

801
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

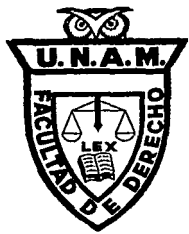
Facultad de Derecho

Seminario de Sociología General
y Jurídica.

"TRASCENDENCIA SOCIO-ECONOMICA DEL SECTOR
PUBLICO PARAESTATAL. PEMEX, UN CASO CONCRETO"

T E S I S
Que para obtener el titulo de
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a

CLAUDIA OLIVIA ROSAS LOAIZA



Asesor de Tesis:

LIC. JOSE ANTONIO ALMAZAN ALANIZ

México, D. F.

1992

FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

Página

INTRODUCCION 1

CAPITULO I NOCIONES GENERALES.

a).- Antecedentes Históricos del Sector Paraestatal	6
1.- En la Colonia	6
2.- En el México Independiente	10
3.- Su Evolución Contemporánea	18
4.- En el Derecho Comparado	19
Rusia	20
Estados Unidos de Norteamérica	26
Inglaterra	32
Francia	35
Uruguay	37
Venezuela	38
b).- Concepto de Empresa	39
c).- Concepto de Sector Público	43
d).- La Empresa Paraestatal	46
e).- Importancia Social de la Empresa Paraestatal	47

CAPITULO II MARCO JURIDICO DEL SECTOR PARAESTATAL.

a).- Fundamento Constitucional	50
b).- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	60
c).- Ley Federal de las Entidades Paraestatales	62
d).- Decretos	68
e).- Reglamentos	71
f).- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 ...	75

CAPITULO III ESTRUCTURA DE LA EMPRESA PARA--
ESTATAL.

a).- Objeto y Fines de la Empresa Paraestatal.	83
b).- Fundamentación Teórica y Política de la - Estructura que compone el Sector Paraesta- tal	87
c).- La Reducción Actual y el Fenómeno de la - Privatización del Sector Paraestatal en - el Mundo	93
d).- Areas de Influencia del Sector Paraesta-- tal	96
e).- La Empresa Paraestatal ante la Reforma -- del Estado	97
f).- Crítica	103

CAPITULO IV APLICACION Y FUNCIO SOCIO-ECONO-
MICAS DE LA EMPRESA PARAESTATAL
PETROLEOS MEXICANOS COMO ORGANIS-
MO GENERADOR DE RIQUEZAS.

a).- Funciones Primordiales	114
b).- Objeto	144
c).- Organigrama	145
d).- Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos	146
e).- Reglamento de la Ley Orgánica de Petrô-- leos Mexicanos	150
f).- Reestructuración acutal que se está lle- vando a cabo dentro de la Empresa Petrô-- leos Mexicanos	154
g).- La Situación de los Trabajadores ante la Trascendente decisión del Cierre de la -- Refinería "18 de Marzo"	170
1.- Ventajas	174
2.- Desventajas	175
3.- Situación de los Trabajadores	175

	Página
3.1 Liquidaciones y Jubilaciones de Trabajadores de Planta	176
3.2 Liquidaciones y Jubilaciones de Trabajadores Transitorios	180
Conclusiones	184
Bibliografía	195
Lecturas Complementarias	198
Legislación	199

I N T R O D U C C I O N

Consideramos que cualquier tema que se relacione con la Administración Pública, es de gran interés e importancia socio-económica para el país.

Como lo podremos apreciar a lo largo de este trabajo, la Administración Pública ha existido desde siempre, y en la actualidad es la base principal de cualquier sociedad.

Como es bien sabido, la Administración Pública se divide en 2 grandes estructuras: la Central y la Paraestatal.

Por tal motivo, surgió nuestro interés por realizar el estudio de la Trascendencia Socio-Económica que tiene el Sector Paraestatal.

De tal manera, que consideramos que el Primer Capítulo contemplara los antecedentes históricos del Sector Paraestatal en México, desde la época Colonial hasta su evolución contemporánea, así mismo pudimos ver su desarrollo en países como Rusia, Estados Unidos de Norteamérica, Inglaterra, Francia, etc., en este mismo capítulo dimos los conceptos de empresa y sector público y además pudimos establecer qué es y cómo está formada la empresa paraestatal y cuál es su importancia social.

Posteriormente en el Segundo Capítulo, hicimos el análisis del Marco Jurídico del Sector Paraestatal, viendo su fundamentación Constitucional, su regulación en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y más concretamente en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, -

también incluimos un estudio de lo que es en sí el Decreto y el Reglamento, para luego señalar algunos de los que regulan este Sector. Para terminar consideramos conveniente establecer su actuación dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

El objetivo particular del Capítulo Tercero es la -- Estructura de la Empresa Paraestatal; su objeto y fin, la -- fundamentación teórica y política de la estructura que compone este Sector, la reducción actual y el fenómeno de privatización del Sector Paraestatal en el mundo, sus áreas de influencia y su situación ante la Reforma del Estado.

En el Cuarto y último Capítulo, creímos pertinente -- plantear el caso concreto de algún organismo descentralizado, siendo este: Petróleos Mexicanos. Aquí desarrollamos un análisis bastante amplio de la Institución, abordamos desde sus antecedentes históricos, funciones primordiales, objeto, Ley Orgánica y Reglamento de la Ley Orgánica de la Empresa, su reestructuración actual de acuerdo a las disposiciones -- establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, hasta el -- Cierre de la Refinería "18 de Marzo", sus ventajas y desventajas y la situación de los trabajadores.

Sin embargo, el objetivo principal de este trabajo, es la propuesta que hago, de que el Gobierno Federal no nada más descentralice fábricas y otro tipo de empresas privadas, sino también las mismas Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Entidades Paraestatales, que en un momento dado, no sea necesaria su ubicación en la Ciudad de México.

Sería una gran satisfacción para mí, si al leer ---
esta Tesis, logro alguna inquietud en el lector para seguir
investigando sobre el tema, de esta manera, creo que uno de
los propósitos al elaborar este trabajo, lo habre alcanzado.

Claudia Olivia Rosas Loaiza.

México, D.F.

1992.

CAPITULO I NOCIONES GENERALES.

Desde los tiempos más lejanos, ha existido la Administración Pública, y ésta es la parte más dinámica de la estructura estatal, ya que actúa en forma permanente.

Además la Administración de cualquier país es la base sobre la cual están cimentadas su economía, su política y su sociedad.

Es así como la administración de un país está evidentemente enmarcada en su historia, tradiciones y tendencias políticas, así como por las nuevas necesidades que ella entraña.

Es por eso que en este primer capítulo, hacemos una breve reseña de la evolución de la Administración Pública en México desde la época Colonial hasta nuestros días, que es en donde surge el Sector Paraestatal y que en la actualidad es una de las estructuras más importantes de la Administración Pública; también realizamos el estudio en el Derecho Comparado, de el Sector Paraestatal y en especial de los Organismos Descentralizados; así mismo abordamos conceptos de gran importancia para el desarrollo del tema que ahora nos ocupa sin dejar de mencionar la importancia social que tiene la empresa paraestatal.

Antes de empezar un estudio tan complejo como lo es el Sector Paraestatal, debemos dejar bien establecido que la Administración Pública Federal se forma con dos especies de estructuras:

- La Centralizada y
- La Paraestatal.

"La Centralizada está integrada por:
 La Presidencia de la República.
 Las Secretarías de Estado.
 Los Departamentos Administrativos.
 La Procuraduría General de la República.

La Paraestatal se compone por:
 Organismos Descentralizados.
 Empresas de Participación Estatal.
 Instituciones Nacionales de Crédito.
 Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito.
 Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas.
 Fideicomisos."(1)

Ahora que hemos puntualizado el parámetro en que se sitúan cada una de las estructuras que conforman la Administración Pública Federal, daremos paso al tema que nos proponemos desarrollar, pero no sin antes aclarar que dentro del Sector Paraestatal tenemos especial interés por los Organismos Descentralizados, por lo que nuestro estudio se enfocará principalmente a éstos organismos del Sector Público --- Paraestatal.

a).- Antecedentes históricos del Sector Paraestatal.

1.- En la Colonia.

Durante la Colonia se crearon varios organismos con el objeto de realizar los ideales de España, que eran: La -

(1) "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".
 Editorial Porrúa, S.A. Vigésima edición. México, 1989.
 Págs. 7 y 8.

imposición de la doctrina católica, la grandeza del Monarca y del Imperio Español.

La Corona constituía la encomienda, esto es, los particulares cubrirían el costo de la cristianización del indígena, misma que no podía cubrir la Corona; de igual manera se cristianizó a los conquistadores como premio por los servicios que prestaban a la Corona, obteniendo con esto la fuerza de trabajo requerida en sus empresas.

El tráfico de esclavos negros fue iniciado como monopolio comercial de la Corona en 1501, sin embargo, poco tiempo después, en 1518, se otorgaron licencias a particulares. También se crearon monopolios sobre diversas ramas de producción tales como el tabaco, la sal, el azogue, la pólvora, etc., con el propósito de incrementar el poder económico de la Corona y reforzar el control político de ésta.

Otras importantes empresas públicas creadas dentro de la organización del virreinato fueron: la Casa de Moneda incorporada a la administración real en 1762 y el Banco de Avío de Minas que se estableció en 1784, el que fue liquidado poco después de la Independencia.

Cabe mencionar que durante la Colonia fueron varias las instituciones formadas por particulares con fines benéficos que con el tiempo pasaron a manos de el Estado, como son: escuelas, hospitales, etc., y el Monte de Piedad de Animas (1775), que funciona hasta nuestros días, prestando dinero por objetos que la gente va a empeñar.

Como dice Lucio Mendieta y Núñez(2), la organización de la Administración Pública en México, durante la época de la Colonia, se llevó a cabo de manera paulatina a medida de las posibilidades y de las necesidades de la conquista, con el propósito de conseguir la consolidación del Poder Real de España en los nuevos dominios.

Tenemos que los órganos de gobierno en la Nueva España se conformaban por: los Reyes, el Consejo Real de Indias, las Audiencias Reales, el Virrey, los Gobernadores y Adelantados, los Intendentes, los Corregidores y los Ayuntamientos.

La División Política de la Nueva España, fue muy variable, sobre todo en los primeros años de la época Colonial, durante los cuales, iban ensanchándose los dominios y descubriéndose nuevas comarcas que por la lejanía del centro adoptado, hacían indispensable la creación de nuevas --provincias políticas(3). En 1786, por medio de la ley "Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el Reino de la Nueva España", se modificó la organización política de la Nueva España, dividiéndola en intendencias, ya que en un principio se aceptaron únicamente como jurisdicciones administrativas y políticas a las alcaldías y los corregimientos.

La organización de la Iglesia durante la época ----

-
- (2) Mendieta y Núñez, Lucio. "La Administración Pública en México". Editorial Porrúa, S.A. Segunda edición. México, 1939. Pág. 26.
- (3) Mendieta y Núñez, Lucio. Ob. Cit. Pág. 32.

Colonial también formaba parte de la Administración Pública, el Patronato de la Iglesia en las Indias, correspondía a los Monarcas Españoles, quienes lo ejercían, en la Nueva España, por medio del Virrey. La Iglesia y el Estado se encontraban unidos y buena parte de las funciones administrativas correspondientes al Virrey, eran desempeñadas por la Iglesia. El virreinato, desde el punto de vista eclesiástico, se dividía en un Arzobispado y en ocho Diócesis u Obispos.

Los servicios públicos durante esta época se enfocaban a los servicios de defensa, de garantía; de promoción de la prosperidad pública material y de promoción de la prosperidad pública intelectual y moral.

Durante la época Colonial todos los funcionarios judiciales y en general los funcionarios públicos de cierta categoría, eran responsables ante el Rey por su actuación en el desempeño del puesto que se les había asignado. Esta responsabilidad se hacía efectiva por medio del juicio de residencia que instruía cuando el funcionario terminaba su encargo o era removido de su puesto.

La educación pública durante ésta época, estaba en manos de la Iglesia Católica.

Dentro de la organización de la Hacienda Pública los ingresos de la Nueva España estaban divididos en tres ramos:

- 1.- La masa común de la Real Hacienda.
- 2.- Los ramos destinados a España.
- 3.- Los ramos ajenos que no pertenecían al Gobierno,

eran no obstante administrados por éste o bajo su inspección.

Es comprensible que la Administración Pública de la Nueva España adoleciera de grandes errores, de numerosas deficiencias, pero es necesario tener en cuenta, que los concimientos administrativos no habían alcanzado, en aquella época, mucha importancia, apenas en la actualidad empiezan a perfilarse con gran impulso y desarrollo.

2.- En el México Independiente.

El 8 de noviembre de 1821, la Regencia del Imperio Mexicano, expidió un decreto por medio del cual se organizó el país sobre las bases enteramente diversas a las que lo habían sustentado durante la época colonial.

"La Regencia del Imperio, se dice en este decreto, gobernadora interina por falta del emperador, a todos los que la presente vieren y entendieren, sabed: que la junta gobernadora provisional gubernativa se ha servido acordar el siguiente Reglamento, para el gobierno interior y exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal:

Artículo 1o. Denominación y número de empleados: Cua- tro son los Ministros que se titulan Secretarios de Estado y del Despacho Universal, con la adición, uno, de Relaciones Exteriores, otro de Justicia y Negocios Eclesiásticos, otro de Hacienda Pública y otro de Guerra, con el cargo de lo perteneciente a Marina".(4)

(4) Dublán, Manuel y Lozano, José María. "Legislación Mexicana o Colección completa de las disposiciones Legislativas expedidas desde la Independencia de la República." Editorial Oficial. México, 1876. Tomo I Págs. 554 a 559.

Como podemos ver, la Administración Pública en México, a partir de la Independencia, se organiza apenas en cuatro Secretarías de Estado; pero de todos modos tendiendo a una diferenciación precisa y sistemática de las funciones administrativas. En realidad este decreto es el punto de partida de la modernización de la administración pública, en nuestro país, pues con posterioridad, hasta la época actual, lo que se ha hecho en diversas leyes de la materia no ha sido sino aumentar el número de Secretarías de Estado y distribuir entre ellas, en forma más o menos lógica y adecuada, las diferentes materias de la Administración Pública.

Es interesante el conocimiento de la primera organización administrativa del México Independiente y según el decreto que acabamos de citar, correspondían a cada una de las cuatro Secretarías, los siguientes asuntos:

Secretaría de Estado y del despacho de Relaciones Exteriores e Interiores:

1.- Todas las relaciones diplomáticas de las Cortes Extranjeras.

2.- La Dirección General de Correos, composiciones de caminos, calzadas, puentes y demás ..., con la provisión de todos los empleados de este vasto ramo, incluso los correos de gabinete.

3.- Y, todo lo demás que sea puramente de Estado.

También correspondían a esta Secretaría, las ramas económicas y políticas del reino, como son jefes políticos de las provincias, ayuntamientos constitucionales, mayordomías de propios y arbitrios y la provisión general de todos

los empleados de este ramo.

La Secretaría de Relaciones, de acuerdo con el decreto citado, era la primera en categoría y por conducto del - Ministro, deberían despacharse todos los asuntos del Reino "mientras dura la ausencia del Emperador o Regencia de la - Corte".

Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos:

Pertenecían a esta Secretaría todos los asuntos de - Justicia: tribunales, jueces y demás autoridades civiles -- del Reino y la provisión de los empleados correspondientes.

Los asuntos eclesiásticos; presentación de arzobispa dos, obispados, canoñas, curules, beneficios y demás emplea dos de este vasto ramo.

Lo perteneciente a todas las religiones seculares y regulares, provisión de empleos y definición de capítulos.

Lo correspondiente a las tres juntas supremas que de be haber de cirugía, medicina y farmacia, con el albeitera - do.

La servidumbre general del palacio imperial, tanto - eclesiástico como secular.

Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Mari - na:

Correspondían exclusivamente a esta Secretaría todos los asuntos pertenecientes a las armas y guerra de mar y -

tierra y la provisión de los empleados correspondientes.

Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda:

Esta Secretaría tenía encomendados todos los negocios pertenecientes a la Hacienda Pública, con sus diversas rentas, la provisión de los empleos respectivos, la distribución de las rentas del Estado para la atención de los servicios públicos.

En el año de 1835, fué creada la Secretaría de Fomento y en 1837 la Secretaría del Interior. (5)

Por decreto de 6 de abril de 1861, estas Secretarías fueron reducidas nuevamente a cuatro:

- 1.- Relaciones Exteriores y Gobernación.
- 2.- Justicia, Fomento e Instrucción Pública.
- 3.- Hacienda y Crédito Público.
- 4.- Guerra y Marina.

El 12 de junio de 1861, por medio de un decreto se restablecieron las 6 Secretarías y se distribuyeron los ramos correspondientes a cada una, de manera lógica y precisa.

Pero el 16 de diciembre del mismo año, se puso en vigor el decreto de 3 de abril de 1861, que reducía a cuatro las Secretarías de Estado. El 13 de marzo de 1891, fueron reorganizadas las Secretarías de Estado y fué creada la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas que se encargó de diversos asuntos anteriormente encomendados a la Secretaría de Fomento.

(5) Mijares Palencia, José. "El Gobierno Mexicano. Su Organización y Funcionamiento". México, 1936. Págs. 15 a 18.

La Organización Administrativa establecida por esta Ley, quedó vigente hasta el 13 de abril de 1917, fecha en la cual el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Don Venustiano Carranza, como encargado del Poder Ejecutivo, expidió una Ley Orgánica de la Administración Pública.

De acuerdo con esta Ley, las Secretarías de Estado - eran seis y además se crearon tres Departamentos de Estado:

- 1.- Secretaría de Estado (que comprendía los asuntos relativos a Relaciones Exteriores y Gobernación).
- 2.- Hacienda y Crédito Público.
- 3.- Guerra y Marina.
- 4.- Comunicaciones.
- 5.- Fomento.
- 6.- Industria y Comercio.
- 7.- Departamento Judicial.
- 8.- Departamento Universitario y de Bellas Artes.
- 9.- Departamento de Salubridad Pública.

Como se puede ver, en esta Ley fueron suprimidas las Secretarías de Justicia y la de Instrucción Pública, y en cambio se creó la Secretaría de Industria y Comercio y por primera vez en la historia de la Administración Pública, se establecieron los Departamentos de Estado como órganos de la misma.

La Ley de 25 de diciembre de 1917, hace una nueva -- distribución de las Secretarías y Departamentos de Estado, en la forma siguiente:

- 1.- Secretaría de Gobernación.
- 2.- Secretaría de Relaciones Exteriores.

- 3.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 4.- Secretaría de Guerra y Marina.
- 5.- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
- 6.- Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.
- 1.- Departamento Universitario y de Bellas Artes.
- 2.- Departamento de Salubridad Pública.
- 3.- Departamento de Establecimientos Fabriles y ---
Aprovisionamientos Militares.

A la enumeración de Secretarías y Departamentos de Estado de esta Ley, debe agregarse la Secretaría de Educación Pública creada por decreto de 28 de septiembre de 1921, durante el gobierno del General Obregón. El Departamento Universitario y de Bellas Artes quedó suprimido como Departamento Autónomo y pasó a depender de la Secretaría creada.

El 4 de abril de 1934, fué dictada una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, con la siguiente organización:

- 1.- Secretaría de Gobernación.
- 2.- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- 3.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 4.- Secretaría de Guerra y Marina.
- 5.- Secretaría de Economía Nacional.
- 6.- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
- 7.- Secretaría de Agricultura y Fomento.
- 8.- Secretaría de Educación Pública.
- 1.- Departamento del Trabajo.
- 2.- Departamento Agrario.
- 3.- Departamento de Salubridad Pública.

- 4.- Departamento de Establecimientos Fabriles y ---
Aprovisionamientos Militares.
- 5.- Departamento del Distrito Federal.
- 6.- Procuraduría General de Justicia de la Nación.
- 7.- Procuraduría de Justicia del Distrito y Territo-
rios Federales.

El 29 de diciembre de 1934 fué creado el Departamen-
to Forestal y de Caza y Pesca.

El 1o. de enero de 1935, se suprimió el Departamento
de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares
que pasó a depender de la Dirección de Materiales de Guerra
de la Secretaría de Guerra y Marina.

Se introdujo una nueva reforma a la Ley de Secreta-
rías y Departamentos de Estado de 4 de abril de 1934, en de-
creto de 30 de diciembre de 1935, por la cual fueron crea-
dos los Departamentos de Asuntos Indígenas y de Educación
Física. (6)

El 30 de diciembre de 1939, se expidió una nueva Ley
de Secretarías y Departamentos de Estado.

A continuación transcribimos el artículo 1o. de la -
Ley mencionada, ya que en el se contenía la organización ge-
neral de la Administración Pública Federal:

Artículo 1o. Para el despacho de los negocios de ---
orden administrativo de la Federación y para el estudio y -
planación de la política de conjunto, que en ciertos ramos
deba seguirse, así como para promover y gestionar lo conve-

(6) Mijares Palencia, José. Ob. cit. Pág. 18.

niente, habrá las siguientes Dependencias del Ejecutivo:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Economía Nacional.

Secretaría de Agricultura y Fomento.

Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Asistencia Pública.

Departamento del Trabajo.

Departamento Agrario.

Departamento de Salubridad Pública.

Departamento de Asuntos Indígenas.

Departamento de Marina Nacional.

Departamento del Distrito Federal.

Con las modificaciones introducidas a esta Ley por los Decretos de 31 de diciembre de 1940 fueron creadas la Secretaría de Marina y la de Trabajo y Previsión Social.

Dentro de la Administración Pública de esta época, cabe mencionar dos hechos de especial relevancia:

Es Lucas Alamán, con la fundación del "Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional" (Ley de 16 de octubre de 1830), quien establece el primer organismo descentralizado posterior a la Guerra de Independencia. El Banco de Avío, cuyo capital se formaría con los derechos de importación de artículos de algodón y con un préstamo que obtuviese, tendería a fomentar la industria del algodón, lana

y seda, así como la explotación agrícola, la fabricación de vidrio, papel y otros productos. La dirección de esta institución se encomendó a una junta, presidida por el Secretario del Despacho de Relaciones y la elaboración de su reglamento al Gobierno. Esta institución se liquidó en 1842.

En 1837 se fundó otra institución financiera oficial: el Banco de Amortización de la Moneda de Cobre, con el fin de preparar una moneda de valor estable, ya que habían sido emitidas monedas de cobre en forma exagerada y muchas eran falsas; al no cumplir con sus objetivos se liquidó en 1841.

3.- Su Evolución Contemporánea.

Es a partir de 1917 que el gobierno federal ha incrementado su participación en la vida económica y social del país al asumir su función constitucional como principal responsable, regulador, coordinador, promotor y gestor del desarrollo nacional, por lo que ha tenido que fortalecer, --- ampliar y modernizar los organismos y procesos de la administración pública, mediante la creación de diversas dependencias y entidades, así mismo ha motivado las acciones de los sectores social y privado buscando el equilibrio con el entorno físico y económico, creando las condiciones institucionales y de infraestructura necesarias, por medio de acciones ordenadas, coordinadas y concertadas, y celebrando convenios libremente aceptados por el gobierno y particulares, dentro de nuestra esfera democrática en el sistema de economía mixta.

En la búsqueda de un nuevo orden institucional, el -

Estado inició la creación y agregación de entidades en función de las necesidades que se le han ido presentando. Con posterioridad se han realizado esfuerzos para que la organización gubernamental se ajuste a un crecimiento más ordenado, con alcances a mediano y largo plazo que coadyuven al desarrollo del país, motivándose el establecimiento de mecanismos de planeación, vigilancia y control.

Debido a que el Poder Central carece de capacidad para resolver todos los problemas colectivos, existe una tendencia para simplificar las técnicas y procedimientos administrativos, por lo que la administración descentralizada ha incrementado su importancia en los últimos años no solo en México, sino en varias naciones del mundo. La descentralización es una forma de autonomía más no de independencia, pues el Poder Central, se reserva la vigilancia y control para conservar así, la unidad de acción.

La descentralización administrativa representa una solución práctica dentro de la organización del Ejecutivo en la época actual. Hay quienes la señalan además como una situación indicadora del cambio que se hace necesario dentro de la estructura constitutiva del Estado.

De tal manera, podemos decir que la situación en la actualidad nos enseña que el procedimiento de descentralización está en pleno desarrollo y es aceptado con las variantes impuestas por la legislación positiva de los Estados.

4.- En el Derecho Comparado.

Dentro de este punto analizaremos la política de ---

descentralización administrativa de países como Rusia, Estados Unidos de Norteamérica, Inglaterra, Francia, Uruguay y Venezuela.

Rusia.-

La absorción de la empresa privada en su régimen administrativo ha sido transformada por la forma en que la afectan tanto los sistemas de trabajo, como la tributación estatal y la organización de los trabajadores y, principalmente, la forma de financiación.

La colectivización absoluta que se estableció a la caída del zarismo, fué diluyéndose en forma tal que resolvió el problema de no tener que depender del exterior para su desarrollo y sostenimiento, y entonces el Estado abrogó el derecho de crear una industrialización, valiéndose de la empresa pública planificada.

Los Congresos XIII y XIV del Partido proclamaron como finalidades: la nacionalización y la industrialización, y el medio de lograrlos fue la formulación de planes periódicos que incluían como obligación de el Estado, la creación de empresas públicas.

Naturalmente que esta organización implicó el sometimiento de una vida económica a la acción estatal, de la cual estaba excluido el lucro, la propiedad privada y la actividad industrial, dando lugar a nuevas formas de organización administrativa, de sistemas de financiamiento y de relaciones laborales.

Las disposiciones de junio de 1918, nacionalizaron -

toda la industria que pasó a ser administrada por el Supremo Consejo de la Economía, creada en 1917, que tuvo que limitar su autoridad a generalidades; en muchos casos, dada la enorme amplitud de las empresas industriales.

De cualquier manera no es precisamente en esta etapa donde Baykov reconoce que haya nacido la planificación industrial, pues en muchos casos hubo que plegarse a resolver urgencias sociales y aún militares, pero aún así se considera que fué este el punto de origen de la empresa gubernamental o pública.(7)

Otro economista: Bettelheim, radicó en 1921 la "nueva política del Soviet" que dejaba para sí la industria --- grande, el comercio exterior y el crédito, sin que dejaran de existir, de acuerdo con las reglamentaciones de 1919 tanto las granjas colectivas "Koljoses", como los "Sovjoses", o granjas de Estado, productoras de materias primas para -- otras industrias.

Este aparente retroceso en el principio de nacionalización fue producto de la necesidad de circunscribir en un momento crítico la intervención estatal, lo que dió lugar a los grandes monopolios de Estado o "trusts", que aún encomendados a técnicos, tendrían la intervención estatal para su funcionamiento o supresión a través de la designación de directores y consejos de vigilancia.

Para 1923, el Estado Soviético declaró: "que se ----

(7) Mata Rivera, Elena. "Los Organismos Descentralizados". México, 1964. Pág. 30.

entienden por empresas industriales del Estado", a las que este ha concedido independencia en la realización de sus -- operaciones de acuerdo con los estatutos aprobados para cada una de ellas.

No desconoce el Soviet que estas empresas deban obtener ganancias, pero especifica que deben ser entregadas a -- la Tesorería, descontando lo que fuere necesario para el -- servicio de los trabajadores, para reservas de capital y para cubrir las percepciones predeterminadas para sus ejecutivos.

Sin embargo, en ese mismo año, el Supremo Consejo de Economía Nacional, se subdividió en el Departamento de "Administración Económica Principal" y "Administración Central de la Industria del Estado", pero habiéndose logrado los resultados previstos, en 1926 la Administración Central se dividió en tantas administraciones y comités centrales como -- ramas tenía la industria existente y se creó un órgano ---- coordinador de las administraciones centrales, encargado de elaborar los planes generales de producción, desapareciendo la Administración Económica.

De aquí en adelante los "trusts" deberían ajustarse a los precios de producción, hacer entregas de productos, -- inclusive a precios más bajos que los de su costo, cumplir con los planes de trabajo y demás medidas que dicte la Administración Central correspondiente.

Con estas medidas se eliminó toda posibilidad de lucro, todo esto a partir de 1927. Nuevas evoluciones ----

parciales dieron por resultado la fundación - en 1932 - en substitución del Supremo Consejo de Economía Nacional de -- tres Comisariados del pueblo que se habrían de encargar: -- uno, de la industria pesada; otro de la industria ligera y otro de la industria forestal.

Al nacimiento de estos Comisariados, vinieron otros llamados Ministerios.

El aspecto agrícola sirvió de creación de nuevas --- cooperativas de tipo "Koljos", en las cuales la propiedad - de la tierra permanecía socializada, pero el trabajo y las decisiones sobre cultivos y administración eran de organiza ciones de tipo cooperativo, persistiendo la existencia de - comités directivos que generalmente tenían como presidente a una persona extraña al propio "Koljos".

Los "trusts" o combinados, -que incluían a grupos de "trusts"-, tenían planes de trabajo, producción y financia miento, vigilados tanto por grupos gubernamentales o volun tarios, como por el propio Partido. Dicha vigilancia se --- ejercía en forma drástica para no salirse de los términos - de los planes periódicos de gobierno que tenían la facultad de determinar no sólo la producción, sino el financiamiento y distribución de los beneficios que su operación producía.

La complicada burocracia, que en su mayor parte cons tituía cuerpos de vigilancia, hacía que la delimitación de competencias ocasionara situaciones ajenas a la factoría, - pero que indudablemente provocaban fricciones retardatorias en el desarrollo y que menguaban la producción.

Financieramente era el Banco del Estado el que se encargaba de los créditos para cada industria, trust o combinado, basándose en los progresos previamente elaborados. La propia institución controlaba las liquidaciones y se encargaba de sufragar los gastos de operación y los de adquisición de materias primas o maquinaria, que aún sin la aprobación, eran liquidadas, dado que se trataba simplemente de empresas en uno y en otro caso, que estaban bajo la custodia, con lo que se justificaba la prohibición de emitir papel comercial o conceder préstamos.

