

PLANEACIÓN PRESUPUESTAL Y LA REFORMA ENERGÉTICA EN MÉXICO. CASO DE ESTUDIO: COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD

MAP. Luis Arturo Vázquez Cuj
Orcid: 0000-0003-2613-1183
luisvarturo@hotmail.com
Universidad Juárez Autónoma de Tabasco
México

Dr. Jorge Alberto Rosas Castro
jrosas56@hotmail.com
Universidad Juárez Autónoma de Tabasco
México

Dra. Fabiola de Jesús Mapén Franco
Orcid: 0000-0002-8436-4615
mapenfranco@hotmail.com
Universidad Juárez Autónoma de Tabasco
México

Recepción 10 de octubre de 2019 / Aceptación 07 de diciembre de 2019

Gestión de organizaciones

Resumen

La modernización en el sector público conlleva la ejecución de diversas acciones centradas en el desarrollo económico, político y social del país, buscando la eficiencia y obtención de resultados en el corto y mediano plazos para responder a las necesidades y exigencias de los ciudadanos y en consecuencia cumplir con la razón de ser del Estado. El objetivo del presente artículo es determinar la importancia de la Planeación, Programación y Presupuestación en México, particularmente en la empresa Productiva del Estado: Comisión Federal de Electricidad con base en el marco normativo derivado de la Reforma Energética decretada en 2013, así como la implementación de herramientas y metodologías para evaluar el gasto público y controlar los programas presupuestarios, teniendo como enfoque el Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño. El estudio es de tipo descriptivo, el método de investigación es inductivo, identificando casos particulares relacionados con los cambios generados a partir de la reforma energética, de igual forma se utilizó la revisión documental presentados a través del análisis-síntesis. Los resultados reflejan que la Comisión Federal de Electricidad y sus Empresas Productivas Subsidiarias cuentan con su propio marco normativo alineado a las disposiciones legales federales, consolidándose con el actuar del Consejo de Administración y sus lineamientos emitidos, sin embargo, adicionalmente han conservado preceptos de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, lo cual aporta valor agregado a la empresa, generando un entorno de transparencia y rendición de cuentas favorables.

Palabras Claves: Planeación; presupuesto; reforma energética.

**BUDGET PLANNING AND ENERGY
REFORM IN MEXICO. A CASE
STUDY: THE FEDERAL ELECTRICITY
COMMISSION.**

**PLANIFICATION BUDGETAIRE ET
REFORME DE L'ENERGIE AU MEXIQUE.
ÉTUDE DE CAS: COMMISSION FÉDÉRALE
DE L'ÉLECTRICITÉ**

Abstract

Modernization in the public sector involves the implementation of various actions that are focused on the economic, political and social development of the country. This seeks efficiency and results in the short and medium terms to respond to the needs and demands of citizens and therefore to meet the raison d'être of the State. The objective of this article is to determine the importance of Planning, Programming and Budgeting in Mexico, particularly in the State's Productive Company: the Federal Electricity Commission. It is based on the normative framework derived from the Energy Reform decreed in 2013, as well as the implementation of tools and methodologies to evaluate public expenditure and to control

Résumé

La modernisation du secteur public implique la mise en œuvre de diverses actions axées sur le développement économique, politique et social du pays, en recherchant l'efficacité et les résultats à court et moyen terme pour répondre aux besoins et aux demandes des citoyens et ainsi répondre à la raison d'être de l'État. L'objectif de cet article est de déterminer l'importance de la planification, de la programmation et de la budgétisation au Mexique, en particulier dans la Société Productive d'Etat : Commission Fédérale de l'Electricité basée sur le cadre normatif dérivé de la réforme énergétique décrétée en 2013, ainsi que l'application des outils et méthodologies pour évaluer

budgetary programs that focus on a Results based Budget and the Performance Evaluation System. The study is descriptive; the research method is inductive, and identifies particular cases related to the changes that are generated from the energy reform. Additionally, a documentary review is presented by using analysis-synthesis procedures. The results reflect that the Federal Electricity Commission and its Subsidiary Productive Companies have their own regulatory framework, aligned with federal legal provisions, that is consolidated with the actions of the Board of Directors, and guidelines issued. However, they have additionally preserved precepts of the Federal Law of Budget and Tax Responsibility, which provides added value to the company, generating a favorable environment of transparency and accountability.

Keywords: Planning; budget; energy reform.

les dépenses publiques et contrôler les programmes budgétaires, avec comme point focal le budget basé sur les résultats et le système d'évaluation des performances. L'étude est de type descriptif, la méthode de recherche est inductive, identifiant des cas particuliers liés aux changements générés par la réforme énergétique, de la même manière que la revue documentaire présentée par l'analyse-synthèse a été utilisée. Les résultats montrent que la Commission fédérale de l'électricité et ses filiales de production ont leur propre cadre réglementaire aligné sur les dispositions légales fédérales, consolidé avec les actions du Conseil d'administration et ses lignes directrices publiées, cependant, ont également préservé les préceptes de la Loi fédérale sur la responsabilité budgétaire et fiscale, qui apporte une valeur ajoutée à la société, créant un environnement de transparence et de responsabilité favorable.

Mots-clés: Planification; Devis; la réforme énergétique.

Introducción

Para referirnos a las reformas de Estado es necesario hacer una aproximación a la definición del mismo, el cual se conforma por los elementos; gobierno, territorio y población. Dentro de algunas aproximaciones a la definición de Estado, se puede considerar como una población asentada en un territorio determinado, la cual se organiza políticamente bajo un Gobierno. El Estado debe tener la capacidad y fuerza legítima, mejor conocido como poder público, esto como herramienta para realizar sus funciones y objetivos (Enríquez, 2002).

De acuerdo con Weber (1947) el Estado tiene la prerrogativa del uso legítimo de la fuerza y es esto una condición intrínseca para todo Estado. Duverger (1970) describe al Estado como la representación de un conjunto de mecanismos y procesos que exigen la centralización y descentralización del poder y la aparición de instituciones especializadas en su administración.

El análisis del concepto Estado conduce necesariamente a su relación con el poder como posibilidad de imponer su voluntad dentro de una relación social, es decir, siempre que exista un fin legítimo que cumplir debe contarse con la capacidad necesaria para ejecutarlo, la finalidad consiste en lograr el bien común y la prosperidad de los ciudadanos, así como una convivencia ordenada.

Acosta (2000) señala que el Estado es una organización política soberana, establecida en un determinado territorio, conformada por una sociedad, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines. En ese sentido, Carrillo y Campero (2003) señalan que el gobierno es el Estado en acción y constituye el dispositivo de dominación que permite conducir a un conjunto de individuos asentados en un territorio donde él ejerce su potestad soberana, con el propósito de lograr un comportamiento deseado en la sociedad.

