

*Víctor Rodríguez Padilla**

Empresa pública y desarrollo industrial en el nuevo modelo energético ¿Qué papel para Pemex y CFE?

SUMARIO: I. Introducción. II. Status y facultades de las empresas públicas en el nuevo marco jurídico. III. El uso de las empresas Públicas como instrumento del Estado a través de la tutela de la SENER. IV. Conclusiones. V. Bibliografía.

I. Introducción

La propiedad pública de las empresas acepta varias explicaciones. En primer lugar, se justifican por la necesidad de corregir fallas de mercado, por ejemplo aquellas que derivan de la presencia de monopolios naturales, bienes públicos, bienes básicos, externalidades o aguda asimetría de información. En segundo lugar, la propiedad pública es deseable cuándo la regulación falla, ya sea por la incapacidad del Estado para regular con eficacia y eficiencia a las empresas privadas, o porque las especificidades de la actividad económica hace imposible el diseño de contratos completos e incluso cuando el Estado carece de credibilidad respecto a la estabilidad fiscal y la predictibilidad regulatoria que desean los inversionistas. La regulación también falla frente a la férrea voluntad política para: apoyar industrias locales importantes; controlar la declinación de industrias maduras; compartir riesgos con el sector privado; salvaguardar el empleo, así como ayudar al despegue de industrias de costos iniciales elevados o derechos de propiedad inciertos.

* Profesor. Facultad de Ingeniería de la UNAM.

VÍCTOR RODRÍGUEZ PADILLA

En tercer lugar, la creación de empresas públicas se justifica por razones de desarrollo económico, incluyendo el desarrollo regional, la equidad y la justicia social. Los objetivos distributivos son otra de las razones del origen de las empresas públicas, las cuales son utilizadas, por ejemplo, para invertir en sectores específicos, controlar las barreras a la entrada, imponer precios de monopolio y utilizar los ingresos empresariales obtenidos como ingreso fiscal. Otro ejemplo es la distribución de subsidios a la población de bajos recursos e incluso la prestación de servicios médicos cuando los sistemas generales de salud son deficientes.¹

A las empresas públicas también se les suele usar como instrumento de la diplomacia, por ejemplo, para ayudar en caso de desastres, suministrar combustibles en condiciones preferenciales, transferir tecnología, formar recursos humanos, otorgar créditos, obsequiar equipos y materiales, así como realizar otras actividades de cooperación internacional. Algunas veces las empresas públicas sirven, hay que reconocerlo, para fines menos nobles, incluso al margen de la ley, entre otros, enriquecimiento ilícito, lavado de dinero, espionaje, tráfico de armas, operaciones encubiertas y financiamiento de partidos políticos y campañas electorales. Algunas razones pesan más que otras, pero siempre están presentes muchas de ellas.

A lo largo de la historia se ha observado que la industria petrolera y la industria eléctrica son propensas a la creación de empresas públicas. No podía ser de otra manera. Ambas son industrias pesadas, de infraestructura, intensivas en capital, complejas, de alta tecnología, suministradoras de bienes básicos y con cadenas de valor que incluyen monopolios naturales. La industria petrolera en particular genera rentas económicas cuantiosas. La industria eléctrica, por su parte, elabora un producto que no se puede almacenar en las cantidades requeridas por la economía y por lo tanto debe ser elaborado en el momento que se requiere, además de necesitar una red de cables para hacerlo llegar a los lugares de consumo. Ambas industrias producen bienes esenciales para la economía y el bienestar social, de ahí que tengan carácter estratégico y sean objeto de políticas de seguridad nacional.

Hacia finales de la década de los años 30 del siglo pasado el gobierno del General Lázaro Cárdenas creó dos empresas públicas, Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), para compensar la escasa contribución del sector privado al desarrollo de México en materia de combustibles y electricidad. El crecimiento de ambos organismos públicos fue vertiginoso, no sólo por el decidido apoyo gubernamental, sino también por el amplio respaldo social. La expropiación de los principales activos de las compañías petro-

¹ Un buen ejemplo es el sistema de hospitales y clínicas de Pemex.

EMPRESA PÚBLICA Y DESARROLLO INDUSTRIAL ¿QUÉ PAPEL PARA PEMEX Y CFE?

leras en 1938 y la nacionalización de la industria eléctrica en 1960 fueron acciones decisivas que transformaron a esos organismos públicos en monopolios de Estado. Esa evolución no fue ajena a lo que ocurría en otras partes del mundo, en el contexto de las políticas económicas keynesianas y del Estado de Bienestar.

Siete décadas más tarde el ánimo y el contexto son muy distintos. Más allá del discurso nacionalista, que perdura hoy como un instrumento de control social, las empresas públicas han perdido el respaldo gubernamental y, en buena medida, el apoyo social, debido a un desempeño controvertido así como a reiteradas acusaciones de opacidad y corrupción. Más allá de los álgidos debates sobre las causas reales que tienen postradas a las empresas públicas, la pérdida de respaldo se explica sobre todo por el ascenso y auge de la ideología neoliberal y su correlato en las políticas desfavorables a la intervención directa del Estado en la economía, que se han traducido, desde la administración de Carlos Salinas de Gortari, en procesos de desregulación, liberalización y privatización.

Por su importancia económica, política y social, Pemex y CFE quedaron relativamente alejadas del vórtice del huracán, sin embargo, no escaparon a procesos específicos de apertura gradual y progresiva que se extendieron a lo largo de veinte años. Las condiciones adecuadas para un cambio radical quedaron reunidas con el regreso al poder del Partido Revolucionario Institucional hacia finales de 2012. Apoyado en una convergencia de fuerzas conservadoras la administración de Enrique Peña Nieto consiguió que el Congreso reformara la Constitución en diciembre de 2013 y la legislación secundaria en agosto de 2014, con la finalidad de modificar el papel del Estado en el sector energético y dar vida a formas de organización y regulación distintas al monopolio público auto-regulado. El objeto de las empresas públicas y su papel en el desarrollo vino a menos.

Ahora, el desenvolvimiento de la industria petrolera y la industria eléctrica reposa en la expansión de la oferta de combustibles fósiles, el mercado abierto, la competencia, la iniciativa privada y una mayor integración con los Estados Unidos. Son los cinco pilares del nuevo modelo energético o, para ser más precisos, de la nueva estrategia de desarrollo sectorial. Las empresas públicas seguirán participando para garantizar la continuidad de las operaciones durante la transición pero ya no serán ni el motor ni el eje central de la modernización y el crecimiento. Con la reforma no sólo pierden la exclusividad que tuvieron en el pasado, en el futuro corren el riesgo de ser paulatinamente remplazadas si se les impide o no logran adaptarse y desenvolverse bajo las nuevas circunstancias. Durante la puesta en marcha y rodamiento del nuevo modelo, Pemex y la CFE tendrán la ventaja de contar con una posición dominante, pero la desventaja de estar bajo el peso de disposiciones legales restrictivas y políticas públicas poco favorables. En ese difícil contexto vale la pena preguntarse ¿qué papel podrían

VÍCTOR RODRÍGUEZ PADILLA

jugar en el desarrollo del país y más específicamente en el desarrollo industrial de México? Este ensayo se divide en dos partes: en la primera se presenta el status y facultades de las empresas públicas; en la segunda se analiza el uso que el Estado podría darles a dichas empresas bajo la tutela gubernamental.