Sin embargo, la modalidad en uso, era que el crédito fuera movilizado solamente mediante la exhibición de compromisos contractuales entre unas y otras empresas.

El sindicalismo no operaba en la forma que en cualquier otro país se tomaba a los trabajadores con su carácter de colaboradores del Estado, que asimismo dictaba las normas de las relaciones laborales; lo que implicaba la desaparición absoluta del sistema democrático, lema de los países occidentales.

Como podemos ver, la base económica de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, anteriormente estaba constituida por el sistema socialista de la economía y de la propiedad de los instrumentos y medios de producción. En este sentido eran propiedad del Estado, o sea bienes nacionales, la tierra, el subsuelo, las aguas, los bosques, las fábricas, los pozos, las minas, los transportes ferroviarios, fluviales y aéreos, los bancos, correos, telégrafos, grandes

empresas agrícolas, así como los centros industriales; pero a últimas fechas es cuando se han llevado a cabo reformas radicales en la Unión Soviética, y fué en el mandato del -- Presidente Mikhail Gorbachev cuando se presentaron los cambios, así tenemos como por ejemplo: que eliminó todas las -- restricciones para gastar o ahorrar divisas extranjeras; en agosto de 1990 el primer ministro soviético Nikolai J. ---- Ryzhkov, propuso al Soviet Supremo un proyecto de ley que -- permitiría a las compañías extranjeras establecer empresas totalmente privadas en la URSS; en septiembre de 1990 el -- Presidente Soviético Mikhail Gorbachev y su rival Boris --- Yeltsin concluyeron un plan común para dismantelar los controles de la economía centralizada y establecer el mercado libre en un plazo de 500 días; en octubre de 1990 el Soviet Supremo aprueba una ley que colocó a todos los partidos en pie de igualdad con el Partido Comunista de la URSS, esta -- medida ofreció los fundamentos para la creación de un sistema multipartidista y quitó al Partido Comunista toda autoridad sobre las instituciones soviéticas, incluidas las fuerzas militares, los sindicatos obreros, etc.; en el mismo -- mes de octubre el Soviet Supremo adoptó el plan de reformas de la economía de la URSS, presentado por el Presidente --- Gorbachev; en noviembre de 1990 entraron en vigor los decretos de emergencia del Presidente Soviético Gorbachev, dirigidos a estimular las inversiones, impulsar las exportaciones y alentar a los ciudadanos para ahorrar, con el fin de facilitar los cambios hacia una economía de mercado; en marzo de 1991 se publicó en los periódicos soviéticos el texto de la propuesta de unión planteada por Gorbachev, el documento llamaba a la URSS dentro de un "Estado federal -----

democrático, formado como resultado de la unión voluntaria de repúblicas iguales", el pueblo soviético votó a favor de esta propuesta, lo cual significó una gran victoria política para el Presidente Mikhail Gorbachev; en abril de 1991 - el Parlamento de la República de Georgia votó por unanimidad declararse independiente de la URSS, siendo ésta la quinta República en declararse independiente, detrás de Lituania, Letonia, Estonia y Armenia; en ese mismo mes el Presidente Gorbachev visitó Japón y pidió a los políticos y hombres de negocios nipones que invirtieran en la economía soviética, pues de lo contrario entraría en colapso el esfuerzo desarrollado por su Gobierno por reestructurarla.

Es así como empieza la abierta y franca apertura económica, social y política de la Unión Soviética hacia los demás países del mundo.

Estados Unidos de Norteamérica.-

En este país, competidor de la "empresa privada", encontramos que empresas gubernamentales han ocupado a últimas fechas, y principalmente, después de las guerras que han conmovido al mundo, un lugar tan notoriamente importante que afecta en proporciones muy dignas de tomarse en cuenta: los presupuestos estatales, con la justificación de trabajos de importancia nacional, que han servido de válvulas de escape al problema de la desocupación, posterior a los períodos de guerra.

Ya con anterioridad, en 1903, había surgido el Ministerio de Comercio, pero su verdadera ingerencia en la economía estadounidense fue durante la depresión de 1929, cuando

se creó la Administración Nacional de Recuperación y se procedió al aseguramiento de los depósitos bancarios a través de la Corporación Federal -para el aseguramiento de los Depósitos- y se crearon fondos de crédito para la habitación, la agricultura, la financiación de capital, la contratación de trabajo, etc.

Otros organismos se encargaron de las empresas de --utilidad pública y así nació el grandioso proyecto del Valle de Tennessee, y una comisión de planeación de matiz netamente gubernamental se encargó de formular los planes para una mejor conservación y explotación: tanto de los recursos naturales, como de los humanos e industriales.

El Tribunal Supremo, a partir de 1937, reconoció lo impracticable de la rigidez a que estaba acostumbrado el capitalismo imperante, de tal manera que se aprobaron nuevas legislaciones administrativas, económicas y sociales. Si --bien es cierto que la "verificación en cuanto a la legalidad de actividad administrativa de la Unión Americana implica dos fases: 1ª El aspecto constitucional de la legislación, que determina la intervención de ciertos órganos administrativos, en algunas esferas encargadas del sector privado, la 2ª el aspecto legal de la actuación del órgano administrativo, ajustándola al contenido de la ley, así encontramos que la economía norteamericana participaba del liberalismo y del socialismo, sin desconocer la fuerza del capitalismo, aceptando un Intervencionismo Estatal."

Dimock y Dimock decía que los sectores estructurales

de la economía norteamericana eran:

- 1.- La pequeña empresa;
- 2.- La gran empresa;
- 3.- Las empresas de utilidad pública;
- 4.- Las empresas de gobierno, y
- 5.- Las cooperativas.(8)

Dentro de éstas últimas, se incluían las que se consideraban como si fueran del sector privado a la pequeña y grande empresa, en las cuales la administración pública vigila que no se lesione el interés público, combatiendo las tendencias monopolísticas. Este caso de los monopolios fue una de las fuertes bases de consolidación del capitalismo, y, si bien se empezaron a combatir con leyes tendientes a impedirlos y disolverlos desde 1914, pero no fue sino hasta después de 1920, cuando se intentaron tímidas represalias contra ellos por medio de las leyes del "anti-trust", y fue hasta después de 1933 con el Presidente Roosevelt cuando se desató una verdadera campaña contra ellos, la que fue obstaculizada por una serie de combinaciones que con una apariencia legal los protegían, de hecho protegían a estas concentraciones diseminándolas a través de pequeñas empresas, cuya organización crediticia estaba controlada por los mismos inversionistas de los grandes "trusts".

Por lo que toca a empresas de utilidad pública, éstas se creaban bajo condiciones y concesiones que tenían el control gubernamental para proporcionar servicios que afectaban a toda la población, como el transporte, comunicaciones, suministro de agua potable, etc., que de hecho son monopolios

(8) M.E. Dimock y G. Dimock. "Funcionamiento de la Administración Americana". New York, 1946. Pág. 510.

pues no pueden organizarse sino a través de una autoridad - estatal previa.

Estas empresas nacieron con el desarrollo del país y han sido objeto de la intervención del gobierno para fijarles limitaciones en cuanto a expansión, límite de utilidades, etc., mediante intervenciones en su contabilidad.

Las empresas de gobierno tuvieron una aceptación más favorable de parte de las autoridades, que de las empresas de utilidad pública. Las empresas de gobierno se consideraban como "empresas de propiedad pública que habían sido incorporadas al Derecho Federal, Estatal o Local para un negocio particular o un propósito financiero. Están basadas sobre los moldes de las corporaciones privadas y generalmente gozan de la facultad de realizar empréstitos, retener beneficios y operar libres de los controles ordinarios fiscales y personales del gobierno".

El Congreso de 1781 creó el "Bank of North America", y diez años más tarde fué creado el primer "United States Bank", los cuales fueron eliminados durante la post-guerra, pero durante la crisis de 1929, el gobierno vió con simpatía, y estimuló el resurgimiento de dichas corporaciones y de esta fecha en adelante la multiplicidad de ellas, para el logro de variadas actividades, tales como facilitar el crédito a la banca, construcción de obras públicas como presas, plantas generadoras de energía eléctrica, sin excluir empresas tales como las plantas de energía atómica y vehículos los interespaciales.

Reunen este tipo de corporaciones las ventajas de su fácil organización y disolución, de acuerdo con las necesidades del gobierno. Cabe agregar, que para Dimock y Dimock, "la empresa corporativa ha devenido un organismo permanente, tan permanente como los mismos departamentos reguladores de gobierno", cuando se refiere al gran desarrollo de este tipo de organismos socialistas y laboristas del mundo.

Estudios económico-administrativos, realizados en -- los Estados Unidos de Norteamérica, encuentran la naturaleza de la Empresa de Gobierno diferenciada de las empresas -- privadas: en la actividad que desarrollan, la forma de operar, la manera de financiarse y su organización interna.

Pfiffner integra la diferenciación entre las corporaciones y el organismo estatal en que aquella goza de autonomía, de independencia financiera y tiene personalidad jurídica propia. (9)

El tipo clásico de la empresa de gobierno en los Estados Unidos de Norteamérica, es indudablemente la del --- Tennessee Valley Authority, creada en el año de 1933, por -- el Norris Act, con la finalidad de desarrollar una amplia -- extensión de tierra distribuida en varios Estados de la --- Unión Americana, y cuya finalidad era la del desarrollo integral de la zona, formulando planes que se encomendaban pa -- ra su desarrollo a terceros, ayudándolos con la financiación de sus trabajos: financiación que la Tennessee Valley Authority proporcionaba con subsidios gubernamentales y rentas -- por la utilización de sus servicios y obras.

(9) Pfiffner N., John. "Administración Pública". New York, 1946. Pág. 114.

Se tenía que presentar por anticipado un programa de las actividades a realizar en la Oficina de Presupuestos y ante el Congreso, quienes eran los que lo aprobaban: como - en el caso de todas las empresas de gobierno y debían ajustarse a los reglamentos establecidos por ley, para este tipo de organismos.

En los últimos años, y para ser precisos, durante el gobierno del Presidente Ronald Reagan se diseñó una política de privatización y la cual se conocía con el nombre de ---- "reaganomics" que se podría traducir como la "economía del Presidente Reagan".

Se ha considerado que la economía del libre mercado es la única que permite el mejoramiento de la actividad económica de los Estados y que lo más conveniente es privatizar.

Inclusive se ha pensado en privatizar el servicio de justicia y desaparecer los Tribunales del Estado, pues su costo es muy elevado, también se ha comentado el hecho de - privatizar los servicios de cárceles y reclusorios, y en -- general todos los servicios públicos.

En 1990 México y Estados Unidos acordaron negociar - un Tratado Bilateral de Libre Comercio, el cual, prácticamente, crearía un mercado común en toda América del Norte - incluido Canadá.

Aquí nos damos cuenta, que si la economía de Estados Unidos de América es realmente de las mejores del mundo, -- con el sistema de economía de libre mercado, se fortalecerá aún más.

Inglaterra. -

Aún la conservadora Inglaterra, basándose en legislaciones de 1908, fecha en que se fundó la Corporación "Autoridad del Puerto" de Londres, creó después de 1915 nuevas corporaciones públicas que en 1945 llegaron a su mayor desarrollo para enfrentarse a la reconstrucción de los daños de guerra y con fines abiertamente sociales y económicos.

Así aparecieron: la Comisión de Electricidad, la Forestal, la Radiodifusora Británica (BBC), Consejo Central de Electricidad, Consejo para el Control de las Apuestas de Carreras, Consejo para el Transporte de Pasajeros de Londres y la Corporación Británica de Transportes Aéreos Intercontinentales. Todas estas organizaciones tendían a desarrollar y a regular determinadas empresas o industrias creadas o intervenidas por leyes o decretos ("acts"), tanto del Imperio, como en los territorios de la Common Wealth.

Las industrias nacionalizadas manejadas a través de las Corporaciones Públicas incluían asimismo, los bancos, la minería, la industria siderúrgica y del carbón, comercio del algodón.

Toda esta legislación fué con tendencias de control del Parlamento y la fiscalización del Tesoro Británico, a través del Derecho Común o Rule of Law, dejando que operaran con autonomía de empresas privadas en cuanto a su aparición específica, pero bajo la vigilancia y control del gobierno que a partir de 1945, había extendido y ampliado su intervención en lo general por conducto de diversos ministe

rios que velaban por el interés nacional de las actividades que les eran inherentes.

A partir de 1951, apareció un Comité Especial, que conocía del funcionamiento de estos organismos en detalle y al mismo tiempo era la fuente de información para los órganos gubernamentales, principalmente, cuando estos consideraran de interés político, modificar determinadas producciones o servicios, o crear centros de investigación para nuevas actividades como es en la actualidad la energía nuclear.

El capital de las Corporaciones Públicas en Inglaterra, en los múltiples casos en que se trata de actividades sustraídas a la actividad privada o municipal, se componía con títulos de interés fijo cuando se trataba de organismos de creación estatal, el capital era de origen gubernamental o provenía de emisiones de títulos hechos por las propias corporaciones con respaldo del Tesoro, pero en ningún caso existían acciones o certificados que los sustituyeran, ni tampoco Juntas de Accionistas, como en el caso común de las sociedades de carácter privado; y tampoco existía ninguna finalidad declaradamente lucrativa arriba del pago de sus gastos de operación, para evitar ese gravamen al erario público; esto sin que implicara la prohibición absoluta de procurar obtener beneficios, los cuales se consideraban como superavit que debería reinvertirse en beneficio de la disminución de costos de la propia corporación.

El personal que prestaba sus servicios a las Corporaciones, no era considerado como parte de los servicios ----

públicos, sus relaciones con las Corporaciones eran autónomas, con excepción de aquellos casos en que se trataba de investigaciones sobre la energía atómica, de la creación de centros de población o de servicios médicos públicos. El gobierno de estas Corporaciones estaba integrado: por un Consejo de Administración, constituido por personas designadas por los mismos, a cuya ingerencia correspondía la actividad específica; eran designaciones por periodos determinados -- que podían ser modificados por la incompetencia o la ineptitud de los integrantes --dándose también el caso de que estos periodos correspondieran a más de un ejercicio, para que haya continuidad-, de personas interiorizadas del funcionamiento íntimo de la Corporación de que se trate. La intervención del público en estas instituciones se hacía efectiva -- por conducto de organismos asesores del sector consumidor -- que tenían acceso a las esferas ministeriales para denunciar irregularidades o sugerir cambios en los productos y servicios, para mejorarlos o convertirlos en satisfactores más -- adecuados o menos costosos.

Las nombradas "Juntas de Deliberación Conjunta", tenían por objeto --en Inglaterra--, regular y fijar entre trabajadores y directivos, los aspectos de interés común, tales como la seguridad, la salubridad, y, en general, el bienestar de los grupos de trabajadores y empleados.

Actualmente, dependiendo del gobierno en turno, sería el régimen de administración que se llevara a cabo.

Es así como encontramos que si el gobierno es -----

laborista, se tenderá a la nacionalización; y en cambio si el triunfo es de los conservadores la balanza se inclinará hacia la descentralización y privatización.

Y fué durante el mandato de la primera Ministra Margaret Thatcher cuando se estableció la política de privatización y venta de las principales empresas públicas británicas y corporaciones que prestan servicios públicos.

Francia. -

Como medidas, tanto económicas como políticas, las organizaciones del sector público, en Francia, nacieron a partir de 1944, clasificándose unas como de "explotación pública" y otras como "empresa nacional".

Se distinguen las primeras, como de tipo monopolístico: de hecho o de derecho, que desarrollaban actividades económicas, industriales o bancarias de interés público como son el suministro de combustibles, de transportes o bien labores de sanidad, procesos financieros, crediticios y monetarios, que afectan la vida económica del país. La intervención del Estado era absoluta y su finalidad no era lucrativa de ninguna manera.

No era el caso de las "empresas nacionales", que operaban dentro del ámbito de competencia con las empresas privadas y que su éxito dependía de una mayor ganancia o beneficio para subsistir. Ante la administración pública se le consideraba con paridad a las empresas privadas. El origen general de este tipo de empresas era la nacionalización, -- que podía ser total o parcial. Estos organismos no tenían -

autonomía ni en el aspecto financiero, ni en el de su función interna, -por ser el Estado quien aportaba los fondos de trabajo, quien nombraba a los administradores, y quien - en consecuencia: ganaba o perdía en su operación-, y esto - daba lugar a que se tacharan de ineficaces, como resultaron ser los "regies" o empresas estatales, que les sirvieron de antecedentes.

Las discusiones parlamentarias sobre estos organismos mostraron distintas orientaciones: la socialista, que abogaba por una soberanía radicada en un Consejo de Administración integrada por representantes tanto del Estado como de trabajadores y consumidores; la estadística, que se inclinaba a la absorción por el Estado, de todo el manejo de las empresas nacionalizadas, pudiendo considerarse la intervención en algunos casos tanto del usuario, como del personal laborante, en cierta forma.

La otra tendencia era la autonomista: que combinaba las dos anteriores, pero que pretendía una segregación del aspecto económico -por parte del Estado-, cuya función sería exclusiva de técnicos en la materia, aparte de la representación oficial y privada.

Las nacionalizaciones seguían adelante, y ya incluían las minas de carbón, las artes gráficas, la producción mayor de aviones, los bancos más importantes, las empresas eléctricas y de gas, los seguros, los automóviles, etc., y en fin, todas aquellas fuentes de producción que afectarían tanto la economía interna como la exterior.

En Francia se trataba de seguir una trayectoria ----

jurídica, en cuanto al cambio de propiedad de las empresas nacionalizadas; no se consideraba como una expropiación y - de ahí que los grupos directivos se consideraran como sujetos de derecho privado y del funcionamiento de estas empresas, sujetándose a las modalidades de los negocios privados.

Las semejanzas con los negocios privados, radicaba - en la existencia de los organismos directivos iguales a las sociedades anónimas, pues existía el Consejo de Administración, los Comisarios y uno o varios Directores; pero no --- existían accionistas, y entonces las facultades de las asambleas se concentraban en los organismos directivos existentes.

Es a partir de 1985, con el primer ministro Jacques Chirac, que empieza el movimiento de privatización de empresas industriales, bancos y organismos públicos descentralizados que años atrás se habían nacionalizado.

A pesar de esto, el Estado se reservó el derecho de - regular el control del transporte aéreo, tarifas telefónicas, importaciones de combustibles; dentro de las 13 compañías que se privatizaron se incluían algunas que habían sido nacionalizadas por los socialistas en 1982, como el Grupo Industrial Saint-Gobain, la Compañía General de Electricidad, y los Bancos Paribas, Suez y también la Sociéte Générale, que es uno de los tres grandes bancos franceses en manos del gobierno desde 1945.

Uruguay.-

En la República de Uruguay, la creación de los ----

organismos descentralizados debe hacerse por medio de una ley. Este criterio tiene un fuerte apoyo constitucional. El profesor Sayagués Lasso⁽¹⁰⁾, afirma: "La creación de los entes autónomos se realiza mediante ley. Es la solución de principio para las personas públicas estatales y además está implícitamente consagrada en el artículo 193 de la Constitución, que exige un quórum especial para la creación de nuevos entes autónomos: dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara".

Venezuela.-

La Constitución de la República declara que la organización y estructura del Estado venezolano es de carácter federal, por lo cual se produce en el orden administrativo una descentralización de origen político y de tipo regional distribuida entre el Poder Nacional, el de las municipalidades y el de los Estados de la Unión.

La ley fundamental de la República consagra como derecho social, y obliga más bien a su protección por parte del Estado, la "creación y desarrollo de las asociaciones, corporaciones, sociedades y comunidades", siempre que tengan por objeto el mejor cumplimiento de los fines de la persona humana y de la convivencia social. Además, el Estado deberá fomentar las cooperativas destinadas a mejorar la economía popular.

Una situación que creemos conveniente mencionar, es

(10) Sayagués Lasso, Enrique. "Tratado de Derecho Administrativo". Talleres Gráficos Barreiro y Ramos, S.A. -- Montevideo, 1963. Tomo II. Pág. 166.

que en 1976 el Gobierno nacionalizó formalmente toda la industria petrolera.

b).-- Concepto de Empresa.

Para empezar, daremos el concepto de empresa según el Diccionario de la Real Academia Española⁽¹¹⁾, que dice que este vocablo proviene del latín in-préhensa que significa cogida, tomada. Ahora bien, desde un punto de vista jurídico, define a la empresa como: "Casa o sociedad mercantil o industrial fundada para emprender o llevar a cabo construcciones, negocios o proyectos de importancia".

Estando de acuerdo con el Dr. Miguel Acosta Romero⁽¹²⁾ esta definición resulta en la actualidad de poco contenido, e inexacta para comprender esta noción. Desde luego, el concepto de empresa se encuentra en plena evolución y en materia jurídica no tiene una fisonomía particular, por lo menos en México, puesto que no es una persona colectiva jurídica, a pesar de que diversas normas hablan de ella, es fundamentalmente una noción de carácter económico y a veces político, de la que no se han particularizado sus características específicas y que, en el campo de la economía, se le concibe como la organización técnico-económica de los factores de producción, fundamentalmente trabajo, naturaleza y -

(11) "Diccionario de la Lengua Española". Real Academia Española. Editorial Espasa-Calpe, S.A. Decimonovena edición. Madrid, 1970. Tomo III. Pág. 522.

(12) Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A. Octava edición. México, D.F., 1988. Pág. 381.

capital, para obtener bienes o servicios, destinados al consumo, con la intención de obtener beneficios.

Según la opinión más generalizada entre los economistas, la empresa es un organismo que realiza la coordinación de los factores económicos de la producción con el objeto de satisfacer sus necesidades.(13)

De lo anterior, se podría concluir que una empresa que nace en el campo del Derecho Administrativo, es un organismo que coordina determinados elementos para satisfacer ciertas necesidades.

A continuación, mencionaremos algunos cuerpos legales mexicanos que hablan textualmente de la empresa, pero no dan un concepto jurídico de ella.

La Constitución Federal(14) habla de empresa, en el Artículo 123, apartado "A", fracciones IX, la cual establece que "los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas..." y XXXI que también habla de la empresa pero sin dar un concepto jurídico de esta.

Código de Comercio(15), en su artículo 75, menciona empresas de muy diversa naturaleza, como son: de abastecimiento y suministros, de construcciones y trabajos públicos

-
- (13) Escutía Serrano, Jaime. "Control jurisdiccional de las empresas públicas". México, D.F., 1965. Pág. 14.
 (14) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada". Instituto de Investigaciones Jurídicas. Primera edición. México, 1985. Págs. 299 y 302.
 (15) "Código de Comercio". Editorial Porrúa, S.A. Quincuagésima tercera edición. México, 1989. Págs. 25 y 26.

y privados, de fábricas y manufacturas, empresas de transporte de personas o cosas, por tierra, o por agua, de turismo, empresas editoriales y tipográficas, etc.

Ley sobre el Contrato de Seguro que se refiere a empresas aseguradoras.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, hace referencia a las empresas de servicios públicos.

Ley Federal de la Reforma Agraria⁽¹⁶⁾ en sus artículos 151 habla de las empresas productoras de semillas mejoradas; y el 152 que habla de las empresas estatales o de participación estatal, productoras de maquinaria e implementos agrícolas, etc.

Ley Federal del Trabajo⁽¹⁷⁾, en su artículo 16 señala "para los efectos de las normas de trabajo, se entiende por empresa la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios".

Como podemos ver, en nuestro país parece que no existe una noción clara y definida de lo que es la empresa desde un punto de vista jurídico, pues ni la doctrina, ni la legislación dan un concepto jurídico de ella.

Consideramos que dentro de este punto, también es --

-
- (16) Lemus García, Raúl. "Ley Federal de la Reforma Agraria. Comentada." Editorial Limusa. Séptima edición. México, 1983. Págs. 226 y 227.
- (17) Trueba Urbina, Alberto. Trueba Barreara, Jorge. "Ley Federal del Trabajo. Comentada". Editorial Porrúa, -- S.A. Sexagésima segunda edición. México, 1990. Pág.30

necesario dar un concepto de empresa pública.

En el Congreso celebrado por el "Instituto Internacional de Ciencias Administrativas" en junio de 1946, en Varsovia, Nikola Balog, propuso como definición de empresa pública, la siguiente: "Es una actividad económica organizada sobre una base institucional por el Estado o la sociedad o con la participación mayoritaria de ellas, por interés público y del Estado y de la sociedad en cuestión". (18)

La división de Administración Pública de la Organización de las Naciones Unidas al elaborar un manual de empresas públicas expresó que estos entes no son susceptibles de definirse con exactitud. Sin embargo, dicho manual considera a la empresa pública como una: "Agencia de carácter principalmente industrial, comercial o financiero, parcial o enteramente poseída y sustancialmente controlada por el gobierno central."

Cuando se trata de empresas de Estado, la empresa pierde sus características de obtención de lucro para abarcar una finalidad mucho más amplia, que es atender el interés general o las necesidades colectivas, con independencia de la rentabilidad o utilidad pecuniaria, que se puede obtener de ella.

Ahora bien, de acuerdo con el Dr. Miguel Acosta Romero (19), desde un punto de vista económico la empresa pública

-
- (18) Meilan Gil, José Luis. "Empresas Públicas y Turismo". Edición: Escuela Nacional de Administración Pública. México, 1967. Págs. 21 y 22.
- (19) Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit. Pág. 385.

es la "conjunción de los factores de la producción para obtener bienes o servicios, que el Estado considera en un momento necesarios para el interés general o la satisfacción de necesidades colectivas"

Por lo tanto las características de esta empresa son las siguientes:

a).- Que el Estado aporte los elementos de capital, naturaleza, organización y regule el elemento trabajo.

b).- Que la empresa se encuentre destinada a producir bienes o servicios para satisfacer las necesidades colectivas, sin que ello implique obtener lucro necesariamente.

c).- Que la empresa se encuentre vigilada y controlada en su actividad por el Estado, pudiendo señalar éstas las orientaciones de la misma.

d).- El régimen de la empresa es de normas de Derecho Público y de Derecho Privado.

Así tenemos que dentro de los organismos descentralizados que son empresas públicas se encuentran Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, Conasupo, etc.

c).- Concepto de Sector Público.

El vocablo sector proviene del latín sector, sectoris, que significa: que corta, parte o divide.

El vocablo público viene del latín publicus, que significa: conocido por todos.

Así tenemos que según la Enciclopedia Salvat(20), --

(20) "Enciclopedia Salvat". Salvat editores, S.A. España, 1971. Tomo III. Págs. 3015 y 3016.

Sector Público se define, en oposición al privado, como el formado por las unidades cuya intervención se realiza en el mismo marco que el otro, pero con la diferencia específica de que la titularidad de la propiedad pertenece a la Administración en cualquiera de sus formas y niveles.

Ahora que hemos dado el concepto de sector público, debemos mencionar que un fin primordial de éste es el estímulo y fortalecimiento de la industria privada, de tal manera que ahora hablaremos del papel que juega el sector público en nuestro país.

El papel del sector público adquiere una importancia capital en el fomento del desarrollo de las diversas áreas en evolución. Uno de los medios puestos en práctica por el Gobierno para la obtención de tal finalidad consiste en la creación de organismos y empresas, pertenecientes al sector descentralizado y de participación estatal, que aunados a sus facultades intervencionistas, le permiten dirigir en forma deliberada el curso principal de la evolución económica y crear con su poder y ayuda un ambiente en el que el capital privado, aislado de los riesgos propios de los negocios en una región subdesarrollada, acepta los acostumbrados riesgos de la función de empresario. Al mismo tiempo, se trata de asegurar que todos los sectores de la economía, tanto privada como pública, funcionen en interés general de la colectividad.

La naturaleza de las tareas a que están enfrentadas las economías subdesarrolladas, la falta de conocimientos económicos en general y los riesgos involucrados -atraso de

los trabajadores, incertidumbre en la demanda del mercado y en la cantidad, calidad y costo de los materiales, por ejemplo- refuerzan el razonamiento en favor del papel importantísimo que debe desempeñar el sector público, sobre todo en los casos en que la magnitud de los recursos financieros -- que se requieren es demasiado cuantiosa para los recursos - privados disponibles.

La importancia del sector público se aprecia, además, tomando en consideración los hechos siguientes: 1.- La totalidad de la energía eléctrica que se consume actualmente en el país es producida por organismos y empresas estatales; - 2.- Petróleos Mexicanos suministra directa o indirectamente, las cuatro quintas partes del total de energéticos que consume el país; 3.- Los organismos descentralizados representan un poco más del 50% de la capacidad de transporte del - conjunto de empresas que operan en México; 4.- Nacional -- Financiera tiene gran importancia en el desarrollo de México, ya que entre sus funciones tiene las siguientes: a).- Apoyar las actividades industriales que liberen de importaciones innecesarias o fomenten exportaciones, b).- Alentar las industrias que proporcionen mayor empleo por unidad de inversión, c).- Auspiciar las ramas industriales que contribuyan a incrementar el producto nacional, y d).- Favorecer la rápida integración industrial del país.

De lo expuesto se desprende que el desarrollo económico, social y político, al que apunta México, es impulsado por el sector público. Dentro del papel que ésta desempeña,

son de máxima importancia las actividades que realiza a través del sector descentralizado y de participación estatal, que realizan la mayor inversión.

d).- La Empresa Paraestatal.

En México, las entidades de la Administración Pública Paraestatal corresponden, de acuerdo al derecho administrativo, a una típica descentralización administrativa. Esta descentralización es una forma de organización por la cual se constituyen legalmente por una ley o por un acuerdo del Ejecutivo Federal, personas jurídicas o entes de derecho público no territoriales con personalidad jurídica y patrimonio propios. Los organismos paraestatales tienen como fin administrar los asuntos de su estricta competencia, insertando su actividad dentro de las grandes políticas del Ejecutivo Federal.

