídica propia distinta de la del Estado y cuya liga con el jefe del Poder Ejecutivo es de carácter indirecto.

Origen de la descentralización administrativa.

Surge como una idea originalmente francesa, en donde se presenta la necesidad de atender un servicio público con personal que estuviese especializado y con libre manejo de recursos.

Esta forma de organización que adopta la Administración Pública mediante diversos ordenamientos es utilizada principalmente para desarrollar actividades que competen al Estado, que son de interés público y que son realizadas a través de organismos que fueron creados específicamente para ello, mismos que cuentan con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios.



Nace de la necesidad de darle dinamismo y movimiento a determinados actos gubernamentales, mediante el ahorro de los pasos que implica el ejercicio del poder jerárquico propio de los entes centralizados. Se puede hablar de la incursión del Estado dentro de actividades industriales, financieras y comerciales, dándoles un matiz de empresa privada a las organizaciones encargadas de esas tareas.

Para Jorge Fernández Ruiz, “la descentralización administrativa es una tendencia organizativa de la Administración Pública, conforme a la cual se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga autonomía orgánica”<sup>8</sup>

Se tiene registro de que el primer organismo descentralizado en México fue el Banco de Avío. Durante el período de la Revolución Mexicana comenzaron a aumentar los entes descentralizados, principalmente en el área de las finanzas, las comunicaciones y los energéticos. Se crearon tantos organismos públicos que ampliaron la esfera de competencia estatal hasta el punto en que terminó “pulverizando”, por decirlo de alguna forma, la iniciativa privada.

El Estado intervenía en la economía como el eje y motor del desarrollo nacional.

Actualmente la descentralización es lo que nuestra legislación denomina Administración Pública Paraestatal.

A partir del 21 de abril de 1981, en que se publicó la reforma al artículo 90 Constitucional, en la que se señala que la administración será centralizada y paraestatal, se les da ese reconocimiento Constitucional.

En la creación de esos órganos, el Estado puede recurrir a figuras del derecho público o del derecho privado. Según las leyes mexicanas, en el primer caso se estaría hablando de organismos descentralizados y en el segundo, ante empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

---

<sup>8</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Panorama del derecho mexicano. Derecho Administrativo, Mc Graw Hill, México, 1997. p. 36.

Citando nuevamente a Rafael I. Martínez, “la descentralización administrativa es una forma de organización de entes que pertenecen al Poder Ejecutivo, y los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas.”<sup>9</sup> Además de estos conceptos la doctrina también enuncia tres tipos principalmente de descentralización como lo es por región, por servicio y por colaboración, sin ahondar mucho en este tema ya que cada una queda explícita en el nombre que se le da. Únicamente mencionaremos que como ejemplo más claro de la descentralización administrativa por servicio se encuentra la CFE, pues como organismo público descentralizado representa un caso típico de este esquema de organización, que fue creada mediante la Ley del servicio Público de Energía Eléctrica, expedida por el Congreso de la Unión, que confiere a dicha Comisión personalidad jurídica y patrimonio propios, y que tiene como actividad técnica generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, conforme al artículo 27 Constitucional, claro esta bajo la tutela de la Secretaría de Energía.

Se robustece lo anterior con lo señalado por el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

“Artículo 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.”

La Comisión Federal de Electricidad esta encargada de cumplir con uno de los servicios públicos más importantes para el país, desde su creación tuvo como finalidad estar a un lado del Estado para realizar la importante actividad que le fue asignada, por eso es un organismo complejo, que ha enfrentado cambios estructurales drásticos como el que se presenta en la actualidad desde su naturaleza jurídica hasta su funcionamiento.

---

<sup>9</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op. Cit. p 127.

## **1.5 Organismo Descentralizado**

Entre las diferentes acepciones de organismo, la que particularmente nos interesa es aquella que asocia el término a una organización o una entidad que está compuesta por diferentes unidades.

Descentralizar, por su parte, es la acción que consiste en trasladar ciertos servicios o funciones que desarrollaba un poder general hacia otras delegaciones.

A partir de los anterior, se puede definir como una entidad estatal creada por ley o decreto del Congreso, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopte, constituida con fondos o bienes provenientes de la Administración Pública Federal o Local; su objetivo es la prestación de un servicio público o social, la investigación científica y tecnológica y la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Los organismos descentralizados se encuentran regulados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal así como por la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Los organismo descentralizados son entidades creadas por la ley del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal; y podemos observar que su principal distinción con los organismos desconcentrados es que tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Los organismos descentralizados tienen un régimen jurídico especial, es decir, el Congreso de la Unión crea una norma o serie de normas aplicables de manera exclusiva a dichos entes, estas leyes le otorgan personalidad jurídica y en consecuencia se vuelve responsable de las decisiones que asuma para la realización de su objeto. No obstante su autonomía, las entidades descentralizadas se encuentran sometidas a las actividades de control y vigilancia de la Administración Pública Central.

Gabino Fraga define la descentralización en los términos siguientes: "Al lado del régimen de centralización existe otra forma de organización

administrativa: la descentralización, la cual consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía".<sup>10</sup>

De acuerdo al Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales la desaparición de los organismos descentralizados se sujetará a reglas especiales y señala:

ARTICULO 7o.- Para la extinción de un organismo descentralizado, la Secretaría de Programación y Presupuesto o la coordinadora sectorial, según se determine en la Ley o Decreto respectivo, señalará las bases para el desarrollo del proceso y designará un liquidador quien realizara lo siguiente: I. Levantara el inventario de los bienes pertenecientes al organismo; II. Someterá al dictamen del auditor designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los estados financieros inicial y final de liquidación; III. Informará mensualmente a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, así como a la coordinadora sectorial, sobre el avance y el estado que guarde el proceso; IV. Levantará el acta de entrega – recepción de los bienes y recursos del organismo, y V. Las demás inherentes a su función.

## **1.6 Características de los Organismos Descentralizados.**

Para poder definir a la CFE como un organismo descentralizado debemos analizar qué características cumple, según lo que señalan diversos autores, generalmente se mencionan las siguientes:

- Se crean invariablemente por un acto legislativo, mediante decreto del Ejecutivo o como Ley que deviene del Congreso de la Unión.
- Tienen un régimen jurídico propio, como lo sería en el caso de la CFE, su estatuto orgánico y ordenamientos que de él derivan.
- Gozan de personalidad jurídica propia.
- Tienen una denominación.

---

<sup>10</sup> FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 40ª ed., Porrúa, México, 2000., p. 76.

- Tienen órganos de dirección, administración y representación.
- Tiene sedes, oficinas y ámbito territorial.
- Cuentan con una estructura administrativa interna.
- Tienen patrimonio propio
- Además tienen un objeto, finalidad y régimen fiscal
- Gozan de autonomía jerárquica respecto al órgano central, poseen un autogobierno.
- Realizan cometidos estatales de naturaleza administrativa.
- Existe una tutela por parte del Estado, sobre su actuación.

#### Régimen jurídico propio.

Los organismos descentralizados están regulados por la ley o el decreto que las creó. En éstos se especifica que son personas morales, su patrimonio, sus órganos de gobierno, su objeto y si es el caso, las formas en que el Estado vigilará su funcionamiento, además la autorización para que expidan su reglamentación interna.

#### Personalidad jurídica.

A través de esta figura y conforme al artículo 25 del Código Civil Federal vigente Fracción II, los entes son sujetos de derechos y obligaciones, dicha personalidad les permite realizar los actos necesarios para el logro de su objeto o finalidad.

A pesar de lo anterior, la realidad política y sociológica ubica a estos organismos dentro del mismo gobierno, de ahí que algunos creen en la necesidad de una supervisión por parte de los organismos centralizados.

#### Denominación.

La denominación del órgano sirve para identificarlo y distinguirlo de sus similares, es fijada por la ley o decreto que los ha creado y generalmente corresponde o atiende a su objeto o finalidad.

Los organismos descentralizados pueden actuar en todo el territorio nacional, excepto que por su objeto estén limitados a determinada circunscripción.

El órgano supremo de un ente descentralizado recibe distintos nombres de acuerdo con su particular instrumento de creación. Las tareas de ejecución y representación estarán a cargo de un funcionario designado por un órgano colegiado del gobierno o por el mismo presidente de la república. Dicho funcionario será denominado director general o gerente general, y de manera aislada procurador, presidente o rector. También estará apoyado de un personal designado por la ley.

Patrimonio propio.

Esto como consecuencia de poseer personalidad jurídica, que implica adquirir, administrar y disponer de bienes y derechos. A estos bienes se les considera públicos

La finalidad de los organismos descentralizados radica en satisfacer el interés de la colectividad, mediante la realización de la función administrativa y por medio de ellos, cumplir con atribuciones propias del Estado que son de urgencia.

Régimen fiscal.

Se ha buscado conferirles un trato igual al de los particulares en esta materia, a efecto de que paguen impuestos y demás créditos fiscales.

Por otro lado, los ingresos que obtengan estas paraestatales por concepto de contribuciones y similares se consideran captados por el Estado y tendrán naturaleza fiscal. A partir de 1965 la CFE como otras paraestatales fueron incluidos en la Ley de Ingresos de la Federación, con lo que aumentó así el control estatal.

## 1.7 Definición de Empresa.

Hechas ya las consideraciones necesarias para ubicar a la Comisión Federal de Electricidad dentro del marco de la Administración Pública, y sobre todo por su nueva denominación como Empresa Productiva del Estado, en razón de los cambios y reformas que se estudiarán más adelante, resulta interesante analizar en este capítulo y el posterior lo que se entiende por Empresa y sobre todo por Empresa Pública.

De la necesidad que tiene el Estado de cumplir eficazmente sus obligaciones con la población es como requiere apoyarse de entes jurídico-administrativos, de esa manera aparecen las instituciones descentralizadas y desconcentradas, como ya se ha visto en apartados anteriores.

Hablando en caso específico de la industria energética y dada la creciente demanda de electricidad, el Estado ha requerido a lo largo de la historia utilizar tecnología y herramienta que propiamente se consideraban dentro del campo exclusivo de una actividad particular, es decir de las empresas.

Primeramente podemos definir a la empresa como aquella forma de organización de los factores de producción, hablese tierra, trabajo y capital; para obtener determinados bienes o servicios para la obtención de un beneficio al realizar su consumo. Sin embargo y como no es de extrañar, existen diversos conceptos de empresa en su noción jurídica o económica, por ejemplo:

“El comerciante, mediante el ejercicio del comercio, realiza la función de aportar al mercado general bienes o servicios, con fines de lucro. Esta actividad es realizada por el comerciante –individual o social- a través de la organización de los elementos patrimoniales necesarios, elementos que en su conjunto integran su empresa. La empresa es pues, la organización de una actividad económica que se dirige a la producción o al intercambio de bienes o servicios para el mercado...”<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> DE PINA, Rafael. Op. Cit. p. 248

Sin duda y como lo vemos en casi todos los conceptos de empresa se destaca como elemento característico la finalidad de lucro que persigue por la prestación de determinado servicio.

En la misma Constitución, se habla de empresa en los artículos 28, 123, 110 y otros. El término empresa se hace frecuente en legislaciones como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en el Código de Comercio, entre otras.

Como observamos de lo anterior, se da un reconocimiento a la empresa y se protege de su desincorporación o desintegración, lo que se consagra en el principio de que la empresa tutela intereses privados y salvaguarda intereses colectivos mismos que representa.

### **1.8 La Empresa Pública.**

Por otro lado, tenemos a la Empresa Pública, en donde ubicaremos a la CFE como punto de partida para el desarrollo de los siguientes tópicos.

Antecedentes en México.

“Empresa pública se refiere a entes paraestatales dedicados a producir o distribuir bienes o servicios de naturaleza económica.”<sup>12</sup>

Ejemplos de algunas primeras empresas públicas son el Banco de México, Ferrocarriles Nacionales de México, la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, la Compañía Exportadora e Importadora Mexica S.A. (antecedente de la CONASUPO).

Al término de la segunda guerra mundial (1980), se presenta un auge en la empresa pública, cuando el Estado toma la decisión de recuperar negocios y ocupaciones que ya no interesan a los particulares, principalmente para la generación de fuentes de trabajo.

Fundamentación de las empresas del Estado.

---

<sup>12</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op. Cit. p. 133.



Como ya se mencionó, la Constitución Política nos habla de la empresa y la fundamenta en los artículos 25, 28, 123 y varios más que señalan:

“Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

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

“Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, la (sic DOF 03-02-1983) prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a ls (sic DOF 03-02-1983) prohibiciones a título de protección a la industria...”

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter

prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado...”

Los artículos anteriores son los principales fundamentos de la empresa, incluso nos hablan ya de las empresas de las que se vale el Estado para cumplir con su labor.

### Concepto de Empresa Pública

La Empresa es una organización de medios personales y reales destinada a la producción o mediación de bienes y servicios para el mercado<sup>13</sup>. El carácter de “pública” la tendrá cuando el Estado proporcione una parte o la totalidad de esos medios.

Esa producción o distribución de bienes y servicios puede efectuarla el Estado por medio de su organización centralizada, desconcentrada o descentralizada, empresas de participación estatal o fideicomisos.

En un sentido más estricto, la empresa pública existe cuando se crea un ente conforme a reglas de derecho privado, para realizar una función administrativa, ya sea de tipo industrial o comercial.

En la actualidad el vocablo empresa se ha reservado para denominar a cualquier negociación comercial o industrial, sin importar su naturaleza o estructura jurídica.

Sin embargo, en el Derecho mexicano se ha llegado a establecer que dicho término es una categoría de índole económica.

La Ley Federal del Trabajo, en su artículo 16, nos da una definición de empresa, y señala: “...se entiende por empresa la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios y por establecimiento la unidad

---

<sup>13</sup> MATEO, Martín y SOSA Wagner, Revista de Administración Pública, septiembre-diciembre, Núm. 150, 1999.

técnica que como sucursal, agencia, u otra forma semejante, sea parte integrante y contribuya a la realización de los fines de la empresa”.

En la Constitución los artículos 28, 123, 110 y 93 se refieren a la empresa, aunque no se precisa como una categoría jurídica válida para todos los casos.

Diferencias con la empresa privada.

Mediante la empresa pública el Estado cumple con sus cometidos, sus labores persiguen beneficios para la colectividad y obedecen al interés público.

Por su lado la empresa privada tiene como principal finalidad perseguir un lucro, ganar utilidades que aumentan su patrimonio y mayores recursos para el crecimiento del negocio.

Lo anterior es la principal distinción entre la empresa pública y la empresa privada, otro punto a analizar es el control y vigilancia que el Estado ejerce sobre cada una, la empresa privada es perseguida por el Estado con fines de carácter fiscal, ecológico, de salud, laboral, etc., sin considerarlas nunca dentro del aparato gubernamental.

Características de la empresa pública

A continuación se hace un enunciamiento de las principales características de la empresa pública que los diversos exégetas de la materia señalan con regularidad:

1. Son creadas por acuerdo del presidente de la República, o en su caso, por el Congreso.
2. Gozan de personalidad jurídica distinta de la del Estado.
3. Cuentan con un patrimonio propio.
4. El Estado les proporciona parte o la totalidad de sus recursos económicos.
5. No hay una relación jerárquica respecto del poder ejecutivo.
6. La administración pública ejerce un control o tutela sobre sus actividades.

7. Su objeto será comúnmente comercial o industrial.
8. Sus tareas se rigen básicamente por normas de derecho privado.
9. Su principal finalidad es satisfacer necesidades colectivas sin la obtención de un lucro.

La CFE tiene como principal objetivo la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica a todo el territorio nacional, de una manera eficiente y buscando dar el mejor servicio y calidad a el menor costo posible para la población, es por eso que el Estado se apoya de ella para la realización de esa tarea y por eso es considerada como una empresa pública, la cual pierde la característica principal de una empresa privada, que como ya se había visto es la obtención de un lucro, abarcando así una finalidad mucho más amplia que es satisfacer el interés público, sin importar la rentabilidad que se pueda obtener de ella.

Control y vigilancia del Estado sobre los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Aparte del control parlamentario o judicial que pudieran ejercer los poderes del Estado, encontramos a la tutela administrativa, y es aquella que los órganos centrales ejercen sobre las paraestatales. Este control persigue que los órganos dependientes indirectos del Poder Ejecutivo realicen sus tareas de manera adecuada, que cumplan con sus cometidos, realicen sus actividades de manera eficiente y haya un buen manejo de su patrimonio.

A partir de 1977, en que se da lugar a la llamada “sectorización”, establecida por la Ley Orgánica de la Administración Pública, introdujo un sistema de control difuso, en donde el presidente de la República, agrupa de manera discrecional a las entidades paraestatales bajo la coordinación de una Secretaría de Estado a efecto de que los mismos vigilen los programas y resultados. A la Secretaría se le denominaría cabeza de sector, sin embargo no se genera relación jerárquica entre el órgano centralizado y la paraestatal sectorizada, solo hay una vigilancia de éste sobre aquella. Para algunos esa tutela y vigilancia es

indispensable para evitar la probable arbitrariedad de los directores de los Órganos descentralizados.

Diversos ordenamientos incluyen mecanismos de vigilancia respecto de la marcha de los organismos paraestatales como la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley General de Deuda Pública, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Ley de Asociaciones Público Privadas, así como sus respectivos Reglamentos y Acuerdos, entre otros.

Un punto importante a tomar en cuenta respecto del actuar de las empresas públicas y centrándonos específicamente en el caso de la CFE, es que al brindar ésta un servicio público, que tiene una relevancia y trascendencia tan grande como lo es la energía eléctrica, el Estado adopta en su funcionamiento la figura del “subsidio”, que a pesar del posible detrimento en la producción y abundamiento de sus activos, se ha estado implementando en el cobro de las tarifas que los consumidores pagan por el servicio, todo como una concientización de lograr el abastecimiento y satisfacción de la necesidad pública. Esto determina su supuesta superioridad respecto de las empresas privadas y el mercado en la regulación económica estatal. Y aunque muchos estudiosos estén en contra de esta corriente, se ha tenido que aceptar que ha sido una útil herramienta del Estado para retomar sus acciones de políticas económicas.<sup>14</sup>

Cabe aclarar que desde nuestra perspectiva, el afán de lucro que buscan las empresas privadas ha tenido una connotación un tanto peyorativa, pues el buscar aumentar la rentabilidad no es un objetivo malo para cualquier empresa pública que produzca bienes o servicios, porque en un mercado en donde hay competencia y este bien regulado, esa búsqueda hace que esos entes se esfuercen en ser eficientes, reducir los costos y al mismo tiempo aumentar sus

---

<sup>14</sup> Vid. HUERTA MORENO, Ma. Guadalupe, Reforma del Estado y Modernización Económica. La estrategia de Privatización en el Subsector Eléctrico. El Caso de la Comisión Federal de Electricidad, INAP, México, 2001, p. 108.

percepciones, algo que para nuestra realidad actual es un tanto complicado de lograr.

Las empresas públicas en el sector energético en México, se han visto obligadas a operar dentro de estrictos marcos regulatorios. Su administración no es parecida a la de los mejores modelos empresariales, es la misma regulación la que no permite a los funcionarios y menos aún los incentiva a comportarse así. Debemos reconocer que ese marco jurídico impide a empresas como la CFE tomar muchas decisiones administrativas que pudieran ser “normales” en comparación con las privadas, o incluso son mal tomadas, una crítica sumamente determinante en nuestro país.

## **CAPÍTULO 2**

### **LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD**

2.1 Comisión Federal de Electricidad en México.

2.2 Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Electricidad.

2.3 Comisión Federal de Electricidad y la electricidad en México.

2.4 El Sector Paraestatal.

2.5 Empresa Productiva del Estado.

## **2.1 Comisión Federal de Electricidad en México.**

Hechas ya las consideraciones necesarias para ubicar dentro del contexto de la Administración Pública a la Comisión Federal de Electricidad, podemos abordar ahora el tema de esta empresa desde el aspecto histórico, social, político y económico a partir su formación y evolución en nuestro país.

Haciendo una breve reseña histórica del auge las empresas públicas a nivel mundial se da como punto de partida los cambios económicos y políticos principalmente ocurridos después de la segunda guerra mundial como se mencionó anteriormente, ya que este suceso modificó en gran medida la concepción que se tenía acerca del Estado.

Es así como los gobiernos latinoamericanos, comenzaron a buscar nuevas formas adecuadas a las nuevas atribuciones que les eran conferidas, agregando las dificultades y necesidades internas de cada uno de los Estados.

La línea que se tomo fue la de la creación de nuevos organismos e instituciones autónomas que tuvieran como función ejercer atribuciones que le debían ser conferidas a la Administración Pública Central pero que según las estimaciones serían desarrolladas y cumplidas eficazmente de forma indirecta. La necesidad de acelerar industrias y sobre todo los servicios que apoyaran la realización de los planes de desarrollo fue otra causa.

El carácter, la importancia y trascendencia de las empresas públicas va íntimamente relacionado con las etapas del desarrollo nacional de cada Estado, primeramente las empresas comenzaron con un alcance mínimo, se limitaban, por poner unos ejemplos, a los sectores de transportes y energéticos. Lógicamente y como hemos visto a lo largo de los años el crecimiento de las empresas públicas se multiplicó e incluso ahora se les considera además de un ente destinado para la gestión y satisfacción de las necesidades poblacionales, como un instrumento del que se vale la política para la realización de sus fines.

Destacando la importancia de las empresas públicas, en el ramo de la energía eléctrica, se habla y específicamente en el caso de CFE, que ésta tiene el



volumen de producción, importación y la compra suficiente para impulsar el funcionamiento del desarrollo nacional en esa industria<sup>15</sup>

Las empresas públicas suelen estar ubicadas en áreas y posiciones estratégicas o dominantes dentro del proceso económico como la CFE, de este modo involucran un efecto de impulso sobre las actividades análogas o conjuntas. Es decir, creemos que CFE es un instrumento fundamental en ejecución de diversas políticas gubernamentales que siempre ha buscado ampliar y mejorar su tecnología para brindar un mejor servicio y mejores investigaciones en el sector energético.

Como la generación y distribución de energía eléctrica son necesidades de interés general, el Estado debe controlar su producción y vigilar las tarifas, sin embargo, la coexistencia de la empresa pública con las empresas privadas es bastante importante ya que hasta ahora no se ha buscado tanto la competencia, sino hacer un complemento entre ambas.

Debido al acelerado crecimiento en la demanda de la energía, la CFE se ve obligada a mantener un constante proceso de expansión, eso significa que la cantidad de capital para inversión debe igualmente aumentar y se debe pensar en estrategias que permitan seguir invirtiendo en el sector. Como podemos imaginarnos, la posibilidad que tiene CFE de cubrir sus gastos de inversión depende de su rentabilidad, y por las consideraciones que haremos más adelante se puede decir que la Comisión es altamente rentable dado que a pesar de los recursos que le son destinados y del subsidio que realiza, aunado a las tarifas se puede observar que sigue manteniéndose e incluso mejorando en términos generales el servicio de energía eléctrica en el territorio nacional.

Desde esta perspectiva se debe tener en cuenta que en las actuales condiciones de desarrollo energético no vale mucho el supuesto antagonismo o competencia entre la empresa pública y la privada, pues lo que se ha venido planteando desde administraciones anteriores es la combinación del capital

---

<sup>15</sup> Vid. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO y otros, Las Empresas Públicas en América del Sur y México, Vol. 2, 1ª reimpresión, Limusa México, México, 1983, p. 39.

público y el capital privado, sin embargo el verdadero meollo es, no perder el eje de dirección entre la CFE respecto de las empresas privadas que entran al sector energético de nuestro país, algo que aunque no lo parece, se ha venido vislumbrando a partir de la reforma energética y la aplicación de los Pidiregas, por ejemplo.

CFE se ha considerado como una empresa bien administrada, incluso se han esforzado en hacer su publicidad bajo el lema de que es una “empresa de clase mundial”, esto es así porque se ve a si misma con indicadores de productividad y eficiencia a la altura de cualquier empresa internacional.

La misma empresa en su portal señala que ha avanzado en sus procesos de modernización y competitividad, con el fin de consolidarse como una empresa de clase mundial que opere con base en indicadores internacionales de productividad, eficiencia, tecnología y desarrollo de sus trabajadores de acuerdo con el Cuarto Informe de labores 2003-2004.

## **2.2 Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Electricidad.**

El artículo 1° del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Electricidad nos da una definición de este organismo y señala:

“La Comisión Federal de Electricidad es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto la planeación del Sistema Eléctrico Nacional, así como la generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica para la prestación del servicio público y la realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que se requieran para el cumplimiento de su objeto, de conformidad con lo dispuesto en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y demás ordenamientos aplicables. La Comisión Federal de Electricidad desarrollará sus actividades con apego a las políticas y prioridades que establezca su Junta de Gobierno en el ámbito de sus facultades.”

