

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY

ESCUELA DE GOBIERNO Y TRANSFORMACIÓN PÚBLICA

**RETOS Y DESAFÍOS DE LA REFORMA ENERGÉTICA EN MATERIA DE
LICITACIONES PÚBLICAS: EL CASO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE
ELECTRICIDAD**

TESIS

**PRESENTADA COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER EL GRADO
ACADEMICO DE:**

MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA PÚBLICA

POR:

ELISA MORENO CARRETERO

CIUDAD DE MÉXICO

DICIEMBRE DE 2020

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY

ESCUELA DE GOBIERNO Y TRANSFORMACIÓN PÚBLICA

Los miembros del comité de Tesis recomendamos que el presente proyecto de Tesis presentado por la Lic. Elisa Moreno Carretero sea aceptado como requisito parcial para obtener el grado académico de:

Maestra en Administración Pública y Política Pública

Comité de Tesis:

Dr. Víctor Samuel Peña
Mancillas
Asesor

Dr. Paul Alejandro Sánchez
Campos
Sinodal

Dr. Jesús Rubio Campos
Sinodal

Dedicatoria

Dedico el presente trabajo a mis padres, Elichabe Carretero Rojano y Martin Moreno Ortega, quienes me apoyan en cada paso que doy. Gracias a su motivación constante y a su amor incondicional es que me he convertido en la persona que soy hoy.

Agradecimientos

A Víctor Peña por su apoyo como Asesor de Tesis y a Paul Sánchez y Jesús Rubio por sus valiosos comentarios para la realización de este trabajo.

Al Tecnológico de Monterrey por la experiencia obtenida como alumna de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por el apoyo económico para cursar la Maestría en Administración Pública y Política Pública.

Índice

1. Marco teórico.....	3
1.1 Administración de las organizaciones públicas.....	3
1.2 Ética en las organizaciones públicas	12
1.3 Modelos de cambio organizacional	16
1.4 Implementación de políticas públicas.....	20
2. Evolución de la CFE de empresa paraestatal a Empresa Productiva del Estado.....	28
2.1 CFE como empresa paraestatal.....	28
2.2 CFE como Empresa Productiva del Estado	32
3. Modelo OCDE para adquisiciones y licitaciones públicas.....	45
3.1 Descripción del modelo	45
3.2 Condiciones para definir una estrategia de adquisiciones gubernamentales	48
4. Implementación del modelo OCDE en la CFE	57
4.1 Metodología.....	57
4.2 Enfoque.....	57
4.3 Procedimiento	59
4.4 Resultados.....	61
5. Retos y desafíos de la Reforma Energética en materia de licitaciones públicas	69
5.1 Hallazgos	69
5.2 Conclusiones.....	70
Referencias	71
Anexos	78
Anexo 1.....	78
Anexo 2.....	85
Anexo 3.....	89

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Índice de Percepción de la Corrupción 2019 para países de América	14
Ilustración 2. Ciclo de vida de las políticas públicas	24
Ilustración 3. Estructura orgánica simplificada de la Comisión Federal de Electricidad	35
Ilustración 4. Empresas Subsidiarias y Filiales de la Comisión Federal de Electricidad	37
Ilustración 5. Sector al que pertenecen las personas encuestadas	60
Ilustración 6. Años de experiencia en el sector de las personas encuestadas	60
Ilustración 7. Encuesta realizada a expertos del sector energético de México	85

Índice de gráficas

<i>Gráfica 1. Presupuesto 2020 y plazas autorizadas por institución</i>	40
<i>Gráfica 2. Presupuesto de Egresos de CFE 2021 por clasificación económica</i>	41
<i>Gráfica 3. Presupuesto de Egresos de CFE 2021 por función (PPEF 2021)</i>	41
<i>Gráfica 4. Presupuesto de Egresos de Combustibles y Energía por actividad (PEF 2020 vs PPEF 2021)</i>	42
<i>Gráfica 5. Tipo de necesidades registradas en PAC 2020</i>	43
<i>Gráfica 6. Resultados de la encuesta realizada a expertos en el sector energético de México</i>	89

Índice de tablas

Tabla 1. Tipos de brechas de implementación de políticas públicas	27
Tabla 2. Indicadores 2019 de la Comisión de Ética Corporativa e Integridad Pública	38
Tabla 3. Brechas de implementación de las recomendaciones administrativas y sus alternativas	62
Tabla 4. Brechas de implementación de las recomendaciones presupuestales y sus alternativas	66
Tabla 6. Recomendaciones hechas por la OCDE en el documento Combate a la colusión en licitaciones en México: Una revisión de las reglas y prácticas de contrataciones de la CFE	78

Introducción

En el año 2013, como una de las primeras acciones del presidente Enrique Peña Nieto, el Gobierno Federal implementó un paquete de 11 reformas estructurales con la finalidad de impulsar el crecimiento y desarrollo económico del país, entre ellas la denominada Reforma Energética. Esta reforma tenía como objetivo el aprovechar de forma racional y sustentable los recursos energéticos de México y, por consiguiente, una producción de energía más limpia y de menor costo, así como cambios positivos en la protección al medio ambiente.

Como consecuencia de la reforma, el sector energético del país sufrió una serie de cambios tanto estructurales como normativos. La Comisión Federal de Electricidad dejó de ser una empresa paraestatal, con derechos exclusivos, para convertirse en una Empresa Productiva del Estado que tiene como finalidad el desarrollo de actividades empresariales, económicas y comerciales que le generen un valor económico y rentabilidad a su propietario, en este caso el Estado mexicano.

Por primera vez en México, la generación y comercialización de energía eléctrica permiten la competencia entre empresas; y la CFE como representante del gobierno federal debe contar con procedimientos actualizados para competir en el mercado energético. Derivado de esta situación, se identificó la necesidad de la CFE de adoptar mecanismos que fomenten la competencia en los procesos de compras y contratación de servicios que sean menos susceptibles a actos de corrupción.

El tema es de tal relevancia que, en el año 2018, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) publicó el documento *Combate a la colusión en licitaciones en México: una revisión de las reglas y prácticas de contrataciones de la CFE* como parte de un acuerdo entre CFE y OCDE para actualizar el régimen de adquisiciones de la dependencia.

Tomando como referencia el párrafo anterior surge la pregunta de investigación de la presente: ¿Qué requiere la CFE para adoptar el modelo de la OCDE presentado en el

documento *Combate a la colusión en licitaciones en México: una revisión de las reglas y prácticas de contrataciones de la CFE?*

La hipótesis se plantea de esta manera: con la finalidad de adoptar las recomendaciones hechas por la OCDE en citado documento, la CFE debe hacer modificaciones a su estructura organizacional, así como al diseño de procesos de licitaciones públicas y reformas a las Disposiciones Generales en materia de adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios y ejecución de obras de la Comisión Federal de Electricidad y sus Empresas Productivas Subsidiarias.

Sin embargo, la problemática que se observa es que al momento de que la CFE busque adoptar estas recomendaciones, se pueden presentar brechas de implementación de las mismas, para lo que se requerirá de actividades alternas que también cumplan con el propósito de disminuir la corrupción en los procesos de contratación.

El objetivo general de la tesis es analizar las diferentes alternativas que tendría CFE para la implementación del modelo OCDE para los procesos de adquisiciones y licitaciones públicas, tanto de carácter presupuestal como organizacional. Para lo que se consideran tres objetivos específicos: 1) describir el modelo OCDE para adquisiciones y licitaciones públicas; 2) clasificar las acciones que podría emprender CFE para la implementación del modelo en labores presupuestales y administrativas y 3) identificar las brechas de implementación de estas acciones propuestas.

1. Marco teórico

1.1 Administración de las organizaciones públicas

En palabras de Woodrow Wilson, 28° Presidente de Estados Unidos y reconocido por liderar a su país durante la Primera Guerra Mundial: *“la administración es la parte más obvia del gobierno, es el gobierno en acción”* (Wilson, 1887).

Wilson observó que la administración pública se daba por hecho desde el momento en que aparecieron las primeras instituciones de gobierno, sin embargo, por muchos años no existió una ciencia dedicada a analizar y pautar la administración de los gobiernos. Esto tiene su explicación, en parte, en que la filosofía política de cada época hace referencia únicamente a temas contemporáneos. Wilson advirtió que en épocas anteriores las funciones de los gobiernos eran simples, ya que la vida en sí era más sencilla a la que a él le correspondió vivir. A raíz de este análisis, en 1887 describió el estudio de la administración pública como aquel cuyo objetivo es descubrir qué es lo que puede hacer un gobierno de forma exitosa, y cómo llegar a hacerlo de la manera más eficiente posible.

En el mismo sentido, pero casi 40 años después, Leonard White, autor del primer libro de texto sobre la administración pública *Introducción al estudio de la administración pública*, coincide en la necesidad de transformar la administración pública de un oficio a una ciencia que merece su propio tiempo de estudio. Y destaca la cualidad de la administración pública como un proceso capaz de adaptarse a los distintos niveles de gobierno de un Estado, refiriéndose a gobiernos municipales, estatales y federal.

Posteriormente, autores como Luther Gulick describieron la administración pública como aquella que parte de la ciencia administrativa, y que concierne al gobierno, en específico al poder ejecutivo, como encargado de llevar a cabo las tareas gubernamentales. (Gulick, 1937)

Una teoría que destaca sobre todas las demás en los cursos de administración pública es la teoría de la organización burocrática presentada por Max Weber en la década de 1920.

Reconocido por renovar las ciencias sociales al exponer que el método que se utilizaba para el estudio de estas disciplinas no podía ser una mera imitación de los métodos empleadas por las ciencias físicas y naturales, ya que en los asuntos sociales interviene individuos con conciencia, voluntad e intenciones que es preciso comprender. Weber describe a las organizaciones públicas como un instrumento de dominación que, en su aspecto positivo, es la herramienta utilizada por el Estado para favorecer a la sociedad; en el tono negativo, utiliza su posición para ejercer su control y dominio de los gobernados. (Martínez, 2016)

Weber se refería al concepto de dominación cuando un individuo obedece el mandato dado por otro, sin importar los motivos por los cuales obedece. En ese sentido, el Estado es en donde se manifiesta de mejor manera una dominación, ya que se basa en la obediencia de los subordinados al gobierno, aprovechándose este último de contar con los instrumentos necesarios para hacer cumplir dicha obediencia de manera permanente y sancionar las desobediencias.

Es importante rescatar de esta teoría que la dominación es una forma de establecer legitimidad, por lo que Weber señaló tres tipos de dominación a los que corresponde una forma de legitimidad distinta: tradicional, carismática y legal.

La dominación tradicional se basa en creencias y tradiciones sagradas a las que son fieles los individuos dominados; dominación carismática es aquella en la que el dirigente posee *“una cualidad que pasa por extraordinaria”* tanto que los dominados le entregan su reconocimiento y admiración; mientras que la dominación legal esta fundada en normas establecidas por la asociación o grupo.

En ésta última categoría de dominación es donde Weber ubicó a la organización burocrática, ya que ésta sustenta su autoridad en el saber y en estar sujeto a funciones establecidas por normas. Para ello, Weber describió seis características que deben tener las organizaciones burocráticas, divididas en dos rubros principales:

Principios y bases que determinan la burocracia como estructura administrativa:

- Principio de las atribuciones oficiales fijas, es decir, la organización burocrática debe estar basada en una legislación propia en la que se pauten normas y reglamentos para su correcto funcionamiento.
- Principio de la jerarquía funcional y de la tramitación, una organización fundada en un sistema organizado donde los funcionarios superiores controlan a los inferiores.
- Basada en documentos y empleados, elementos que juntos forman un “*negociado*”, refiriéndose a los recursos humanos y materiales de una organización.

Perfil del funcionario burocrático de acuerdo con los requerimientos de todo cargo administrativo:

- Formación profesional de los funcionarios, se requiere de una especialización y preparación cualificada.
- Demanda del máximo rendimiento del funcionario en el cargo, en otras palabras, ceñirse completamente a las exigencias del cargo, sin perjuicio de poder.
- El ejercicio del cargo es una actividad que puede aprenderse, ya que las normas bajo las cuales se realiza pueden ser aprendidas.

Adicional a estas seis características de las organizaciones burocráticas, Weber agregó que la identidad del funcionario burocrático se complementa con los siguientes elementos: el funcionario busca una estimación social frente al dominado en razón de su esfuerzo; el funcionario debe ser nombrado por la autoridad superior, si fuese elegido por los dominados se rompería el principio de subordinación jerárquica; la perpetuidad del cargo hace que la posición del funcionario sea vitalicia; y por último, la expectativa de realizar una carrera dentro del orden jerárquico del servicio público.

De las teorías presentadas por Max Weber podemos concluir que la burocracia es el aparato administrativo del que se sirve el Estado para ejercer la dominación (Martínez, 2016) lo que conlleva a que los funcionarios burocráticos, por mantener su posición dentro del sistema de administración, terminen convirtiéndose en un grupo social diferenciado por la apropiación de sus cargos.

Por su parte, Luther Gulick definió a la organización como una forma de coordinación que requiere del establecimiento de un sistema de autoridad mediante el cual el propósito principal de la empresa se haga realidad a través de los esfuerzos combinados de diversos especialistas (Gulick, 1937). Para el caso de las organizaciones públicas, los objetivos están orientados a lo público, entendiendo lo público como los intereses colectivos de una sociedad.

En cuanto al rol de los funcionarios, como los llamó Weber, Gulick presentó el concepto POSDCORB, un acrónimo para sistematizar siete funciones que debe cumplir todo directivo de una empresa, basándose en los principios de la administración publicados en 1916 por Henry Fayol en el documento *Administración Industrial y General*.

POSDCORB se explica de la siguiente manera:

Planning: definir las tareas a realizar y los métodos para llevarlas a cabo.

Organizing: establecer una estructura de autoridad formal.

Staffing: atraer recursos humanos, capacitarlos y mantener condiciones de trabajo favorables.

Directing: tomar decisiones y materializarlas en instrucciones, así como ser un líder para la organización.

Co-ordinating: interrelacionar las áreas de trabajo.

Reporting: informar al personal ejecutivo de todos los procesos de la organización.

Budgeting: planeación financiera.

Gulick, prudentemente aclaró que, de aceptarse estos elementos como los deberes principales del director de la organización, podrían repartirse en subdivisiones de la dirección ejecutiva, sin obviar que la necesidad de estas subdivisiones dependerá completamente del tamaño y complejidad de la organización.

La teoría de Weber y más adelante la de Gulick, establecen las características que deben cumplir las organizaciones públicas para una correcta administración de los recursos públicos por parte del Estado.

No obstante, a partir de la década de 1980, los constantes cambios en regímenes políticos orillaron a los economistas a replantear las condiciones en las que las nuevas organizaciones públicas debían desenvolverse. Países que regresaban al ejercicio de la democracia después de varios años en guerra, como Chile y Argentina, el fin de la Unión Soviética, e incluso la economía de libre mercado impulsada por Ronald Reagan en Estados Unidos, necesitaban una nueva guía para el desempeño de sus organizaciones públicas.

En este contexto nace el término de la Nueva Gestión Pública (NGP) que, de acuerdo con David Arellano y Enrique Cabrero doctores investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), gobiernos de todo el mundo redefinieron y reformaron sus estructuras y mecanismos para abordar los problemas sociales basándose en la NGP.

El investigador experto en el tema, Christopher Hood, afirma que la NGP ofrece una clave universal para mejorar la prestación de servicios públicos y tiene como fin generar un cambio de paradigma vinculado a cuatro tendencias administrativas del momento:

- Intento por desacelerar o revertir el crecimiento del gobierno en términos de presupuesto y personal.
- Cambio hacia modelos de privatización o cuasi privatización con énfasis en subsidiar la provisión de servicios.
- La implementación de estrategias de automatización o integración de soluciones tecnológicas en la producción y distribución de bienes públicos.
- El desarrollo de una agenda internacional basada en temas universales de administración pública y diseño de políticas públicas.

Para Arellano y Cabrero, la NGP defiende la idea de que las organizaciones públicas deben ser controlados, mas no por los burócratas o gerentes públicos, a ellos nos les corresponde definir lo que es bueno o malo para la sociedad, sino a los ciudadanos, que son quienes mejor conocen las necesidades del entorno.

El proceso de la NGP entonces inicia con los gerentes públicos diseñando programas públicos para la distribución de servicios, para que posteriormente los ciudadanos definan

que es lo que más conveniente y participen en el desarrollo de los programas. Siempre y cuando sea en este orden, la NGP promueve la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.

Es así como la Nueva Gestión Pública cuestiona la estructura burocrática de las organizaciones, mediante el impulso a la participación ciudadana, que tiene como objetivo aportar información que mejore la calidad analítica de la decisión y en consecuencia mejorar la gestión pública. (Aguilar, 2007)

Ahora bien, la teoría más reciente para el estudio de las organizaciones públicas deja atrás la relación de obediencia entre ciudadanos y Estado que presentó Weber, incluso va más allá del papel de derechohabientes que otorga la Nueva Gestión Pública. La teoría de Valor Público se concentra en una relación de colaboración y empoderamiento en la que los ciudadanos participan de manera activa.

El concepto de valor público es considerado por muchos autores abstracto y difícil de definir, no obstante, para el presente documento se acepta como válida la investigación presentada en el texto *Creating Public Value, Strategic Management in Government* de Mark Moore.

De acuerdo con Moore, el objetivo del trabajo administrativo del sector público es la creación de valor público, esto a través de la proveeduría de bienes y servicios públicos que satisfagan las necesidades de la sociedad y que cuenten con la calidad esperada por los ciudadanos.

Las organizaciones públicas deberán evaluar las políticas de valor público en función de dos criterios (Moore, 1995):

- Análisis costo-beneficio de las preferencias individuales, a fin de que las políticas a implementar cuesten poco y beneficien a muchos.
- Análisis costo-efectividad de acuerdo con lo que los gobiernos consideren valioso para la sociedad.

De estos dos análisis podemos concluir que el valor público se define en términos de objetivos colectivos, por lo que las organizaciones públicas responsables de generar valor público deben reconocer que las necesidades de una sociedad van cambiando con el tiempo y por ende, los intereses colectivos también cambian.

En años recientes, Alfredo Schclarek escribió a favor de la existencia de empresas propiedad del estado y la conveniencia de contar con ellas en lugar de dejar que el mercado actúe por sí mismo. Destacan los siguientes argumentos:

- La necesidad de contar con sectores productivos estratégicos, como los sectores energéticos o de transporte, para promover el desarrollo económico de un país. El autor explica que, sin estos sectores productivos estratégicos, es muy difícil, o casi imposible, que la estructura productiva de un país se desarrolle e inicie un proceso de industrialización. Para el desarrollo de los sectores productivos, generalmente se necesitan fuertes inversiones que, cuando los países no cuentan con suficiente desarrollo tecnológico doméstico, solo el Estado podrá movilizar más recursos que el sector privado, en teoría, con una visión global y de largo plazo, mediante el uso de empresas estatales como herramienta para la estrategia de desarrollo.
- La innovación y desarrollo tecnológico nacional como condiciones básicas para un desarrollo sustentable duradero. Dado que el proceso de innovación es altamente incierto, e incluso en algunos casos, los conocimientos descubiertos se vuelven de carácter público dificultando la apropiación privada de los beneficios; no existen suficientes incentivos económicos para que empresas privadas inviertan en investigación. Esto hace imperioso que el Estado participe de manera activa en la innovación y desarrollo tecnológico, tanto para crear conocimiento público que se difunda en universidades, como para activar recursos a través de las empresas estatales.
- Los objetivos de las empresas privadas no siempre coinciden con lo que es mejor para el desarrollo de la sociedad. Esto se debe a que es característico del sector

privado preferir inversiones que generen ganancias en el corto plazo y con bajo riesgo; mientras que los proyectos de alta rentabilidad social generalmente conllevan largos periodos de gestación que resultan poco atractivos para inversionistas privados. Por otro lado, empresas multinacionales definen sus planes de inversión en función de un plan estratégico global, lo que no siempre significa que cubran las necesidades particulares de la sociedad o país donde se desenvuelven.

- La implementación de políticas macroeconómicas para suavizar los ciclos económicos o buscar la estabilidad de precios del país, a través de las empresas estatales. En periodos de baja actividad económica o recesiones, las empresas estatales pueden actuar de manera contra cíclica y aumentar sus inversiones con el fin de estabilizar la demanda agregada y evitar que se agrave una recesión. En cuanto a la estabilidad de precios, al ser empresas oligopólicas, las empresas estatales pueden soportar una disminución de precios mientras se intenta detener el proceso inflacionario.
- Proveer productos y servicios a menor costo que una empresa privada, siempre y cuando se trate de empresas estatales eficientes que persigan objetivos de interés social más que una alta rentabilidad y una recuperación de inversiones a corto plazo, como lo hacen las empresas privadas.
- Existen sectores que no generan ningún tipo de incentivo económico para las empresas privadas, pero tienen una alta utilidad social. Para estos casos, en los que los objetivos son la justicia social, la igualdad, o la cobertura de servicios en zonas alejadas y de poco desarrollo, las empresas del Estado pueden proveer bienes y servicios subsidiados, sin que la rentabilidad de la empresa sea su principal línea de acción.

De los puntos expuestos por Schclarek a favor de empresas estatales, se destaca que es necesario involucrar a dichas organizaciones públicas, al menos en una primera fase de creación de los sectores estratégicos de un país, teniendo como objetivo el interés social y

desarrollo económico. Crear empresas estatales competitivas, transparentes, innovadoras y bien administradas facilitará que se cumplan dichos objetivos.

A manera de resumen, la transformación de un Estado interventor a un Estado regulador se debe a como han ido evolucionando las organizaciones públicas tanto en objetivos como en su gestión. (Uvalle, 2009)

La administración pública burocrática que presentaba Weber y que fue aceptada por los economistas del momento, recibió críticas contundentes a partir de la llegada al poder de políticos neoconservadores a principios de la década de los 80, Margate Thatcher en el Reino Unido y Ronald Reagan en los Estados Unidos. Se cuestionó el carácter excesivamente formalista de las organizaciones burocráticas, así como el ejercicio de un poder centralizado y vertical.