De esta manera el gobierno como parte de sus responsabilidades operativas y administrativas, así como de índole política, tiene el encargo de la captación de recursos económicos, para proveer servicios, y preservar el orden social, entre otras. Es entonces que se describe al gobierno como la Gráfico que representa al Estado, para el cumplimiento de sus cometidos, (Castelazo, 2009).

De acuerdo a lo anterior, se establece a la administración pública como la actividad del gobierno, encargada del uso de los recursos y poder político para la atención de las necesidades sociales, estableciendo un patrón de coordinación y corresponsabilidad (Uvalle, 2009, 2012).

De este modo la administración pública federal en México, se conforma por organismos centralizados y paraestatales (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1976) la organización y estructura de gobierno, implican un factor importante vinculado a la planeación, programación y control de las acciones para la búsqueda del desarrollo económico y social, con base en planes y estrategias.

Para el presente estudio se estableció como objetivo, determinar la importancia de la Planeación, Programación y Presupuestación en México, particularmente en la empresa Productiva del Estado “Comisión Federal de Electricidad”, con base en el marco normativo derivado de la Reforma Energética decretada en el año 2013, así como la implementación de herramientas y metodologías para evaluar el gasto público y controlar los programas presupuestarios, teniendo como enfoque el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), establecidos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2006), así como en la Ley General de Contabilidad Gubernamental (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2008).

La modernización administrativa del sector público

La modernización en la Administración Pública, es un tema complejo, sin embargo, es fundamental diseñar e implementar acciones encaminadas al desarrollo económico, político y social de un país, buscando la eficiencia y los resultados en el corto plazo, para responder a las necesidades y exigencias de los ciudadanos, para ello se requiere de la implementación de actividades enfocadas en el progreso, para el logro de dichos objetivos se establece la administración pública, como el conjunto de organizaciones con las que el gobierno se apoya para tal cometido (Guerrero, 1972).

El principal mecanismo del Gobierno para implementar cambios en la gestión pública y en consecuencia en la operación de las entidades que conforman la administración pública, son las Reformas Constitucionales, en las que se materializan el conjunto de modificaciones aplicables a determinado marco legal e institucional, de tal forma que permitan al Estado enfocarse a un contexto social específico y cuyas demandas son necesarias atender.

Cabe destacar que las implicaciones de una reforma del Estado, no se restringe propiamente a su esencia, sino al funcionamiento del mismo, por lo que las acciones se instrumentan por medio de las organizaciones y el personal adscrito a la administración pública, (Lima, 2011; Reyes, 1993).

La administración pública funge como la encargada de procurar y garantizar el bienestar social, puesto que, a través de ésta, el Estado lleva a cabo la prestación de los servicios públicos y actividades concretas para atender las demandas sociales (Galindo, 2000; Valencia, 2008). Por lo que es indispensable que el Gobierno opere estrategias en aras de la transformación para tener una administración pública moderna, mejorar la calidad de los servicios, reducir tiempos de respuesta y optimizar recursos para consolidar la gestión gubernamental. Diversos autores (García y Basail, 2006, Sánchez, 2009) señalan que una reforma del Estado involucra una serie de procesos orientados a la toma de decisiones a través de acciones ágiles, que faciliten dar respuesta a las necesidades de la población gobernada.

Dado el contexto anterior y para alcanzar el propósito principal de la investigación, se consideró a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) como caso de estudio, esta organización se clasificaba como Entidad Paraestatal de la Administración Pública Federal de Control Presupuestario Directo hasta el ejercicio presupuestal 2014, sin embargo, a partir del Decreto del Presupuesto de Egresos Federal (PEF) para el ejercicio 2015 (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2014a), la CFE es catalogada como Empresa Productiva del Estado, como parte de los cambios derivados de la Reforma Energética y su impacto en el sector eléctrico mexicano (Comisión Permanente del Honorable Congreso de Unión, 2013).

Por lo tanto, se analizó el grado de vinculación que existe entre la planeación nacional del desarrollo y la planeación, programación y presupuestación en la Comisión Federal de Electricidad. En el periodo comprendido del 2013 al 2018, además del impacto de la Reforma Energética.

Evolución de los preceptos normativos que regulan la administración de recursos públicos federales: de la planeación a la rendición de cuentas.

El Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos ha implementado desde el año 2006 una serie de reformas constitucionales y administrativas, relacionadas con la planeación nacional del desarrollo, programación presupuestaria, contabilidad gubernamental, así como el acceso a la información y transparencia del gasto público.

En la tabla 1, se muestran los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019 (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2019) que han sido adecuados para dar acceso a la modificación, creación y abrogación de leyes, tal es el caso de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 30 de marzo de 2006, abrogando la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, con base en sus artículos Transitorios, primero y segundo. (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2006).

Así mismo se menciona la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicada en el DOF el 31 de diciembre de 2008 (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2008), derogando diversas disposiciones de la LFPRH, y estableciendo como objetivo facilitar el registro y la fiscalización de activos, pasivos, ingresos y gastos en general para contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2008).

De la misma manera se describe la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRFCF), publicada en el DOF el 18 de julio 2016, con el propósito de fiscalizar las operaciones que involucren recursos públicos federales o participaciones federales a Estados y Municipios, entre otras operaciones. (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016b).

Continuando con el marco jurídico para la administración de recursos públicos federales, y con la finalidad de garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios, se publicó en el DOF el 4 de mayo de 2015 la Ley General de

Transparencia y Acceso a la Información Pública (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2015b).

Así también el día 9 de mayo 2016, se publicó en el DOF la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que establece en el ámbito federal, garantizar el derecho de acceso a la Información Pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes de la unión. Así como cualquier organismo o persona física, que reciba y ejerza recursos públicos federales (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016c).

Con relación a la información presentada en la tabla 1, y a manera de conclusión de la misma, se señalan los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reformados, que tiene conexión con la planeación nacional del desarrollo y la reforma energética decretada en diciembre 2013.

De acuerdo con los artículos 25 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, la planeación nacional del desarrollo establece como uno de sus puntos de partida las áreas estratégicas y prioritarias del territorio nacional, para el progreso económico, social y cultural del país.

Tabla 1 . Artículos constitucionales relacionados a la planeación del desarrollo y presupuesto público de México.

Artículos	Observaciones
25, 26, 27 y 28	Planeación Nacional de Desarrollo, áreas estratégicas y prioritarias. Sistema Eléctrico Nacional, Exploración y Extracción de petróleo.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 73 Fracción XXVIII y 74 Fracción IV, VI y VII, 79	Leyes en materia de contabilidad gubernamental Aprobación del Presupuesto de Egresos, revisión de la cuenta pública, aprobación del Plan Nacional de Desarrollo. Fiscalización de los recursos económicos Administración de los recursos económicos con
134	eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Evaluación del uso de los recursos

Fuente: elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019 (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2019)

La Reforma Energética

El 20 de diciembre de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía (Comisión Permanente del Honorable Congreso de Unión, 2013) el mandato consistió en la modificación de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, así como la transición de la Comisión Federal de Electricidad de organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual su objeto principal se basaba en la planeación del Sistema Eléctrico Nacional, así como la generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica para la prestación del servicio público (Comisión Federal de Electricidad, 2004) , cambió a la Gráfica jurídica de Empresa Productiva del Estado, propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y gozando de autonomía técnica, operativa y de gestión, conforme a lo dispuesto en la Ley de la Comisión Federal de Electricidad publicada el 11 de Agosto de 2014 en el DOF (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2014b), creada como parte de las leyes secundarias, derivadas de la Reforma Energética.