Como se desprende de su lectura, el Estatuto en lo que se refiere a la definición de CFE no nos habla de Empresa Productiva del Estado y tampoco especifica a lo que se refiere con servicio público e incluso aun menciona a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que como se vio anteriormente este ordenamiento en la actualidad excluye por completo a la CFE y Petróleos Mexicanos de su observancia. Lo anterior tiene su explicación de acuerdo a funcionarios y trabajadores de la misma empresa, en que todas las disposiciones legales que regulan a la CFE al día de hoy y hasta el final del año corriente y en los casos en que los últimos proyectos así lo demanden, si se seguirán aplicando.

Por otro lado si nos remitimos a la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, en el precepto segundo declara:

La Comisión Federal de Electricidad es una empresa productiva del Estado de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y gozará de autonomía técnica, operativa y de gestión, conforme a lo dispuesto en la presente Ley.

La Comisión Federal de Electricidad tendrá su domicilio en el Distrito Federal, sin perjuicio de que para el desarrollo de sus actividades pueda establecer domicilios convencionales tanto en territorio nacional como en el extranjero.

La Ley de la Comisión Federal de Electricidad, ya entró en aplicación, pues fue a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de dos mil catorce que comenzó su vigencia y la regulación de la empresa únicamente deberá obedecer a esta Ley, su Reglamento y las demás disposiciones que la Ley así lo ordene o que se apliquen de manera supletoria.

Surge entonces una situación en la que un mismo organismo esta siendo reglamentado por diversos ordenamientos en el mismo espacio temporal.

Hay que mencionar que derivado de la polémica constitucional acerca de la reforma energética, se habla de que la Secretaría de Energía y Gobernación, es

decir, el poder Ejecutivo, no han dado “luz verde” para que la CFE comience a trabajar bajo el nuevo esquema con la nueva legislación.

De los anteriores dos artículos se puede comprender lo que en la actualidad es el organismo denominado como Comisión Federal de Electricidad en términos de Ley, pero es preciso reconocer que estos cambios aún no han tenido la suficiente publicidad, lo que ha generado confusión entre los distintos sectores de la sociedad. Además estos cambios han venido acompañados de algunas inconsistencias que se deben ir llenando, como es normal cuando ocurre algún cambio tan trascendental en la estructura organizacional, económica y jurídica del sector energético nacional.

### **2.3 Comisión Federal de Electricidad y la electricidad en México.**

La generación de energía eléctrica inició en México a fines del siglo XIX. La primera planta generadora que se instaló en el país (1879) estuvo en León, Guanajuato, y era utilizada por la fábrica textil “La Americana”. Casi inmediatamente se extendió esta forma de generar electricidad dentro de la producción minera y, marginalmente, para la iluminación residencial y pública.

En 1889 operaba la primera planta hidroeléctrica en Batopilas (Chihuahua) y extendió sus redes de distribución hacia mercados urbanos y comerciales donde la población era de mayor capacidad económica.

No obstante, durante el régimen de Porfirio Díaz se otorgó al sector eléctrico el carácter de servicio público, colocándose las primeras 40 lámparas "de arco" en la Plaza de la Constitución, cien más en la Alameda Central y comenzó la iluminación de la entonces calle de Reforma y de algunas otras vías de la Ciudad de México.

Algunas compañías internacionales con gran capacidad vinieron a crear filiales, como The Mexican Light and Power Company, de origen canadiense, en el

centro del país; el consorcio The American and Foreign Power Company, con tres sistemas interconectados en el norte de México, y la Compañía Eléctrica de Chapala, en el occidente.

A inicios del siglo XX México contaba con una capacidad de 31 Mega Wats (MW), propiedad de empresas privadas. Para 1910 eran 50 MW, de los cuales 80% los generaba The Mexican Light and Power Company, con el primer gran proyecto hidroeléctrico: la planta Necaxa, en Puebla. Las tres compañías eléctricas tenían las concesiones e instalaciones de la mayor parte de las pequeñas plantas que sólo funcionaban en sus regiones.<sup>16</sup>

En ese período se dio el primer esfuerzo para ordenar la industria eléctrica con la creación de la Comisión Nacional para el Fomento y Control de la Industria de Generación y Fuerza, conocida posteriormente como Comisión Nacional de Fuerza Motriz.

Fue el 2 de diciembre de 1933 cuando se decretó que la generación y distribución de electricidad son actividades de utilidad pública.

En 1937 México tenía 18.3 millones de habitantes, de los cuales únicamente siete millones contaban con electricidad, proporcionada con serias dificultades por tres empresas privadas.

En ese momento las interrupciones de luz eran constantes y las tarifas muy elevadas, debido a que esas empresas se enfocaban a los mercados urbanos más redituables, sin contemplar a las poblaciones rurales, donde habitaba más de 62% de la población. La capacidad instalada de generación eléctrica en el país era de 629.0 MW.

---

<sup>16</sup> Vid. COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, CFE y la electricidad en México, 18 de octubre de 2015, 19:09 horas, en línea: [www.cfe.gob.mx/ConoceCFE/1\\_AcercadeCFE/CFE\\_y\\_la\\_electricidad\\_en\\_Mexico/Paginas/CFEylaelectricidadenMexico.aspx](http://www.cfe.gob.mx/ConoceCFE/1_AcercadeCFE/CFE_y_la_electricidad_en_Mexico/Paginas/CFEylaelectricidadenMexico.aspx)

Para dar respuesta a esa situación que no permitía el desarrollo del país, “el gobierno federal creó, el 14 de agosto de 1937, la Comisión Federal de Electricidad (CFE), que tendría por objeto organizar y dirigir un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, basado en principios técnicos y económicos, sin propósitos de lucro y con la finalidad de obtener con un costo mínimo, el mayor rendimiento posible en beneficio de los intereses generales. (Ley promulgada en la Ciudad de Mérida, Yucatán el 14 de agosto de 1937 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 1937)”.<sup>17</sup>

La CFE comenzó a construir plantas generadoras y ampliar las redes de transmisión y distribución, beneficiando a más mexicanos al posibilitar el bombeo de agua de riego y la molienda, así como mayor alumbrado público y electrificación de comunidades.

Los primeros proyectos de generación de energía eléctrica de CFE se realizaron en Teloloapan (Guerrero), Pátzcuaro (Michoacán), Suchiate y Xía (Oaxaca), y Ures y Altar (Sonora).

El primer gran proyecto hidroeléctrico se inició en 1938 con la construcción de los canales, caminos y carreteras de lo que después se convirtió en el Sistema Hidroeléctrico Ixtapantongo, en el Estado de México, que posteriormente fue nombrado Sistema Hidroeléctrico Miguel Alemán.

En 1938 CFE tenía apenas una capacidad de 64 kW, misma que, en ocho años, aumentó hasta alcanzar 45,594 kW. Entonces, las compañías privadas dejaron de invertir y CFE se vio obligada a generar energía para que éstas la distribuyeran en sus redes, mediante la reventa.

---

<sup>17</sup> CARRILLO CASTRO, Alejandro y GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, Las Empresas Públicas en México, 1ª reimpresión, Miguel Ángel Porrúa, México, 1986, p. 172

Hacia 1960 la CFE aportaba ya el 54% de los 2,308 MW de capacidad instalada, la empresa Mexican Light el 25%, la American and Foreign el 12%, y el resto de las compañías 9%.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de generación y electrificación, para esas fechas apenas 44% de la población contaba con electricidad. Por eso el presidente Adolfo López Mateos decidió nacionalizar la industria eléctrica, el 27 de septiembre de 1960.

A partir de entonces se comenzó a integrar el Sistema Eléctrico Nacional, extendiendo la cobertura del suministro y acelerando la industrialización. “El Estado mexicano adquirió los bienes e instalaciones de las compañías privadas, las cuales operaban con serias deficiencias por la falta de inversión y los problemas laborales.”<sup>18</sup>

Para 1961 la capacidad total instalada en el país ascendía a 3,250 MW. CFE vendía 25% de la energía que producía y su participación en la propiedad de centrales generadoras de electricidad pasó de cero a 54%.

En esa década la inversión pública se destinó en más de 50% a obras de infraestructura. Se construyeron importantes centros generadores, entre ellos los de Infiernillo y Temascal, y se instalaron otras plantas generadoras alcanzando, en 1971, una capacidad instalada de 7,874 MW.

Al finalizar esa década se superó el reto de sostener el ritmo de crecimiento al instalarse, entre 1970 y 1980, centrales generadoras que dieron una capacidad instalada de 17,360 MW. La inversión pública se destinó principalmente a las obras de infraestructura de las industrias petrolera y eléctrica.

---

<sup>18</sup> *Ibíd*em, p. 173.

Cabe mencionar que en los inicios de la industria eléctrica mexicana operaban varios sistemas aislados, con características técnicas diferentes, llegando a coexistir casi 30 voltajes de distribución, siete de alta tensión para líneas de transmisión y dos frecuencias eléctricas de 50 y 60 Hertz.

Esta situación dificultaba el suministro de electricidad, por lo que CFE definió y unificó los criterios técnicos y económicos del Sistema Eléctrico Nacional, normalizando los voltajes de operación, con la finalidad de estandarizar los equipos, reducir sus costos y los tiempos de fabricación, almacenaje e inventariado. Posteriormente se unificaron las frecuencias a 60 Hertz y CFE integró los sistemas de transmisión en el Sistema Interconectado Nacional.

Ese crecimiento fue el resultado de la incapacidad del sector privado para conducir una estrategia eficiente de desarrollo. Los proyectos más complejos y por lo tanto los más riesgosos, dados los altos montos de capital que se involucraban, sólo se podían desarrollar por el Estado.

En los años 80 el crecimiento de la infraestructura eléctrica fue menor que en la década anterior, principalmente por la disminución en la asignación de recursos a la CFE. No obstante, en 1991 la capacidad instalada ascendió a 26,797 MW.

A inicios del año 2000 se tenía ya una capacidad instalada de generación de 35,385 MW, cobertura del servicio eléctrico del 94.70% a nivel nacional, una red de transmisión y distribución de 614,653 kms, lo que equivale a más de 15 vueltas completas a la Tierra y más de 18.6 millones de usuarios, incorporando casi un millón cada año.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Vid. COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, Op. Cit. en línea: [www.cfe.gob.mx/ConoceCFE/1\\_AcercadeCFE/CFE\\_y\\_la\\_electricidad\\_en\\_Mexico/Paginas/CFEylaelectricidad\\_enMexico.aspx](http://www.cfe.gob.mx/ConoceCFE/1_AcercadeCFE/CFE_y_la_electricidad_en_Mexico/Paginas/CFEylaelectricidad_enMexico.aspx)



A partir octubre de 2009, CFE es la encargada de brindar el servicio eléctrico en todo el país.

CFE es reconocida como una de las mayores empresas eléctricas del mundo, y aún mantiene integrados todos los procesos del servicio eléctrico.

## El Servicio Público

Como ya se vio en el apartado anterior, la esencia de la CFE como empresa descansa en la necesidad de abastecer del servicio de energía eléctrica a la sociedad, pero, en este trabajo vertimos dos interrogantes que pretendemos esclarecer para comprender más adelante lo que legisladores, doctrinarios y políticos tomaron en cuenta para realizar todos aquellos cambios desde que se apertura el sector energético nacional y se adopta esta política con tintes claramente marcados como el de la globalización y el de la entrada directa e incluso nos atrevemos a decir “preferencial” a las empresas extranjeras bajo diversos argumentos cuestionables. La primer pregunta que se tratará en este apartado es ¿qué es el servicio público?, y la segunda ¿es el servicio de energía eléctrica en su totalidad un servicio público?.

Fue mas o menos a partir del siglo XVII que comienza a emplearse el término servicio público, nuevamente encontramos sus orígenes en Francia como pauta para el reparto de competencias entre los órganos jurisdiccionales administrativos y judiciales. Derivado de algunas controversias de orden civil en las que particulares demandaron al Estado, los Tribunales determinaron que el ente Soberano debía ser sometido a juicio como cualquier persona privada.

“En verdad, nosotros debemos reconocer que el Estado como propietario, como persona civil capaz de obligarse mediante contratos en los términos del derecho común, en sus relaciones con los particulares, esta sumiso a las reglas del derecho civil, desde un doble punto de vista”<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> DEBAASCH, Charles y PINET, Marcel, Les grands textes administratifs, Sirey, Paris, 1976, p. 23. Traducción de Fernández Ruiz Jorge.

Sin embargo algunos otros opinaron sobre estos asuntos, que por la naturaleza jurídica del Estado este no podía igualarse a los particulares, y menos aún resolver sus controversias con leyes específicamente civiles. Por tanto, los Tribunales se declararon incompetentes y señalaron a la autoridad administrativa para conocer el asunto, reconociendo así al servicio público.

Leon Duguit le daría mucha más importancia al aseverar que el servicio público es el fundamento mismo de todo derecho público.

A su vez el término servicio público en México, se recibió por conducto de la Constitución Gaditana de 1812, como un sinónimo de ramo de la administración pública. Ya en la Constitución de 1857 en el México independiente el término es empleado por vez primera.

Sin embargo el primero en apoyar la idea del servicio público en México fue el Maestro Andrés Serra Rojas en su libro intitulado Derecho Administrativo.

Generalmente existen cuatro corrientes teóricas acerca del servicio público, y se resumen a continuación.

El servicio público es cualquier actividad del Estado. Esta corriente dirigida por Leon Duguit refiere, que el Estado no es un poder que manda, sino un grupo de individuos con una fuerza que se debe emplear en crear y dirigir los servicios públicos, y afirma; “La noción de servicio público deviene la noción fundamental del derecho público moderno”<sup>21</sup>

Como podemos notar, esta corriente tiene un alto grado de ideas del desarrollo social, justificando la existencia misma del Estado para el desarrollo individual y social de la población.

La segunda teoría dice que el servicio público es toda actividad, pero de la Administración Pública. Es Gaston Jéze el impulsor de esta idea afirmando que el único servicio público es el creado por el legislador, solo se hablaría de servicio público cuando se trate de necesidades de carácter general y cuya satisfacción se

---

<sup>21</sup> DUGUIT, Leon, Las Transformaciones del Derecho Público, Librería Española y extranjera, Madrid, 1926, trad. Adolfo Posada y Ramón Jaén, pp. 106 y 107.

sujete a un régimen jurídico especial, además estas pueden mutar conforme a la satisfacción del servicio público buscando una constante mejora.

En la tercer corriente el fundamento de su teoría es que el servicio público es sólo una parte de la actividad de la Administración Pública. Esta es la corriente más larga y que más ha perdurado entre los diversos doctrinarios, considera al servicio público como un servicio técnico prestado al público, de forma regular y continua, brindado por una organización pública.

Por último, la cuarta corriente dice que no importa la noción que se tenga de servicio público, ya que no representa un progreso para lo doctrina. En nuestra opinión rechazamos rotundamente este criterio ya que si bien es cierto el concepto de servicio público ha estado en crisis en las últimas décadas, es ahora en que reviste mayor importancia pues es el punto de partida para determinar la viabilidad o no de muchas de las acciones que en la actualidad ha realizado la Administración Pública, partiendo de la definición de servicio público, para la realización de los Proyectos Pidiregas; como se verá más adelante.

Ahora bien, respecto de los medios para determinar si se esta hablando o no de un servicio público, encontramos al orgánico; este a *grosso modo* se refiere al órgano o institución a cuyo cargo queda la prestación del servicio. El funcional menciona que el servicio público radica en la satisfacción de una necesidad general no importando quien tenga que realizar el servicio ni el reconocimiento de la ley. El jurídico nos habla de que el servicio debe estar sujeto a un régimen jurídico especial y tener la capacidad de prestarlo de una forma regular y continua. Finalmente el legal simplemente se refiere a que no habrá más servicio público que el que señala la misma ley.<sup>22</sup>

Actualmente, la sociedad en la que vivimos, lejos de conformarse con la satisfacción de necesidades sumamente básicas como la alimentación, el trabajo o la vivienda; ha evolucionado y aumentado a un grado en que conceptos como salud, educación, recreación, seguridad jurídica, comunicaciones, energéticos y

---

<sup>22</sup> Vid. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Op. Cit. pp. 99, 100 y 101.

demás dentro de este campo se convierten en servicios que la Administración Pública, como mínimo, debe garantizar.

Algunas de estas necesidades son satisfechas en la colectividad por un servicio correspondiente, que puede ser prestado por un particular o varios a cambio de una contraprestación como ya hemos visto, ya que es algo considerado como una labor específica concerniente al Estado, en su carácter de administrador público, ante eso nos encontramos en el caso de un servicio público.

De ahí que podemos aseverar que un servicio público debe contar con esas dos características; uno, ser la satisfacción de una necesidad considerada como colectiva, y dos, la organización del Estado como medio para dar a los particulares esa tarea, desde luego bajo el control y vigilancia del mismo.

El servicio público se distinguirá entonces en que la empresa abocada a otorgarlo es el Estado mismo, o bien, esta supervisada y controlada por él, mediante la aplicación de normas de derecho público.

Otro criterio señala que el servicio público debe atender a la naturaleza misma de la actividad, cuya característica distintiva, es principalmente la satisfacción de una necesidad que efectivamente sea de índole colectiva.

Al no haber un criterio completamente establecido y definido de lo que es servicio público se ha generado una polémica acerca de los límites de la actuación del Estado dentro de la formación social de la que emerge, debido a la “intromisión” que ha sido ampliamente criticada.

Para Rafael I. Martínez Morales, existen tres criterios para conceptualizar lo que se conoce como servicio público y se refieren a:

- Criterio subjetivo u orgánico; Atiende a la persona que despliega la actividad, si es del Estado o alguno de sus organismos estamos frente a un servicio público. Incluso Leon Duguit define al Estado como el conjunto de servicios públicos que prestas los gobernantes a la sociedad. Esta teoría dejo se aplicarse por su radicalidad y su imprecisión en el avance de las sociedades.

- Criterio material; atiende a la naturaleza de la actividad, la cual deberá ser de interés general y otorgada mediante prestaciones concretas e individualizadas. Gabino Fraga afirma que : se puede definir al servicio público como una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad. Sin embargo, existe una amplia gama de opiniones respecto al número de las necesidades colectivas que merecen ser satisfechas por un servicio público., diferenciando de la utilidad pública
- Criterio formal; el cual se basa únicamente en que reconocerá como servicio público a los que la ley les atribuye ese carácter.<sup>23</sup>

Dos conceptos más, el tomado de Marcello Caetano: Servicio público es el servicio administrativo cuyo objeto consiste en facilitar de modo regular y continuo la satisfacción de una necesidad colectiva individualmente sentida.

Andrés Serra Rojas dice que: el servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar –de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro-, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.<sup>24</sup>

La prestación de estos servicios públicos puede ser de manera directa o indirecta; la primera, consiste en que el Estado por medio de sus dos órganos administrativos organice el desempeño de determinados servicios públicos, para asegurar su dirección y funcionamiento.

---

<sup>23</sup> Vid. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Op. Cit. p. 115

<sup>24</sup> SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo Primer Curso, 26ª edición, Porrúa, México, 2006, p. 236.

En la segunda, el Estado cede o concesiona a los particulares la facultad de prestar determinados servicios públicos, sobre bases establecidas por él y que corresponden al derecho público.

Clasificación de los servicios públicos.

Existe una amplia gama de clasificaciones respecto del servicio público, pero doctrinalmente las más usuales en nuestro país respecto del nivel de competencia pueden ser:

a) Federales: como la distribución de energía eléctrica, transporte público, etc.

b) Locales: todos aquellos desempeñados por los gobiernos locales o concesionados por los mismos cuya gestión no le haya sido específicamente reservada constitucionalmente a la Federación, por ejemplo servicios de expedición de permisos, constancias, licencias, desarrollo de planes y programas sociales, obras públicas, servicios legales, culturales, ambientales, etc.

c) Municipales: Conforme al artículo 115 Constitucional, agua potable, alcantarillado, limpia, alumbrado público, mercados, panteones parques, seguridad pública, etc.

Algunos de los elementos que de acuerdo a los exegetas creemos que debe tener el servicio público son:

- Es una creación jurídica, no hay servicio si no hay norma que lo cree.
- Responde a una necesidad colectiva, que debe ser satisfecha por una determinación del Estado.
- Su desempeño requiere de una empresa u organización empresarial.
- Su prestación debe ser uniforme, regular, continua y adecuada a la necesidad colectiva que pretende resolver, proporcionando así certidumbre al usuario.
- Esta desprovisto de lucro.
- Se rige por las reglas de derecho público, aun cuando sea prestado por particulares concesionados.

- Requiere tener en cuenta el interés del usuario, si no, no se satisficiera la necesidad colectiva que se pretende subsanar, además se debe señalar el mecanismo de defensa del particular contra deficiencias provenientes de la prestación que recibe.

#### Crisis actual del concepto.

Derivado de los profundos cambios sociales y de las corrientes y teorías por las que ha pasado el Estado, el concepto de servicio público se encuentra superado, los diversos puntos en que se cruzan los amplios conceptos indican que como elementos directrices se encuentra la determinación de la naturaleza de la persona que presta el servicio, el objeto de la finalidad que se persigue al desempeñarlo y el régimen jurídico al que esta sometido.

Nuestra legislación no contempla ningún concepto de servicio público, lo que puede originar incertidumbre respecto a los alcances del mismo, y la jurisprudencia tampoco resuelve el problema que gira en torno al concepto ya que no se contempla fórmula alguna que determine la existencia de una necesidad colectiva que requiera ser satisfecha mediante el establecimiento del servicio público correspondiente, lo que para algunos significa dejar al arbitrio del Estado su delimitación, en perjuicio de los particulares.

#### Electricidad como servicio público.

Este tema marca la gran importancia que tiene la distinción del servicio de energía eléctrica de los demás servicios, pues desde nuestro punto de vista debe existir una adecuada conceptualización de la frase “servicio público de energía eléctrica”, y que señala la misma Constitución en su artículo 27 párrafo sexto:

“...Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán

la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.”

Como se verá, el concepto energía eléctrica es crucial pues es aquí en donde demarcaremos entre el área de exclusividad estatal y el área en el que se permite la participación privada. Si una actividad es servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, no puede ser realizada por particulares. Si no es servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, la Ley puede permitirla. Incluso se deben enlistar aquellas actividades que no entran dentro de lo que se considera servicio público, y aun así el Estado se reservara la facultad de celebrar contratos si lo considera conveniente. En términos más técnicos; actividades como autoabastecimiento, cogeneración, pequeña producción, producción independiente de energía, importación, exportación y otras, caben dentro de lo que no es considerado servicio público.

Así se evita entrar en una discusión acerca del significado del concepto de servicio público de energía eléctrica.

De hecho, este tema fue tan debatido que hubo una Primer Controversia Constitucional Eléctrica en la que si se hubiera delimitado el tema en comento acerca del servicio público, se habría logrado esclarecer temas que tenían que ver incluso con la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la reforma energética promovida por el actual Jefe de Estado, al señalar en la sentencia de dicha controversia que “en el caso a estudio resulta irrelevante entrar al análisis de lo que debe entenderse por servicio público”.<sup>25</sup>

Paradójicamente en la misma sentencia en otra parte, se adopta una definición del servicio público eléctrico, y se afirma que “no es solo la prestación del servicio público lo que es exclusivo de la nación, sino todas las operaciones especificadas, cuando lo tengan por objeto”.<sup>26</sup> Lo que nos conllevaría a una completa supresión de la participación privada en las demás actividades del sector energético, que la misma Ley reconoce que no son un servicio público.

---

<sup>25</sup> Cfr. Considerando Séptimo, Sentencia de Controversia la Constitucional Eléctrica, p. 67.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 64.



De la contradicción que se observa en la Sentencia de la Primer Controversia Constitucional Eléctrica, se lee claramente que la Suprema Corte no tuvo congruencia en su razonamiento acerca de la conceptualización del servicio público de energía eléctrica.

Los juristas José Ramón Cossío y Josefina Cortés concluyeron que “el problema que en rigor se estaba disputando fue mal identificado y mal resuelto (en los términos de la sentencia), pues no hubo una conceptualización adecuada de aquellos que constituye el servicio público de energía eléctrica”.

Esta ambigüedad con la que la Suprema Corte trató el tema del servicio público se ha prestado para que principalmente en materia política se haya arraigado la idea de que la participación privada en el sector eléctrico poco a poco ha ido acabando con el sector, por este motivo nos parece interesante no pasar por alto el tema del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica”.

## **2.4 El Sector Paraestatal.**

En este apartado se hará una pequeña reseña y explicación de cómo fue el funcionamiento de la Comisión Federal de Electricidad como empresa paraestatal hasta que fue excluida de este ramo al convertirse en empresa productiva del Estado, tal y como lo describe el artículo 3º párrafo tercero de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales vigente:

“...Las empresas productivas del Estado y sus respectivas empresas productivas subsidiarias, la Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal del Consumidor, la Agencia de Noticias del Estado Mexicano y el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, quedan excluidas de la observancia del presente ordenamiento.”