Uvalle (2009) afirma que el desarrollo de la administración burocrática es simultáneo al desarrollo de la sociedad civil, es decir, que las exigencias y necesidades de una sociedad son las que van transformando a las organizaciones públicas tanto en alcance como en funciones.

Para finales del siglo XX, el modelo de administración pública presentaba un déficit de gestión que debía adaptarse a las nuevas condiciones de innovación y cambio tecnológico. La sociedad obligó a que las instituciones fueran valoradas en función de sus esquemas de calidad y productividad para dejar a un lado la dominación como medio para obtener legitimidad.

Adicional a los cambios tecnológicos, la sociedad civil volcó su interés a exigir que los asuntos públicos no se transformaran en monopolio de las empresas del estado, especialmente los que se refiere a actividades productivas y de servicios (Uvalle, 2009). Esto implicaba dismantelar las organizaciones de poder centralizado para dar paso a la participación e intervención de la sociedad en la agenda pública.

De acuerdo con Uvalle (2009), a partir de ese momento, la administración pública se entiende más como la administración del espacio público y no solamente como la actividad del Estado. Las nuevas organizaciones públicas deben fortalecer el vínculo entre sociedad y Estado, esto implica que tienen doble compromiso: organizar la actividad del Estado y responder a las necesidades de la sociedad en función de lo público.

Queda demostrado que, en la vida de las organizaciones públicas, el cambio será constante tanto en sus procesos, como sistemas y estrategias que implementen.

1.2 Ética en las organizaciones públicas

Al realizar una investigación del tema se pueden encontrar múltiples reflexiones sobre la ética, desde la teoría de la virtud de Sócrates, pasando por el código Hammurabi y los textos del cristianismo.

Aterrizar el concepto de ética a la administración pública no ha sido tarea sencilla para los investigadores, considerado muchas veces como un supuesto abstracto y subjetivo ya que se relaciona con los principios morales y el cuestionamiento ético de los actos públicos.

Para el presente documento, la ética pública se entiende como el código de conducta que rige la actuación de los funcionarios del Estado en el servicio público y que expresa los valores que caracterizan a la organización y a la sociedad en conjunto. (Columbié, 2016)

Como un elemento complementario, la ética en los funcionarios públicos refleja su responsabilidad no de lo que hacen o dejan de hacer, sino de las consecuencias de sus acciones. (Silva-Herzog, 2019)

Por lo otro lado, la moral se considera como el conjunto de reglas de vida en sociedad y de la conducta de los hombres que determinan sus deberes entre sí y hacia la sociedad (Columbié, 2016).

A pesar del carácter abstracto de ambos conceptos, uno de los objetivos de la ética en la administración pública es forjar una conducta integral de los funcionarios, tomando como base la lealtad, honradez y la responsabilidad para el fortalecimiento de las instituciones. (Betanzos, 2017)

En los últimos años, organizaciones internacionales como la OCDE, Transparencia Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros, se han propuesto promover, mediante estudios y publicaciones, modelos éticos para la gestión pública.

En el caso específico de México existe el supuesto de que en las organizaciones públicas constantemente se presentan situaciones de corrupción, impunidad, discriminación, entre otros; siendo los funcionarios públicos tan vulnerables a estos actos que se pone en cuestión la actitud que tome cada uno de ellos frente a estas situaciones. Para ello, la Constitución Política distingue cuatro tipos de responsabilidades en las que puede incurrir un servidor público: política, penal, administrativa y civil. Para cada una de estas, las normas jurídicas que las rigen establecen a las autoridades encargadas de resolver, así como los procedimientos y sanciones aplicables.

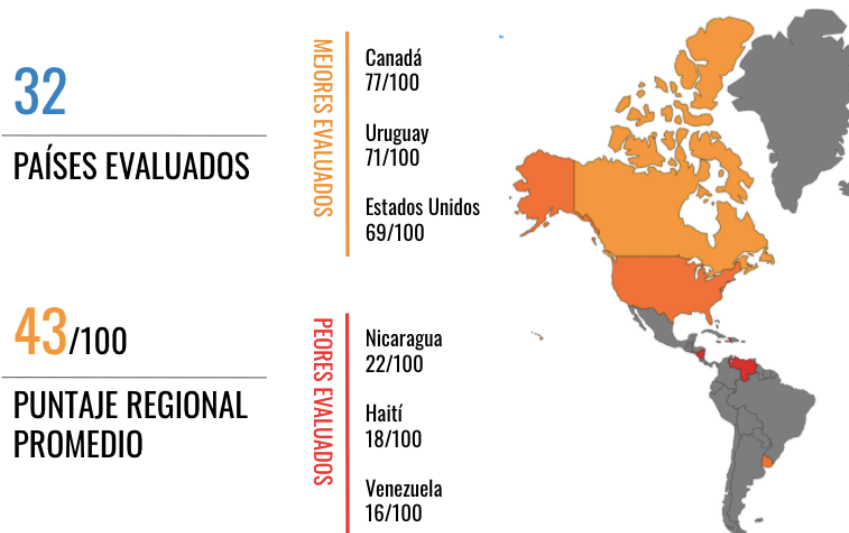
De acuerdo con el Código de Ética de las personas servidoras públicas del Gobierno Federal, la ética pública en el país se rige por la aplicación de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Por su parte, los servidores públicos tienen, entre otros, el compromiso de actuar atendiendo a los principios, valores y reglas de integridad que conforman dicho Código, así como a las disposiciones legales aplicables a sus funciones, dando prioridad en todo momento a al bienestar de la sociedad.

No obstante, una parte de la sociedad tiene una percepción negativa del quehacer gubernamental debido a los problemas de corrupción, opacidad, arbitrariedad en la toma de decisiones, una deficiente cultura de rendición de cuentas y transparencia en el sector público. (Betanzos, 2017)

Como evidencia de lo anterior, el Índice de Percepción de la Corrupción publicado por Transparencia Internacional en el año 2019 calificó a México en función de los niveles percibidos de corrupción en el sector público, con 29 puntos sobre 100, ubicándolo en el lugar número 130 de 180 países calificados. Obteniendo el mismo puntaje que en los últimos 3 años, el estudio revela que México ha tenido poco progreso en el combate contra la corrupción, al ubicarlo en el

De los 32 países calificados dentro del continente americano, Canadá, Uruguay y Estados Unidos ocupan las posiciones más altas; mientras que Venezuela se encuentra en la posición más baja del continente con 16 puntos sobre 100 y es uno de los 8 países con menor puntuación a escala global.

Ilustración 1. Índice de Percepción de la Corrupción 2019 para países de América



Fuente: elaboración propia con información de Índice de Percepción de la Corrupción 2019.

Según la publicación de Transparencia Internacional, el continente americano afronta retos importantes como la presencia de líderes políticos que actúan en su propio beneficio y en detrimento de la ciudadanía a la que deben servir. Entre los desafíos principales para México se identificaron la integridad electoral y el combate a la corrupción.

Por su parte, la OCDE en 2017 identificó entre los retos sociales de México el combatir la corrupción a fin de restablecer la confianza en instituciones públicas y coadyuvar a una gobernanza más eficaz.

En específico, el Estudio de la OCDE sobre Integridad en México: adoptando una política firme contra la corrupción, identificó los procesos de contratación pública en México como vulnerables a la corrupción debido a la complejidad de las actividades, la estrecha interacción entre los sectores público y privado, y al gran volumen de transacciones. En su momento se identificaron más de 20 riesgos de corrupción asociados a las diferentes fases del ciclo de contratación pública.

La OCDE hace énfasis en reforzar una cultura de integridad en el sector público, para lo que se requiere definir valores comunes para que sean adoptados por todos los servidores públicos, así como normas de conducta que se apliquen en el trabajo diario.

En las sociedades democráticas como México, los ciudadanos esperan que los servidores públicos sirvan a la pluralidad de intereses con equidad y administren los recursos de forma correcta, por lo que la confianza en el gobierno es vital, y la ética se convierte en el soporte indispensable para garantizar esta confianza.

Incluso se han propuesto dos enfoques generales para mejorar la conducta ética en el servicio público:

- Administración de ética basada en el cumplimiento en la que mediante procedimientos administrativos y mecanismos de control se define lo que los servidores públicos deben evitar, lo que deben hacer y como deben hacerlo.
- Administración de ética basada en la integridad que fomenta e incentiva la buena conducta, en vez de perseguir y castigar errores y comportamientos indebidos.

Cabe mencionar, que mantener los valores de integridad es una responsabilidad compartida entre miembros de la sociedad y gobierno, y el ideal sería alcanzar una ética integral que de

mayor relevancia al actuar de los servidores públicos y no al enfoque utilizado. (OCDE, 2017).

1.3 Modelos de cambio organizacional

Una vez que los gerentes de las instituciones públicas reconocen que su trayecto se regirá por la manera en que se adapte a los cambios de la sociedad, es fundamental que tomen en consideración los distintos aspectos que involucra un cambio en la organización.

Por definición, el cambio organizacional implica la transformación de una organización de un estado inicial a un estado final en un tiempo específico, siempre y cuando los estados inicial y final sean distintos entre sí.

Para Arthur Zimmermann, el momento de cambio en la organización se da cuando las estructuras actuales se ven cuestionadas y modificadas para generar nuevo conocimiento, ya sea por causas internas o externas.

Burke y Litwin reconocen 2 niveles de cambio organizacional: de primer orden o transaccionales y cambios de segundo orden o transformacionales. Los primeros se refieren a cambios pequeños y continuos que involucran estrategias y procesos operativos que generalmente son rápidos de implementar. Mientras que los cambios transformacionales generalmente son causados por la interacción con factores externos y requieren de la adopción de comportamientos completamente nuevos para los miembros de la organización. (Burke & Litwin, 1992) Es común en las organizaciones que una cantidad considerable de cambios transaccionales generen cambios transformacionales, afectando otras áreas de la organización.

Sin importar la naturaleza del cambio, como primer aspecto a considerar es que todo proyecto de cambio debe tener un objetivo a cumplir definido en un tiempo delimitado. (Zimmermann, 2000)

En este proceso, los gerentes de las instituciones públicas como de instituciones privadas se pueden encontrar con actitudes de resistencia de los trabajadores ante el ajuste de sus procesos ya aprendidos. Lo que nos lleva al segundo aspecto a considerar, la cooperación como elemento primordial en los procesos de cambio.

Para hacer frente a las resistencias, Zimmermann propone que se explique a los trabajadores los motivos del cambio para que logren entender sus beneficios y mantener una actitud positiva. Para ello, la comunicación es la manera idónea de impulsar al personal a cooperar con el cambio en la organización; aunque se debe tomar en cuenta que se trata de una *“labor cautelosa y a veces lenta, para preparar la apertura y la entrada hacia un posible cambio planificado”* (Zimmermann, 2000:74)

Existen 10 elementos que Zimmermann considera clave para llevar a cabo un proceso de apertura útil para las transformaciones en una institución:

- Identificar a las personas clave para iniciar el diálogo en los distintos niveles de la organización.
- Fomentar la comparación de percepciones entre grupos con diferentes experiencias y visiones.
- Generar un espacio seguro para expresar inquietudes.
- Aportar información externa.
- Brindar información transparente para ganar la confianza del personal.
- Crear un ambiente estimulante para el cambio, aun si es necesario cambiar a los interlocutores.
- Buscar la participación de todos en temas comunes y en tareas específicas.
- Exponer las ventajas tanto institucionales como económicas y personales, con ejemplos concretos.
- Tomar en cuenta la velocidad de aprendizaje de los trabajadores para ajustar los objetivos.
- Demostrar como aun los cambios pequeños aportan transformaciones tangibles.

La idea es que de esta manera se logre una participación colectiva y aumente la motivación en los involucrados en el proyecto.

Sin embargo, la relación entre los diversos trabajadores de las instituciones se vuelve más compleja al considerar que pertenecen a diferentes niveles jerárquicos y estructuras, y en algunos casos, a distintos regímenes de contratación. Esta división natural entre trabajadores requiere de acercamientos igualmente creativos que busquen el equilibrio entre el orden organizacional y la acción individual. (Bejero, 2013)

Se debe considerar también que existe otro factor importante al momento de realizar un cambio organizacional, el concepto de *path dependency* o *teoría de la dependencia del camino (trayectoria)*, que analiza la capacidad de cambio de las instituciones tomando en cuenta sus estructuras históricas. Esta teoría refuerza la idea de cómo la historia influye en los estados actuales de las instituciones, y como un proceso en particular puede no ser capaz de liberarse de la influencia de sus estados pasados. (Araujo, 2002)

Una vez más, los trabajadores de las instituciones son pieza clave para un cambio organizacional. La teoría de dependencia del camino supone que, en los procesos dependientes de la trayectoria, los agentes involucrados son *dependientes del estado* y aun así se pueden generar cambios estructurales y modificar el comportamiento de forma impredecible, ya sea intencionalmente o mediante las consecuencias no deseadas de acciones subsecuentes (Araujo, 2002). Esto nos da la impresión de que no existen eventos independientes dentro de una organización y, desde esta teoría, se debe reconocer la contingencia histórica en el sentido de que los eventos pueden seguir una multiplicidad de caminos que conducen a diferentes resultados.

Lo anterior, no significa que el resultado de los eventos de cambio este predeterminado; sino que las organizaciones abiertas al cambio deben tomar en consideración la rigidez histórica en algunos procesos de cambio que pueden no resultar como se esperaba.

En la participación de Adrián Bejero Sánchez en la revista *Encrucijada*, iniciativa de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, destaca la descripción que toma el autor del libro publicado en 1998 por David Osborne y Peter Plastrik, en el que se afirma que *“el cambio organizacional no es solo iniciar un proceso de reestructuración, oficialmente autorizado y objetivamente planeado. El cambio sucede también en el terreno de la cotidianeidad”*. (Bejero, 2013:4)

La aseveración anterior busca terminar con las rutinas existentes en las organizaciones para fortalecerlas y adaptarlas a las nuevas demandas. Aunado a esto, es responsabilidad de los promotores del cambio garantizar el uso eficiente de los recursos económicos de la organización, mismos que deben permitir ejecutar los cambios propuestos y ajustarse a la nueva dinámica.

De acuerdo con Bejero (2013), la importancia de modernizar las organizaciones públicas en materia de presupuesto y del ejercicio de recursos, es lograr una adecuada sincronía que permita a las instituciones reaccionar de manera oportuna a los cambios que se presenten en la estructura y funcionamiento de esta. Es por ello, que el cambio organizacional es considerado un proceso estratégico constante de adaptación, ya que de él depende en gran medida la permanencia de las organizaciones en el ambiente.

Para llevar a cabo un proceso de modernización e innovación de la administración pública, es necesario contemplar los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. (Bejero, 2013) Esto no quiere decir que se deban dismantelar las instituciones públicas, sino evolucionar de una administración pública tradicional a un modelo de gestión flexible que permita organizaciones abiertas a la nueva dinámica social que se desarrolle.

Contar con un sistema de gestión flexible de presupuesto y organización, que vaya de acuerdo con las necesidades de operación de la institución pública y que considere el comportamiento de los individuos en un ambiente organizacional; es lo que le permitirá implementar los cambios que se requieran para seguir adaptándose a las necesidades de la

sociedad, y por ende asegurar que el goce de bienes y servicios públicos cumpla con las expectativas de los ciudadanos.

1.4 Implementación de políticas públicas

Harold D. Lasswell, pionero y referente internacional en los estudios de ciencias políticas, expresó que esta ciencia debe ser interdisciplinaria y debe tener como objetivo el aumentar la racionalidad de las decisiones públicas. Para lo que describe un proceso de análisis orientado hacia la solución de problemas, su contextualización en los procesos sociales, y la comunicación entre los actores involucrados. Para Lasswell, el objetivo primordial de las políticas públicas debe ser la práctica, esto mediante el actuar sobre los asuntos públicos. Sin embargo, Laswell afirma también que el diseño e implementación de las políticas públicas requiere de conocimiento científico; refiriéndose al conocimiento que busque explicar mediante preposiciones empíricas la manera como el gobierno adopta e implementa políticas públicas. (Valencia, 2008)

Ahora bien, una política pública puede definirse de distintas maneras dependiendo la época de la que se hable y la concepción de administración pública del momento. En 1984 Hogwood y Gunn, autores de *Policy Analysis for the Real World*, hicieron un esfuerzo por definir el término de *política pública* al considerarlo un mecanismo utilizado por el Estado a partir del cual se concreta su legitimidad. (Parsons, 2007) En este sentido, se especificaron 10 usos del término *políticas públicas*:

- Se refiere a un ámbito de actividades
- Expresa el propósito general o la situación deseable sobre determinados asuntos
- Son propuestas concretas
- Decisiones gubernamentales
- Una autorización formal
- Un programa
- Resultado
- Impacto

- Teoría o modelo
- Proceso

La característica en la que todos los autores en el tema de políticas públicas han coincidido, es que toda política pública tiene un efecto real en la vida diaria de los individuos de una sociedad. (Theodoulou, 1995)

Para el presente documento no se buscará una definición exacta del término política pública, en su lugar, se presenta una recopilación de ideas que pueden llegar a representar el concepto:

- La distinción entre lo que un gobierno está obligado a hacer y lo que realmente hace, así como lo que deja de hacer.
- Es un curso de acción intencional que tiene como objetivo cumplir cierto propósito.
- Un proceso continuo que va desde la decisión de promulgar una ley hasta las acciones consecuentes a su implementación y evaluación. (Theodoulou, 1995)
- Son competencia ineludible del Estado, tanto la acción como la decisión de no intervenir. (Valencia, 2008)
- La actuación del gobierno para solucionar problemas públicos específicos. (Corzo, 2012)

Dependiendo del impacto esperado de las políticas públicas en la sociedad, se presenta la siguiente clasificación (Parsons, 2007):

- Distributivas: políticas basadas en el otorgamiento de incentivos; son aquellas que reparten recursos sin conceder beneficios a costa de un grupo en particular de la sociedad. Normalmente no se presenta resistencia u oposición por parte de los ciudadanos, con excepción a la cantidad de apoyos que se otorguen a los beneficiarios.
Ejemplos de políticas públicas distributivas: incentivos fiscales, becas o subvenciones.

- Redistributivas: políticas de imposición o gravamen; buscan conferir beneficios a grupos específicos mediante la imposición de una carga a otros grupos. Distribuyen recursos ya existentes en la economía, lo que suele generar un alto nivel de conflicto y desaprobación por parte del grupo afectado.
Ejemplos de políticas públicas redistributivas: tasación progresiva, imposiciones por sector o subsidios focalizados.
- Regulatorias: políticas de imposición o persuasión; regulación del comportamiento y normas de interacción, por lo que su aprobación también está acompañada de oposición de los grupos afectados.
Ejemplos de políticas públicas regulatorias: protección al consumidor y cuidado al medio ambiente.

Sin embargo, el análisis de políticas públicas no debe centrarse únicamente en el proceso de toma de decisiones, ya que en ocasiones los resultados de las políticas públicas una vez implementadas no son los mismos que las intenciones con que fueron diseñadas.

Al ser un proceso en el que intervienen múltiples variables, la implementación de las políticas públicas se considera un proceso complejo de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones emprendidas para alcanzarlas. (Parsons, 2007)

En la implementación de las políticas públicas se involucra tanto el contexto socioeconómico, como aspectos legales, recursos económicos, la magnitud del cambio requerido, las actitudes de los ciudadanos, el apoyo de las autoridades y de los medios, entre otros (Vaquero, 2007).

Derivado de lo anterior, los estudios para la implementación de las políticas públicas se han visto divididos en dos enfoques: *top-down* y *bottom-up*.

En la década de 1970, se describe por primera vez el enfoque *top-down* como un sistema jerárquico con la capacidad de coordinar y controlar. El proceso comienza con el análisis de la toma de decisiones, para posteriormente examinar el grado en que los objetivos fueron alcanzados en el tiempo y por qué. (Vaquero, 2007)

No obstante, el enfoque *top-down* ha sido criticado por suponer la existencia de objetivos claros y consistentes, cuando esto no siempre es fácil de evaluar, así como la suposición general de que los creadores de la política pública controlan los procesos organizacionales y políticos que afectan su implementación.

Como contraparte y crítica, a finales de los años setenta, surge el enfoque *bottom-up* cuyo diseño retrospectivo va a partir del análisis de las relaciones personales entre los burócratas que reciben la política, hacia arriba analizando en cada nivel jerárquico la capacidad para afectar el comportamiento de la política y los recursos necesarios para alcanzar los objetivos.

El enfoque *bottom-up* se caracteriza por estudiar las acciones estratégicas de los actores a través del tiempo, con énfasis en las interacciones de los participantes de la política pública.

Ambos enfoques tienen sus ventajas y desventajas, sin embargo, debido a la multiplicidad de factores que intervienen en el proceso de implementación, ha sido complicado para los expertos llegar a un acuerdo sobre cuál de estos enfoques es el más conveniente para utilizarse en el diseño de un exitoso proceso de implementación de políticas públicas.

Por su parte, Julio Corzo ha hecho un esfuerzo por representar la implementación de las políticas públicas en un ciclo de vida que consta de 5 etapas.