En la tabla 2, se muestra el texto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, antes y después de la reforma publicada el 20 de diciembre de 2013, emprendida por la Administración Pública Federal de 2013-2018.

Tabla 2. Análisis de los cambios derivados de la Reforma Energética realizados al artículo 27 constitucional en materia de Energía Eléctrica

Artículo 27 Constitucional antes de la reforma del año 2013	Artículo 27 Constitucional Reforma Energética 20 diciembre 2013
<p>“... Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.</p> <p>....”</p>	<p>“...Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control de sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.</p> <p>...”</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2013 y 2019. (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2013a, 2019)

Básicamente se dio paso a la iniciativa privada, para su participación en la exploración y extracción de hidrocarburos, estableciendo diferentes mecanismos como pago por la prestación de servicios, que van desde recursos económicos, hasta la utilidad compartida, entre otros (Secretaría de Energía, 2015). Para el caso específico en materia de electricidad, los cambios consistieron en permitir al sector privado su participación en la generación y la comercialización de energía eléctrica. Es de destacar que en la citada reforma, se cita textualmente 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.

Es del interés de esta investigación, mencionar que son consideradas como parte de las áreas estratégicas señaladas textualmente en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica. Así como la exploración y extracción de petróleo. Para llevar a cabo las actividades referidas, el estado mexicano cuenta con las empresas productivas del estado: Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos, ambas entidades efectuaron modificaciones a su Gráfico legal y estructura organizacional, como parte del impacto de la reforma constitucional en materia de energía del año 2013 (Comisión Permanente del Honorable Congreso de Unión, 2013). En las siguientes secciones se describen los principales cambios estructurales que se llevaron a cabo en la CFE derivados de la Reforma y su relación con la planeación nacional del desarrollo en México.

La Comisión Federal de Electricidad: de Organismo Público Descentralizado a Empresa Productiva del Estado

Para comprender la situación actual de la CFE es necesario conocer los principales motivos del gobierno, que impulsaron su creación.

En 1891 se estableció en la ciudad de México la Compañía Mexicana de Gas y Luz Eléctrica, fue la primera empresa encargada de la generación y venta de energía eléctrica para el alumbrado público, transporte urbano y uso doméstico (Comisión Federal de Electricidad, 2019a). Sin embargo, fue hasta el 14 de agosto de 1937 que el gobierno federal creó la Comisión Federal de Electricidad, teniendo por objeto organizar y dirigir un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica. Cabe mencionar que la Ley que

El origen a la CFE fue promulgada en la Ciudad de Mérida, Yucatán el 14 de agosto de 1937, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 1937 (Comisión Federal de Electricidad, 2019a).

La Comisión Federal de Electricidad desde su creación y hasta el año de 1949, tuvo un crecimiento constante, sin embargo, no fue el esperado, puesto que no contaba con los recursos suficientes, en términos económicos, técnicos y humanos, que le permitieran consolidar su desarrollo a nivel nacional. (Comisión Federal de Electricidad, 2005).

Es a partir del 14 de enero de 1949, mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, que se le otorgó a la Comisión Federal de Electricidad el carácter de organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios (Comisión Federal de Electricidad, 2019a). Desde esa fecha fue notable su desarrollo, y desde entonces la institución se ha esforzado por servir con lealtad a los intereses básicos para el desarrollo de México.

Las acciones emprendidas y los resultados obtenidos, durante 64 años de su existencia hasta el 20 de diciembre de 2013 como paraestatal, y actualmente como Empresa Productiva del Estado la han convertido en un instrumento importante para el crecimiento económico y social del país.

Actualmente la CFE como Empresa Productiva del Estado, es propiedad exclusiva del gobierno federal, con personalidad jurídica, cuenta con patrimonio propio, autonomía técnica, operativa y de gestión, con base en lo señalado en el artículo 2 de la Ley de la CFE (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2014b), así también se menciona la creación de un régimen especial en materia de Empresas Productivas Subsidiarias y Empresas Filiales, Remuneraciones, Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Obras, Dividendo Estatal, Presupuesto y Deuda.

De acuerdo a lo anterior, la Ley de la Industria Eléctrica, en su artículo 8 y en el 4 transitorio (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2014c), así como la Ley de la Comisión Federal de Electricidad (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2014b) señalan la estricta separación estructural de la CFE de manera legal, aplicándose a los procesos de generación, transmisión, distribución, comercialización y la proveeduría de insumos primarios para la industria eléctrica, estos se realizarán de manera independiente entre ellos.

Para llevar a cabo la separación de los procesos de la Empresa Productiva del Estado CFE, se emitieron los Términos para la Estricta Separación Legal de la Comisión Federal de Electricidad, con el objetivo de fomentar la operación eficiente del sector eléctrico y el acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución de conformidad con la Ley de la Industria Eléctrica y la Ley de la CFE (Secretaría de Energía, 2016).

La separación legal de la CFE a través de su nueva organización busca facilitar a la empresa productiva del Estado, y a sus Empresas Productivas Subsidiarias y Empresas Filiales, participar con eficacia y de forma competitiva en la industria energética.

De acuerdo a lo anterior y con base en los acuerdos de creación publicados en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de marzo de 2016 al interior de la CFE se erigieron nueve empresas subsidiarias y dos empresas filiales, quedando como muestra la Gráfico 1.



Gráfico 1. Estructura de la Comisión Federal de Electricidad como empresa Productiva del Estado, a partir de los Términos para la Estricta Separación Legal.

Nota: Tomado de la Comisión Federal de Electricidad (2019b)

Cabe mencionar que cada una de las empresas productivas subsidiarias y filiales de la CFE, cuenta con su propio estatuto orgánico en el que se establecen su forma de organización y funciones.

La Planeación Nacional de Desarrollo

La planeación es fundamental, ya que es una herramienta de la función administrativa que permite determinar con anticipación los objetivos que deben alcanzarse y qué debe hacerse para alcanzarlos, se trata de un modelo teórico para la acción futura. De esta manera se determina a la planeación como un conjunto de actividades sistemáticamente relacionadas, las cuales deberán ser aplicadas por diversos organismos (Martner, 2004).

Con respecto al proceso presupuestario, Morones y Santana (1991) señalan que la Planeación es la razón de la Administración Pública, traducida en los objetivos generales de cada organización, a corto, mediano y largo plazo; en el cual efectuarán sus operaciones; como formular planes, programas y proyectos; y en identificar las medidas, estrategias y recursos necesarios para cumplirlos.