Sin embargo, no podemos prescindir abordar este tema en el presente trabajo toda vez que la CFE nace y evoluciona como un organismo paraestatal.

El Sector energético ha sido de los principales en entrar en toda clase de políticas y estrategias que buscan el mejoramiento y mayor rendimiento para lograr satisfacer la gran demanda en todo el territorio. Se presentaron una serie de planes a nivel macroeconómico, sectorial y empresarial que orientaron principalmente sus programas de gastos y de inversiones.

La CFE tuvo propósitos muy generales como aumentar la cantidad de empleos, mejorar la productividad, reducir la dependencia tecnológica con otros países, etc., hasta el seguimiento a los programas que se planteaban en los Planes Nacionales fijándose metas que le permitieran medir su grado de cumplimiento.<sup>27</sup>

Hablando del tema de las relaciones laborales de la CFE como paraestatal, es evidente que tuvo un marcado control político, lo que de cierta forma explica que los salarios y prestaciones de algunos superaran los promedios comparándolos con otras empresas. No podemos olvidar que los directores de esta empresa siempre han tenido que verse involucrados en los cambios del sector refiriéndonos al nivel central, lo que lleva a una gran movilidad, pudiendo incluso compararla con los tiempos de una administración, esto es, un sexenio, dando como resultado un diferimiento de decisiones, errores administrativos e incluso suspensiones o modificaciones de proyectos y desmotivación de algunos trabajadores en especial los de confianza. Lo anterior nos trae como consecuencia que el sindicato (SUTERM) y la empresa fuera y siga siendo llevada hasta la actualidad como una relación de dos partes y con fines e intereses distintos que merman en el desarrollo de las principales actividades de la satisfacción del servicio.

CFE atravesó por un fuerte proceso de industrialización en donde se orientó principalmente a generar un mayor ahorro interno a fin de depender en menor medida del crédito externo. Es así como durante los años setentas la inversión pública se destinó principalmente a las obras de infraestructura de las

---

<sup>27</sup> Vid. ACLE TOMASINI, Alfredo y VEGA HUTCHISON, Juan Manuel, La Empresa Pública: desde fuera desde dentro, IImusa, México, 1986, pp. 46, 47 y 48.

industrias petrolera y eléctrica, a su vez esto propicio que dicho gasto e inversión en lugar de inhibir a las inversiones privadas las alentara multiplicándose.

Lo que se logró observar en este periodo fue en parte, resultado de ver como el sector privado era incapaz de conducir alguna estrategia de desarrollo, por mencionar un ejemplo, los proyectos más complejos resultaban ser los más riesgosos por la cantidad de capital involucrado y solo podían ser desarrollados por el Estado, es decir en ese entonces, por Luz y Fuerza del Centro y por CFE.

CFE como perfecto órgano paraestatal del Estado, de manera natural se encontró con una crisis que deviene de las limitaciones para manejar de forma autónoma los recursos que ella misma generaba, lo que desencadenó una serie de retrasos tecnológicos y administrativos. Muchos autores al respecto nos dicen que la intervención del Estado de esta forma directa dentro de la economía se veía como un obstáculo para superar la crisis que se atravesaba y restaurar el proceso de reacumulación de capital.<sup>28</sup>

Es válido reconocer que los rezagos tecnológicos, administrativos y demás de la Empresa del Estado era debido en parte, a que sus ingresos se programaban a partir de la determinación de los gastos totales o globales del sector público, la propia empresa estaba limitada para manejar de forma autónoma los recursos que ella misma generaba.

Las paraestatales en general atravesaban por esa crisis y el Estado como una alternativa de solución buscó concentrar su participación en las áreas estratégicas y prioritarias señaladas específicamente en la Constitución. Es por eso que a toda esa serie de liquidaciones, extinciones, bancarrotas, fusiones y en general al traspaso de los activos públicos al capital privado, la CFE sobrevivió como una de las empresas del Estado más fuertes por su rentabilidad e importancia y trascendencia en el desarrollo nacional.

---

<sup>28</sup> Vid. HUERTA Moreno, Ma. Guadalupe, Op. Cit. p. 89

“Es notorio que en México el marco regulador de las entidades paraestatales ha sido incapaz, hasta ahora, de diseñar un esquema específico adecuado para la gran empresa pública industrial, lo que se evidencia en el sector de la energía a través de Petróleos Mexicanos y la CFE”<sup>29</sup>

El factor económico ha sido un elemento determinante, primero para poder crear y mantener empresas del Estado y, después para “deshacerse” de ellas mediante alguna de las varias formas de desincorporación de las que se vale el mismo Estado.

Tocando puntualmente el tema de la rentabilidad de Comisión Federal de Electricidad, consideramos que para una empresa pública los criterios que se deben considerar para determinar su rentabilidad financiera no deben ni pueden ser los únicos medidores de su eficiencia, ya que como se vio en el primer capítulo, la atención que se brinda a las necesidades de los ciudadanos y su contribución al cumplimiento de las metas y de los planes establecidos dentro del mejoramiento económico y el desarrollo nacional deben ser mucho mejores medidas para su evaluación.

Por poner un ejemplo, el precio de la energía eléctrica no debe ser un impedimento para que la población en general pueda acceder a ese servicio, es por esto que no se debe comparar los bienes que produce el Estado con los producidos por las empresas privadas.

Dado lo anterior y a consecuencia de satisfacer los requerimientos de generación, transmisión y distribución con menores recursos, su propia misión se ha convertido en un grave problema para CFE, problema que los expertos han analizado desde diversos puntos de vista y opiniones encontradas, quizá de cierto modo con influencias de carácter económico y político. Una de las propuestas ha sido una completa reestructuración de la antes empresa paraestatal para permitir así una mayor inyección de los recursos provenientes de la inversión privada.

---

<sup>29</sup> FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, “Régimen Jurídico del servicio público y de la empresa pública en el sector de la energía”, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Secretaría de Energía, México, 1997, p. 383.

Esta claro que eso ha resultado en una serie de problemáticas de tipo social, jurídico, económico y demás que se plantearán en los siguientes temas a desarrollar.

## **2.5 Empresa Productiva del Estado.**

Al día de hoy Comisión Federal de Electricidad no es más un órgano descentralizado de la Administración Pública Federal, sino una Empresa Productiva del Estado. Este hecho la convierte en términos sencillos en una empresa más que participará en el sector energético nacional, con algunas facultades que la mantienen como el eje e institución directriz en este rubro.

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

Es una empresa cuyo dueño es el Estado y participa en el mercado como el resto de las empresas privadas. Tiene como objetivo generar valor económico. Las ganancias que se obtienen de sus actividades se entregan al Estado mexicano y sirven para re-invertir en la propia empresa

Se fortalece al Consejo de Administración dotándolo de una nueva estructura organizacional acorde con las mejores prácticas internacionales, entre ellas: establece garantías institucionales para evitar intromisiones al incorporar requisitos estrictos de acceso para ocupar el cargo de consejero; reduce la participación de las distintas dependencias del Gobierno Federal e incorpora a consejeros independientes. Asimismo, se aprobaron regímenes especiales de responsabilidades y remuneraciones acordes con los de empresas equivalentes del sector privado. De acuerdo a la legislación aprobada, el Consejo de Administración tendrá las siguientes atribuciones:

- Definir la visión estratégica del grupo corporativo.

- Emitir las políticas en materia de inversiones, Plan de Negocios y contrataciones.
- Aprobar el estatuto orgánico.
- Vigilar y evaluar el desempeño de la empresa.

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

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

Con respecto de la transparencia y el combate a la corrupción, se estableció un nuevo esquema de vigilancia, auditoría y control integral. La vigilancia y auditoría estarán bajo el mando del Consejo de Administración a través de su Comité de Auditoría (compuesto exclusivamente por consejeros independientes y por una Auditoría Interna). Por su parte, el sistema de control interno será responsabilidad del Director General.<sup>30</sup>

Las nuevas leyes de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad contemplan la participación de testigos sociales para vigilar los procesos de contrataciones con las siguientes funciones:

---

<sup>30</sup> Vid. COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, Próximamente Empresa Productiva del Estado, 28 de octubre de 2015, 8:20 horas, en línea: [www.cfe.gob.mx/transparencia/sabiasque/documents/cfeempresaproductivdelestado](http://www.cfe.gob.mx/transparencia/sabiasque/documents/cfeempresaproductivdelestado).

- Participar en calidad de observadores en las distintas etapas de los procedimientos de contratación.
- Emitir un testimonio final que incluya sus observaciones y recomendaciones respecto a la contratación de que se trate.
- Dar aviso de irregularidades a la Auditoría Interna y a la Unidad de Responsabilidades.

Otro elemento que se incorporó con la reforma a las leyes secundarias en la organización de las Empresas Productivas del Estado, es la figura de un Comisario nombrado por la Cámara de Diputados, quien tendrá como función principal evaluar a la empresa y a su Consejo.

La nueva legislación dispone que estas empresas presenten su información financiera de acuerdo a lo dispuesto en la Ley del Mercado de Valores, aun cuando no coticen en la Bolsa.

Finalmente, en materia de combate a la corrupción, se establece el requerimiento de dar un seguimiento riguroso no sólo al procedimiento de adjudicación, sino también a toda la relación contractual.

Ahora los Consejos de Administración de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad deberán emitir disposiciones para que las empresas cuenten con mecanismos que les permitan prevenir, identificar, subsanar y sancionar actos u omisiones irregulares, ilícitos, negligentes o cualesquiera otros que en el marco de los procedimientos de contratación y de la implementación y ejecución de los contratos pudieran afectar o repercutir en su operación.

Asimismo, las Empresas Productivas del Estado contarán con un mecanismo y normas que permitan identificar de una manera ágil y precisa, a los responsables de tomar decisiones, así como establecer un sistema de denuncias y quejas anónimas, mediante el que cualquier persona pueda denunciar actos u

omisiones a fin de que puedan identificarse y, en su caso, perseguir conductas ilícitas.

A partir del 20 de diciembre de 2015 la CFE es una Empresa Productiva del Estado, dejando así de ser una empresa paraestatal.

El director de finanzas de la CFE, Francisco Javier Santoyo Vargas, afirmó ante la cámara de diputados que “Se pasaría de un monopolio cuestionado por su eficiencia, calidad de sus servicios y precios de las tarifas a un entorno de competitividad en beneficio de los consumidores”<sup>31</sup>, en un discurso de apoyo al cambio, ya que como se esperaba, los detractores no faltaron al aseverar que este nuevo modelo es el pase directo de CFE a la privatización junto con Petróleos Mexicanos. Lo que si se puede notar, es la gran incertidumbre que generan las empresas productivas del Estado, su capacidad de control sobre su administración, sobre sus finanzas y sobre todo de su autonomía, pasando por el control anticorrupción.

Los diputados de todos los partidos plantean interrogantes y propuestas ya que la finalidad es fortalecer a estas dos grandes empresas, sin embargo creemos que las respuestas solo el tiempo las dará ya que aún es muy pronto para descalificar o alentar a estas nuevas instituciones que tienen igual cantidad de críticas a favor y en contra.

---

<sup>31</sup> Boletín N°. 3781 de la Comisión Federal de Electricidad, “Convertir a CFE de monopolio a empresa productiva del Estado contribuirá a reducir tarifas eléctricas”, México, 24 de junio de 2014.



## **CAPÍTULO 3**

### **PROYECTOS PIDIREGAS**

3.1 Contratos.

3.2 Tipos de Contratos.

3.3 Los Pidiregas.

### 3.1 Contratos.

Resulta de gran trascendencia para este trabajo el tema a desarrollar ya que los Proyectos de Impacto Diferido en el Registro de Gasto o Pidiregas son esencialmente contratos que realiza la Comisión Federal de Electricidad con empresas privadas nacionales o extranjeras. Así que por ese motivo se estudiará brevemente la teoría de los contratos así como los diferentes tipos que la legislación mexicana reconoce a efecto de ubicar a los Pidiregas en este campo y darles una clasificación reconociendo sus características y el fin que persiguen.

Como un efímero antecedente histórico recordaremos que la palabra contrato proviene de las raíces latinas *contractus* que significa pacto y que fue utilizado por primera vez en el Derecho Romano.

Convenio en el nombre que lato sensu se le da al acuerdo de dos o más voluntades para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones. El convenio en sentido estricto será el que modifique o extinga derechos y obligaciones y el contrato el que produzca o transfiera los derechos y obligaciones. Lo anterior de conformidad con los artículos 1792 y 1793 del Código Civil vigente para el Distrito Federal.

Para clasificar a los contratos podría decirse que cada doctrinario adopta la forma que considera más práctica, la que intenta abarcar el mayor número de posibilidades de contratar, de acuerdo a las funciones de cada contrato, etc., sin embargo podemos aseverar que aún ninguna clasificación a llegado a ser la que abarque a plenitud todas las especies de contratos y menos todavía se han llegado a reglamentar, por eso las actuales legislaciones consideran más útil la reglamentación de los principios generales que se aplican a cualquier relación contractual.

Acerca de la libertad que tienen las partes para realizar los contratos es preciso señalar que únicamente se verá limitada en el sentido de ponderar la “armonía social y el orden jurídico que garantiza a su vez la moralidad pública, la

relación armónica de los gobernados entre sí y la viabilidad de sus relaciones económicas.”<sup>32</sup>

Retomando la doctrina clásica acerca de los contratos mencionaremos sin abundar que éstos para ser considerados como fuentes de obligaciones deben contener sus elementos esenciales o existenciales (el consentimiento, el objeto materia del contrato y la solemnidad si se requiere), los elementos de validez ( la capacidad de las partes, la voluntad libre de vicios, la licitud y la forma) e incluso los elementos accidentales o a los que también se les conoce como modalidades (el término, la condición o algún modo o carga).

En cuanto a la interpretación de los mismos cabe señalar que se deberá desentrañar el sentido de una expresión de voluntad ya que como se sabe, cualquier acto jurídico necesita ser interpretado para que se pueda establecer el alcance preciso de la voluntad común contenida en sus cláusulas, es por eso que la expresión de la voluntad debe evitar ser ambigua, incierta o contradictoria.

En México el sistema ha reglamentado que el intérprete haga una labor de investigación de una voluntad que no fue externada y predominará la voluntad real sobre la declarada.

El acto jurídico que reúna los elementos esenciales y cumpla con los requisitos de validez surtirá plenos efectos de derecho, que en el caso de los contratos consistirá en la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos y obligaciones.

Cada contrato producirá una serie de derechos y obligaciones que variarán según el tipo de acuerdo y las estipulaciones señaladas por las partes ya que están haciendo un pleno uso de su libertad contractual, suponiendo que su voluntad es autónoma y que quieren y aceptan las consecuencias de la celebración del contrato.

---

<sup>32</sup> CHIRINO CASTILLO, Joel, Derecho Civil III, 2ª ed., McGraw-Hill, México, 1996, p. 7.

El acto jurídico del contrato solo engendra obligaciones para el autor o para las partes y nada más. No pueden comprometer a nadie más, ni obligar a terceros, sin embargo si puede ser posible que estos últimos resulten afectados de manera negativa o positiva, de forma directa o indirecta por la celebración de los contratos.

Por lo anterior la Ley ha concedido a las personas con capacidad jurídica el poder de crear normas de derecho y autolimitar con ellas su libertad personal, es como las estipulaciones efectuadas en tales actos tienen fuerza obligatoria para las partes o para el autor de alguna declaración unilateral de voluntad. El alcance de la fuerza obligatoria del contrato no se limita a lo dispuesto en las cláusulas, además deben observar los principios legales concernientes al acto que hayan celebrado, debe de tomar en cuenta las reglas del uso, también observar la buena fe.<sup>33</sup>

El artículo 1797 del Código Civil vigente para el Distrito Federal reafirma el principio de la fuerza obligatoria del contrato, ninguno de los contratantes podrá eludir su cumplimiento, ni romperá el acto unilateralmente, ambos deberán respetarlo y acatar sus cláusulas, salvo los casos que expresamente señala la misma Ley.

### **3.2 Tipos de Contratos.**

Dicho lo anterior podemos dar un pequeño repaso a los contratos en las diferentes materias para poder así avocarnos al estudio del tema central de este capítulo, es decir a los Proyectos Pidiregas.

Contratos Civiles.

Estos se llevan a cabo entre particulares e incluso entre particulares y el Estado, cuando éste interviene en un plano de igualdad como si fuera un sujeto privado. Un ejemplo sería cuando el Estado toma en arrendamiento un inmueble para instalar las oficinas de alguna Secretaría de Estado.

---

<sup>33</sup> *Ibíd*em, p. 12.

## Contratos Laborales.

Aunque es más que claro que los Pidiregas no son de la materia laboral, no queremos dejar de mencionarlos únicamente exponiendo que son aquellos que se llevan a cabo entre personas que establecen una relación de trabajo, la cual se caracteriza por el servicio constante prestado bajo la dirección de otro, de manera subordinada a cambio de un salario.

## Contratos Mercantiles.

Estos se llevan a cabo básicamente entre personas que están realizando actos de comercio, existiendo diversos criterios para distinguir este tipo de actos, por ejemplo:

- Por los sujetos que intervienen (comerciante o banqueros).
- Por el objeto (si el deudor se obliga respecto de una cosa mercantil, como pudiera ser un título de crédito).
- Por la finalidad del acto (si consiste en el cambio de mercancías o servicios), el sujeto cuya empresa es intermediaria (o crea satisfactores) y el que los consume es el típico comerciante.
- Por la forma en que se manifiestan.

Puede sostenerse que el aspecto mercantil dentro de una relación jurídica esta dado por la Ley, y que incluso la afirmación de que cualquier adquisición, enajenación o alquiler que tenga por propósito la especulación comercial involucra forzosamente un contrato mercantil por así disponerlo el propio Código de Comercio, pero el término “especulación comercial” entendiéndose como ganancia, provecho o utilidad debe ser además el resultado de operaciones masivas o podría decirse también en serie, así que un solo contrato no podría ser en ese sentido, considerado mercantil.

Algunos otros contratos que nos enuncia el Código de Comercio tienen un carácter objetivo, ya que no es necesaria la constante de la ganancia, sino el objeto sobre el que recae la naturaleza mercantil de los sujetos que lo realizan.<sup>34</sup>

A inicios del siglo XXI se ha observado un fuerte carácter evolutivo de los contratos mercantiles, nuevas formas de contratar y reestructuraciones de contratos que ya se conocían y aplicaban adoptaron variantes, modalidades, adiciones e incluso supresiones. Esta corriente nueva generalmente traída de los países primermundistas en los que la economía y la industria resultan ser las más estables y poderosas, buscan un manejo más productivo de los recursos utilizando mecanismos que llegan hasta los países en desarrollo por estar todos en una corriente tendiente a la globalización y que creemos que de no ser adoptada podría traer, como algunos analistas consideran, retrasos en materia industrial, económica, tecnológica, etc.

Hablando del Derecho Mercantil Mexicano nos podemos dar cuenta de estas influencias ya que algunos contratos, incluso los Pidiregas, insertan nuevas cláusulas nacidas en el ámbito internacional, y se han ido volviendo más comunes dentro del ámbito contractual, por ejemplo la cláusula de mejores esfuerzos (best efforts), la de diligencia debida (due diligence), la cláusula de cuidado razonable (reasonable care), la cláusula de reglas de arte, entre otras.

#### Contratos Administrativos.

Como ya se ha visto en reiteradas ocasiones, el Estado para el cumplimiento de sus funciones se allega de diversos instrumentos jurídicos para desarrollar su actividad. Ha desempeñado actividades financieras, comerciales e industriales, interviniendo con particulares de diversas formas.

También es sabido que el Estado para lograr sus cometidos que involucran a los particulares no siempre utiliza la forma imperativa, como lo podrían ser las expropiaciones o los impuestos, si no que pide o solicita a los particulares, ya sean

---

<sup>34</sup> Vid. DÍAZ BRAVO, Arturo, Contratos Mercantiles, 11ª ed., IURE editores, México, 2012, p. 26.

personas físicas o jurídicas que de manera voluntaria apoyen en la realización de determinadas obras o servicios públicos constituyendo así convenios y contratos, esto a su vez estimula a la iniciativa privada obteniendo ambas partes un determinado beneficio.<sup>35</sup>

En la doctrina se ha discutido si el Estado es realmente capaz de celebrar contratos administrativos. Algunos afirman que el particular no tendría ninguna garantía frente al ente público, por lo tanto lo que el Estado esta haciendo es imponer una obligación, sin embargo es de considerarse que ninguna persona esta sujeta más allá de lo que imponen las leyes ya establecidas.

Para algunos más, los contratos administrativos son relativamente nuevos ya que anteriormente cuando el Estado contrataba con algún particular se regían por la materia Civil.

Para Acosta Romero formalmente se estará hablando de un contrato administrativo en el supuesto de “aquel en el cual una de las partes sea el Estado, a través de un Órgano de la Administración Pública o de los organismos descentralizados o desconcentrados”<sup>36</sup>.

Algunos de los contratos administrativos más comunes son el contrato de suministro y abastecimiento, el de obras públicas, el de concesión de obras, el de gestión de servicios públicos, el de colaboración público-privada, etc.

Generalmente existen criterios para clasificar a los contratos administrativos y separarlos de los civiles, que son con los que comúnmente se quieren asemejar. *Verbi gracia*, el criterio objetivo que dice que aquel celebrado en cuyo objeto sea íntimamente relacionado con la actividad de la Administración Pública o que con el mismo se satisfaga un interés general.

---

<sup>35</sup> Vid. ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 2ª ed., Porrúa, México, 1975, p. 412.

<sup>36</sup> *Ibíd*em, p. 419.

Otro criterio conforme al cual se tomará en cuenta la jurisdicción de los Tribunales que se encargan de conocer las controversias derivadas de la interpretación y cumplimiento de los contratos.

Uno más que toma en cuenta el régimen a que están sujetos los contratos administrativos, ya sean de Derecho Privado o de Derecho Público.

El criterio de la cláusula exorbitante también manejado por Acosta Romero<sup>37</sup>, rompe con el principio del Derecho Civil de igualdad de las partes en el contrato. Por otro lado se habla también de que en el contrato administrativo debe concurrir la cláusula de adhesión, para que el particular únicamente exprese la voluntad de obligarse sin condiciones.

Miguel Ángel Bercaitz, considera que los efectos de los contratos administrativos no solo son entre las partes, sino que también afectan a terceros que no han intervenido en la formulación del contrato. Lo pactado entre la Administración Pública y el contratante surte efectos respecto del usuario del servicio y la obra, o de los contribuyentes beneficiados con ella según los casos, y lo define como “aquellos celebrados por la Administración Pública con un fin público o que en su ejecución pueden afectar la satisfacción de una necesidad pública colectiva, razón por la cual están sujetos a reglas de Derecho Público exorbitante del Derecho Privado que colocan al contratante de la Administración Pública en una situación de subordinación jurídica”<sup>38</sup>, es decir, una de las consideraciones para calificar un contrato como administrativo es la de que sea efectuado por una “Administración Pública”.

Acerca de la voluntad de las partes se puede pensar que el Estado siempre estará en ventaja porque tiene la facultad de dejar sin efecto el contrato en caso de incumplimiento o en el supuesto de que las necesidades colectivas así lo requieran, a estos supuestos la doctrina les ha llamado *faits du prince*, “hechos del príncipe”

---

<sup>37</sup> *Ibíd*em, 420 y 421.

<sup>38</sup> BERCAITZ, Miguel Ángel, Los Contratos Administrativos, Bosch, España, 2000 p. 214.



Sostenemos la creencia de que los contratos celebrados por el sector público gozan de una naturaleza especial pues las peculiaridades propias de este sector y las prerrogativas que goza la Administración Pública, justifican sus reglas especiales dentro de la contratación pública, y que además siempre se busca como objetivo racionalizar todo lo que tiene que ver con la gestión contractual para disminuir los costos y cargas que lleguen a recaer entre el ente contratante y los contratistas.

Para el contratante siempre deberá ser importante una previa reflexión muy afondo, para saber si resulta idóneo el contrato para la realización de los fines que se le han asignado y si sobre su diseño jurídico es el más adecuado para obtenerlos, para nosotros resulta aún más importante contratar no solo bajo la legalidad que las normas imponen sino también que lo que se contrata resulte necesario.

Además hay que tener en cuenta que la contratación pública, en todos los sectores, constituye un ámbito medular del actuar de la Administración Pública y tiene un gran significado económico y social.

El contrato de concesión de obras públicas.