La Ley o disposición del Ejecutivo Federal otorga a las entidades paraestatales autonomía orgánica y financiera y les facilita los elementos necesarios para su pleno desarrollo; estas entidades quedan sujetas a las políticas de coordinación, control y evaluación que les señalen las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, cuando hayan sido agrupados por sectores definidos. Los órganos paraestatales poseen un patrimonio constituido con bienes de la Federación, destinado a la prestación de un servicio público o a la realización de otros fines de interés social.

Las entidades paraestatales no resultan de la clásica descentralización administrativa territorial o regional, --

como es el caso del Municipio Libre a que alude el artículo 115 Constitucional. Las entidades en cuestión corresponden a la descentralización administrativa por servicio o funcional, en base a consideraciones de orden técnico, a fin de que puedan prestar los servicios públicos para los que fueron creadas.

En nuestro país, el régimen de descentralización administrativa ha experimentado un gran crecimiento en todos los órdenes. Actualmente existen más de 900 entes paraestatales como organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas y fideicomisos.

e).- Importancia Social de la Empresa Paraestatal.

Es un hecho que la Administración Pública, día a día acrece sus agencias, oficinas, departamentos o unidades administrativas, el personal de éstas y los medios materiales con que cuenta para ello. Sociológicamente podemos considerar que el aumento de población, el avance tecnológico y científico y la búsqueda de metas de progreso y bienestar dentro de la sociedad, han provocado que la Administración Pública, actúe en campos que hasta hace poco tiempo eran desconocidos.

Para hacer frente a esas actividades, el Estado tiene que crear agencias o unidades administrativas que se encarguen precisamente de cumplir con los nuevos cometidos; y

vemos así que surgen nuevas Secretarías y Departamentos de Estado, o bien, nuevas estructuras administrativas, que antes eran desconocidas como la descentralización, la desconcentración, las empresas públicas y el fideicomiso público.

Es así como la Administración Pública moderna, tiene que enfrentarse a una problemática distinta y aplicar métodos y sistemas acordes con la época, para realizar con eficacia su función y lograr una coordinación entre la multitud de órganos que la integran, así como los órganos de los otros poderes y de las entidades federativas y municipales, en un sistema federal como el nuestro.

Es conveniente sistematizar la estructura de la Administración Pública, sus relaciones entre sí y con los otros poderes y órganos del Estado y, sobre todo, regular con mayor precisión lo que denominamos Sector Descentralizado, -- constituido por una diversidad enorme de organismos públicos.

CAPITULO II MARCO JURIDICO DEL SECTOR PARAESTATAL.

Este capítulo lo dedicaremos al marco jurídico dentro del cual se encuentra ubicado el Sector Paraestatal, para ello haremos referencia del fundamento Constitucional -- que lo rige, así como su establecimiento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y en Decretos y Reglamentos.

Siendo que el Sector Paraestatal es una de las áreas de mayor prioridad, veremos también el marco en el cual se desenvolverá dentro del Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994).

a).- Fundamento Constitucional.

La Administración Pública Paraestatal se encuentra regulada en los artículos 28, párrafo cuarto, quinto y octavo; 90 y 93 de la Constitución, en cuanto a la Administración Federal y en el artículo 73, fracción VI, en cuanto a la Administración Pública del Distrito Federal, mismos artículos que a continuación transcribimos y comentamos.

Artículo 28 Constitucional:

Párrafo cuarto: "No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y las actividades que expresamente

señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión."(21)

Cabe aclarar que por reformas constitucionales de -- 1990, se suprimió el párrafo quinto del artículo 28 Constitucional, que hablaba de la prestación del servicio público de banca y crédito.(22)

De tal manera que el actual párrafo quinto (anteriormente párrafo sexto) contempla lo siguiente:

"El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado."(23)

Párrafo octavo: "El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público."

Artículo 90: "La Administración Pública Federal será

-
- (21) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Dirección General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación. México, D.F., 1992. Pág. 46.
(22) Diario Oficial de la Federación de 27 de junio de 1990.
(23) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Dirección General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación. México, D.F., 1992. Pág. 46

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

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos!(24)

La paraestatalidad deviene de las reformas introducidas al artículo 90 Constitucional en el año de 1981, al otorgar a la administración pública carta de naturalización en este supremo peldaño, al lado de la centralizada, en la que se congregan propiamente las funciones del gobierno. Al regir a ambas la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, encuentra su organización y control debidamente garantizado, independientemente de las formas que adopte la descentralización operada, sea como sociedades mercantiles, como sociedades civiles o como fideicomisos.

Un avance positivo incorporado a esta disposición constitucional, está en la relación que debe existir entre las entidades paraestatales y las dependencias de la administración pública responsables del despacho de atribuciones sustantivas en el seno del Estado, y por lo tanto, en la promulgación de leyes secundarias (a las que se refiere el segundo párrafo del artículo en comento) en las cuales se ha establecido y definido la interdependencia de unas y ---

(24) Ibidem. Págs. 124 y 125.

otras, se han fijado las bases generales para su funcionamiento y se han instaurado los métodos de control en apoyo de su eficiencia productiva.

Artículo 93: "Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal."(25)

La reforma constitucional de 24 de enero de 1974, amplió la obligación de los Secretarios de Estado a los Jefes de Departamento, así como a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria. Lo que no so

(25) Ibidem. Págs. 125 y 126.

lo evidenció la voluntad política de ampliar la responsabilidad del Ejecutivo Federal a sus funcionarios de nivel intermedio, sino que también daba testimonio de la creciente importancia que asumía el Sector Paraestatal.

Las comparecencias de los Secretarios de Estado han sido las más frecuentes, aún cuando también han comparecido ante las Cámaras los Directores de algunos de los entes paraestatales de importancia estratégica, como es el caso de Petróleos Mexicanos. La frecuencia de las comparecencias ha ido incrementándose durante los tres últimos sexenios, hasta hacerse prácticamente regular.

La reforma que adicionó con un tercer párrafo el artículo en cuestión de lo. de diciembre de 1977, fue incluida juntamente con la reforma política, y tuvo por objeto el que se pudiesen integrar comisiones para investigar a los organismos públicos descentralizados y a las empresas de participación estatal mayoritaria, a propuesta de una tercera parte de los diputados o de la mitad de los senadores: comisiones que se pueden integrar en cada una de las Cámaras.

El último párrafo de el artículo 93 no implica una indebida injerencia del Legislativo en el Ejecutivo, como lo evidencia el hecho de que haya sido éste quien propuso la reforma, consciente de que no mermaba sus facultades, ni implicaba una injerencia indeseable del Legislativo, toda vez que el resultado de la investigación no podría tener otro fin que el de informarle. Por ello, al dejar en manos del Ejecutivo cualquier ulterior acción, no podría haber lugar a infracción alguna del principio de división de poderes.

Artículo 73: "El Congreso tiene facultad:

Fracción VI: Para legislar en todo lo relativo al -- Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

1ª. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

2ª. La ley orgánica correspondiente establecerá los medios para la descentralización y desconcentración de la administración para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, incrementando el nivel de bienestar social, ordenando la convivencia comunitaria y el espacio urbano y propiciando el desarrollo económico, social y cultural de la entidad.

3ª. Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una Asamblea integrada por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinomial. La demarcación de los distritos se establecerá como determina la ley.

Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente; las vacantes de los representantes serán cubiertas en los términos de la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución.

Especifica también, las bases a que se sujetará la elección de los 26 representantes, según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una --

circunscripción plurinominal.

De igual manera, establece determinadas reglas, que deberán observarse para el otorgamiento de las constancias de asignación.

Para la organización y contencioso electorales de la elección de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal se estará a lo dispuesto por el Artículo 41 de esta Constitución.

El Colegio Electoral que califique la elección de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se integrará con los presuntos representantes que hayan obtenido constancia de mayoría o de asignación proporcional en su caso, siendo aplicables las reglas que para la calificación establece el Artículo 60 de esta Constitución.

Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal deberán reunir los mismos requisitos que el artículo 55 establece para los diputados federales y les será aplicable lo dispuesto por los artículos 59, 61, 62 y 64 de esta Constitución.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal calificará la elección de sus miembros, a través de un Colegio Electoral que se integrará por todos los presuntos representantes, en los términos que señale la ley, sus resoluciones serán definitivas e inatacables.

También menciona las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Las iniciativas que la Asamblea de Representantes presente ante alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, pasará desde luego a comisión para su estudio y dictámen.

La Asamblea de representantes se reunirá a partir del 15 de noviembre de cada año, para celebrar un primer

período de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 15 de enero del año siguiente, y a partir del 16 de abril de cada año, para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 15 de julio del mismo año

4*. La facultad de iniciativa para el ejercicio de las facultades de la Asamblea a que se refiere el inciso A) de la base 3ª., corresponde a los miembros de la propia Asamblea y a los representantes de los vecinos organizados en los términos que señale la ley correspondiente.

Para la mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, además, se establece el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la Asamblea, la cual tendrá la obligación de turnar a comisiones y dictaminar, dentro del respectivo período de sesiones o en el inmediato siguiente, toda iniciativa que le sea formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados, en los términos que señale el Reglamento para el Gobierno interior de la Asamblea.

La ley establecerá los medios y mecanismos

5*. La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el cual se integrará por el número de magistrados que señale la ley orgánica correspondiente, así como por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley determine.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por la ley orgánica respectiva, la cual establecerá las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los tribunales de justicia del Distrito Federal.

Los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia deberán reunir los requisitos señalados por el artículo 95 de esta Constitución.

Los nombramientos de los magistrados y jueces serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan -- prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Los nombramientos de los magistrados

6°. El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia, que dependerá directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente."(26)

Antes de las reformas a los artículos 90 y 93 de la Constitución en abril de 1981, las bases estaban en el artículo 123, apartado A, fracción XXXI, de la Constitución, que atribuye competencia a las autoridades federales en --- asuntos relativos a "..... empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federa--- ral"; y en el artículo 73, fracción XXX, de la misma Carta Magna, que contiene lo que la teoría denomina facultades -- implícitas.

Los organismos descentralizados, los desconcentrados, las sociedades mercantiles del Estado, o bien, cualquier -- otra forma de organización administrativa, aun antes de las

(26) Ibidem. Págs. 88 a 99.

reformas a los artículos 90 y 93 de la Constitución, tenían su base en los siguientes artículos constitucionales: 93 - párrafos segundo y tercero; 28, que habla de los monopolios o actividades del Estado relativas a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión - de billetes por medio de un solo banco central que controlará el Gobierno Federal. El Congreso tiene entonces facultades para crear organismos en esos ramos, dándoles la forma de organización que estime conveniente al dictar la ley.

Artículo 73, fracción X, que otorga facultades al -- Congreso para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito (la -- facultad para legislar en materia de servicios de banca y -- crédito se incluyó por reformas de noviembre de 1982), energía eléctrica y nuclear y para establecer el Banco Unico de Emisión. Así, tenemos que, siguiendo el orden que señala -- esta fracción, se han creado: en materia de hidrocarburos, Petróleos Mexicanos; en industria cinematográfica, el Banco Nacional Cinematográfico, S.A.; en materia de comercio, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO); en materia de sorteos, la Lotería Nacional para la Asistencia Pública; en materia de instituciones de crédito, las Instituciones Nacionales de Crédito; y en energía eléctrica, la Comisión Federal de Electricidad.

Dichos artículos regulan, bien instituciones precisas, o materias generales, pero en todos los casos se da al

Congreso la facultad para legislar sobre ellas; por lo que, en ejercicio de esa facultad, el Congreso de la Unión puede dictar leyes que se refieran a esas materias, o a esas instituciones, creando organismos descentralizados, desconcentrados, previendo la creación de sociedades mercantiles de Estado, Comisiones Intersecretariales, o cualquier otra forma de organización administrativa que se desarrolle en el futuro.

b).- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Dentro del inciso que ahora nos toca analizar, haremos un breve estudio de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El desarrollo en materia legislativa en lo que se refiere a las estructuras del Poder Ejecutivo Federal, culminó con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, y que abarca tanto a las entidades centralizadas como al llamado sector paraestatal.

Como primer punto, señalaremos que el contexto de esta Ley comprende a la Administración Central, la cual incorpora a la Procuraduría General de la República, y todas las variantes de lo que se califica como administración indirecta, que abarca a la descentralización, desconcentración sociedades mercantiles de Estado y fideicomisos públicos, - a los cuales la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ha denominado Administración Paraestatal.

En segundo lugar, se reconoce la posibilidad de los acuerdos colectivos del Jefe de Estado, con los titulares de la Administración, tanto Central, como Paraestatal.

También podemos ver, que esta ley es la primera en constituir una base legal para crear unidades administrativas bajo la dependencia directa del Presidente de la República.

Contempla, tanto la existencia de los reglamentos interiores de cada dependencia, así como su contenido.

Otro aspecto que por primera vez se prevee, es la obligación de publicar los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público.

Existe también la posibilidad de celebrar convenios de coordinación con las entidades federativas y los municipios.

Se hace una reestructuración de áreas entre las Secretarías: hay quien afirma que desaparecieron las anteriores, pero, en opinión de el Dr. Miguel Acosta Romero⁽²⁷⁾, - continúan las mismas estructuras, con cambio de nombre y modificación de competencias.

Un aspecto importante que debemos señalar, es que los organismos del Sector Paraestatal deben coordinarse en su actividad.

(27) Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit. Pág. 128.

La Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal fué abrogada por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. La actual ley, establece la necesidad de que los organismos y empresas, actúen conforme a los lineamientos que fije el Presidente de la República, con los programas políticos, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de planeación nacional se establezcan, coordinándose las unidades respectivas, a través de la Secretaría de Estado, Departamento o autoridades competentes en el ramo.

La coordinación de las unidades y el hecho de estar sujetas a restricciones y obligadas a seguir una política determinada conforme a prioridades, dentro de un plan de gobierno, establece jerarquías respecto de la unidad, cabeza de sector, y los organismos y sus directores, lo que en opinión de el Dr. Miguel Acosta Romero⁽²⁸⁾ se trata de organismos ya no sólo estrictamente administrativos, o técnicos, sino también políticos, dado que sus directores también son nombrados y removidos por el Jefe de Estado y al determinar agrupamientos de las entidades de la Administración Pública Paraestatal por sectores definidos, implica una dependencia jerárquica.

c).- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales fué aprobada por el Congreso de la Unión el 25 de abril de 1986

(28) Ibidem. Págs. 128 y 129.

y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986.

En opinión de el Dr. Miguel Acosta Romero⁽²⁹⁾, la -- Ley Federal de Entidades Paraestatales viene a ser un añadido o un complemento de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ahora bien, empezaremos el análisis de esta ley, con la definición de entidad.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española⁽³⁰⁾, entidad viene del latín=ens, entis, ente y significa lo que constituye la esencia o la forma de una cosa. Ente o ser.

Según también el mismo Diccionario de la Real Academia Española⁽³¹⁾, ente viene del latín ens, entis, p.a. de esse, ser, que significa lo que es, existe o puede existir.

Entidad: aplicase a una sociedad o corporación permanente, en cuanto no este representada por una persona o delegación.⁽³²⁾

Entidades de la Administración Pública Paraestatal:
De acuerdo con el artículo 3o. de la Ley Orgánica de la ---

(29) Idem.

(30) "Diccionario de la Lengua Española". Real Academia Española. Editorial Espasa-Calpe, S.A. Decimonovena edición. Madrid, 1970. Tomo III. Pág. 545.

(31) Ibidem. Pág. 544.

(32) Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit. Pág. 130.

Administración Pública Federal⁽³³⁾, con este carácter se conoce a los organismos descentralizados, a las empresas de participación estatal, a las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

Entidades Federativas: son los Estados miembros que integran parte del Estado Federal. En otros Estados se les denomina provincias o países.⁽³⁴⁾

Desde hace muchos años, se ha identificado a las entidades federativas y a la entidad paraestatal como personas jurídicas de Derecho Público a excepción de los fideicomisos que integran esta parte de la Administración Pública Federal.

El vocablo "entidad" se ha tomado como sinónimo de persona jurídica colectiva de Derecho Público, como es el caso de las partes integrantes de la Federación, donde la doctrina señala como entidades federativas a los Estados. A pesar de ésto, la palabra entidad puede ser sinónimo de ente, esencia, existencia, ser, sustancia, importancia, trascendencia, etc., y aquí es donde podemos ver que la terminología es vaga por lo que toca a la designación de estas instituciones, pues crea problemas especialmente para los fideicomisos públicos, ya que por una parte la ley dice que

(33) "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". Editorial Porrúa, S.A. Vigésima edición. México, 1989. Pág. 8.

(34) "Diccionario Jurídico Mexicano". Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa, S.A. México, 1985. Tomo IV. Págs. 78 y 79. Voz, Entidades Federativas, por Jorge Carpizo.

son entidades, y por otro lado dice que su organización es análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, lo que provoca que en determinados casos se considere al fideicomiso con personalidad jurídica.

Ahora bien, el Diccionario Enciclopédico Espasa⁽³⁵⁾, define la palabra "paraestatal" como las entidades, instituciones y organismos que, por delegación del Estado, cooperan a los fines de éste, pero sin formar parte propiamente de la Administración Pública.

Ahora que hemos dado los conceptos de ente, entidad y paraestatal, haremos un breve estudio de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Artículo 1o. Señala el objetivo de las entidades paraestatales, así como su relación con el Ejecutivo Federal y sus dependencias.

En su artículo 2o., remite a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en cuanto a conceptos se refiere.

Artículos 3o. y 4o. Excluye de su aplicación a las siguientes personas jurídicas colectivas de Derecho Público:

- Universidades e Instituciones de Educación Superior, a las que la ley otorga autonomía.
- Procuraduría Federal del Consumidor.
- Banco de México.

(35) "Diccionario Enciclopédico Espasa". Editorial Espasa-Calpe, S.A. Madrid, 1979. Tomo 18. Pág. 719.

- Sociedades Nacionales de Crédito.
- Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito.
- Instituciones Nacionales de Seguros.
- Instituciones Nacionales de Fianzas.
- Fideicomisos Públicos de Fomento.

Artículo 5o. Aquí se contempla el hecho, de que instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y los demás organismos con estructura análoga que haya, se regirán de acuerdo a sus leyes específicas en lo que toca a la estructura de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero su funcionamiento, operación, desarrollo y control se regirá por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, siempre y cuando ésta no sea contraria a las leyes específicas de estas instituciones.

Este artículo también menciona que las entidades que además de órgano de gobierno, dirección general y órgano de vigilancia tengan patronatos, comisiones ejecutivas o sus equivalentes, se regirán conforme a sus leyes.

Artículo 6o. Establece cuáles son las áreas estratégicas y prioritarias en donde actuaran este tipo de instituciones, de acuerdo con la Constitución.

Artículo 7o. Señala que las entidades paraestatales correspondientes al Distrito Federal estarán sujetas a lo dispuesto por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Artículo 8o. Determina que los titulares de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores, deberán establecer políticas de desarrollo para las entidades del sector correspondiente, así como las demás atribuciones que les concede la ley.

Artículo 9o. Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto, que a últimas fechas se fusionaron y quedaron únicamente con el nombre de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tendrán miembros en los órganos de gobierno, así como en los comités técnicos de las entidades paraestatales. Las demás dependencias y entidades participarán con las entidades paraestatales en la medida en que se relacionen con el objeto de éstas.

Artículo 10o. Las entidades de un sector tendrán la obligación de proporcionar información y datos que soliciten las dependencias del sector donde se encuentren agrupadas.

Artículo 11o. Se les reconoce autonomía de gestión a las entidades paraestatales.

Artículo 12o. Establece la obligación de publicar -- anualmente en el Diario Oficial de la Federación, una relación de las Entidades Paraestatales que forman parte de la Administración Pública Federal.

Artículo 13o. Señala que las infracciones cometidas a esta ley, se sancionarán de acuerdo al régimen de responsabilidades de los servidores públicos federales.

En cuanto a los artículos 14 a 23 señala cual será la constitución, organización y funcionamiento de los organismos descentralizados.

En los artículos 24 a 27 se establece que los organismos descentralizados deberán inscribirse en el registro público.

Los artículos 28 a 39 contemplan todo lo referente a las empresas de participación estatal mayoritaria.

Los artículos 40 a 45 tratan de los fideicomisos públicos.

De los artículos 46 a 59 se establece el desarrollo y operación de las entidades paraestatales.

Y por último, de los artículos 60 a 68 se señala el control y evaluación de las entidades paraestatales.

d).- Decretos.

Para comenzar, daremos el concepto de Decreto, y según el Diccionario de la Real Academia Española⁽³⁶⁾, este vocablo viene del latín *decrētum* que significa resolución, decisión o determinación del Jefe del Estado, de su gobierno o de un tribunal o juez sobre cualquier materia o negocio. Aplícase hoy más especialmente a los de carácter político o gubernativo.

(36) "Diccionario de la Lengua Española". Real Academia Española. Editorial Espasa-Calpe, S.A. Decimonovena edición. Madrid, 1970. Tomo III. Pág. 427.

Ahora bien, Cabanellas⁽³⁷⁾ dice: "Decreto. Por antonomasia, significa la resolución o reglamentación que el Poder Ejecutivo, con la firma del Jefe de Estado, dicta a cerca de toda materia en que no sea obligatoria la forma de ley, pero siempre que por su importancia o permanencia rebase la esfera de las simples órdenes, circulares, etc. Constituye así la expresión de la potestad reglamentaria del gobierno."

El concepto de decreto genéricamente considerado dice que: "es una decisión de un órgano del Estado que crea situaciones jurídicas concretas o individuales y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocido por aquellos a quienes va dirigido."⁽³⁸⁾

De acuerdo con esto, tenemos que el fundamento constitucional de el Decreto Legislativo se encuentra contemplado en los artículos 70, 71 y 72, de los cuales el primero establece que las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de Ley o Decreto, el segundo se refiere a la iniciativa y el tercero señala el procedimiento de discusión, interpretación, reforma, etc., de las Leyes y Decretos.

Por otro lado, la base constitucional del Decreto Administrativo se establece en los artículos 89, fracción I y 92, de los cuales el primero habla de facultades del Presidente para ejecutar las leyes, y el segundo se refiere --

-
- (37) Cabanellas, Guillermo. "Diccionario de Derecho Usual" Ediciones Arayú, Editorial de Palma. Buenos Aires, -- 1953. Tomo I. Pág. 594.
- (38) Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit. Pág. 822.

a los Decretos en el aspecto de refrendo ministerial.

También tenemos los Decretos del Ejecutivo, los cuales deben revestir fundamentalmente dos características: -- 1ª deberá contener el refrendo del Secretario o Jefe de Departamento Administrativo del ramo a que se refiere; 2ª que sea publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Y por último, se encuentran los Decretos Judiciales, que son toda clase de resoluciones dictadas por los tribunales ya sea unitarios o colegiados.

Así pues y para terminar, tenemos que en la administración paraestatal hay numerosos decretos que ayudan a regular los diversos sectores, como por ejemplo: el Decreto por el que se establece un sistema de compensación de las dependencias de la administración pública descentralizada, las entidades de la administración pública paraestatal comprendidas dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, así como de los demás organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos y empresas que se adhieran para extinguir entre ellos los adeudos recíprocos y correlacionados que existan en cantidad líquida y exigible, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de febrero de 1981; el Decreto relativo a la Descentralización Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 1984; el Decreto Expropiatorio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de marzo de 1938; el Decreto que crea la Institución Petróleos Mexicanos, --

publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 1938; el Decreto que crea el Instituto Mexicano del Petróleo como Organismo Descentralizado, publicado en el -- Diario Oficial de la Federación el 26 de agosto de 1965 y 5 de noviembre de 1968, etc.

e).- Reglamentos.

Consideramos que es conveniente dar una definición -- del vocablo reglamento, antes de hablar de el en términos -- generales.

En su concepto más genérico y de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española⁽³⁹⁾, Reglamento es la colección ordenada de reglas o preceptos, que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio.

Ahora bien, el concepto de Reglamento Administrativo que da el Dr. Miguel Acosta Romero⁽⁴⁰⁾ y con el cual estamos de acuerdo, es el siguiente: "es una manifestación unila -- teral de voluntad discrecional, emitida por un órgano admi -- nistrativo legalmente investido de potestad o competencia -- para hacerlo (Presidente de la República en el ámbito fede -- ral, Gobernador del Estado en las entidades federativas), -- creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso, a efecto de ---

(39) "Diccionario de la Lengua Española". Real Academia Es -- pañola. Editorial Espasa-Calpe, S.A. Decimonovena edi -- ción. Madrid, 1970. Tomo V. Pág. 1131.

(40) Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit. Pág. 766.

facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa".

Entre otros conceptos también tenemos el de Gabino Fraga(41) que dice: "el Reglamento es una disposición legislativa expedida por el Poder Ejecutivo, en uso de la facultad que la Constitución le otorga, para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expide el Poder Legislativo."

Según Andrés Serra Rojas(42), opina que "el Reglamento es una norma expedida por el Presidente de la República para la ejecución de la ley, aplicable a todas las personas sin distinción que se encuentren en el caso de la misma."

Así podemos decir que el reglamento materialmente es un acto administrativo, dado que proviene de un órgano administrativo que es el Presidente de la República; y formalmente es una ley, dado que reúne las características de ésta: generalidad, abstracción, obligatoriedad y coercibilidad.

De lo anterior, se afirma que el reglamento es una Ley del Ejecutivo Federal, cuya función es facilitar la aplicación de la Ley.

Se advierte sin embargo, que el reglamento no comple

(41) Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial -- Porrúa, S.A. Decimoctava edición. México, 1978. Pág. 104.

(42) Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Editorial Manuel Porrúa. Segunda edición. México, 1961. -- Pág. 318.

ta, ni adiciona o integra una ley, que reglamenta. Reglamentar a través de un reglamento es sólo posibilitar la aplicación de la ley pero, sin usar este objeto como pretexto para alterar o modificar el contenido de la misma.

Siempre estará subordinado el reglamento al texto de la ley, pues él constituye su única área y objeto de trabajo, en él es donde cumplirá con su función propia que es la de servir a la ley. Cuando el reglamento rebasa las fronteras de la ley y en lugar de reglamentar legisla, entonces de inmediato está debilitando su propia validez jurídica y entrará en el camino de la franca anticonstitucionalidad.

El reglamento tiene un límite definido y definitivo que es el contenido mismo de la ley. Su acción se condensa en el ámbito material de ésta.

En ocasiones, por indicación expresa del legislador o por exigencia propia, el reglamento lleva a cabo su tarea sólo respecto a un grupo de preceptos y a veces en forma ra rísima de un sólo precepto de la ley.

El reglamento habrá de expedirse cuando la ley para poder aplicarse requiera de mayor desarrollo, precisión o simplificación de sus imperativos, de aclarar el sentido y alcance de las situaciones que regula, de señalar la forma y procedimientos para ejercer los derechos que consignan y las obligaciones que se imponen, etc.

El único requisito que señala la Constitución para la validez de los reglamentos expedidos por el Presidente de la República es, el refrendo ministerial al cual se re-

fiere en su artículo 92 que dice: "Todos los reglamentos, - decretos y ordenes del Presidente deberán estar firmados -- por el secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito - no serán obedecidos."(43)

Otro requisito para la validez de los reglamentos es su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

El procedimiento más usual para la creación de un reglamento es el siguiente: Se elabora un proyecto por parte de la autoridad que tiene a su cargo la ejecución o el cumplimiento de la ley que se va a reglamentar, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; este proyecto se somete a la discusión y -- aprobación de las autoridades superiores, quienes a su vez lo someten al Presidente de la República, y si el Presidente lo aprueba, lo firmará y lo turnará al Secretario de Despacho encargado del ramo a que el reglamento corresponda, - para los efectos del refrendo; posteriormente se publicará en el Diario Oficial de la Federación.(44)

De tal manera, que tenemos numerosos reglamentos que coadyuvan con las leyes que forman parte del Sector Público Paraestatal y entre ellos podemos mencionar los siguientes: el Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26

(43) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada." Instituto de Investigaciones Jurídicas. -- Primera edición. México, 1985. Pág. 214.

(44) Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit. Pág.766.

de enero de 1990; el Reglamento Interior de la Secretaría - de Energía, Minas e Industria Paraestatal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de mayo de 1983, el -- Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de agosto de 1959; el reglamento de los artículos 4 y 5 del Decreto de 7 de junio de 1938, que creó la Institución Pública denominada Petróleos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 1939; el Reglamento de la Ley Orgánica de Pe--tróleos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Fe--deración el 10 de agosto de 1972.

f).- Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994).

El Plan Nacional de desarrollo 1989-1994 se propone avanzar hacia el logro de cuatro objetivos fundamentales: Primero, defender la soberanía y preservar los intereses de México en el mundo; segundo, ampliar nuestra vida democrática; tercero, recuperar el crecimiento económico con estabilidad de precios; y cuarto, elevar, productivamente, el nivel de vida de los mexicanos. Podemos hoy proponer los me--dios para organizar y sumar las acciones y la participación de los ciudadanos, de sus organizaciones y del Estado, hacia metas concretas de modernización de nuestra vida política, económica y social, y en la acción de México en el exterior.

El petróleo es una de nuestras principales riquezas. Es y seguirá siendo propiedad de todos los mexicanos. Por - ser un recurso limitado y por su importancia estratégica, -

se promoverá su ahorro y utilización más racional. Igualmente, se ampliará la capacidad de generación de electricidad, base de la actividad económica. Por ello, será preciso incrementar los recursos públicos, privados y provenientes del exterior en los términos que la ley establece. A mediano plazo se buscará la autosuficiencia financiera, mediante mayor eficiencia operativa y precios adecuados a los costos.

La modernización económica sería inconcebible sin la modernización de la empresa pública, ya que ésta juega un papel esencial en la promoción del desarrollo. Para atender con eficacia a sus funciones, la empresa pública se sujetará a un profundo proceso de modernización estructural, y se concentrará en las áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo de su actividad.

El Plan prevé atender las demandas prioritarias del bienestar social, aquellas que afectan directamente el nivel de vida de las mayorías.