Ilustración 2. Ciclo de vida de las políticas públicas



Fuente: elaboración propia con información de Diseño de Políticas Públicas (Corzo, 2012)

- I. Identificación del problema: es la etapa en la que el gobierno reconoce la existencia de un problema de interés público y se busca acotar sus consecuencias para determinar los objetivos que guiarán la política pública.
- II. Agenda: el problema identificado pasa a formar parte de los asuntos gubernamentales y los tomadores de decisiones de un gobierno asumen su obligación de intervenir en la solución. Julio Corzo (2012) identifica tres tipos de agenda:
 - Agenda pública como el conjunto de temas que la ciudadanía busca posicionar para ser considerados como temas de atención por sus representantes en el gobierno.
 - Agenda política son los temas que alcanzan prioridad en el debate político y reciben atención por parte de actores políticos capaces de impulsarlos.
 - Agenda de gobierno es el conjunto de prioridades que un gobierno plantea a manera de proyecto y que busca materializar durante su periodo en el poder.
- III. Elaboración: etapa del proceso en la que se analiza a detalle el problema público para encontrar soluciones en forma de una política pública presupuestal y

económicamente viable, legalmente permisible y administrativamente posible. Como resultado de esta etapa se espera el desarrollo los lineamientos, alcances y recursos que guiarán la política. Corzo (2012) propone una metodología de cinco etapas para el diseño de una política pública viable:

- a) Análisis del problema: cuantificar el problema y realizar un análisis causal.
- b) Análisis de soluciones: establecer objetivos, analizar las acciones actuales, seleccionar las mejores soluciones y cuantificar sus costos, y establecer una población objetivo.
- c) Análisis de factibilidad: de presupuesto, socioeconómico, legal, político, ambiental y administrativo.
- d) Recomendación de política pública: toma de decisión sobre la recomendación hecha.
- e) Plan de acción de política pública: incluye planeación legal, administrativa, presupuestal, reglas de operación, recomendaciones de evaluación y monitoreo, y estrategia de comunicación.

- IV. Implementación: el momento en que se ejecuta la política pública diseñada para atender la problemática identificada, incluye el proceso de entrenamiento al personal responsable de llevarla a cabo, así como el análisis de la interacción de la nueva política pública con las prácticas ya existentes. Lo delicado de esta fase es que el contenido de la política pública puede ser modificado por la reacción de la ciudadanía y la manera en que se ha puesto en práctica, lo que conlleva a cambios en los posibles resultados de la política pública. Se reconocen tres formas de instrumentar una política pública: directa, se lleva a cabo con los recursos y el personal de las organizaciones del Estado; indirecta a través de una organización no gubernamental o una empresa privada; y mediante una intervención público-privada. (Corzo, 2012)
- V. Evaluación: una vez que se ha ejecutado la política pública, se deben valorar sus efectos para determinar como ha cambiado determinada situación después de la

acción implementando por el gobierno, para ello se comparan indicadores capaces de validar su grado de efectividad.

En este ciclo, todas las etapas son igual de importantes para la correcta implementación de las políticas públicas, no obstante, es el análisis de factibilidad durante la etapa de elaboración el que nos interesa para el presente documento.

Una propuesta de política pública se considera factible cuando, después del análisis correspondiente, resulta con probabilidad de ser instrumentada en las circunstancias actuales en una población específica.

Se espera que del análisis de factibilidad se obtengan los siguientes resultados: una propuesta de política pública presupuestalmente factible cuando la relación entre la programación y la disponibilidad de los recursos permita alcanzar los objetivos definidos para dicha política. Con factibilidad socioeconómica cuando el valor de los beneficios a obtener es mayor que el valor de los costos de ejecución. Para ser legalmente viable, debe responder a un ordenamiento superior y estar alineada a los objetivos del plan estratégico que rige las acciones del gobierno en cuestión, así como cumplir con la normativa y reglamentos establecidos en el sector en el que se implementará. Políticamente factible cuando los opositores de la política pública no presentan una reacción negativa hacia ésta ni cuentan con los recursos humanos o económicos para oponerse a la propuesta. Es ambientalmente factible cuando su ejecución no genera efectos negativos en el medio ambiente. Y por último, es administrativamente viable cuando la organización que va a ejecutar la política pública cuenta con los recursos materiales y humanos necesarios para alcanzar los objetivos propuestos.

El análisis de factibilidad permitirá a los responsables del diseño de la política pública presentar una recomendación completa y bien sustentada a los tomadores de decisiones para continuar con el proceso de implementación.

Para la cuarta etapa del ciclo de la política pública: la implementación, una vez que esta aprobado el diseño de la política pública, se debe hacer uso de recursos humanos, materiales y financieros para su realización. Sin embargo, existe una brecha entre la intención con la que fue diseñada la política pública (objetivos incluidos) y los resultados que se obtienen al momento de que se ejecuta; lo que puede condicionar el éxito o fracaso de la fase de implementación. Jesús Rubio Campos propone una tipología para agrupar los distintos factores que ocasionan las brechas en la implementación de políticas públicas:

Tabla 1. Tipos de brechas de implementación de políticas públicas

Tipo	Factores
Inherentes al diseño de la política	Claridad de objetivos Validez de la teoría causal de las acciones propuestas Complejidad del cambio involucrado Cantidad de aprobaciones y cambios legales requeridos Grado de control sobre la política
Inherentes a los recursos de la política	Acceso a recursos materiales y financieros Capacidad técnica Políticas de incentivos
Inherentes a los actores	Multiplicidad de actores Divergencia de agendas y metas Intereses afectados Coordinación y comunicación Apertura al cambio y motivación de los funcionarios Capacidad de adaptación
Inherentes a los factores externos	Ambiente político Desastres naturales Guerras, levantamientos y actos terroristas Huelgas Crisis económicas

Fuente: elaboración propia con información de Retos para la implementación de políticas públicas en América Latina (Rubio, 2013)

2. Evolución de la CFE de empresa paraestatal a Empresa Productiva del Estado

2.1 CFE como empresa paraestatal

La Comisión Federal de Electricidad fue creada como dependencia oficial el 14 de agosto de 1937 por el gobierno federal presidido por Lázaro Cárdenas del Río, con el objetivo de organizar un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, sin fines de lucro, y con el propósito de obtener a un mínimo costo el mayor rendimiento posible en beneficio de los intereses generales. (Ley que crea la Comisión Federal de Electricidad, 1937).

Su creación surge de la necesidad de proveer de electricidad a los 11 millones de mexicanos que a la fecha no contaban con este servicio, en ese año México tenía 18.3 millones de habitantes y las tres empresas privadas existentes brindaban con dificultades electricidad a tan solo 38% de la población. (CFE, 2020)

Anterior a esto, el sector eléctrico mexicano se encontraba en manos de empresas extranjeras que, con el apoyo de sus propios gobiernos, controlaban el sector y limitaban la participación del Estado Mexicano. (De la Garza, 1994)

La empresa canadiense *Mexican Light and Power Company*, la estadounidense *American and Foreign Power Company* y la Compañía Eléctrica de Chapala, antes conocida como *Guadalajara Transway*, formaban un monopolio que generaba energía eléctrica utilizada únicamente para alumbrado público y por las empresas mineras y textiles que se habían instalado en el centro del país. Durante los años revolucionarios y posteriores, entre 1910 y 1940, se vivió un desplazamiento de la población rural a las ciudades, generando un crecimiento de la población urbana y de la demanda de servicio eléctrico.

La Constitución Política de 1917, en el artículo 27, otorgó a la Nación el dominio de toda superficie de donde se extrajeran combustibles minerales sólidos, petróleo y carburos de

hidrogeno solidos, líquidos o gaseoso, entre otros; lo que abrió la posibilidad de la intervención y regulación del Estado en la economía.

Pero no fue hasta 1933 que se reformó el artículo 73 constitucional y la energía eléctrica se convirtió en materia susceptible de legislación por parte del Congreso de la Unión. El presidente sustituto, Abelardo L. Rodríguez, solicitó y obtuvo del Congreso las facultades para crear la Comisión Federal de Electricidad. En ese mismo día, el Congreso recibió otra iniciativa presidencial que solicitaba facultades para establecer una compañía petrolera cuya propiedad sería en proporciones iguales del gobierno y de inversionistas nacionales. (De la Garza, 1994)

Eran los años previos a la Segunda Guerra Mundial, los temas de importancia para el resto de los países se centraban en formar aliados políticos (Terán Bobadilla, 2015) y las reformas al sector energético mexicano fueron debatidas por las empresas extranjeras con mayor presencia, lo que confirmaba la necesidad de un mejor manejo y regulación de los recursos nacionales para el desarrollo del país.

En diciembre de 1946, cuando Miguel Alemán Valdés tomó protesta como presidente de la República, mencionó en su discurso que *“con el propósito de satisfacer con más eficacia las necesidades del país, se llevaría a cabo una reorganización de la Administración Pública Federal.”* (Campero, 2010:184)

De esta manera, se buscó la creación y desarrollo de una industria en manos del Estado, para así cumplir con un papel económico; a esta etapa se le conoce como el inicio del proceso de industrialización de México. Para CFE representó un cambio jurídico, en 1947 fue catalogada como Organismo de Intervención Estatal, y en 1949 fue decretada por el presidente como un Organismo Público Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Desde su creación, la CFE ha ido aumentando su capacidad para generar y distribuir energía eléctrica hasta llegar a aportar más del 50% de la capacidad instalada de generación en el

país a inicios de la década de 1960. Para ese entonces, la canadiense *Mexican Light and Power Company* había disminuido su participación de mercado a un 25% y la estadounidense *American and Foreign Power Company* al 12%.

Sin embargo, en 1960 apenas se alcanzaba el 44% de cobertura del servicio eléctrico, lo que provocó que el entonces presidente de la República, Adolfo López Mateos, tomara la decisión de nacionalizar la industria eléctrica bajo el argumento de que las empresas privadas no cumplían con las necesidades del momento y con la determinación de aumentar el nivel de electrificación. Se agregó al artículo 27 de la Constitución que “...*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.*”

Las políticas implementadas por Adolfo López Mateos le otorgaron el nombre de *desarrollo estabilizador* al periodo comprendido entre 1958 y 1970. Durante esos años, además de nacionalizar el sector eléctrico, el gobierno intervino en la mayoría de los sectores no manufactureros, los salarios mínimos se mantuvieron al alza, existía un proteccionismo no arancelario, y el crecimiento promedio anual de México era de entre 6% y 7% del PIB. (Urzúa, 2000)

De un momento a otro, la CFE se convirtió en la empresa estatal responsable de proveer energía eléctrica a todo el país, a excepción de una delimitada zona en el centro del país.

A raíz de la nacionalización, se promovieron políticas públicas orientadas a aumentar la capacidad de generación de electricidad y a diversificar las fuentes primarias de energía, ya que los años anteriores CFE había empleado tres tecnologías principalmente: hidroeléctrica, vapor (combustóleo) y combustión interna. (CFE, 2017)

Los siguientes 10 años se destinaron más del 50% de los recursos de inversión pública a obras de infraestructura eléctrica como centros y plantas generadoras. A finales de la década

de 1970, había crecido 3 veces la capacidad instalada, y este ritmo se mantuvo durante los siguientes 10 años. A partir de los años 80 se vio un crecimiento desacelerado de la infraestructura eléctrica. Se integraron nuevas tecnologías, empezando por la explotación geotérmica, turbogas, generación carboeléctrica, nucleoelectrica a inicios de los años 90, tecnología eólica y en años recientes fotovoltaica. (CFE, 2017)

El siguiente gran cambio para la CFE fue la decisión tomada por el presidente Felipe Calderón Hinojosa para que a partir del año 2009 surgiera efecto la extinción por decreto presidencial de Luz y Fuerza del Centro, el organismo público descentralizado que brindaba los servicios de transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica en la Ciudad de México y otros 85 municipios ubicados en el Estado de México, Puebla, Morelos e Hidalgo.

En ese momento, las responsabilidades de Luz y Fuerza del Centro pasaron a CFE y en un solo día se aumentaron 6 millones de usuarios a los cuales debía otorgar los servicios de energía eléctrica; lo equivalente a casi el 20% de los servicios eléctricos en el país.

CFE retomó el crecimiento de décadas anteriores, y en el año 2018 alcanzó una cobertura del servicio eléctrico a nivel nacional de 98.75%. (CFE, 2018)

Durante ese tiempo, la Comisión Federal de Electricidad estaba constituida como una empresa paraestatal, responsable de planear el sistema eléctrico nacional, con los derechos exclusivos para: generar, transmitir, distribuir y vender la electricidad en el país. Así como para la realización de todas las obras que se requerían para el cumplimiento de su objeto. (Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Electricidad, 2004)

Se consideraba un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propio; y como tal, estaba sujeta a la Ley Federal de Entidades Paraestatales y por consecuencia a las Leyes de Contratación Pública de México.¹

¹ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y las Políticas, Bases y Lineamientos en Materia de Adquisiciones y Arrendamientos/Obras Públicas y Servicios Relacionados.

Esto implicaba que la Junta de Gobierno de CFE como órgano superior la integraban en primer y segundo lugar los titulares de la Secretaría de Energía y de Hacienda y Crédito Público respectivamente; así como los titulares de otras tres dependencias de la Administración Pública Federal. (Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Electricidad, 2004)

De igual manera, las secretarías de Energía y de Hacienda y Crédito Público tenían la facultad para autorizar los programas y presupuestos de la CFE, limitando así su operación.

2.2 CFE como Empresa Productiva del Estado

En el año 2013, como una de las primeras acciones del presidente Enrique Peña Nieto, el Gobierno Federal implementó un paquete de 11 reformas estructurales con la finalidad de impulsar el crecimiento y desarrollo económico del país. Entre ellas, la denominada Reforma Energética que, de acuerdo con el portal de *Reformas en Acción*² publicado por el Gobierno de la República, surgía de la necesidad de aprovechar de forma racional y sustentable los recursos energéticos de México y que tendría como consecuencia la producción de energía más limpia y de menor costo, un incremento de la renta petrolera y la protección del medio ambiente. (Gobierno de la República, 2013)

La discusión en torno a la Reforma Energética no se hizo esperar, el argumento universal a favor de esta, por parte del gobierno federal y otros actores, era el perfeccionamiento de una industria eléctrica mexicana capaz de garantizar la productividad, el ahorro eficiente de energía, la diversificación de fuentes de energía, la protección al medio ambiente y la cobertura universal (Terán Bobadilla, 2015).

² Página de internet eliminada en el año 2020.

Una de las acciones necesarias para llevar a cabo dicha reforma fue la modificación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a partir del 20 de diciembre de 2013 establece en el artículo 25 párrafo quinto que: *“El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas... manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezca. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, ...la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de los dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución.”*

Las áreas estratégicas a las que se refiere se encuentran señaladas en el artículo 28 párrafo cuarto de dicho instrumento como aquellas funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva y que no constituirán monopolios en las áreas de: generación de energía nuclear; planeación y control del sistema eléctrico nacional; el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, y otros que no se requiere mencionar para los fines del presente. Para los cuales el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para su manejo eficaz.

En cuanto a los términos que debe seguir el Estado para llevar a cabo la planeación y control del sistema eléctrico nacional y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, esta establecido en el artículo 27 párrafo sexto de la Constitución que dichas actividades corresponden exclusivamente a la Nación y no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes.

Como consecuencia, en agosto de 2014 se publicó la Ley de la Comisión Federal de Electricidad en la que se denomina a la CFE como una empresa productiva del Estado, propiedad exclusiva del Gobierno Federal y que goza de autonomía presupuestal, operativa y de gestión. Como propietario de la CFE, el Estado ahora es responsable de definir su objeto y actividades a realizar, y se permite su participación en el mercado a la par de las empresas privadas del sector en igualdad de condiciones.

Como empresa productiva del Estado, la CFE tiene como objetivo la creación de valor económico e incrementar la riqueza del país a través de la ejecución de actividades estratégicas. Cuenta con capacidad para tomar sus propias decisiones, así como personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía presupuestal.

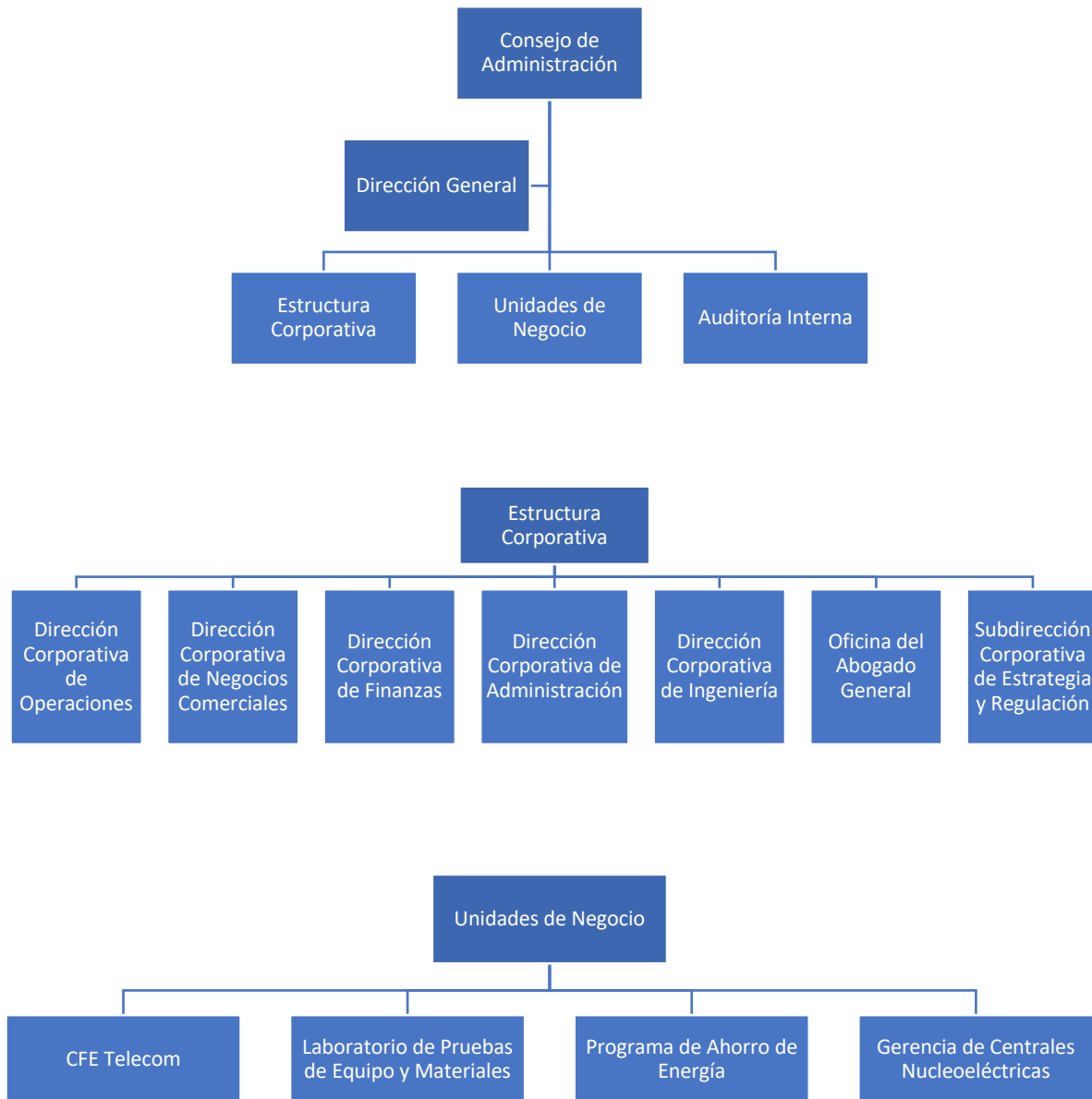
De acuerdo con la nueva Ley de la CFE, es la única responsable de la planeación del Sistema Eléctrico Nacional, así como de la transmisión y distribución de energía eléctrica para dotar de servicios públicos a los mexicanos por cuenta y orden del Estado. Sin embargo, ahora el Estado puede contratar empresas privadas para llevar a cabo la instalación y el mantenimiento de la infraestructura para la transmisión y distribución de electricidad, y en el marco de apertura energética, la CFE es libre de competir con empresas privadas en los mercados de generación de energía y venta de electricidad.

La Comisión Federal de Electricidad tiene como misión el desarrollo de actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales en términos de su objeto, generando valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano como su propietario.

Mientras que la visión establecida en el Plan de Negocios 2018 – 2022 es llegar a ser una de las empresas líderes en el sector eléctrico y energético, con presencia internacional, fortaleza financiera, e ingresos adicionales por servicios relacionados con su capital intelectual e infraestructura física y comercial.

En cuanto a su estructura organizacional, la reforma energética obligó a la CFE a realizar una reestructura interna en la que se establece que la dirección y administración de la empresa quedan a cargo de un Consejo de Administración y de un Director General con la estructura orgánica que se presenta a continuación.

Ilustración 3. Estructura orgánica simplificada de la Comisión Federal de Electricidad



Fuente: Elaboración propia con información del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Electricidad (2004).

El Consejo de Administración de la CFE es responsable de la planeación central y la dirección estratégica de la CFE y sus subsidiarias, esta integrado por cinco consejeros del gobierno federal, cuatro consejeros independientes ratificados por el Senado de la República y un consejero designado por los trabajadores de la CFE y sus empresas productivas subsidiarias (EPS).

El Consejo de Administración cuenta con los comités de Auditoría; Recursos Humanos y Remuneraciones; Estrategia e Inversiones; y Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios. Este último comité es presidido por un consejero independiente del Consejo de Administración nombrado para un mandato anual y es responsable de revisar el Programa Anual de Contrataciones (PAC) de la CFE y expedir recomendaciones sobre los procesos de contrataciones.

Por su parte, el Director General es responsable de la gestión y operación de la CFE conforme a las estrategias y objetivos establecidos por el Consejo de Administración.

La CFE puede contar con empresas productivas subsidiarias y empresas filiales, en este tenor, el 29 de marzo de 2016 a través del Diario Oficial de la Federación, la CFE publicó los acuerdos mediante los cuáles se crean nueve empresas productivas subsidiarias para proveer los servicios de distribución, suministro de servicios básicos, transmisión, y generación de energía eléctrica.

Adicionalmente, cuenta con las Empresas Filiales de CFE Calificados, Intermediación de Contratos Legados, CF Energía, CFE Internacional y CFE Capital, cada una con un objetivo y actividades específicas. Estas empresas productivas subsidiarias y filiales operan de manera independiente y a través de su propio Consejo de Administración.