Dentro de los contratos administrativos el que más podría asemejarse a las características de un Pidirega, sin llegar a equiparlo, es el de concesión de obras públicas pues tiene como finalidad la financiación de enormes inversiones para infraestructura que permita el abastecer y satisfacer el desarrollo nacional, por ese motivo nos parece interesante incluir dentro del presente trabajo un poco acerca de sus antecedentes y características.

Fue más o menos en el Siglo XX en que se llevó a cabo la técnica u opción de la concesión, en ella se buscó el acceso del capital privado para lograr completar el insuficiente capital público. Esta técnica mediante la que se da entrada a la participación privada en las inversiones públicas pretende la financiación total o parcial de las infraestructuras, al margen de todo el orden

presupuestal Local y Federal, y por lo tanto se evite el crecimiento de los pasivos tanto como sea posible.

A esta forma de contrato administrativo nos atrevemos a llamarle el antecedente de los Pidiregas o incluso a los contratos de participación público-privada enfocándonos principalmente en el ámbito del sector eléctrico en México.

Por mencionar brevemente al contrato de participación público-privada podemos señalar que se le considera una novedad de las diversas Administraciones a nivel mundial. Tiene sus orígenes en Reino Unido en la década de 1990 a través de una serie de reformas conocidas como PFI (*Private Finance Initiative*), creado con el objeto de modernizar las infraestructuras públicas a través de financiamiento y gestión privada.<sup>39</sup>

Este contrato se utiliza para la obtención de complejas prestaciones que comprenden una cierta indemnización inicial y cuya financiación sea asumida por el privado, mientras que el costo a pagar por la Administración se acompañe a la efectiva utilización de los bienes objeto del contrato, así se permitirá el reparto de los riesgos y la financiación sea anticipada por el sector privado.

En estos contratos se intenta “cuadrar” la eficiencia con la escasez del presupuesto y con las limitaciones de la Administración Pública por eso han tenido un auge hablando en materia de energía.

Principalmente ha sido en la Unión Europea en donde se ha alentado la contribución público-privada, promoviendo la liberalización de los sectores económicos con mayor presencia estatal y fomentar la competencia de las empresas públicas en el campo de lo privado, por otro lado se busca una mayor eficiencia en la prestación de esos servicios en términos de calidad y reducción de los costos.

---

<sup>39</sup> Vid. BASTARDO YUSTOS, Francisco Manuel (Coord.) y otros, Contratos para la Administración Local, Bosch, España, 2010, p. 683.

Es notoria la influencia internacional en los cambios graduales que ha ido teniendo la Administración Pública en México, la ruta que se ha tomado creemos que no ha sido al azar sino que deviene de todas aquellas corrientes que en otros continentes ya son terrenos explorados y que han tenido diferentes resultados en unos y otros.

En otro orden de ideas la cada vez más difundida celebración de los contratos administrativos plantea la necesidad de establecer una distinción entre ellos y los contratos civiles o mercantiles, aspecto por lo cual es válido analizar el siguiente criterio:

Para determinar la naturaleza de un contrato administrativo frente a uno civil o mercantil, debe atenderse a ciertos factores. En los contratos privados, la voluntad de las partes es ley suprema y su objeto los intereses particulares, mientras que en los administrativos esta por encima el interés social y su objeto son los servicios públicos. En los privados, se da la igualdad de las partes, en los administrativos la desigualdad entre el Estado y contratante. En los privados, las cláusulas son las que corresponden de manera natural al tipo de contrato, en los administrativos se dan las cláusulas exorbitantes. En los privados la jurisdicción para dirimir controversias recae en los tribunales ordinarios, en los administrativos interviene la jurisdicción especial, ya sea tribunales administrativos, si los hay, o en propia sede administrativa, según los trámites establecidos por la ley o lo estipulado en el contrato mismo. En resumen, para que se den los caracteres distintivos de un contrato administrativo deben concurrir los siguientes elementos: 1. El interés social y el servicio público; 2. La desigualdad de las partes, donde una necesariamente debe ser el Estado; 3. La existencia de cláusulas exorbitantes; y 4. La jurisdicción especial.<sup>40</sup>

El propósito de sentar las bases para propiciar una colaboración jurídico-económica pública y privada ha inspirado la adopción de una regulación del contrato de un tipo de asociación entre las diversas expresiones del sector público y de la iniciativa privada, en el cual “nace un contrato de asociación como el que permite a una persona pública o privada encargada de un servicio público, asociarse con un tercero, ya sea para financiamiento, preparación, realización o

---

<sup>40</sup> Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, amparo en revisión 196/2001, Vía Construcciones, S.A. de C.V., resuelto por unanimidad de votos, 9 de agosto de 2001.

transformación y explotación o mantenimiento de instalaciones públicas, o bien para el financiamiento, diseño y puesta en marcha de una actividad de prestación de servicios. Podría decirse que se habla de un contrato administrativo global”<sup>41</sup>

En conclusión y luego del sencillo repaso que se ha dado a los contratos, podemos aseverar que los contratos Proyectos de Impacto Diferido en el Registro de Gasto involucran en cierta medida principios establecidos en los contratos Civiles, Mercantiles e incluso Administrativos, encontrándonos con una mixtura contractual.

Lo anterior lo basamos en el hecho de que los Pidiregas al momento de su creación; que involucra la convocatoria, el proceso de licitación y hasta la adjudicación , mantienen una regulación administrativa, a partir de la adjudicación este contrato se regulará por las leyes del Derecho Privado, tema que veremos con mayor amplitud en el siguiente apartado.

### **3.3 Los Pidiregas.**

Después de la crisis económica de diciembre de 1994, la disponibilidad de recursos financieros para la inversión productiva en México era prácticamente nula, dadas las grandes necesidades de inversión en materia energética fue necesario desarrollar nuevos esquemas de financiamiento que permitieran a Petróleos Mexicanos y a la Comisión Federal de Electricidad contar con los flujos suficientes para generar la infraestructura necesaria para la generación de energía eléctrica y la extracción de petróleo.

Corresponde a la Nación, por medio de la Comisión Federal de Electricidad, la prestación del servicio público para atender la creciente demanda del suministro de energía eléctrica del país.

---

<sup>41</sup> Vid. MARTOR, Boris et THOUVENOT, Sébastien, Le contrat de paternariat ou la renaissance du partenariat public privé a la française, en Revue de Droit des Affaires Internationales, Forum Européen de la Communication, No. 2, Paris, 2004, pp. 111 y siguientes, traducción de Arturo Díaz Bravo.

Durante las dos últimas décadas, se han requerido de grandes esfuerzos e inversiones para desarrollar un sector eléctrico cuyas necesidades de infraestructura de generación, transmisión y transformación, aumentan por encima de la tasa de crecimiento de la población y de la actividad económica.

Por eso, se ha tenido que buscar alternativas para el financiamiento y construcción de dicha Infraestructura, por ello han desarrollado un proceso de contratación y financiamiento de obras, bajo el concepto denominado “Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo”, “Proyectos de Infraestructura con Impacto Diferido en el Gasto” o como actualmente se le conoce “Proyecto de Impacto Diferido en el Registro de Gasto” (PIDIREGAS).

Los Pidiregas son “un esquema de inversión exclusivo de Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad sustentado en financiamientos provenientes de inversionistas privados, donde el Sector Público comienza a pagar esta inversión, con recursos presupuestales, una vez recibidos los proyectos a entera satisfacción por la entidad contratante”<sup>42</sup>.

Los Pidiregas se diseñaron para atender las necesidades crecientes de infraestructura productiva, en condiciones de escasez de recursos públicos para la inversión, asimismo, se previó que las entidades públicas puedan acudir directamente a los mercados financieros para obtener los recursos para estos proyectos.

En los últimos años ha crecido el interés por conocer cómo funcionan los Pidiregas y existe una necesidad de explicar cómo funcionan y qué son; es claro que la inquietud radica en los montos comprometidos año con año y los compromisos futuros por liquidar

Cabe mencionar que todos los proyectos, en este esquema de financiamiento, sólo son aprobados si demuestran ser autosustentables, los ingresos que generan deben ser suficientes para cubrir todos los costos

---

<sup>42</sup> PIÑA HUERTA, Jesús Esteban y CIENFUEGOS JIMÉNEZ Víctor Hugo, Presentación Taller de Pidiregas, Comisión Federal de Electricidad Centro Nacional de Capacitación Noreste, Coahuila, México, 2004.

(amortizaciones, depreciaciones, pago de intereses, costos asociados, nóminas, etc.) y adicionalmente dar una utilidad o ganancia.

Los contratos generalmente se asignan por licitación pública internacional para su ejecución; durante su construcción los gastos no impactan a las finanzas públicas porque las empresas ganadoras de las licitaciones cubren dichos gastos con recursos provenientes de financiamientos, disponibilidades propias o inventarios; cuando las obras están concluidas y en condiciones de generar ingresos, los proyectos se entregan a las empresas del sector público (PEMEX y CFE) y una vez que los proyectos entran en operación, se inicia el pago de obligaciones a través de recursos presupuestales. Es decir, en la etapa de operación, cuando se obtienen ingresos, es cuando PEMEX y CFE inician el pago presupuestario de las obras construidas, cuyo monto se refleja anualmente en su presupuesto y en el gasto público.

Para que lo anterior se mantuviera dentro del marco legal, fueron reformadas, en 1997, la Ley General de Deuda Pública y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Además se modificó el entonces vigente Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en los artículos 38-A y 38-B, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el Tomo IV del Presupuesto de Egresos de la Federación, el Manual de Normas Presupuestarias de la Administración Pública Federal, la Norma para el Tratamiento Contable de la Inversión en Pidiregas (NIF 009-B) y los Lineamientos para informar y registrar cierres ante la SHCP<sup>43</sup>.

### Categorías de Pidiregas

a) Existen dos categorías de Pidiregas, la primera, denominada de **inversión directa**, incluye aquellos proyectos en los que, por la naturaleza de los contratos, las entidades públicas asumen una obligación directa y firme de adquirir ciertos activos productivos construidos a satisfacción de la entidad por empresas

---

<sup>43</sup> Íbidem, p. 13.

privadas. Las entidades suscriben contratos por virtud de los cuales, al recibir a satisfacción los activos y estando éstos en condiciones de generar los ingresos que cubran su costo, se obligan a realizar los pagos para su adquisición conforme a la estructura financiera acordada y autorizada.

Son proyectos que implican el incremento de activos o su valor, así como el cumplimiento de compromisos y garantías respecto de su ejecución establecidos en los contratos. Al recibirse las obras, materia de los contratos, a satisfacción de la entidad se registrará en cuentas de orden el Pasivo Total (cuyo monto deberá incluir todos los gastos capitalizables derivados de la etapa de construcción que constituyan el precio total del bien).

En lo concerniente a su registro y afectación del Presupuesto de Egresos de la Federación, estos proyectos asumen sus amortizaciones como parte del gasto programable en lo que refiere a inversión de capital; adicionalmente los intereses que genera el financiamiento son dispuestos como parte del gasto no programable.

La valuación de los intereses por financiamiento a partir de que las obras materia de los contratos sean recibidas, se efectuará en caso necesario con base en estimaciones derivadas de la tabla de amortización específica registrada en la Dirección General de Crédito Público.

b) La segunda, denominada de **inversión condicionada**, incluye proyectos en los que los activos son propiedad privada y que en caso de alguna eventualidad contemplada en los contratos la entidad tiene la facultad de adquirir el bien.

Estos proyectos implican el control en cuentas de orden por el valor acumulado de las obras concluidas en cada ejercicio, en el caso de que se encuentren en construcción.

Al término de las obras, materia de los contratos a satisfacción de la entidad se cancelarán las cuentas de orden mencionadas en el párrafo anterior y se dará de alta su registro contable en otras del mismo género por el valor total del

bien; que representa el valor de la contingencia por compromisos y garantías establecidos en los contratos, referentes a la posible necesidad por parte de la entidad para asumir el control de dicha inversión.

Las cuentas de orden anteriores se disminuirán por el mismo importe que los cargos fijos de capacidad pagados periódicamente, los cuales afectan los resultados.

Los cargos variables atribuidos a dicha inversión son los gastos pagados que aumentan o disminuyen en forma proporcional por los servicios recibidos, incrementando las cuentas de resultados.

El procedimiento para llevar al cabo un proyecto de infraestructura de largo plazo en este esquema financiero es:

- i. Se convoca a una licitación pública internacional; durante el desarrollo del mismo, los gastos no impactan a las finanzas públicas porque las empresas ganadoras de las licitaciones cubren dichos gastos con recursos provenientes de financiamientos, disponibilidades propias o inventarios.
- ii. Cuando las obras están concluidas y en condiciones de generar ingresos, los proyectos se entregan a las empresas del sector público (PEMEX y CFE).
- iii. Una vez que los proyectos entran en operación, se inicia el pago de obligaciones a través de recursos presupuestales generados por todos y cada uno de los proyectos; es decir, es en ese momento que PEMEX y CFE inician el pago presupuestario de las obras construidas, cuyo monto se refleja anualmente en su presupuesto y en el gasto público.

Han transcurrido 21 años desde que el esquema de financiamiento de los Pidiregas entró en vigor, a lo largo de este periodo se ha asumido que el pago de las amortizaciones forma parte de la inversión pública presupuestaria; sin embargo cabe señalar que como tal dicho monto es el pago de capital del crédito contratado por la paraestatal en momento que cada proyecto fue recibido; de manera que



cuando el activo fue dado de alta hubo su contraprestación que fue un pasivo de largo plazo por el costo del bien.

Los Pidiregas como esquema de financiamiento en general tienen resultados positivos, como generadores de ingresos y creadores de infraestructura de gran envergadura. Adicionalmente el flujo neto que reportan muestra una tendencia creciente, impulsada principalmente por el aumento de los precios internacionales de los energéticos. Cabe señalar que conforme el esquema ha ido evolucionando es creado un mercado de inversionistas de largo plazo para México; implicando que esto tiene un efecto positivo en la competitividad y la reducción de costos.

El hecho de considerar el pago de las amortizaciones como inversión de capital es simplemente un arreglo contable, pues como tal las amortizaciones son sobre los créditos contratados y no son amortizaciones para la reposición de la infraestructura como tal; esto así conforme a la información disponible. Por lo tanto las paraestatales han comprado infraestructura que una vez en funcionamiento sólo se comienza a depreciar rápidamente y que al no estar siendo reinvertidas las utilidades perpetuaría un esquema de contratación de deuda para la generación de flujos, mas no es un mecanismo capitalización<sup>44</sup>.

Los esquemas Pidiregas se han clasificado en diversas clases según la finalidad para la que han sido creados, bajo este concepto, la Comisión Federal de Electricidad ha formalizado compromisos para desarrollar Proyectos de Generación, Transmisión y Transformación de Energía Eléctrica con las siguientes modalidades, a los cuales desde 1998 se les conoce como Proyectos de Inversión Financiada:

1. CAT (Construir Arrendar y Transferir)
2. PEE (Productor Externo de Energía)

---

<sup>44</sup> Vid. HERNÁNDEZ, César, La Reforma Cautiva, Inversión, Trabajo y Empresa en el Sector Eléctrico Mexicano, CIDAC, México, 2007, p. 330.

### 3. OPF (Obra Pública Financiada)

#### Características del Pidirega en la modalidad de Construcción Arrendamiento Transferencia (CAT)

Es el Proyecto de Infraestructura Eléctrica, mediante el cual una vez que el Proyecto inicie su Operación Comercial, la Comisión Federal de Electricidad, tendrá bajo su resguardo y mantenimiento las instalaciones objeto del contrato; Operará y explotará las mismas y pagará al constructor una contraprestación en los plazos y forma establecidos en el contrato.

Al término del plazo establecido en el Fideicomiso, Comisión Federal de Electricidad, será totalmente dueña de la Infraestructura.

Los pagos a cargo de la Comisión Federal de Electricidad están condicionados a la terminación exitosa de las instalaciones y comienzan a efectuarse a partir de que el Organismo emita un certificado de aceptación provisional de las instalaciones, una vez iniciados los pagos toman el carácter de incondicionales e irrevocables.

Compromisos contractuales para el licitante ganador.

- Constituir una Sociedad de Propósito Específico que suscriba el contrato de Fideicomiso y cumpla las demás obligaciones ahí establecidas.
- El desarrollo de toda la ingeniería conforme a las especificaciones.
- La elaboración de los análisis de riesgo, Geotécnicos y demás que se requieran.
- Topografía
- Compra, suministro y transportación de materiales.
- Ejecución de las Obras Civiles y Electromecánicas.

- Libre contratación para la realización de cualquier parte de las Obras durante el proceso de construcción.
- La relación laboral es responsabilidad exclusiva de la sociedad y los trabajadores<sup>45</sup>.

#### Características del contrato de fideicomiso.

Esta modalidad se formaliza, mediante un Fideicomiso irrevocable de administración y traslación de dominio, cuyo contrato tiene las siguientes características:

- Fideicomitentes: La Comisión Federal de Electricidad y la Sociedad de Propósito Específico (solo tratándose de Centrales).
- Fideicomisario: La Comisión Federal de Electricidad.
- Fiduciario: Institución Bancaria autorizada para el efecto.

#### Fines del Fideicomiso:

1. La afectación del usufructo del sitio a favor del Fideicomiso (solo tratándose de centrales)
2. La recepción de las obras por parte del Fideicomiso.
3. Conservar la titularidad de los derechos de las Obras, Instalaciones y del usufructo del sitio
4. Permitir a la Comisión Federal de Electricidad el uso y explotación de las instalaciones bajo la condición de que ésta efectúe a favor de la sociedad los pagos trimestrales.
5. Revertir a favor del Fideicomisario la posesión del sitio en usufructo aportando en su inicio el Patrimonio del Fideicomiso y otorgarle los derechos de propiedad sobre las obras edificadas por la sociedad en el sitio.

---

<sup>45</sup> PIÑA HUERTA, Jesús Esteban y CIENFUEGOS JIMÉNEZ Víctor Hugo, Presentación Taller de Licitaciones, Comisión Federal de Electricidad Centro Nacional de Capacitación Occidente, Colima, México, 2004, pp. 11-13.

### Modalidad Productor Externo de Energía (PEE)

Es el Proyecto de Infraestructura Eléctrica, mediante el cual una sociedad Mercantil constituida por los Licitantes ganadores, denominada “Sociedad de Propósito Específico”, se obliga por un plazo de 25 años a poner a disposición de la Comisión Federal de Electricidad una capacidad de generación de energía eléctrica y a venderle la energía eléctrica asociada con dicha capacidad; para ello establece a su vez el compromiso de construir una Central de Generación de Energía Eléctrica.

Mediante Proceso de Licitación Pública, se adjudica a un particular un Contrato de Compromiso de Capacidad de Generación de Energía Eléctrica y compraventa de energía eléctrica asociada.

De acuerdo con las bases de la Licitación el Licitante tendrá la libertad de elegir el sitio para la construcción de las instalaciones. Alternativamente, cada Licitante podrá utilizar el sitio opcional que la Comisión Federal de Electricidad ha designado.

La totalidad de las instalaciones de la Central de Generación de Energía Eléctrica, son propiedad del Productor Externo de Energía, razón por la cual la Administración, Operación, Mantenimiento y Usufructo corren a cargo del Productor Externo de Energía.

No se considera la adquisición de las instalaciones del Productor Externo de Energía, salvo en casos de excepción derivados del incumplimiento del Contrato o de caso fortuito o fuerza mayor<sup>46</sup>.

La Central de Generación de Energía Eléctrica que construya el Productor Externo de Energía, deberá cumplir con las especificaciones señaladas por la Comisión Federal de Electricidad, en las bases de la Licitación.

---

<sup>46</sup>HERNÁNDEZ, César, Op. Cit., p. 312.

La construcción de las instalaciones y la obtención del Financiamiento son responsabilidad exclusiva del Licitante Ganador, por lo que la Comisión Federal de Electricidad queda desligada de cualquier responsabilidad o riesgo derivado de los mismos.

La Comisión Federal de Electricidad, realiza pagos periódicos al Productor Externo de Energía por tres conceptos:

- A. Cargo fijo de Capacidad.
- B. Cargo fijo de Operación y Mantenimiento.
- C. Cargo variable por energía efectivamente suministrada.

Los pagos están condicionados a la conclusión exitosa de las Instalaciones y a la Puesta a Disposición de la capacidad neta Garantizada a la Comisión Federal de Electricidad.

Compromisos contractuales para el licitante ganador.

- La constitución de una Sociedad de Propósito Específico.
- La obtención ante la Comisión Reguladora de Energía el Permiso para operar como Productor Externo de Energía.
- Programar, Diseñar, Construir y llevar a cabo todas aquellas actividades necesarias para poner en operación las Instalaciones de conformidad con lo establecido en el Contrato, a fin de asegurar el suministro a la Comisión Federal de Electricidad de la capacidad neta garantizada a más tardar en la fecha programada de operación comercial.

Modalidad Obra Pública Financiada (OPF)

Para efectos de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, se considera Obra Pública la Construcción, Instalación, Conservación, Mantenimiento, Reparación y Demolición de Bienes Inmuebles. Así mismo los Proyectos

Integrales que comprenderán desde el diseño de la Obra hasta su terminación total.

Es el proyecto de Infraestructura Eléctrica, mediante el cual una vez que el proyecto inicie su Operación Comercial, la Comisión Federal de Electricidad lo recibe inmediatamente en propiedad y se hace cargo de su operación y mantenimiento. La Comisión Federal de Electricidad pagará al Constructor en una sola exhibición, el precio alzado del proyecto establecido en el Contrato, a la aceptación de las obras.

Mediante Proceso de Licitación Pública, se adjudicará un contrato de Obra Pública Financiada a precio alzado que tiene por objeto la construcción de un proyecto de una Central de Generación de Energía Eléctrica, o bien de diversas Líneas de Transmisión y Subestaciones, por ejemplo:

- La Contratación se realiza a Precio Alzado.
- La Construcción de las Obras se realiza de conformidad con las especificaciones mínimas contenidas en las Bases de la Licitación.
- El Contratista y los Subcontratistas son quienes establecen directamente la relación laboral con sus trabajadores, por lo que la Comisión Federal de Electricidad, queda desobligada de ésta.
- La construcción de las Instalaciones y la obtención del Financiamiento son responsabilidad exclusiva del Licitante Ganador, por lo que la Comisión Federal de Electricidad queda desobligada de cualquier responsabilidad o riesgo derivado de los mismos.
- Durante la etapa de Construcción, la Comisión Federal de Electricidad no esta obligada a realizar pago alguno al Contratista<sup>47</sup>.

Como se puede observar los Pidiregas son contratos altamente complejos, existen diversas especies entre unos y otros, la suma de las cantidades refieren millones de pesos e incluso de dólares. Por eso su estudio abarca materias que no

---

<sup>47</sup> PIÑA HUERTA, Jesús Esteban y CIENFUEGOS JIMÉNEZ Víctor Hugo, Op. Cit., p. 29.

son propiamente del ámbito jurídico, sino que también tiene que ver la economía, la política, la ingeniería, el medio ambiente, las normas internacionales, etc. Hemos pretendido en este tema mencionar de la forma más general y sencilla las características y las distintas clasificaciones que siguen en vigencia para comprender tan solo lo necesario de ellos y así enfocarnos en lo que a nuestro parecer es la principal problemática de estos contratos, es decir, la deuda que generan y si vale la pena que el Gobierno Federal la asuma, incluso si dicha deuda resulta necesaria.

Sin duda los Pidiregas gozan de un gran campo de estudio y análisis, en este trabajo se intenta desglosar lo concerniente a nuestra materia, la regulación jurídica. Y en específico, la necesidad de regular la deuda que como se estudió genera la celebración de estos contratos, ya que al ser de impacto diferido en el registro de gasto o en términos simplistas, a largo plazo, no deja de ser acumulable, creciente y sobre todo por el simple hecho de ser deuda es una constante afectación para el país, por eso merece una mejor evaluación. Algo que a nuestro parecer los legisladores y altos mandos en la Empresa Productiva han pasado por alto, de manera consciente o inconsciente, pero ese tema se tocará en la parte toral de este trabajo.

## **CAPÍTULO 4**

### **LA DEUDA DE COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD.**

4.1 Concepto de Deuda.

4.2 El caso de la deuda de Comisión Federal de Electricidad.



#### **4.1 Concepto de Deuda.**

Al llegar a este tema en el presente trabajo hemos ya analizado a la Comisión Federal de Electricidad desde varias perspectivas, como un Órgano del Estado, como una Empresa Descentralizada que se consolidó como una de las paraestatales más grandes de nuestro país. Además se mencionó también la importancia que tiene al realizar una de las actividades de las que más depende el desarrollo nacional. También se estudió el nuevo giro que ha tomado al convertirse en una Empresa Productiva del Estado, con su propia normatividad y que ha aperturado el sector para permitir la inyección de capital privado llegando al punto incluso, de buscar que “compita” con empresas privadas.