La manera más idónea de fortalecer a la Nación es con un Plan como éste, que cuenta con objetivos precisos, estrategia coherente, reglas claras para alentar la participación y promover el diálogo permanente y abierto entre el Gobierno y la sociedad. Guía en nuestra planeación y en nuestra acción es el compromiso insoslayable de propiciar la creación de la riqueza socialmente productiva, y vigilar que su distribución mantenga un equilibrio que beneficie a los menos favorecidos, a las clases populares, a los campesinos y trabajadores, a las mujeres y a los jóvenes. Es por

ello que la dimensión social se extiende a toda la estrategia de este Plan y constituye la justificación más plena -- que da sentido y propósito a la estrategia de modernización.

El Plan Nacional de Desarrollo, al tiempo que precisa las orientaciones a las que deben sujetarse los programas de la Administración Pública Federal, busca encauzar -- eficazmente las acciones de la sociedad en la solución de -- sus problemas y en la satisfacción de sus aspiraciones. -- Nuestra sociedad presenta una realidad compleja. Las estrategias de la planeación deben partir de este reconocimiento. El análisis de la situación nacional debe considerar los diversos factores de naturaleza política, económica y social. Ello precisa delimitar lo que como país hemos avanzado y lo que nos falta por avanzar, evaluar errores y aciertos, y determinar las prioridades a partir de la magnitud relativa -- de las carencias, del poder social de las demandas y de los recursos disponibles.

Ahora bien, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 propone la modernización de la empresa pública que consiste en lo siguiente:

Para lograr sus propósitos y cumplir con sus responsabilidades, el Estado Mexicano, en uso de sus facultades -- constitucionales, induce y regula la acción de los sectores privado y social y actúa utilizando sus propios recursos. Instrumentos fundamentales de la acción de gobierno son las entidades paraestatales que actúan en áreas estratégicas y prioritarias de la economía.

Las áreas estratégicas constituyen campos de actividad exclusiva del Estado, cuya administración, aprovechamiento y conservación es de interés para la soberanía de la Nación, ya que conciernen a recursos no renovables o vinculados a la seguridad nacional, son servicios públicos esenciales o constituyen la infraestructura fundamental para el desarrollo de otras actividades de la economía o de la sociedad en su conjunto; estas áreas estratégicas deben ser administradas con criterios de interés eminentemente social y público por ser el resultado del proceso histórico de nuestro Proyecto Nacional; la importancia que ellas tienen para el país implica una responsabilidad especial de eficiencia y honestidad en su manejo.

Se profundizará en la modernización de las entidades estratégicas y prioritarias, con un claro criterio que evite confundir a las empresas públicas propiamente dichas con las entidades de servicio institucional, útiles para la prestación de servicios públicos o para realizar las actividades promocionales y de investigación, y cuya eficiencia y productividad no son siempre medibles en términos de rentabilidad financiera.

Las entidades de servicio que cumplen una clara función social la desarrollarán con la mayor eficiencia, distinguiendo su fin de los resultados de su operación; no así las empresas públicas, que por los tipos de bienes o servicios que producen deberán sujetarse a criterios de rentabilidad y regirse de acuerdo con la competencia que impone el mercado, para su mejor desempeño y más alta utilidad social.

Las empresas públicas han sido y son uno de los instrumentos más efectivos con los que ha contado el Estado Mexicano para lograr el cumplimiento de sus objetivos económicos y sociales. Si se ponderan aciertos y errores, el balance de su actividad es, sin duda, positivo para el desarrollo del país. Para que este balance se mantenga y acreciente, - las entidades que no reúnan las características estratégicas, prioritarias, o de ambas, serán desincorporadas bajo los siguientes criterios:

- Se liquidarán o extinguirán entidades que ya cumplieron con sus objetivos, que carecen de viabilidad económica, o cuyas actividades conviene realizar, por razones de mayor eficiencia, en otras entidades paraestatales o dependencias del Gobierno;
- Se fusionarán entidades para mejorar el uso de los recursos con la integración o complementación de procesos productivos, de comercialización y de gestión administrativa;
- Se transferirán a Gobiernos de los Estados empresas prioritarias de importancia regional o local - vinculadas con sus programas de desarrollo; y
- Se venderán empresas que no son prioritarias ni estratégicas y que, por sus condiciones de viabilidad económica, son susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado.

Dentro de la modernización del sector público, la empresa pública es una organización concebida para llevar a cabo políticas del Estado. Su calidad de empresa y su carácter público la distinguen como una organización peculiar. -

La empresa pública es producto de las políticas nacionales y debe estar sujeta a ellas sin perder de vista su carácter empresarial y, en consecuencia, debe igualmente atender a exigencias de eficiencia y productividad dentro de un renovado marco legal y con estricto control en el cumplimiento de las políticas, los programas y los presupuestos. Uno de los propósitos centrales de las empresas públicas será la calidad y oportunidad de la oferta de los bienes y servicios que producen.

Se impulsará y fortalecerá el sector paraestatal de tal forma que todas las empresas públicas se conviertan en modelos de eficiencia, cumplan los objetivos para los que fueron creadas y se apeguen a las normas que los rigen. El administrador público tiene un compromiso muy claro en ese sentido con la sociedad, propietaria de los recursos que administra. Se perfeccionará el marco normativo de la empresa pública, a efecto de hacer coincidir sus fines de servicio, concebidos en el derecho público, con la eficiencia, eficacia y productividad que su modernización reclama; a este propósito coadyuvará la promulgación del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

La modernización de las entidades paraestatales exige empresarios públicos altamente calificados, con capacidad ejecutiva y claro compromiso social, que asuman plenamente la responsabilidad que implica dirigir y administrar las áreas estratégicas y prioritarias de la Nación.

Como podemos ver, el Plan Nacional de Desarrollo --- 1989-1994, es demasiado ambicioso y uno de sus principales

objetivos es fortalecer la economía del país, atender el -- bienestar social, modernizar a la empresa pública, etc.

Es claro, que el reto que se ha propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 es una difícil tarea, pero con la cooperación y esfuerzo de todos los sectores se pueden lograr los fines que éste persigue.

CAPITULO III ESTRUCTURA DE LA EMPRESA PARAESTATAL.

En este capítulo nos avocaremos a estudiar más a fondo la estructura de la empresa paraestatal, de tal manera que empezaremos con:

a).- Objeto y fines de la Empresa Paraestatal.

Como dijimos en un principio el sector paraestatal está compuesto por:

- Organismos descentralizados.
- Empresas de participación estatal.
- Instituciones nacionales de crédito.
- Organizaciones auxiliares nacionales de crédito.
- Instituciones nacionales de seguros.
- Instituciones nacionales de fianzas.
- Fideicomisos.

Ahora bien, trataremos de puntualizar el objeto y fin de cada uno de los organismos mencionados.

Así comenzamos con:

Organismos descentralizados:

De acuerdo con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales⁽⁴⁵⁾ son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto es:

I.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;

(45) "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". Editorial Porrúa, S.A. Vigésima edición. México, 1989. Pág. 62.

II.- La prestación de un servicio público o social;
o,

III.- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

De tal manera, que la finalidad de los organismos -- descentralizados será, procurar la satisfacción del interés general en forma más rápida, idónea y eficaz.

Como ejemplo de organismos descentralizados podemos citar los siguientes:

- Petróleos Mexicanos.
- Colegio de Bachilleres, etc.

Empresas de participación estatal:

Entre los objetivos de estas empresas encontramos -- los siguientes:

- Prestar o administrar un servicio público.
- Administrar bienes del Estado.
- Producir bienes.
- Realizar actividades en las que se considera que -- los particulares no tienen capacidad de inversión.
- Fomentar nuevas ramas de actividad, o producir bienes para sustituir importaciones.
- Conservar fuentes de trabajo de empresas quebradas, o abandonadas por particulares.

Así podemos ver que la finalidad de la empresa de -- participación estatal será, al igual que la de los organismos descentralizados procurar la satisfacción del interés -- general.

Como ejemplo de estas empresas podemos mencionar:

- Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A.
- Altos Hornos de México, etc.

Dentro de este contexto tenemos 2 tipos de empresas de participación estatal: cuando el Estado tiene más del -- 51% de las acciones y definitivamente controla la sociedad y decide en forma trascendental sobre sus actividades, estaremos en presencia de auténticas sociedades mercantiles de Estado o empresas de participación estatal mayoritaria y -- cuando tiene menos del 50% y concurre con los particulares a la administración de la empresa se denomina, empresas de participación estatal minoritaria.

Instituciones Nacionales de Crédito:

A últimas fechas, nos encontramos de nueva cuenta -- con la privatización de las Instituciones Nacionales de Crédito, y decimos de nueva cuenta, porque anteriormente estas instituciones ya habían estado en manos de particulares.

Su objetivo será exclusivamente el de prestar el servicio público de Banca y Crédito, para satisfacer una necesidad o interés.

Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas:

Cuyo objetivo principal será el de prestar el servicio público de seguros y fianzas, para satisfacer el interés general.

Debemos aclarar que tanto las instituciones nacionales de crédito como las instituciones nacionales de seguros

y fianzas son consideradas de acuerdo con la Ley de la Administración Pública Federal empresas de participación estatal mayoritaria.

Fideicomisos:

Aquí encontramos que el fideicomiso público, que es el que nos interesa estudiar, es un "contrato por medio del cual, el Gobierno Federal, los gobiernos de los Estados o los Ayuntamientos a través de sus dependencias centrales o paraestatales con el carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto de desincorporación), o del dominio privado de la Federación, entidad o municipios o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria, para realizar un fin lícito, de interés público."(46)

De tal manera, que el fideicomiso público puede tener por objeto lo siguiente:

- La inversión (se entiende que de fondos públicos).
- Manejo y administración de obras públicas.
- Prestación de servicios.
- Producción de bienes para el mercado.

Ejemplo de ello sería: realizar planes de construcción de conjuntos habitacionales para personas de bajos ingresos e ingresos medios, como la Unidad Presidente Kennedy; desarrollo de parques y zonas industriales, etc.

Aunque los fines de este tipo de fideicomiso podrán

(46) Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit. Pág. 434.

ser muy variados, siempre serán de interés público, tenderán a satisfacer mejor las necesidades colectivas, obtener mejores rendimientos de los elementos de la Administración Pública, optimizar esa actividad y procurar una mayor eficiencia y eficacia. Así mismo, los fines concretos que se persigan por los fideicomitentes serán pactados, en cada contrato.

b).- Fundamentación teórica y política de la estructura -- que compone el Sector Paraestatal.

Tomado en sentido amplio el concepto de descentralización, estamos de acuerdo con el Dr. Miguel Acosta Romero cuando dice que es muy certera la afirmación del profesor Spyridion Flogaitis cuando sostiene que: "Descentralización es una noción ya vieja de la ciencia del Derecho Público, - que constituye una manera de ser del Estado y jamás ha perdido su actualidad en todas las épocas y en todos los regímenes."(47)

En otros conceptos tenemos los de:

Gabino Fraga(48) considera que la descentralización consiste en confiar actividades administrativas a órganos - que guardan con la Administración Central una relación que no es la de jerarquía.

(47) Flogaitis, Spyridion. "La Noción de Descentralización en Francia, en Alemania y en Italia". Biblioteca de - Derecho Público. Editorial Librería General de Dere-- cho y Jurisprudencia. París, 1979. Pág. 2

(48) Fraga, Gabino. Ob. Cit. Pág. 287.

Andrés Serra Rojas⁽⁴⁹⁾ dice que: "descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa."

Y por último, el concepto de descentralización administrativa, en estricto sentido, que da el Dr. Miguel Acosta Romero⁽⁵⁰⁾ y que consideramos que es el más acertado, es el siguiente: "La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una ley (en el sentido material), la Administración Pública, para desarrollar:

- 1.- Actividades que competen al Estado.
- 2.- O que son de interés general en un momento dado,
- 3.- A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:
 - a).- Personalidad jurídica.
 - b).- Patrimonio propio.
 - c).- Régimen jurídico propio.

En cuanto al contexto de la descentralización, la forma de ser del Estado occidental moderno, ha tenido variantes en sus formas de gestión.

(49) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Pág. 530.

(50) Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit. Pág. 357.

Durante la época de las colonias, la empresa pública se tomó como un monopolio de comercio, después se usó para establecer el Banco Central de Emisión y posteriormente los bancos centrales tuvieron la organización de la empresa mercantil bancaria, en casi todo el mundo.

En la actualidad la mayoría de los Estados tienen empresas mercantiles, y esto lo podemos ver en gran proporción en los Estados socialistas, donde los medios de producción son propiedad del Estado, o bien en Estados cuyas razones políticas son lo que la economía ha llamado intervencionismo estatal.

De tal manera que la mayor parte de los Estados, cuentan con empresas de transporte público a nivel interurbano, regional, estatal y municipal; empresas de transporte aéreo; bancos públicos y empresas industriales en áreas de actividad estratégica prioritaria.

Por otra parte, se observa que las razones y motivos que se han dado para estas formas de ser del Estado, van desde la afirmación de la democracia en el regionalismo político de los Estados, hasta otras razones metajurídicas que buscan la eficiencia, la rentabilidad, el costo-beneficio, la orientación político-económica del Estado, la gestión transparente y eficaz de los servicios públicos o de determinadas áreas; así, se ha afirmado:

Que al organizar el Estado sociedades mercantiles, utiliza modos de gestión de la iniciativa privada, evita burocratismos, evita conflictos de intereses, abusos, y se

obtiene un mayor rendimiento de costo-beneficio, asimismo, al no estar sujetos a las normas de gestión de los burócratas, la rentabilidad de la empresa aumenta y el ejercicio de sus funciones es más ágil. (51)

Al efecto Eisenmann⁽⁵²⁾ define el poder jerárquico como "el poder que tiene un órgano de imponer a otro o a otros, su voluntad."

A manera de ejemplo, se puede citar que entre las razones para establecer organismos públicos descentralizados en Francia, se encuentran las siguientes:

- Permitir la operación de los servicios públicos de manera más eficaz, rápida y autofinanciable.
- Evitar las trabas burocráticas, retrasos, etc., -- que son situaciones propias de la administración central, -- tratándose de Secretarías o Ministerios de Estado.
- Las normas de trabajo que rigen a los servidores del organismo público descentralizado serán diferentes a las normas de trabajo de la administración central, ya que se procurará una mayor funcionalidad y responsabilidad en los servidores de organismos públicos descentralizados, etc.

Es claro, que la forma de gestión, es fundamentalmente de orden político, ya que lo que se busca es mayor eficiencia o bien mayor responsabilidad por parte de los trabajadores.

(51) Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit. Pág. 293.

(52) Eisenmann, Ch. "Las Estructuras de la Administración" Pág. 287.

El Dr. Miguel Acosta Romero⁽⁵³⁾, considera que un aspecto que parece de importancia teórica, pero que en ocasiones resulta de gran sentido político, es el determinar qué número de Secretarías y Ministerios, dependencias y entidades, es el ideal para integrar al Estado y a las entidades paraestatales?

Al respecto, dice que ésta no es una cuestión que fácilmente pueda solucionarse a nivel teórico, pues hay un número de Ministerios o Secretarías que se justifican históricamente, en casi todos los Estados, como la Secretaría de Hacienda, de Defensa, Interior o Gobernación, Relaciones Exteriores; otras han surgido como consecuencia de la evolución lógica de la actividad de la sociedad como Comunicaciones y Transportes, Comercio, Trabajo, etc.

Un rasgo característico de los países occidentales, es que cuando se elige a un nuevo Jefe de Estado, los sectores interesados, durante la campaña política que hace el candidato, le proponen la creación de Secretarías o Ministerios, dependencias o bien entidades paraestatales.

Consecuencia de la creación de Secretarías, es el hecho de definir cuál será la estructura del personal, presupuesto, oficinas, y demás facultades que le otorgue la ley.

De tal manera tenemos la creación en México, de la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1977 y que en 1992 se fusionó con la Secretaría de Hacienda y Crédito ---

(53) Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit. Pág. 294.

Público, y en 1982, la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Resulta difícil determinar el número exacto de Secretarías que deben integrar un Estado, pues también hay que tomar en cuenta factores como son la actividad administrativa del Estado, las necesidades de su población, su situación económica, etc., y estando de acuerdo con el Dr. Acosta Romero, esto corresponde fijarlo dentro de su soberanía y --- autodeterminación a los organos que tienen esa responsabilidad y que en este caso serían el Ejecutivo y el Legislativo.

A últimas fechas, el movimiento histórico tiende a cambios estructurales que estan de acuerdo con las ideas políticas de los Jefes de Estado, de tal manera que los cam bios que se presentan son de gran importancia en la integración de las unidades de los gobiernos tanto centrales como paraestatales.

Así tenemos, que los vínculos de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con el Ejecutivo Federal, se han establecido a través de las Secretarías de Estado, de acuerdo con un criterio funcional.

Para terminar, diremos que la descentralización se ha ido operando poco a poco, de acuerdo con las necesidades, y ha podido descongestionar a la administración central de toda clase de problemas reales y actuales de la vida moderna.

c).- La Reducción Actual y el Fenómeno de Privatización -- del Sector Paraestatal en el Mundo.

Es en 1982, cuando se empieza a observar en el mundo un movimiento contrario al Sector Paraestatal, esto es, que el Estado tenga diversos tipos de gestión, como son : empresas públicas, organismos descentralizados, etc.

Así podemos ver que en Inglaterra, al ser electos -- los gobiernos laboristas, se nacionaliza gran parte de la actividad como son los bancos, empresas industriales, medios de transporte, etc.

Y por el contrario, cuando son electos los grupos -- conservadores, la tendencia que prevalece es la descentralización y privatización.

Al ocupar el cargo de primera Ministra Margaret ---- Thatcher, implantó un programa de privatización y venta de las principales empresas públicas británicas y corporaciones que prestan servicios públicos.

También encontramos que en Francia, después de la Segunda Guerra Mundial, empezó a darse la nacionalización de sectores como la banca, industria acerera, producción de -- automóviles, etc., provocando que el aparato estatal creciera en forma desmedida.

Así en 1981, al ocupar el cargo de Presidente Francois Mitterrand, el gobierno entró al régimen socialista, - de tal manera que se planteó una lista considerable de organismos del Sector Paraestatal que serían nacionalizados.

Después en 1985, con la entrada del primer Ministro Jacques Chirac, la tendencia fué hacia la privatización de los organismos que se habían nacionalizado con el Presidente Mitterrand.

En Estados Unidos, el Presidente Ronald Reagan, hizo una política de privatización llamada "reganomics" que se traduciría como la "economía del Presidente Reagan".

Tanto académicos como funcionarios llegaron a la conclusión de que la economía del libre mercado, sería el único medio para mejorar la actividad económica de los Estados, así pues, la privatización, se tendría que llevar a cabo en servicios estatales de importancia.

En Portugal, después de la Revolución de 1974, se comienza con la nacionalización de bancos, industria pesada, medios de comunicación, etc.

Pero durante el mandato del primer Ministro Aníbal Cavaco Silva, se ha propuesto un programa de privatización que permitirá el desmembramiento de su enorme aparato empresario estatal en 1992, pues con esto lograrán su plena integración a la Comunidad Europea.

Como se puede observar, este fenómeno también se ha presentado en América Latina (en países como Brasil y Argentina), pues la necesidad de reducir el número de empresas públicas debe hacerse a la mayor brevedad posible.

En México se puede observar igual fenómeno, y como ejemplo de ello tenemos que la banca privada fue nacionali-

zada en septiembre de 1982, pero en mayo de 1990 la Cámara de Diputados aprobó la propuesta gubernamental de reprivatización. También podemos citar el caso de Teléfonos de México que también fué privatizado en diciembre de 1990.

Ahora bien, un hecho que es necesario recalcar, es - que dentro del marco de la privatización, en este caso del servicio de banca y crédito, el párrafo quinto del artículo 28 Constitucional, decía que "este servicio sería prestado exclusivamente por el Estado y no sería objeto de concesión a particulares". De 1917 a 1982 este precepto no había sufrido ningún cambio, pero fue a partir de 1982 cuando ha -- contemplado varias reformas, siendo la última la de 1990, -- la cual ya comentamos, y que suprimió del texto de este --- artículo, el párrafo quinto, que acabamos de mencionar.

Como nos podemos dar cuenta, la reducción del número de empresas públicas y el fenómeno de privatización es un - acontecimiento a nivel mundial, y que al parecer permite el mejoramiento de la actividad económica de los Estados y paí ses en general.

Antes de terminar, sí nos gustaría mencionar que el Dr. Acosta Romero⁽⁵⁴⁾, opina respecto a la privatización, - que en México se debe seguir una política de que las actividades estratégicas y prioritarias continúen en poder del Estado, pues ha sido una lucha muy larga de rescate de la soberanía nacional sobre sus recursos naturales y en particular los hidrocarburos; cree también que algunos aspectos -- del transporte básico en el que la iniciativa privada no -- muestra capacidad, deben continuar con el Estado.

(54) Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit. Pág. 311.

d).- Areas de influencia del Sector Paraestatal.

Instrumentos fundamentales de la acción de gobierno son las entidades paraestatales que actúan en áreas estratégicas y prioritarias de la economía.

Así tenemos, que el Estado mantendrá la propiedad y el control de las áreas estratégicas que señala el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución y que son las siguientes:

- Acuñación de moneda.
- Correos.
- Telégrafos.
- Radiotelegrafía y la comunicación vía satélite.
- Emisión de billetes por medio de un solo banco, - organismo descentralizado del Gobierno Federal.
- Petróleo y los demás hidrocarburos.
- Petroquímica básica.
- Minerales radiactivos y generación de energía nuclear.
- Electricidad.
- Ferrocarriles, y
- Las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

El Estado también mantendrá su participación en aquellas empresas consideradas como prioritarias, cuyas actividades, por ser de amplio beneficio social, demandan una atención preferente, tal es el caso de los servicios de salud, vivienda, educación y las actividades de regulación y garantía de abasto de productos básicos, que se desarrollan a través de entidades como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales

para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Instituto del -- Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores ----- (INFONAVIT), Instituto Politécnico Nacional (IPN), el Colegio de Bachilleres y el Consejo Nacional de Subsistencias - Populares (CONASUPO), entre otros.

e).- La Empresa Paraestatal ante la Reforma del Estado.

Entre las reformas del Estado, encontramos que un -- fenómeno que se ha dado a nivel mundial es precisamente el de la Reforma Administrativa, el cual es consecuencia, se-- gún el Dr. Miguel Acosta Romero⁽⁵⁵⁾ de otro fenómeno que es una realidad en todos los países y que podría calificarse - de "parkinsonismo" o crecimiento acelerado y desordenado de unidades administrativas, oficinas, dependencias y personal burocrático.

Algunos autores y dirigentes políticos, creen que el crecimiento del aparato administrativo sobre pasa las necesi-- dades reales de nuevas estructuras que demanda el normal crecimiento demográfico, económico e industrial de los paí-- ses, lo cual obedece a criterios personales en la forma de gobernar, favoritismos, nepotismos, etc., que hacen que el parkinsonismo sea desbordado.

Ejemplo de ello lo tenemos en México, donde se pue-- de apreciar si comparamos el número de dependencias y de -- funcionarios y empleados.

Otro caso, es el de Estados Unidos de América, donde

(55) Ibidem. Pág. 487.

la burocracia ha crecido a un ritmo del 15% en los últimos 20 años, pues en todos los niveles se ve claramente que la iniciativa se ha estancado, la mediocridad es permitida con aumentos salariales y hay un gran número de burócratas a los que se les paga por no hacer nada.

También encontramos, que entre las medidas que está tomando la reforma administrativa se encuentran la descentralización y la desconcentración.

Al efecto, diremos que la descentralización administrativa en estricto sentido: es una forma de organización que adopta, mediante una ley, la Administración Pública para desarrollar actividades que competen al Estado, o que son de interés general en un momento dado, a través de organismos creados especialmente para ello, dotados de: personalidad jurídica, patrimonio propio y régimen jurídico propio.

En cuanto a la desconcentración en estricto sentido, consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorga al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior.

Se ha considerado, que tanto la descentralización, como la desconcentración, semánticamente significan lo mismo y algunas leyes, autores y funcionarios hablan de ellas

indistintamente, sin hacer una clara separación, es por eso que creímos conveniente hacer un cuadro comparativo de las características de cada una:

Desconcentración.

- 1.- Organó inferior subordinado a una Secretaría, Departamento de Estado o a la Presidencia.
- 2.- Puede contar o no con personalidad jurídica.
- 3.- Puede contar o no con patrimonio propio.
- 4.- Posee facultades limitadas.

Descentralización.

- 1.- Organó que depende indirectamente del Ejecutivo Federal.
- 2.- Tiene invariablemente personalidad jurídica.
- 3.- Siempre tiene patrimonio propio.
- 4.- Posee facultades más autónomas.

Ahora bien, entre los objetivos que persigue la reforma administrativa se encuentran el de rediseñar el aparato estatal dependiente del Poder Ejecutivo, haciendo más claras las decisiones, las áreas de acción, etc.; racionalizar el número y competencia de la unidad de la administración pública; obtener mayor productividad y eficacia de los recursos, del personal, de las unidades administrativas, etc.

En cuanto a la Reforma Administrativa en México, encontramos que es a partir de 1976 cuando se empieza a aplicar esta estrategia, y ejemplo de ello lo tenemos en:

- La promulgación de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- La nueva estrategia de sectorización de actividades.

- La desconcentración y descentralización de las unidades administrativas federales.

- La llamada reforma de ventanillas, que tiende a que los servicios públicos den mayor énfasis en el trato correcto y eficaz al público.

En cuanto a éste último punto de la Reforma de Ventanillas, hay un acuerdo por el que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal realizan los actos que legal y administrativamente procedan para establecer un sistema de orientación, información y quejas, a fin de facilitar el trámite, gestión y solución de los asuntos que el público plante ante ella y promover la participación y colaboración de los usuarios en el mejoramiento de los servicios que se les presta.(56)

Dentro del plan de Reformas del Estado, se encuentra la Reforma Administrativa para el Control y Coordinación de las Entidades que forman el Sector Paraestatal y así encontramos en el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establece la facultad del Ejecutivo para agrupar por sectores a estas entidades, para obtener:

- Una mayor coordinación en cada área.
- Que haya una cabeza de sector responsable para llevar las relaciones entre el Ejecutivo y cada entidad.
- Mejor sistematización de las actividades.
- Una política definida que este de acuerdo con la del Gobierno Federal.

(56) Diario Oficial de la Federación de 19 de septiembre de 1977.

- Una mejor utilización y racionalización de los recursos humanos, equipo y presupuesto.

- Perfeccionar el control administrativo, para incrementar la productividad y rentabilidad social de dichas entidades.

Ahora bien, la agrupación sectorial de actividades, es primordial para la racionalización de la acción de todos los componentes de la Administración Pública, ya sea Federal, Local o Municipal.

La determinación del Presidente de la República de agrupar en las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos a diversas entidades paraestatales obedece al propósito de integrar a la Administración Pública mediante sectores definidos. La llamada Sectorización o Agrupamiento de las Entidades Paraestatales en sectores definidos, está basada en principios técnicos de organización y no únicamente en criterios administrativos o jurídicos. Por otra parte si consideramos que la sectorización es una división de funciones, ésta debe adecuarse a la realidad jurídica, administrativa, económica, política, etc. Si se confrontan estos datos de la realidad con las atribuciones de cada una de las dependencias y entidades, podemos obtener un modelo de agrupamiento de entidades con características comunes. Posteriormente, las distintas entidades tendrán que armonizar sus funciones con el marco particular de atribuciones de la dependencia que encabeza el sector. Es así como vemos que el Agrupamiento de las Entidades Paraestatales en sectores definidos, por la similitud de su actividad del área en la

que actúan y por la relación estrecha que llevan, deben tener una política coordinada y unitaria y evitar duplicidad de funciones, obteniendo un mayor aprovechamiento de recursos, tanto humanos como materiales y optimizar su rendimiento.

En definitiva, por medio de la sectorización se pretende integrar la totalidad de las acciones de la Administración Pública con el fin de desarrollar en forma congruente las actividades administrativas, económicas, jurídicas y sociales, evitando duplicaciones y contradicciones en las tareas de programación, presupuestación, control, información, estadística, financiamiento y evaluación de las actividades financieras y administrativas.(57)

Dentro de este contexto, es necesario mencionar el Decreto de Agrupamiento Sectorial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1982, en el cual se ordena el Agrupamiento por Sectores de diversas Entidades de la Administración Pública Paraestatal.

Ahora bien, el Dr. Miguel Acosta Romero(58), señala que dentro del estudio de los decretos de sectorización administrativa de las entidades paraestatales, se advierte que no están sectorizados algunos organismos descentralizados como son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS),

(57) Faya Viesca, Jacinto. "Administración Pública Federal: La Nueva Estructura". Editorial Porrúa, S.A. Segunda edición. México, 1983. Pág. 584.

(58) Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit. Págs. 486 y 487.

dos como son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE) y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT); lo cual da lugar a dudas de interpretación acerca de cual sería la intención del legislador, para no incluir a estos organismos en los sectores correspondientes, no encontrándose razón aparente para esta omisión que de alguna manera rompe con el principio de sectorización.

Para terminar diremos que las Reformas que persigue el Estado, son de gran trascendencia socio-económica, pues con ellas se tratará de fortalecer a las unidades administrativas y ello traerá consigo, el impulso de la economía y el mejoramiento del nivel de vida de la sociedad.

f).- Crítica.

Consideramos que sería prolijo hacer una crítica minuciosa de todos los incisos que comprende este capítulo, por lo que únicamente haremos el comentario de los puntos que consideramos más importantes.

Ha sido atinada la decisión de reducir el número de empresas públicas, pues como podemos ver, el gasto excesivo de éstas, la corrupción y conflictos laborales que se suscitan dentro de ellas, las deudas que contraen, etc., alienan el crecimiento de la inflación.