Ilustración 4. Empresas Subsidiarias y Filiales de la Comisión Federal de Electricidad



Fuente: <https://www.cfe.mx/acercacfe/Quienes%20somos/Pages/corporativo.aspx>

Asimismo, la CFE cuenta con una Comisión de Ética Corporativa e Integridad Pública que es la designada por el Consejo de Administración como la instancia responsable de la supervisión del cumplimiento del Código de Ética de la CFE.

En el Informe Anual de actividades 2019 de dicha Comisión se reporta un cumplimiento al 94% de las acciones comprometidas en el marco del Programa Institucional de Ética e Integridad Pública 2019 – 2024, en el que se incluyen acciones en 3 rubros principales: formación y sensibilización, difusión, e implementación de mecanismos institucionales a favor de la ética corporativa.

De manera específica, los resultados de los indicadores de Ética Corporativa del año 2019 fueron los siguientes:

Tabla 2. Indicadores 2019 de la Comisión de Ética Corporativa e Integridad Pública

Tema	Concepto	Logro 2019
Percepción	Autoevaluación del personal sobre el cumplimiento de los Códigos y su contribución a la ética corporativa	Calificación promedio CFE 90/100 en el capítulo de Ética Corporativa
	Evaluación del cumplimiento del Código de Ética, a través de una encuesta de 360° dirigida a Líderes	Calificación promedio CFE 88/100 (Universo total de 639 líderes número superior al de 2018 que fue de 364 líderes)
Compromiso	Compromiso de cumplimiento del Código de Ética	Calificación promedio CFE 93/100 en el reactivo correspondiente del capítulo de Ética Corporativa
Sensibilización o capacitación	Reforzar la sensibilización o capacitación en temas de ética corporativa	42% del personal activo permanente participó en al menos una actividad de capacitación
	Sensibilización de los líderes	65% del personal en puestos de liderazgo participó en alguna actividad de capacitación o sensibilización
Evaluación del desempeño de la Comisión de Ética Corporativa	Conocer el porcentaje de cumplimiento de acciones comprometidas por la Comisión de Ética Corporativa en un año	Índice de cumplimiento del 94% de las acciones comprometidas en 2019

Fuente: elaboración propia con información del Informe de Actividades 2019 de la Comisión de Ética Corporativa e Integridad Pública de la CFE.

Aunado a estas actividades, la CFE y sus Empresas Productivas Subsidiarias cuentan con un capítulo de observancia a la ética con proveedores y contratistas en las contrataciones públicas.

En el Compromiso Ético de la CFE y sus EPS se asume que la institución mantendrá los estándares más elevados de calidad e integridad en su trato con proveedores y contratistas.

Se observan los siguientes aspectos de la relación contractual:

- Cumplimiento de las leyes
- Responsabilidad social
- Responsabilidad con el medio ambiente
- Política de no aceptación de obsequios
- Conflicto de intereses
- Política de Tolerancia Cero a la Corrupción
- Integridad financiera
- Denuncia de infracciones

De igual forma, tanto servidores públicos como proveedores y contratistas deberán firmar una declaración de integridad por separado, y una declaración ética en conjunto, al momento de participar en un procedimiento de contratación del a CFE y sus EPS.

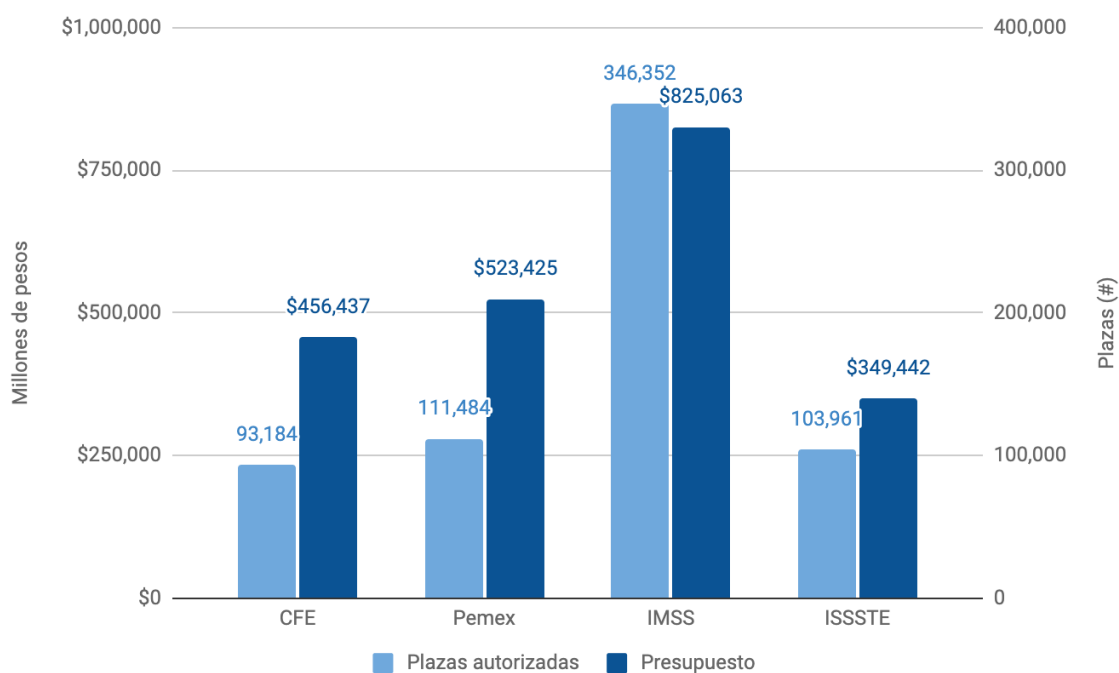
En materia de transparencia, la CFE es considerada como sujeto obligado a transparentar y permitir el acceso a su información, así como proteger los datos personales que obren en su poder, y cumplir con las obligaciones estipuladas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En materia de presupuesto, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación 2020 (PEF 2020), a la CFE se le autorizó un presupuesto para el año en curso superior a los 456 mil 437 millones de pesos, así como 93,184 plazas para cumplir con sus actividades.

Esto convierte a la CFE en la segunda empresa productiva del estado más grande del país después de PEMEX, que cuenta con 523 mil 425 millones de pesos para ejercer durante este año (PEF 2020).

En cuanto al tamaño de CFE como organización pública, se puede comparar con las instituciones de seguridad social del país, como se muestra a continuación.

Gráfica 1. Presupuesto 2020 y plazas autorizadas por institución



Nota: en el caso del IMSS e ISSSTE se considera datos de plazas ocupadas al cierre del ejercicio 2019.

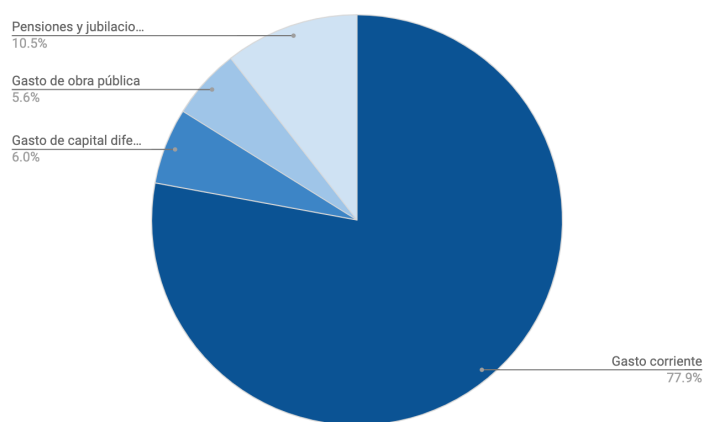
Fuente: elaboración propia con información de PEF 2020 y anuarios estadísticos IMSS e ISSSTE (2019).

En el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2021 (PPEF 2021) el presupuesto autorizado para CFE se compone de: 417 mil 145 millones para gasto programable y 29 mil 799 millones de gasto no programable, resultando un total de 446 mil 945 millones de pesos.

Gasto programable es aquel gasto que se destina a proveer bienes y servicios públicos a la población. Mientras que el gasto no programable es el gasto designado al cumplimiento de obligaciones como pagos pendientes de años anteriores o intereses y comisiones de deuda.

De acuerdo con la clasificación económica, el gasto programable se divide en gasto corriente y gasto de capital. El presupuesto autorizado a la CFE para el 2021 se conforma de tal manera que casi el 80% se destinará a gasto corriente, es decir, servicios personales y adquisición de bienes y servicios. Por su parte, el gasto en obra pública asciende a 24 mil 850 millones de pesos, lo que representa únicamente el 5.6% del presupuesto, como se muestra a continuación.

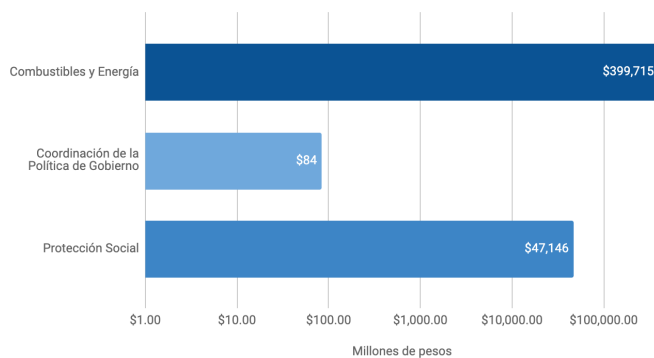
Gráfica 2. Presupuesto de Egresos de CFE 2021 por clasificación económica (PPEF 2021)



Fuente: elaboración propia con información del PPEF 2021

En cuanto a la clasificación por funciones, los 446 mil 945 millones de pesos presupuestados se dividen de la siguiente manera:

Gráfica 3. Presupuesto de Egresos de CFE 2021 por función (PPEF 2021)

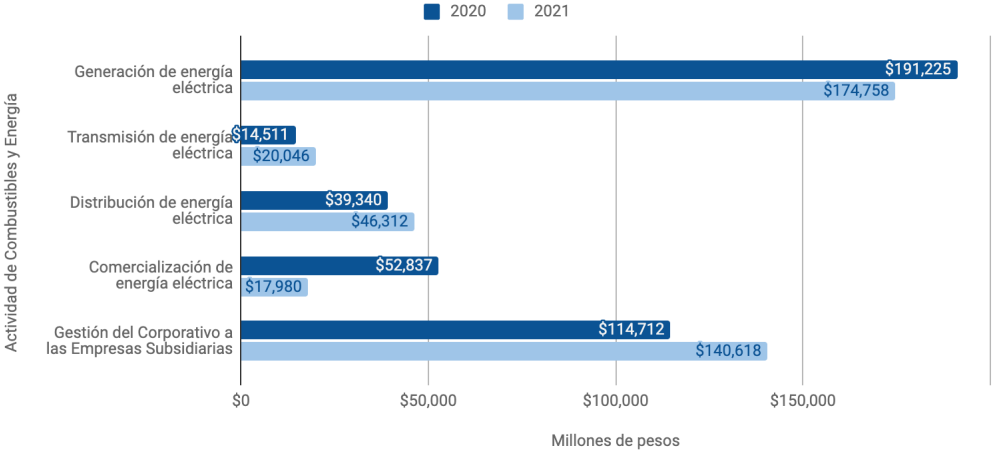


Fuente: elaboración propia con información del PPEF 2021

Es importante mencionar que en el rubro de combustibles y energía se concentran todas las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, así como la gestión del corporativo a las Empresas Subsidiarias. Con un enfoque a las actividades de transmisión y distribución de energía, estas son las únicas actividades que aumentaron su presupuesto de 2020 a 2021 en 38% y 17% respectivamente.

A continuación, se muestra el cambio en el presupuesto de CFE por actividad.

Gráfica 4. Presupuesto de Egresos de Combustibles y Energía por actividad (PEF 2020 vs PPEF 2021)



Fuente: elaboración propia con información del PEF 2020 y PPEF 2021

Desde la Estrategia Programática del PEF 2020, la CFE ha buscado incrementar recursos para la modernización de la infraestructura eléctrica y reducir costos y pérdidas de energía, haciendo referencia a pérdidas técnicas y no técnicas en el proceso de distribución. De igual manera, se pretende mantener la seguridad y calidad de las Redes Generales de Distribución.

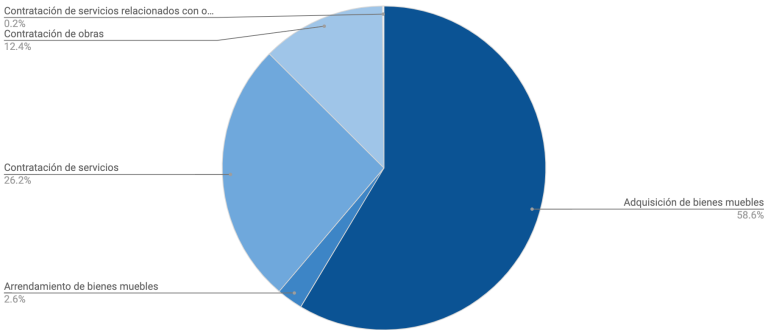
El carácter empresarial adquirido por la CFE le permite gozar de un régimen especial en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios; autonomía presupuestaria, responsabilidades administrativas y otras. Lo que admitió que en diciembre de 2016 se publicaran en el Diario Oficial de la Federación las modificaciones a las Disposiciones Generales en materia de adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios y ejecución

de obras de la Comisión Federal de Electricidad y sus Empresas Productivas Subsidiarias (Disposiciones Generales), mismas que entraron en vigor el 28 de julio de 2017 y que han sufrido un par de modificaciones más hasta llegar la versión actual publicada en noviembre de 2019.

Como su nombre lo indica, el ámbito de aplicación de las Disposiciones Generales es, tanto para la CFE como para sus Empresas Productivas Subsidiarias, en materia de contratación de bienes, contratación de servicios y contratación de obras y servicios relacionados. En dicho instrumento se identifican las responsabilidades del área contratante como la facultada para conducir los procedimientos de contratación; se le otorga un carácter obligatorio al Programa Anual de Contrataciones; se pautan las investigaciones de condiciones de mercado y los distintos procedimientos de contratación.

Cabe mencionar que en el Programa Anual de Contrataciones de la CFE y sus Empresas Productivas Subsidiarias para el ejercicio fiscal 2020, se registraron 109,959 necesidades de las áreas requirentes, lo que se traduce a 246 mil 592 millones de pesos, poco más del 50% del presupuesto de CFE para el 2020 (456 mil 437 millones de pesos). Las necesidades registradas en el PAC 2020 se distribuyen de la siguiente manera:

Gráfica 5. Tipo de necesidades registradas en PAC 2020



Fuente: elaboración propia con información del PAC 2020

Se observa que entre las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la contratación de servicios se concentra el 87.4% de las necesidades registradas por la CFE y sus EPS, lo que se traduce en 215 mil 640 millones de pesos. Y tan solo el 12.6% de las necesidades corresponden a contratación de obras y servicios relacionados con las mismas, es decir, casi 31 mil millones de pesos.

Según la estrategia programática presentada en el PEF 2020, durante el año en curso, la CFE ha dirigido sus esfuerzos hacia la disminución de la corrupción y de los costos asociados a compras, tanto de combustibles como de equipos y materiales en general, esto a través de la implementación de compras consolidadas.

Para ello, se prevé que la CFE continúe operando con la estructura de subsidiarias y filiales descrita anteriormente, tal como lo establece la Ley de la CFE, y se busque desarrollar las capacidades necesarias para competir de manera eficiente en el mercado de energía eléctrica. (PEF 2020)

En cuanto a las actividades de vigilancia y control de la CFE como empresa paraestatal, la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, ratificó a la Comisión Reguladora de Energía (CRE) como la dependencia responsable de regular y promover el desarrollo eficiente de las actividades de generación de electricidad, los servicios públicos de transmisión y distribución eléctrica, y la comercialización de electricidad, entre otras. De esta manera, la CRE tiene como objetivo regular de forma transparente e imparcial el sector energético, y el fomentar una sana competencia mediante condiciones de calidad y a precios competitivos en beneficio de los usuarios.

En el mismo sentido, en el año 2014 se expidió el decreto mediante el cual se crea el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE), como un organismo público descentralizado sectorizado a la Secretaría de Energía, y responsable del control operativo del Sistema Eléctrico Nacional, la operación del Mercado Eléctrico Mayorista, y de garantizar el acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución.

3. Modelo OCDE para adquisiciones y licitaciones públicas

3.1 Descripción del modelo

Entre las funciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se encuentra el promover políticas públicas cuyo objetivo sea lograr buenas prácticas de gobierno, como es la realización de contrataciones públicas de manera competitiva y reducir el riesgo de manipulación en el proceso (OCDE, 2015). Como parte de su colaboración con México, la OCDE firmó en 2012 un Acuerdo Interinstitucional con la Comisión Federal de Electricidad y con la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), antes Comisión Federal de Competencia, con el propósito de asesorar a la CFE en la instrumentación de los lineamientos diseñados por la OCDE para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas.

En este orden de ideas, en 2015 la OCDE publicó un Informe Analítico del Secretariado sobre el cumplimiento de la Legislación, Regulaciones y Prácticas de la CFE con las Mejores Prácticas de la OCDE. En abril de ese mismo año, el Consejo de Administración de la CFE emitió las Disposiciones Generales en materia de adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios y ejecución de obras de la Comisión Federal de Electricidad y sus Empresas Productivas Subsidiarias (Disposiciones Generales). Como actividad subsecuente, la CFE solicitó a la OCDE un nuevo análisis de cómo el nuevo régimen de adquisiciones implementaba las recomendaciones del Informe Analítico, dando como resultado el documento Combate a la colusión en licitaciones en México: Una revisión de las reglas y prácticas de contrataciones de la CFE.

El documento de Combate a la colusión en licitaciones en México describe una serie de 32 recomendaciones puntuales para el desarrollo de un modelo de compras y licitaciones públicas que ayude a evitar la corrupción en los procesos, basadas en los procedimientos descritos en las Disposiciones Generales (Anexo 1). Es importante mencionar que, por la fecha de elaboración del documento de la OCDE, este se basa en las Disposiciones Generales

publicadas el 30 de diciembre de 2016, no obstante, existe una versión actualizada de las Disposiciones Generales que integra las modificaciones hechas en 2017 y 2019.

De acuerdo con las Disposiciones Generales, la planeación de las compras y licitaciones de CFE y sus empresas productivas subsidiarias, debe plasmarse en el Programa Anual de Contrataciones (PAC), documento que se integra con los requerimientos de bienes y servicios que tiene cada una de las áreas para ejecutar los proyectos operativos del año que derivan del Plan de Negocios de CFE.

Para cumplir con dichos requerimientos de bienes y servicios, el artículo 79 de la Ley de CFE indica que, por regla general, las adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios y obras deberán realizarse mediante procedimiento de concurso abierto y haciendo uso de medios electrónicos.

Las Disposiciones Generales, en el Capítulo III admiten 3 tipos de procedimientos de contratación:

I. Concurso abierto:

- Concurso: se debe considerar como primera opción para las contrataciones, es obligatorio siempre que el valor del contrato supere el umbral establecido para las adquisiciones sujetas a tratados de libre comercio que incluyen las disposiciones de contratación pública, este monto se actualiza semestralmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Entre sus principales características se encuentra que debe celebrarse por lo menos una Junta de Aclaración, es decir, una reunión de preguntas y respuestas con los concursantes.
- Concurso simplificado: se lleva a cabo cuando el importe estimado de la contratación sea superior al equivalente en moneda nacional de 4 mil dólares, pero inferior al monto del umbral en dólares comunicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El importe estimado de la contratación en moneda nacional se determina

considerando el tipo de cambio publicado por el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación el día hábil anterior a la fecha de elaboración de la solicitud de contratación.

- II. Invitación restringida: la CFE invita al menos a 3 posibles oferentes que serán los únicos que puedan presentar ofertas. Este procedimiento solo podrá ser autorizado cuando se cumpla alguna de las excepciones consideradas en el artículo 80 de la Ley de la CFE.

Estas son algunas de las 25 excepciones a concurso abierto descritas en el artículo 80 de la Ley de la CFE:

- No existen bienes o servicios alternativos o sustitos.
- Cuando se ponga en riesgo la seguridad nacional, seguridad pública o la seguridad de la empresa.
- Se haya rescindido un contrato celebrado a través de concurso abierto.
- Se haya declarado desierto un concurso abierto.
- Se trate de adquisiciones o enajenaciones realizadas dentro del Mercado Eléctrico.
- Se trate de subastas referidas en la Ley de la Industria Eléctrica.
- Los vinculados con incidentes en materia eléctrica que pongan en riesgo a los trabajadores, a la población, al medio ambiente o a las instalaciones utilizadas por la empresa.
- Las contrataciones que se lleven a cabo con dependencias y entidades de la administración pública federal o estatal, así como con las empresas productivas subsidiarias.

- III. Adjudicación directa: se utiliza cuando un contrato se adjudica directamente a un proveedor sin procedimiento de concurso abierto y únicamente para las excepciones consideradas en el artículo 80 de la Ley de la CFE, mencionadas en el párrafo anterior, o cuando en el mercado no existan las condiciones para llevar a cabo un procedimiento de invitación restringida.

En cualquier caso, todos los procedimientos de contratación deberán llevarse a cabo bajo los principios de honradez, transparencia, igualdad de tratamiento a los concursantes y competitividad.

La Disposición 35 de las Disposiciones Generales menciona también la posibilidad de llevar a cabo compras, obras o servicios menores cuyo monto no superen el equivalente en moneda nacional de 4 mil dólares. Estos no requieren formalización de un contrato, únicamente deberá registrarse la operación en el Sistema Electrónico de Contrataciones.

El Sistema Electrónico de Contrataciones (SEC) de la CFE es un sistema informático ordenado por el artículo 87 de la Ley de CFE, diseñado para que en el se desarrollen los procedimientos de contratación tanto para la CFE como para sus empresas productivas subsidiarias. De acuerdo con las Disposiciones Generales, es responsabilidad del área contratante la administración y operación del SEC. La consulta al SEC es gratuita y debe contener toda la información necesaria para llevar a cabo los procesos de suministro y adquisiciones.