En la tabla 3 se presenta como se encontraba estructurado el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 (Secretaría de Gobernación, 2013), el cual se integraba por cinco ejes o metas nacionales y tres estrategias transversales, así como un objetivo general el cual buscaba llevar a México a su máximo potencial.

Tabla 3. Esquema del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Metas Nacionales	Estrategias Transversales	Objetivo
I. México en Paz	i) Democratizar la Productividad	Llevar a México a su máximo potencial
II. México Incluyente	ii) Gobierno Cercano y Moderno	
III. México con Educación de Calidad	iii) Perspectiva de Género	
IV. México Próspero		
V. México con Responsabilidad Global		

Fuente: PND 2013-2018 (Secretaría de Gobernación, 2013).

De acuerdo a la tabla 3 y como parte del análisis y su relación con el sector eléctrico, se destaca la meta nacional un “México próspero” con base en el crecimiento sostenido, en un clima de estabilidad económica, mediante la generación de igualdad de oportunidades. Se menciona la existencia de las condiciones para ser un país con mayor productividad. Dentro del Plan de acción se perseguía eliminar las trabas que limitaban el potencial productivo del país.

Se trazó suministrar de energía al país con precios más accesibles, mejorando la calidad y el servicio. Con esto se requería incrementar la producción y la capacidad del Estado con relación a la generación de petróleo crudo, gas natural y gasolinas que para atender las necesidades del país. De igual forma se requerían los esfuerzos necesarios en la producción y generación de energía eléctrica; promoviendo políticas de desarrollo sustentable como el uso eficiente de la energía, el aprovechamiento de fuentes renovables, a través del uso de tecnologías y mejores prácticas.

Es fundamental garantizar las condiciones que incentiven el desarrollo de un mercado interno competitivo, donde la principal fuente de diferenciación entre las empresas radique en la calidad y el precio de sus productos y servicios. Es necesario privilegiar una regulación que termine las prácticas monopólicas e incentive a las empresas a invertir y producir productos y servicios de una manera sostenible.

Dentro de los Objetivos, estrategias y líneas de acción del PND 2013-2018, se inserta el siguiente objetivo relacionado con el sector eléctrico: Abastecer de energía al país con precios competitivos, calidad y eficiencia a lo largo de la cadena productiva, estableciendo como estrategia; el aseguramiento del abastecimiento racional de energía eléctrica a lo largo del país.

- A través de líneas de acción específicas (Secretaría de Gobernación, 2013):
- Impulsar la reducción de costos en la generación de energía eléctrica para que disminuyan las tarifas que pagan las empresas y las familias mexicanas.
- Homologar las condiciones de suministro de energía eléctrica en el país.
- Diversificar la composición del parque de generación de electricidad considerando las expectativas de precios de los energéticos a mediano y largo plazos.
- Modernizar la red de transmisión y distribución de electricidad.
- Promover el uso eficiente de la energía, así como el aprovechamiento de fuentes renovables, mediante la adopción de nuevas tecnologías y la implementación de mejores prácticas.
- Promover la formación de nuevos recursos humanos en el sector, incluyendo los que se especialicen en la energía nuclear.

Cabe resaltar que existe relación con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, al referirse a la reducción de costos en la generación de energía eléctrica para que disminuyan las tarifas que pagan las empresas y las familias mexicanas (Secretaría de Gobernación, 2007), sin embargo, esto ha sido un tanto cuestionable, ya que no obstante la separación de la CFE en empresas subsidiarias y filiales, esta requiere de gran inversión, para implementar acciones, como replantear los procesos de generación, así como modernizar las redes de transmisión, con el objetivo de que estos procesos sean eficaces y permitan un ahorro considerable, de igual forma es necesario invertir en fuentes de generación de energías limpias, con mayor rentabilidad.

El Programa Sectorial de Energía 2013-2018 (PROSENER), contiene los objetivos y las prioridades del sector energético del país están sustentado en las oportunidades y visiones estratégicas de las dependencias correspondientes y apegadas a sus procesos presupuestales. Asimismo, establece indicadores y metas que permitirán dar seguimiento a las acciones y hacer mejoras en las áreas que así lo requieran.

La elaboración del PROSENER 2013-2018 planteó como punto de partida el PND 2013-2018 incluyendo las propuestas de foros de consulta, mesas sectoriales y foros regionales que permitieron su conformación. Asimismo, toma como referente la Estrategia Nacional de Energía 2013-2027 y las valiosas aportaciones de expertos en el sector.

Se tomó como referente la meta nacional: México próspero, y su objetivo identificado como abastecer de energía al país con precios competitivos, calidad y eficiencia a lo largo de la cadena productiva, trazando como estrategia; asegurar el abastecimiento racional de energía eléctrica a lo largo del país, y siete objetivos particulares (Secretaría de Energía, 2013):

Objetivo: 1 Optimizar la capacidad productiva y de transformación de hidrocarburos, asegurando procesos eficientes y competitivos.

Objetivo: 2 Desarrollar la infraestructura de transporte que permita fortalecer la seguridad de provisión de energéticos, contribuyendo al crecimiento económico.

Objetivo: 3 Incrementar la cobertura de usuarios de combustible y electricidad en las distintas zonas del país.

Objetivo: 4 Optimizar la operación y expansión de infraestructura eléctrica nacional.

Objetivo: 5 Desarrollar infraestructura de transporte que permita fortalecer la seguridad de provisión de energéticos, contribuyendo al crecimiento económico.

Objetivo: 6 Incrementar la cobertura de usuarios de combustibles y electricidad en las distintas zonas del país.

Objetivo: 7 Ampliar la utilización de fuentes de energía limpias y renovables, promoviendo la eficiencia energética y la responsabilidad social y ambiental.

Se prospectaron beneficios a partir del logro de los objetivos, dentro de estos se encontraban; la reducción de costos, confiabilidad del suministro, diversificación de la matriz energética. Así como el fortalecimiento y mejora de la infraestructura eléctrica permitiendo facilitar el suministro de la energía necesaria para respaldar el desarrollo económico del país actual y futuro.

Se proponía optimizar la operación del sector eléctrico mediante la diversificación de tecnologías y la adopción de procesos y prácticas más eficientes que permitan reducir costos, hacer un mejor uso de los recursos naturales, físicos y financieros, y minimizar los impactos negativos a la sociedad y el medio ambiente.

Finalmente, el PROSENER 2013-2018 se planteó como el instrumento que establecía las directrices para que el sector eléctrico desarrollara los proyectos que aseguraran la factibilidad económica, técnica y ambiental a mediano y largo plazo, con el objetivo de alcanzar las metas planteadas de manera equilibrada (Secretaría de Energía, 2013).

De acuerdo a lo anterior y a la estrecha relación de la planeación con el desarrollo del país, a continuación, se presenta el análisis al proceso presupuestario, ya que a través del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), para el ejercicio correspondiente, se determina el monto de los recursos que serán asignados para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el PND por medio de los diferentes instrumentos que derivan de este.