Por otra parte, la privatización del sector paraestatal, consideramos que es benéfica en algunos casos, porque hay empresas que realmente por el exceso de trabajo que ---

tiene la Administración Pública, son descuidadas, y esto -- provoca su quiebra, es por eso, que tal vez estando en manos de particulares su funcionamiento sería más eficaz; pero he mencionado que esta privatización es benéfica sólo en algunos casos, con esto quiero decir que hay sectores que definitivamente no deben privatizarse y estos son los que comprenden las áreas estratégicas y de prioridad del sector paraestatal y que están regulados en el párrafo cuarto, del artículo 28 Constitucional. Estas áreas estratégicas son la riqueza de nuestro país, y ponerlas en manos de particulares sería un gravísimo error.

En cuanto a las Reformas del Estado, es cierto que el crecimiento acelerado y desordenado de unidades administrativas, oficinas, dependencias y personal burocrático, es ya desmedido, es por eso que la Reforma Administrativa, pretende implementar nuevas técnicas de organización, con una mayor coordinación, responsabilidad y control en los sectores que forman la Administración Pública, mediante diversas estrategias que revisen tanto el sistema administrativo, como el marco legal y la eficiencia del servicio público, hasta en los niveles más bajos.

Dentro de este marco de reformas administrativas encontramos:

- El Agrupamiento de las Entidades Paraestatales en sectores definidos o bien, la llamada Sectorización.
- La desconcentración y la descentralización de unidades administrativas federales.
- La Reforma de Ventanillas, etc.

Creemos que todo este conjunto de estrategias dirigidas correctamente, pueden lograr resultados positivos, y de gran trascendencia socio-económica para el país.

CAPITULO IV APLICACION Y FUNCIONES SOCIO-ECONOMICAS DE -
LA EMPRESA PAREAESTATAL PETROLEOS MEXICANOS
COMO ORGANISMO GENERADOR DE RIQUEZAS.

Antes de comenzar el estudio del capítulo que ahora nos ocupa, consideramos pertinente hacer un breve análisis de los antecedentes históricos de Petróleos Mexicanos, así como también citar el Sector de la Administración Pública - Federal al que pertenece y las empresas filiales.

El 18 de marzo de 1938, el Gobierno de México decretó la Expropiación Petrolera de las propiedades de las Compañías Extranjeras que controlaban la explotación y el aprovechamiento de los recursos petroleros del país.

La expropiación penalizó el desacato a las autoridades, a las leyes y a las instituciones del país, cometido por un grupo de empresas extranjeras, que públicamente se pusieron de acuerdo para incumplir una decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la cual se les obligaba a mejorar las condiciones económicas y sociales de los trabajadores a su servicio; puso en manos del Gobierno de México y de los trabajadores de la industria, la responsabilidad de satisfacer adecuadamente las necesidades del Mercado Nacional en materia de petróleo y sus derivados y constituyó el primer paso en el camino de reivindicar el dominio directo de la Nación en lo relativo a los minerales y substancias existentes bajo su suelo.

El 19 de marzo de 1938 se creó el Consejo Administrativo del Petróleo para el manejo provisional de los bienes

de las compañías expropiadas y el 31 del mismo mes, se creó la Exportadora Nacional del Petróleo, a la que se encomendó la venta de productos petroleros al exterior. (59)

El 7 de junio de 1938, se decretó la creación de la Institución Pública Petróleos Mexicanos, como órgano descentralizado del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con el objeto de manejar en definitiva los bienes muebles e inmuebles expropiados, desapareciendo el Consejo Administrativo del Petróleo. En esta misma fecha, desapareció también la Exportadora Nacional del Petróleo y se creó la Distribuidora de Petróleos Mexicanos, dependiente del Ejecutivo Federal, para distribuir los productos petroleros.

El 8 de agosto de 1940, se decretó finalmente la liquidación de la Distribuidora de Petróleos Mexicanos, así como de la Administración General del Petróleo Nacional --- (organismo creado desde antes de la expropiación de las propiedades de las compañías extranjeras para explotar las reservas petroleras nacionales, regular el mercado y fomentar la industria), unificando en Petróleos Mexicanos toda la Industria Petrolera Nacional.

A partir de la Expropiación, se inició el período de más acelerado desarrollo económico de México.

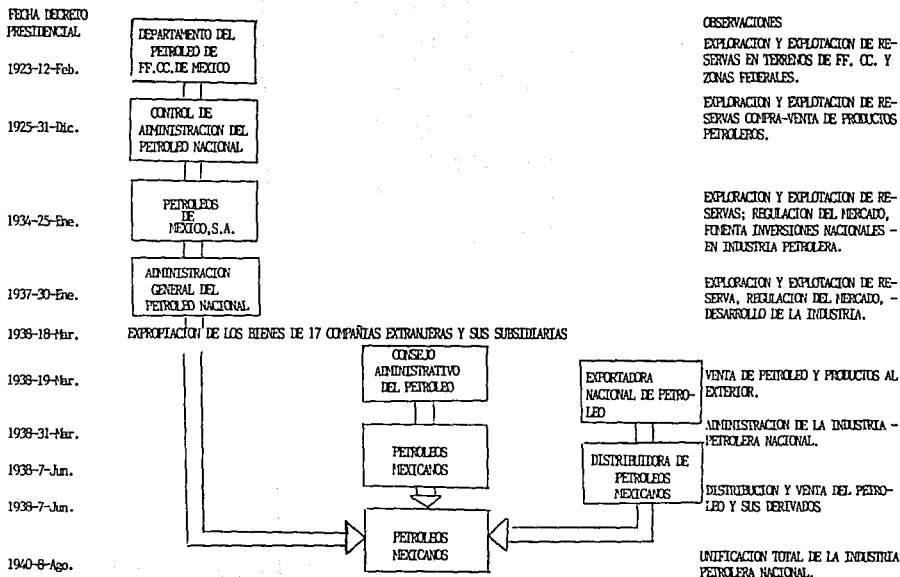
Actualmente, Petróleos Mexicanos constituye la empresa

(59) Gerencia de Desarrollo Institucional. "Manual de Organización Básica de Petróleos Mexicanos". México, D.F., Junio de 1988. Pág. 14.

más importante del país, ya que representa el principal medio de captación de divisas y el primer contribuyente fiscal a nivel nacional. En el contexto internacional se sitúa como el 4º productor mundial de crudo y ocupa el 4º lugar en reservas probadas. Como industria integrada, lleva a cabo directamente las actividades de prospección petrolera, perforación de pozos, producción de hidrocarburos, recolección y transporte de crudo y gas, refinación petroquímica básica, distribución y venta de primera mano del petróleo crudo, del gas natural y de los productos procesados.

Al respecto, creemos conveniente, hacer un cuadro sinóptico de los antecedentes históricos de Petróleos Mexicanos, para así tener una visión más clara de éstos.

ANTECEDENTES HISTORICOS DE PETROLEOS MEXICANOS.



Ahora bien, veremos a qué Sector de la Administración Pública Federal pertenece Petróleos Mexicanos.

Conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por el Acuerdo Presidencial - publicado el 17 de enero de 1977 y por el Decreto de Reformas y Adiciones a la mencionada Ley Orgánica del 29 de diciembre de 1982, las Entidades de la Administración Pública Paraestatal se agruparon por "Sectores", a efecto de que -- sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo - determinado en cada caso. De acuerdo con esto, Petróleos Mexicanos quedó comprendido dentro del Sector Industrial, cuya coordinación corresponde al Secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal, quien al mismo tiempo es Presidente del Consejo de Administración de la Empresa.

Al Coordinador del Sector Industrial le corresponde:

- Planear, coordinar y evaluar las operaciones de cada una de las entidades del Sector, en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- Coordinar la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades del sector. Para este efecto, se presentarán a la Secretaría de Programación y Presupuesto (ahora fusionada con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), con su conformidad, los proyectos de presupuesto anual de las propias entidades.

- Presentar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (ahora fusionada con la Secretaría de Programación y Presupuesto), los proyectos y programas de actividades de las entidades del Sector, que requieran del financiamiento para su realización.

- Vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación, revisar las instalaciones y -- servicios auxiliares e inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción de las entidades del Sector.
- Someter a la consideración del Ejecutivo Federal, las medidas administrativas que se requieran, para instru-- mentar la coordinación de las entidades del sector.

Derivado de la creciente magnitud y complejidad de -- las operaciones de Petróleos Mexicanos, existe un importante grupo de organismos y sociedades cuyos fines son concu-- rrentes con los de la Institución, en cuya dirección interviene a través de distintos mecanismos jurídico-administra-- tivos.

En el año de 1990, Petróleos Mexicanos asignó la re-- gulación y control de las Empresas Filiales a diferentes -- subdirecciones, atendiendo a las actividades que realiza ca da una de las empresas, lo cual permitió fortalecer la toma de decisiones e incrementar sus niveles de eficiencia y pro ductividad.

Las empresas mencionadas son las siguientes:

Empresa: Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A. -- (COMESA).

Regulada y controlada por: Subdirección de Produc--- ción Primaria.

Ramo básico o giro: Prestación de servicios de alta calidad tecnológica a Petróleos Mexicanos, en la exploración y prospección petrolera, así como la capacitación y entrena-- miento técnico en el empleo de los equipos más avanzados.

Empresa: Tetraetilio de México, S.A. (TEMSA).

Regulada y controlada por: Subdirección de Transformación Industrial.

Ramo básico o giro: Producción, transformación y elaboración de compuestos antidetonantes del tipo órgano metálico, tales como tetraetilio de plomo y de bromo, así como sus derivados y compuestos.

Empresa: Distribuidora de Gas Querétaro, S.A. ---- (DIGAQRO).

Regulada y controlada por: Subdirección de Petroquímica.

Ramo básico o giro: Distribución de gas natural para uso doméstico, por red de tuberías en la Ciudad de Querétaro, Qro.

Empresa: Distribuidora de Gas Natural del Estado de México, S.A. (DIGANAMEX).

Regulada y controlada por: Subdirección de Petroquímica.

Ramo básico o giro: Distribución de gas natural para uso doméstico, por red de tuberías en diversos fraccionamientos y ciudades del Estado de México.

Empresa: Cloro de Tehuantepec, S.A. de C.V. ----- (CLOROTEC).

Regulada y controlada por: Subdirección de Petroquímica.

Ramo básico o giro: Elaboración de cloro, sosa cáustica, carbonato de sodio y sus derivados, así como productos petroquímicos en general.

Empresa: Compañía Operadora de Estaciones de Servicio, S.A. de C.V. (CODESSA).

Regulada y controlada por: Subdirección Comercial.

Ramo básico o giro: Administración de estaciones de servicio.

Empresa: Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, S.A. de C.V. (IIISA).

Regulada y controlada por: Subdirección de Proyecto y Construcción de Obras.

Ramo básico o giro: Adquisición de terrenos para la construcción de casas, edificios e instalaciones complementarias de las diversas plantas industriales de Petróleos Mexicanos; arrendamiento de inmuebles e industrias que se establezcan en las áreas donde opera.

a).- Funciones Primordiales.

En este inciso describiremos las funciones básicas y fundamentales, tanto de la Dirección General, como de las diversas Subdirecciones que conforman la Estructura Básica de Petróleos Mexicanos, con sus respectivos organigramas, - siendo necesario destacar que algunas funciones pueden encontrarse duplicadas, tal es el caso de las Subdirecciones de Petroquímica con respecto a la Comercial y de Transformación Industrial.

Lo anterior obedece a que en este momento se encuentran en proceso de transformación, las funciones, servicios y recursos de unas subdirecciones a otras, precisamente en congruencia con las disposiciones de modernización que más adelante precisaremos.

DIRECCION GENERAL

FUNCIONES:

- Ejercer la representación general de la Institución.
- Ejecutar o promover la ejecución de los Acuerdos del Consejo de Administración.
- Ejercer la dirección de las operaciones globales del organismo y su desarrollo.
- Administrar los bienes de la Institución.
- Determinar las normas y bases de organización, administración y funcionamiento del organismo y elaborar los programas de manejo y explotación de sus bienes.
- Asignar las funciones que les correspondan a los diferentes sectores del organismo, así como delegar en ellos alguna o algunas de sus atribuciones.
- Las demás que señalan la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, su Reglamento, otras disposiciones aplicables y las que dentro de sus atribuciones, le fije el Consejo de Administración.

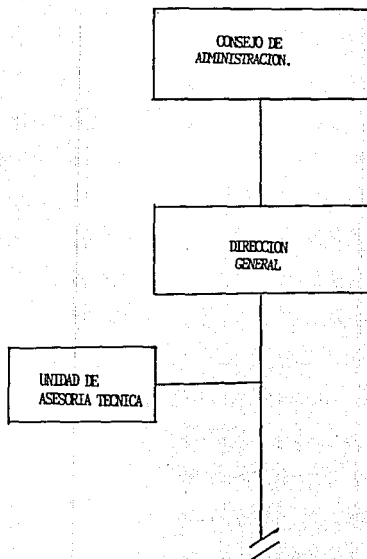
UNIDAD DE ASESORIA TECNICA

FUNCIONES:

- Realizar los estudios especiales que determine el Director General.

- Localizar, reunir y preparar información sobre asuntos especiales que le encomiende el Director General. (61)

A continuación , hacemos el organigrama de esta ----
Dependencia.



FUNCIONES BASICAS DE LAS
SUBDIRECCIONES DE PETROLEOS MEXICANOS.

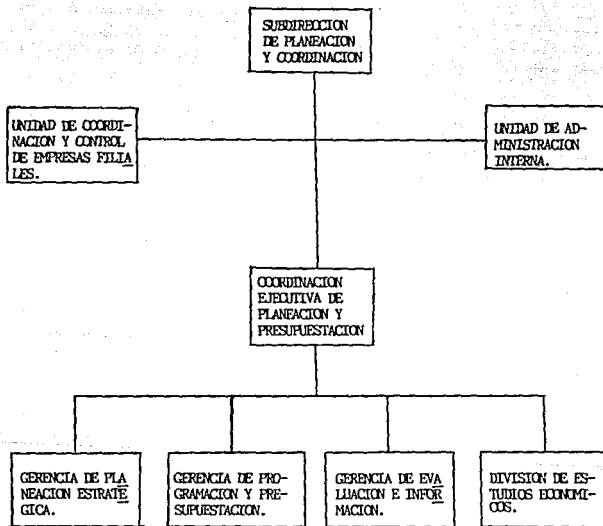
SUBDIRECCION DE PLANEACION Y COORDINACION.

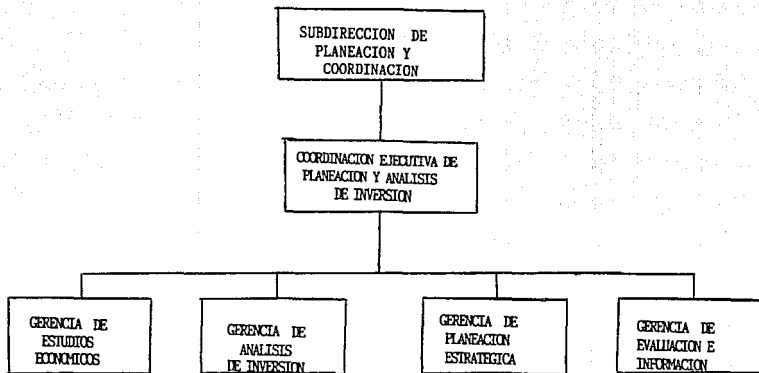
FUNCIONES:

- Elaborar el diagnóstico-pronóstico de la Institución.
- Integrar el programa de operación e inversión de la Institución y efectuar el seguimiento.
- Evaluar la operación global del organismo.
- Mantener el sistema de información básica de la Institución.
- Administrar el Sistema Institucional de Planeación.
- Definir la estrategia del esquema de desarrollo industrial de la Institución, así como los sistemas y procedimientos administrativos generales.
- Vigilar que las empresas filiales de la Institución cumplan sus objetivos básicos coadyuvando, mediante su coordinación, al control administrativo y financiero de las mismas.

A continuación, hacemos el organigrama de esta Subdirección, haciendo la aclaración que el primero de ellos, -- corresponde a la organización de la Institución antes de la reestructuración, y el segundo es de acuerdo a la situación actual de ésta.

SUBDIRECCION DE PLANEACION Y COORDINACION.





SUBDIRECCION DE PRODUCCION PRIMARIA

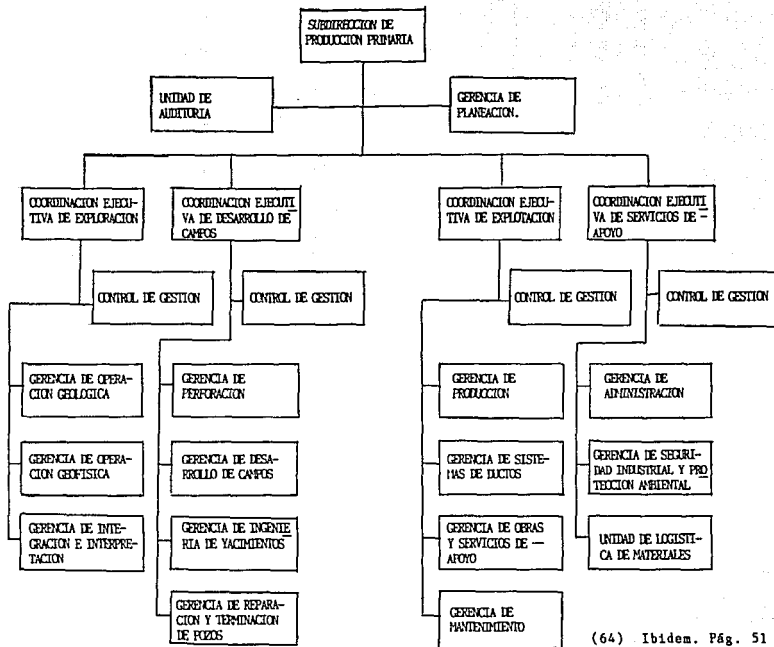
FUNCIONES:

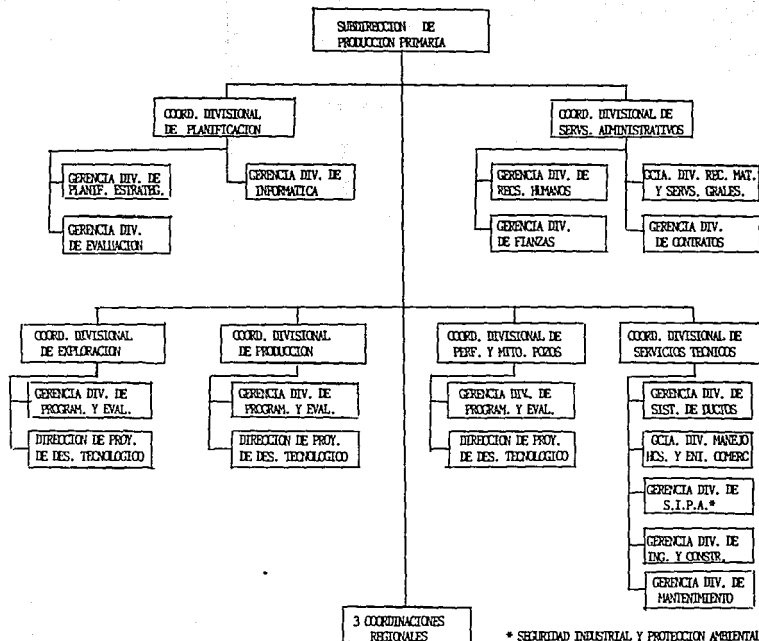
- Conducir y coordinar la planeación de la Subdirección en base al análisis del comportamiento de los elementos que inciden en la operación del sector, determinando un diagnóstico-pronóstico con la finalidad de generar alternativas de operación y desarrollo a nivel estratégico.
- Conducir el desarrollo de los programas de exploración geológica y geofísica, coordinando e interpretando la información proporcionada a fin de jerarquizar la localización de los pozos exploratorios.
- Instruir se realicen estudios del comportamiento de yacimientos de hidrocarburos y el cálculo de reservas probadas, efectuando las operaciones de registros geofísicos, cementación y estimulación en los pozos con la tecnología más avanzada, en materia de desarrollo de campos.
- Coordinar y evaluar los programas de producción y distribución de hidrocarburos, de reparación y terminación de pozos, de operación de sistemas de ductos y de mantenimiento en instalaciones y equipos, conforme a las políticas institucionales establecidas.
- Autorizar y evaluar los programas generales de seguridad industrial y protección ambiental en el ámbito de la Subdirección, observando el cabal cumplimiento de las disposiciones que sobre la materia se encuentran en vigor.

A continuación, hacemos el organigrama de esta Subdirección, haciendo la aclaración que el primero de ellos, -- corresponde a la organización de la Institución antes de la reestructuración, y el segundo es de acuerdo a la situación actual de ésta.

SUBDIRECCION DE PRODUCCION PRIMARIA

122



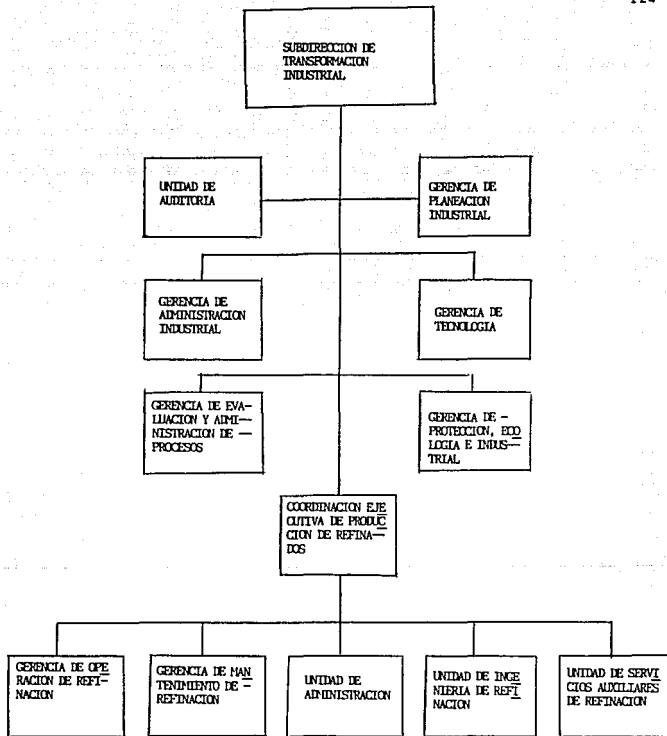


SUBDIRECCION DE TRANSFORMACION INDUSTRIAL

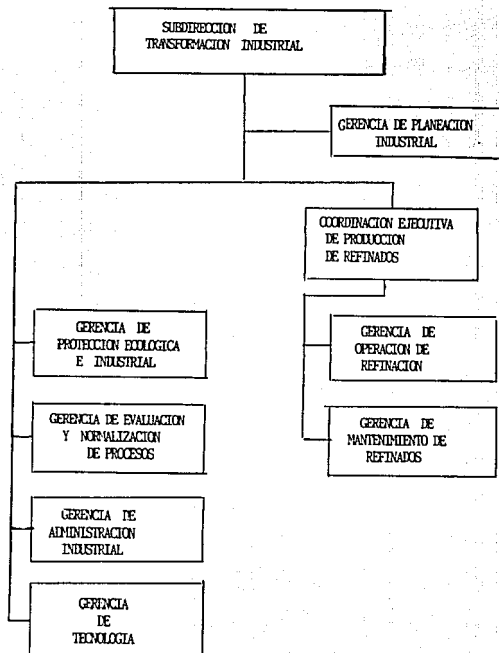
FUNCIONES:

- Realizar la planeación de la Subdirección en base al análisis del comportamiento de los elementos que inciden en la operación del sector, con la finalidad de generar alternativas de operación y desarrollo a nivel estratégico.
- Coordinar el desarrollo de los programas generales de operación de refinerías, así como los relativos al mantenimiento preventivo y correctivo de instalaciones, conforme a las políticas institucionales establecidas.
- Planear, dirigir y controlar los estudios técnicos necesarios en el ámbito de la Subdirección, para dar cumplimiento a los principios de modernización industrial.
- Elaborar, supervisar y llevar un control de las acciones de protección ecológica y seguridad industrial en el ámbito de la Subdirección, observando el cabal cumplimiento de las disposiciones que sobre la materia se encuentran en vigor.

A continuación, hacemos el organigrama de esta Subdirección, haciendo la aclaración que el primero de ellos, -- corresponde a la organización de la Institución antes de la reestructuración, y el segundo es de acuerdo a la situación actual de ésta.



(65) Gerencia de Desarrollo Institucional. "Manual de Organización Básica de Petróleos Mexicanos". México, D.F., Junio de 1988. Pág. 75. Modificada conforme al Acuerdo de la Dirección General 15/039/90 del 11 de Septiembre de 1990.



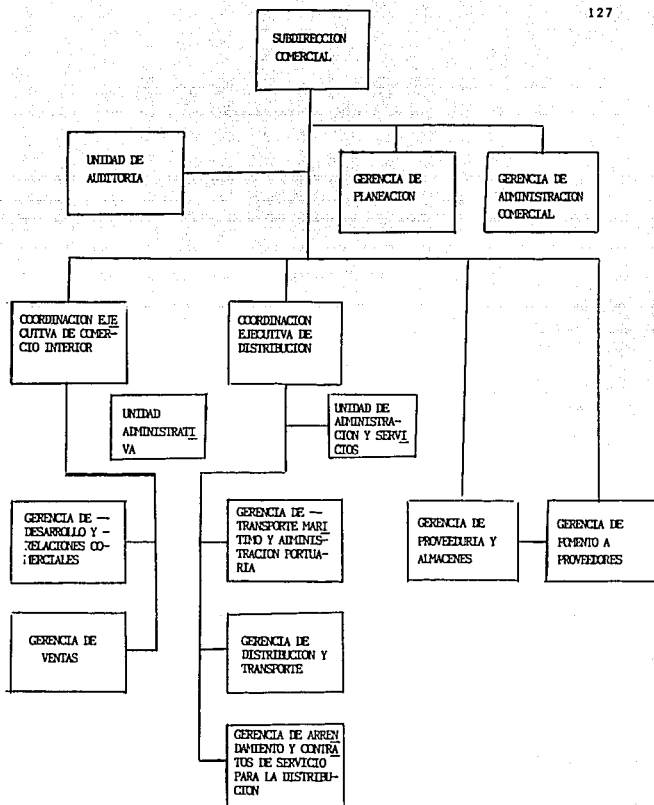
SUBDIRECCION COMERCIAL

FUNCIONES:

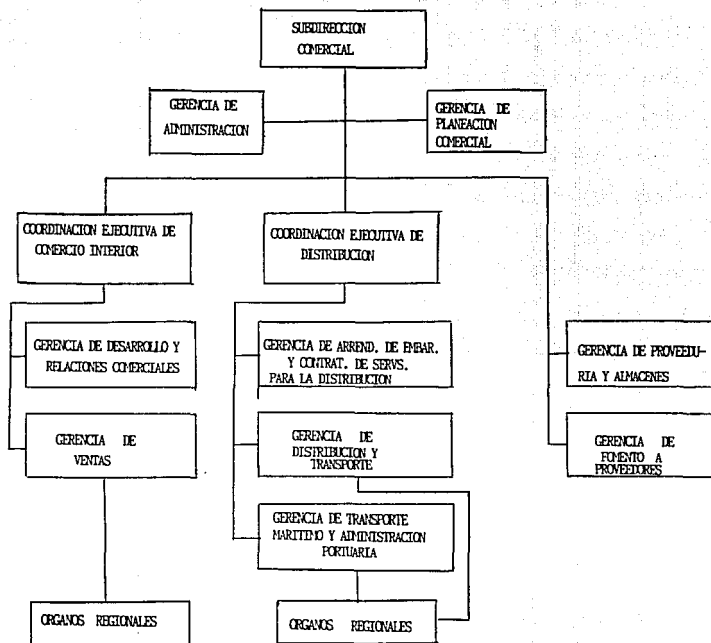
- Realizar la comercialización de productos petroquímicos, petrolíferos y petróleo crudo que produzca Petróleos Mexicanos.
- Evaluar las variables que afectan al mercado nacional e internacional de productos y subproductos petroquímicos y petrolíferos y sus derivados, proponiendo políticas comerciales apropiadas.
- Realizar los programas de transporte terrestre y marítimo, proporcionando con oportunidad el servicio requerido por las ramas usuarias, conforme a las leyes, normas y procedimientos en vigor.
- Estudiar, permanentemente, las normas de operación, mantenimiento, seguridad y protección ambiental, y supervisar su aplicación con objeto de mejorarlas.
- Fomentar los proyectos industriales tendientes a la ampliación, diversificación y creación de empresas proveedoras de Petróleos Mexicanos.
- Adquirir con oportunidad los equipos, materiales, refacciones y otros insumos de fabricación nacional que requiera la Institución, manteniendo un adecuado almacenamiento de los mismos.

A continuación, hacemos el organigrama de esta Subdirección, haciendo la aclaración que el primero de ellos, --

corresponde a la organización de la Institución antes de la reestructuración, y el segundo es de acuerdo a la situación actual de ésta.



(66) Gerencia de Desarrollo Institucional. "Manual de Organización Básica de Petróleos Mexicanos. 1988. Pág. 91.