II. Status y facultades de las empresas públicas en el nuevo marco jurídico

La Constitución establece que el sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas y que en ellas actuará a través de organismos públicos y empresas productivas del Estado (EPE).² Esta última figura es inédita. La reforma prevé que Pemex y CFE la adopten rápidamente (Diario Oficial de la Federación, 2013).

Las áreas estratégicas son las siguientes: los minerales radiactivos y la generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional; el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos.³

La máxima ley del país establece que las empresas productivas del Estado que participen en las áreas estratégicas estarán sujetas a una normativa especial en materia de administración, organización, funcionamiento, contratación, remuneraciones de su personal, así como en los demás actos jurídicos que celebren. Ese régimen especial atiende, de acuerdo con el texto constitucional, a la necesidad de garantizar eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas.⁴

La exclusividad de la Nación en las áreas estratégicas *no* se transmite a las empresas y organismos públicos. La Constitución establece que el Estado podrá celebrar contratos con *particulares* en materia de planeación y control del sistema eléctrico nacional, así como de servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica. También determina que la Nación llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones entregadas a las empresas productivas del Estado o mediante contratos celebrados con éstas o con particulares. Ello significa que las asignaciones estarán reservadas para las empresas productivas del Estado –de hecho es su

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 25.

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 28

⁴ *Idem*, artículo 25.

EMPRESA PÚBLICA Y DESARROLLO INDUSTRIAL ¿QUÉ PAPEL PARA PEMEX Y CFE?

única exclusividad–, sin embargo, también establece: primero, que dichas asignaciones se otorgarán de manera excepcional; segundo, que las ya otorgadas podrán mutar a contratos para incluir a socios privados y; tercero, que la Secretaría de Energía deberá contar con opinión *favorable* de la Comisión Nacional de Hidrocarburos antes de entregar cualquier asignación.⁵

La propiedad de los hidrocarburos en el subsuelo le corresponde a la Nación y *no* se transmite a las EPE. La propiedad de la producción tampoco se transmite a las empresas productivas del Estado, salvo cuando proviene de contratos de producción compartida.

La Constitución les permite a las EPE contratar a particulares para cumplir con el objeto de las asignaciones o de los contratos de exploración y extracción que hayan celebrado con la CNH. El texto constitucional no es limitativo, sin embargo sólo cabe la posibilidad de que sean contratos de servicios, ya que el Estado es el único habilitado para otorgar asignaciones, licencia y contratos de producción o ganancia compartida. La Ley de Hidrocarburos aclara el punto. Establece que para cumplir con el objeto de las asignaciones las EPE sólo podrán celebrar con particulares contratos de servicios bajo esquemas que les permitan la mayor productividad y rentabilidad, siempre y cuando la contraprestación se realice en efectivo.⁶ A pesar de esa limitante las posibilidades de contratación siguen siendo muy amplias porque la familia de contratos de servicio acepta múltiples variante. Desde su fundación Pemex ha utilizado los contratos de servicios puros y, desde hace una década, contratos de servicios operativos, a saber, contratos de servicios múltiples (2004),⁷ contratos de servicios integrales (2008), y contratos integrales de exploración y producción (2010).

Cuando se trata de EPE la Constitución ordena lo siguiente:⁸

- Que su objeto sea la creación de valor económico y el incremento de los ingresos de la Nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental.
- Que cuenten con autonomía presupuestal y estén sujetas sólo al balance financiero y al techo de servicios personales que, a propuesta de la Secretaría de Hacienda, apruebe el Congreso.

⁵ Artículo sexto transitorio de la reforma constitucional (DOF, 2013). Dicha disposición implica que una entidad gubernamental de tercer nivel –la CNH- podrá impedirle al Estado ejercer su derecho constitucional a explorar y producir hidrocarburos.

⁶ Ley de Petróleos Mexicanos, artículo 9.

⁷ Denominados actualmente “Contratos de obra pública financiada” (COFs).

⁸ Artículo 20 transitorio de la reforma constitucional (DOF, 2013).

VÍCTOR RODRÍGUEZ PADILLA

- Que su régimen de remuneraciones sea distinto del previsto en el artículo 127 de la Constitución.
- Que su organización, administración y estructura corporativa sean acordes con las mejores prácticas a nivel internacional, asegurando su autonomía técnica y de gestión, así como un régimen especial de contratación y órganos de gobierno facultados para determinar su arreglo institucional;
- Que sus directores sean nombrados y removidos por el Titular del Ejecutivo Federal o, en su caso, removidos por el Consejo de Administración.
- Que se coordinen con el Ejecutivo Federal con objeto de que sus operaciones de financiamiento no conduzcan a un incremento en el costo de financiamiento del resto del sector público o bien, contribuyan a reducir las fuentes de financiamiento del mismo;
- Que cuenten con un régimen especial en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, presupuestaria, deuda pública, responsabilidades administrativas y demás que se requieran para la eficaz realización de su objeto, de forma que les permita competir con eficacia en la industria o actividad de que se trate. Más adelante veremos que la legislación secundaria establece una serie de limitantes que restringen la posibilidad de que la CFE compita en los nuevos mercados.

En suma, Pemex y CFE perdieron la exclusividad no sólo como monopolios públicos sino también como instrumentos de intervención directa del Estado, pues ahora forman parte de un conjunto más amplio, constituido por las empresas productivas del Estado que competirán entre ellas y contra empresas privadas por obtener partes de mercado.⁹

Petróleos Mexicanos

De acuerdo con la legislación secundaria, Pemex es una empresa productiva del Estado que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, que goza de autonomía técnica, operativa y de gestión y que es de exclusiva propiedad del Gobierno federal.

⁹ Ley de Petróleos Mexicanos y Ley de la Comisión Federal de Electricidad (DOF, 2014)

EMPRESA PÚBLICA Y DESARROLLO INDUSTRIAL ¿QUÉ PAPEL PARA PEMEX Y CFE?

La nueva *finalidad* de Pemex es múltiple: primero, desarrollar actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales en términos de su objeto; segundo, generar valor económico y rentabilidad para el Estado mexicano; tercero, actuar de manera transparente, honesta, eficiente, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental; cuarto, procurar el mejoramiento de la productividad; quinto, maximizar la renta petrolera del Estado; y sexto, contribuir al desarrollo nacional.¹⁰ Vale la pena comentar que la ley no le da a Pemex los instrumentos necesarios para maximizar la renta petrolera del Estado, pues ello depende de las decisiones que tomen una multitud de actores, especialmente las autoridades encargadas de establecer las obligaciones económicas y fiscales en las asignaciones y en los contratos de exploración y extracción.

El *objeto* de Pemex es llevar a cabo la exploración, la extracción, la recolección, la venta y la comercialización de hidrocarburos. Sólo eso, ni más ni menos. Es ciertamente muy reducido pero ese es su mandato. Lo demás es colateral.