3.2 Condiciones para definir una estrategia de adquisiciones gubernamentales

En el documento de la OCDE de Combate a la colusión en licitaciones en México se plantea una serie de aspectos a considerar por la CFE para el diseño de un proceso de contrataciones públicas que reduzca los riesgos de colusión.

A continuación, se describen las condiciones propuestas en cada una de las etapas del proceso.

- **Planeación estratégica**

Se considera por la OCDE la medida preventiva más importante para reducir el riesgo de colusión en las licitaciones. Son cuatro las condiciones a cumplir para el diseño de una planeación estratégica: 1) priorizar los objetivos sujetos a restricciones presupuestarias, 2) recabar información interna para determinar la demanda de una institución, 3) recabar información externa para entender con claridad el mercado, y 4) evaluar los resultados de las estrategias de compras a lo largo del tiempo, y crear indicadores para este propósito. Mediante la evaluación periódica y sistemática de este último punto es como se mide la eficacia del sistema de contratación pública y lo permite impulsar mejoras concretas.

- **Basarse en información adecuada para el diseño de un procedimiento de licitación**

Se refiere a tomar en consideración información relacionada con la variedad de productos o servicios disponibles en el mercado que satisfagan los requerimientos específicos de la empresa. Para ello, la OCDE propone considerar:

- I. Llevar a cabo investigaciones de mercado previas a los procedimientos de contratación, con el propósito de identificar las condiciones de precio, calidad y oportunidad; con las siguientes características:
 - a. Que los estudios de mercado sean realizados por una unidad específica para ello e independiente a la CFE, lo que evita que las áreas contratantes y requirentes interfieran en los estudios y estos se ejecuten de manera objetiva y oportuna.
 - b. Estudios de mercado de dos tipos, para compras de alto y bajo riesgo. Siendo las primeras en las que se requiere mayor atención ya que hace referencia a adquisiciones de bienes y servicios en mercados propensos a la colusión y con bajos niveles de competencia.

- c. En los estudios de mercado, utilizar el mayor número de fuentes de información posible para calcular los precios máximos de contratación. Vale la pena analizar los procesos de adquisiciones tanto de entidades de la administración pública como privadas.
- d. Establecer un procedimiento oficial para llevar a cabo las investigaciones de mercado que incluya como rubros generales 1) análisis de viabilidad del mercado, 2) identificación de oportunidad para realizar un acuerdo macro, y 3) análisis de mercado posterior.

II. Niveles de riesgo en la contratación y participación del Consejo de Administración. Al momento de elaborar el PAC, el área requirente debe determinar el riesgo que presenta cada contrato de acuerdo con la categorización asignada en la Disposición Específica DA/DPIF-001, riesgo operativo, político y social, económico, financiero, ambiental o laboral. Sin embargo, algunas de los bienes o servicios a adquirir se comercializan en mercados con riesgo de colusión, someter estos procedimientos de contratación a la autorización del Consejo de Administración puede provocar retrasos y no garantiza que se reduzca dicho riesgo.

- a. Precios máximos de contratación y precios anormalmente bajos. Los primeros deben estimarse con base en la información recabada por las investigaciones de mercado, incluida la experiencia de compra de otras entidades públicas o privadas para los mismos bienes y servicios. La OCDE sugiere también imponer condiciones para que la adjudicación de una oferta este condicionada a cierto tipo de seguro financiero y evitar así partidas presupuestarias superiores a lo estimado.
 - i. En cuanto a la evaluación de ofertas anormalmente bajas, se debe pensar en un procedimiento que de la oportunidad al oferente de justificar su oferta antes de excluirla, y si este no cumple, solicitar al

siguiente oferente que surta los bienes o brinde el servicio, siempre y cuando su oferta este completa y a un precio aceptable.

- b. Códigos de identificación para bienes y servicios, es decir, cada uno de los bienes y servicios adquiridos debe identificarse con un código de referencia único en el sistema de la CFE, y en el mejor escenario que la información sea compatible con la utilizada en CompraNet³ o en catálogos de referencia mundial como el Código Estándar de Productos y Servicios de las Naciones Unidas.

- **Maximizar la participación de oferentes que verdaderamente compitan**

La OCDE afirma que la competencia puede mejorar si en una licitación existe un número suficiente de oferentes creíbles y con incentivos para competir por el contrato. En este sentido:

- I. La competencia internacional es un factor positivo para la organización, que requiere de la eliminación de toda regulación o criterio que discrimine o conceda un trato preferencial a cualquier oferente. La OCDE recomienda que se establezcan criterios claros para determinar el alcance geográfico de todos los concursos.
- II. Para el caso de los concursos internacionales, se debe contar con una versión en inglés de la convocatoria, o resumen de ésta, y del pliego de requisitos; lo que reduce los costos de los posibles oferentes de países donde no se habla español.
- III. Una estrategia para hacer uso de procedimientos electrónicos no solo aumenta la participación en los procedimientos de contratación, a su vez minimiza la comunicación entre los oferentes y por ende el riesgo de colusión. La escala o

³ Sistema electrónico de información pública gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

complejidad de los procedimientos no deben ser motivos que impidan que la organización los realice de manera electrónica.

- IV. Llevar a cabo una precalificación de los oferentes no necesariamente permite a la organización cerciorarse de que los participantes cuenten con la capacidad y los recursos técnicos, financieros y de mano de obra para cumplir con el contrato. En cambio, una precalificación puede llegar a reducir el número de ofertas al procedimiento de contratación y de esta manera inhibir la competencia; como ya se menciono anteriormente, en un procedimiento con un número limitado de oferentes se vuelve sencillo manipular las ofertas. Es por ello que la OCDE recomienda eliminar los procedimientos de precalificación y evaluar a los oferentes hasta que hayan presentado sus ofertas.
- V. Las áreas contratantes deben tomar en cuenta que los concursos abiertos maximizan la participación de oferentes, por lo que la recomendación es utilizar estos procedimientos en la mayor medida posible y disminuir el número de procedimientos de invitación restringida y de adjudicación directa.
- VI. La celebración de convenios marco con empresas que suministran bienes y servicios de uso generalizado, puede considerarse como resultado de un procedimiento de contratación competitiva. Para ello se utiliza un procedimiento de concurso abierto como primera etapa, para elegir a un proveedor o proveedores como parte del convenio marco, y en una segunda etapa, adjudicar de manera directa o mediante invitación restringida al proveedor o proveedores elegidos con forme a las condiciones establecidas en el convenio marco.
- VII. Permitir la aceptación de ofertas conjuntas únicamente cuando estas puedan favorecer la competencia y se mencione explícitamente en el pliego de requisitos. En esos casos, los oferentes deberán justificar los beneficios de la oferta conjunta al momento de entregar sus propuestas.

VIII. Tomar medidas de mitigación de riesgos, ya sea antes de la adjudicación, a través de una investigación de la vulnerabilidad financiera de los contratistas o exigiendo garantías de cumplimiento; como después de la adjudicación mediante la supervisión de resultados y aplicación de sanciones.

- **Definir el pliego de requisitos de manera precisa y evitar la previsibilidad**

Con el propósito de evitar la parcialidad y limitar la participación de oferentes, el pliego de requisitos de un procedimiento de contratación y sus especificaciones deben diseñarse de tal manera que:

- I. La adjudicación de un contrato no sea dividida entre múltiples proveedores, a menos que, exista una verdadera preocupación por la seguridad del abasto de los bienes o servicios contratados. En estos casos, los llamados contratos de abastecimiento simultáneo deben tener distintos montos y esto no debe ser notificado a los oferentes hasta después de haber presentado sus ofertas; esto con la finalidad de evitar que se divulgue información que pueda propiciar que los oferentes se repartan el contrato.
- II. No se programen procedimientos de contratación repetitivos ni de adquisición de cantidades fijas, en su lugar, optar por consolidar compras de mayor tamaño. El consolidar compras en una contratación permite generar economías de escala y por consiguiente ahorros, sin embargo, se debe tener cuidado al excluir del procedimiento a empresas pequeñas incapaces de ofrecer grandes cantidades, permitiendo la coordinación entre empresas grandes participantes.
- III. Permitan la participación de expertos de la industria en el diseño de los procedimientos de contratación, con la finalidad de que la descripción de los requisitos de contratación sea clara y concreta y permita a los posibles oferentes comprender las necesidades del organismo contratante.

- **Transparencia, divulgación e intercambio de información**

La transparencia es considerada un arma de doble filo por la OCDE al colaborar con el combate a la corrupción, y a su vez facilitar la colusión, por lo que se necesita encontrar un punto de equilibrio en la aplicación de las obligaciones de transparencia. Se sugiere evitar la divulgación de información sensible al momento de publicar el PAC y el Plan de Negocios, para lo que se requieren versiones públicas simplificadas que no contengan información que pueda comprometer las estrategias comerciales de la organización. Para el caso de las identidades y ofertas de los concursantes de los procedimientos de contratación, la sugerencia es publicar la información con unos meses de retraso, lo que dificulta el monitoreo por parte de agentes coludidos. Así como considerar que:

- I. Los medios electrónicos reducen las oportunidades de colusión, por lo que se reitera hacer uso del SEC para las sesiones de aclaraciones y evitar reunir físicamente a los oferentes.
- II. No se debe divulgar el precio máximo de contratación, ya que esto puede inhibir la presentación de ofertas agresivas.
- III. Para participar en cualquier procedimiento de contratación debe ser requisito obligatorio firmar un certificado de determinación de oferta independiente, el cual compromete a los oferentes a presentar una propuesta exclusiva y diferente a las demás.
- IV. La subcontratación de partes específicas del contrato puede aceptarse únicamente con fines anticompetitivos y cumpliendo con los siguientes requisitos por parte del oferente: notificar sus intenciones de utilizar subcontratistas al momento de presentar la oferta, informar de la identidad de los subcontratistas, y justificar el por qué es necesario subcontratar para la correcta ejecución del contrato.

V. A los proveedores declarados culpables de manipular licitaciones por las autoridades competentes, debería prohibírseles la participación en los procedimientos de contratación y ser considerados como inhabilitados por cierto periodo de tiempo.

- **Elegir cuidadosamente los criterios para adjudicación de contratos**

En específico:

I. Definición de criterios de evaluación e indicaciones claras de cuándo debe aplicarse cada uno de estos. Es recomendado por la OCDE utilizar criterios de evaluación distintos al precio y evitar el uso de criterios que no estén relacionados directa ni objetivamente con el objeto del procedimiento de contratación, tales como la experiencia previa de los oferentes.

II. Directrices específicas sobre cuándo cancelar procedimientos de contratación por falta de condiciones competitivas. La cancelación se debe utilizar de manera excepcional y como último recurso ante situaciones bien justificadas.

- **Crear conciencia entre el personal sobre los riesgos de manipulación de licitaciones en la contratación**

Como medida preventiva para detectar la colusión, la propuesta de la OCDE es crear módulos de capacitación específicos para los funcionarios de adquisiciones, y que estos sean requisito obligatorio para certificarse como agente de compras.

- **Detección de acuerdos colusorios**

La OCDE presenta evidencia internacional que demuestra el uso de herramientas que pueden ayudar a los responsables de compras a detectar indicios de posibles prácticas anticompetitivas, tales como:

- I. Incentivos para que los funcionarios denuncien sospechas de manipulación en los procedimientos de contratación; para esto la organización debe diseñar mecanismos de denuncia que mantengan la identidad del funcionario denunciante como confidencial. En cuanto a los incentivos, estos pueden ser remuneraciones monetarias o alicientes para el avance profesional.

- II. Intercambiar información entre los encargados de contratar y los responsables de aplicar la ley, ya sea mediante una base de datos o el uso de ficheros electrónicos en el SEC.

4. Implementación del modelo OCDE en la CFE

4.1 Metodología

Como se ha mencionado anteriormente, la presente investigación esta basada en el documento Combate a la colusión en licitaciones en México: Una revisión de las reglas y prácticas de contrataciones de la CFE, publicado por la OCDE en el año 2018, por lo que el análisis de dicho documento fue el primer paso para la investigación documental.

Además, se realizó una encuesta para conocer la percepción de expertos en el sector energético sobre la implementación de algunos aspectos del modelo OCDE en la situación actual de CFE (Anexo 2), lo que permitió un análisis amplio del tema.

4.2 Enfoque

Con la intención de identificar las brechas para la implementación de las recomendaciones expuestas por la OCDE para el caso concreto de CFE, se clasificaron bajo 3 criterios específicos: recomendaciones presupuestales, normativas y administrativas.

Las recomendaciones presupuestales se identifican como aquellas que requieren de disponibilidad de recursos económicos para su implementación, ya sea mediante la racionalización de recursos propios o a través de fuentes alternativas de financiamiento.

Las recomendaciones normativas se relacionan las que responden a leyes o reglamentos específicos de la CFE y que, en caso de requerir modificaciones a dichos instrumentos, se debe realizar un análisis previo de viabilidad tomando en consideración la constitucionalidad de cada modificación.

Por último, las recomendaciones administrativas son aquellas para las que se debe valorar la capacidad organizacional de CFE para su implementación. Con base en la estructural organizacional autorizada, se requiere analizar si se cuenta con los recursos humanos, tecnológicos y de infraestructura física, para su implementación.

Para efectos de la presente, nos enfocamos en las recomendaciones presupuestales y administrativas para realizar un análisis de factibilidad de implementación de estas en la operación de CFE.

Recomendaciones administrativas:

- Realizar una planeación estratégica que se asegure de evaluar los resultados de las estrategias de compra, estableciendo indicadores de ahorros y eficiencia en costos y tiempo de los procedimientos de contratación.
- Considerar el riesgo de colusión y competencia en el mercado para elegir el tipo de investigación de mercado.
- Diseñar un procedimiento estándar para realizar las investigaciones de mercado.
- Recurrir a prácticas internacionales para valorar la probabilidad de colusión de compras.
- Unificar los catálogos de bienes, servicios y obras de CFE con los de CompraNet.
- Uso del idioma inglés en los procedimientos de compra internacionales.
- Maximizar el uso de procedimientos electrónicos de contratación.
- Involucrar a expertos de las unidades técnicas en el momento de definición del pliego de requisitos para asegurar que los posibles oferentes comprendan las necesidades de la empresa.
- Crear un mecanismo de denuncia de sospechas de colusión en licitaciones.
- Digitalizar los documentos de contratación a través del SEC y almacenar en una base de datos para su análisis.

Recomendaciones presupuestales:

- Limitar las circunstancias en las que se usen excepciones a concursos abiertos.
- Otorgar capacitaciones y certificaciones a los funcionarios de la Unidad Especializada de Inteligencia de Mercado en materia de combate a la colusión en compras públicas, sobretodo en temas de estudios de mercado y mejores prácticas.
- Otorgar incentivos económicos a los funcionarios de compras para promover la denuncia de sospechas de colusión en licitaciones.

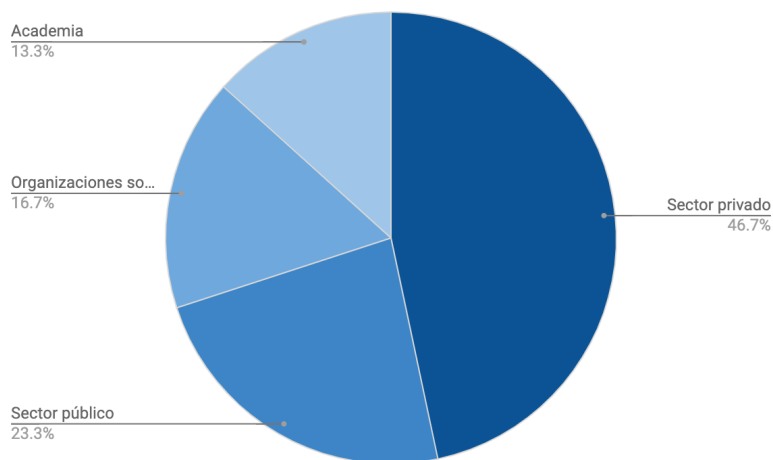
4.3 Procedimiento

Se llevo a cabo una encuesta en formato de escala de Likert, herramienta que permite determinar la percepción de variables cualitativas mediante la medición del grado de conformidad de las personas encuestadas con las afirmaciones propuestas. (Canto de Gante, 2020)

A una muestra de 30 personas con experiencia en el sector energético de México, se le presentó un conjunto de 19 afirmaciones relacionadas a la implementación de las recomendaciones de la OCDE previamente clasificadas como presupuestales y administrativas. A cada afirmación se le debía asignar un valor de acuerdo con la siguiente escala: 1) Totalmente de acuerdo, 2) Parcialmente de acuerdo, 3) Ni de acuerdo ni en desacuerdo, 4) Parcialmente en desacuerdo, 5) Totalmente en desacuerdo; donde los valores 1 y 2 corresponden a valores positivos, el número 3 representa a las personas encuestadas que decidieron mantenerse neutros ante la propuesta, mientras que los valores 4 y 5 corresponden a una percepción negativa.

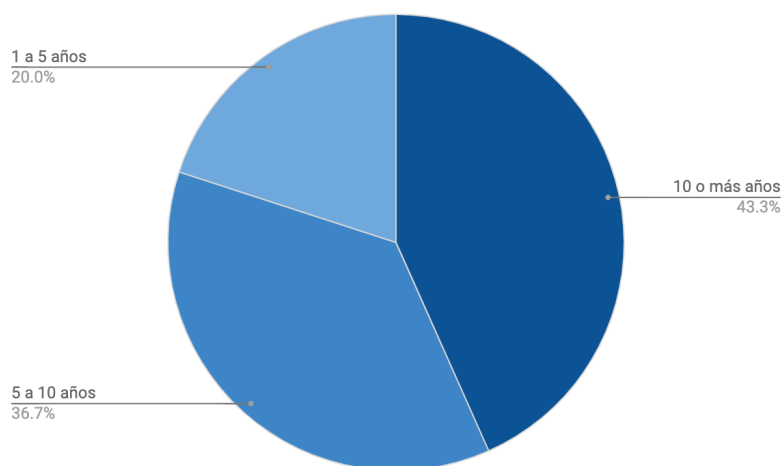
La muestra de personas encuestadas presentó las siguientes características: más del 46% pertenecen al sector privado, seguido por 23% del sector público, 16% a organizaciones sociales y el 13.3% restante son personas dedicadas a la academia. En cuanto a los años de experiencia en el sector energético, el 80% de las personas encuestadas tiene más de 5 años de colaborar en el sector.

Ilustración 5. Sector al que pertenecen las personas encuestadas



Fuente: elaboración propia con información obtenida de la encuesta

Ilustración 6. Años de experiencia en el sector de las personas encuestadas



Fuente: elaboración propia con información obtenida de la encuesta

Las particularidades de las personas encuestadas, en específico la experiencia que tienen en el sector energético, nos brinda resultados confiables y con conocimiento del área de estudio.

4.4 Resultados

Los resultados de la presente investigación se dividen en 2 rubros:

- I. La identificación de brechas de implementación del modelo OCDE en la CFE partiendo de la investigación documental a las recomendaciones.
- II. La validación de las alternativas de CFE para llevar a cabo las recomendaciones del modelo, mediante el análisis a las respuestas obtenidas en las encuestas a expertos del sector.

De manera conjunta se presentan los resultados obtenidos, en cuanto a la evidencia recabada por las encuestas de percepción, únicamente se presenta la respuesta con mayor porcentaje de ocurrencia, mientras que los resultados para cada una de las opciones se presentan en Anexo 3.