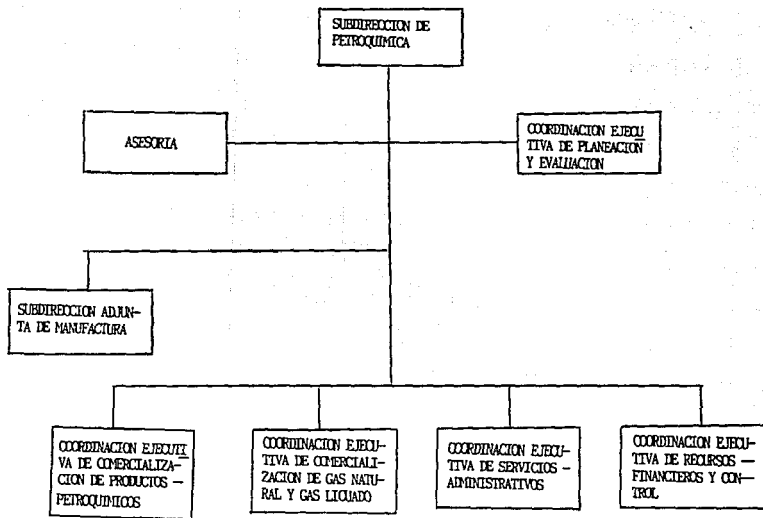
SUBDIRECCION DE PETROQUIMICA

FUNCIONES:

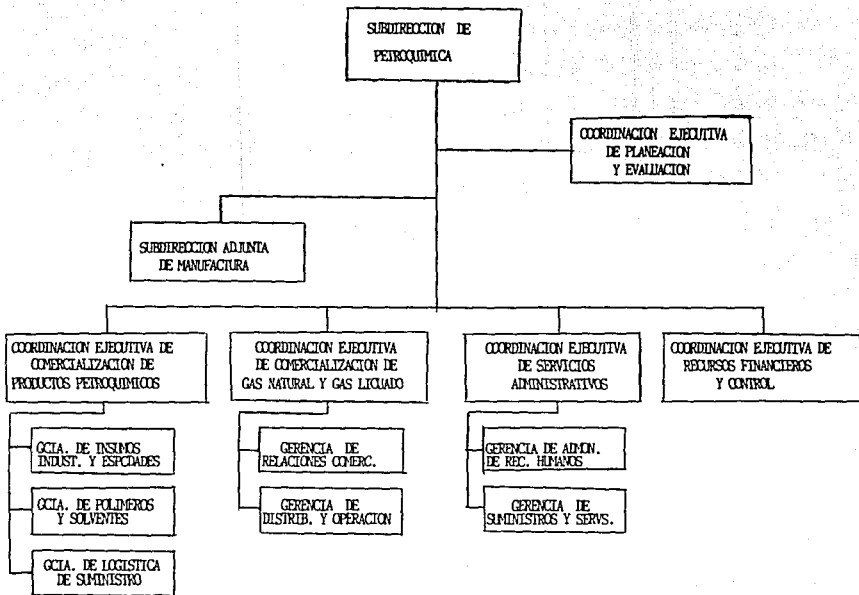
- Adecuar la estructura de Pemex a los retos que plantean las circunstancias actuales para hacer a la petroquímica competitiva en México y en el exterior.
- Constituir a la petroquímica como punta de lanza del proceso de modernización y reestructuración administrativa en Pemex bajo el concepto de líneas de negocio integradas.
- Administrar, integralmente, las funciones de producción y comercialización de petroquímicas que actualmente se encuentran repartidas en varias subdirecciones.
- Integrar los planes y programas globales de la Subdirección de Petroquímica para el mediano y largo plazo. (67)

A continuación, hacemos el organigrama de esta Subdirección, haciendo la aclaración que el primero de ellos, -- corresponde a la organización de la Institución antes de la reestructuración, y el segundo es de acuerdo a la situación actual de ésta.

(67) Acuerdo de la Dirección General 15/022/90, Marzo de 1990.



(68) Idem.

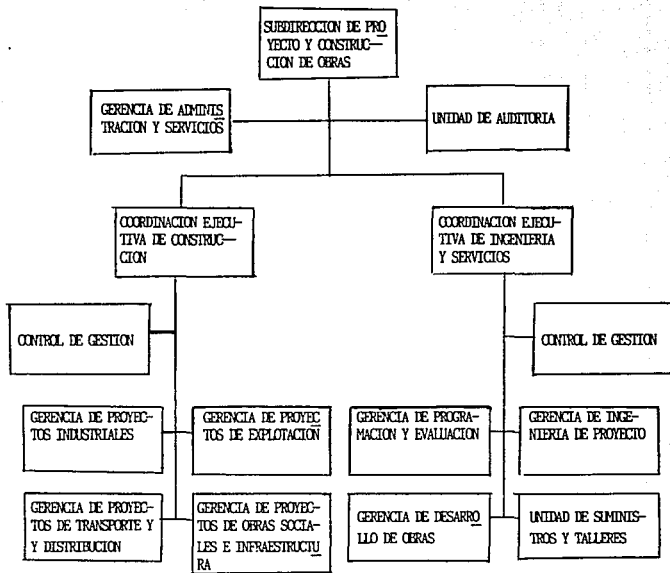


SUBDIRECCION DE PROYECTO Y CONSTRUCCION DE OBRAS

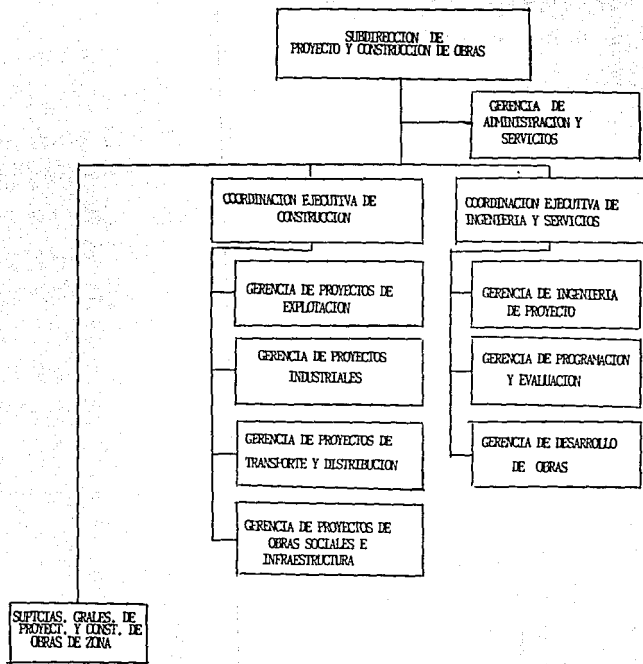
FUNCIONES:

- Realizar las obras de construcción conforme a la planeación integral de la Institución.
- Asignar los trabajos de ingeniería de proyecto, construcción de obras, programación y administración de proyectos, que se lleven a cabo en la Subdirección.
- Realizar los concursos y elaborar los contratos para la construcción de obras, así como desarrollar la programación financiera y el control contable correspondiente.
- Realizar estudios de ingeniería, de construcción, contable-financieros y de productividad, para el desarrollo de los proyectos encomendados a la Subdirección.
- Establecer mecanismos de seguimiento y control para la legislación aplicable a los proyectos y construcción, así como, para lograr adecuadas condiciones de seguridad, higiene industrial y protección ambiental, promoviendo las acciones correctivas pertinentes.
- Controlar los servicios administrativos, así como la actualización de los inventarios de las Dependencias de la Subdirección, en lo relativo a existencias de materiales, equipo y lugares de ubicación.

A continuación, hacemos el organigrama de esta Subdirección, haciendo la aclaración que el primero de ellos, corresponde a la organización de la Institución antes de la reestructuración, y el segundo es de acuerdo a la situación actual de ésta.



(69) Gerencia de Desarrollo Institucional. Ob. Cit. Pág. 111



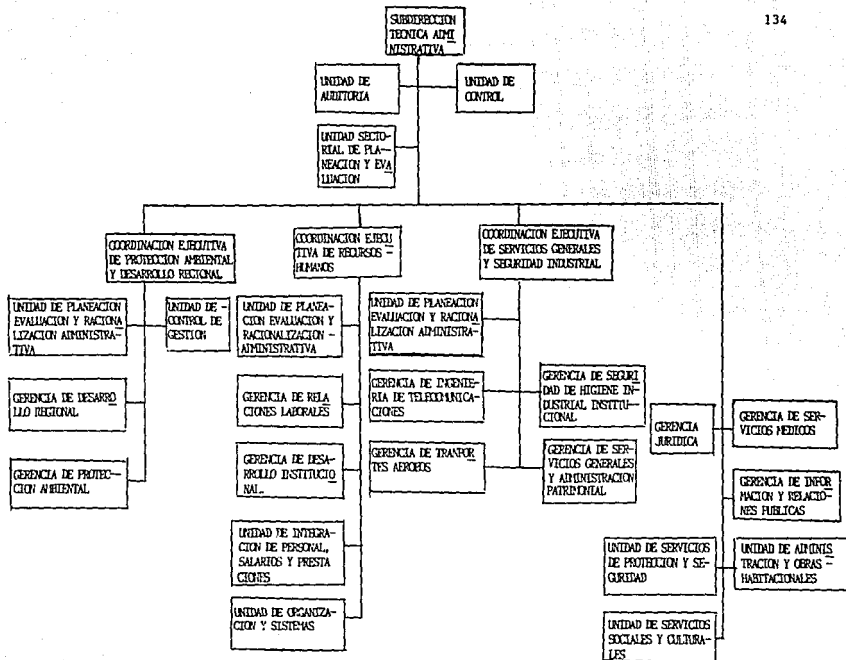
SUBDIRECCION TECNICA ADMINISTRATIVA

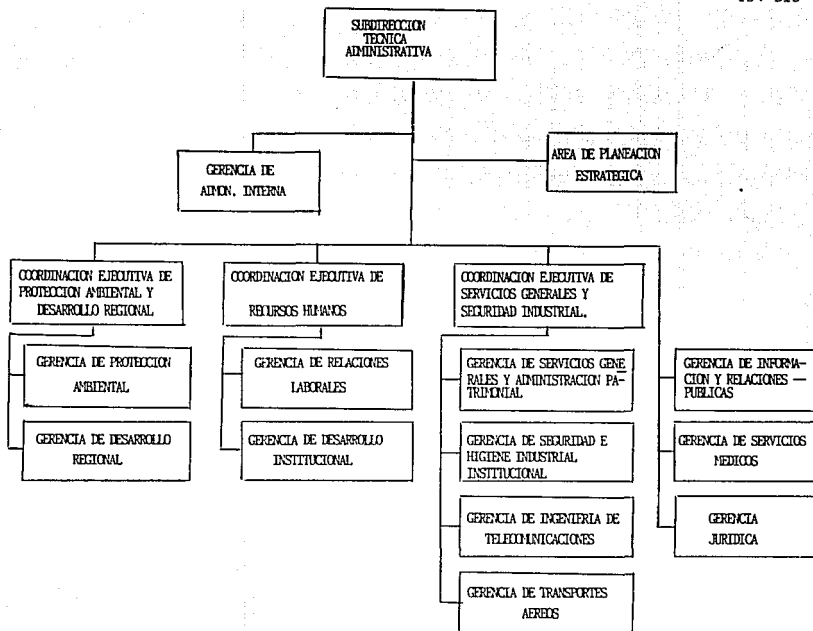
FUNCIONES:

- Ejercer la dirección y administración en general de las relaciones industriales, de los servicios médicos, sociales, de protección y seguridad, de los asuntos jurídicos, de la información y relaciones públicas, de la ingeniería de telecomunicaciones, transportes aéreos, desarrollo regional y protección ambiental, así como la ayuda para la construcción de viviendas para los trabajadores de la Institución.
- Representar a Petróleos Mexicanos en las relaciones obrero-patronales, promoviendo que exista permanentemente, a nivel institucional, un clima adecuado de armonía laboral.
- Participar e intervenir en las decisiones y medidas que promueve la Dirección General, aportando los criterios que se hagan necesarios, para contribuir a la solución y manejo de los asuntos respectivos.
- Vigilar que se cumplan en el ámbito de la Subdirección las funciones de regulación y control, con apego a las normas y lineamientos institucionales y en las necesidades particulares de la misma, apoyando y promoviendo las acciones pertinentes para optimizar el funcionamiento integral de las Dependencias de su adscripción.

A continuación, hacemos el organigrama de esta Subdirección, haciendo la aclaración que el primero de ellos, --

corresponde a la organización de la Institución antes de la reestructuración, y el segundo es de acuerdo a la situación actual de ésta.





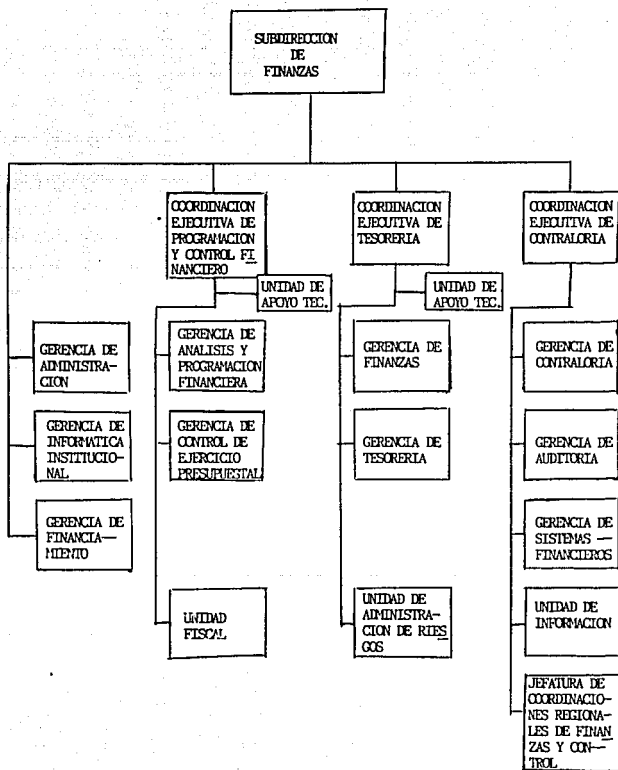
SUBDIRECCION DE FINANZAS

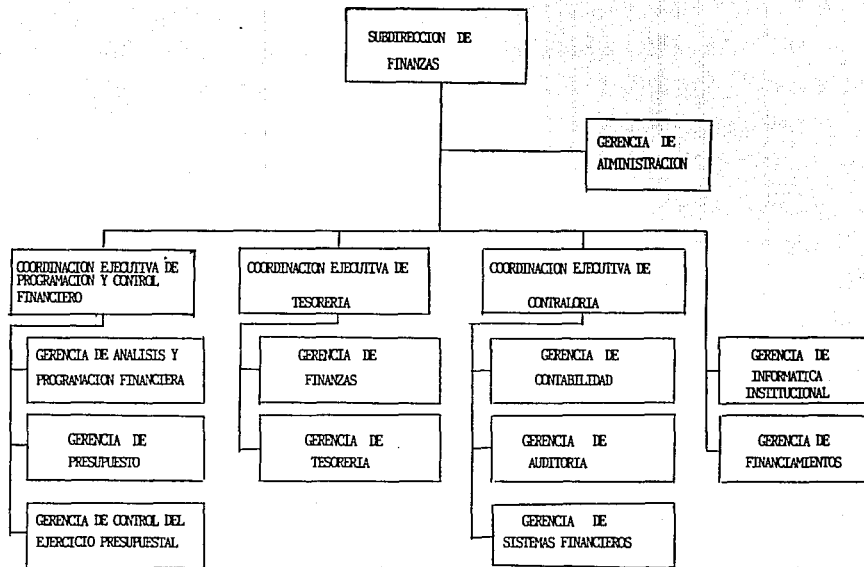
FUNCIONES:

- Realizar los estudios relativos al impacto financiero, de las diversas operaciones e inversiones.
- Integrar el presupuesto devengable de la Institución y efectuar el seguimiento.
- Coordinar con las diferentes dependencias, la detección de necesidades de financiamiento de la Institución.
- Dirigir la administración y control de la deuda financiera documentada, conforme a los lineamientos establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Supervisar que se concentren, custodien y apliquen en forma adecuada, los fondos y valores de las operaciones de tesorería, estableciendo los mecanismos de control y vigilancia de las cuentas bancarias nacionales y extranjeras.
- Elaborar y llevar un control de las observaciones y recomendaciones derivadas de auditorías practicadas, a fin de efectuar el seguimiento de las medidas correctivas.
- Elaborar el Plan Informático Institucional y proporcionar los servicios inherentes.
- Controlar y tramitar el pago de los impuestos y demás prestaciones fiscales, incluidas en el Régimen Fiscal de la Institución.

A continuación, hacemos el organigrama de esta Subdirección, haciendo la aclaración que el primero de ellos, --

corresponde a la organización de la Institución antes de la reestructuración, y el segundo es de acuerdo a la situación actual de ésta.





GERENCIAS DE ZONA

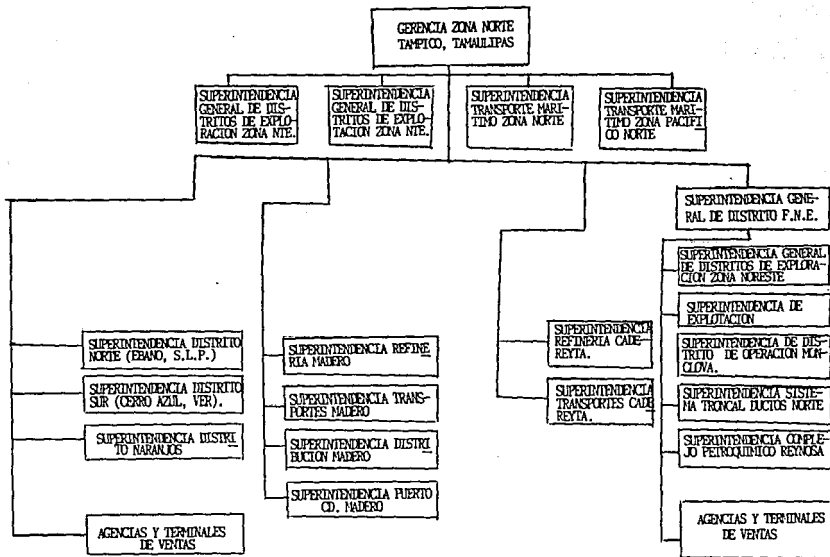
F U N C I O N E S

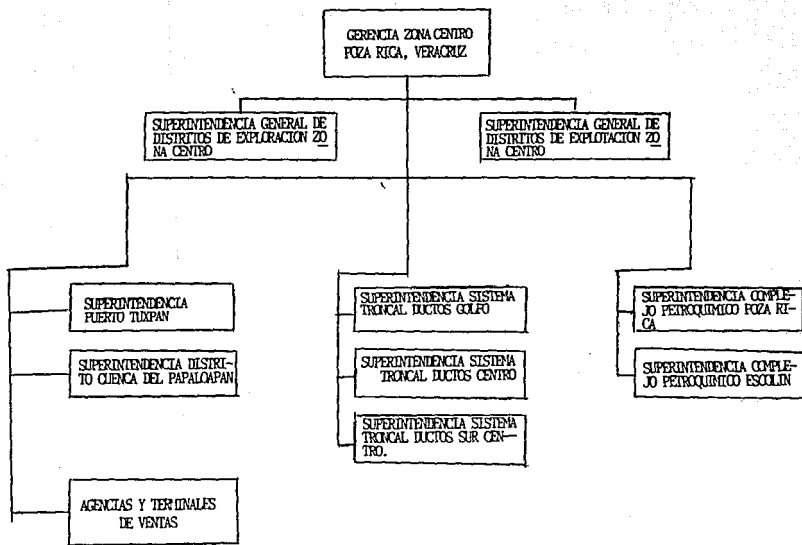
NORTE	Ejercer la representación de Pe-
CENTRO	tróleos Mexicanos en el área, de
SUR	acuerdo con los lineamientos e
SURESTE	instrucciones de la Dirección Ge-
MARINA	neral y demás disposiciones vi-
	gentes.

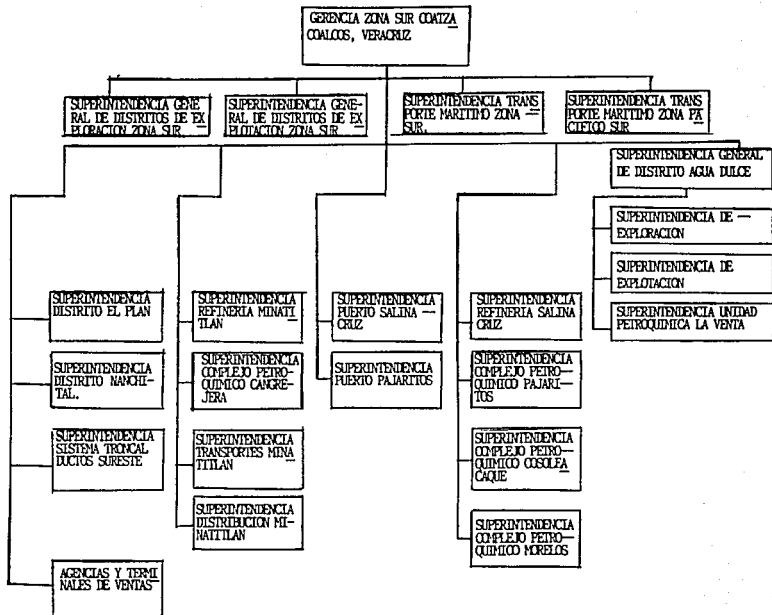
Coordinar las funciones y progra-
mas generales de trabajo en la -
jurisdicción de la zona, infor--
mando a la Dirección General y -
dependencias centrales sobre el
desarrollo de los mismos, sobre
los acontecimientos más importan-
tes derivados de su cumplimiento.

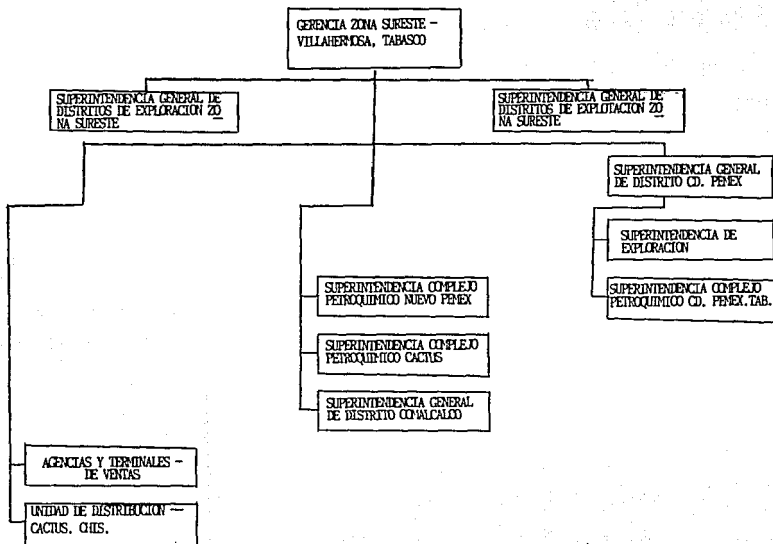
Integrar, analizar, sancionar y
someter a aprobación superior el
presupuesto de la Zona y vigilar
su correcto ejercicio, autorizar
operaciones tales como: compras,
locales, contrataciones tempora-
les de personal sindicalizado y
erogaciones diversas de acuerdo
con las facultades delegadas por
la Dirección General.

A continuación, hacemos los organigramas de las Ge--
rencias de Zona, en el orden en que se mencionan, pero acla-
ramos también, que como se encuentran en proceso de revisión
y autorización, no nos ha sido posible al momento obtener -
esta información, por lo que sólo incluimos la organización
que tiene antes de la reestructuración.

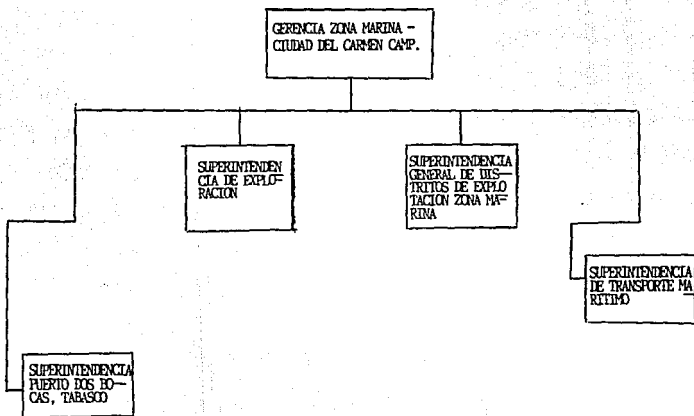








(75) Ibidem. Pág. 168.



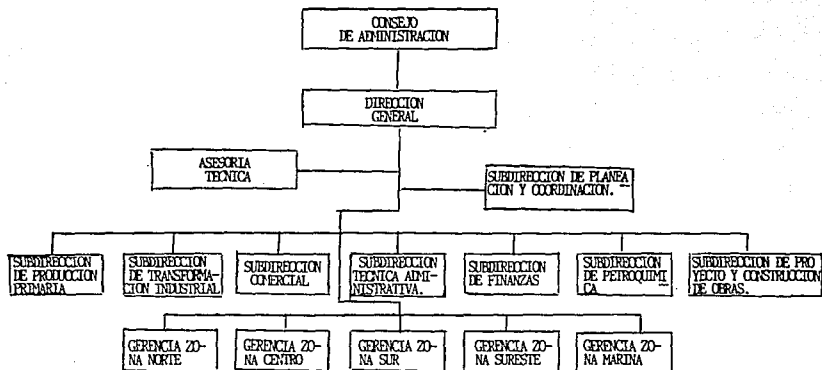
b).- Objeto.

El objeto central de Petróleos Mexicanos lo encontramos regulado en el artículo 2º de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, que a la letra dice: "Es objeto de Petróleos Mexicanos la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo, el gas natural y los productos que se obtengan de la refinación de éstos; la elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de -- primera mano del gas artificial; la elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de -- primera mano de aquellos derivados del petróleo que sean -- susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, es decir, todas las actividades de orden técnico, industrial y comercial que constituyen las industrias petrolera y petroquímica de acuerdo con la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y sus Reglamentos, así como todas aquellas otras actividades que -- directa o indirectamente se relacionen con las mismas industrias, o sirvan para el mejor logro de los objetivos del -- Organismo."(77)

(77) Petróleos Mexicanos. "Marco Jurídico Básico 1988." Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos. Pág. 47.

c).- Organigrama.

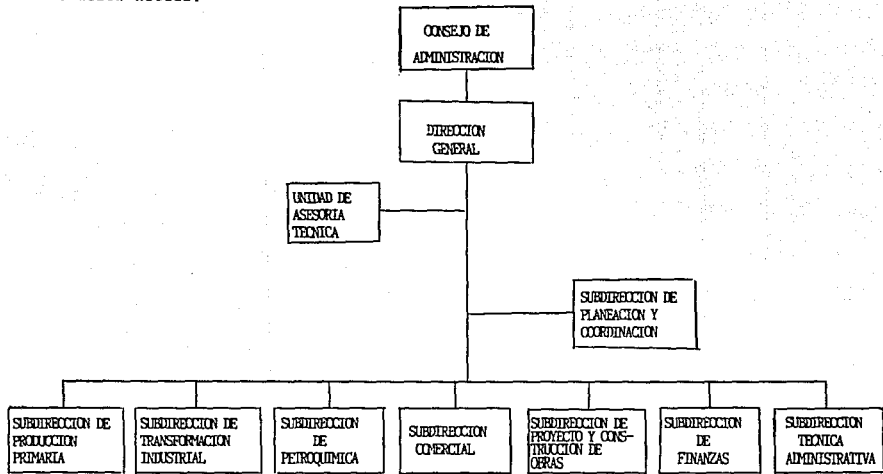
A continuación, presentamos el organigrama general de Petróleos Mexicanos, haciendo la aclaración, que este es hasta antes de la reestructuración, y el organigrama siguiente corresponde a la organización actual de la Institución pero sin incluir a las Gerencias de Zona, por los motivos antes señalados.



(78) Subgerencia de Productividad y Desarrollo. "Programa General de Inducción a Petróleos Mexicanos. Manual del Capacitando." Abril de 1990. Pág. 27.

Organigrama de Petróleos Mexicanos.
Situación Actual.

145 BIS



d).- Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos.

Antes de empezar el estudio de la citada Ley, mencionaremos las principales disposiciones legales que fundamentan la operación de Petróleos Mexicanos.

El artículo 27 de la Constitución Política de los -- Estados Unidos Mexicanos, establece que corresponde a la Nación el dominio directo del petróleo y de todos los hidro--carburos, sólidos, líquidos y gaseosos. Asimismo, indica -- que no se darán concesiones ni contratos para la explota--ción de los recursos petrolíferos y que la Nación la lleva--rá a cabo por conducto de los organismos creados para ello.

Por otra parte, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Petróleo, publicada el 29 de -- noviembre de 1958, su Reglamento del 25 de agosto de 1959 y el Reglamento del 9 de febrero de 1971, en materia de petro--química, señalan a Petróleos Mexicanos el objetivo de explo--rar, explotar, refinar, transportar, almacenar, distribuir y realizar las ventas de primera mano del petróleo, el gas natural y los productos que se obtengan de la refinación de éstos así como la elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas del gas natural y de -- aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de -- servir como materias primas industriales básicas, es decir, todas las actividades de orden técnico industrial y comer--cial que constituyen las industrias petrolera y petroquímica básica del país.

En cuanto a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el --

14 de mayo de 1986, en su artículo 58 establece lo siguiente:

Los órganos de gobierno de las entidades paraestatales tendrán las siguientes atribuciones indelegables:

VIII.- Aprobar la estructura básica de la organización de las entidades paraestatales, y las modificaciones que procedan a la misma. Aprobar asimismo y, en su caso, el estatuto orgánico tratándose de organismos descentralizados.

Respecto al Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1990, el artículo 2o. establece las disposiciones generales:

Órgano de Gobierno = Consejo de Administración.
Titular de la Entidad = Director General.

Dicho lo anterior, ahora nos toca hacer el análisis de la Ley en comento.

La Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos del 6 de febrero de 1971, que derogó la del 7 de junio de 1938, establece en su artículo 1o. que "Petróleos Mexicanos, creado por Decreto de 7 de junio de 1938, es un Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal, de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y con domicilio en la ciudad de México, Distrito Federal."(79)

En su artículo 2o., señala el objeto de Petróleos Mexicanos.

(79) Petróleos Mexicanos. "Marco Jurídico Básico 1988." Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos. Pág. 47.