Además de las actividades comprendidas en su objeto Pemex *podrá* llevar a cabo las actividades siguientes:

- Refinación, transformación, procesamiento, transporte, almacenamiento, distribución, venta, exportación e importación de hidrocarburos y sus derivados, así como la prestación de servicios relacionados con dichas actividades.
- Actividades industriales y comerciales de la petroquímica.
- Desarrollo y ejecución de proyectos de ingeniería, investigación, actividades geológicas, geofísicas, supervisión, prestación de servicios a terceros y todas aquellas relacionadas con la exploración, extracción y demás actividades que forman parte de su objeto, a precios de mercado.
- La investigación, desarrollo e implementación de fuentes de energía distintas a las derivadas de los hidrocarburos que le permitan cumplir con su objeto.
- Generación y comercialización de energía eléctrica.
- Investigación y desarrollo tecnológicos requeridos en las industrias petrolera, petroquímica y química, la comercialización de productos y servicios tecnológicos resultantes de la investigación, así como la formación de recursos humanos altamente especializados.

¹⁰ Ley de Petróleos Mexicanos, artículo 4.

VÍCTOR RODRÍGUEZ PADILLA

- La comercialización de productos de fabricación propia a través de redes de comercialización, así como la prestación de servicios vinculados a su consumo o utilización.
- La adquisición, tenencia o participación en la composición accionaria de sociedades con objeto similar, análogo o compatible con su propio objeto.

Es importante insistir que la lista de actividades mencionadas en el párrafo anterior son facultativas, es decir, no son obligatorias, la ley le permite a Pemex realizarlas pero de manera secundaria, en todo momento la prioridad debe estar del lado de las actividades comprendidas en su objeto.

Pemex podrá llevar a cabo las actividades obligatorias y facultativas en el país, en su zona económica exclusiva o en el extranjero.

Pemex podrá realizar actividades, operaciones o servicios por sí mismo, con apoyo de sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales, o mediante la celebración de contratos, convenios, alianzas o asociaciones, con personas físicas o morales, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, con algunas limitaciones, a saber, las coinversiones no están permitidas en las asignaciones y los contratos deberán ser distintos a las licencias y a los contratos de producción o ganancia compartida.

La dirección y administración de Pemex recae en un Consejo de Administración y en un Director General. El Consejo determina la organización y estructura de la empresa; define las políticas, lineamientos y visión estratégica de Pemex, sus empresas subsidiarias y sus filiales; aprueba el plan de negocios, así como directrices, prioridades y políticas de inversión, alianzas estratégicas, asociaciones y contrataciones; de igual modo, fija y ajustar los precios de los bienes y servicios. El Director General es responsable de la gestión, operación, funcionamiento y ejecución de los objetivos de la empresa, sujetándose a las estrategias, políticas y lineamientos aprobados por el Consejo.¹¹

Pemex y sus empresas subsidiarias deben sujetarse a lo que disponga el Consejo en materia de adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios y ejecución de obras. Invariablemente deberán requerir porcentajes mínimos de contenido nacional, de acuerdo con la naturaleza de la contratación y conforme a los tratados internacionales de los que México sea parte. Para asegurar las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes se utilizará por regla general el

¹¹ El Director General es nombrado por el Ejecutivo Federal.

EMPRESA PÚBLICA Y DESARROLLO INDUSTRIAL ¿QUÉ PAPEL PARA PEMEX Y CFE?

concurso abierto. El procedimiento de invitación restringida o de adjudicación directa se permite cuando la finalidad de la contratación consista en aplicar innovaciones tecnológicas en la infraestructura.

Pemex y sus empresas subsidiarias cuentan con autonomía presupuestaria, y se sujetarán sólo al balance financiero y al techo de gasto de servicios personales que, a propuesta de la Secretaría de Hacienda, apruebe el Congreso de la Unión.¹²

Las utilidades no se repartirán entre los trabajadores porque la finalidad de Pemex consiste en incrementar los ingresos de la Nación para destinárslos al financiamiento del gasto público.¹³ De lo anterior concluimos que la ley le impide al Estado utilizar a Pemex como instrumento de redistribución del ingreso a través del pago a sus trabajadores y coloca a estos últimos en una situación de excepción a pesar de que realizan actividades productivas.¹⁴

Comisión Federal de Electricidad

De acuerdo con su ley de creación, la CFE es una empresa productiva del Estado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que goza de autonomía técnica, operativa y de gestión, y que es de propiedad exclusiva del Gobierno federal. Su *finalidad* es el desarrollo de actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales en términos de su objeto, para generar valor económico y rentabilidad en beneficio del Estado mexicano.

La ley indica explícitamente que la CFE *debe garantizar*: i) el acceso abierto a la red nacional de transmisión y a las redes generales de distribución; ii) la operación eficiente del sector eléctrico y iii) la competencia.¹⁵ Esta última obligación va más allá de lo que podría lograr la empresa pública, primero, porque será uno entre muchos otros participante en la industria y, segundo, porque la legislación no le da los medios para garantizar la operación eficiente y la competencia en todo el sector eléctrico, que incluye operadores públicos y privados con distintos fines y facultades.

¹² Ley de Petróleos Mexicanos, artículo 100.

¹³ *Idem*, artículo 118.

¹⁴ Aunque los salarios en Pemex están por arriba del promedio industrial están por debajo de los salarios que se pagan en la industria petrolera internacional.

¹⁵ Esa obligación marca una diferencia fundamental con respecto al caso de Pemex pues la empresa petrolera pública no tiene la obligación de garantizar nada, su única obligación consiste en realizar las actividades que establece su mandato.

VÍCTOR RODRÍGUEZ PADILLA

El *objeto* de la CFE consiste en prestar el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica por cuenta y orden del Estado Mexicano. Ese objeto no implica exclusividad. Hemos señalado que la Constitución le permite al Estado contratar a empresas privadas para realizar actividades de transmisión y distribución.

En la ejecución de su objeto CFE deberá actuar de manera transparente, honesta, eficiente, con sentido de equidad, y responsabilidad social y ambiental, procurando el mejoramiento de la productividad con sustentabilidad para minimizar los costos de la industria eléctrica en beneficio de la población y contribuir con ello al desarrollo nacional.¹⁶

Dentro de su *objeto público*,¹⁷ CFE podrá llevar a cabo, en México o en el extranjero, las actividades siguientes:¹⁸

- La generación y comercialización de energía eléctrica y productos asociados, así como la importación y la exportación.¹⁹
- La importación, exportación, transporte, almacenamiento, compra y venta de gas natural, carbón y de cualquier otro combustible.
- El desarrollo y ejecución de proyectos de ingeniería, investigación, actividades geológicas y geofísicas, supervisión, prestación de servicios a terceros, así como todas aquellas relacionadas con la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica y demás actividades que forman parte de su objeto.²⁰
- La investigación, desarrollo e implementación de fuentes de energía que le permitan cumplir con su objeto.²¹

¹⁶ Es importante aclarar que la ley no le brinda a la CFE los instrumentos necesarios para minimizar los costos de la industria eléctrica, a lo más, podría contribuir a minimizar los costos que ella obtiene en el ámbito de su actuación.