El presupuesto público

Osornio (1992) señala que el presupuesto público es el instrumento de la planeación nacional, ya que impacta en lo político, económico y administrativo, así mismo cumple con un proceso normativo el cual es revisado de forma exhaustiva por los legisladores del congreso de la unión, ya que en él se establecen las directrices del programa operativo y financiero



anual, las metas y objetivos, señalando a los ejecutores del gasto, quienes programaran sus actividades alineándolas al desarrollo nacional, estableciendo indicadores a sus proyectos que conforman los programas presupuestarios.

El proceso presupuestario se conforma por las siguientes etapas: formulación, discusión y aprobación, ejercicio/ejecución, control y evaluación de los resultados (Jiménez, 2008).

La primera etapa consiste en la elaboración del Proyecto de Presupuesto por parte del ejecutivo federal, con la participación de las dependencias y entidades del gobierno, de sus planes y programas para el siguiente año fiscal, de acuerdo a los lineamientos establecidos por la Secretaría de Hacienda. El Proyecto del PEF debe ser entregado a la Cámara de Diputados a más tardar el 8 de septiembre (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2006, 2018, 2019).

Durante la segunda etapa la cámara de diputados del congreso de la unión, a través de Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública analizará y discutirá el Proyecto de Presupuesto presentado por el Ejecutivo. Como resultado el presupuesto deberá ser aprobado a más tardar el 15 de noviembre del año en curso, o el 15 de diciembre para el caso del primer año del ejecutivo entrante. (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2006, 2019).

En la cuarta etapa se analiza el ejercicio/ejecución del presupuesto, a través de las distintas dependencias y entidades, que forman la administración pública, se ejerce el gasto público, en el que participan el Poder Ejecutivo, la Administración Pública Federal, los organismos autónomos, todo esto de acuerdo a los montos autorizados por la Cámara de Diputados (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2006, 2018, 2019).

La última etapa del proceso, es la evaluación, que se refiere a las funciones de supervisión y control de gasto de cada organización o dependencia pública que haya ejercicio recursos financieros federales, con el objetivo de realizar la revisión e integración de la Cuenta Pública (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2006, 2008, 2016b, 2019).

La Gestión para Resultados: el Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del desempeño

La Gestión para Resultados (GpR) ha derivado de las reformas administrativas y de modernización a la administración pública, como plan de acción para hacer frente a los

problemas económicos y políticos (Dussauge, 2015). Esta cultura organizacional se enfoca en los resultados e impacto de los programas presupuestarios a través de los insumos empleados, se centra en la causalidad para llegar a la cadena de resultados estableciendo las relaciones de causa y efecto (García y García, 2010).

La GpR consiste en evaluar de forma regular las acciones, actividades de implementación y resultados de los programas, a través de indicadores medibles, con el fin de hacer ajustes continuos de acuerdo a la necesidad, para el logro de los resultados (González y Velasco, 2014).

Con base en lo anterior, el Presupuesto basado en Resultados (PbR), se orienta a los resultados del gasto público, encauzando los esfuerzos de los organismos públicos, a dirigir eficazmente el gasto y facilitar el seguimiento de las actividades y rendimiento de sus ejecutores. De esta forma, se permite la ejecución del Sistema de Evaluación del Desempeño, para verificar la operatividad de los programas y el cumplimiento de sus metas y objetivos, con base en indicadores y con la participación de quienes los planean y ejecutan.

En ese sentido la LFPRH establece la Estructura Programática como el conjunto de categorías y elementos programáticos, en el cual se definen las acciones que realizarán los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas alineados al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas y presupuestos, así como ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2006)

Con respecto a la planeación, programación y presupuestación en la Comisión Federal de Electricidad, durante el periodo 2013 a 2018, la CFE ha implementado de manera oportuna los cambios que han derivado de las reformas constitucionales, en particular la Reforma Energética decretada en el año 2013, así como las acciones relacionadas con la Gestión para Resultados, el Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño. En la tabla 4 se muestran los importes en millones de pesos, asignados a la CFE.

En la revisión a los decretos de los Presupuestos de Egresos Federales, tabla 4, se puede observar que durante el ejercicio fiscal 2016 hubo un decremento en el monto asignado a la actual empresa productiva del estado CFE, es posible mencionar que esta situación se originó derivada del contexto relacionado con la caída del precio del petróleo a nivel internacional.

Tabla 4. Presupuesto de Egresos asignado a la Comisión Federal de Electricidad ejercicios 2013-2018

2013	2014	2015	2016	2017	2018
\$269,250.00	\$306,065.70	\$314,456.50	\$299,454.20	\$332,453.9	387,588.95
Gasto no programable					
\$12,282.20	\$15,419.60	\$14,500.00	\$15,165.60	\$18,122.01	\$253,750.00

Fuente: elaboración propia con base en los decretos de presupuestos de egresos federales 2013-2018 (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2012, 2013b, 2014a, 2015a, 2016a, 2017).

Metodología

El presente estudio es de tipo cualitativo, se fundamenta en el análisis teórico y normativo, con el objetivo de obtener una comprensión profunda de los significados y definiciones de la situación tal como se presentan en su contexto actual (Salgado, 2007). Se utilizó una metodología de tipo descriptivo para la describir el fenómeno observado, así como el método análisis-crítico a través de la revisión documental de fuentes secundarias e investigaciones publicadas, con el fin de interpretar la realidad a través de documentos.

Se analizó información normativa, de la CFE previamente y posterior a la reforma energética decretada en el año 2013. Se empleó el proceso inductivo, es decir se investigaron casos particulares, relacionados con los cambios a partir de la reforma, de igual forma se utilizó la descripción a través del análisis y observación de documentos, se realizó consulta a las páginas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para obtener la información de los paquetes económicos de los periodos 2013-2018, los cuales contienen; los criterios generales de política económica, Ley de Ingresos y el Proyecto del Presupuesto de Egresos, se ingresó al portal de la Secretaria de Energía, al sitio web de la Comisión Federal de Electricidad, así como al Diario Oficial de la Federación y de la Auditoría Superior de la Federación para acceder a la información programática-presupuestaria y del desempeño de los programas presupuestario a cargo de la Empresa Productiva del Estado.

Por otra parte y para ubicar el contexto del sector público, el estudio ha requerido además, explicar desde la perspectiva de diferentes autores, conceptos relacionados con la Administración Pública, haciendo énfasis en la evolución de la reforma administrativa, que ha generado como resultado el proceso de planeación, programación y presupuestación que

desarrollan los organismos descentralizados de control presupuestario directo, categoría en la cual era clasificada la CFE, hasta el ejercicio 2014 de acuerdo al decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para ese ejercicio, y actualmente como Empresa Productiva del Estado.