Artículo 3o. El patrimonio de Petróleos Mexicanos lo constituyen los bienes y derechos que haya adquirido o adquiriera, incluyendo los rendimientos que obtenga por virtud de sus operaciones.

Artículo 4o. "Petróleos Mexicanos será dirigido y administrado por un Consejo de Administración y un Director General."(80)

Artículo 5o. Establece la forma en que estará compuesto el Consejo de Administración.

Artículo 6o. El Ejecutivo Federal nombrará al Director y Subdirectores de Petróleos Mexicanos, y el Director a su vez nombrará a los demás funcionarios y empleados de la Institución, a menos de que éste delegue dicha facultad a los Subdirectores.

Artículo 7o. Petróleos Mexicanos, en su organización y funcionamiento, tendrá libertad de gestión, pero también deberá apegarse a las disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo.

Artículo 8o. Habla de las atribuciones que esta Ley y su Reglamento le otorgan al Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos.

Artículo 9o. "Los Acuerdos del Consejo de Administración serán ejecutados por el Director General, los Subdirectores y los demás funcionarios y empleados, conforme a su -

competencia."(81)

Artículo 10o. Señala las atribuciones del Director - General de Petróleos Mexicanos.

Artículo 11o. Durante las ausencias temporales del - Director General, el Ejecutivo Federal determinará cuál de los Subdirectores asumirá las funciones de éste. En cuanto a las ausencias temporales de otros funcionarios, será el - Director General quien designe al funcionario que se hará - cargo.

Artículo 12o. Establece que los Subdirectores también representarán a Petróleos Mexicanos y por lo tanto tendrán las facultades y obligaciones que esta Ley y su Reglamento les señalen.

Artículo 13o. Tanto el Director General y los Subdi- rectores tendrán todas las facultades que corresponden a -- los mandatarios generales.

Artículo 14o. "Las remuneraciones de los Consejeros, Director General, Subdirectores y demás funcionarios y em- pleados del organismo, serán las fijadas en el presupuesto anual correspondiente."(82)

Artículo 15o. Señala que los planes y programas que lleve a cabo este organismo, deberán ser enviados a la Se-- cretaría que corresponda.

(81) Ibidem. Pág. 49

(82) Ibidem. Pág. 50

Artículo 16o. "En ningún caso Petróleos Mexicanos con cederá regalías, porcentajes o participaciones en el petróleo, el gas natural o en sus derivados, ni en los resultados de la explotación de los mismos." (83)

Por último, el artículo 17o. Establece que en todos los actos, convenios y contratos en que intervenga Petróleos Mexicanos, serán aplicables las leyes federales.

e).- Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos.

Ahora nos corresponde hacer el análisis del Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1972.

El Capítulo Primero, de Disposición Preliminar, establece en el artículo 1o. "El ejercicio de las atribuciones que se señalan a Petróleos Mexicanos en su Ley Orgánica, estará a cargo de:

- I.- Un Consejo de Administración;
- II.- Un Director General." (84)

En el Capítulo Segundo, del Consejo de Administración, en su artículo 2o. señala cada cuando se reunirá el Consejo de Administración.

Artículo 3o. "El Consejo designará a un Secretario, cuyo nombramiento recaerá en persona ajena al propio Consejo." (85)

(83) Idem.
 (84) Ibidem. Pág. 63
 (85) Ibidem. Pág. 64

Artículo 4o. Menciona las atribuciones que tendrá -- que conocer y aprobar el Consejo de Administración.

Artículo 5o. Establece que las resoluciones del artículo anterior, para ser válidas necesitan la aprobación, de por lo menos cinco de los consejeros que representen al Estado.

Artículo 6o. Habla de la convocatoria y la "Orden -- del Día", para las sesiones ordinarias y extraordinarias.

Artículo 7o. Señala los asuntos que serán tratados -- por el mismo Consejo de Administración.

Artículo 8o. "Los miembros del Consejo de Administración podrán solicitar que se incluyan en la "Orden del Día" los negocios que a su juicio, deban ser tratados. Asimismo, podrán plantear durante las sesiones, los asuntos que estimen de la competencia del Consejo."(86)

Artículo 9o. El Consejo de Administración podrá encomendar, a uno o varios Consejeros, el estudio de negocios -- determinados, antes de resolver sobre los mismos.

Artículo 10o. Establece que el Secretario del Consejo de Administración levantará acta de cada sesión, donde -- asentará los asuntos tratados y los acuerdos o resoluciones del Consejo. Una vez discutida y aprobada el acta, será firmada por el Presidente y el Secretario.

Artículo 11o. El Secretario formulará un extracto de

los Acuerdos y resoluciones del Consejo de Administración y se los comunicará al Director General y al Presidente del Consejo.

En el Capítulo Tercero, del Director General, en su artículo 12o. señala: "El Ejecutivo Federal, con apoyo en el artículo 6o. de la Ley Orgánica, nombrará al Director General."(87)

Artículo 13o. Habla de las facultades y obligaciones del Director General.

En el Capítulo Cuarto, de los Subdirectores, en su artículo 14o. se establece que el Ejecutivo Federal, en términos del artículo 6o. de la Ley Orgánica, nombrará a los Subdirectores y en las ausencias temporales del Director dirá mediante un Acuerdo expedido por él, quien ocupará el cargo.

Artículo 15o. Los Subdirectores tendrán igual rango, salvo el caso de substitución temporal del Director General por el Subdirector correspondiente.

Artículo 16o. "El Director General podrá, por ausencias de uno de los Subdirectores o por delegación expresa, dar intervención a alguno de ellos en las funciones de otros."(88)

Artículo 17o. "Los Subdirectores, a propuesta del Director General y a juicio del Consejo de Administración, --

(87) Ibidem. Pág. 66

(88) Ibidem. Pág. 68

asistirán a las sesiones de éste con voz, pero sin voto"(89)

Artículo 18o. Señala que los Subdirectores, con las facultades de mandatarios generales, intervendrán exclusivamente en los asuntos relacionados con las funciones de su competencia.

En el Capítulo Quinto, de las Disposiciones Generales, en el artículo 19o. menciona que: "El funcionamiento de Petróleos Mexicanos y la administración de su patrimonio, se realizarán conforme a los presupuestos y programas que apruebe el Consejo de Administración."(90)

Artículo 20o. "Señala que los funcionarios de Petróleos Mexicanos y para efectos del artículo 6o. de la Ley -- Orgánica, serán específicamente señalados en el reglamento interior, así como sus facultades y obligaciones."(91)

Artículo 21o. Los presupuestos anuales de ingresos y egresos del organismo, deberán contener una exposición de motivos.

Artículo 22o. Los funcionarios del organismo deberán abstenerse de hacer pagos o adquirir compromisos no previstos en el presupuesto anual de egresos.

Por último, el artículo 23 señala que además de los señalados en el artículo 17 de este Reglamento, los demás funcionarios podrán ser llamados a las sesiones del Consejo de Administración.

(89) Idem.

(90) Idem.

(91) Ibidem. Pág. 69

f).- Reestructuración actual que se está llevando a cabo dentro de la Empresa Petróleos Mexicanos.

Antes de comenzar el estudio de la Reestructuración de Petróleos Mexicanos, para interiorizarnos más en este -- apartado, es necesario remitirnos al "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994", en el cual se definen los "Programas de Mediano Plazo", entre los que se encuentran los siguientes:

"Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1990.

"Programa Nacional de Modernización Energética 1990-1994", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1990.

Mismos que en su carácter de observancia obligatoria, han propiciado que en la Institución Petróleos Mexicanos, - se estén realizando acciones tendientes a los ordenamientos de cambio y que aún están en proceso.

¿ Qué es el Plan Nacional de Desarrollo ?

Es la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

Sustento:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 26o. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo -

al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la --
Administración Pública Federal.

Ley de Planeación.

Art. 10. Inciso I. Las normas y principios básicos -
conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacio
nal del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las acti
vidades de la Administración Pública Federal.

Modernizar a México es hacer frente a las nuevas rea
lidades económicas y sociales. Es, por tanto, innovación pa
ra producir y crear empleos; eliminación de obstáculos para
destacar la iniciativa y creatividad de los mexicanos; y --
obligación para el Estado de cumplir eficazmente sus compro
misos fundamentales; es decir, obligación de ser rector en
el sentido moderno: conductor, promotor, articulador de las
actividades dentro de las cuales cada quien debe perseguir
el interés nacional, porque es en su interés. El Estado re
nueva sus instituciones políticas y su quehacer económico,
no para dictarle a nadie cuál es el mejor plan de vida, ---
sino para abrir mayores oportunidades para las decisiones -
libres de los ciudadanos y de los grupos sociales; no para
desatender sus responsabilidades, sino para estar cerca de
la población y apoyar el esfuerzo de los menos favorecidos
para dejar de serlo.

Modernizar al Estado es indispensable. Pero lo funda
mental es modernizar a México. Esta es una tarea para todos,
comienza con nuestro propio trabajo, con el cumplimiento de
la Ley, con el ejercicio responsable de nuestros derechos.

En la transformación de nuestros hábitos y en nuestras prácticas, en la adecuación de las organizaciones a las que pertenecemos. En la vitalidad de nuestra solidaridad, reside - un enorme potencial de cambio a la altura de los desafíos - de la Nación. La modernización del Estado, logra sus propósitos en la fortaleza de una sociedad con ánimo por mejorar y rebasar los obstáculos a su desarrollo. En estas tareas - no hay contribución pequeña ni esfuerzo redundante. (92)

Dentro de los Programas Nacionales de Mediano Plazo del Sistema Nacional de Planeación Democrática para el Período 1989-1994, se formularán los siguientes:

- Salud
- Modernización Educativa, Cultural y del Deporte
- Procuración e Impartición de Justicia del Gobierno Federal
- Desarrollo Urbano
- Vivienda
- Protección del Medio Ambiente
- Modernización del Abasto
- Capacitación y Productividad
- Modernización del Campo
- Aprovechamiento del Agua
- Modernización de la Pesca
- Ciencia y Modernización Tecnológica
- Modernización Industrial y del Comercio Exterior
- Modernización de la Infraestructura del Transporte
- Modernización del Transporte
- Modernización de las Telecomunicaciones

(92) Poder Ejecutivo Federal. "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994". Mayo, 1989. Pág. XIII.

- Modernización Energética
- Modernización de la Minería
- Modernización del Turismo
- Modernización de la Empresa Pública
- Financiamiento del Desarrollo

A continuación haremos una breve síntesis del "Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994" :

Secretaría de Programación y Presupuesto

DECRETO por el que se aprueba el programa sectorial de mediano plazo denominado Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994.

CONSIDERANDO

Que el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, establece que la empresa pública, para poder desempeñar con eficacia sus funciones, deberá someterse a un profundo proceso de modernización estructural y concentrarse en las áreas -- estratégicas y prioritarias de la economía;

D E C R E T O

ARTICULO PRIMERO.- Se aprueba el programa sectorial de mediano plazo denominado PROGRAMA NACIONAL PARA LA MODERNIZACION DE LA EMPRESA PUBLICA 1990-1994, el cual será de observancia obligatoria para las dependencias y entidades -- de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias y funciones.

PRESENTACION

Dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática ----

previsto en la Constitución General de la República, conforme a lo estipulado en la Ley de Planeación, y en estricta congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación elaboró el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública -- 1990-1994, el cual establece los lineamientos generales en esta materia.

PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACION DE LA EMPRESA PUBLICA --
1990 - 1994

INDICE

PRESENTACION

Rectoría del Estado y Modernización del Sector Paraestatal

I REESTRUCTURACION DEL SECTOR PARAESTATAL

- 1.1 Areas Estratégicas y Prioritarias
 - 1.1.1 Clasificación
 - 1.1.2 Principales Líneas de Acción
- 1.2 Entidades de Servicio Institucional y Empresas Públicas
 - 1.2.1 Objetivos, Metas y Operación
 - 1.2.1.1 Entidades de Servicio Institucional
 - 1.2.1.2 Empresas Públicas
 - 1.2.2 Indicadores para la Evaluación
 - 1.2.2.1 Entidades de Servicio Institucional
 - 1.2.2.2 Empresas Públicas
 - 1.2.3 Principales Líneas de Acción
- 1.3 Desincorporación de Entidades Públicas
 - 1.3.1 Criterios Básicos
 - 1.3.2 Culminación de los Procesos
 - 1.3.3 Principales Líneas de Acción

- 1.4 Racionalización del Esquema de Organización y Funcionamiento de las Entidades
 - 1.4.1 Ambitos de Competencia de las Dependencias Globalizadoras, las Coordinadoras del Sector y su Interrelación con las Entidades
 - 1.4.1.1 Principales Líneas de Acción
 - 1.4.2 Entidades Corporativas y sus Entidades Incorporadas
 - 1.4.2.1 Principales Líneas de Acción
 - 1.5 Seguimiento y Evaluación
- II FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMIA DE GESTION DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES
- II.1 Fortalecimiento de los Organos de Gobierno
 - II.1.1 Principales Líneas de Acción
 - II.2 Integración de los Organos de Gobierno
 - II.2.1 Requisitos de sus Integrantes
 - II.2.2 Participación de los Diferentes Sectores en los Organos de Gobierno
 - II.2.3 Principales Líneas de Acción
 - II.3 Facultades y Responsabilidades de los Titulares de las Entidades
 - II.3.1 Principales Líneas de Acción
 - II.4 Seguimiento y Evaluación
- III INCREMENTO DE EFICACIA, EFICIENCIA Y PRODUCTIVIDAD
- III.1 Profesionalización de los Servicios Públicos
 - III.1.1 Principales Líneas de Acción
 - III.2 Simplificación y Descentralización
 - III.2.1 Principales Líneas de Acción

- III.3 **Sistemas de Registro, Información y Control**
- III.3.1 **Principales Líneas de Acción**
- III.4 **Procesos Productivos y Sistemas de Producción**
- III.4.1 **Principales Líneas de Acción**
- III.5 **Seguimiento y Evaluación**

- IV **CONCERTACION AL EXTERIOR Y AL INTERIOR DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES**
- IV.1 **Concertación de Acciones con las Diversas Instancias Vinculadas con la Entidad**
- IV.1.1 **Políticas de Concertación Exterior**
- IV.1.1.1 **Convenios de Desempeño**
- IV.1.2 **Políticas de Concertación al Interior**
- IV.1.3 **Principales Líneas de Acción**
- IV.2 **Captación Sistemática de Opiniones y Recomendaciones**
- IV.2.1 **Principales Líneas de Acción**
- IV.3 **Seguimiento y Evaluación**

CONCLUSIONES(93)

PRINCIPALES LINEAS DE ACCION

ACCION: Revisar y, en su caso, modificar los estatutos, políticas y estructuras en las entidades estratégicas y prioritarias, a fin de asegurar que sean congruentes con los objetivos generales de modernización de las áreas que atienden.

(93) Diario Oficial de la Federación. "Programa Nacional - para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994" 16 de Abril de 1990.

RESPONSABLE: Organos de Gobierno
FECHA LIMITE: Segundo Trimestre de 1990.

ACCION: Establecer lineamientos, indicadores de eficacia, eficiencia y productividad y los mecanismos de operación de los foros de autoevaluación trimestral, bajo los cuales se evaluarán los resultados de desempeño.

RESPONSABLE: Globalizadoras y Coordinadoras de Sector
FECHA LIMITE: Tercer Trimestre de 1990.

ACCION: Racionalizar la magnitud y estructura de los Corporativos, reduciéndolos al mínimo indispensable, a fin de garantizar su menor costo posible y eliminar ingerencias excesivas sobre la operación de las incorporadas.

RESPONSABLE: Coordinadora de Sector y Corporativos.
FECHA LIMITE: Segundo Trimestre de 1990.

ACCION: Definir los criterios entre Corporativo e Incorporadas para complementar, coordinar y apoyar las fases de su proceso administrativo dentro de un ámbito de autonomía de gestión que garantice que el Corporativo será fundamentalmente normativo y evaluador y no operativo.

RESPONSABLE: Coordinador de Sector y Organos de Gobierno.
no.

FECHA LIMITE: Tercer Trimestre de 1990.

ACCION: Sustentar los Programas de Capacitación, --- Actualización y Desarrollo del Personal, en un diagnóstico integral, concreto y realista, orientado al cumplimiento de metas específicas de mejoramiento de la productividad.

RESPONSABLE: Organos de Gobierno y Titular de la Entidad.

FECHA LIMITE: Segundo Trimestre de 1990.

ACCION: Asegurar que los Planes y Programas de Capacitación se dirijan al cambio positivo de actitud del Servicio Público, que lo vinculen con su Institución en lo particular, y en lo general, con las políticas, estrategias y programas del Gobierno Federal.

RESPONSABLE: Organos de Gobierno.

FECHA LIMITE: Permanente.

ACCION: Asegurar que los Programas de Capacitación - establecidos se vinculen, en unión de otros factores, con los sistemas de estímulo y promoción del personal de la Entidad, autorizados por el Organo de Gobierno.

RESPONSABLE: Titular de la Entidad.

FECHA LIMITE: Permanente

ACCION: Establecer y supervisar Programas de Simplificación Administrativa que contribuyan a alcanzar los objetivos y metas institucionales, con eficiencia, eficacia y - productividad, de acuerdo a las particularidades, magnitud y complejidad de cada Entidad.

RESPONSABLE: Titular de la Entidad.

FECHA LIMITE: Tercer Trimestre de 1990.

ACCION: Asegurar que la información general resulte oportuna, confiable y fluya a los diversos niveles de decisión interna y externa de la entidad, a fin de aprovecharla en el mejoramiento de la gestión.

RESPONSABLE: Titular de la Entidad.

FECHA LIMITE: Permanente.

ACCION: Revisar los Contratos Colectivos de Trabajo a efecto de incorporar los criterios que permitan establecer compromisos de mejoras en salarios y prestaciones en -- función de los incrementos en la productividad.

RESPONSABLE: Organos de Gobierno y Organizaciones --
Sindicales.

FECHA LIMITE: Permanente.

También, entre los Programas a Mediano Plazo, hemos mencionado el "Programa Nacional de Modernización Energética 1990-1994", del cual también trataremos de hacer una breve síntesis:

SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E
INDUSTRIA PARAESTATAL

PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACION ENERGETICA 1990-1994

INDICE GENERAL

1. Introducción
2. Balance General
 - 2.1 Contexto Internacional
 - 2.2 Evolución del Sector Energético en México
 - 2.3 Retos y oportunidades
3. Objetivos y Estrategia
 - 3.1 Objetivos
 - 3.2 Estrategia
 - 3.3 Prioridades
4. Escenarios de Demanda y Oferta de Energía
 - 4.1 Demanda de Energía
 - 4.2 Oferta de Energía
5. Lineamientos de Política para la Modernización del --
Sector Energético
 - 5.1 Productividad
 - 5.2 Ahorro y Uso Eficiente de Energía
 - 5.3 Mecanismos de Financiamiento

- 5.4 Precios y Tarifas
- 5.5 Diversificación de Fuentes de Energía
- 5.6 Relaciones Energéticas con el Exterior
- 5.7 Reorganización y Reestructuración de las Entidades -- del Sector
- 5.8 Comercialización y Distribución Interna
- 5.9 Relaciones Sectoriales
- 5.10 Contribución del Sector Energético a la Protección Ambiental y al Desarrollo Regional
- 5.11 Investigación y Desarrollo
- 6. El Sector Energético en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.(94)

REORGANIZACION Y REESTRUCTURACION DE LAS ENTIDADES - DEL SECTOR.-

Las propias entidades del sector deben contar con -- una estructura sólida y una organización acorde con el tamaño que han alcanzado. De ahí la necesidad de explorar opciones de reestructuración de descentralización que permitan -- contar con unidades manejables y medibles; resulta recomendable avanzar en tal sentido de manera paulatina, que dé -- pie para ir encontrando soluciones a los problemas de organización que sean realistas en el contexto, tanto de la cultura institucional, como de la situación general del sector público y del país.

Se buscará una reestructuración que permita una ---

(94) Diario Oficial de la Federación. "Programa Nacional de Modernización Energética 1990-1994". 7 de Mayo de 1990.

efectiva medición de resultados y la condición para ello es que cada unidad de responsabilidad cuente con todos los recursos necesarios para ejecutar las tareas que le descarguen su responsabilidad. PEMEX y CFE son lo suficientemente grandes para hacer recomendable que en paralelo a una reestructuración, se avance en la descentralización de funciones.

En el caso de PEMEX, se debe analizar la factibilidad de contar con una estructura organizacional por línea - integral de negocios. Así, se plantea una unidad responsable de exploración y producción industrial y la comercialización interna; en este caso, habría que considerar la conveniencia de separar petroquímica (con su comercialización) de refinación. En tanto que cada unidad tendría su propio manejo en áreas tales como presupuesto, inventarios, etc., se lograría una mayor eficiencia y productividad y facilitaría la aplicación de esquemas como los precios de transferencia.

Ahora bien, comenzaremos con el análisis del marco conceptual de la Reestructuración de Petróleos Mexicanos.

Petróleos Mexicanos, está considerada como una de -- las 500 empresas más importantes del mundo, de las que sólo -- dos no tienen un modelo de organización corporativa por línea de negocios. Una de ellas es precisamente "PETROLEOS -- MEXICANOS", ya que según la Revista Fortune es la número -- 65 de acuerdo con su volúmen de ventas.

Dentro de esas 500 empresas, existen 24 compañías -- petroleras de las cuales "PEMEX" ocupa el lugar 14 por sus ventas, el 18 por su utilidad.

Esta Institución ocupa el primer lugar en número de trabajadores en el mundo; en consecuencia, resulta la más importante del país, razón por la cual es digna de análisis por sus características muy particulares. (95)

En razón de los lineamientos dictados por la Dirección General para dar cumplimiento a las disposiciones del Ejecutivo Federal, en la Tercera Sesión del 26 de junio de 1990, el Grupo Operativo del Cambio establece el Marco Conceptual de la Reestructuración de Petróleos Mexicanos, del cual destacamos algunos puntos sumamente importantes.

MARCO CONCEPTUAL DE LA REESTRUCTURACION.

El entorno nacional e internacional de Pemex ha cambiado radicalmente en la última década. La organización funcional adoptada desde hace 50 años ya no responde a las exigencias de productividad y competitividad actuales; impide asignar responsabilidades claras y medir resultados; y generar ineficiencias administrativas y deseconomías de escala.

Adecuar la capacidad de respuesta a los cambios del entorno, exige además del reforzamiento y modernización de los aspectos operativos, redefinir las estructuras de organización y los sistemas administrativos.

(95) Unidad de Integración de Personal, Salarios y Prestaciones. Información contenida en el trabajo presentado por el Ing. Luis A. Rivas Tovar, denominado "El Sistema Institucional de Análisis de Productividad, una Acción Concreta para la Planeación Estratégica de la Coordinación Ejecutiva de Recursos Humanos". Octubre de 1990. Pág. 3

La imagen objetivo aceptada por consenso en la alta dirección, establece una organización de tipo divisional -- constituida por líneas de negocios integradas, que incorporan criterios de productividad y responsabilidad en todos los niveles de la organización.

Para alcanzar esta imagen, es necesario identificar los objetivos y los ámbitos de competencia de los niveles -- corporativos, divisionales y de centro de trabajo, para posteriormente integrar fines con medios en cada una de estas capas de la organización.

En lo general, el nivel corporativo debe de tener -- una vocación orientada a la dirección estratégica de la empresa en su conjunto. Debe de estar integrado con cuadros -- reducidos, altamente especializados y actualizados que identifiquen y analicen señales del entorno nacional e internacional y que sean capaces de dirigir la marcha de Pemex con una visión de largo plazo. (96)

La adopción de un corporativo concentrado en los aspectos estratégicos transfiere de manera natural, una mayor autonomía de gestión hacia las divisiones.

El nivel divisional por su parte, debe enfocar su -- atención en la administración de una línea de negocios con una visión de conjunto de los mismos. En este nivel recae -- la responsabilidad de integrar y conciliar los objetivos y metas de los centros de trabajo con las directrices marcadas por el corporativo.

(96) Documento; Tercera Sesión Grupo Operativo del Cambio. Dirección General, 26 de junio de 1990. Págs. 2 - 10.

Adicionalmente, la división deberá emitir normas y lineamientos específicos para administrar por resultados a sus centros de trabajo.

La organización de los niveles corporativos y divisional debe de presentar una estructura de tipo horizontal, minimizando los tramos de control. Esto resulta fundamental para la capacidad de respuesta de la organización.

En el estrato correspondiente a los centros de trabajo, la atención se centra en la administración general de centros de producción, integrando las funciones operativas, administrativas y de apoyo bajo un mando único. Cada centro estará dotado de los recursos necesarios para medir y evaluar los resultados de sus operaciones.

Los centros de trabajo deberán operar, de acuerdo a las directrices que marque la división, bajo tres modalidades:

- Centros de resultados.
- Centros de costos.
- Empresas filiales o subsidiarias.

Con base en los estudios realizados se decidió la creación de cinco divisiones; cada una con autoridad y responsabilidad plena sobre el resultado de la rama de actividad a su cargo:

- Producción Primaria
- Petroquímica
- Refinación y Distribución*
- Comercialización Interna de Petrolíferos*
- Gas Natural y LPG

* EN ESTUDIO.

Además de la definición de las líneas de negocios en que opera Pemex, se requiere llevar a cabo las siguientes acciones fundamentales para consolidar a la nueva organización divisional.

- Descentralizar las funciones de apoyo para dotar a las divisiones con medios de control sobre las actividades críticas para sus resultados económicos.
- Reducir el número de estratos jerárquicos de la estructura organizativa para mejorar su capacidad de respuesta.
- Racionalizar las actividades periféricas, para concentrar la atención y el esfuerzo en las ramas de actividad básica de la empresa.

En síntesis, el esquema divisional aceptado para Pemex se conforma con tres elementos básicos:

- Integración de una dirección central o corporativa responsable de la conducción estratégica de la industria.
- Formación de divisiones constituidas por líneas de negocios integradas que incorporan criterios de productividad, responsabilidad y autonomía.
- Establecimiento de centros de trabajo que se responsabilizan cabalmente de su administración y de sus resultados.

La Dirección General de Petróleos Mexicanos decidió redefinir la organización con base en las siguientes premi-

sas y criterios básicos:

- Abandonar la organización funcional tradicional - por una moderna de carácter divisional manteniendo la unidad orgánica de Petróleos Mexicanos.
- Realizar el cambio de una manera gradual para asegurar que el diagnóstico de la problemática, la identificación de alternativas y evaluación de su impacto, y su implantación y consolidación, se realicen con el ritmo y la firmeza necesaria para una organización de estas dimensiones.

g).- La Situación de los Trabajadores ante la Trascendente Decisión del Cierre de la "Refinería 18 de Marzo".

Por decisión Presidencial dada a conocer a la Nación el 18 de marzo de 1991, se ordenó el Cierre de la "Refinería 18 de Marzo" así como la Superintendencia Local de Proyecto y Construcción, Talleres y Almacenes S.P.C.O., Terminal de Especialidades y Lubricantes y Planta de Llenado y - Distribución de Gas, a excepción de la Superintendencia General de Plantas y Terminales y de la Terminal de Distribución de Azcapotzalco.

Debido a esta trascendental decisión tomada por el - Presidente Carlos Salinas de Gortari, se procedió a elaborar un convenio para establecer la situación de los trabajadores, tanto de planta como transitorios, que venían laborando en esos Centros de Trabajo.

Al efecto, se celebró el Convenio Administrativo-Sindical No. 1-5050/90, en el cual se establecía lo siguiente:

En la Ciudad de México, Distrito Federal, siendo las diez horas del día veinte de marzo de mil novecientos noventa y uno, se reunieron en las Oficinas de la Subdirección - Técnica Administrativa de Petróleos Mexicanos, por una parte y en representación de dicho Organismo Público Descentralizado, los señores Lic. Cuauhtémoc Santa Ana Seuthe, Lic. Julio Camelo Martínez, Julio Pindter González y Lic. Alejandro Ortega San Vicente, en sus caracteres de Subdirector -- Técnico Administrativo, Coordinador Ejecutivo de Recursos -- Humanos, Gerente de Relaciones Laborales y Gerente Jurídico; y por la otra, los señores Prof. Sebastián Guzmán Cabrera, Ing. Julio César Vega Olivares, Perfecto Aguirre Santiago y Carlos Romero Deschamps, Secretario General, Secretario del Interior y Acuerdos, Presidente del Consejo General de Vigilancia y Secretario de Organización y Estadística del Comité Ejecutivo General del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana. Así como los señores Leocadio Mendoza Olivares, Fernando Navarrete Pérez, Rogelio Mendoza Guiberra, Secretario General, Secretario del Interior y Acuerdos y Presidente del Consejo Local de Vigilancia de la Sección 35 del propio S.T.P.R.M., así como los señores José -- Antonio Medina Hernandez, Víctor Mendoza Castañeda y Eusebio Arzate Hernandez, Secretario General, Secretario del -- Interior y Acuerdos y Presidente del Consejo Local de Vigilancia de la Sección 34 del S.T.P.R.M., por la decisión dada a conocer a la Nación el 18 de marzo de 1991, fundada en la preservación de la salud de los habitantes de la Zona -- Metropolitana del Valle de México, y el Dictámen de SEDUE, para dejar de operar la "Refinería 18 de Marzo", Residencia de Proyecto y Construcción, Talleres y Almacenes S.P.C.O., Terminal de Especialidades y Lubricantes y Planta de Llenado y Distribución de Gas L.P. Todos ubicados en la Delega--

ción Miguel Hidalgo del Distrito Federal. La reunión tiene por objeto analizar y establecer el trato que se va a otorgar tanto al personal de planta como al transitorio que venía laborando en esos Centros de Trabajo. Después de reuniones y deliberaciones tenidas entre las partes, otorgan el presente convenio al tenor de las siguientes:

A continuación se presentaron las DECLARACIONES, para que después, las partes que intervinieron otorgaran las CLAUSULAS que establecerían la situación de los trabajadores y así finalmente firmaran el convenio presentado, comprometiendo además a comparecer ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para su ratificación, aprobación y depósito, quedando facultado para ello, por parte de Petróleos Mexicanos los licenciados Juan Antonio Pérez Campos -- y/o Gerardo Merino Díaz, y por el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, el señor Antonio Hernández Lorenzo.