Tabla 3. Brechas de implementación de las recomendaciones administrativas y sus alternativas

Recomendación	Brechas de implementación	Alternativas validadas
<p>Realizar una planeación estratégica que se asegure de evaluar los resultados de las estrategias de compra</p>	<p>Inherentes al diseño de la política: claridad de objetivos y validez de la teoría causal de las acciones propuestas.</p> <p>El Comité de Auditoría de la CFE es responsable de establecer indicadores medibles para evaluar el desempeño económico de la empresa, mas no se han incluido en los indicadores el desempeño de las compras públicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar evaluaciones de los resultados de compras públicas en cuestión de ahorros económicos 73.3% de los expertos esta totalmente de acuerdo • Realizar evaluaciones del tiempo que tardan en desarrollarse los procedimientos de contratación y su costo-beneficio 76.7% totalmente de acuerdo • Realizar evaluaciones del cumplimiento a las necesidades plasmadas en el Programa Anual de Contrataciones de la CFE 76.7% totalmente de acuerdo
<p>Considerar el riesgo de colusión y competencia en el mercado para elegir el tipo de investigación de mercado</p>	<p>Inherentes al diseño de la política: claridad de objetivos.</p> <p>La CFE lleva a cabo los procesos de investigación de mercado y actualizaciones de condiciones de mercado, sin embargo, en la descripción de estos procesos no se menciona el mecanismo para analizar los riesgos de colusión.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar investigaciones de mercado que tomen en consideración los riesgos de colusión en los procedimientos de contratación 80% de los expertos esta totalmente de acuerdo

<p>Diseñar un procedimiento estándar para realizar las investigaciones de mercado</p>	<p>No debería existir una brecha de implementación para esta recomendación, la Disposición General 14 es clara en cuanto a la información que deben contener las Investigaciones de Condiciones de Mercado y las Actualizaciones de condiciones de mercado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar investigaciones de mercado previas a los procedimientos de contratación 83.3% totalmente de acuerdo • Contar con un procedimiento estándar para llevar a cabo investigaciones de mercado previo a la definición del procedimiento de contratación 66.7% totalmente de acuerdo
<p>Recurrir a prácticas internacionales para valorar la probabilidad de colusión de compras</p>	<p>Inherentes a los actores: apertura al cambio y capacidad de adaptación de los funcionarios.</p> <p>En los instrumentos que regulan los procedimientos de compras y contrataciones públicas de CFE no se encuentra estipulada la metodología a seguir para determinar las probabilidades de colusión, por lo que la adopción de mejores prácticas internacionales debería llevarse a través de una transición en los manuales de operación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Utilizar metodologías internacionales para valorar la probabilidad de colusión en los procesos de compras públicas 70% totalmente de acuerdo
<p>Unificar los catálogos de bienes, servicios y obras de CFE con los de CompraNet</p>	<p>Inherentes a los actores: capacidad de adaptación de los funcionarios.</p> <p>Este cambio no requiere de un respaldo jurídico, sin embargo, la evidencia demuestra que no tiene una aceptación absoluta por parte de los expertos, ya sea por el tiempo o los esfuerzos humanos requeridos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Unificar los catálogos de bienes, servicios y obras de CFE con los catálogos de CompraNet 43.3% totalmente de acuerdo

<p>Uso del idioma inglés en los procedimientos de compra internacionales</p>	<p>Inherentes a los actores: apertura al cambio y capacidad de adaptación de los funcionarios.</p> <p>El uso de un idioma específico para los procedimientos internacionales no esta regulado en las Disposiciones Generales por lo que la implementación de esta recomendación se deberá hacer en los manuales de operación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Hacer uso del idioma inglés para los documentos de procedimientos de compras internacionales 46.7% totalmente de acuerdo
<p>Maximizar el uso de procedimientos electrónicos de contratación</p>	<p>Inherentes a los actores: apertura al cambio y motivación de los funcionarios.</p> <p>La complejidad de los procedimientos de contratación no se debe considerar un impedimento para que se realicen de forma electrónica.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Llevar a cabo los procedimientos de contratación, en su totalidad, a través de un Sistema Electrónico de Contrataciones 60% totalmente de acuerdo
<p>Involucrar a expertos de las unidades técnicas en el momento de definición del pliego de requisitos</p>	<p>Inherentes a los actores: multiplicidad de actores</p> <p>A través de las Disposiciones Generales, se puede requerir la participación de los expertos de las unidades técnicas, cuidando que no se dupliquen con las actividades desempeñadas por el área contratante.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Involucrar a las unidades técnicas de la CFE durante la definición del pliego de requisitos para los procedimientos de contratación de servicios 70% totalmente de acuerdo
<p>Crear un mecanismo de denuncia de sospechas de colusión en licitaciones</p>	<p>Inherentes a los actores: capacidad de adaptación.</p> <p>Retomando los conceptos de ética y moral presentados en el capítulo 1 del presente documento, los servidores públicos deben contar con el juicio ético pertinente para realizar una denuncia de actos colusorios. No existe brecha</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar un mecanismo de denuncias anónimas de sospechas de colusión en los procedimientos de contrataciones 76.6% totalmente de acuerdo

Digitalizar los documentos de contratación a través del SEC

<p>para la implementación de esta recomendación más que la voluntad de los servidores públicos.</p>	
<p>Inherentes a los recursos de la política: capacidad técnica. Se sugiere que la digitalización de los documentos de contratación incluya información de todas las ofertas presentadas, así como de los contratos celebrados y su ejecución. La implementación de esta recomendación depende de los recursos tecnológicos con los que cuente el área responsable de esta tarea.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Contar con la versión digitalizada de todos los procedimientos de contrataciones en el Sistema Electrónico de Contrataciones 86.6% totalmente de acuerdo

Tabla 4. Brechas de implementación de las recomendaciones presupuestales y sus alternativas

Recomendación	Brechas de implementación	Alternativas validadas
<p>Limitar las circunstancias en las que se usen excepciones a concursos abiertos</p>	<p>Inherentes al diseño de la política: claridad de objetivos.</p> <p>Esta recomendación no se considera lista para su implementación ya que no se cuenta con el análisis sobre si la disminución a los procesos de excepciones a concurso abierto no representa un impacto económico negativo para la CFE.</p> <p>De igual manera, se requiere claridad en la descripción de los procedimientos de contratación diferentes a los ya establecidos (invitación restringida y adjudicación directa).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Evitar el uso de excepciones a concurso abierto, es decir, invitación restringida o adjudicación directa para los procedimientos de compras 43.3% totalmente de acuerdo • Evitar el uso de excepciones a concurso abierto, es decir, invitación restringida o adjudicación directa para los procedimientos de contrataciones de servicios 40% totalmente de acuerdo 40% parcialmente de acuerdo
<p>Otorgar capacitaciones y certificaciones a los funcionarios de la Unidad Especializada de Inteligencia de Mercado</p>	<p>Inherentes a los recursos de la política: acceso a los recursos materiales y financieros.</p> <p>En el PPEF 2021 se prevén 154 millones de pesos para servicios de capacitación para servidores públicos de todas las áreas de CFE de todos los estados del país. Tomando en cuenta que CFE cuenta con 93,184 plazas autorizadas para el año en curso, y suponiendo que todos los puestos requieren cierta capacitación para el desempeño de sus actividades, los recursos para capacitación apenas superan los \$1,600.00 (mil</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Brindar a los funcionarios de la Unidad Especializada de Inteligencia de Mercado de la CFE, capacitaciones en materia de combate a la colusión en compras públicas 80% totalmente de acuerdo

<p>seiscientos pesos) por servidor. Este presupuesto no se considera suficiente para complementar con capacitaciones y certificaciones en materia de combate a la colusión para los funcionarios de la Unidad Especializada de Inteligencia de Mercado</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Impartir capacitaciones en materia de combate a la corrupción a todos los funcionarios de la CFE, sin importar su área de adscripción 83.3% totalmente de acuerdo ● Impartir capacitaciones en materia de ética pública a todos los funcionarios de la CFE, sin importar su área de adscripción 76.7% totalmente de acuerdo
<p>Inherentes a los recursos de la política: acceso a recursos financieros y políticas de incentivos.</p> <p>El pago de incentivos económicos o gratificaciones por objetivos no está considerado en el Presupuesto de Egresos para CFE, o al menos no se etiqueta de esta manera, por lo que su ejecución implicaría aumentar el presupuesto de la partida de Servicios Personales que tan solo en el PEF 2020 ascendía a 60 mil 406 millones de pesos, es decir, 13.23% del presupuesto total de la CFE y sus EPS; y para el ejercicio 2021 apenas aumentará al 13.97%</p> <p>De igual manera, se debe considerar un mecanismo alineado a lo establecido en el artículo 106 de la Ley de CFE que admite el pago de percepciones extraordinarias siempre y cuando estén condicionados al cumplimiento de compromisos de resultados sujetos a evaluación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Diseñar una estrategia para el otorgamiento de incentivos a los funcionarios de compras que promuevan la denuncia de sospechas de colusión en los procedimientos de contrataciones 40% totalmente de acuerdo

Otorgar incentivos económicos a los funcionarios de compras para promover la denuncia de sospechas de colusión en licitaciones

Derivado del análisis de las recomendaciones con efectos administrativos y presupuestales para CFE, podemos observar que a pesar de que las recomendaciones de la OCDE están basadas en los instrumentos legales que rigen la operación de la CFE y sus Empresas Productivas Subsidiarias, en la operación diaria se pueden presentar brechas de implementación cuando se intenta poner en funcionamiento políticas bajo los mismos criterios en contextos diferentes, esto ocasionado por desconocimiento de los factores económicos, políticos e incluso culturales de una organización en específico.

En cuanto a las alternativas propuestas, la metodología de encuesta en formato de escala de Likert nos permite conocer la aceptación general de los expertos en el sector energético del país para cada una de estas alternativas. Esto no se traduce en que las acciones propuestas sean la única alternativa de CFE para implementar las recomendaciones de la OCDE, pero sí representan una opción aceptada por los expertos.

Es preciso mencionar que durante el proceso de investigación se identificó como limitante que para obtener resultados con mayor validez se tendría que realizar un número mayor de encuestas para establecer una muestra representativa y normalizar los resultados. Y en segundo lugar, no se percibió voluntad para conceder entrevistas por parte de actores internos de CFE, ya sea por el proceso burocrático para llevarlas a cabo o por falta de disposición.

5. Retos y desafíos de la Reforma Energética en materia de licitaciones públicas

5.1 Hallazgos

El diseño de un proceso de contrataciones públicas capaz de reducir el riesgo de colusión no es tarea sencilla y menos si se habla de una empresa de la magnitud de la Comisión Federal de Electricidad con presencia en todo México y más de 90,000 plazas autorizadas para llevar a cabo sus funciones.

Se reconoce el esfuerzo de la OCDE al identificar las etapas del proceso de contratación en las que se debe prestar especial atención para reducir dicho riesgo, empezando por la planeación estratégica y siguiendo con el diseño de procedimientos de licitación, la transparencia en el intercambio de información, hasta crear conciencia entre el personal y fomentar la detección de acuerdos colusorios.

Contar con el documento *Combate a la colusión en licitaciones en México: Una revisión de las reglas y prácticas de contrataciones de la CFE* de la OCDE que proponga líneas de acción específicas para cada una de sus recomendaciones al proceso de compras y licitaciones, no descarta el hecho de que los contenidos de las políticas puedan ser modificados al momento de implementarse, ya sea por la reacción de la ciudadanía o por la forma en que llevan a cabo; lo que conlleva a posibles cambios en los resultados esperados de la política pública.

Dichos cambios, o brechas de implementación de las políticas públicas, son los que buscamos identificar y solventar mediante la propuesta de alternativas que fueran validadas por expertos en el sector energético del país, ya sea desde su visión como trabajadores de la CFE o como empresas privadas que se relacionan con la institución.

5.2 Conclusiones

Como empresa productiva del Estado, la CFE esta obligada por ley a desarrollar actividades empresariales, económicas y comerciales que generen un valor económico y rentabilidad para el Estado. Al mismo tiempo, la CFE goza de un régimen especial en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, lo que le permite diseñar sus procesos de acuerdo con las mejores prácticas que se han identificado a lo largo del tiempo, en especial, por investigaciones de la OCDE.

Los colaboradores de la OCDE, mediante el documento de Combate a la colusión en licitaciones en México: Una revisión de las reglas y prácticas de contrataciones de la CFE, han identificado los problemas en los procesos de licitación y contratación de CFE y los han convertido en parte de la agenda de la organización al plasmarlo como recomendaciones en dicho documento.

Después de analizar cada una de las 32 recomendaciones hechas por la OCDE a petición de la CFE, y para el desarrollo de un modelo de compras y licitaciones públicas que ayude a evitar la corrupción en dichos procesos; se puede concluir que cada una de estas recomendaciones se enfrenta o enfrentará a diferentes brechas en el momento de su implementación. Entre las brechas de implementación que se lograron identificar se encuentran algunas inherentes al diseño de la política, a los recursos de la política e incluso inherentes a los actores.

Adicional a esto, al analizar los resultados obtenidos de esta investigación, se puede concluir que el cambio organizacional que requiere la CFE para la implementación de las políticas recomendadas por la OCDE, deberá considerar una fuerte estrategia de comunicación que motive al personal de CFE y sus EPS a hacer una introspección de los principios y valores de cada uno de ellos para combatir la corrupción en los procesos.

Referencias

Aguilar, L. (2007). *El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 39.

Araujo, L., & Harrison, D. (2002). Path Dependence, Agency and Technological Evolution. *Technology Analysis & Strategic Management*, 14(1), 5–19. Recuperado de: <https://doi-org.biblioteca-ils.tec.mx/10.1080/09537320220125856>

Arellano, D. y Cabrero, E. (2005). *La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales?* Gestión y Política Pública, Vol. XIV, No. 3, Pp 599 – 618. Recuperado de: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XIV_NoIII_2dosem/06ARELLANO.pdf

Bejero Sánchez, A. (2013). *Comportamiento organizacional en el gobierno. El caso de las empresas públicas*. Encrucijada, Revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Núm. 14. Universidad Nacional Autónoma de México.

Betanzos, E. (2017). Notas en torno a la ética en el Servicio Público Mexicano. *Revista de Administración Pública*. No. 144, Volumen LII, No. 3. Pp. 15 – 32.

Burke, W. W., & Litwin, G. H. (1992). A Causal Model of Organizational Performance and Change. *Journal of Management*, 18(3), Pp. 523 – 545. Recuperado de: <https://doi-org.biblioteca-ils.tec.mx/10.1177/014920639201800306>

Campero Cárdenas G. (2010). *200 Años de Administración Pública en México. Tomo IV Evolución de la Administración Pública Paraestatal*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México.

Canto de Gante, Á. G., Sosa González, W. E., Bautista Ortega, J., Escobar Castillo, J., & Santillán Fernández, A. (2020). Escala de Likert: Una alternativa para elaborar e interpretar un instrumento de percepción social. *Revista de La Alta Tecnología y Sociedad*, 12(1), Pp. 38 – 45.

Columbié, M. (2016). Ética de la Administración Pública. En Tabares L. (Ed), *Administración Pública: conceptos y realidades*. Pp. 268 – 321. La Habana: Editorial Universitaria.

Comisión Federal de Electricidad (2015). *Disposición Específica DA/DPIF-001.- Criterios para identificar el nivel de riesgo en las contrataciones*. Recuperado de: <https://app.cfe.mx/normateca/Documentos.aspx>

Comisión Federal de Electricidad (2017). *Principales elementos del Plan de Negocios 2018 – 2022*. Recuperado de:

https://www.cfe.mx/inversionistas/Documents/Plan%20de%20negocios/180223_CFE_PD N_2018-2022_Publica.pdf

Comisión Federal de Electricidad (2017). *Informe Anual 2017*. Recuperado de:

https://www.cfe.mx/inversionistas/Documents/informe_anual/InformeAnual2017_CFE_vF-031018.pdf

Comisión Federal de Electricidad (2018). *Informe Anual 2018*. Recuperado de:

https://www.cfe.mx/inversionistas/Documents/informe_anual/Informe%20Anual%202018.pdf

Comisión Federal de Electricidad (2020). *Programa Anual de Contrataciones de la Comisión Federal de Electricidad y sus Empresas Productivas Subsidiarias para el Ejercicio 2020*.

Recuperado de: <https://www.cfe.mx/licitaciones/Programas-Anuales/Documents/PAC%202020%20Resumen%20para%20publicaci%C3%B3n.pdf>

Comisión Federal de Electricidad (2019). *Informe de actividades 2019 de la Comisión de Ética Corporativa e Integridad Pública de la CFE*. Recuperado de: <https://www.cfe.mx/Transparencia/Etica/Documents/INFORME%202018%20Comisi%C3%B3n%20de%20%C3%89tica.pdf>

Comisión Federal de Electricidad (6 de mayo de 2020). *Acerca de CFE*. Recuperado de: <https://www.cfe.mx/acercacfe/Quienes%20somos/Pages/historia.aspx>

Comisión Federal de Electricidad (29 de septiembre de 2020). *Micrositio de Concursos*. Recuperado de: <https://msc.cfe.mx/Aplicaciones/NCFE/Concursos/>

Corzo, J. (2012). *Diseño de Políticas Públicas*. IEXE Editorial, México.

De la Garza Toledo, E. et al. (1994). *Historia de la Industria eléctrica en México Tomo I*. Universidad Autónoma Metropolitana. México.

Diario Oficial (1937). *Ley que crea la Comisión Federal de Electricidad*.

Diario Oficial de la Federación (2004). *Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Electricidad*.

Diario Oficial de la Federación (2014a). *Ley de la Comisión Federal de Electricidad*.

Diario Oficial de la Federación (2014b). *Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética*.

Diario Oficial de la Federación (2014c). *Decreto por el que se crea el Centro Nacional de Control de Energía*.

Diario Oficial de la Federación (última reforma publicada 29 de noviembre de 2019). *Disposiciones Generales en materia de adquisiciones, arrendamientos, contratación de*

servicios y ejecución de obras de la Comisión Federal de Electricidad y sus Empresas Productivas Subsidiarias.

Diario Oficial de la Federación (última reforma publicada 8 de mayo de 2020). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Diario Oficial de la Federación (última reforma publicada 13 de agosto de 2020). *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.*

Gobierno de la República (2013). *Reforma Energética, Resumen Ejecutivo.* Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/164370/Resumen_de_la_explicacion_de_la_Reforma_Energetica11_1_.pdf

Gulick, L. y Urwick, L. (1937). *Papers on the Science of Administration.* The Early Sociology of Management and Organizations. Recuperado de: https://books.google.com.mx/books?id=3c7o3IcQ8DkC&printsec=frontcover&dq=Papers+on+Science+of+Administration&hl=es-419&sa=X&ved=2ahUKEwitxe_T4JHqAhXDVc0KHUNtA6cQ6AEwAHoECAEQAg#v=onepage&q=Papers%20on%20Science%20of%20Administration&f=false

Hood, C. (1991). *A public management for all seasons?* Public Administration, Vol. 69, Spring 1991. Pp. 3 – 19. Recuperado de: <http://newdoc.nccu.edu.tw/teasyllabus/110041265941/Hood%20NPM%201991.pdf>

Instituto Mexicano del Seguro Social (2019). *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2018-2019.* Capítulo XI Gestión de los Recursos Institucionales. Recuperado de: <http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/informes/20192020/15-Cap11.pdf>

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (2020). *Anuario Estadístico 2019.* Capítulo 13 Personal. Recuperado de: <http://www.issste.gob.mx/datosabiertos/anuarios/anuarios2019.html#cap13>

Martínez, S. (2016). *La Burocracia: elemento de dominación en la obra de Max Weber*. Revista de Derecho y Ciencias Sociales, Vol. 9, No. 10, Pp. 141 – 154. Recuperado de: <https://revistas.unicolmayor.edu.co/index.php/mjuridica/article/view/456/813>

Moore. M. (1995). *Creating Public Value, Strategic Management in Government*. Harvard University Press, Pp. 27 – 56. Massachusetts, Estados Unidos.

OCDE (2015). *Informe Analítico del Secretariado sobre el Cumplimiento de la Legislación, Regulaciones y Prácticas de la CFE con las Mejores Prácticas de la OCDE*. Recuperado de: www.oecd.org/daf/competition/CombateColusiónContrataciónPública-México-InformeCFE-2015.pdf

OCDE (2017). *Estudio de la OCDE sobre Integridad en México: adoptando una política firme contra la corrupción*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/corruption/ethics/estudio-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf>

OCDE (2018). *Combate a la colusión en licitaciones en México: Una revisión de las reglas y prácticas de contrataciones de la CFE*. Recuperado de: www.oecd.org/daf/competition/fighting-bid-rigging-mexico-cfe-report-2018.htm

Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas, una introducción a la teoría y la practica del análisis de políticas públicas*. FLACSO, México.

Rubio, J. (2013). *Retos para la implementación de políticas públicas en América Latina*. Revista Buen Gobierno No. 15, julio – diciembre 2013, Pp. 146 – 156. Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C. Recuperado de: <http://revistabuengobierno.org/home/?p=2678>

Schclarek, A. (2013). Razones teóricas para la existencia de las Empresas del Estado. La reinención del Estado, empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo. Recuperado de: <https://www.tni.org/files/download/5-schclarek.pdf>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2019). *Presupuesto de Egresos de la Federación PEF 2020*. Recuperado de: <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2020>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2020a). *Presupuesto de Egresos de la Federación PEF 2020, Analítico de plazas y remuneraciones CFE Consolidado*. Recuperado de: https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2020/docs/53/r53_tv_v_appecd.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2020b). *Presupuesto de Egresos de la Federación PEF 2020, Analítico de plazas y remuneraciones Pemex Consolidado*. Recuperado de: https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2020/docs/52/r52_tyy_appecd.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2020c). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación PPEF 2021*. Recuperado de: <https://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF2021>

Silva-Herzog, J. *Liderazgo y ética en el ejercicio de la función pública*. Tecnológico de Monterrey. Campus Santa Fé, Ciudad de México. 7 de febrero de 2019.

Terán Bobadilla, A. *Análisis histórico de la nacionalización de la Comisión Federal de Electricidad y sus implicaciones políticas y económicas para México*. Asociación Mexicana de Historia Económica. Recuperado de: <http://www.amhe.mx/jornadas/ponencias2015/Bobadilla%20Andrea%20Ter%C3%A1n%20-%20An%C3%A1lisis%20hist%C3%B3rico%20de%20la%20nacionalizaci%C3%B3n%20de%20la%20Comisi%C3%B3n%20Federal%20de%20Electricidad%20y%20sus%20implicaciones%20pol%C3%ADticas%20y%20econ%C3%B3micas%20para%20M%C3%A9xico.pdf>

Theodoulou, S. Z., & Cahn, M. A. (1995). *Public policy: the essential readings*. Nueva Jersey: Prentice Hall.

Transparency International (2019). *Índice de Percepción de la Corrupción 2019*. Recuperado de: https://images.transparencycdn.org/images/2019_CPI_Report_ES_200406_105829.pdf

Urzúa Macías, C. (2000). *Medio siglo de relaciones entre el Banco Mundial y México: Una reseña desde el trópico*. El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos. México.

Uvalle, R. (2009). *Condiciones, procesos y tendencias de la administración pública contemporánea*. Convergencia, Revista de Ciencias Sociales. Núm. 49, Pp. 73 – 102. Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.

Valencia Agudelo, G. D., & Alexis Álvarez, Y. (2008). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación / Political Science and Public Policies: Notes for a Historical Reconstruction of their Relationship. *Estudios Políticos*, No.33, Pp. 93–121

Vaquero, B. (2007). La implementación de políticas públicas. *Dikaion*, 21(16), Pp. 135 – 156.

