

## CAPÍTULO CUARTO. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

### A. CONCLUSIONES

1. Ha quedado claro que para que el Estado pueda satisfacer las necesidades de interés público, requiere de diversas *prestaciones* provenientes de los particulares, sin embargo dichas prestaciones no pueden ser obtenidas de forma unilateral por parte del Estado, se requieren recursos humanos, materiales y financieros que únicamente puede obtener a través de la realización de convenios con los particulares, para que mediante el arreglo consensual, se generen derechos y obligaciones diversos que se traducen en compras, arrendamientos, suministros, obras públicas, etcétera. En virtud de lo anterior, el Estado celebra los denominados contratos administrativos.
2. Como parte de sus funciones el Estado desarrolla funciones tendientes al desarrollo de acciones que aseguran el interés nacional en áreas estratégicas, como es el caso de Petróleos Mexicanos, sin embargo actualmente se observa una tendencia neoliberal en la que se busca una tendencia privatizadora de lo público, en virtud de lo cual las empresas del Estado como son, Comisión Federal de Electricidad, Luz y Fuerza del Centro y la citada Petróleos Mexicanos pueden convertirse en empresas privadas. Sin embargo, a pesar de dicha tendencia deben recalcularse las dimensiones de la privatización, pues, no debemos olvidar que los recursos petroleros constituyen el principal pilar de la economía mexicana. De convertirse las empresas públicas en empresas privadas podría suceder que un monopolio público como es el sector energético se convirtiera en un monopolio privado,

en el que los intereses económicos prevalecerían por encima de los intereses sociales, es decir, se sacrificaría el bienestar y la satisfacción de las necesidades de millones de mexicanos por la obtención de utilidades para los empresarios que vinieran a sustituir al Estado en el manejo de recursos como el petróleo y la energía eléctrica.

3. La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas en su artículo 27 sólo reconoce, expresamente, dos formas de gestión de la obra pública, a saber: mediante contrato o por administración directa de la propia administración pública, sin embargo, existen otras formas de gestión posibles, como los llamados PIDIREGAS (Proyectos de Inversión Diferida con Registro al Gasto) también llamados proyectos extrapresupuestales de inversión, la concesión de obra pública, o a través de un contrato de comodato. Sin embargo, la contratación de obra pública a través de los auténticos contratos de obra pública, obliga a las dependencias a contar con las autorizaciones presupuestarias precisas para desarrollar la obra. Con ello se logra un grado elevado de certidumbre respecto de la obra, pues al obligar a las dependencias a tener solvencia presupuestaria, éstas no realizan compromisos de endeudamiento a largo plazo, ni condicionan el pago de la obra a que ésta, una vez iniciadas sus operaciones arroje los recursos necesarios para cubrir su costo. En relación con esta situación debe recordarse, y sobre todo, respetarse lo dispuesto por el artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de lo cual no debe efectuarse pago alguno que no esté contemplado en el presupuesto.

Así pues, aunque se trate de un contrato multianual, éste deberá contar con las autorizaciones presupuestarias que correspondan a cada uno de los años en los que habrá de ejecutarse, y ello otorgará mayor certeza a las partes contratantes de que la obra podrá ser ejecutada hasta su conclusión, es decir, del mismo modo como se celebran contratos multianuales, deben aprobarse presupuesto multianuales en los que quede fehacientemente asentado el gasto que ha de ejercer el Estado en cada uno de los rubros de la economía nacional. Ahora bien, por la magnitud de las obras que implican el mejoramiento y ampliación de la infraestructura básica en México, el procedimiento de formación de la voluntad contractual, debe seguir la forma de selección restringida, pues sólo a través de un concurso como lo es la licitación pública pueden asegurarse al Estado las mejores condiciones en cuanto a precios, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, según dispone el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y aun cuando sea necesario recurrir al financiamiento para realizar dichas obras, su transparencia y funcionamiento debe ser tal que no ponga en riesgo la seguridad económica, política y social de los mexicanos.

4. La realidad política, económica y social demuestra que efectivamente, nuestro país necesita tomar acciones para lograr un desarrollo sostenible, una de esas acciones es la mejora y crecimiento de la infraestructura básica del país que permite insertar a México en las grandes y competitivas corrientes del comercio y de las finanzas, y paralelamente, optimizar la