¹⁷ La Ley no establece lo que significa el “*objeto público*” de la CFE, ni establece un posible objetivo privado.

¹⁸ Ley del a CFE, artículo 5.

¹⁹ Dichas actividades deben realizarse bajo la estricta separación legal que establezca la Secretaría de Energía y la generación debe estar dividida en unidades

²⁰ Nótese que la ley es ambigua e inconsistente. A la lectura de las actividades facultativas da la impresión que el objeto de la CFE es toda la cadena de valor de la electricidad, sin embargo, el objeto estricto de la CFE es únicamente el servicio público de transmisión y distribución.

²¹ Nuevamente la ley es ambigua e inconsistente. Investigar, desarrollar e implementar fuentes de energía no le permitirá a la CFE cumplir con su objeto de transmitir y distribuir electricidad, al contrario, sólo sería una distracción.

EMPRESA PÚBLICA Y DESARROLLO INDUSTRIAL ¿QUÉ PAPEL PARA PEMEX Y CFE?

- La investigación y desarrollo tecnológicos, la comercialización de productos y servicios tecnológicos resultantes de la investigación, así como la formación de recursos humanos altamente especializados.
- El aprovechamiento y administración de inmuebles, de la propiedad industrial y de la tecnología de que disponga y que le permita la prestación o provisión de cualquier servicio adicional (construcción, arrendamiento, mantenimiento y telecomunicaciones...).
- La adquisición, tenencia o participación en la composición accionaria de sociedades con objeto similar, análogo o compatible con su propio objeto.
- Las demás actividades necesarias para el cabal cumplimiento de su objeto.

Al igual que en el caso de Pemex, todas las actividades mencionadas son facultativas. Lo único obligatorio para la CFE son la transmisión y la distribución cuando se trate de servicio público, que son las únicas actividades comprendidas en su objeto.

Para el cumplimiento de su objeto CFE podrá:²²

- Realizar las actividades, operaciones o servicios por sí misma, con apoyo de empresas productivas subsidiarias y empresas filiales, mediante la celebración de contratos, convenios, alianzas o asociaciones o cualquier acto jurídico, con personas físicas o morales de los sectores público, privado o social, nacional o internacional.
- Celebrar con el Gobierno federal y con personas físicas o morales toda clase de actos, convenios, contratos, suscribir títulos de crédito y otorgar todo tipo de garantías. Los contratos y, en general, todos los actos jurídicos podrán incluir cualquiera de los términos permitidos por la legislación mercantil y común.
- Celebrar contratos con particulares bajo esquemas que les generen una mayor productividad y rentabilidad, incluyendo modalidades que les permitan asociarse y/o compartir costos, gastos, inversiones, riesgos y demás aspectos de las actividades de los que sea titular.

De lo anterior se desprende que CFE podrá contratar con una o varias empresas privadas todas las actividades comprendidas en su mandato, siempre y

²² Ley de la CFE, artículo 8.

VÍCTOR RODRÍGUEZ PADILLA

cuando mantenga la titularidad. Si la política pública consiste en que CFE ejerza al máximo esa posibilidad quedará convertida en una empresa administradora de contratos.

La ley establece que CFE se organice y adopte la estructura corporativa que mejor convenga para la realización de su objeto, conforme lo determine su Consejo de Administración. La organización y estructura deberán atender a la optimización de los recursos humanos, financieros y materiales; la simplificación de procesos; el funcionamiento eficiente de la industria eléctrica; la eficiencia y la transparencia; y la adopción de las mejores prácticas corporativas y empresariales a nivel nacional e internacional, asegurando su autonomía técnica y de gestión. De lo anterior se desprende un trato discriminatorio contra la CFE porque la ley la obliga adoptar una organización y estructura que atienda al funcionamiento eficiente de la industria eléctrica, requisito que no se le exige a las empresas privadas.

Para *salvaguardar* el acceso abierto, la operación eficiente y la competencia en la industria eléctrica, la CFE *realizará* las actividades siguientes:²³

- Generación, transmisión, distribución, comercialización.
- Suministro básico, suministro calificado, suministro de último recurso,
- La proveeduría de insumos primarios para la industria eléctrica (combustibles),
- Las actividades auxiliares y conexas de la misma.²⁴

Dichas actividades se realizarán de manera *estrictamente independiente* entre ellas. Para ello se establecerá la separación contable, funcional y estructural que se requiera entre sus divisiones, regiones, empresas productivas subsidiarias y empresas filiales, y de acuerdo con la estricta separación legal que establezca la Secretaría de Energía, la normatividad en materia de competencia económica y la regulación que para el efecto establezca la CRE. Las centrales eléctricas a cargo de la CFE se agruparán en unidades que actuarán de manera independiente.

De lo anterior se desprende que CFE deja de ser una empresa eléctrica vertical y horizontalmente integrada. En adelante será un conglomerado de firmas independientes, separadas unas de otras en términos contables, funcionales, es-

²³ *Idem*, artículo 10.

²⁴ De ese conjunto de actividades las únicas que son parte del objeto de la CFE son la transmisión y la distribución, sin embargo, a la lectura de la ley se desprende que todas esas actividades no son facultativas sino obligatorias, aunque el legislador no las incluyó en el mandato. Obsérvese también que la ley le encarga a la CFE salvaguardar la operación eficiente y la competencia en toda la industria eléctrica, cuestión que evidentemente no está en manos de la empresa productiva del Estado.

EMPRESA PÚBLICA Y DESARROLLO INDUSTRIAL ¿QUÉ PAPEL PARA PEMEX Y CFE?

tructurales e incluso legales. Además sus unidades de generación deberán actuar de manera independiente y por lo tanto competir entre ellas. El conjunto será un grupo de empresas cuya materia de trabajo será genérica, electricidad, pero deberán operar de manera desarticulada. Y aunque la ley no les impide explícitamente las alianzas o los convenios de colaboración entre ellas, la Secretaría de Energía y los órganos reguladores podrán impedirles toda clase de cooperación empresarial si consideran que dicha cooperación inhiben u obstaculizan la competencia en los mercados.

CFE será dirigida y administrada por un Consejo de Administración y un Director General. El Consejo define las políticas, lineamientos y visión estratégica. Establece las directrices, prioridades y políticas de producción, productividad, comercialización, desarrollo tecnológico, investigación, administración, seguridad, salud, protección ambiental, finanzas y presupuesto. También aprueba directrices, prioridades y políticas en materia de inversión, alianzas estratégicas, asociaciones, contraprestaciones y recursos humanos. El Director tendrá a su cargo la gestión, operación, funcionamiento y ejecución de los objetivos de la empresa, sujetándose a las estrategias, políticas y lineamientos aprobados por el Consejo.