Wilson, W. (1887). *The Study of Administration*. Political Science Quarterly, Vol. 2, No. 2, Pp. 197 – 222. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/2139277>

Zimmermann, A. (2000). *Gestión del cambio organizacional: caminos y herramientas*. Recuperado de: https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1442&context=abya_yala

Anexos

Anexo 1

Tabla 5. Recomendaciones hechas por la OCDE en el documento Combate a la colusión en licitaciones en México: Una revisión de las reglas y prácticas de contrataciones de la CFE

	Recomendación	Acción	Fundamento jurídico
1	Realizar una planeación estratégica que se asegure de evaluar los resultados de las estrategias de compra a lo largo del tiempo, estableciendo indicadores que midan la ejecución, ahorros y eficiencia en costos y tiempo de los procedimientos de contratación	Establecer indicadores que tomen en cuenta el desempeño de los procedimientos de compras y contratación, a través del Comité de Auditoría	Artículos 13 y 50 de la Ley de CFE
2	Asegurar la independencia de la Unidad Especializada de Inteligencia de Mercado para evitar injerencias por parte de la unidad contratante y/o requirente en el desarrollo de las investigaciones, y que éstas últimas sean objetivas y llevadas en su debido tiempo	Tanto en los Estatutos Orgánicos, como en la estructura organizacional de la CFE, la Unidad Especializada de Inteligencia de Mercado debe ser independiente	No se requiere
3	Considerar el riesgo de colusión y competencia en el mercado para elegir el tipo de investigación de mercado: simplificada o integral. Adicional a esto, las compras menores también deberían ser sujetas a una investigación de mercado, o en su defecto, agrupar varias compras e incluirlas en un acuerdo	Modificaciones a la Disposición General ⁴ número 14	Artículo 78 de la Ley de CFE

⁴ Disposiciones Generales en materia de adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios y ejecución de obras de la Comisión Federal de Electricidad y sus Empresas Productivas Subsidiarias (última reforma publicada 2019).

	marco que requiera investigación de mercado		
4	La Disposición General 14 enumera una serie de fuentes de información para las investigaciones de mercado y exige que se utilicen al menos 3 de ellas para las investigaciones de mercado, se recomienda ampliar el rango de fuentes de información. Para el caso de concursos simplificados, se recomienda siempre llevar a cabo investigaciones integrales	Modificaciones a la Disposición General número 14	Artículo 78 de la Ley de CFE
5	Diseñar un procedimiento estándar para realizar investigaciones de mercado	Emitir una guía que establezca los principios para realizar investigaciones de mercado	Artículo 78 de la Ley de CFE
6	Abolir el requisito de que el Consejo de Administración autorice los procedimientos que presenten riesgos de colusión. Actualmente el análisis de riesgos se hace durante la elaboración del PAC ⁵ y no durante el proceso de contratación, la recomendación es llevar a cabo dicho análisis justo antes de que tenga lugar el procedimiento de contratación.	Modificaciones a la Disposición Específica DA-DIPF-001 y a la Disposición General número 5, sección IV	Artículo 12, secciones V y XX de la Ley de CFE
7	Recurrir a mejores prácticas internacionales para valorar la probabilidad de colusión en compras. En el método de cálculo del ICCI ⁶ , la CFE no debe considerar su capacidad de oferta, participación de mercado y	Modificar la metodología del calculo del ICCI para determinar la probabilidad de colusión mediante el análisis de los factores: <ul style="list-style-type: none"> • Pocos oferentes 	No se requiere

⁵ Programa Anual de Contrataciones de CFE

⁶ Índice de Concentración de Capacidad Instalada

	capacidad instalada como conceptos equivalentes	<ul style="list-style-type: none"> • Elevadas barreras a la entrada • Condiciones de mercado estables • Compras repetitivas • Pocos sustitutos o ninguno • Poco cambio tecnológico o ninguno 	
8	Modificar las reglas internas que tienen como objeto la exclusión automática de ofertas que están por debajo de un determinado precio y en su lugar, establecer un procedimiento para evaluar las ofertas anormalmente bajas y excluir a esos oferentes solo si no pueden justificar sus precios	Modificaciones a la Disposiciones Generales número 4 sección XXXV, 30 sección V y número 37	Artículo 78 de la Ley de CFE
9	Uniformar los catálogos de bienes, servicios y obras de CFE con los de CompraNet, así como buscar su compatibilidad con catálogos de referencia internacional como el Código Estándar de Productos y Servicios de las Naciones Unidas	Uniformar los catálogos de bienes, servicios y obras en el diseño del SEC ⁷	No se requiere
10	Alentar el uso de concursos internacionales abiertos previo establecimiento de criterios claros y adecuados para determinar el alcance geográfico de los concursos simplificados	Modificaciones a las Disposiciones Generales número 14 y 21	Artículo 78 de la Ley de CFE
11	Uso del idioma inglés en los procedimientos de compra internacionales, por lo menos publicar	Modificaciones a las Disposición General número 30, sección I	Artículo 78 de la Ley de CFE

⁷ Sistema Electrónico de Contrataciones de CFE

	un resumen en inglés de cada convocatoria de concurso		
12	Maximizar el uso de procedimientos electrónicos de contratación y limitar la aplicación de excepciones a la norma general de utilizar procedimientos electrónicos de contratación, sin importar la complejidad de los procedimientos	Modificaciones a la Disposición General 23	Artículo 78 de la Ley de CFE
13	Eliminar los procedimientos de precalificación y evaluar a los oferentes una vez que hayan presentado sus ofertas, con el fin de maximizar la participación de oferentes y permitir una mayor competencia	Abolir el capítulo IV de las Disposiciones Generales y modificar DG número 5 sección XIII y número 23 secciones VIII, XI y XII	Artículo 78 de la Ley de CFE
14	Limitar las circunstancias en las que se usen excepciones a concursos abiertos, exigir que el uso de todas las excepciones sea revisado y autorizado por los Subcomités y evitar utilizar procedimientos diferentes a los ya establecidos en las Disposiciones Generales	Modificaciones a las Disposiciones Generales número 38, 18 sección XIII, Disposición Específica CCT-002 y establecer un régimen de supervisión	Artículo 78 de la Ley de CFE
15	Celebrar convenios marco después de un procedimiento de contratación competitivo y participar en procedimientos en conjunto con otros compradores públicos	Modificaciones a la Disposición General número 47	Artículo 78 de la Ley de CFE
16	Facultar a la unidad contratante para rechazar ofertas conjuntas que puedan provocar efectos anticompetitivos	Modificaciones a la Disposición General número 27	Artículo 78 de la Ley de CFE
17	Propiciar la participación de tantos oferentes como sea posible en los procedimientos de contratación y tomar	Modificaciones a la Disposición General número 15	Artículo 78 de la Ley de CFE

	medidas de mitigación de riesgos al investigar la vulnerabilidad financiera de los oferentes		
18	Evitar revelar la posibilidad de que un contrato se adjudique de manera simultánea o información que pueda propiciar que los oferentes se repartan el contrato	Modificaciones a la Disposición General número 29	Artículo 78 de la Ley de CFE
19	Considerar las condiciones específicas del mercado y analizar caso por caso la conveniencia de hacer uso de compras consolidadas	Incluir en las Disposiciones Generales el requisito de analizar la conveniencia de consolidar compras durante las investigaciones de mercado	No se requiere
20	Considerar la posibilidad de involucrar expertos de las unidades técnicas en el momento de la definición del pliego de requisitos para asegurar que los posibles oferentes comprendan las necesidades del organismo contratante y presenten ofertas adecuadas	Modificaciones a la Disposición General número 22	Artículo 78 de la Ley de CFE
21	Evitar que se divulgue información sensible de los oferentes, como identidades y ofertas, para no facilitar la colusión	Formular una estrategia que permita a CFE garantizar la legalidad de sus decisiones en cuanto a transparencia y al mismo tiempo, combatir la manipulación de licitaciones	Artículos 13 y 114 de la Ley de CFE
22	Adoptar las medidas necesarias para que, en concursos abiertos durante las sesiones de aclaraciones en SEC, la identificación electrónica no permita que terceros identifiquen a los oferentes	Diseñar el SEC de tal manera que no permita que terceros identifiquen a los oferentes	No se requiere
23	La CFE debe comunicar el precio máximo de contratación por lo menos un minuto antes de que los participantes	Incluir en las Disposiciones Generales el periodo en el que	No se requiere

	presenten sus ofertas, se recomienda establecer una regla más precisa sobre la duración de ese lapso de tiempo	se comunicará el precio máximo de contratación	
24	Adaptar en la Declaración de Integridad y Falta de Impedimentos por Parte de los Oferentes, un apartado de sanciones administrativas	Incluir en la Declaración de Integridad y Falta de Impedimentos las secciones I, IV, X y XI y los párrafos 4 y 5 del artículo 127 de la Ley Federal de Competencia Económica	Artículo 78 de la Ley de CFE
25	Al iniciar un procedimiento de contratación en el que se contemple la subcontratación, se recomienda solicitar a los oferentes que presenten sus intenciones de utilizar subcontratistas y la identidad de ellos, así como una justificación de la necesidad de subcontratación para la correcta ejecución del contrato. Asimismo, otorgar el derecho a los funcionarios de compras, de objetar cualquier subcontratación si carece de justificación suficiente	Modificaciones a la Disposición General número 45	Artículo 78 de la Ley de CFE
26	Contemplar la posibilidad de rechazar ofertas de oferentes que hayan sido condenados por colusión en licitaciones públicas anteriores	Modificaciones a la Disposición General número 39	Artículo 78, sección VI de la Ley de CFE
27	Definir indicaciones claras de cuando se debe aplicar cada uno de los criterios de evaluación establecidos, dependiendo de las características del procedimiento de contratación y de los resultados de la investigación de mercado	Modificaciones a la Disposición Específica DA-002	Artículo 78 de la Ley de CFE

28	Definir directrices claras para la cancelación de procedimientos de contratación por falta de condiciones competitivas, así como señalar de manera explícita que la cancelación solo se utilizara excepcionalmente y como último recurso	Modificaciones a la Disposiciones Generales número 6 y 30	Artículo 78 de la Ley de CFE
29	Otorgar capacitaciones y certificaciones a los funcionarios de la Unidad Especializada de Inteligencia de Mercado en materia de combate a la colusión en compras públicas, sobretodo en temas de estudios de mercado y mejores prácticas	Diseñar programas de capacitación sobre los riesgos de manipulación de licitaciones	No se requiere
30	Crear un mecanismo de denuncia de sospechas de colusión en licitaciones que sea operado por un funcionario del departamento jurídico designado especialmente para analizar la gravedad de la sospecha y tomar medidas pertinentes	Diseñar un mecanismo de denuncia de sospechas de colusión en licitaciones que mantenga la confidencialidad de la identidad del funcionario denunciante	Artículos 84 y 85 sección III de la Ley de CFE
31	Otorgar incentivos económicos a los funcionarios de compras para promover la denuncia de sospechas de colusión en licitaciones	Modificaciones al régimen interno de incentivos de CFE	Artículo 75, sección II de la Ley de CFE
32	Digitalizar los documentos de contratación a través del SEC y almacenar en una base de datos para su análisis	Generar base de datos de los procedimientos realizados	Disposición General 23, sección XIV

Fuente: elaboración propia con información de Combate a la colusión en licitaciones en México: Una revisión de las reglas y prácticas de contrataciones de la CFE (OCDE, 2018)

Anexo 2

Ilustración 7. Encuesta realizada a expertos del sector energético de México

Encuesta para tesis de maestría
<p>Esta encuesta se realiza como parte de la investigación para la tesis presentada por la alumna Elisa Moreno Carretero, como requisito parcial para obtener el grado académico de Maestra en Administración Pública y Política Pública por la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey.</p> <p>Objetivo: Conocer la opinión de expertos en relación a una serie de recomendaciones a la CFE para diseñar procesos de compras y licitaciones públicas más transparentes.</p> <p>Dirigida a: expertos en el sector energético y con experiencia en procedimientos de compras y licitaciones en la Comisión Federal de Electricidad.</p> <p>Tiempo aproximado: 8 min</p>
Parte 1
<p>Se presentan una serie de afirmaciones basadas en las recomendaciones hechas por la OCDE en el documento "Combate a la colusión en licitaciones en México: Una revisión de las reglas y prácticas de contrataciones de la CFE".</p> <p>Todas las afirmaciones están relacionadas con los procesos de compras y licitaciones públicas de CFE, con la finalidad de conocer desde su punto de vista, cómo la implementación de estas recomendaciones podrían ayudar a generar procesos más transparentes.</p>
<p>1. Realizar investigaciones de mercado previas a los procedimientos de contratación</p> <p>Totalmente de acuerdo Parcialmente de acuerdo Ni de acuerdo ni en desacuerdo Parcialmente en desacuerdo Totalmente en desacuerdo</p>
<p>2. Contar con un procedimiento estándar para llevar a cabo investigaciones de mercado previo a la definición del procedimiento de contratación</p> <p>Totalmente de acuerdo Parcialmente de acuerdo Ni de acuerdo ni en desacuerdo Parcialmente en desacuerdo Totalmente en desacuerdo</p>
<p>3. Realizar investigaciones de mercado que tomen en consideración los riesgos de colusión en los procedimientos de contratación</p> <p>Totalmente de acuerdo Parcialmente de acuerdo Ni de acuerdo ni en desacuerdo Parcialmente en desacuerdo Totalmente en desacuerdo</p>
<p>4. Utilizar metodologías internacionales para valorar la probabilidad de colusión en los procesos de compras públicas</p> <p>Totalmente de acuerdo Parcialmente de acuerdo Ni de acuerdo ni en desacuerdo Parcialmente en desacuerdo Totalmente en desacuerdo</p>

<p>5. Hacer uso del idioma inglés para los documentos de procedimientos de compras internacionales</p> <p>Totalmente de acuerdo</p> <p>Parcialmente de acuerdo</p> <p>Ni de acuerdo ni en desacuerdo</p> <p>Parcialmente en desacuerdo</p> <p>Totalmente en desacuerdo</p>
<p>6. Unificar los catálogos de bienes, servicios y obras de CFE con los catálogos de CompraNet</p> <p>Totalmente de acuerdo</p> <p>Parcialmente de acuerdo</p> <p>Ni de acuerdo ni en desacuerdo</p> <p>Parcialmente en desacuerdo</p> <p>Totalmente en desacuerdo</p>
<p>7. Involucrar a las unidades técnicas de la CFE durante la definición del pliego de requisitos para los procedimientos de contratación de servicios</p> <p>Totalmente de acuerdo</p> <p>Parcialmente de acuerdo</p> <p>Ni de acuerdo ni en desacuerdo</p> <p>Parcialmente en desacuerdo</p> <p>Totalmente en desacuerdo</p>
<p>8. Llevar a cabo los procedimientos de contratación, en su totalidad, a través de un Sistema Electrónico de Contrataciones</p> <p>Totalmente de acuerdo</p> <p>Parcialmente de acuerdo</p> <p>Ni de acuerdo ni en desacuerdo</p> <p>Parcialmente en desacuerdo</p> <p>Totalmente en desacuerdo</p>
<p>9. Contar con la versión digitalizada de todos los procedimientos de contrataciones en el Sistema Electrónico de Contrataciones</p> <p>Totalmente de acuerdo</p> <p>Parcialmente de acuerdo</p> <p>Ni de acuerdo ni en desacuerdo</p> <p>Parcialmente en desacuerdo</p> <p>Totalmente en desacuerdo</p>
<p>10. Evitar el uso de excepciones a concurso abierto, es decir, invitación restringida o adjudicación directa para los procedimientos de compras</p> <p>Totalmente de acuerdo</p> <p>Parcialmente de acuerdo</p> <p>Ni de acuerdo ni en desacuerdo</p> <p>Parcialmente en desacuerdo</p> <p>Totalmente en desacuerdo</p>
<p>11. Evitar el uso de excepciones a concurso abierto, es decir, invitación restringida o adjudicación directa para los procedimientos de contrataciones de servicios</p> <p>Totalmente de acuerdo</p> <p>Parcialmente de acuerdo</p> <p>Ni de acuerdo ni en desacuerdo</p> <p>Parcialmente en desacuerdo</p> <p>Totalmente en desacuerdo</p>
<p>12. Realizar evaluaciones de los resultados de compras públicas en cuestión de ahorros económicos</p> <p>Totalmente de acuerdo</p> <p>Parcialmente de acuerdo</p> <p>Ni de acuerdo ni en desacuerdo</p> <p>Parcialmente en desacuerdo</p> <p>Totalmente en desacuerdo</p>

<p>13. Realizar evaluaciones del tiempo que tardan en desarrollarse los procedimientos de contratación y su costo-beneficio</p> <p>Totalmente de acuerdo Parcialmente de acuerdo Ni de acuerdo ni en desacuerdo Parcialmente en desacuerdo Totalmente en desacuerdo</p>
<p>14. Realizar evaluaciones del cumplimiento a las necesidades plasmadas en el Programa Anual de Contrataciones de la CFE</p> <p>Totalmente de acuerdo Parcialmente de acuerdo Ni de acuerdo ni en desacuerdo Parcialmente en desacuerdo Totalmente en desacuerdo</p>
<p>15. Brindar a los funcionarios de la Unidad Especializada de Inteligencia de Mercado de la CFE, capacitaciones en materia de combate a la colusión en compras públicas</p> <p>Totalmente de acuerdo Parcialmente de acuerdo Ni de acuerdo ni en desacuerdo Parcialmente en desacuerdo Totalmente en desacuerdo</p>
<p>16. Impartir capacitaciones en materia de combate a la corrupción a todos los funcionarios de la CFE, sin importar su área de adscripción</p> <p>Totalmente de acuerdo Parcialmente de acuerdo Ni de acuerdo ni en desacuerdo Parcialmente en desacuerdo Totalmente en desacuerdo</p>
<p>17. Impartir capacitaciones en materia de ética pública a todos los funcionarios de la CFE, sin importar su área de adscripción</p> <p>Totalmente de acuerdo Parcialmente de acuerdo Ni de acuerdo ni en desacuerdo Parcialmente en desacuerdo Totalmente en desacuerdo</p>
<p>18. Implementar un mecanismo de denuncias anónimas de sospechas de colusión en los procedimientos de contrataciones</p> <p>Totalmente de acuerdo Parcialmente de acuerdo Ni de acuerdo ni en desacuerdo Parcialmente en desacuerdo Totalmente en desacuerdo</p>
<p>19. Diseñar una estrategia para el otorgamiento de incentivos a los funcionarios de compras que promuevan la denuncia de sospechas de colusión en los procedimientos de contrataciones</p> <p>Totalmente de acuerdo Parcialmente de acuerdo Ni de acuerdo ni en desacuerdo Parcialmente en desacuerdo Totalmente en desacuerdo</p>
<p>Parte 2</p>
<p>Por último, se solicita la siguiente información para delimitar las características de la encuesta. Los datos personales no serán publicados, únicamente se utilizarán como datos disociados para justificar la selección de las personas encuestadas.</p>
<p>Nombre completo</p>

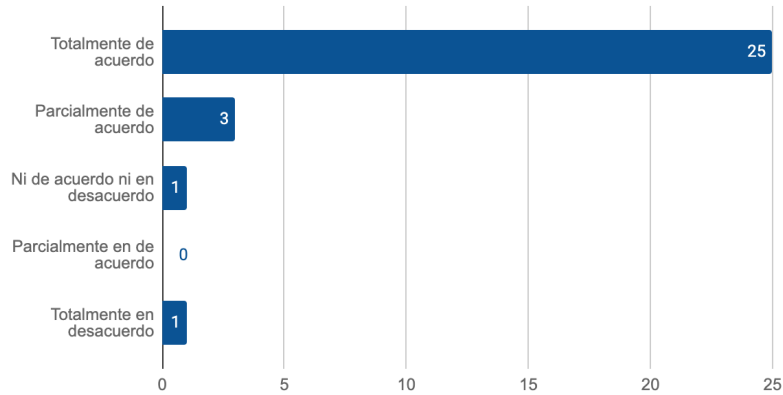
Sector al que pertenece Sector público Sector privado Academia Organizaciones sociales Otro
Años de experiencia en el sector energético 1 a 5 años 5 a 10 años 10 o más años
Comentarios adicionales

Anexo 3

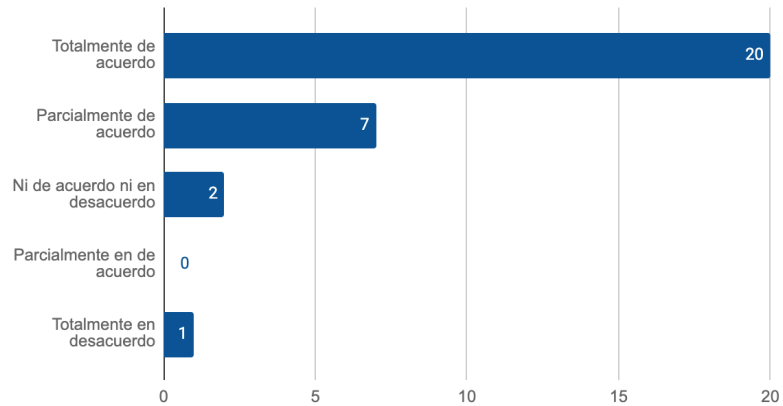
Gráfica 6. Resultados de la encuesta realizada a expertos en el sector energético de México

Parte 1

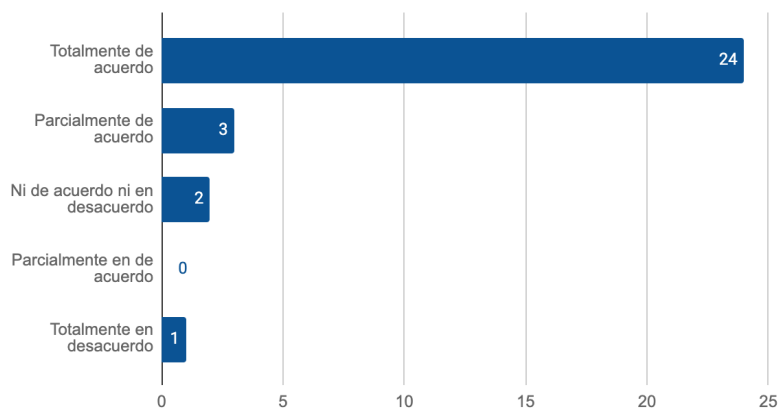
1. Realizar investigaciones de mercado previas a los procedimientos de contratación