El estudio permite describir los principales cambios normativos y estructurales, del objeto de estudio y las variables relacionadas como son; la planeación nacional del desarrollo y la programación presupuestaria, considerando la cultura con base en resultados, rendición de cuentas y transparencia gubernamental.

Resultados

Uno de los principales cambios normativos en la Empresa Productiva del Estado CFE y sus empresas productivas subsidiarias, es la autonomía presupuestaria, derivada del régimen especial en materia de presupuesto, esto como parte del nuevo marco legal, erigido a partir de la reforma energética del año 2013, bajo las reservas legales que sostienen que, se deberá preservar la observancia, los principios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas en la administración de sus bienes y recursos, con base en el artículo 102 de la LCFE (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2014b).

La CFE y sus subsidiarias, cuentan con independencia en el uso de su presupuesto, sin embargo, deberán mantener comunicación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con la finalidad de considerar las variables macroeconómicas en la elaboración de su proyecto de presupuesto anual por parte del Director General de la CFE, por consiguiente, enviará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a más tardar el 15 de julio del año correspondiente, el proyecto de presupuesto consolidado aprobado por el Consejo de Administración.

En el caso de surgir modificaciones, la SHCP notificará a la CFE de los mismos. Finalmente, la Cámara de Diputados, revisará el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, autorizará la meta de balance financiero y el techo de servicios personales de la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias, artículo 103 LCFE (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2014b).

Otro de los principales puntos a destacar son, que La CFE y sus empresas productivas subsidiarias ejercerán sus presupuestos correspondientes, de acuerdo a sus procesos normativos y calendarios de gasto que establezca el Consejo de Administración, sin requerir autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2014b).

El Consejo de Administración de la CFE autorizará el presupuesto correspondiente a los programas y proyectos de inversión de la empresa y sus empresas productivas subsidiarias, observando lo siguiente:

Con relación a la programación presupuestaria la CFE contará, conforme a los lineamientos que apruebe su Consejo de Administración, con un mecanismo de planeación de los programas y proyectos de inversión en el cual se establezcan las necesidades de inversión a corto, mediano y largo plazos, mediante criterios de evaluación que permitan establecer prioridades entre los proyectos.

Con la emisión del régimen especial en materia de presupuesto la CFE pretende que los proyectos de inversión incrementen el valor patrimonial de la empresa; así mismo se emitirán informes trimestrales que permitan conocer su avance. La CFE deberá contar, conforme a los lineamientos que apruebe su Consejo de Administración, con un mecanismo permanente de evaluación de sus programas y proyectos de inversión, durante su ejecución y una vez que ésta concluya. Dicho mecanismo deberá ser independiente al señalado anteriormente.

De acuerdo con la reforma energética, los cambios estructurales aplicados a la Comisión Federal de Electricidad, así como su fragmentación para la creación de Empresas Productivas Subsidiarias y Empresas Filiales, tenían como objetivo transformarla en una empresa productiva del Estado, con lo cual su operación futura habría de conducirse conforme a estándares internacionales y orientados hacia la generación de valor y rentabilidad económica, en un entorno de competencia empresarial del mercado eléctrico.

Para emprender dicha evolución la CFE transitó de un plan institucional, vinculado a la planeación nacional del desarrollo, programa sectorial de energía, marco normativo ligado a la SHCP y a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su reglamento, así como de la junta de gobierno, etc., para tomar una Gráfico empresarial con la flexibilidad que le permitiera tomar decisiones basadas en la regulación y disposiciones emitidas por el Consejo de Administración.

De acuerdo a lo señalado en el Decreto de la Reforma Energética (Diario Oficial De La Federación, 2013), se establecieron dos años para la transformación de la CFE en Empresa Productiva del Estado. En ese orden se han implementado las adecuaciones normativas, administrativas, organizacionales y operativas, el 27 de julio 2017 se publicó en el DOF, la entrada en vigor del régimen especial de adquisiciones y obras de la CFE (Comisión Federal de Electricidad, 2017).

En la tabla 5, se muestran los programas presupuestarios de la Comisión Federal de Electricidad, sin embargo, es necesario resaltar que, en diciembre 2013, se decretó la reforma energética, lo que generó la Transición de la CFE de Entidad de Control Presupuestal Directo (ejercicios 2013-2014) a Empresa Productiva del Estado (ejercicios 2015 a la fecha), Gráfico con la que se presenta actualmente su información presupuestal en los Decretos del Presupuesto de Egresos Federal anual.

Tabla 5. Programas presupuestarios (Pp) de la CFE 2013-2018

Programa Presupuestario	Ejercicios presupuestarios					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
E Prestación de Servicios Públicos						
E555 Operación comercial de la Red de Fibra Óptica y apoyo tecnológico a los procesos productivos	1,169.2	1,341.9	1,255.1	1,175.3	935.5	-
E561 Operación y mantenimiento de las centrales generadoras de energía eléctrica	81,815.4	94,414.7	83,132.1	77,730.6	106,247.7	112,600.0
E562 Operación, mantenimiento y recarga de la Nucleoeléctrica Laguna Verde	5,315.0	4,947.9	5,370.7	5,876.1	5,480.6	4,775.6
E563 Suministro de energéticos a las centrales generadoras de electricidad	17,347.5	13,037.2	15,939.3	15,174.2	645.2	-
E567 Operación y mantenimiento de las líneas de transmisión y subestaciones de transformación	6,601.1	6,944.1	7,008.3	7,614.2	7,619.3	-
E568 Dirección, coordinación y control de la operación del Sistema Eléctrico Nacional	3,712.8	5,950.7	4,893.4	-	-	-
E570 Operación y mantenimiento de los procesos de distribución y de comercialización de energía eléctrica	36,208.6	36,543.7	40,957.2	40,121.4	44,525.7	-
E578 Apoyo al desarrollo sustentable de comunidades afectadas por la instalación de la infraestructura eléctrica	149.4	131.2	185.0	185.0	178.5	186.6
E579 Operación y mantenimiento de la Red Nacional de Transmisión	-	-	-	-	-	8,271.9
E580 Operación y mantenimiento de la infraestructura del proceso de distribución de energía eléctrica	-	-	-	-	-	30,496.3
E581 Comercialización de energía eléctrica y productos asociados	-	-	-	-	-	16,582.9
E582 Prestación de servicios corporativos	-	-	-	-	-	1,403.6
E583 Servicios de infraestructura aplicable a telecomunicaciones	-	-	-	-	-	172.4

Fuente: elaboración propia con base en los Decretos del Presupuesto de Egresos Federal 2013-2018. (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2012, 2013b, 2014a, 2015a, 2016a, 2017)

De esta forma se comprueba que la CFE y sus empresas productivas subsidiarias, continúan aplicando la Gestión para Resultados, empleando el Presupuesto basado en Resultados, como instrumento para llevar a cabo la vinculación de las acciones del gobierno con resultados cuantificables, permitiendo así, alinear los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo correspondiente (2013-2018), con los programas presupuestarios, con objetivos congruentes y pertinentes, orientados a resultados tangibles, medibles a través de indicadores que permiten evaluar el avance y desempeño de los programas presupuestarios.