CFE podrá contar con empresas productivas subsidiarias y empresas filiales:²⁵ De hecho la ley indica que CFE *deberá* actuar a través de empresas productivas subsidiarias para realizar las actividades de transmisión y distribución de energía eléctrica, las cuales sin embargo *podrán* celebrar contratos con sus empresas filiales o con particulares para llevar a cabo, entre otros, el financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la infraestructura necesaria para prestar los servicios, y realizar las actividades en asociación o alianza con terceros, mediante la creación o participación en empresas filiales, la participación minoritaria en otras sociedades, o las demás formas de asociación que no sean contrarias a la ley. CFE podrá realizar las demás actividades (generación, comercialización...) directamente, a través de empresas filiales, empresas en las que participe de manera minoritaria, directa o indirectamente, o mediante cualquier figura de asociación o alianza.

²⁵ Las subsidiarias y las filiales de la CFE operarán en términos de la estricta separación legal que establezca la Secretaría de Energía, por lo que su participación en los mercados será de manera independiente. La estructura corporativa, las políticas y acciones de la CFE deberán asegurar que sus subsidiarias y filiales fomenten el acceso abierto, la operación eficiente y la competencia en los sectores en los que participe. La fusión, creación, liquidación o escisión de empresas productivas subsidiarias y empresas filiales, así como la transferencia de activos se hará teniendo como principal objetivo la creación de valor económico para la Nación.

Las adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios y obras de cualquier naturaleza que realicen la CFE y sus empresas subsidiarias se sujetarán a un régimen especial establecido por el Consejo de Administración. No les serán aplicables la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público ni la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Entre los principios que deberán atender las disposiciones administrativas de contratación se encuentra el requerir porcentajes mínimos de contenido nacional de acuerdo con la naturaleza de la contratación y la regulación tarifaria, pero también conforme a los tratados internacionales de los que México sea parte.

Las adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios y obras se efectuarán por concurso abierto.²⁶ Se podrá emplear otros procedimientos, entre ellos la invitación restringida o la adjudicación directa, cuando se trate de la celebración de una asociación o una alianza estratégica, o que se lleve a cabo con personas físicas o morales dedicadas a la ingeniería, la investigación y la transferencia y desarrollo de tecnología, a fin de aplicar innovaciones tecnológicas en la infraestructura nacional.

CFE y sus empresas productivas subsidiarias contarán con autonomía presupuestaria, y se sujetarán sólo al balance financiero y al techo de gasto de servicios personales que, a propuesta de la Secretaría de Hacienda, apruebe el Congreso de la Unión

CFE y sus empresas subsidiarias podrán realizar proyectos de infraestructura productiva de largo plazo en términos de los artículos 32 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 18, párrafo tercero, de la Ley General de Deuda Pública, es decir, podrán seguir utilizando el esquema proyectos de inversión diferidos en el registro del gasto mejor conocidos como Pidiregas.²⁷

Las utilidades que obtengan la CFE y sus empresas subsidiarias tienen como fin incrementar los ingresos de la Nación para destinarlos al financiamiento del gasto público, por lo que dichas utilidades no se repartirán entre sus trabajadores.

²⁶ Ley de la CFE, artículo 79.

²⁷ El artículo 18, párrafo tercero, de la Ley de Deuda Pública establece lo siguiente: "Tratándose de obligaciones derivadas de financiamientos de proyectos de infraestructura productiva de largo plazo, referidos a actividades prioritarias y mediante los cuales las entidades adquieran bienes o servicios bajo cualquier modalidad, cuya fuente de pago sea el suficiente flujo de recursos que el mismo proyecto genere, y en los que se cuente con la previa aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los términos del artículo 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, sólo se considerará, para efectos de la presente Ley, como pasivo directo, a los montos de financiamiento a pagar durante el ejercicio anual corriente y el ejercicio siguiente y el resto del financiamiento se considerará como pasivo contingente hasta el pago total del mismo".

EMPRESA PÚBLICA Y DESARROLLO INDUSTRIAL ¿QUÉ PAPEL PARA PEMEX Y CFE?

dores. De lo anterior concluimos, al igual que en el caso de Pemex, que la ley le impide al Estado utilizar a la CFE como instrumento de redistribución del ingreso a través del pago a sus trabajadores y coloca a estos últimos en una situación de excepción a pesar de que realizan actividades productivas.

III. El uso de las empresas públicas como instrumento del Estado a través de la tutela de la SENER

Hasta aquí hemos presentado y comentado el status y facultades de Pemex y CFE conforme a la ley. Pasamos ahora a comentar las atribuciones que tiene la Secretaría de Energía para utilizar a esas empresas productivas del Estado como instrumento de política pública.

Petróleos Mexicanos

Participación en los mercados internos

Aunque Pemex tiene la libertad de participar y competir en todos los mercados de la industria petrolera el Gobierno federal puede impedirle legalmente participar cuando estime, a su juicio, que no es conveniente tal participación. En efecto, la Ley de Hidrocarburos habilita a la Secretaría de Energía para instruir a las EPE, a sus subsidiarias y a sus filiales, a Pemex en particular, que realicen las acciones necesarias para garantizar que sus actividades y operaciones no obstaculicen la competencia y el desarrollo eficiente de los mercados, así como la política pública en materia energética.²⁸ La instrucción puede fundarse en los análisis que haga la Secretaría de Energía o en la propuesta de alguno de los reguladores, ya sea la CNH, la CRE o la COFSE, en el ámbito de sus respectivas competencias. La libertad de Pemex de participar en la industria petrolera queda entonces acotada a lo que en su momento disponga discrecionalmente la Secretaría de Energía. Nótese además que la ley considera a Pemex y a las demás EPE como posibles obstáculos a la competencia, al desarrollo eficiente de los mercados y a la política pública en materia energética.

²⁸ Ley de la CFE, artículo 42.

VÍCTOR RODRÍGUEZ PADILLA

Realización de proyectos especiales

El Gobierno Federal *podrá* instruir a Pemex para que lleve a cabo aquellos proyectos que la Secretaría de Energía²⁹ considere necesarios para la generación de beneficios sociales y como mecanismos de promoción de desarrollo económico, en términos de la Ley de Hidrocarburos y de la política pública en materia de energía.³⁰ Sin embargo, la ley condiciona la manera de realizar dichos proyectos a los requerimientos siguientes:³¹

- Los proyectos podrán abarcar: i) el tratamiento y refinación de petróleo y el procesamiento de gas natural; ii) el transporte y el almacenamiento de hidrocarburos o petrolíferos; iii) el transporte y el almacenamiento de petroquímicos cuando se utilicen gasoductos y unidades de almacenamiento vinculadas a dichos ductos; iv) la distribución de gas natural o petrolíferos; v) el expendio al público de gas natural o petrolíferos.
- Los proyectos de infraestructura de transporte por ductos y de almacenamiento de gas natural *no* se realizará a través de Pemex sino del Centro Nacional de Control del Gas Natural (Cenagas). Pemex sólo podrá participar en calidad de usuario a través de contratos de reserva de capacidad.³² Es claro que esta disposición es un candado que le cierra a Pemex la posibilidad de ser propietario de infraestructura y de crecer nuevamente como una empresa de ductos de transporte y de sistemas de almacenamiento asociados a dichos ductos.
- Las Secretarías de Energía y de Hacienda y Crédito Público determinarán los mecanismos de inversión que correspondan y, en su caso, la contraprestación a precios de mercado, independientemente de la regulación tarifaria que en su caso establezca la CRE para la prestación de servicios permisionados.³³ Para guardar las formas legales, la ley dispone que los proyectos serán financiados con base en lo que para tal efecto determine la Cámara de Diputados dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación a propuesta de la Secre-

²⁹ La Secretaría es legalmente la entidad responsable de fomentar y vigilar un adecuado suministro de energéticos en el territorio nacional.