Lo anterior a través de diversas estrategias y herramientas a las que muchos han llamado la forma de privatización parcial, y en su momento total, del sector energético. Uno de esos medios y que es el tema de estudio que nos ocupa, son los contratos Pidiregas, que como se intentó exponer en el capítulo anterior son los principales generadores de un endeudamiento que año con año crece en medidas, a nuestro parecer, insostenibles, por lo que se señalará más adelante.

Para eso, creemos necesario en este capítulo retomar las nociones básicas de la deuda, la deuda pública y en especial la deuda de la CFE.

¿Qué es la Deuda?

Podemos comenzar definiéndola en un sentido amplio como la obligación que tiene una persona física o jurídica, respecto de otra, de dar, hacer no hacer alguna cosa.

Una acepción más restringida del término se refiere a la obligación contraída por una persona física o jurídica, organización o incluso país, para con otra similar, y que normalmente se estipula en términos de algún medio o forma de pago.

El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional nos dan un concepto de deuda: “Por deuda se entiende el monto, en un determinado momento, de los pasivos contractuales desembolsados y pendientes de reintegro que asumen las personas frente a otras, con el compromiso de rembolsar el capital, con o sin intereses, o de pagar los intereses con o sin reembolso del capital”.<sup>48</sup>

Desde el punto de vista de una empresa, una deuda se genera por la compra de bienes o activos, por servicios recibidos, por gastos o préstamos, y es ahí cuando esa deuda pasa a formar parte del pasivo de dicha empresa.

### Deuda Pública.

La deuda pública son todas las obligaciones insolutas del sector público, contraídas en forma directa o a través de sus agentes financieros.<sup>49</sup> La deuda es una herramienta del gobierno para diferir sus gastos en el tiempo y así poder cumplir el conjunto de funciones que le son encomendadas.

El artículo primero de la Ley General de Deuda Pública nos señala cómo esta compuesta la deuda en nuestro País e incluye a la CFE:

ARTICULO 1o.- Para los fines de esta ley, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

I.- El Ejecutivo Federal y sus dependencias.

II.- El Gobierno del Distrito Federal;

III.- Los organismos descentralizados.

IV.- Las empresas de participación estatal mayoritaria.

V.- Las instituciones de banca de desarrollo, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas;

VI.- Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II a V y VII de este artículo, y

---

<sup>48</sup> Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, La Deuda Externa: Definición, Cobertura Estadística y Metodología, Informe preparado por Grupo Internacional de Trabajo sobre Estadísticas de la Deuda Externa de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, Washington, 1988, p. 9.

<sup>49</sup> The World Bank, (El Banco Mundial 2015).

VII.- Las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias.

Existen dos tipos de deuda: deuda bruta y deuda neta. La deuda neta es igual a la deuda bruta menos los activos financieros del país (nacionales e internacionales). En mayo de 2015, la deuda neta de México fue de 7,115,646 billones de pesos y la deuda bruta 7,600,839 billones de pesos.<sup>50</sup>

Sin embargo, las cifras de deuda pública no reflejan la verdadera posición de la deuda del sector público ya que en primer lugar algunas operaciones han sido registradas con enfoque contable y segundo la deuda no considera todas las actividades del sector público, como se puede corroborar según la información que revela el portal de internet de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Por tal motivo, para verdaderamente conocer el total de las obligaciones insolutas del sector público es necesario incorporar en la deuda tradicional datos sobre las entidades y funciones públicas que la conforman y sobre las actividades desarrolladas por el sector privado por cuenta y orden del sector público.

Al incorporar a la deuda tradicional la deuda y los activos financieros del resto de las entidades paraestatales financieras y no financieras, así como los pasivos netos del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), del Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), los asociados a Pidiregas y los Programas de Apoyo a Deudores, se obtiene el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP), por mencionar algunos ejemplos de entes que generan un mayor endeudamiento pero que no es considerado en su totalidad en el registro de gasto.

El SHRFSP es el total neto de las obligaciones contraídas para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, tanto de las entidades adscritas al sector público como de las entidades privadas que actúan por cuenta del Gobierno Federal.

---

<sup>50</sup> GALINDO, Mariana y RÍOS, Viridiana, México ¿cómo vamos?: “Deuda Pública”, Serie de Estudios Económicos, Vol. 1, México, 2015, p. 2.

¿Cómo se clasifica la deuda?

La deuda puede clasificarse de varias formas<sup>51</sup>:

Por su origen. Se clasifica en interna o externa de acuerdo a la residencia del poseedor de la deuda (en función de la ubicación y no de la nacionalidad del acreedor):

a) Deuda interna son los financiamientos obtenidos en el mercado doméstico, mediante la colocación de valores gubernamentales y de créditos directos con otras instituciones, cuyas características principales son el ser pagaderos dentro del país y en pesos mexicanos. A marzo de 2015, la deuda interna del sector público era de 4.762 billones de pesos.

b) Deuda externa se considera a los créditos contratados por el sector público con entidades financieras del exterior y pagaderos en el extranjero en moneda diferente a la moneda nacional. A marzo de 2015, la deuda externa del sector público era de 155,293 millones de dólares.

Por periodo de contratación. Se clasifica en corto o largo plazo:

a) Corto plazo son préstamos que se obtienen a plazo menor de un año.

b) Largo plazo son préstamos que se contratan a un plazo de un año o más.

Por fuente de financiamiento. Se clasifica según la naturaleza de los acreedores financieros:

a) Para la deuda externa: mercado de capitales, organismos financieros internacionales, mercado bancario, comercio exterior, deuda reestructurada y pasivos Pidiregas.

---

<sup>51</sup> De acuerdo a la clasificación oficial que nos da la misma Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

b) Para la deuda interna: valores gubernamentales, banca comercial, Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (Siefores), entre los más importantes.

Por moneda de contratación: Según moneda de contratación o divisa en la cual se contrató el crédito.

Por país: Según el origen de la institución financiera acreedora.

Por instrumento: Según las características jurídicas de los instrumentos que describen la relación que existe entre el acreedor y el deudor. Los instrumentos que actualmente están vigentes son los pagarés, bonos, valores gubernamentales y los contratos o líneas de crédito.

¿Por qué es importante la deuda?

La deuda es una herramienta financiera del gobierno para repartir sus costos en el tiempo. Si bien la deuda puede ser utilizada para ejercer la política fiscal, así como financiar inversiones necesarias para mejorar la provisión de bienes y servicios públicos, y con ello fomentar el desarrollo económico, si se emite sin medida puede dañar al crecimiento económico. Esto genera un dilema para algunos gobiernos que tienen que decidir entre invertir en infraestructura (a costa de una mayor deuda) o mantener un bajo nivel de endeudamiento.

Un alto nivel de deuda puede traer consecuencias adversas para la economía porque aumenta el riesgo potencial de una crisis soberana, y porque existe una relación inversa entre nivel de deuda y crecimiento económico.

En un estudio publicado por el Fondo Monetario Internacional, y sus autores, Jonathan Ostry, Atish Ghosh y Rafael Espinoza, parten aceptando que un alto endeudamiento tiende a frenar el crecimiento y que la deuda es un problema serio. Pero cuando un Estado debe pagar demasiada deuda frena su crecimiento y su inversión. Los efectos del pago de la deuda heredada puede producir efectos nocivos a la economía y por ello promueven un amplio rango para determinar el

"límite de la deuda".<sup>52</sup> De hecho, existe evidencia empírica de que un alto nivel de deuda pública afecta la acumulación de capital y la productividad.

Las formas específicas por las que un alto nivel de deuda puede impactar el crecimiento son<sup>53</sup>:

1. Un alto nivel de deuda tiende a afectar la acumulación de capital por medio de un aumento en las tasas de interés que, a su vez desincentiva la inversión y por tanto, reduce el crecimiento.

2. Una deuda demasiado alta tiende a disminuir el ahorro público y, por lo tanto, la inversión pública en capital. Si la inversión privada no compensa la caída en la inversión pública, el crecimiento se reduce, ejerce presión sobre las tasas de interés y reduce la productividad de los trabajadores.

3. Endeudarse en el presente implica que en el futuro se tendrá que reducir el gasto o aumentar los ingresos (vía impuestos). Tanto una reducción en el gasto como mayores impuestos distorsionantes afectan el crecimiento.

4. En tiempos turbulentos, la deuda soberana ofrece mayores retornos a compradores domésticos que extranjeros (existe menos probabilidad que el gobierno incumpla a acreedores residentes), provocando que proyectos productivos de inversión doméstica sean sustituidos por compra de deuda.

5. Un nivel alto de deuda restringe la capacidad del gobierno para utilizar políticas de contracción en tiempo de bonanza y expansión en tiempos de recesión, lo que podría afectar el crecimiento en el corto plazo.

6. Cuando el nivel de deuda externa supera la capacidad de pago de un país, el pago futuro de los intereses de la deuda a los prestamistas extranjeros se vuelve dependiente del nivel de producción del país (es decir, entre más produzca el país mayor será su capacidad de pago). Esto resulta en un impuesto a la inversión, ya que el retorno de las inversiones internas es usado para pagar la

---

<sup>52</sup> OSTRY, Jonathan D., GHOSH, Atish R., y ESPINOZA, Raphael, When Should Public Debt Be Reduced?, Estudio distribuido por Olivier Blanchard.

<sup>53</sup> Vid. GALINDO, Mariana y RÍOS, Viridiana, Op. Cit, p. 5.

deuda. De hecho, existe evidencia de que cuando se paga mucho por concepto de deudas anteriores, la inversión pública disminuye.

En general estamos de acuerdo al afirmar que un desarrollo exitoso no se financia a través de deuda, sino que está asociado con cumplimiento de deuda y acumulación total de activos extranjeros.

Sin embargo, una deuda moderada y utilizada en proyectos productivos puede ser positiva si logra estimular la demanda agregada y el crecimiento económico en el corto plazo, siempre y cuando exista una condición necesaria para que la inversión productiva contrarreste los efectos negativos del aumento en el endeudamiento es una eficiente selección y ejecución de proyectos, pretensión que se tiene con los proyectos Pidiregas por ejemplo. Incluso, si la deuda se utiliza para crear infraestructura que aumente la productividad, incurrir en mayor deuda puede tener por efecto una reducción en la deuda en el mediano plazo si se genera suficiente crecimiento económico a partir de los incrementos en productividad, así es considerado por el Fondo Monetario Internacional.

De hecho, se ha argumentado que la emisión de deuda sólo debe usarse para proyectos con un nivel de retorno social mayor a la tasa de interés del mercado. Así, se asegura que se compense el efecto negativo que ocasionarán los impuestos distorsionantes al trabajo y capital que serán necesarios para pagar la deuda; es una modificación a la llamada “regla de oro”, la cual se refiere a que el endeudamiento utilizado en inversión pública aumenta la producción que a su vez incrementa la recaudación, es decir, genera su propia fuente de pago, teoría en la que se basaron para la creación de los Pidiregas.

Algunas empresas, a menudo tienen la impresión de que cuando las empresas deudoras enfrenten problemas de liquidez o solvencia, el Gobierno Federal las rescatará, actuando como “prestamista de última instancia”<sup>54</sup>, entonces las empresas privadas tienen incentivos para continuar prestando o financiando a los Órganos del Estado bajo el presumible cobijo de la garantía nacional, y éstos

---

<sup>54</sup> HURTADO, Carlos y ZAMARRIPA, Guillermo, Deuda Subnacional; un análisis del caso mexicano, 1ª reimpresión, Fundef, México, 2014, p. 31.

para endeudarse más. Así llega un momento en que todos acaban por “abusar” de la famosa regla de la deuda y se apartan de la regla de oro adoptando el comportamiento que economistas llaman de riesgo moral.

Nivel óptimo de la deuda.

El nivel óptimo de deuda para cada país es sin duda, una pregunta sujeta a distintas respuestas. No hay evidencia contundente sobre el umbral al cual la deuda empieza a tener un efecto negativo sobre el crecimiento económico. Estudios más recientes argumentan que el crecimiento de la deuda puede ser tan importante para el desarrollo nacional como los fines y propósitos mismos que la han propiciado.

Deuda en los Estados del País.

De 2006 al primer trimestre 2015 la deuda de los Estados y Municipios creció significativamente de 196.4 a 438.7 miles de millones de pesos constantes, es decir, un crecimiento real de 123%.<sup>55</sup>

Entre las razones que explican este aumento están: nuevas responsabilidades de las entidades, derivadas de una descentralización en la provisión de servicios públicos y una creciente demanda de infraestructura en las ciudades; disponibilidad de nuevos instrumentos financieros, producto del desarrollo de los mercados financieros y de la descentralización de recursos fiscales; el recorte en los recursos transferidos por la Federación a los estados en 2009, etc.

Carlos Hurtado y Guillermo Zamarripa han explicado que la deuda subnacional puede enfrentar los siguientes problemas<sup>56</sup>:

---

<sup>55</sup> Vid. GALINDO, Mariana y RÍOS, Viridiana, Op. Cit, p. 8.

<sup>56</sup> HURTADO, Carlos y ZAMARRIPA, Guillermo, Deuda Subnacional: un análisis del caso de México, Fundación de Estudios Financieros, México, 2014, p. 118.



1. Se pueden desembocar conflictos entre los gobiernos estatales y la Federación, a raíz de que el segundo se vea presionado a responder por las obligaciones adquiridas por las entidades.

2. Existe riesgo moral, es decir, que tanto acreedores como deudores acuerden un monto de deuda más alto al esperar que el Gobierno Federal se responsabilizará en caso de incumplimiento.

3. La deuda no se traduce en un aumento en los ingresos propios debido a la baja recaudación impositiva de los Estados.

4. Si la deuda de una entidad es insostenible sería necesario reestructurarla con costos para los acreedores y ciudadanos.

5. Si la insostenibilidad de la deuda se da en la mayoría de las entidades, puede representar un riesgo sistémico que impacte en el desempeño del sistema financiero en su conjunto.

6. Podrían darse problemas de transparencia en el marco regulatorio, la rendición de cuentas y capacidades administrativas.

Retomando la relación deuda y crecimiento económico en largos periodos de tiempo, atenuando la doble causalidad entre deuda y crecimiento se ha encontrado que no existe un criterio uniforme de un nivel adecuado de deuda sin embargo si hay evidencia de que la tendencia de la deuda es importante en la determinación del crecimiento económico.

Aún continúa la disyuntiva que enfrentan los países entre impulsar la economía con inversión financiada por deuda pública y el riesgo de comprometer el desempeño económico con un alto nivel de deuda. Sus tres conclusiones generales son, primero, que la deuda heredada afecta la inversión y el crecimiento económico; segundo, las razones de deuda deben de reducirse a través de crecimiento económico, y no de impuestos irracionales; tercero, solo se debe de invertir en proyectos con un acertado estudio costo-beneficio, que resulte de provecho para el desarrollo del área o sector para el cual se generará el endeudamiento.

Los bajos costos del endeudamiento y necesidad de infraestructura (en países desarrollados y en desarrollo) crean las condiciones propicias para la inversión pública en infraestructura. Proyectos en infraestructura financiados con deuda pública pueden tener un efecto significativo en la producción sin incrementar la presión en la deuda pública, si las necesidades de infraestructura son adecuadamente identificadas y los proyectos son eficientemente ejecutados. La Comisión Federal de Electricidad busca mejorar su infraestructura y servicio a través de un financiamiento privado, sin embargo creemos que no se ha limitado el número de contratos que se han celebrado por año desde su implementación, lo que en vez de traer como consecuencia un endeudamiento “sano”, ha resultado en una deuda que en la actualidad ha puesto en números rojos a la CFE.

A consecuencia de lo anterior consideramos que es necesaria una buena calidad en la gestión de la deuda pública, pues en general se ha visto que juega un papel crítico en la reducción de la vulnerabilidad de los países a las crisis financieras.

La buena gestión de la deuda comprende un sólido manejo del riesgo, una efectiva coordinación entre políticas fiscales y monetarias, el buen gobierno y una adecuada capacidad institucional y de los recursos humanos<sup>57</sup>, esto permite que los gobiernos puedan desarrollar e implementar estrategias eficaces de gestión de la deuda en el mediano plazo. La efectiva implementación de dichas estrategias requiere asimismo de un mercado de deuda pública interna desarrollado. Se robustece lo anterior a través de la siguiente tesis jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que señala:

DEUDA PÚBLICA. LAS DECISIONES ACERCA DEL ENDEUDAMIENTO DEL ESTADO DEBEN SER REFLEJO DE UN EJERCICIO DEMOCRÁTICO DEL PODER Y UNA MANIFESTACIÓN DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

El tema del financiamiento del Estado adquiere una importancia superlativa en el ejercicio del poder público porque las deudas que pesan sobre las finanzas del

---

<sup>57</sup> BANCO MUNDIAL, Gestión de la Deuda Pública, del Diagnóstico a la implementación de las Reformas, Mayol Ediciones, Colombia, 2007, Traductor Rafael Suárez Camacho, p. 9.

Estado comprometen el crédito público; esto es, afectan hacia el futuro los recursos públicos que han de destinarse para su pago o garantía, así como las cargas que se dejan a las generaciones futuras. En efecto, son los gobernados quienes aportan los recursos con los que dichos compromisos financieros habrán de cumplirse de momento a momento y, en su beneficio, teóricamente, se justifica la adquisición de tales obligaciones; por ende, las consecuencias del endeudamiento, con todas las ventajas que pueda representar, inciden en todos los ámbitos de la vida nacional, como son el rumbo y proyecto de país al que se aspira, la planeación del desarrollo, la economía, el empleo y las políticas sociales, entre otras; de ahí que este legítimo interés de todos en la hacienda pública, y más específicamente en el rubro del endeudamiento, se ejerce desde un principio, precisamente, a través de la representación que asiste al Poder Legislativo y, en sistemas bicamerales, generalmente a través de la Cámara de Diputados.

El Tribunal Pleno, el siete de octubre en curso, aprobó, con el número 103/2010, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de octubre de dos mil diez.

El Banco Mundial ha evaluado a una serie de países que tienen un grado de adeudamiento y que han tomado distintas políticas y estrategias para reconocer las mejores alternativas que permitan un endeudamiento sano, para hacer más fácil la evaluación de las experiencias de los países en materia de deuda pública, se agrupan conclusiones en categorías:

-Estrategias de gestión de la deuda: se establecen objetivos generales para la gestión de la deuda y el marco dentro del cual el gobierno manejará a mediano plazo, la composición de la deuda, para esto los administradores de la deuda deben identificar y gestionar la balanza entre el costo y el riesgo esperados así como el estrés que el país tendrá, se deben enfocar claramente los límites existentes.

Una estrategia puede desarrollarse gradualmente, observando mejoras en su calidad a través del tiempo a medida que las capacidades se fortalecen y se realizan análisis más profundos. Un primer paso útil es el de definir y documentar

los fundamentos y los procesos existentes para determinar de la composición de la deuda hasta establecer objetivos específicos o un programa crediticio.

-Coordinación de la estrategia de deuda y otras políticas: mejorar la calidad en la gestión de la deuda puede contribuir, sin embargo, es la política fiscal la que determinará los requerimientos de crédito y ejerce la principal influencia sobre el inventario de la deuda a través del tiempo. En consecuencia el gobierno debe contar con sólidos marcos de política fiscal que brinde un mayor apoyo a las medidas dirigidas a mejorar la gestión de la deuda. La falta de avances en esta coordinación ha puesto de manifiesto el hecho de que una reforma aislada de la gestión de la deuda solo puede arrojar beneficios limitados.

-Buen gobierno: aquí se habla de una buena rendición de cuentas, y uno de los mayores retos para lograrla ha sido el de obtener garantías independientes adecuadas sobre la rendición de cuentas y sobre los procesos empleados por los administradores de la deuda pública. A través de auditores externos se ha solicitado que se mejore dicha gestión. Esos auditores deben estar especializados en contabilidad fiscal, que sean capaces de proporcionar opiniones acertadas acerca del riesgo y del entorno de control en la unidad de gestión de la deuda. La estrategia de gestión de la deuda representa la tolerancia al riesgo que tiene el gobierno, la cual puede variar a través del tiempo dependiendo de factores como la solidez de la economía, las proyecciones presupuestales, factores sociales, ambientales, etc. Es por eso que se debe contar con objetivos explícitos de gestión, que ayuden a clarificar las metas de las actividades y evaluar su implementación.

-Capacidades, recursos humanos y sistemas de gestión de la deuda: la gestión de la deuda requiere de recursos humanos calificados en mercados financieros, economía y políticas públicas, se debe desarrollar sus capacidades, incentivándolos. Igualmente de importante, es tener unos sólidos sistemas de registro de deuda haciendo un uso más eficiente de los sistemas existentes para producir con mayor facilidad informes consolidados de la deuda. Se requiere que los funcionarios cuenten con habilidades y destrezas en materia de mercados

financieros, economía y políticas públicas. Más allá de la estructura institucional, la capacidad de atraer y conservar funcionarios calificados en la gestión de la deuda es crucial, tanto para desarrollar e implementar una estrategia efectiva como para evitar el riesgo de que la experiencia se concentre en una o dos personas, algo que como sabemos en países como el nuestro resultaría altamente peligroso.

-Diseño e implementación de reformas: el factor más importante para sostener una reforma ha sido su “apropiación” por parte del gobierno. Debe existir un líder efectivo, que apoye el cambio y que además debe crear un entorno institucional que facilite el cambio, permitiendo la interacción entre varias organizaciones. El proceso de reforma de la gestión de la deuda se puede sostener con mayor eficacia si se enmarca dentro de programas más ambiciosos de reforma, como las reformas del sector público o de la gestión de las finanzas públicas. Esto contribuye a asegurar la continuidad y sostenibilidad del proyecto a través de la financiación, la asistencia de expertos y la supervisión de este.

Para el caso de la gestión de la deuda pública, el fin último que se debe perseguir es el de contribuir para que mediante el buen gobierno, los procesos internos, los recursos y las capacidades de los recursos humanos estén disponibles para permitir:

- Desarrollar estrategias de gestión de la deuda de mediano plazo con actualizaciones anuales, con base en un sólido análisis del costo y del riesgo.
- Implementar eficientemente la estrategia, al mismo tiempo que se administra el riesgo operativo de manera prudente.

Otro objetivo explícito contemplado ha sido el de promover el desarrollo del mercado de deuda pública interna, a través de la generación de condiciones necesarias para el desarrollo del mercado.

Hay que tomar en cuenta también la naturaleza del entorno general de buen gobierno pues, si el nivel de corrupción es alto, las posibilidades de impulsar una reforma de la gestión de la deuda pública son escasas.

Elementos de la estrategia de gestión de la deuda:

La estrategia de gestión de la deuda de un país se debería elaborar de manera que pueda ser comprendida por quienes se encargan de tomar las decisiones. Idealmente esta debería:

- Describir los riesgos que se están administrando (moneda, intereses, créditos). Se podrían emplear ejemplos para indicar la manera en la que estos riesgos pueden afectar la carga de la deuda.
- Proporcionar el contexto histórico de la carpeta de la deuda, incluida una descripción de los cambios a través del tiempo y comentarios sobre los principales hechos que han afectado la evolución de la deuda.
- Describir el entorno para la futura gestión de la deuda, incluidas las proyecciones fiscales y de la deuda, limitaciones.
- Describir el análisis desarrollado para sustentar la estrategia de gestión de la deuda recomendada.
- Exponer la estrategia recomendada y su racionalidad.

Si bien es cierto que la estrategia debería formularse para el mediano o el largo plazo, también lo es que debería revisarse periódicamente para evaluar si los supuestos se mantienen aunque las circunstancias hayan cambiado. Tal evaluación debería realizarse anualmente como parte del proceso presupuestal. Si la estrategia aún se considera apropiada, se debe señalar la racionalidad de su continuada aplicación<sup>58</sup>.

Estudiosos consideran que una consecuencia derivada de la ausencia de una estrategia global es la incongruencia en la gestión de diferentes elementos del portafolio de deuda. La ausencia de una estrategia explícita acordada al más alto nivel implica que las alternativas de crédito pudieran no ser congruentes a través del tiempo ya que una estrategia informal no es ni obligatoria ni transparente y puede permitir que la eficacia en el corto plazo domine (para reducir los costos

---

<sup>58</sup> Tomado de funcionarios de la Tesorería del Banco Mundial

presupuestales) el objetivo de mediano plazo de contar con una administración de riesgo prudente. En otros casos, la ausencia de una estrategia explícita ha generado una falta de claridad sobre la manera de solucionar las diferencias entre distintos órganos del Estado en materia de políticas públicas<sup>59</sup>.