Así mismo se genera información oportuna para la toma de decisiones, con respecto a la planeación y programación del presupuesto, para el seguimiento y evaluación de manera puntual. Con estas acciones la CFE fomenta la transparencia y rendición de cuentas. Con relación a la evaluación de los programas presupuestarios, se consultó la página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2018), y se verificó la matriz de indicadores de los principales programas presupuestarios E561, E578, E579, E580, entre otros relacionados a las actividades sustantivas de la CFE y sus empresas productivas subsidiarias, así mismo se señala la actualización de los programas presupuestarios con relación a su denominación, esto debido a los cambios derivados de la separación de la CFE en Empresas Subsidiarias.

Se han actualizado en su denominación programas como E579 Operación y mantenimiento de la Red Nacional de Transmisión, para su adecuada interpretación y manejo (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2017).

Se sustituyeron programas presupuestarios como E570 Operación y mantenimiento de los procesos de distribución y de comercialización de energía eléctrica, por los programas E580 Operación y mantenimiento de la infraestructura del proceso de distribución de energía eléctrica y E581 Comercialización de energía eléctrica y productos asociados, para ajustarse a la actual estructura de la CFE, sus EPS y EF (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2017).

En el caso de los programas de Promoción y Fomento (F), estos no han sido modificados con respecto a su denominación y objetivos, ya que se enfocan a la promoción del uso sostenible de la energía eléctrica, con relación a esto, el programa R586 que consideraba las actividades destinadas a las provisiones de las plantas hidroeléctricas, solo recibió recursos durante el ejercicio 2014, quedando fuera de la planeación presupuestaria de la CFE en los siguientes calendarios presupuestales.

Los Programas de Apoyo Administrativo (M), Apoyo a Función Pública (O), Operaciones Ajenas (W) y Pensiones y Jubilaciones (J) no han sufrido cambio alguno.

Como parte de la premisa del estudio se estableció la importancia de la planeación, programación y presupuestación en la CFE a partir de sus cambios estructurales, y su relación con la metodología del PbR y SED, así como la transparencia y rendición de cuentas, con base en esto, se comprobó que la Empresa Productiva del Estado hasta el ejercicio presupuestal del año 2018 ha continuado aplicando estos métodos que permiten identificar los objetivos de los programas presupuestarios, su alineación a las metas del Plan Nacional de Desarrollo, con indicadores medibles, como lo establece el Presupuesto con Base en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño.

Conclusiones

De esta forma podemos concluir haciendo énfasis en la importancia de las reformas constitucionales, con enfoque a resultados, a partir de las modificaciones a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en un primer orden, estableciendo el presupuesto con Base en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño.

En este particular estudio, se abordó la reforma energética y sus efectos en la Comisión Federal de Electricidad con relación a la planeación, programación y presupuestación, se puntualizó la adopción de un régimen especial en materia de presupuesto, sin embargo, fue posible apreciar que la Empresa Productiva del Estado, continúa aplicando la estrategia del Presupuesto basado en Resultados, como instrumento para la mejora continua del desempeño de los programas con relación al logro de sus objetivos.

La CFE, sus EPS y EF han creado su propio marco normativo, de acuerdo con las disposiciones legales, derivadas del decreto de la reforma energética y las leyes secundarias, consolidándose con el actuar del consejo de administración y sus lineamientos emitidos, sin embargo, es de destacar que la empresa ha conservado preceptos de la LFPRH, aun cuando estos ya no le son obligatorios debido a su nuevo marco legal, lo cual aporta valor agregado a la empresa, generando un entorno de transparencia y rendición de cuentas favorables.

La reforma Energética del año 2013, como parte de sus efectos en la CFE, ha llevado a la empresa a un cambio en su estructura, creando EPS y EF. Sin embargo, la relación con

la planeación nacional y el desarrollo económico del país se conservan como actividades exclusivas de la nación, de acuerdo con lo señalado en la CPEUM a través de la planeación y control del sistema eléctrico nacional y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

La evaluación del desempeño de los programas presupuestarios, es sin duda una herramienta fundamental para el correcto uso de los recursos públicos, la cual permite, medir la eficiencia, eficacia y transparencia de los recursos, por ello es plausible el esfuerzo de la CFE, por preservar esta metodología en su actual régimen presupuestal.

La importancia de la planeación del desarrollo y la programación presupuestal, están claramente plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las funciones sustantivas de la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias, por tal motivo es relevante conocer las acciones de la CFE y su alineación con el desarrollo del país.

Se recomienda realizar futuras investigaciones con el objetivo de analizar la evaluación presupuestal de la CFE de los ejercicios subsecuentes al año 2018, así como su alineación con la planeación nacional del desarrollo PND 2019-2024 y la normatividad federal y la aplicación del régimen especial de la Empresa Productiva del Estado. Esto debido a la reciente transición de la CFE a Empresa Productiva.

La CFE hasta el año 2017 ha continuado su implementación de cambios administrativos y operativos, como el caso del proceso de adquisiciones, servicios y obras, esto da la pauta para nuevas líneas de estudio, con el objetivo de analizar y evaluar las acciones que se deriven de esta nueva regulación al interior de la empresa, permitiendo comparar aspectos de transparencia y rendición de cuentas.

Es de gran interés continuar estudiando el tema, en los años venideros, desde diferentes vertientes, ya que será pertinente analizar el proceso de la planeación, programación y presupuestación de la CFE, así como realizar conjeturas sobre los resultados de la tan mencionada Reforma Energética del año 2013 y los procesos sustantivos de la Empresa Productiva del Estado.

Es importante mencionar que en México se dio un cambio de gobierno que abarca el periodo 2018-2024, con relación a las políticas en el sector eléctrico, el gobierno federal desde su primer día de mandato, el presidente de la república ha manifestado su interés por destinar mayores recursos económicos a la CFE y garantizar su crecimiento y abastecimiento de energía, para el desarrollo del país, de acuerdo a estos será vital el análisis y evaluación tanto de los programas presupuestarios como de las acciones que el gobierno emprenda para alcanzar los objetivos.