³⁰ Nótese que en estos casos la autonomía de Pemex queda anulada.

³¹ Véase: Ley de Hidrocarburos, artículo 122.

³² Ley de la CFE, artículo 123.

³³ La Comisión Reguladora de Energía tomará en cuenta, en la regulación tarifaria respectiva, los recursos que se destinen a dicho financiamiento para el desarrollo de los proyectos permisionados cuando aquellos provengan de recursos públicos.

EMPRESA PÚBLICA Y DESARROLLO INDUSTRIAL ¿QUÉ PAPEL PARA PEMEX Y CFE?

taría de Hacienda. Lo anterior significa que los proyectos podrán i) ser realizados directamente por Pemex (proyectos por administración directa) o ii) encargarse al sector privado mediante esquemas financieros.³⁴ En caso de ordenar el uso de esquemas financieros, el Gobierno utilizará a Pemex como un “ancla”, un artificio que transforma proyectos públicos en proyectos privados, al tiempo que los hace bancables en beneficio del privado. En ese caso, Pemex queda desnaturalizado como empresa productiva, porque asume la deuda y el riesgo pero cede la operación e incluso la propiedad de la infraestructura. Y Pemex no tiene otra opción, tiene que acatar la orden de “realizar” los proyectos y utilizar el esquema financiero que decida la tutela.

La Secretaría de Energía podrá instruir la aplicación de mecanismos de asociación público privada para la realización de proyectos. En otras palabras Pemex no tiene para donde hacerse, la Secretaría de Energía puede imponerle el desarrollo de los proyectos con uno o varios socios privados.

Industrialización

La ley no le encarga a Pemex ninguna tarea en materia de industrialización. Será el mercado el que decida si los hidrocarburos se procesa y usan en México o se exportan en bruto para monetizarlos rápidamente. Será la Secretaría de Economía, con la opinión de la Secretaría de Energía, la que se encargue de definir las estrategias para el *fomento* industrial de cadenas productivas locales y para el *fomento* de la inversión directa en la industria de hidrocarburos.³⁵ La ley ni siquiera manda a Pemex formar parte del consejo consultivo especializado en estas materias.³⁶ La Secretaría de Economía podrá pero no tiene la obligación de invitar a Pemex a formar parte de dicho consejo. La ley establece que el porcentaje mínimo promedio de contenido nacional en exploración y extracción de hidrocarburos aumentará de forma gradual a partir de 25% hasta llegar al menos a 35% entre 2015 y 2025, luego vendrá una revisión cada cinco años.³⁷ Dicha meta excluirá actividades en aguas profundas y ultra profundas, para lo cual la Secretaría de Economía,

³⁴ Entre tales esquemas financieros se encuentran los siguientes: built-own-operate (BOO), built-own-operate (BOO) built-own-operate-transfer (BOOT) y built-lease-transfer (BLT).

³⁵ Ley de la CFE, artículo 25

³⁶ El Consejo Consultivo apoyará a la Secretaría de Economía, primero, en la definición de políticas, criterios y metodologías para el diagnóstico de la oferta de productos, bienes y servicios; segundo, en la promoción de la industria nacional; tercero, en la formación de cadenas productivas regionales y nacionales y; cuarto, en el desarrollo de recursos humanos, innovación y tecnología.

³⁷ Artículo vigésimo cuarto transitorio de la Ley de Hidrocarburos.

VÍCTOR RODRÍGUEZ PADILLA

con la opinión de la Secretaría de Energía, establecerá los valores para 2015 y 2025, con base en el estudio que realice del contenido nacional observado en dichas actividades al primer semestre de 2014. En suma, con la reforma energética Pemex dejó de ser un instrumento del Estado para la industrialización.

Comercialización de los hidrocarburos del Estado

La reforma dio por terminado el monopolio del Estado en la venta de los hidrocarburos. Ahora la ley permite la coexistencia de comercializadores públicos o privados. Y no sólo eso, la reforma le quitó a Pemex el derecho a vender su propia producción de hidrocarburos. En efecto, Pemex ya no será necesariamente el encargado de vender el petróleo y el gas natural que el mismo produzca. La producción de hidrocarburos en las asignaciones no es de Pemex, es del Estado y Pemex debe entregarla al comercializador del Estado. Pemex tampoco será necesariamente el comercializador de los hidrocarburos que le correspondan al Estado en los contratos de producción compartida.

Existe la posibilidad de que a partir de 2018 Pemex deje de comercializar hidrocarburos producidos en México. La Ley de Hidrocarburos dispone que a partir de entrada en vigor de la ley, la CNH podrá adjudicar de manera directa a Pemex o a otra empresa pública, un contrato para la comercialización de hidrocarburos, contrato que no podrá tener una vigencia mayor al 31 de diciembre de 2017 y no podrá ser prorrogado o renovado.³⁸ A partir de 2018 el comercializador del Estado será la empresa pública o privada ganadora de la licitación que para tal efecto convoque la CNH. Hay que precisar que si Pemex consigue celebrar con la CNH un contrato de producción compartida, Pemex sí será dueño de los hidrocarburos producidos y podrá comercializar libremente la producción, claro, siempre y cuando los otros miembros del consorcio del que forme parte estén de acuerdo.

Comisión Federal de Electricidad

Administración y operación de las redes de transmisión y distribución

La ley establece que la CFE tiene por objeto prestar el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica. Ello significa que la red pública está a

³⁸ Artículo octavo transitorio de la Ley de Hidrocarburos.

EMPRESA PÚBLICA Y DESARROLLO INDUSTRIAL ¿QUÉ PAPEL PARA PEMEX Y CFE?

cargo de la CFE y que su responsabilidad es que funcione bien técnicamente y que la operación sea rentable. Sin embargo, la Secretaría de Energía tiene atribuciones legales y el peso político suficiente para ordenar o inducir a la CFE a delegar prácticamente toda la responsabilidad a una compañía privada. En esa perspectiva hay dos posibilidades.