función de bienestar y la corrección de las estructuras distributivas a través de un incremento en la fluidez de los mercados internos y externos. De lograrse estos objetivos, se podrá pretender alcanzar la justicia social y fortalecer la legitimidad política. Ahora bien, para el desarrollo de la infraestructura básica del país, es necesaria la contratación de obra pública, sin embargo por las condiciones económicas que durante las últimas décadas han imperado en nuestro país, los recursos han sido insuficientes y, en consecuencia, ha sido necesario buscar fuentes de financiamiento para dichas obras, una de esos mecanismos de financiamiento son los PIDIREGAS que, constituyen un mecanismo de financiamiento de origen anglosajón que fue implementado en nuestro país durante la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León, para dar satisfacción a la demanda de recursos que el sector energético requería para el desarrollo de obras de infraestructura. El planteamiento que se hiciera en la administración zedillista con respecto a los PIDIREGAS resultaba interesante e incluso conveniente para proveer a PEMEX, CFE Y LFC, de los recursos necesarios para ejecutar las obras que se tradujeran en incremento y mejora de su infraestructura, sin embargo, su empleo deficiente e indiscriminado ha llegado a límites que ponen en riesgo la economía de nuestro país. El principal riesgo deriva de la falta de reconocimiento de los PIDIREGAS como deuda pública real, pues anualmente en el presupuesto de Egresos de la federación se registran los montos de financiamiento a pagar durante el ejercicio anual corriente y el ejercicio siguiente, mientras que el resto del financiamiento se considera deuda contingente. Lo que resulta

completamente desalentador para las finanzas públicas de nuestro país, pues de continuar en el exceso de empleo de los PIDIREGAS para financiar las obras de infraestructura en nuestro país, la deuda contingente será insostenible y tendrá que ser finalmente reconocida, pero para cubrirla será necesario que cada mexicano cubra su proporción de deuda que le corresponda como en el FOBAPROA-IPAB, o bien será inminente la privatización del sector energético, iniciando por el sector eléctrico, en consecuencia, podemos afirmar que los PIDIREGAS constituyen una estrategia encubierta para que, después de un insostenible grado de endeudamiento, las paraestatales más importantes de nuestro país: PEMEX, CFE Y LFC, tengan que ser vendidas a la iniciativa privada, justificando ante el pueblo mexicano esta acción como la única vía para cubrir las obligaciones contraídas. Esta tendencia es fácilmente observable en las diversas propuestas de reforma del sector energético en nuestro país, que en resumidas cuentas están orientadas a *incrementar* la participación del sector privado en áreas estratégicas de la economía nacional, cuestión simplemente inconstitucional.

## **B. PROPUESTAS**

1. A fin de subsanar la situación ante la que se encuentra la economía de nuestro país proponga que se limite y de ser posible se elimine el empleo de los PIDIREGAS como forma de financiamiento de las obras de

infraestructura de nuestro país y, en contraposición se busquen mecanismos de financiamiento que no pongan en peligro las finanzas públicas de México, sino que constituyan un verdadero apoyo.

2. Además de recurrir a otras fuentes de financiamiento las paraestatales deberían recurrir a una revisión de sus estados financieros y de la carga fiscal que sobre ellas pesa, a fin de que las reformas en el sector energético estén orientadas a un mejor aprovechamiento de sus recursos, que por lo menos en el caso de PEMEX son totalmente absorbidos por la carga fiscal del 105% que sobre las utilidades de la empresa existe, en un redimensionamiento de las finanzas de las paraestatales podrá apreciarse que efectivamente, son productivas, pero que el desvío de recursos hacia fines diversos a la reinversión de los mismos ocasiona que para la mejora e incremento de su infraestructura sea necesario recurrir a fuentes de financiamiento como los mal implantados PIDIREGAS.
3. La contratación de obra pública de infraestructura básica, debe realizarse por contratos auténticos de obra pública donde los recursos realmente existan en partidas presupuestarias, los proyectos y programas de ejecución no atiendan a megaproyectos, sino fases de los mismos, a fin de que el horizonte de ejecución no sea de largo plazo y no tengan que asumirse los riesgos que ello conlleva, de tal modo el grado de certidumbre en relación con las obras será elevado y los mecanismos de financiamiento serán utilizados únicamente como medidas excepcionales, lo que permitirá mantener un control del endeudamiento que en este sector se contrae y del mismo modo, se impulsará el crecimiento de la infraestructura de nuestro país con recursos

reales. Como consecuencia de lo anterior, será posible que las obras arrojen los resultados previstos y de las utilidades que de ellas deriven puedan generarse nuevas obras, sin que ello, a la larga se convierta en una pesada carga para los mexicanos. Así pues, las reformas en el sector energético deben estar orientadas no a una privatización, que a final de cuentas resultaría contraria a los principios constitucionales actuales, sino a otorgar mayor autonomía a las paraestatales, a fin de sus utilidades no estén comprometidas con cargas fiscales especiales, como es el caso de PEMEX, sino que las utilidades que existen antes de impuestos puedan ser aplicadas para la realización de las obras que el sector demanda.