Una estrategia formal de gestión de la deuda se puede implementar gradualmente y contar con mejoras de calidad a través del tiempo, a medida que se fortalecen las capacidades y se emprenden análisis más profundos. Un primer paso útil es el de codificar y documentar la racionalidad y los procesos existentes para definir la composición de la deuda. Esto permite que una multiplicidad de actores comprenda el panorama general. También clarifica las limitaciones impuestas por el acceso a la financiación. Constantemente análisis relativamente simples constituyen una base suficiente sobre la cual asentar una estrategia así las determinaciones serán dadas por lo que es viable dadas las limitaciones.

Los encargados de administrar la deuda deben asegurarse de contar con los medios de comunicación adecuados para informar al gobierno en todos sus niveles de cualquier problema que este surgiendo en la sostenibilidad de la deuda. Para aumentar los beneficios de la gestión de la deuda, como una estrategia de mediano plazo y una mayor transparencia, el Estado debería implementar un marco similar para la política fiscal, pues la coordinación entre la gestión de la deuda y la política monetaria es especialmente importante en los países como el nuestro.

Para que la gestión de la deuda este bien fundamentada se requiere de una estructura institucional que delimite los papeles, las responsabilidades los medios de información, una opción es consolidar todo en un solo órgano o dirección para evitar la duplicación de funciones, fortalecer la responsabilidad y la rendición de cuentas. También se facilita el análisis y el desarrollo de las estrategias así como su ejecución. También debe contar con planes y procedimientos para la reanudación de las actividades que permitan reducir la exposición al riesgo de que

---

<sup>59</sup> Vid. BANCO MUNDIAL, Op. Cit., p. 27.

la gestión se vea interrumpida por desastres naturales, tensiones sociales o incluso actos de terrorismo.

La rendición de cuentas y la transparencia, a través de la difusión de las actividades y de los resultados son esenciales para el ejercicio de los poderes conferidos mediante la delegación de la autoridad. La rendición de cuentas y la transparencia al implementar la gestión de la deuda pública proporcionan dos importantes beneficios;

El primero, si los objetivos y los instrumentos de política son claros para la sociedad y las autoridades asumen un compromiso creíble para alcanzarlos, se refuerza la eficacia de la gestión de la deuda.

El segundo es que la transparencia puede robustecer el buen gobierno a través de una mayor responsabilidad y rendición de cuentas de las instituciones involucradas en la gestión de la deuda. Para tal fin, como sociedad necesitamos que se nos informe regularmente sobre el inventario y la composición de la deuda pública, así como de la situación financiera general del gobierno. Los aspectos más importantes de las operaciones de gestión, objetivos, requerimientos de financiación y estrategias deben ser ampliamente difundidos.

Las actividades de gestión de la deuda deben apoyarse en sistemas y tecnologías de la información, adecuadamente salvaguardados. CFE al pretender desarrollar las capacidades de gestión de la deuda pública debe otorgar alta prioridad al desarrollo de sistemas de registro e informes para asegurar el oportuno pago del servicio de la deuda y para producir información verídica de la deuda, se debe mejorar la calidad de los informes presupuestales y la transparencia de las cuentas. Las autoridades deben verificar independientemente las opciones de pago.

La base de las capacidades de las unidades de gestión de la deuda puede ser complementada mediante la contratación de funcionarios para desarrollar labores a término fijo, particularmente cuando se esta estableciendo una nueva



organización como es el caso de CFE, o se este implementando una expansión significativa de capacidad.<sup>60</sup>

Finalmente y para concluir podemos agregar que debe existir un mecanismo aplicable para que en supuesto de insolvencia de la empresa o de incumplimiento del contrato, además de proveer límites a los riesgos de las empresas privadas, debe asegurarse que CFE en caso de problemas de liquidez, mantenga su capacidad de seguir proveyendo el servicio público, algo que las empresas privadas pueden aprovechar para poner en “jaque” al Estado en su finalidad de garante de bien común.

#### **4.2 El caso de la deuda de CFE.**

Aun cuando la deuda es un fenómeno conocido, en tiempos recientes ha surgido una preocupación especial en México al respecto, relacionada con diversos “escándalos” dentro de la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos que han atraído la atención.

Los compromisos de largo plazo derivados de los Pidiregas son parte de la deuda soberana del Gobierno Federal y es considerada dentro de los Requerimientos Financieros del Sector Público; no tienen impacto en lo que tradicionalmente se conoce como el déficit presupuestario. Adicionalmente, los ingresos que generan cada uno de los proyectos paga los costos del financiamiento, es decir, aparentemente no hay una transferencia de ingresos tributarios para el pago de los mismos.

Los proyectos en el momento de ser entregados a las paraestatales comienzan a generar recursos provenientes de la venta de los bienes que producen, tal flujo permite cubrir las distintas obligaciones y costos que implica su operación y mantenimiento.

---

<sup>60</sup> *Íbidem*, p. 103.

Si bien todos y cada uno de los proyectos son aprobados en montos, plazos, pagos, etc., por el H. Congreso de la Unión al ser parte de los presupuestos de Egresos de cada año, no implica que existan transferencias o subsidios por parte del Gobierno Federal para el pago de las obligaciones, ya que los costos son cubiertos con los ingresos que generan cada uno de los proyectos. Dentro del esquema financiero del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), cada año la amortización de los Pidiregas se considera dentro del Gasto Programable y los intereses dentro del Gasto no Programable, porque de igual modo son considerados en los estados financieros de la Empresa.

En general el esquema sólo ha devuelto buenos resultados, ya que ha permitido financiar infraestructura que de otro modo no hubiese sido posible generar; eso según lo que afirman los altos directivos al señalar que a pesar de la historia de la Empresa y consolidarse como una de las más rentables del país, ya no genera los recursos suficientes para seguir manteniendo y aumentar la infraestructura y mejorar el servicio en sus diversas formas.

Sin embargo la deuda contratada y el pago de las amortizaciones se reflejan en el activo fijo a través del valor total de la Inversión Financiada para la CFE. De tal modo que con un monto relativamente pequeño de egresos presupuestales, se ha creado valor tal que representa uno de los principales activos a nivel nacional.

Se debe tener en cuenta que como todo financiamiento el pago por concepto de intereses tiene una tendencia inicial creciente, pues el cúmulo de los compromisos es mayor al principio que al final, sin embargo el plazo es sumamente largo, sumando 47 años en total para finiquitar todos los proyectos.

Los Proyectos financiados bajo el esquema de Pidiregas han generado recursos cuya importancia es crucial dentro de los ingresos del Sector Público, en particular el flujo neto anual, como tal, es el rubro que se transforma en un ingreso para plena disponibilidad del Gobierno Federal, pues dicho monto es el resultado

de deducir a los ingresos generados por cada proyecto todos los costos asociados.

La SHCP, con base en la inversión contratada hasta el año 2002, realizó una estimación de los compromisos de pago de los proyectos de inversión financiada directa para CFE bajo el esquema Pidiregas, con cargo a los ejercicios presupuestales. Estas estimaciones incluyen el pago de las amortizaciones y los intereses correspondientes de dicha inversión, dando inicio en 1996 y terminando en el 2040.

El Gobierno Federal tendría que erogar 199 mil 736 MDP para pagar la amortización y los intereses generados por los proyectos de inversión financiada directa de los Pidiregas durante el periodo de 1996-2040.

El Poder Legislativo, para reforzar su opinión sobre este asunto público de la mayor relevancia, debe contar con la información suficiente para poder evaluar el impacto de los Pidiregas, dentro de lo cual se hace conveniente que las cifras reportadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, particularmente las que se refieren a la inversión financiada de los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo presenten información objetiva expresadas en los siguientes rubros:

- El costo total de los proyectos de 1996 a sus diferentes horizontes de tiempo;
- El importe económico del avance físico de los proyectos;
- El avance financiero acumulado de los proyectos;
- El valor de la inversión reconocida por el sector público para su pago;
- La inversión registrada como deuda, para el presente año, (Ley de Deuda Pública) y la reconocida para el largo plazo de acuerdo al total de activos entregados para la operación;
- La inversión a ejecutarse para el presente año;
- Los avances físicos y financieros ejecutados y ejercidos durante al año;

- Así mismo, un desglose de los intereses capitalizables durante la ejecución de la obra y el importe de la amortizaciones calendarizadas para su pago;
- Informe sobre los montos contratados para su ejecución;
- Informe sobre financiamientos y generación de ingresos de proyectos en operación;
- Informar si en la inversión condicionada se han adquirido los activos o sólo representa gasto corriente;
- Informar si la entrada en operación de las plantas estuvo de acuerdo a los calendarios y si no existió un gasto adicional;
- Información integral sobre las Entidades PEMEX y CFE que incluya planes, metas estados financieros y producción.<sup>61</sup>

Algunos de estos informes son publicados en el portal de internet de la CFE, sin embargo podemos constatar que los datos, las listas, e incluso la legibilidad son poco claros como para que cualquier persona pueda si bien no informarse en su totalidad, mínimamente lograr enterarse en qué consisten estos contratos, qué finalidad tiene cada uno y sobre todo el costo y endeudamiento que se generará derivados de estos Pidiregas.

La realidad es que no existen críticas públicas mayores en torno al problema que enfrenta actualmente la CFE en materia de endeudamiento. Aunque los controles de vigilancia sobre ella se han relajado como podemos verlo con los Pidiregas, también resulta interesante sólo mencionar que la CFE ha logrado colocar deuda en la bolsa mexicana de valores.

En este capítulo se pretendió dar una noción bastante general de la situación que surge a raíz de la celebración de los contratos que hemos venido estudiando, no se busca entrar en un análisis detallado respecto de cifras y estadísticas que serían ampliamente estudiados en materia de contabilidad,

---

<sup>61</sup> Vid. COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, Proyectos de Infraestructura Productiva con Impacto Diferido en el Registro del Gasto (PIDIREGAS) , 12 de enero de 2016, 00:05 horas, en línea: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0042001.pdf>

economía y finanzas, a pesar de ello es trascendente para nuestra materia jurídica observar los efectos que la deuda diferida, pero a fin de cuentas deuda, ha tenido sobre la sociedad, con matices políticos e incluso globales que han desvirtuado su creación y fin debido a la mala gestión que se fue presentando en los últimos años.

De la investigación se observa el cómo algunos expertos de la materia han querido darles un enfoque positivo, que si bien implica riesgos, son una verdadera opción para el mejoramiento y desarrollo de la infraestructura y servicio de energía en un plazo relativamente corto, y que sin ese capital, la Administración difícilmente conseguiría en el mismo tiempo. Otros sin dudar, los catalogan como una gran forma de endeudar no solo a la Empresa sino al mismo Estado dados los cambios que se han suscitado paulatinamente.

Es preciso señalar que meses atrás se han implementado nuevos métodos que han tenido como propósito mejorar la eficacia de los Pidiregas para así no comprometer de sobremanera a la Empresa Productiva, cambios que han representado el buscar el equilibrio de la balanza entre la CFE y la empresas privadas. Es por lo anterior que en el siguiente tema se abordarán las problemáticas de los muy poco publicitados pero ampliamente socorridos Proyectos Pidiregas, su justificación, críticas y el impacto jurídico y social que han tenido y que seguirán teniendo en nuestro País durante los próximos años.

## **CAPÍTULO 5**

### **LA NECESIDAD DE REGULAR LA DEUDA DE COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD DERIVADA DE LOS PROYECTOS PIDIREGAS.**

- 5.1 Modificación jurídica para permitir la participación privada en la Industria Eléctrica Nacional.
- 5.2 Los Proyectos Pidiregas.
- 5.3 Algunas problemáticas que han surgido derivadas de la realización de los Proyectos Pidiregas.
- 5.4 Propuestas para mejorar la regulación de los Proyectos Pidiregas.

## **5.1 Modificación jurídica para permitir la participación privada en la Industria Eléctrica Nacional.**

Como ya se mencionó en el capítulo concerniente a la historia de la Comisión Federal de Electricidad, la Industria Eléctrica en México ha sido considerada como una rama estratégica conforme a los preceptos 27 y 28 Constitucionales, si bien antes de ser nacionalizada, fueron compañías extranjeras las que se encargaron del sector a través de concesiones, dada la creciente demanda tuvo que otorgársele el rango de área estratégica.

Este proceso de nacionalización se dio mediante la adquisición de las acciones de dichas compañías extranjeras, siendo específicamente el Artículo 27 de nuestra Carta Magna, en el que se decretara la exclusividad de la Nación para “conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicios públicos”, además decía; “no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieren para dichos fines”.

Por otro lado el Artículo 28 apuntaba que “no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en áreas estratégicas”, marco que protegía a la Industria para apoyar al crecimiento económico y social de México.

Sin embargo y debido a la creciente corriente neoliberal, que repudia la intervención del Estado en la economía, se fomentó la participación de empresas privadas dentro del sector de la entonces Empresa Paraestatal.

Han sido sin buscar ser exactos, alrededor de tres décadas atrás, pero de manera más notoria ese proceso se concretizó en el sexenio del ex Presidente Carlos Salinas de Gortari quien decidió enviar al Congreso una iniciativa de reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, por medio del

argumento de que “una gran parte de la Industria Eléctrica no esta destinada al servicio público”<sup>62</sup>.

Bajo ese tenor se reforma el Artículo Tercero de la Ley en comento, al no considerarse ya como servicio público la pequeña producción, cogeneración, generación para autoabastecimiento y la que generes productores independientes para vender a CFE, también la que se importe para usos propios y la de emergencia en caso de interrupciones al servicio público.

Posteriormente es creada la nueva Ley del Servicio Público de Materia Eléctrica, la cual da acceso a la inversión privada en materia de electricidad que busca un ambiente de competitividad entre la CFE y los productores externos.

Al mismo tiempo, la implementación de las licitaciones, su evolución, los Contratos de Participación Público Privada, los Contratos Pidiregas, los contratos llave en mano, etc. han propiciado esa apertura ampliamente criticada.

En 1994, gracias a la celebración del Tratado de Libre Comercio (TLC) se dio paso a la “inserción”, por decirlo de alguna forma, a la globalización y a la integración mundial de nuestro país. Pese a ello críticos aseguran que el TLC no ha sido más que la confirmación de la dependencia económica que se tiene con los Estados Unidos de Norteamérica y el sometimiento al que hemos estado expuestos a grado tal de sucumbir ante ellos en su empeño de entrar en el Sector Energético Nacional.

Dentro del proceso de cambios jurídicos para permitir la apertura al capital privado, encontramos también la elaboración por parte de autoridades energéticas el Nuevo Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de Energía, presentado por la misma Secretaría de Energía con un plan 1995-2000. Este proyecto recalca los conceptos referentes a la globalización, la modernización, el mercado, la integración, la eficiencia y la productividad, estableciendo lineamientos que afirman el inicio de los “cambios profundos” que se llevaran a

---

<sup>62</sup> KRIEGER, Emilio, *En Defensa de la Constitución: Violaciones Presidenciales a la Carta Magna*, Grijalbo, México, 1993, p. 193.



cabo sobre las Empresas Paraestatales Energéticas, es decir, PEMEX, CFE y en su momento Luz y Fuerza del Centro.

Fue en 1994 derivado de la profunda crisis financiera que se da lugar a nuevos esquemas de inversión en infraestructura y generación, entre ellos a los Pidiregas.

Los Pidiregas se instrumentaron bajo un especial marco legal de PEMEX y CFE, el Congreso de la Unión reformó en diciembre de 1995 el artículo 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (LPCGPF) y el artículo 18 de la Ley General de Deuda Pública (LGDP) con objeto de contar con la infraestructura necesaria para asegurar un abasto oportuno y suficiente de los bienes y servicios que produce el Estado de manera exclusiva. Además, los artículos 1, 2, 4, 9, y 10 de esta última Ley están relacionados con estos proyectos

Actualmente, es en la Administración del Presidente Enrique Peña Nieto en la que se ha buscado un cambio más profundo mediante las reformas estructurales que ha promovido, entre ellas las energéticas, que en agosto de 2014 implementó el nuevo marco jurídico para regular a la CFE como Empresa Productiva del Estado y su Ley de la Comisión Federal de Electricidad a la que se sujetará exclusivamente, convirtiéndola como se ha dicho, en una empresa cuya principal característica será la de “competir” con las de capital privado y que reconoce y acepta la entrada de las empresas al sector.

## **5.2 Los Proyectos Pidiregas.**

David Colmenares, quien en 2002 fuera Presidente del Colegio Nacional de Economistas, opina que la transición del gobierno no sería fácil debido a los Pidiregas, que estos constituyen un lastre, advirtiendo que hay "focos amarillos", debido al riesgo que representa el déficit en la cuenta corriente, aunque ello no significa que habrá sismos económicos ni crisis. Admite que la economía no es tan saludable debido a esos fondos, y que ésta depende más que nunca de los

recursos del exterior y del petróleo, diciendo que tenemos una economía que para exportar tiene que importar más, además de la evasión del pago de impuestos de las empresas trasnacionales.

Colmenares dice que la deuda externa tiene una mejor amortización y que esta creció conforme lo previsible y la inflación se ha mantenido en niveles bajos, porque los Pidiregas no están contabilizados en el déficit, creando una deuda gigantesca e inimaginable en la historia del país.

La nueva administración ha heredado una economía incapaz de financiar sus propias importaciones; una economía que por tanto tiempo y crónicamente ha generado déficit comercial y que le apuesta a seguir financiada por la inversión extranjera directa o en bolsa.

La economía no es buena, ya que no se ha resuelto su problema con el exterior, además de que es más dependiente que nunca.

Juan Antonio Zúñiga e Israel Rodríguez en febrero del 2002 realizaron una Evaluación de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y confirmaron que "México no puede seguir enfrentando los retos del crecimiento de la industria a través de PIDIREGAS", porque aun cuando este esquema de financiamiento ha permitido hacer frente a las necesidades inmediatas de inversión, "no garantiza las mejores condiciones para el Estado a mediano y largo plazos"<sup>63</sup>.

La implementación de este esquema para financiar obras infraestructura, a través de la contratación de deuda por empresas privadas que finalmente avala en el Gobierno Federal, "es un paliativo pero no una solución permanente al problema", señala la CRE.<sup>64</sup>

Este informe, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) argumenta la crítica al uso de Pidiregas en la industria eléctrica es nula

---

<sup>63</sup> Publicación en el periódico La Jornada, el 18 de Febrero de 2002, México, D.F.

<sup>64</sup> En el informe Retos y posibles soluciones para el sector energético mexicano, elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

en informes y documentos oficiales del dominio público. Los contratos Pidiregas compiten con el gasto social, desestabilizan los equilibrios macroeconómicos, "socavan la viabilidad financiera de las empresas" y "reducen la capacidad de endeudamiento del Estado".

Según las autoridades mexicanas, precisa la CEPAL, los esquemas financieros mediante los cuales participa actualmente el sector privado no representan una verdadera inversión de capital por parte del sector privado, ya que el Estado asume los riesgos de inversión, y afirma que "el capital privado ha fluido gracias a las garantías gubernamentales".

Hecho el análisis de los estudios que diversos economistas, abogados, trabajadores e instituciones han realizado, nos atrevemos a afirmar que los Pidiregas compiten con el gasto social, porque en un presupuesto de ingresos fijos, el incremento en gasto de un sector necesariamente reduce el de otros. Por ello el gobierno federal se irá enfrentando en una disyuntiva: o aplica recursos para ampliar la infraestructura, o los utiliza para cubrir prioridades sociales donde la participación del sector público es verdaderamente indispensable.

Además, los compromisos de pago asociados a ese esquema de contratación de financiamiento generan presiones de corto plazo sobre el gasto y, por lo tanto, sobre el tamaño del déficit público. De ahí que la economía mexicana enfrente una problemática más: las necesidades inmediatas de inversión, no garantiza las mejores condiciones para el Estado a mediano y largo plazos.

Por lo que se refiere a la reducción de la capacidad de endeudamiento del Estado por el empleo de este esquema de financiamiento Pidiregas, las autoridades mexicanas discernen, según la CEPAL, que "aunque la mayor parte del monto de los PIDIREGAS se contabiliza como deuda contingente, los mercados internacionales de capital lo consideran un riesgo, sobre todo tomando en cuenta la abultada deuda del gobierno federal"<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> *Íbidem.*

En este punto, el continuo aumento de las obligaciones Pidiregas, que en la actualidad equivalen a 80 por ciento de la (nueva) deuda pública externa, todavía no afecta verdaderamente el historial crediticio del país, la cual se encuentra en continuo aumento.

Como mera nota ilustrativa podemos remitirnos a las afirmaciones hechas por Raúl Muñoz Leos, quien fuera Director General de PEMEX, opina que el financiamiento vía PIDIREGAS ha funcionado, pero en el mediano plazo es insostenible, quien insiste en que PEMEX debe impulsarse una transformación estructural sustentada en: autonomía de gestión, un cambio de régimen fiscal y redefinir la relación laboral, nos parece importante su opinión ya que la similitud de estas dos empresas Productivas del Estado las ha hecho seguir rumbos bastante parecidos en la vida del sector energético nacional.

En torno a la deuda, se dice que a pesar del creciente endeudamiento en proyectos Pidiregas, La Comisión Federal de Electricidad es una empresa que despierta interés entre las instituciones bancarias, George Baker<sup>66</sup> precisa, que PEMEX y CFE tienen una calificación igual que la deuda soberana, en este sentido tienen la misma fortaleza que el país; por lo tanto, "su perfil crediticio es alto para pedir más préstamos". Además, la cercanía de México con Estados Unidos y la relación bilateral, influye considerablemente a la hora que los bancos toman la decisión para financiar los proyectos.

Consideramos que lo preocupante de los Pidiregas radica en que es una deuda que debe pagar la población, es la deuda de la soberanía. Por ello es importante que en México se logre la apertura del sector a la inversión privada pero sólo en el grado en que la Empresa Productiva del Estado realice alianzas estratégicas que le permitan encontrar y desarrollar más fuentes de energía hidroeléctrica.

El esquema de inversión vía proyectos Pidiregas ha servido para garantizar las necesidades de infraestructura de la empresa, pero el nivel de endeudamiento

---

<sup>66</sup> Publicista de Mexico Energy Intelligence y Director de Energia.com.

es muy elevado. Se debe está a favor de un esquema que permita la participación del sector privado en las actividades de producción y comercialización de electricidad, pues ya no es factible continuar con estos contratos. A falta de una reforma fiscal integral, el Estado mexicano tiene que financiar las inversiones de infraestructura. En lugar de eso, se deben promover las Reformas Constitucionales para que sean los privados quienes lleven a cabo las inversiones y asuman mayores riesgos, esa particularidad se trato de implementar con una modificación en los últimos contratos, solicitando CFE cartas de crédito a las empresas a fin de que en caso de incumplimiento sean cobradas y no ocurra una mayor pérdida o desfalco para la Comisión.

### **5.3 Algunas problemáticas que han surgido derivadas de la realización de los Proyectos Pidiregas.**

Desde que se descubrió su grandeza en el Siglo XVIII, la electricidad ha jugado un papel central en la evolución de la civilización humana. Pero esta evolución ha sido desigual. La utilización de la energía eléctrica ha sido definitiva para la producción de alimentos, para el bienestar físico y para la mejora de la calidad de vida, también ha sido una condición general para asegurar el incremento del capital. Esto último ha determinado la forma con que se han satisfecho las crecientes necesidades de este energético estratégico en el mundo. Es decir, seleccionando la mejor tecnología disponible y buscando el menor costo.

En México la Industria eléctrica pasó de la producción independiente, en los últimos años del siglo XIX, a la interconexión de los sistemas eléctricos, donde el Estado suministra electricidad a través de centrales de escala creciente, redes interconectadas de una amplia cobertura y control central de la carga de energía. Esta organización centralizada, impulsada fundamentalmente durante el periodo de la industrialización que podríamos decir, sustituyó a las importaciones, enfrenta una reforma jurídica con la que se pretende cambiar radicalmente la organización del sector eléctrico nacional.

Retomando nuevamente la historia, es preciso mencionar que fue con exactitud el 23 de diciembre de 1992, cuando se dio a conocer en el Diario Oficial de la Federación, el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y, unos meses más tarde, el 31 de mayo de 1993, se publicó el Reglamento de la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica. En él se dispone que los particulares pueden generar electricidad en nuestro país en las modalidades de producción independiente, autoabastecimiento, cogeneración y pequeña producción, para su uso propio, para venta a CFE o para exportación. También se hace mención de que podrán importar electricidad únicamente para usos propios.

El objetivo central de este cambio jurídico lo constituye la producción independiente, cuyos productores, se piensa, sustituirían los proyectos de la CFE.

La primera explicación a esta reforma, se encuentra en el año de 1982, en el que bajan los precios del petróleo a nivel internacional, aumentan las tasas de interés y en consecuencia, entra en crisis el problema de la deuda externa de los países subdesarrollados. México, estando en el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, propone crecer para pagar y cumplir de acuerdo con la capacidad de pago del país.