- La ley establece que CFE podrá formar asociaciones o celebrar contratos con particulares para que lleven a cabo, por cuenta de la Nación, entre otros, el financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la infraestructura necesaria para prestar el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.³⁹ Aunque la CFE no está obligada formar tales asociaciones o celebrar tales contratos, la Secretaría de Energía puede influir de manera determinante en tal decisión ejerciendo su peso político. Si la delegación de responsabilidades se convierte en regla no escrita, la CFE acabará convertida en una empresa administradora de contratos.
- La ley establece que la Secretaría podrá ordenar a la CFE que se asocie o celebre contratos,⁴⁰ con la finalidad de realizar el financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación, ampliación, modernización, vigilancia y conservación de la infraestructura necesaria para prestar el servicio, en la zona que para tal efecto establezca, cuando la CFE: i) Incumpla sus obligaciones en materia de calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad; ii) genere, en los dos años previos, retornos menores al retorno objetivo definido por Hacienda,⁴¹ o incurra en insolvencia financiera que requiera transferencias extraordinarias; iii) no lleve a cabo los proyectos contenidos en los programas de ampliación y modernización de la red nacional de transmisión y de las redes generales de distribución, o

³⁹ Tales asociaciones y contratos se deberán sujetar a las siguientes condiciones: I. CFE será responsable de la prestación del servicio público siendo los particulares con quienes CFE contrate, solidariamente responsables en la prestación del servicio, en el ámbito del objeto de su participación; II. Las asociaciones y contratos se deberán sujetar a la regulación tarifaria y a las condiciones de prestación de los servicios que expida la CRE; III. La adjudicación de las asociaciones y contratos se realizará a través de procesos competitivos que garanticen la libre concurrencia; IV. La Secretaría de Energía establecerá un porcentaje mínimo de contenido nacional. V. Se deberá prever la transferencia de tecnología y conocimiento a la CFE, y VI. Bajo ninguna circunstancia se podrán dar en garantía los bienes del dominio público.

⁴⁰ Ley de la Industria Eléctrica, artículo 31.

⁴¹ Idem. Artículo 148.

VÍCTOR RODRÍGUEZ PADILLA

iv) incumpla las obligaciones relacionadas con la interconexión de centrales eléctricas y la conexión de centros de carga.⁴² La ley faculta a la Secretaría para: i) convocar a los particulares para la celebración de las asociaciones o los contratos; ii) supervisar y calificar los procesos correspondientes y iii) ordenar la celebración de las asociaciones o contratos respectivos.⁴³ Si los contratos comprenden todas las actividades mencionadas CFE delegaría su responsabilidad a terceros, en ese caso no desaparecería pero perdería su naturaleza de empresa eléctrica.

Salvaguarda de la continuidad del servicio básico en caso de liquidación de un suministrador

Cuando un suministrador de servicios básicos entre en liquidación, las otras empresas del grupo CFE tendrán que garantizar la prestación del suministro eléctrico a los usuarios finales, hasta que éstos últimos sean transferidos a un nuevo suministrador. Esta posibilidad deriva de la facultad de la Secretaría de intervenir a los suministradores de servicios básicos que incumplan con sus obligaciones de pago o de garantía frente al Cenace.⁴⁴ La intervención podría derivar en la transferencia de los activos, derechos y obligaciones del suministrador intervenido a otro suministrador.

Salvaguarda de la calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad del suministro

La ley *no* prevé que la CFE sea el interventor nombrado por la Secretaría de Energía para hacerse cargo de la administración y operación temporal de las instalaciones de un permisionario con graves irregularidades que pongan en riesgo la calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad del suministro eléctrico.⁴⁵ La ley sólo deja espacio para que el interventor sea una compañía privada que eventualmente podría apoyarse en CFE pero no hay obligación. Para realizar esas tarea, la intervención, la ley deposita su confianza en la empresa privada y margina a la empresa pública.

⁴² Ley de la Industria Eléctrica, artículo 31.

⁴³ Idem. Artículo 32.

⁴⁴ Idem. Artículo 55.

⁴⁵ Idem. Artículo 151.

EMPRESA PÚBLICA Y DESARROLLO INDUSTRIAL ¿QUÉ PAPEL PARA PEMEX Y CFE?

Industrialización

Al igual que en el caso de Pemex, la ley no le encarga a la CFE ninguna tarea en materia de industrialización. Será la Secretaría de Economía, con la opinión de la Secretaría de Energía, la que se encargue de definir las estrategias para el fomento industrial de cadenas productivas locales y para el fomento de la inversión directa en la industria eléctrica.⁴⁶ Nótese que sólo se trata de fomento. La ley ni siquiera mandata a CFE formar parte del consejo consultivo que apoyará en la definición de políticas, criterios y metodologías para el diagnóstico de la oferta de productos, bienes y servicios; la promoción de la industria nacional; la formación de cadenas productivas regionales y nacionales, y el desarrollo del talento de los recursos humanos, la innovación y la tecnología.⁴⁷ La Secretaría de Economía podrá invitar a la CFE pero no es obligatorio que lo haga. En resumen, con la reforma, la CFE dejó de ser un instrumento del Estado para la industrialización. Su única contribución son los programas internos de contenido nacional.

Inversión en transmisión y distribución

CFE llevará a cabo los proyectos de ampliación y modernización de la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución incluidos en el Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional,⁴⁸ *previa instrucción* de la Secretaría de Energía.⁴⁹ En otras palabras CFE no tiene autonomía para decidir sus inversiones en las actividades principales que son parte de su objeto, no puede realizar inversiones en redes que no estén previstas y autorizadas por la Secretaría de Energía. Su libertad de inversión está limitada a las áreas de generación y comercialización, actividades abiertas a la competencia pero que no forman parte del mandato de la CFE y por lo tanto no tienen prioridad.

Dicho lo anterior, CFE y sus empresas subsidiarias integrantes de la industria eléctrica no podrán realizar inversiones directas en nuevas obras cuando, en los dos años previos, generen retornos menores al producto de su retorno objetivo

⁴⁶ *Idem*. Artículo 90

⁴⁷ Para coadyuvar al cumplimiento de ambas estrategias la Secretaría de Economía se apoyará en el Fideicomiso Público para Promover el Desarrollo de Proveedores y Contratistas Nacionales de la Industria Energética.

⁴⁸ Programa elaborado por la Secretaría de Energía.

⁴⁹ Ley de la Industria Eléctrica, artículo 29

VÍCTOR RODRÍGUEZ PADILLA

por el valor de sus activos o incurran en insolvencia financiera que requeriría ajustes extraordinarios a su esquema tarifario u otras transferencias extraordinarias.⁵⁰

Electrificación rural y urbano-marginal

CFE está obligada a prestar el servicio de distribución y el suministro básico a las comunidades rurales y zonas urbanas marginadas en los términos y condiciones que fije la Secretaría de Energía, ejerciendo los recursos asignados por el Fondo de Servicio Universal Eléctrico en congruencia con los programas de ampliación y modernización de las redes generales de distribución autorizados por la Secretaría.⁵¹ En otras palabras la Secretaría de Energía es la que decide qué, cuánto y cómo se hace, en materia de electrificación y suministro eléctrico rural y urbano marginal. A la CFE sólo le corresponde acatar lo que disponga la autoridad sectorial.

La ley establece que la Secretaría de Energía establecerá políticas y estrategias para suministrar electricidad a las comunidades rurales y zonas urbanas marginadas al menor costo para el país, en congruencia con la política energética prevista para el desarrollo del sector eléctrico y promoviendo el uso de las energías limpias.⁵² Para los efectos anteriores, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Energía y de Desarrollo Social evaluarán la conveniencia y, en su caso, instrumentarán programas de apoyos focalizados que tengan como objeto coadyuvar con el suministro eléctrico adecuado y oportuno, a precios asequibles, en zonas rurales y zonas urbanas marginadas para grupos de usuarios del suministro básico en condiciones económicas de vulnerabilidad. La CRE y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social deberán prestar el apoyo técnico que se requiera. Nótese que la CFE queda al margen de la definición de las políticas y estrategias de electrificación a pesar de que será el brazo ejecutor.