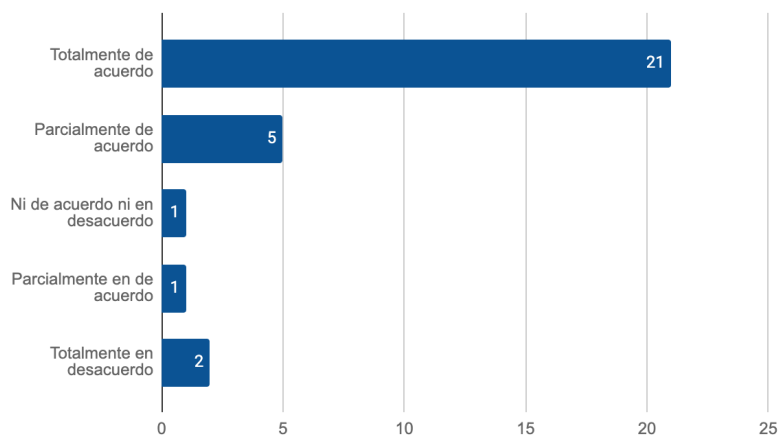
2. Contar con un procedimiento estándar para llevar a cabo investigaciones de mercado previo a la definición del procedimiento de contratación



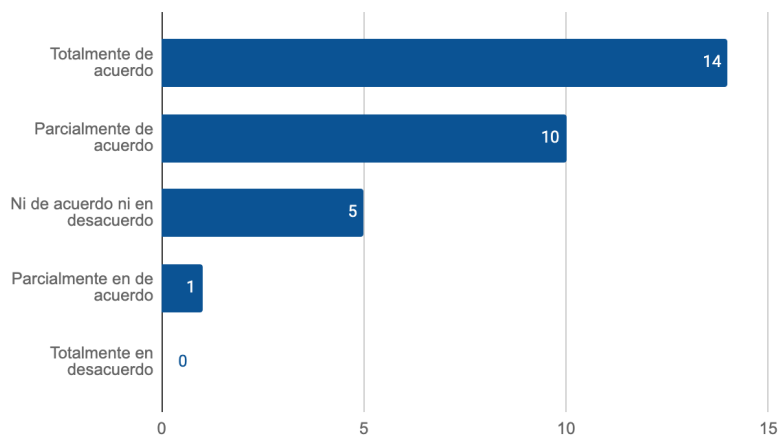
3. Realizar investigaciones de mercado que tomen en consideración los riesgos de colusión en los procedimientos de contratación



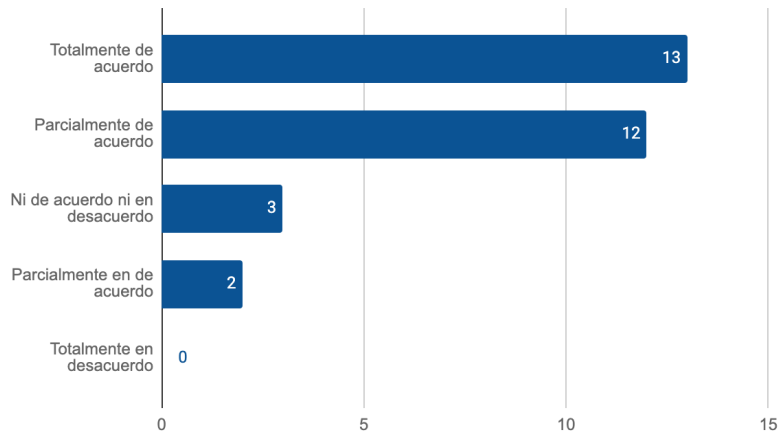
4. Utilizar metodologías internacionales para valorar la probabilidad de colusión en los procesos de compras públicas



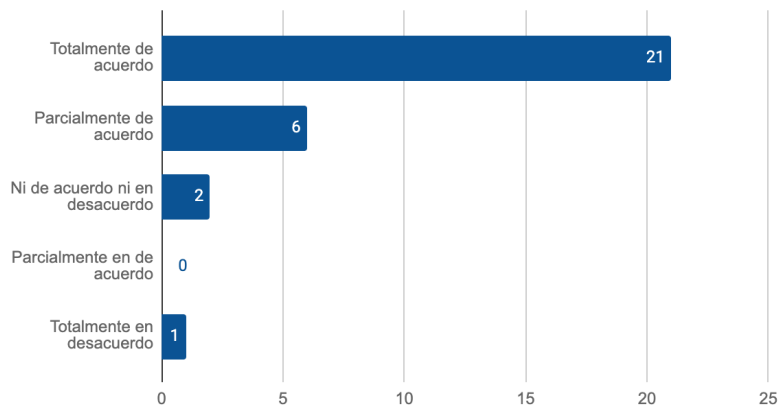
5. Hacer uso del idioma inglés para los documentos de procedimientos de compras internacionales



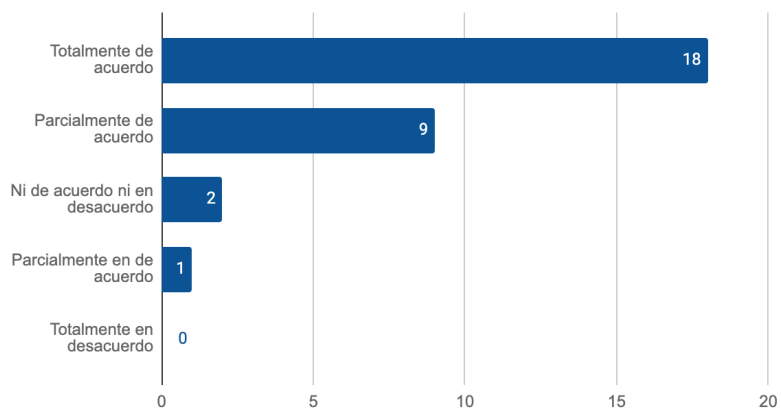
6. Unificar los catálogos de bienes, servicios y obras de CFE con los catálogos de CompraNet



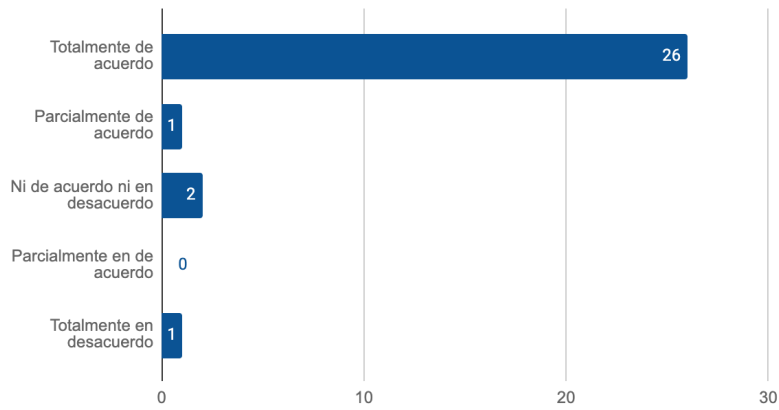
7. Involucrar a las unidades técnicas de la CFE durante la definición del pliego de requisitos para los procedimientos de contratación de servicios



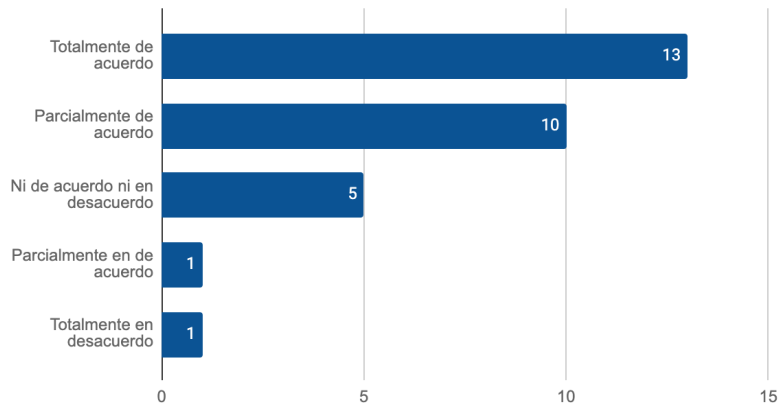
8. Llevar a cabo los procedimientos de contratación, en su totalidad, a través de un Sistema Electrónico de Contrataciones



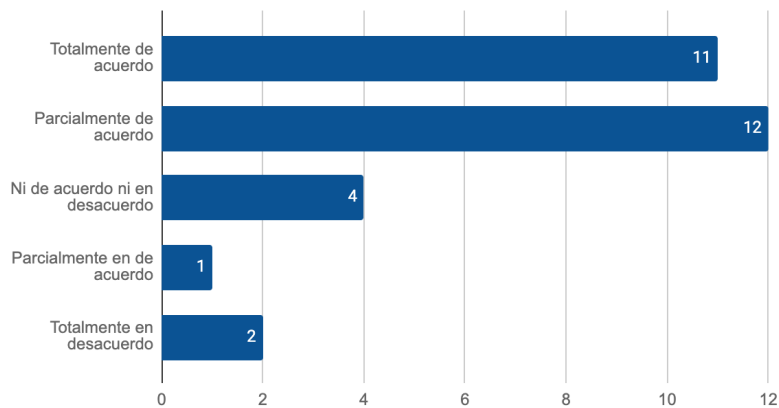
9. Contar con la versión digitalizada de todos los procedimientos de contrataciones en el Sistema Electrónico de Contrataciones



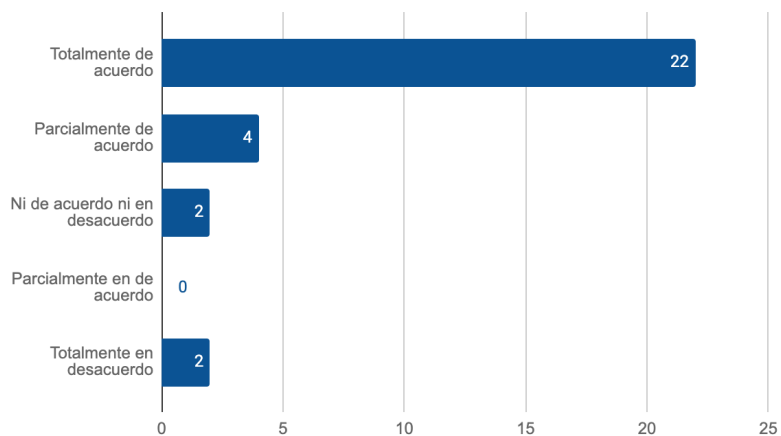
10. Evitar el uso de excepciones a concurso abierto, es decir, invitación restringida o adjudicación directa para los procedimientos de compras



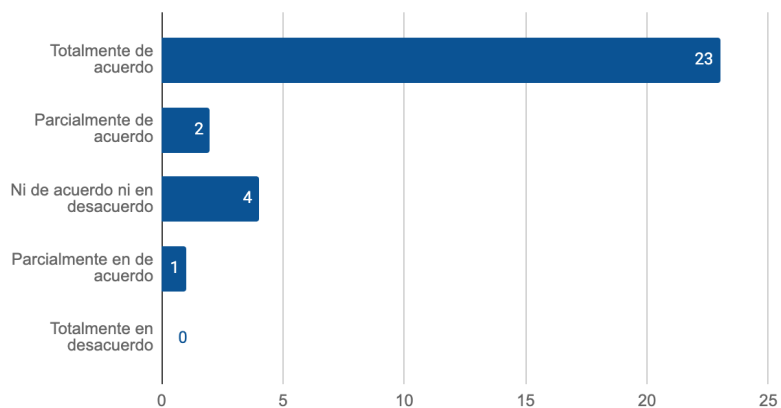
11. Evitar el uso de excepciones a concurso abierto, es decir, invitación restringida o adjudicación directa para los procedimientos de contrataciones de servicios



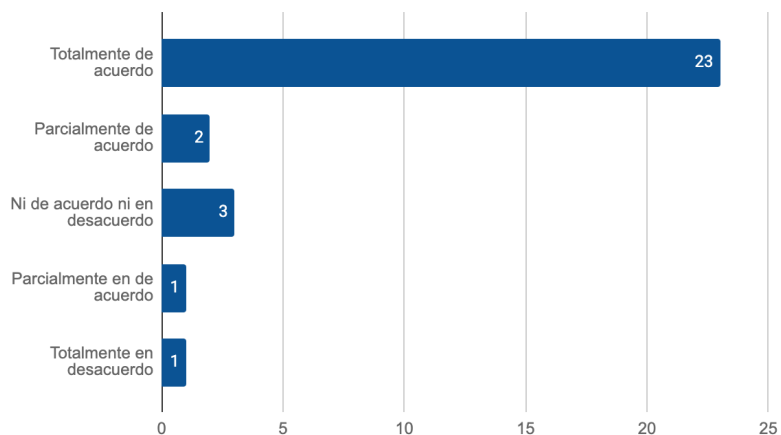
12. Realizar evaluaciones de los resultados de compras públicas en cuestión de ahorros económicos



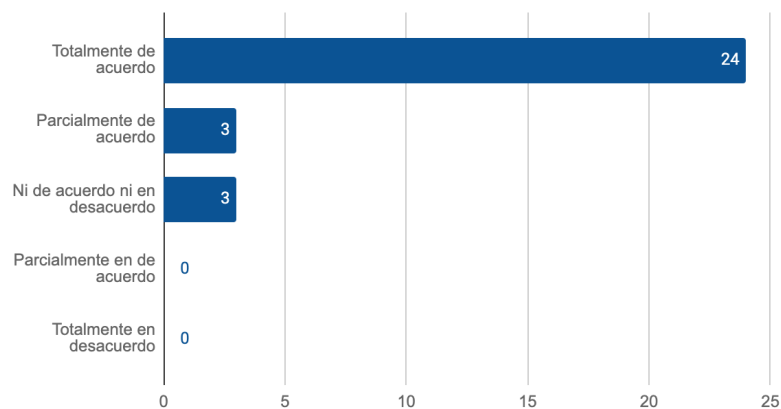
13. Realizar evaluaciones del tiempo que tardan en desarrollarse los procedimientos de contratación y su costo-beneficio



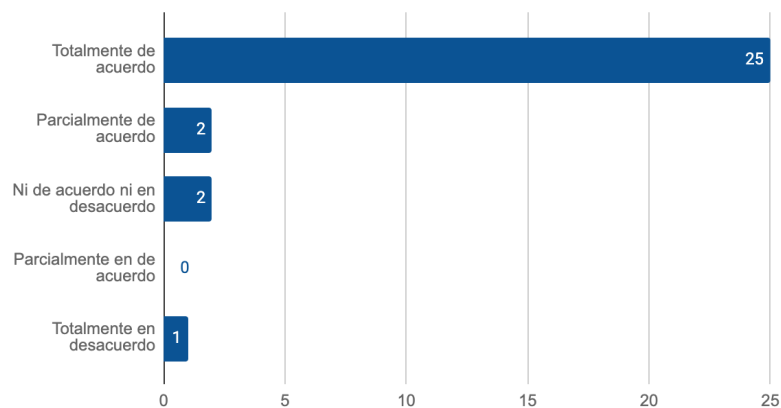
14. Realizar evaluaciones del cumplimiento a las necesidades plasmadas en el Programa Anual de Contrataciones de la CFE



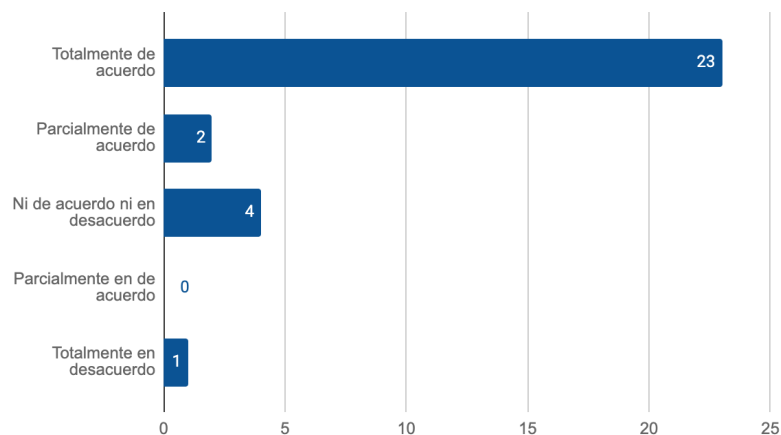
15. Brindar a los funcionarios de la Unidad Especializada de Inteligencia de Mercado de la CFE, capacitaciones en materia de combate a la colusión en compras públicas



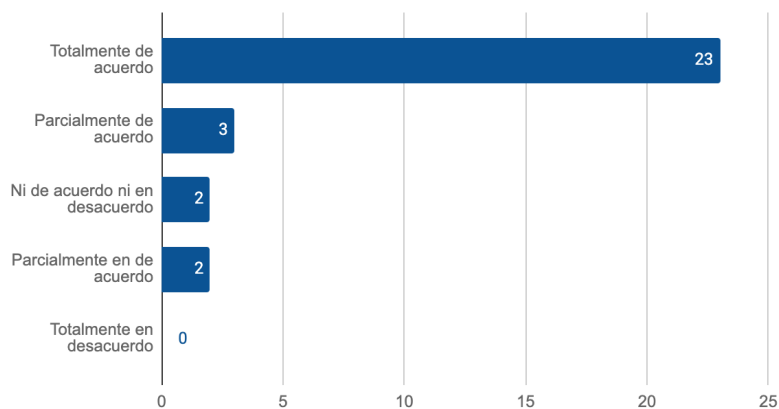
16. Impartir capacitaciones en materia de combate a la corrupción a todos los funcionarios de la CFE, sin importar su área de adscripción



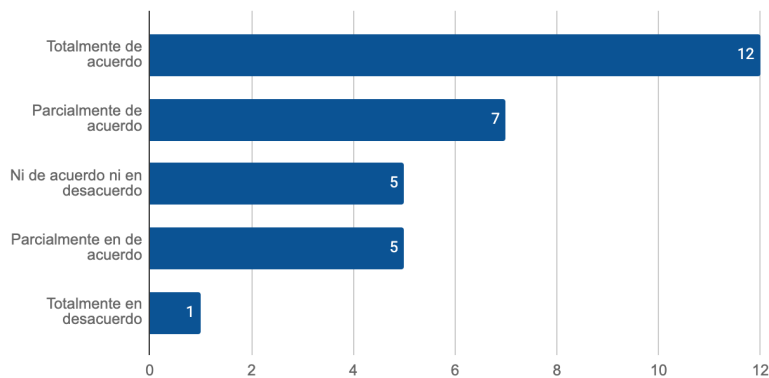
17. Impartir capacitaciones en materia de ética pública a todos los funcionarios de la CFE, sin importar su área de adscripción



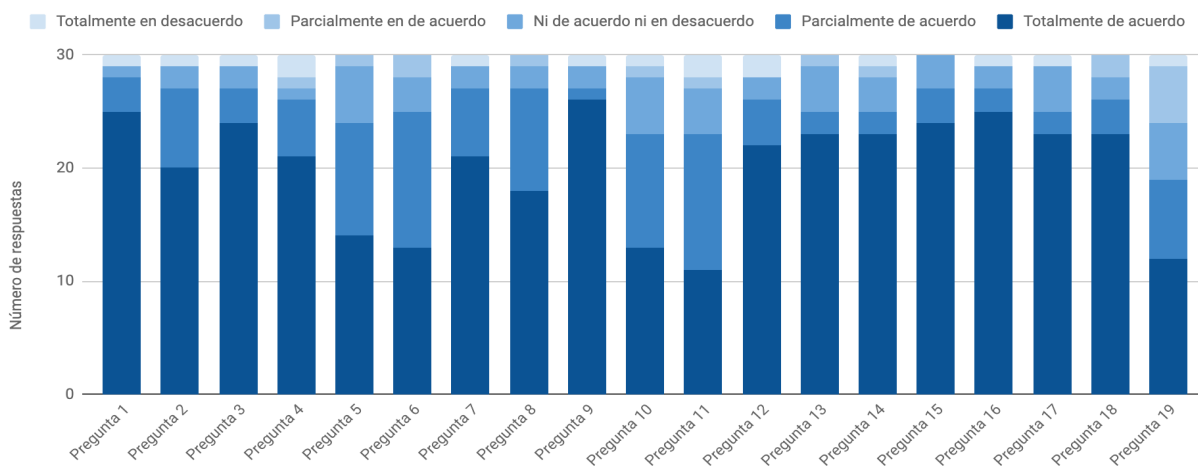
18. Implementar un mecanismo de denuncias anónimas de sospechas de colusión en los procedimientos de contrataciones



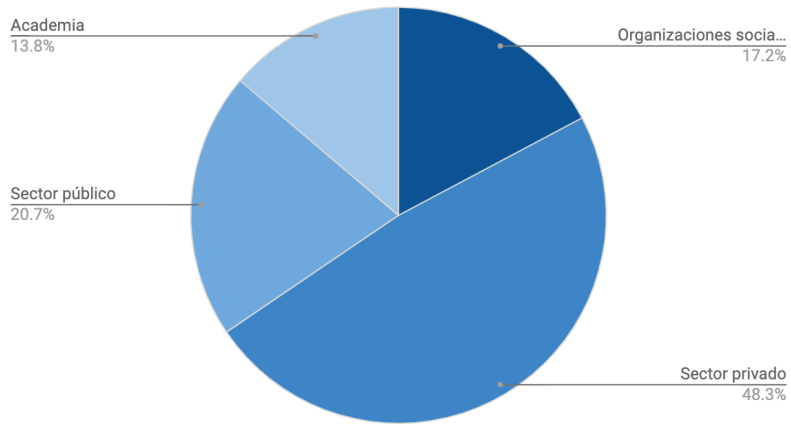
19. Diseñar una estrategia para el otorgamiento de incentivos a los funcionarios de compras que promuevan la denuncia de sospechas de colusión en los procedimientos de contrataciones



Resumen de resultados



Sector al que pertenece



Años de experiencia en el sector energético