Referencias Bibliográficas

- Acosta, A. (2000). Estado, políticas y universidades en un periodo de transición: análisis de tres experiencias institucionales en México (No. 379.72 A179e). Guadalajara, MX: Universidad de Guadalajara.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1976). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de La Federación, (29 de diciembre), 1–151. Retrieved from http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_090819.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2006). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Diario Oficial de La Federación, (30 de marzo), 1–77.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2008). Ley General de Contabilidad Gubernamental. Diario Oficial de La Federación, (31 de diciembre), 1–52.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2012). Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013. Diario Oficial de La Federación, (27 de diciembre), 1–150. Retrieved from http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2013/PEF_2013_abro.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2013a). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de La Federación, (19 de julio), 1–220.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2013b). Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014. Diario Oficial de La Federación, (03 de diciembre). Retrieved from http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2015/PEF_2015_abro.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2014a). Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015. Diario Oficial de La Federación, (03 de diciembre), 1–256. Retrieved from http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2015/PEF_2015_abro.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2014b). Ley de la Comisión Federal De Electricidad. Diario Oficial de La Federación, (11 de agosto), 1–51.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2014c). Ley de la Industria Eléctrica. Diario Oficial de La Federación, (11 de agosto), 1–71.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2015a). Decreto del Presupuesto de

- Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016. Diario Oficial de La Federación, (27 de noviembre). Retrieved from http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2016/PEF_2016_abro.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2015b). Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Diario Oficial de La Federación, (04 de mayo), 1–65.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2016a). Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017. Diario Oficial de La Federación, (30 de noviembre), 1–222. Retrieved from <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/Presupuestos/Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2016b). Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Diario Oficial de La Federación, (18 de julio), 1–39.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2016c). Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Diario Oficial de La Federación, (09 de mayo), 1–75.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2017). Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018. Diario Oficial de La Federación, (29 de noviembre). Retrieved from http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2018/PEF_2018_orig_29nov17.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2018). Ley de Planeación. Diario Oficial de La Federación, 1(16 de febrero), 1–27. Retrieved from http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2019). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de La Federación, (09 de agosto), 1–194.
- Carrillo, A., & Campero, G. (2003). La reforma administrativa en México desde la perspectiva de la formación de funcionarios públicos. In VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá (pp. 1–37). Panamá. Retrieved from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047427.pdf>
- Castelazo, J. (2009). Reflexiones sobre modernización y modernidad político-administrativa. *Revista de Administración Pública*, 44(3).
- Comisión Federal de Electricidad. (2004). Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Electricidad. Diario Oficial de La Federación, (10 de marzo).

- Comisión Federal de Electricidad. (2005). Reglas de Despacho y Operación del Sistema Eléctrico Nacional. Diario Oficial de La Federación, (3 de noviembre), 44. Retrieved from https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=2097077&fecha=03/11/2005&cod_diario=151568
- Comisión Federal de Electricidad. (2017). Declaratoria de entrada en vigor de 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. Diario Oficial de La Federación, (27 de julio). Retrieved from http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5492089&fecha=27/07/2017
- Comisión Federal de Electricidad. (2019a). Acerca de CFE: Historia de quienes somos. Retrieved September 24, 2019, from https://www.cfe.mx/acercacfe/Quienes_somos/Pages/historia.aspx
- Comisión Federal de Electricidad. (2019b). Estructura Organizacional de la Empresa Productiva del Estado Comisión Federal de Electricidad. Retrieved September 24, 2019, from https://www.cfe.mx/acercacfe/Estructura_CFE/Pages/corporativo.aspx
- Comisión Permanente del Honorable Congreso de Unión. (2013). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía. Diario Oficial de La Federación, (20 de diciembre), 1–29.
- Diario Oficial De La Federación. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía (2013). México D.F.
- Dussauge, M. I. (2015). Los orígenes de la Gestión por Resultados en Chile y México: ¿imposición, copia o aprendizaje transnacional? *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, IV(2), 89–110.
- Enríquez, E. (2002). *Administración de Recursos Materiales en el Sector Público*. Microeconomía (1st ed.). México, D.F. Retrieved from <https://repositoral.cuaed.unam.mx:8443/xmlui/handle/123456789/4357>
- Galindo, M. (2000). *Teoría de la Administración Pública*. (Porrúa, Ed.) (1st ed.). México.
- García, M. del C., & Basail, A. (2006). La reforma del Estado mexicano desde su periferia. *LiminaR*, 4(1), 32–49. <https://doi.org/10.29043/liminar.v4i1.195>

- García, R., & García, M. (2010). *La Gestión para Resultados en el Desarrollo: Avances y desafío en América Latina y el Caribe*. (Banco Interamericano de Desarrollo, Ed.) (2nd ed.).
- González, J., & Velasco, E. (2014). La evolución del presupuesto basado en resultados en México, 2004-2012: transferencia e implantación de una política pública. *Reforma y Democracia*, 1(58), 101–134.
- Guerrero, O. (1972). Modernización y administración pública. *Revista Mexicana de Ciencia Política*, 68, 21–25.
- Jiménez, I. F. (2008). El proceso de planificación y el presupuesto gubernamental. Retrieved from <https://www.uaeh.edu.mx/investigacion/producto.php?producto=4599>
- Lima, M. A. (2011). *La Administración pública burocrática: hacia un camino mejor*. Encrucijada, 8, 1–13.
- Martner, G. (2004). *Planificación y presupuesto por programas*. (Siglo XXI, Ed.). México.
- Reyes, J. (1993). La reforma del Estado en México. *Perfiles Latinoamericanos*, 1(1), 171–194.
- Salgado, A. C. (2007). Investigación cualitativa: diseños, evaluación del rigor metodológico y retos. *Liberabit. Revista de Psicología*, 13(1), 71–78.
- Sánchez, J. J. (2009). El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana. *Gestión y Política Pública*, 18(1), 67–105.
- Secretaría de Energía. (2013). Programa Sectorial de Energía 2013-2018. *Diario Oficial de La Federación*, 1(13 de diciembre), 1–97.
- Secretaría de Energía. (2015). *Reforma energética. Explicación de La Reforma Energética*. México: Gobierno de México. Retrieved from https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/10233/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica1.pdf
- Secretaría de Energía. (2016). Términos para la estricta separación legal de la Comisión Federal de Electricidad. *Diario Oficial de La Federación*, Oficio 300(11 de enero), 1–22.
- Secretaría de Gobernación. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. *Diario Oficial de La Federación*, 1(31 de mayo), 1–323. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Secretaría de Gobernación. (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. *Diario Oficial de La Federación*, 1(20 de mayo), 1–184. Retrieved from http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2017). *Estructura Programática a emplear en el*

proyecto de Presupuesto de Egresos 2018. Gobierno de México, (junio), 173. Retrieved from https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2018/estructura_programatica/1_EstructurasProgramaticas_paraPPEF2018.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2018). Cuenta Pública. Información programática de los Indicadores para resultados de la CFE. Retrieved September 30, 2019, from https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/Comision_Federal_Electricidad-2018

Uvalle, R. (2009). Condiciones, procesos y tendencias de la administración pública contemporánea. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 16(49), 73–102. Retrieved from <https://www.redalyc.org/pdf/105/10504904.pdf>

Uvalle, R. (2012). La administración pública en los imperativos de la gobernanza democrática. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 19(60), 111–144. Retrieved from <https://www.redalyc.org/pdf/105/10504904.pdf>

Valencia, L. (2008). Reforma del Estado para la gobernabilidad democrática en México. *Política y Cultura*, 29(1), 11–39.

Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization*. (F. Press, Ed.). New York.