A cambio de la promesa de nuevos préstamos, hubo una renegociación de parte del acreedor principal de la deuda y reducciones en las tasas de interés y sobre todo, ante la posibilidad de beneficiar con grandes ganancias a un grupo de inversionistas del país y al capital financiero internacional. De la Madrid abandonó su posición de crecer para pagar y cumplir de acuerdo con la capacidad de pago de México, firmando, el 23 diciembre de 1982, un acuerdo de facilidad ampliada con el fondo Monetario Internacional comprometiéndose por ello, a pagar la deuda externa con los recursos que obtendría al implementar un severo programa de ajuste en el país.

Desde entonces, la política económica aplicada en México durante las distintas administraciones gubernamentales, ha tenido como prioridad la de

disminuir el gasto público para abrir oportunidades de inversión. Ante esto la CFE se enfrentó a la disyuntiva de incrementar tarifas y volverse autosuficiente o solicitar mayores créditos de sus proveedores (deuda interna) y solicitar mayor deuda externa (vía créditos bilaterales, préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial). El rumbo del sector eléctrico se orientó hacia esta última opción aunque el costo financiero y social para el país sea enorme y las ganancias para los prestamistas y socios también.

Para asegurar sus ganancias y la de los inversionistas que participen en el sector eléctrico, desde mediados de los años ochenta, el Banco Mundial redujo drásticamente los préstamos convencionales al sector de la energía y estableció nuevas condiciones al otorgar créditos frescos<sup>67</sup>: 1.- el país solicitante debe ofrecer plena garantía con respecto al reembolso del capital, al pago de intereses y otros gastos derivados del préstamo y 2.- el miembro en cuyo territorio se proyecte realizar una inversión no sea el mismo prestatario.

Según el organismo financiero internacional, con esta última condición busca conseguir, con sus préstamos, el máximo efecto multiplicador extrayendo financiamiento tanto del sector público como del privado, para ello sugiere un cambio radical en los paradigmas comúnmente aceptados sobre la naturaleza de los bienes y servicios, se plantea que los monopolios naturales no son exclusivos y pueden abrirse a la competencia mediante una clase de “desgregación vertical”.

En el caso de la energía eléctrica se trata de la división de servicios en la generación, transmisión y distribución para permitir la competencia a partir de la participación del sector privado en la generación con un triple objetivo:

- A) Aumentar la eficiencia de las operaciones y las inversiones
- B) Obtener ingresos fiscales mediante la venta o concesión de los sistemas rentables, y

---

<sup>67</sup>Vid. Banco Mundial, ¿Cómo responder al desafío de la infraestructura en América Latina y el Caribe?, Washintong, D. C., 1995 p. 3-7

C) Ampliar la cobertura y la calidad de la infraestructura mediante el financiamiento privado.

En los servicios que, según el Banco Mundial por su propia índole son monopolios naturales, como la transmisión y la distribución de electricidad, sugiere vigilar y reglamentar la actuación de los proveedores monopolísticos para impedir las tarifas excesivas, asegurar que los clientes pobres no queden excluidos de los servicios y controlar los efectos externos indeseables como la contaminación del medio ambiente.

Con esto se da pie a la creación en 1993, de la Comisión Reguladora de Energía, que inició sus operaciones en enero de 1994 como órgano técnico consultivo desconcentrado de la Secretaría de Energía, limitando su acción a tareas de consulta de la industria eléctrica. En octubre de 1995, el Congreso de la Unión, aprobó la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, cuyas atribuciones en energía eléctrica sería a partir de entonces las siguientes<sup>68</sup>:

- Aprobar metodologías para el cálculo del precio de la energía eléctrica que la CFE adquiera de los productores externos y para el cálculo de los cargos por servicios de transmisión a terceros.
- Aprobar los criterios y las bases para determinar el costo por conexión que la CFE cobre a los solicitantes del servicio de energía eléctrica.
- Participar en la determinación de las tarifas para el suministro y venta de energía eléctrica.
- Verificar que se adquiera la energía eléctrica de menor costo para la prestación del servicio público. Y;
- Opinar sobre la factibilidad de que los particulares sean convocados para suministrar la energía eléctrica y, en su caso, sobre los términos y condiciones de las convocatorias y bases de licitación correspondientes.

---

<sup>68</sup>Comisión Reguladora de Energía, Texto de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, Capítulo I, Naturaleza y Atribuciones en la Comisión Reguladora de Energía, Tomo Primero, México, 1995, p. 3.



Es así como el Banco mundial pretende lograr vínculos entre el sector público y el sector privado cuyo principio rector sea la asignación de la gestión y titularidad de los activos a quien ofrezca mayores ventajas comparativas o mayor eficiencia operativa y de inversión. Sin embargo el organismo financiero internacional, prevé que las actividades que resultarán más atractivas para los inversionistas privados son la generación y la distribución en grandes zonas urbanas.

La electrificación rural y la distribución en los pequeños municipios por no ser tan rentable se entiende que es responsabilidad del Estado. Otra actividad que por sus altos riesgos no será asumida por el capital privado, son los proyectos con largos lapsos de gestación tal es el caso de las grandes obras hidroeléctricas.

La inversión que requiere el incremento de la capacidad de generación de electricidad en México es muy baja si ésta se compara con la cantidad pagada por el gobierno mexicano por concepto de amortización de la deuda externa que por poner un ejemplo un poco lejano, tan sólo entre 1995 y el primer semestre de 1997 fue de 21, 000 millones de dólares.<sup>69</sup>

La problemática del sector eléctrico en México no se puede analizar ignorando el mundo exterior ni mucho menos pensando que lo que ocurre en este sector de la industria mexicana es el resultado de ideas, opiniones, personalidad, intereses gustos y necesidades de algunos individuos como sujetos aislados, sino la respuesta a un proceso socio-histórico donde se expresan grupos que reflejan su posición en el proceso productivo y por lo tanto intereses de clase de dentro y fuera del país.

En esa tesitura, la supuesta globalización de los mercados y de la integración económica van dejando cada vez menos libertad para que se pueda impulsar una estrategia de desarrollo independiente, ya que creemos se da una unificación arbitraria de criterios y medidas económicas que plantean soluciones

---

<sup>69</sup> Secretaría de Energía, Documento de Prospectiva del sector Eléctrico (1995-2004), México 1995.

globales para realidades sociales, políticas y económicas a nuestro parecer, diferentes.

La apertura externa del sector eléctrico mexicano tampoco es una consecuencia de “procesos económicos automáticos”, derivados de una “globalización económica” o de la implantación de un nuevo paradigma tecnológico, como se ha querido racionalizar desde los medios empresariales y gubernamentales, esta ideología asume que la globalización implica la existencia de fuerzas externas, que de una forma u otra, marcan de manera rigurosa y específica, los lineamientos a seguir en materia de política económica, como lo sería la apertura del sector eléctrico a la inversión “nacional y extranjera”. Parece un discurso conservador porque invita a la pasividad y a la aceptación de decisiones políticas como “hechos inevitables”, excluyente de las fuerzas sociales y de la dinámica interna de la sociedad civil respectiva, que es precisamente la más afectada por esas formas de “globalización”.

Siguiendo una tendencia que se generaliza y se populariza se intenta convencer a la sociedad de que nos estamos globalizando y se le debe dar la vuelta a la Constitución y abandonar el papel rector del Estado en el estratégico sector energético y abrir indiscriminada y unilateralmente la economía al comercio y la inversión externa.

Esta idea convenientemente difundida por los neoliberales es: “la globalización no nos deja de otra”, consideramos que el vocablo “globalización” es un término mágico que todo lo justifica y sirve para “aliviar” cargas de conciencia entre las convicciones personales con respecto a la lealtad a la propia nación y la liquidación paulatina de la misma.

La apertura del sector eléctrico es parte principal y operativa de la “Doctrina de la Ampliación”, dicha doctrina fue adoptada por el gobierno Estadounidense para apuntalar su aparato empresarial en el hemisferio que recuerda las estrategias de los años treinta. Esta postura se encamina al desarrollo de una geoeconomía y una geopolítica hemisférica como forma de reforzar un

“relanzamiento” o como se le llama, una “globalización” de los Estados Unidos en un contexto internacional.<sup>70</sup>

La dinámica responsable de inducir la privatización y la “desnacionalización integral” del aparato económico mexicano es clara: como los recursos públicos se desvían hacia el pago de la deuda pública total y hacia sectores no productivos, en las próximas décadas faltarán miles de millones de dólares para el mantenimiento y ampliación del servicio de energía eléctrica.

Conceptualizamos a la privatización como una transferencia del sector público al sector privado de empresas, activos, servicios o incluso actividades que deben ser realizadas por el sector público, existiendo entonces una gestión privada.

De acuerdo con lo anterior, la privatización del sector eléctrico abre enormes oportunidades para la inversión y el control por parte de las corporaciones multinacionales, esencialmente estadounidenses, de áreas altamente redituables y estratégicas de nuestra economía y territorio, en lo que se esta concretando como una regresión por lo que se refiere a la pérdida de la soberanía económica.

El propio departamento de energía de los Estado Unidos reconoce que el retiro del Estado latinoamericano de las áreas estratégicas abre oportunidades para los inversionistas de los Estados Unidos: “ofrece oportunidades para lograr potencialmente mayores ganancias y, en muchos casos realizar mayores rendimientos que los disponibles en nuestro propio país”<sup>71</sup>

Debido a la colindancia con los Estados Unidos, todas estas reformas estructurales en materia de energía son concebidas de manera “integral”.

---

<sup>70</sup> CAMPOS ARAGÓN, Leticia (Coord.) y QUINTANILLA MARTÍNEZ, Juan (Editor), La Apertura Externa en el Sector Eléctrico Mexicano, Programa Universitario de Energía, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 1997, p. 18.

<sup>71</sup> The New Face of American Power, Fortune, 26 de julio de 1993, Energy Information Administration, Privatization and Globalization of Energy Markets, p. 37.

Como se ha mencionado de manera reiterada, el suministro de energía eléctrica en todo el territorio es un factor importante para el desarrollo económico del país, la industria de suministro de energía eléctrica puede también contribuir a la creación o al crecimiento de una industria nacional de fabricación de materiales y equipos para ser utilizados en las instalaciones eléctricas y a formar personal técnico competente para desarrollar las funciones de planeación, proyecto y construcción de nuevas instalaciones y la operación y mantenimiento de las existentes.

El diseño de las tarifas eléctricas se ha utilizado en ocasiones como un medio para redistribuir el ingreso, subsidiando el consumo de energía eléctrica de los grupos más desfavorecidos, o para apoyar a industrias nacionales con el propósito de propiciar su desarrollo y aumentar su competitividad.

Las tarifas eléctricas se han utilizado también como instrumento de regulación económica, aplazando su aumento, justificado por el aumento de los costos, para contener la inflación, aunque a más largo plazo esto puede ser contraproducente al hacer necesario el subsidio de la industria y contribuir al déficit público.<sup>72</sup>

Por último, la industria eléctrica puede jugar un papel importante en la implantación de una política energética y ambiental, que por ejemplo promueva el uso de ciertas fuentes de energía por ser más abundantes en el país o menos contaminantes.

Por todas estas razones, unidas a las características de lo que muchos llaman de “monopolio natural” de la industria eléctrica, muchos países decidieron, como en su momento lo vimos con el nuestro, nacionalizar total o parcialmente dicha industria.

Actualmente en la industria eléctrica se ha venido implementando una estrategia de planeación, denominada planeación integrada de recursos, el

---

<sup>72</sup> CAMPOS ARAGÓN, Leticia (Coord.) y QUINTANILLA MARTÍNEZ, Juan (Editor), Op. Cit. p. 29

analizar si resulta más conveniente aumentar la capacidad de generación al mismo tiempo invirtiendo para impulsar la implantación de medidas de eficiencia y ahorro, lo que se conoce como “administración de la demanda”<sup>73</sup>

Por otra parte se ha estado promocionando que pueden lograrse grandes ahorros de energía mediante la producción combinada de energía eléctrica y calor, lo que se conoce como cogeneración. Comúnmente esas dos funciones, de generar electricidad y producir calor para los procesos industriales, se hacen por separado, pero si se combinan en un sistema de cogeneración puede lograrse una eficiencia considerablemente más alta que con los procesos separados.

La modalidad que se adoptó en México para la participación privada fue la de Construcción-Arendamiento-Transferencia (CAT), según los contratos llave en mano (actualmente derogados), en los que las instalaciones son entregadas a la Comisión Federal de Electricidad terminadas y funcionando, han tenido un impacto negativo sobre la ingeniería mexicana y sobre la industria nacional de bienes de capital, al transferir a empresas extranjeras, fabricación de equipo eléctrico, labores de proyectos y construcción que anteriormente realizaban dependencias de la Comisión Federal de Electricidad o empresas de ingeniería mexicanas y al dificultar el suministro de aparatos y equipos de fabricación nacional.

La apertura a cierto grado de competencia de los sistemas eléctricos mediante su desintegración plantea una serie de interrogantes sobre sus efectos a largo plazo, tanto en la calidad del servicio como en el uso eficiente de la energía y en los impactos ambientales.

En la década de los años 80, la industria eléctrica mexicana se sumerge en una de sus más graves crisis financieras de la historia; las raíces de estas crisis son, por mencionar algunas:

- El cese del financiamiento internacional, la fuga de capitales, los imperativos del pago de la deuda y la incapacidad de autofinanciamiento de

---

<sup>73</sup> Íbidem p. 31.

la empresa pública, se traduce en una difícil situación para el financiamiento del sector eléctrico.

- El crecimiento de la demanda eléctrica que pese a la crisis se mantuvo a niveles altos.
- La estructura técnico económica tradicional del sector: intensiva en capital, largos intervalos de construcción, débiles tasas de retorno de capital.<sup>74</sup>

Dado lo anterior surge el cuestionamiento de ¿cómo aumentar la capacidad de financiamiento del sector para poder satisfacer la demanda eléctrica futura?. Una de las respuestas se dio mediante los Proyectos de Impacto Diferido en el Registro de Gasto.

Como ya hemos visto, se idearon nuevas formas de financiamiento, que tienen como propósito el generar que se monten paquetes financieros viables y rentables para financiar proyectos de desarrollo; algunas técnicas anteriores a los Pidiregas son los Building, Operate, Transfer BOT (Construir, Operar y Transferir),; un antecedente del más reciente Construir, Arrendar, Transferir (CAT). El Proyecto Financing que tuvo como principio general que prestadores de fondos sean bancos con condiciones más exigentes sin un alto grado de riesgo en los proyectos.<sup>75</sup> Otro ejemplo que se podría enunciar es el de los contratos de preventa de electricidad, en los cuales se buscaron aportaciones voluntarias de usuarios importantes, comúnmente empresas que consumían volúmenes importantes de electricidad; financiaban inversiones locales que podían ser pagadas parcial o totalmente con la misma energía eléctrica. El dueño de la industria aporta el capital para financiar la construcción de una planta y una vez el proyecto terminado se reembolsaría una cierta cantidad de electricidad previamente definida suministrada periódicamente por un lapso de alrededor de 10 años.

El uso de las nuevas técnicas de financiamiento en el sector energético por parte de las empresas privadas depende muchos factores que determinan su

---

<sup>74</sup> Íbidem p. 68.

<sup>75</sup> Íbidem p. 71.

viabilidad, la rentabilidad y los riesgos económicos que son comúnmente asociados a los proyectos. Dado que las nuevas formas de financiamiento están sumamente relacionadas con la participación de inversionistas privados en el sector, es necesario en la mayoría de los casos hacer cambios en la organización y en las leyes que reglamentan a esa área de Estado para permitir la participación.

La doctrina reconoce dos modos para permitir la participación de la inversión privada en la industria eléctrica, el primero es el modo que implica cambios radicales en la organización y reglamentación de la industria. Y el otro modo es, al contrario, cambios menores en la organización del modelo del monopolio público tradicional que hasta el día de hoy y debido a la escasa información muchos consideran que sigue vigente. Sin embargo, cualquiera que sea el modelo que adopte el Estado para impulsar el sector, debe estar acompañado para asegurar el éxito de la reforma, de adecuaciones en la reglamentación. Esas adecuaciones las hemos ido viendo, y no nos referimos únicamente a la Reforma Energética impulsada por el actual Presidente, sino a una serie de cambios que se observan incluso unos años atrás a la firma del Tratado de Libre Comercio; y debido a la complejidad de los actores en esos actos jurídicos, los altos costos de transacción en el montaje de los proyectos y la gran percepción de los riesgos que caracteriza a la inversión privada, el éxito de la difusión de esas formas de financiamiento está altamente ligado a la eficiencia de las leyes para alentar a la inversión privada y sobre todo a los intereses de los más altos grupos de poder.

En nuestro país en 1992 y 1993, se optó por un esquema de apertura del servicio público de energía eléctrica con la aprobación de la Ley del Servicio Público de la Energía Eléctrica, con un esquema que se denominó “Apertura de la producción con mantenimiento de la estructura de monopolio dominante”, y como ya es sabido, desde entonces el capital privado puede participar en la generación eléctrica. Al principio con dificultades para que el sector privado entrara de forma significativa en la industria ya que las tarifas no reflejaban los costos reales de la producción, lo cual hace que no les resulten convenientes los proyectos, no fueron

bien definidas las condiciones de venta de la electricidad, tampoco se resolvía el problema del transporte de gas natural, elemento importante para la generación de energía eléctrica (problema que hasta la actualidad se ha intentado estudiar llegando al punto de que sea la misma CFE quien sea generadora de ese combustible), etc.

Por otro lado se encuentra el recurso de la privatización, la venta de los activos de la Comisión Federal de Electricidad, y la cesión del control total al sector privado, sin embargo las implicaciones deben estudiarse con extremo cuidado dada la amenaza de una degradación de la eficiencia del sector energético.

Se habla de que frente a lo anterior los programas y planes de ahorro y un uso eficiente y controlado de la energía pueden jugar un papel relevante, la reducción de las pérdidas en la red, el mantenimiento de los viejos equipos, planes para la conservación de la electricidad, son de suprema importancia para elevar la eficiencia económica del sector y para acrecentar en un plazo no muy largo , la capacidad de autofinanciamiento de la CFE así también podría lograrse mayor eficacia en la inserción del capital privado considerándosele como un complemento de las inversiones del mismo Estado.

Como resultado de algunas investigaciones, sobre todo en medios electrónicos es posible manifestar que la reforma ha consistido en una reestructuración de la CFE y en una nueva regulación de la industria. La privatización que se puede llegar a vislumbrar aun no interviene, sin embargo consideramos que la motivación central no ha sido la creación de mercado ni la introducción de la competencia como un medio para incrementar la eficiencia, sino más bien lo que interesa a los grupos de poder (y al parecer al gobierno), es el aporte del capital privado, aunque a largo plazo eso le cueste caro al País.

Esta apertura a través de la reforma implicará necesariamente que haya obreros desplazados, que posiblemente los consumidores pierdan los subsidios y se tenga que comenzar a pagar las tarifas que reflejen el verdadero costo del



servicio, incluso y como es natural, habrán fracasos empresariales tanto como para inversionistas como para empleados.

Por otro lado, la expansión del sistema de transmisión y distribución desde hace varios años en lo que invierte CFE, se ha realizado bajo el esquema Pidiregas, que implican paquetes de gran cantidad de subestaciones o líneas, que son financiados por grandes empresas trasnacionales, con tasas de descuento en dólares al 10% anual, y dado el comportamiento del costo de los créditos internacionales, ha resultado bastante caro. Debido a eso desaparecieron cientos de empresas mexicanas medianas en contratos de obra pequeños, ante la “embestida” de grandes consorcios de construcción.

A pesar de la infinidad de críticas de personas a favor y en contra de la apertura del sector energético, la reforma ha sido hasta cierto punto lo suficientemente coherente para no permitir una división marcada en las preferencias. Si bien es cierto se ha logrado suprimir el monopolio público, se han mantenido algunos principios de coordinación de corto plazo y planificación de largo plazo<sup>76</sup>, el Estado aún mantiene un control total sobre el funcionamiento y organización de la industria y al mismo tiempo se ha buscado que la Comisión Federal de Electricidad incremente su eficiencia, productividad y calidad.

Claramente lo dice Rodríguez y Rodríguez: “las concesiones hechas a los promotores de la desregulación total fueron, por un lado la supresión de las barreras a la entrada en la producción y comercio exterior y, por el otro, la introducción de la competencia para acceder a los contratos de construcción de nuevos medios de producción, en el marco de licitaciones públicas; por último, el rompimiento de la tradición nacionalista”<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> *Ibidem* p. 93.

<sup>77</sup> RODRÍGUEZ y RODRÍGUEZ, G., Evolución de la Industria Eléctrica en México, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p.93.

#### **5.4 Propuestas para mejorar la regulación de los Proyectos Pidiregas.**

Se habla de que los Pidiregas son un foco rojo de la deuda externa mexicana, porque la producción y los ingresos que están generando esos proyectos de inversión resultan insuficientes para cubrir la deuda contratada.

El modelo del libre mercado que se pretende implementar con el acceso de los inversionistas privados y la inyección de su capital a través de distintos métodos (uno de ellos los Pidiregas), es un conductor por así llamarlo, a precios monopólicos, contaminación, desempleo y procesos fallidos de desarrollo si se lleva sin control, por eso creemos prudente proponer soluciones como impuestos correctivos a esas empresas, mayor regulación y control en los precios, planificación y sobre todo mantener la propiedad pública del sector energético, pues si bien en este trabajo se ha buscado identificar los inconvenientes de esas técnicas de inyección de capital, que preferimos llamar endeudamiento, es un hecho que se seguirán implementando, quizá con nuevos nombres.

A nivel regional, Latinoamérica ha sido prácticamente absorbida por el fenómeno del financiamiento privado en la Industria Energética, y a nivel comparativo han sido Venezuela y México los más rezagados, no puede decirse que la implantación de las reformas ha sido fácil, sin embargo, se han logrado.

Derivado del alto costo que observamos en los combustibles y que se traduce en el aumento en los costos de la CFE podemos hacer notar la ineficiencia de la infraestructura ya que se volvió obsoleta, insuficiente y con un grave problema de falta de mantenimiento, sobre todo en los equipos de generación, transmisión, distribución y transformación. Hemos visto hace algún tiempo, específicamente a partir de la extinción de Luz y Fuerza del Centro, que la CFE ha retomado labores en el tema de mantenimiento, pero el rezago es grande ya que hubo gran falta de inversión.

Proponemos que exista, en la medida de lo posible, un aumento en los márgenes de reservas para que pueda satisfacerse la demanda de una forma más

eficiente y barata, evitando así el consumo de energía de centrales menos eficientes y caras en caso de emergencias o escasez.

A través del artículo 84 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, por medio de la estipulación de garantías por parte de las empresas privadas en el desarrollo de los proyectos a largo plazo, se puede vislumbrar una seguridad jurídica mayor para disminuir gastos extras relativos a los riesgos que deben asumir los empresarios.

Nos resulta factible que se pudiera dar una total renovación del sistema eléctrico a través de una mayor implementación de financiamiento en esa área, sin embargo, es claro que no puede llegar a convenir a los empresarios ya que esa actividad no les genera ingresos, o por lo menos no como el área de generación, algo que obviamente no significa un buen negocio.

Si se redujeran las pérdidas de energía en nuestro sistema eléctrico resultaría una gran cantidad de capital ahorrado, sin embargo para ello es necesario que tanto la empresa como la sociedad tomen conciencia de lo que implica el mejoramiento de la infraestructura, el no hacer uso de métodos que permitan el gasto de energía sin siquiera pagarla. Actualmente con la política que la CFE ha implementado de “Reducción de Pérdidas” se busca que los ciudadanos mantengamos una conducta de honestidad en cuanto al pago del consumo mediante la implantación de nuevos medidores que cuentan con mejores sistemas de seguridad para evitar su manipulación.

Es posible hacer notar que la participación de empresas en el sector eléctrico mexicano se comporta como inversión de naturaleza estrictamente privada y competitiva, pero a nuestro criterio debería ser más como una inversión alternativa y comprometida con el sector público. Las grandes empresas energéticas a nivel mundial han intervenido bajo una figura que no asume riesgos, que sus utilidades han estado garantizadas de antemano y los imprevistos que se les pueden presentar corren a cargo del gobierno de cada país.

Los costos que se han tenido que pagar por no haber contado con recursos propios que permitieran a la CFE realizar directamente los proyectos han sido altos, obtener la inversión por vía del financiamiento ha reflejado un aparente avance en la materia, pero ¿qué tan creíble puede ser ese beneficio si los mismos directores de la hoy Empresa Productiva han reconocido el grave riesgo que se asume al aceptar a las inversiones privadas?.