Despacho y mercado eléctrico

Para el mejor cumplimiento de su objeto la ley le permite el Cenace formar asociaciones o celebrar contratos con particulares para que presten servicios auxiliares a la operación del Mercado Eléctrico Mayorista. La ley no prevé contratos y asociaciones ni con CFE ni con otras empresas públicas. La ley le tiene más confianza a las compañías privadas.

⁵⁰ *Idem*. Artículo 150.

⁵¹ *Idem*. Artículo 115.

⁵² *Idem*. Artículo 116.

EMPRESA PÚBLICA Y DESARROLLO INDUSTRIAL ¿QUÉ PAPEL PARA PEMEX Y CFE?

IV. Conclusión

El papel que jugaran Pemex y CFE en el desarrollo industrial será cada vez más exiguo en razón de los límites y las restricciones que impone el nuevo marco jurídico. La tendencia se reforzará si persisten las políticas públicas contrarias a la operación y crecimiento de las empresas productivas del Estado.

En el caso de Pemex, la nueva legislación establece que su objeto es la búsqueda y extracción de hidrocarburos. Todas las demás actividades son facultativas. Congruente con esa visión se establecen candados explícitos para que Pemex no crezca nuevamente como empresa propietaria de ductos de transporte y sistemas de almacenamiento de gas natural. Pero ni aún encajonada en el papel de empresa extractiva se le da el derecho a ejercer plenamente el oficio. La ley le impide a Pemex comercializar los hidrocarburos que extraiga de sus asignaciones y debe entregarlos al comercializador del Estado. Pemex deberá buscar en el mercado local o en el extranjero hidrocarburos para industrializar en sus refinerías y plantas petroquímicas.

La libertad que se le ofrece a Pemex para participar en la industria petrolera, aguas arriba o aguas abajo, queda acotada a lo que en su momento disponga la Secretaría de Energía de manera discrecional. Esa facultad extraordinaria de la autoridad tutelar se explica por una ley que ve en la empresa pública un posible obstáculo a la competencia, al desarrollo eficiente de los mercados y a la política pública en materia energética.

La Secretaría de Energía puede ordenarle a Pemex que lleve a cabo aquellos proyectos que considere necesarios, sin embargo, la realización de las obras y la operación podrá quedar en manos del sector privado incluyendo la propiedad de la infraestructura. En otras palabras, la norma actúa como una pinza: por un lado, las Secretarías de Energía y Hacienda determinarán los mecanismos de inversión que deberá utilizar Pemex; por otro lado, la Secretaría de Energía podrá ordenarle a Pemex asociarse con el sector privado para realizar tales proyectos. En uno u otro caso la tutela podría utilizar a Pemex con la única finalidad de anclar los proyectos privados. En esas condiciones se desnaturaliza el papel de Pemex como vector de industrialización.

En el caso de la CFE la situación es más grave porque se le desnaturaliza como empresa eléctrica. Con la reforma su objeto se redujo a prestar el servicio de transmisión y distribución, todas las demás actividades le son facultativas. Queda entonces encajonada en el papel de *carrier*, es decir, en compañía de transporte al servicio de otros. En esas condiciones es absurdo pretender, como lo hace la ley, que CFE garantice la competencia y la operación eficiente del sector eléctrico.

VÍCTOR RODRÍGUEZ PADILLA

CFE deja de ser una empresa vertical y horizontalmente integrada. En adelante será un conglomerado de empresas independientes, separadas unas de otras en términos contables, funcionales, estructurales e incluso legales. Sus unidades de generación deberán actuar de manera independiente y por lo tanto competir entre ellas. Será un grupo empresarial cuya materia de trabajo será genérica, electricidad, pero sus componentes deberán operar de manera desarticulada. Aunque la ley no les impide celebrar convenios de colaboración para aprovechar sinergias, la Secretaría de Energía podrá impedirlos si consideran que inhiben u obstaculizan la competencia.

CFE podrá contratar empresas privadas las actividades comprendidas en su mandato siempre y cuando mantenga la titularidad. CFE podrá también contratar con privados las actividades facultativas que le permite la ley. Si esa posibilidad se ejerce al máximo por orden o recomendación de la Secretaría de Energía, CFE quedará convertida en una empresa administradora de contratos, en el mismo tenor de lo que podría ocurrirle a Pemex.

La ley no le brinda a la CFE autonomía para invertir en las actividades que son parte de su objeto, sólo podrá realizar aquellas previstas y autorizadas por la Secretaría de Energía. Y eso de "realizar" inversiones es un decir porque la Secretaría de Energía tiene atribuciones legales y el poder real para ordenar o inducir a la CFE a delegar prácticamente todas sus operaciones e inversiones a compañías privadas vía contratos, vía asociaciones, en ambos casos decididos por esa misma Secretaría.

De igual manera, la Secretaría de Energía es la que decide qué, cuánto y cómo se hace en materia de electrificación y suministro eléctrico rural y urbano marginal. A la CFE sólo le corresponde acatar lo que disponga la autoridad sectorial. La empresa pública queda también al margen del diseño de las políticas y estrategias de aprovechamiento de las fuentes renovables de energía y de las tecnologías limpias.

A lo anterior se agrega un trato discriminatorio en varios niveles. La ley obliga a la CFE a adoptar una organización y una estructura que atienda al funcionamiento eficiente de toda la industria eléctrica, requisito que no se le exige a las empresas privadas. La ley la excluye como interventor para hacerse cargo de la administración y operación temporal de las instalaciones de un permisionario con irregularidades graves. También queda excluida de los contratos o asociaciones que celebre el Cenace para adquirir servicios auxiliares en la operación del mercado eléctrico mayorista.

Ni Pemex ni CFE tienen un mandato legal de industrialización. La ley ni siquiera las incluye como parte del consejo consultivo que apoyará a la Secretaría de Economía en esa tarea. La ley impide que Pemex y CFE sean utilizadas como

EMPRESA PÚBLICA Y DESARROLLO INDUSTRIAL ¿QUÉ PAPEL PARA PEMEX Y CFE?

instrumento de redistribución del ingreso a través del reparto de utilidades a sus trabajadores, los cuales quedan en situación de excepción en la industria. En suma, con la reforma Pemex y CFE dejan de ser instrumento del Estado para la industrialización. No hay de que asombrarse. Desde hace varios años la política pública consiste en dejar esa tarea a la mano invisible del mercado.

V. Bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial de la Federación . (11 de agosto de 2014). *Decretos por los que se expide la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley de Hidrocarburos, la Ley de Petróleos Mexicanos, la Ley de la Comisión Federal de Electricidad y la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.* Recuperado el 9 de abril de 2015, de <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2014&month=08&day=11>

Diario Oficial de la Federación. (20 de diciembre de 2013). *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía.* Recuperado el 9 de abril de 2015, de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013

Ley de la CFE

Ley de Petróleos Mexicanos.