El economista Fausto Hernández Trillo señala que “los contratos de compra de largo plazo con la CFE colocan una enorme carga en el valor presente neto del presupuesto público mexicano. Esto es así debido a que el precio pactado por parte de los privados les favorece siempre sin considerar el riesgo y las fluctuaciones del mercado. Por lo mismo podrían representar una carga importante en el presupuesto, es decir, el riesgo se pasa al erario público”<sup>78</sup>

CFE al recibir ingresos en pesos mexicanos se encuentra altamente expuesta al riesgo cambiario en los proyectos Pidiregas. Por eso este tipo de participación privada no ha llevado a reestructurar mayormente al sector y menos aún creemos que haya atendido el problema de las tarifas, que ni siquiera logran recuperar los costos, más bien parece que la crisis económica los ha empeorado.

A pesar de ello estamos de acuerdo en que “el modelo adecuado para el país será aquel que ofrezca las mayores oportunidades para avanzar hacia el logro de los objetivos de eficiencia económica y equidad sin hacer exigencias ni partir de supuestos que en caso de no cumplirse llevarían al sector a un sendero de deterioro irreversible”<sup>79</sup>

Se requieren garantías de que los inversionistas no abusarán del poder dominante en el mercado ni de su situación de monopolio natural para obtener rentas de los consumidores o incumplir sus obligaciones ambientales. Para ello es fundamental que los organismos reguladores tengan legitimidad y credibilidad.

---

<sup>78</sup> HERNÁNDEZ TRILLO, Fausto, El presupuesto público en infraestructura y su regulación, CIDAC, México, 2006, p. 90.

<sup>79</sup> CAMPOS ARAGÓN, Leticia (Coord.) y QUINTANILLA MARTÍNEZ, Juan (Editor), Op. Cit. p. 305.

La corriente del pensamiento que han querido implantar los gobiernos en nuestro País de una forma paulatina, es que la reestructuración del Sector Energético en cuanto a la reducción de costos, la competitividad y sobre todo la eficiencia sólo resultaran factibles si nos incorporamos a la lógica del funcionamiento de la competencia, es decir, del mercado. Pero los órganos del gobierno deberían asegurarse de mantener las condiciones en las que, de darse una supuesta “competencia” entre las empresas, sea de forma equitativa.

Desde hace más de treinta años se ha establecido una base en la que se elimina la participación del Estado en áreas estratégicas y al mismo tiempo pone todas las expectativas de desarrollo en una profunda intervención de los capitales privados, de tal manera a opinión de Francisco Carrillo Soberón del Sindicato Mexicano de Electricistas se espera que: “los bienes y servicios productivos por el sector Energético satisfagan los niveles de calidad exigidos internacionalmente”.

En el caso del Sector Energético, los grandes grupos privados internacionales han presionado para lograr mayor flexibilidad al marco regulatorio que les permita un mayor acceso a las distintas actividades de la energía eléctrica, podemos notar que no se ha tomado en cuenta a la historia de nacionalizaciones de nuestro País, incluso la opinión de la población y de los mismos trabajadores del sector, y menos aún pasar por el concepto de soberanía y de preceptos Constitucionales históricos.

Como en casi todo el mundo, en nuestro país, la participación y la competencia del sector privado han representado una amenaza natural para los intereses de los trabajadores, sobre todo en áreas en las que únicamente interviene el Estado. Sin embargo el Sindicato único de Trabajadores (SUTERM), ha seguido una estrategia que claramente va encaminada a la cooperación con el gobierno en relación a la apertura del sector a la participación privada.

Ha sido el mismo Sindicato quien ha apoyado a la CFE en los procesos de certificación y en la aplicación del concepto de “Calidad”, pues para algunos SUTERM es el ejemplo del sindicalismo autoritario y sobre todo corporativo en

nuestro país. Y aunque criticada por ello, es lo que sus líderes señalan como la base para que los indicadores la coloquen a la altura de la competencia internacional, por decirlo de alguna forma, lo que como ya se ha mencionado en este estudio, la hace sumamente atractiva para esas grandes transnacionales.

Resulta interesante para nosotros que sea el propio sindicato el que acepte los grandes cambios estructurales en la empresa, de no ser así muy probablemente comiencen a darse las primeras señales de inconformidades, lo que aunado al problema de capital de la empresa, resultaría en una serie de despidos, paros, y todo aquello de lo que la política pueda valerse conforme a los diversos intereses que se mueven constantemente.

Desde nuestro punto de vista el reconocimiento que ha tenido la CFE a nivel mundial en años anteriores en parte puede deberse al desempeño empresarial y de calidad, incluso para que los Pidiregas y otras formas de participación privada en la CFE puedan realizarse de forma continua, la Empresa Productiva del Estado fue una de la pocas entidades en haber logrado la certificación ISO 9000 en todos los centros de trabajo, para que las empresas privadas se animarán a trabajar con ella. Esa norma y las subsecuentes buscan una mejora continua en todos los proyectos que contrata la CFE en materia de calidad y eficiencia.

Es por todo la anterior que pudiera existir una incongruencia al CFE argumentar que esta desprovista de capital para brindar el servicio en todas sus ramas y que por eso necesita al capital privado, cuando por otro lado, es la misma empresa la que asegura tener una de los mejores desempeños en comparación con empresas extranjeras.

“...la implantación del sistema de gestión de la calidad es una arma de dos filos, porque si bien es cierto que al implementarlo existirán grandes ventajas, también no es menos cierto que al tener todos los manuales, documentos, registros, procedimientos, etc, con ese perfecto orden y estado, en caso de requisa o privatización, todo podría ir a parar a manos de extraños de la iniciativa

privada y todo ese gran esfuerzo, con todo lo que significa se les daría llave en mano... ¿es el proceso de calidad total un instrumento que en realidad busca los grandes ideales de perfeccionamiento, competitividad y reconocimiento o es el Caballo de Troya del Imperialismo Mundial?”<sup>80</sup>

Plantear la opción de nuevos miembros u órganos dentro de la empresa que tengan su origen en la sociedad civil o que tengan experiencia en el ramo del sector, pero que no tengan nexos con alguno de los poderes de la Federación o del círculo de la política, pero en buena medida eso sólo sería favorecedor si tomamos conciencia de la necesidad de acabar con la corrupción o por lo menos disminuirla.

Nos parece una buena alternativa que conforme a los planes de desarrollo que se han propuesto, una de ella sea la conversión de la empresa eléctrica en “empresa energética”, dada la participación cada vez más importante en el mercado del gas, pero, seguramente y conforme al esquema que se ha seguido en los últimos años, esa conversión sea lograda a través de proyectos de capital e infraestructura privada, traduciéndose en un mayor endeudamiento que deje de crear un balance positivo en las finanzas del Estado.

Proponemos también, la introducción de mejores prácticas empresariales para poder aislar las decisiones de la CFE de presiones políticas importantes que sigan poniendo en riesgo la estabilidad financiera, y que la reforma este orientada en beneficiar a los consumidores y a los contribuyentes, en vez de que vaya dirigida a favorecer a organizaciones y grupos especiales, y no creer que la reforma termina con los cambios jurídicos, más bien, de esa manera inicia.

Incluso, Alfredo Elías Ayub, quien fuera designado como director general de la CFE durante dos periodos se manifestó abiertamente a favor de la apertura del sector a la participación y competencia privadas, sin embargo él mismo

---

<sup>80</sup> MORÁN MEDINA, Enrique, “Contradicciones e incertidumbres en la política de calidad”, Lux, México, 2005, p 41.

reconoció que los Pidiregas son un esquema que pone en “focos rojos” a la empresa<sup>81</sup>.

Otro aspecto que podemos retomar es acerca de la autonomía que los legisladores deben dar a la empresa liberándola de ataduras en cuanto a su regulación en materia finanzas, gestión técnica y presupuestal, con la única premisa de conservar ante todo, el sector energético en manos del Estado Mexicano.

Puntos importantes a tratar y que a la perspectiva de quienes realizan el presente estudio, son de suma importancia para producir un cambio en el sector sin comprometer la soberanía del área estratégica son:

1.- Que el Gobierno Federal no pierda el eje rector sobre el sector no solo eléctrico, sino energético en nuestro país.

2.- A su vez se le permita a la Empresa Productiva del Estado una gestión autónoma, sin que intervengan intereses políticos internos y externos.

3.- Si bien una desvinculación del presupuesto público, que exista también una autodelimitación de la cantidad de deuda que la CFE puede soportar, con una vigilancia respecto de ese tema. Exhibiendo e informando la cantidad de endeudamiento derivada de los Proyectos Pidiregas y no solo de ellos, sino de cada forma de financiamiento que adopte la empresa.

4.- Transparencia en todas las áreas.

5.- Profesionalización del personal, dependiendo el área para la cual sean asignados, preferentemente capacitados y especializados.

6.- Reinvertir y no solo ampliar la infraestructura y el servicio, sino el mantenimiento que no es menos importante que los primeros.

---

<sup>81</sup> BECERRIL, Andrea, “La reforma eléctrica no se legislará al vapor, advierten priistas y perredistas”, Periódico La Jornada, 10 de noviembre de 2000.



7.- Que siempre exista la figura de vigilancia y auditorías.

El argumento que esgrimimos acerca de que la única forma de modernización y eficacia de la Empresa Productiva del Estado sea la paulatina privatización, es que sería posible demostrar que con la participación activa, consciente, responsable de los diferentes sectores del proceso (hablando de gobierno, empresa y sindicato), es posible hacer que la CFE no caiga en un deterioro y crisis financiera dejándola por completo en manos de empresarios privados, nacionales y principalmente extranjeros.

Sergio García, jurista, nos dice que: “el problema... radica en encuadrar como sociedades mercantiles, esto es, comprometidas con el ánimo de lucro y justificadas por éste, a las de participación del pueblo, por conducto del Estado... que si algún lucro persiguen, haciéndolo bien o mal, es el beneficio popular”.<sup>82</sup>

Estamos de acuerdo al afirmar que la inversión privada en el sector energético debe ser orientada a áreas específicas, de tal forma que el compromiso social de los inversionistas sea un factor en juego y decisivo, dando pie a negociaciones razonables y equilibradas que dejen un mutuo beneficio, tanto para el Estado, la CFE y la empresas privadas, pero siempre teniendo como base los fundamentos Constitucionales.

Sería conveniente preservar las Empresas Públicas en áreas estratégicas de nuestra economía, ya que es más factible garantizar que se contribuya a un crecimiento económico y bienestar social, respetando todos los entornos. Como ya hemos expresado, esa es la forma en la que el Estado legitima su existencia, es decir, para perseguir el bien común mediante la satisfacción de necesidades colectivas.

---

<sup>82</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “Derecho Social, Económico y Empresa Pública en México”, INAP, México, 1982, p. 112.

## CONCLUSIONES

PRIMERA. La función elemental del Estado es la búsqueda de bienestar de la población, así como el progreso integral del país, por eso se debe dar un esquema de complementariedad entre lo público, lo político, la gestión gubernamental y lo privado.

SEGUNDA. Un Estado Moderno es aquel que es capaz de llevar a cabo una acción integradora, mediante proyectos colectivos e incluyentes, en el que se tomen en cuenta intereses de todas las clases sociales.

TERCERA. La Administración Pública es importante porque logra constituir a la acción en una incidencia para la unión del interés individual y colectivo.

CUARTA. La reforma pretende un “desmantelamiento” de los diferentes sectores, a través de formas de desincorporación, como la Comisión Federal de Electricidad y los cambios estructurales que en los últimos meses ha ido presentando, para facilitar el traspaso de activos públicos al sector privado.

QUINTA. Los Proyectos de Impacto Diferido en el Registro de Gasto (Pidiregas) son contratos de inversión exclusivo de Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad sustentado en financiamientos provenientes de inversionistas privados, es decir, capital privado, donde el Estado a través de las Empresas Productivas comienza a pagar esta inversión, con recursos presupuestales, una vez recibidos los proyectos a entera satisfacción por la entidad contratante.

SEXTA. Los Pidiregas son una de las varias formas de apertura del Sector Energético del País a la Inversión Privada, lo que algunos podrían llamar, “una privatización disfrazada”.

SÉPTIMA. Con la paulatina apertura del sector energético en nuestro país, aumenta el beneficio para los intereses de los grandes grupos económicos, anteponiendo las ganancias iniciales y cediendo el control público del Estado sobre importantes actividades económicas.

OCTAVA. Es necesario un aumento en los márgenes de las reservas de energía a fin de satisfacer ampliamente la demanda de manera eficiente y a bajos costos considerando principalmente a la población de bajos recursos, para que en un supuesto de crisis o escasez, no se deba recurrir al consumo en centrales menos eficientes y sí más caras.

NOVENA. Es posible vislumbrar una mayor seguridad jurídica para la reducción de gastos extras que tienen que ver con los riesgos que asumen los empresarios gracias al artículo 84 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad.

DÉCIMA. Con la entrada de la participación privada al sector, se requieren mejores garantías de que los inversionistas no abusarán de su poder dominante en el mercado para obtener ventajosas rentas de los consumidores o incurrir en daños ambientales: por eso los organismos reguladores deben gozar de plena legitimidad y más aún, credibilidad.

DÉCIMA PRIMERA. Mejorar las prácticas empresariales a fin de aislar a la Comisión Federal de Electricidad de presiones políticas, que lejos de buscar una mejora en la Industria, ponen en riesgo la estabilidad financiera del País.

DÉCIMA SEGUNDA. No se puede garantizar que el retiro del Estado en las actividades productivas mejore la eficiencia económica en las empresas “privatizadas”, por decirlo de alguna forma. Tampoco que exista mayor competitividad y menos aún que exista mejor desarrollo tecnológico de manera automática.

DÉCIMA TERCERA. Los criterios de rentabilidad financiera para una empresa pública como lo es la Comisión Federal de Electricidad, no pueden, ni deben, ser los indicadores únicos de su eficiencia, porque la atención que brinda a las necesidades de la población así como la contribución al cumplimiento de esas metas de la planeación económica gubernamental, son las mejores medidas para su evaluación.

DÉCIMA CUARTA. Es preciso reconocer el estado actual de la deuda de la Comisión Federal de Electricidad derivada de los proyectos Pidiregas ya que su implementación, junto con otras formas de capitalización privada, han puesto en números rojos a esta Empresa, que resulta ser trascendental para el desarrollo nacional.

DÉCIMA QUINTA. La dependencia del capital privado aumenta el endeudamiento y deteriora el estado de las finanzas públicas, por lo que se abre una “brecha” entre los ingresos que efectivamente obtiene la Empresa productiva del Estado y sus gastos de inversión.

DÉCIMA SEXTA. El Estado debe ser capaz de impedir que las actividades privadas en el sector energético se manejen únicamente con reglas de máximo beneficio para las empresas privadas, eso mediante una correcta aplicación del Derecho Público.

DÉCIMA SÉPTIMA. Entre mayor sea la influencia de la inversión privada y el endeudamiento en el crecimiento del sector eléctrico, el suministro de energía eléctrica dependerá de las condiciones del mercado, esto es, la oferta y la demanda, y sobre todo, las expectativas de ganancias de los inversionistas.

DÉCIMA OCTAVA. El capital privado que invierte en el sector eléctrico debe estar obligado a otorgar las garantías suficientes, con sus recursos, para enfrentar los posibles atrasos en la provisión de la infraestructura.

DÉCIMA NOVENA. La reforma debe buscar el beneficio de consumidores y contribuyentes, no de empresarios ni organizaciones “especiales”.

VIGÉSIMA. El Estado debe tener una participación definitoria en la planeación de la política energética, consideramos que nos solo por medio de políticas públicas, sino que también con inversiones públicas directas, bajo la forma de asociaciones estratégicas con el capital privado.

VIGÉSIMA PRIMERA. Es necesario asegurar la disponibilidad de energía en condiciones de calidad y precio adecuadas, fortaleciendo las atribuciones del Estado en la supervisión y regulación del sector, manteniendo al mismo tiempo su participación en los segmentos que van de la generación a la comercialización de energía eléctrica a fin de garantizar su cobertura, calidad y precio en condiciones óptimas que se requieren para el desarrollo del país.

VIGÉSIMA SEGUNDA. Se necesita una reintroducción en las reformas, de valores éticos y la misión original de la Administración Pública, que fomente una estabilidad social y económica.

## FUENTES CONSULTADAS

### BIBLIOGRÁFICAS

ACLE TOMASINI, Alfredo y VEGA HUTCHISON, Juan Manuel, La Empresa Pública: desde fuera desde dentro, Limusa, México, 1986.

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 2ª ed., Porrúa, México, 1975.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo Primer Curso, 26ª ed., Porrúa, México, 2006, p. 236.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO y otros, Las Empresas Públicas en América del Sur y México, Vol. 2, 1ª reimpresión, Limusa México, México, 1983.

BANCO MUNDIAL, Gestión de la Deuda Pública, del Diagnóstico a la Implementación de las Reformas, Mayol Ediciones, Colombia, 2007. Traductor Suárez Camacho Rafael.

BANCO MUNDIAL, ¿Cómo responder al desafío de la infraestructura en América Latina y el Caribe?, Washintong, D. C, 1995.

BASTARDO YUSTOS, Francisco Manuel (Coord.) y otros, Contratos para la Administración Local, Bosch, España, 2010.

BERCAITZ, Miguel Ángel, Los Contratos Administrativos, Bosch, España, 2000.

CABRERO, Enrique, (Comp.), Administración Pública, 2ª| reimpresión, Siglo Veintiuno Editores, México, 2012.

CAMPOS ARAGÓN, Leticia (Coord.), y QUINTANILLA MARTÍNEZ, Juan (Editor), La Apertura Externa en el Sector Eléctrico Mexicano, Programa Universitario de Energía, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 1997.

CARRILLO CASTRO, Alejandro y GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, Las Empresas Públicas en México, 1ª reimpresión, Miguel Ángel Porrúa; México, 1986.

CHIRINO CASTILLO, Joel, Derecho Civil III, 2ª ed., Mc Graw Hill, México, 1996.

COLMEIRO, Manuel, Derecho Administrativo Español, 3ª ed., Madrid, 1865.

COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA, Texto de la ley de la Comisión reguladora de Energía, Capítulo I, Naturaleza y Atribuciones en la Comisión Reguladora de Energía, Tomo Primero, México, 1995.

DEBAASCH, Charles y PINET, Marcel, Les grands textes administratifs, Sirey, Paris, 1976. Traducción de Fernández Ruíz Jorge.

DÍAZ BRAVO, Arturo, Contratos Mercantiles, 11ª ed., IURE editores, México, 2012.

DUGUIT, Leon, Las Transformaciones del derecho Público, Librería Española y extranjera, Madrid, 1926, Traductor Posada Adolfo y Jaén Ramón.

FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, Panorama del Derecho Mexicano, Derecho Administrativo, Mc Graw Hill, México, 1997.

FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, Régimen Jurídico del servicio público y de la empresa pública en el sector de la energía, Instituto de Investigaciones jurídicas UNAM, Secretaría de Energía, México, 1997.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 40ª ed., Porrúa, México, 2000.

GALINDO, Mariana y RÍOS, Viridiana, México ¿cómo vamos?: “Deuda Pública”, Serie de Estudios Económicos, Vol. 1, México, 2015.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, Derecho Social, Económico y Empresa Pública en México, INAP, México, 1982.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, Porrúa, México, 1993.

HERNÁNDEZ, César, La Reforma Cautiva, Inversión, Trabajo y Empresa en el Sector Eléctrico Mexicano, CIDAC, México, 2007.

HERNÁNDEZ TRILLO, Fausto, El presupuesto público en infraestructura y su regulación, CIDAC, México, 2006.

HUERTA MORENO, Ma. Guadalupe, Reforma del Estado y Modernización Económica, La Estrategia de Privatización en el subsector eléctrico. El Caso de la Comisión Federal de Electricidad, INAP, México, 2001.

HURTADO, Carlos y ZAMARRIPA, Guillermo, Deuda Subnacional; un análisis del caso mexicano, 1ª reimpresión, Fundef, México, 2014.

KRIEGER, Emilio, En Defensa de la Constitución: Violaciones Presidenciales a la Carta Magna, Grijalbo, México, 1993.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Derecho Administrativo Primer Curso, 2ª ed., Harla México, México, 1994.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Derecho Administrativo 3° y 4° curso, 3ª ed., Oxford, México, 2001.

MARTOR, Boris y THOUVENOT, Sébastien, Le contrat de paternariat ou la renaissance du partenariat public privé a la française, en Revue de Droit des Affaires Internationales, Forum Européen de la Communication, No. 2, París, 2004. Traductor Díaz Bravo Arturo.

MATEO, Martín y SOSA Wagner, Revista de Administración Pública, septiembre a diciembre, Núm. 150, 1999.

MORÁN MEDINA, Enrique, Contradicciones e incertidumbres en la política de calidad, Lux, México, 2005.



NAVA NEGRETE, Justo, Organismos Públicos Descentralizados, Porrúa, México, 2001.

OSTRY, Jonathan D., GHOSH, Atish R., y ESPINOZA, Raphael, When Should Public Debt Be Reduced?, Fondo Monetario Internacional.

PARDO, Ma. Del Carmen (Comp.), Administración Pública Mexicana del Siglo XX, 2ª reimpresión, Siglo XXI Editores, México, 2012.

PIÑA HUERTA, Jesús Esteban y CIENFUEGOS JIMÉNEZ Víctor Hugo, Presentación Taller de Pidiregas, Comisión Federal de Electricidad, Centro Nacional de Capacitación Noreste, Coahuila, México, 2004.

PIÑA HUERTA, Jesús Esteban y CIENFUEGOS JIMÉNEZ Víctor Hugo, Presentación Taller de Licitaciones, Comisión Federal de Electricidad, Centro Nacional de Capacitación Occidente, Colima, México, 2004.

RODRÍGUEZ y RODRÍGUEZ, G., Evolución de la Industria Eléctrica en México, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

#### BIBLIOGRÁFICAS METODOLÓGICAS

TENA SUCK, Antonio, et. al., Manual de Investigación Documental Elaboración de Tesinas, Plaza y Valdés, México, 1995.

WITKER VELÁZQUEZ, Jorge, Metodología Jurídica, 2ª ed., Mc Graw Hill, México, 2002.

#### OTRAS FUENTES

BANCO MUNDIAL, FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, La Deuda Externa: definición, Cobertura, Estadística y Metodología, Informe preparado por Grupo Internacional de Trabajo sobre Estadísticas de la deuda Externa de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico Washington, 1988.

BECERRIL, Andrea, “La reforma eléctrica no se legislará al vapor, advierten priistas y perredistas”, La Jornada, México, 10 de noviembre de 2000.

Boletín Núm. 3781 de la Comisión Federal de Electricidad, “Convertir a CFE de monopolio a empresa productiva del Estado contribuirá a reducir tarifas eléctricas”, México, 24 de junio de 2014.

Cuarto Informe de Labores 2003-2004, Comisión Federal de Electricidad, México, 2001, p.4.

DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, Porrúa, México, 1965.

RUÍZ Faustino, “Evaluación a la Comisión Reguladora de Energía”, La Jornada, México, 18 de febrero de 2002.

THE NEW FACE OF AMERICAN POWER, Fortune, 26 de julio de 1993, “Energy Information Administration, Privatization and Globalization of Energy Markets”, p.37

## LEGISLATIVAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de la Comisión Federal de Electricidad.

Ley General de Deuda Pública.

Ley de Asociaciones Público Privadas.

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas.

Ley de la Industria Eléctrica.

Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Electricidad.

Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales

## JURISPRUDENCIALES

DEUDA PÚBLICA. LAS DECISIONES ACERCA DEL ENDEUDAMIENTO DEL ESTADO DEBEN SER REFLEJO DE UN EJERCICIO DEMOCRÁTICO DEL PODER Y UNA MANIFESTACIÓN DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tribunal Pleno, Tesis jurisprudencial 103/2010, Siete de octubre de dos mil diez, página 74.

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, amparo en revisión 196/2001, Vía Construcciones, S.A. de C.V., resuelto por unanimidad de votos, 9 de agosto de 2001.

## MESOGRÁFICAS

COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, CFE y la electricidad en México, 18 de octubre de 2015, 19:09 horas, en línea: [www.cfe.gob.mx/Conoce/CFE/1AcercadeCFE/CFE y la electricidad en Mexico/Paginas/CFEylaelectricidadenMexico.aspx](http://www.cfe.gob.mx/Conoce/CFE/1AcercadeCFE/CFE_y_la_electricidad_en_Mexico/Paginas/CFEylaelectricidadenMexico.aspx).

COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, Próximamente Empresa productiva del estado, 28 de octubre de 2015, 8:20 horas, en línea: [www.cfe.gob.mx/transparencia/sabiasque/documents/cfeempresaproductivadelestad](http://www.cfe.gob.mx/transparencia/sabiasque/documents/cfeempresaproductivadelestad).

COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, Proyectos de infraestructura Productiva con Impacto Diferido en Registro de Gasto (PIDIREGAS), 12 de enero de 2016, 00:05 horas, en línea: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0042001.pdf>.