Fue así, como se presentaron el Licenciado Juan Antonio Pérez Campos en representación de Petróleos Mexicanos y el señor Antonio Hernández Lorenzo por la representación -- del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, a las catorce horas con veinticinco minutos del día veinte de marzo de mil novecientos noventa y uno, en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje en la Secretaría --- Auxiliar de Conflictos Colectivos, para ratificar y reproducir en todas y cada una de sus partes para todos los efectos legales a que haya lugar, el Convenio Administrativo-Sindical número 1-5050/91 de fecha veinte de marzo de mil novecientos noventa y uno, constante de ocho fojas útiles escritas por una de sus caras; quedando de la siguiente manera:

Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.
Secretaría Auxiliar de Conflictos Colectivos.
Junta Especial Número Siete.
Expediente Número C-229/91
Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República
Mexicana.

Y

Petróleos Mexicanos.

En la Ciudad de México,.....

En uso de la palabra los comparecientes, dijeron:...

La Junta Acuerda: Visto lo manifestado por los compa
recientes se les tiene por reconocida mutuamente la persona
lidad con la cual se ostentan para los efectos legales a --
que haya lugar. Por exhibido y ratificado el convenio de fe
cha 20 de marzo del año en curso, constante de 8 fojas úti-
les, el cual ratifican y reproducen en todas y cada una de
sus partes, y atento a su contenido se desprende que el mis
mo no contiene cláusula alguna contraria a la moral, al de-
recho y a las buenas costumbres, condenándose a los signan-
tes a estar y pasar por él en todo tiempo, forma y lugar co
mo si se tratara de laudo ejecutoriado pasado ante autori-
dad como cosa juzgada. Lo anterior con fundamento en lo dis
puesto por los artículos 33, 34 y 939 y demás relativos y -
aplicables a la Ley Federal del Trabajo. En su oportunidad
remítase la presente actuación al Departamento de Análisis
y Registro de Contratos Colectivos de esta Junta para que -
surta sus efectos legales correspondientes. Y con fundamento

en el artículo 723 de la Ley Federeal del Trabajo se ordena expedir las copias certificadas solicitadas.- Notifíquese.- el acuerdo anterior, quedaron notificados los comparecientes y firmando al margen para constancia y al calce los CC. Representantes que integran la Junta Especial Número Siete de la Federal de Conciliación y Arbitraje, en unión del C. Presidente Titular de la misma. Lic. Miguel Angel Pino de la Rosa.- Doy Fe.- _ _ _ _ _

Siguiendo con el estudio de este apartado, ahora veremos cuáles fueron las ventajas del cierre de la Refinería "18 de Marzo" y cuáles las desventajas que provocaba antes del cierre.

1.- Ventajas.-

Al respecto, encontramos que el cierre de la Refinería "18 de Marzo", estuvo fundado principalmente en la preservación de la salud de los habitantes de la Zona Metropolitana del Valle de México.

Esto es, en acatamiento a la disposición Presidencial que ordenó el cierre de la Refinería "18 de Marzo" así como la Superintendencia Local de Proyecto y Construcción, Talleres y Almacenes S.P.C.O., Terminal de Especialidades y Lubricantes y Planta de Llenado y Distribución de Gas, a excepción de la Superintendencia General de Plantas y Terminales y de la Terminal de Distribución de Azcapotzalco, las partes que intervinieron en el convenio, concluyeron que por causa de fuerza mayor, acreditada en el Dictámen de SEDUE, al respecto, para preservar la salud y seguridad de los habitantes del Area Metropolitana, se procedería de

inmediato al cumplimiento de la Orden Presidencial.

2.- Desventajas.-

Debido al extraordinario crecimiento demográfico y - habitacional registrado en el Valle de México a partir de - la década de los años cuarenta, y del concomitante incremen - to de la planta industrial, comercial, de servicios y del - parque vehicular, el medio ambiente ya no pudo observar, pa - ra fines de autoregeneración natural, la totalidad de los - humos, gases y polvos producidos en la misma área, lo que - ha causado una creciente degradación del entorno ecológico y en particular de la calidad del aire.

Por la naturaleza de sus actividades, la Refinería - "18 de Marzo" ha participado del fenómeno en cuestión y aún cuando durante varios años se han adoptado múltiples accio - nes preventivas y correctivas, conforme a los últimos avan - ces científicos y tecnológicos, no ha sido posible evitar - que en alguna medida contribuya al deterioro ecológico del Valle de México.

3.- Situación de los Trabajadores.-

Por causas de fuerza mayor, fue procedente reajustar al personal que prestaba sus servicios en las instalaciones de la Refinería "18 de Marzo", así como en los demás Cen - tros de Trabajo antes citados.

En virtud de que no existe materia de trabajo dispo - nible en otras instalaciones de la Industria, no fue posible recomodar al personal que resultó afectado por dejar de -- operar la Refinería "18 de Marzo", Superintendencia Local de

Proyecto y Construcción de Obras de la propia Refinería, Talleres y Almacenes de Fabricación S.P.C.O., Terminal de Especialidades y Lubricantes y, Planta de Llenado y Distribución de Gas L.P.

Por lo cual y con vista en lo establecido en la ---- Cláusula 22 (reducción de puestos) y demás relativos del -- Contrato Colectivo de Trabajo (1989) que rige las relaciones de Petróleos Mexicanos y sus Trabajadores, como un acto de solidaridad y justicia para los trabajadores petroleros afectados por esta medida, Petróleos Mexicanos atendiendo -- las reiteradas gestiones de la Representación Sindical, --- está de acuerdo en otorgar un trato especial y superior a -- lo establecido por la Ley Federal del Trabajo y el Contrato Colectivo de Trabajo.

3.1 Liquidaciones y Jubilaciones de Trabajadores de Planta.

La institución acepta conceder a los trabajadores de planta tanto de confianza como sindicalizados, que computen una antigüedad general de empresa de 1 día a 4 años y 364 días, la liquidación en términos de la Cláusula 23 del Contrato Colectivo de Trabajo (1989), incrementada con tres niveles más del nivel que corresponda a la categoría de planta que ostenten.

Para los trabajadores de planta de confianza y sindicalizados que registren una antigüedad general de empresa -- de 10 a 14 años y 364 días, se les concederá la jubilación al 50% con un nivel más del que corresponda a la categoría -- de planta que ostenten, incrementandose con 4 puntos por -- cada año de servicios excedente de los años completos, -

en la inteligencia de que por fracciones menores de un trimestre, se aplicará un 1%.

En el caso de aquellos trabajadores de planta de confianza y sindicalizados que registren una antigüedad general de empresa de 15 a 19 años y 364 días, se les otorgará la jubilación al 80% con un nivel más del que corresponda a la categoría de planta que ostenten, incrementándose con 4 puntos por cada año de servicios adicionales a 15, y con un 1% por cada trimestre de servicios excedente de los años -- completos, en la inteligencia de que por fracciones menores de un trimestre, se aplicará un 1%.

Los trabajadores de planta de confianza y sindicalizados que registren una antigüedad general de empresa de 20 a 24 años y 364 días, se les jubilará al 100% con 2 niveles más del que corresponda a la categoría de planta que ostenten.

Para aquellos trabajadores de planta de confianza y sindicalizados que registren una antigüedad general de empresa de 25 años en adelante, se les otorgará una jubilación al 100%, incrementada con tres niveles más del que corresponda a la categoría de planta que ostenten.

Como pagos complementarios se efectuarán los siguientes:

- La prima de antigüedad se pagará incluyendo los niveles acordados, tanto a liquidados como a jubilados.
- Pago completo de vacaciones ciclo 1990/1991 a la base de 24 o 35 días, e incentivos en los términos de la -- Cláusula 152 contractual, aplicable a liquidados y jubilados.

- Pago anticipado a personal liquidado de la participación de utilidades ejercicio 1990, conforme a factores utilizados en el ejercicio de 1989 y aguinaldo ejercicio -- 1990-1991 a razón de cinco meses, para el personal liquidado.

- Liquidación por anticipado de intereses establecidos en la Cláusula 166 contractual, a quienes tienen en trámite la aplicación de este beneficio, y han presentado documentación en regla ante la Unidad de Administración de Obras Habitacionales.

- Petróleos Mexicanos se compromete a liquidar el beneficio de la Cláusula 166 contractual al personal que se jubile y no lo hubiere recibido, conservándoles para ese -- efecto, su derecho por el período del 10. de abril de 1991 al 31 de marzo de 1993, sujeto a la presentación de la documentación en regla.

- El personal de planta con derecho a jubilación podrá optar por liquidación conforme a la Cláusula 28 contractual con los niveles acordados en su caso.

Para hacer más clara la explicación anterior, haremos un cuadro sinóptico.

Planta Confianza y Sindicalizados.

Liquidaciones.

1 día a 4 años	364 días	Cláusula 23	+ 3 niveles.
5 años a 9 años	364 días	Cláusula 23	+ 5 niveles.

Pagos complementarios.

- Prima de antigüedad, incluye los niveles acordados.
- Pago completo de vacaciones a 24 o 35 días.

- Pago de incentivos, Cláusula 152, 30 días.
- Participación de utilidades 1990 y 5 meses de 1991.
(Aguinaldo).
- Liquidación por anticipado Cláusula 166 a quien tiene en trámite sus documentos, se incluye T.E.O. y compensación mensual a personal de confianza

Planta Confianza y Sindicalizados.

Jubilaciones.

De 10 años a 14 años	364 días	Cláusula 148	+ 1 nivel*	50%
De 15 años a 19 años	364 días	Cláusula 148	+ 1 nivel*	80%
De 20 años a 24 años	364 días	Cláusula 148	+ 2 niveles	100%
De 25 años en adelante		Cláusula 148	+ 3 niveles	100%

* Incrementándose 4 puntos por cada año de servicios adicionales a 10 o 15 años, y con un 1% por cada trimestre de servicios excedente de los años completos, en la inteligencia de que por fracciones menores de un trimestre, se aplicará un 1%.

Pagos adicionales.

- Prima de antigüedad, incluye los niveles adicionales y compensación mensual a personal de confianza.
- Pago completo de vacaciones a 24 o 35 días.
- Pago de incentivos Cláusula 152, 30 días.
- Participación de utilidades 1990 y 5 meses de 1991.
(Aguinaldo).
- Liquidación por anticipado. Cláusula 166 a quienes tienen en trámite sus documentos y quien no lo haya gestionado conservará sus derechos hasta el 31 de marzo de 1993.
- En pensión jubilatoria en personal de confianza se ----

incluye T.E.O. y compensación mensual.

3.2 Liquidaciones y Jubilaciones de Trabajadores Transitorios.

Para el personal transitorio de confianza o sindicalizado, que haya venido laborando en la Refinería "18 de -- Marzo", la Superintendencia Local de Proyecto y Construcción, Talleres y Almacenes de la Subdirección de Proyecto y Construcción de Obras, la Terminal de Especialidades y Lubrificantes y la Planta de Llenado y Distribución de Gas L.P., en jurisdicción de las Secciones 34 y 35 del S.T.P.R.M., la Institución como un caso de excepción, conviene en otorgarles el siguiente trato:

Liquidación en términos de la Cláusula 23 del Contrato Colectivo, al personal transitorio con un tiempo mínimo de servicios de 5 años, a la base del promedio de los salarios percibidos en los puestos ocupados en los últimos 365 días, (comprendidos del 1o. de abril de 1990 al 31 de marzo de 1991).

Jubilación al personal transitorio que se encuentre en las siguientes condiciones:

Los trabajadores transitorios de confianza y sindicalizados que acrediten tener 25 años o más de servicios y -- con 55 años o más de edad, se les otorgará una jubilación -- al 80%.

Para aquellos trabajadores transitorios que acrediten haber prestado servicios por 17 años o más, con 50 años o más de edad y presenten padecimientos ordinarios que los incapaciten para laborar, se les concederá la jubilación al 60%.

Igualmente al personal transitorio de confianza y sindicalizado que tenga 60 años o más de edad y registren 17 años de servicios, aún cuando no se encuentren incapacitados para laborar se les concederá la jubilación al 60%.

Para efectos de la jubilación del personal transitorio a que se refieren los párrafos anteriores, el salario que servirá de base será el correspondiente al Nivel 03 del Tabulador de Salarios en la Jornada Turno Fijo 2.

Para la aplicación de este trato de excepción tanto en los casos de liquidación o jubilación de personal transitorio, los trabajadores deberán registrar contrato de trabajo dentro del período comprendido del 1o. de abril de 1989 al 31 de marzo de 1991, y desistirse de las demandas que hubieren presentado en contra de Petróleos Mexicanos.

Tratándose de personal transitorio con contrato vigente a plazo fijo Petróleos Mexicanos les cubrirá el salario ordinario que corresponda al tiempo que falte para la terminación de su contrato.

Por cuanto al personal transitorio con contrato de trabajo vigente por obra determinada o denominada contrato abierto, se les liquidará el salario ordinario correspondiente hasta el 31 de marzo de 1991.

En ambos casos, se les pagará la parte proporcional de las vacaciones, aguinaldo y reparto de utilidades a que tengan derecho.

Para terminar, haremos un cuadro sinóptico de la explicación anterior.

Transitorios Confianza y Sindicalizados.

Liquidaciones.

Tiempo mínimo 5 años Cláusula 23 Promedio de salarios en los últimos 365 días.

Pagos adicionales.

- Parte proporcional de vacaciones.
- Aguinaldo.
- Reparto de utilidades.

Transitorios Confianza y Sindicalizados.

Jubilaciones.

25 años de servicios 55 años de edad Cláusula 148 80%
Nivel 3 Jornada Turno Fijo 2

17 años de servicios 50 años de edad incapacitados 60%
Nivel 3 Jornada Turno Fijo 2

17 años de servicios 60 años de edad vejez 60% Nivel 3
Jornada Turno Fijo 2

Pagos adicionales.

- Parte proporcional de vacaciones.
- Aguinaldo.
- Reparto de utilidades.

CONCLUSIONES

PRIMERA: Como se ha podido constatar, la Administración Pública es la parte más dinámica de la estructura estatal, pues actúa en forma permanente. Ahora bien, la Administración Pública Federal está con formada por dos especies de estructuras que son: la Centralizada y la Paraestatal.

SEGUNDA: La organización de la Administración Pública en la época Colonial se llevó a cabo de manera paulatina, uno de los fines era conseguir la consolidación del Poder Real de España en los nuevos dominios. Durante esta época, fueron varias las instituciones formadas por particulares con fines benéficos y que con el tiempo pasaron a manos -- del Estado. Encontramos que la organización de -- la Iglesia, también formaba parte de la Administración Pública. Fue a partir de la Independencia, cuando la Administración Pública en México, se organizó en Secretarías de Estado, y esto dió la pauta para la modernización de la Administración Pública; fue así como Lucas Alamán fundó el Banco de Avío, que sería el primer organismo des centralizado posterior a la Guerra de Independencia. Es a partir de 1917, cuando el gobierno federal ha incrementado su participación en la vida económica y social del país al asumir su función constitucional como principal responsable. De tal manera que el Estado ha tenido que ini--ciar la creación de entidades en función de las

necesidades que se le han ido presentando. Por otro lado, un hecho relevante, es la simplificación de técnicas y procedimientos administrativos, por lo que la administración descentralizada ha incrementado su importancia en los últimos años no solo en México, sino en varias naciones del mundo.

TERCERA: Un concepto de gran importancia, dentro de este estudio, es el de empresa, que en el campo del Derecho Administrativo se concibe como un organismo que coordina determinados elementos para satisfacer ciertas necesidades. Ahora bien, desde un punto de vista económico, se considera a la empresa pública como el conjunto de factores de producción para obtener bienes o servicios, que el Estado en un momento dado ve como necesarios para el interés general o la satisfacción de necesidades colectivas. En cuanto al sector público, encontramos que un fin primordial de éste, es el estímulo y fortalecimiento de la industria privada, de tal manera que el Gobierno se ha dado a la tarea de crear organismos y empresas pertenecientes al sector descentralizado y de participación estatal, que junto con sus facultades intervencionistas, le permitan dirigir en forma deliberada el curso principal de la evolución económica.

CUARTA: En México, las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, corresponden, de acuerdo al

derecho administrativo, a una típica descentralización administrativa, mediante la cual se constituyen legalmente por una Ley o Acuerdo del Ejecutivo Federal, personas jurídicas o entes de -- derecho público no territoriales con personalidad jurídica y patrimonio propios, y se les otorga además autonomía orgánica y financiera. Una vez que estas entidades quedan agrupadas por -- sectores definidos, estarán sujetas a las políticas de coordinación, control y evaluación que -- les señalen las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos. Sociológicamente se puede considerar que el aumento de población, el -- avance tecnológico y científico y la búsqueda de metas de progreso y bienestar dentro de la sociedad, han provocado que la Administración Pública, actúe en campos que hasta hace poco tiempo eran desconocidos. De tal manera que para hacer frente a esas actividades, el Estado tiene que crear -- agencias o unidades administrativas que se encarguen de cumplir con los nuevos cometidos, es así como surgen nuevas Secretarías y Departamentos de Estado, o bien, nuevas estructuras administrativas como son: la descentralización, la desconcentración, las empresas públicas y el fideicomiso público.

QUINTA: La Paraestatalidad deviene de las reformas introducidas al artículo 90 Constitucional en el año de 1981, artículo en el cual se señala que la Administración Pública Federal será Centralizada y

Paraestatal.

SEXTA: La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 29 de diciembre de 1976, abarca tanto a las entidades centralizadas como al llamado sector paraestatal. Por otra parte, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, establece la necesidad de que los organismos y empresas, actúen conforme a los lineamientos que fije el Presidente de la República, con los programas, políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de planeación nacional se establezcan, coordinándose las unidades respectivas, a través de la Secretaría de Estado, Departamento o autoridades competentes en el ramo. Dentro del marco jurídico que regula el Sector Paraestatal, encontramos numerosos Decretos y Reglamentos que coadyuvan con este tipo de Administración.

SEPTIMA: Encontramos que el Plan Nacional de Desarrollo - 1989-1994 tiene metas muy ambiciosas, entre ellas se encuentra la modernización de la empresa pública, ya que ésta juega un papel esencial en la promoción del desarrollo y por lo tanto se sujetará a un profundo proceso de modernización estructural, y se concentrará en las áreas estratégicas y prioritarias. De acuerdo con esto, se impulsará y fortalecerá el sector paraestatal, de tal forma que todas las empresas públicas se conviertan en modelos de eficiencia, cumplan los --

objetivos para los que fueron creadas y se ape--
guen a las normas que los rigen. Otra de las me--
tas que prevé el Plan, es atender las demandas -
prioritarias del bienestar social, aquellas que
afectan directamente el nivel de vida de las ma--
yorías.

OCTAVA: Concretamente la empresa paraestatal (ya sean --
organismos descentralizados, empresas de partici--
pación estatal, instituciones nacionales de créd--
dito, instituciones nacionales de seguros y fian--
zas o fideicomisos) tienen por objeto administrar
los asuntos de su estricta competencia, insertan--
do su actividad dentro de las grandes políticas
del Ejecutivo Federal, de acuerdo con esto, rea--
lizará actividades correspondientes a las áreas
estratégicas o prioritarias; prestará un servi--
cio público o social u obtendrá o aplicará recur--
sos para fines de asistencia o seguridad social;
de tal manera que la finalidad de las empresas -
paraestatales, será procurar la satisfacción del
interés social en forma más rápida, idónea y efi--
caz.

NOVENA: Encontramos que la forma de gestión del Estado -
es fundamentalmente de orden político, ya que lo
que se busca es mayor eficiencia o bien mayor --
responsabilidad por parte de los trabajadores.
Por otra parte, un aspecto que parece de impor--
tancia teórica, pero que en ocasiones resulta de
gran sentido político, es el determinar qué ---

número de secretarías, dependencias y entidades, es el ideal para integrar al Estado y a las entidades paraestatales.

DECIMA: La reducción del número de empresas públicas y el fenómeno de privatización es un acontecimiento a nivel mundial. Se puede decir que la decisión de reducir el número de empresas públicas ha sido atinada, ya que el gasto excesivo de éstas, la corrupción y conflictos laborales que se suscitan dentro de ellas, las deudas que contraen, etc., alientan el crecimiento de la inflación. Por otro lado, la privatización del sector paraestatal, consideramos que es benéfica en algunos casos, porque hay empresas que realmente por el exceso de trabajo que tiene la Administración Pública, son descuidadas, y esto provoca su quiebra, es por eso, que tal vez estando en manos de particulares su funcionamiento sería más eficaz. Consideramos también, que la privatización es benéfica sólo en algunos casos, con esto queremos decir que hay sectores que definitivamente no deben privatizarse y estos son los que comprenden las áreas estratégicas y de prioridad del sector paraestatal y que están reguladas en el párrafo cuarto, del artículo 28 Constitucional. Estas áreas estratégicas son la riqueza de nuestro país, y ponerlas en manos de particulares sería un gravísimo error.

DECIMAPRIMERA:

En cuanto a las Reformas del Estado, es -- cierto que el crecimiento acelerado y des-- ordenado de unidades administrativas, ofi-- cinas, dependencias y personal burocrático, es ya desmedido, es por eso que la Reforma Administrativa, pretende implementar nue-- vas técnicas de organización, con una ma-- yor coordinación, responsabilidad y con-- trol en los sectores que forman la Adminis-- tración Pública, mediante diversas estrate-- gias que revisen tanto el sistema adminis-- trativo, como el marco legal y la eficien-- cia del servicio público, hasta en los ni-- veles más bajos. Dentro de este marco de - reformas administrativas encontramos: el - Agrupamiento de las Entidades Paraestata-- les en Sectores Definidos o bien, la llama da Sectorización; la desconcentración y -- descentralización de unidades administrai-- vas federales; la Reforma de Ventanillas, etc.

DECIMASEGUNDA:

Como caso concreto del Sector Paraestatal, hemos citado a Petróleos Mexicanos como -- ejemplo de organismo descentralizado del - Estado, creado por Decreto de 7 de Junio - de 1938. Actualmente, Petróleos Mexicanos constituye la empresa más importante del - país, ya que representa el principal medio de captación de divisas y el primer contri

buyente fiscal a nivel nacional. En el contexto internacional se sitúa como el 4o. - productor mundial de crudo y ocupa el 4o. lugar en reservas probadas. Como industria integrada, lleva a cabo directamente las - actividades de prospección petrolera, perforación de pozos, producción de hidrocarburos, recolección y transporte de crudo y gas, refinación petroquímica básica, distribución y venta de primera mano del petróleo crudo, del gas natural y de los productos procesados.

DECIMATERCERA: Atendiendo a las disposiciones del Ejecutivo Federal insertas en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Petróleos Mexicanos comenzó la Reestructuración de la Institución en cada una de sus Subdirecciones y - en las Gerencias de Zona.

DECIMACUARTA: En cuanto al Cierre de la Refinería "18 de Marzo", podemos ver, que Petróleos Mexicanos ha contribuido en la medida de sus posibilidades a evitar la contaminación del medio ambiente. Por otro lado, el trato -- que se dió a los trabajadores que venían - laborando en los diversos Centros de Trabajo de la Refinería, fue especial, pues superaba las disposiciones establecidas tanto en la Ley Federal del Trabajo como en el - Contrato Colectivo de Trabajo de Petróleos Mexicanos.

DECIMAQUINTA:

El crecimiento de población y el problema de la contaminación es una situación alarmante y en torno a ella, nuestra propuesta es precisamente que la Administración Pública Federal se dé a la tarea de descentralizar inclusive Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Entidades Parastatales como son las Secretarías de Marina, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Turismo y Pesca, que no requieren su estancia en la Capital o bien, si esto no fuera posible, descentralizar las dependencias - internas de éstas. En cuanto a empresas -- que se han privatizado a últimas fechas, -- como son las Líneas Aéreas Mexicana de -- Aviación y Areoméxico, deberían proponer -- al Gobierno Federal la necesidad urgente -- de reubicar el Aeropuerto fuera de la Ciudad, ya que esto trae consigo el incremento de contaminación que es uno de los problemas más agudos que afectan a la población en general. Un ejemplo de que se pueden tomar medidas para evitar la contaminación, lo presentó PEMEX al cerrar la Refinería "18 de Marzo" ubicada en la Ciudad -- de México. Al efecto y para realizar una -- eficaz y eficiente tarea, el Gobierno Federal, al llevar a cabo la tarea de descentralización, debe dar los medios necesarios a los trabajadores que reubica, para establecerse en otras Ciudades, con esto no solamente contribuiría a la emigración de --

población y evitar en gran medida el problema de la contaminación, sino que también crearía nuevas fuentes de trabajo en otros Estados de la República.

B I B L I O G R A F I A

ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A. Octava edición. México, -- D.F., 1988.

BIELSA, Rafael. "Derecho Administrativo". Editorial la Ley, S.A. Buenos Aires, 1964.

CABANELLAS, Guillermo. "Diccionario de Derecho Usual". Ediciones Arayú. Editorial de Palma. Buenos Aires, 1953. Tomo I

CASTELLANOS COUTIÑO, Horacio. "El Estado y los Organismos - Descentralizados". Revista de la Facultad de Derecho UNAM. Tomo XI números 31-32, enero a junio de 1961.

Diario Oficial de la Federación. "Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994". 16 de Abril de 1990.

Diario Oficial de la Federación. "Programa Nacional de Modernización Energética 1990-1994". 7 de Mayo de 1990.

"Diccionario de la Lengua Española". Real Academia Española. Editorial Espasa-Calpe, S.A. Decimonovena edición. Madrid, 1970. Tomos III y V.

"Diccionario Enciclopédico Espasa". Editorial Espasa-Calpe, S.A. Madrid, 1979. Tomo 18.

"Diccionario Jurídico Mexicano". Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa, S.A. México, 1985. Tomo IV

DIMOCK, M.E. y DIMOCK, G. "Funcionamiento de la Administración Americana". New York, 1946. Tercera edición. The MacMillan Co.

DUBLAN, Manuel y LOZANO, José María. "Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas expedidas desde la Independencia de la República". Editorial -- Oficial. México, 1876.

EISENMANN, Ch. "Las Estructuras de la Administración".

"Enciclopedia Salvat". Salvat editores, S.A. España, 1971. Tomo III.

ESCUZIA SERRANO, Jaime. "Control Jurisdiccional de las Empresas Públicas". México, 1965. Ediciones Franco.

FAYA VIESCA, Jacinto. "Administración Pública Federal: La Nueva Estructura". Editorial Porrúa, S.A. Segunda edición. México, 1983.

FLOGAÏTIS, Spyridion. "La Noción de Descentralización en -- Francia, en Alemania y en Italia". Biblioteca de Derecho -- Público. Editorial Librería General de Derecho y Jurispru-- dencia, París, 1979.

FRAGA, Gabino. "Derecho administrativo". Editorial Manuel -- Porrúa. Segunda edición. México, 1961.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás Ramón. "Curso de Derecho Administrativo". Editorial Civitas, S.A. Primera edición. Madrid, 1986.

GARRIDO FALLA, Fernando. "Tratado de Derecho Administrati-- vo". Instituto de Estudios Políticos. Sexta edición. Madrid, 1973.

MARIENHOFF, Miguel S. "Tratado de Derecho Administrativo". Ediciones Glen, S.A. Buenos Aires, 1965.

MATA RIVERA, Elena. "Los Organismos Descentralizados". México, 1964. Ediciones Herrera.

MEILAN GIL, José Luis. "Empresas Públicas y Turismo". Edición: Escuela Nacional de Administración Pública. México, 1967.

MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. "La Administración Pública en México". Editorial Porrúa, S.A. Segunda edición. México, 1939.

MIJARES PALENCIA, José, "El Gobierno Mexicano. Su Organización y Funcionamiento". México, 1963.

MUÑOZ AMATO, Pedro. "Introducción a la Administración Pública". México, 1986.

PFIFFNER M., John. "Administración Pública". New York, 1946.

Poder Ejecutivo Federal. "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994". Secretaría de Programación y Presupuesto. Primera edición. México, D.F., Mayo de 1989.

SAYAGUES LASSO, Enrique. "Tratado de Derecho Administrativo". Talleres Gráficos Barreiro y Ramos, S.A. Montevideo, 1963.

SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo". Editorial Manuel Porrúa. Segunda edición, México, D.F., 1961.

LECTURAS COMPLEMENTARIAS

Gerencia de Desarrollo Institucional. "Manual de Organización Básica de Petróleos Mexicanos". México, Junio de 1988. Modificado conforme al Acuerdo de la Dirección General ---- 15/039/90 del 11 de Septiembre de 1990.

Gerencia de Desarrollo Institucional. "Manual de Organización Básica de Petróleos Mexicanos". México, Mayo de 1991.

Petróleos Mexicanos. "La Expropiación del Petróleo 1936-1938". Fondo de Cultura Económica. Edición Conmemorativa -- del 50 Aniversario. Primera edición. México, 1981.

Petróleos Mexicanos. "Compilación de Disposiciones Relacionadas con Petróleos Mexicanos". Edición Conmemorativa del 50 Aniversario. Primera edición. México, 1988. Tomos I, II y III.

Petróleos Mexicanos. Gerencia Jurídica. "Marco Jurídico Básico de Petróleos Mexicanos, 1988". Edición Conmemorativa - del 50 Aniversario. Tercera edición. México, 1988.

Unidad de Integración de Personal, Salarios y Prestaciones. Información contenida en el trabajo presentado por el Ing. Luis A. Rivas Tovar, denominado: "El Sistema Institucional de Análisis de Productividad, una acción concreta para la - Planeación Estratégica de la Coordinación Ejecutiva de Recursos Humanos". Octubre de 1990.

L E G I S L A C I O N

"CODIGO DE COMERCIO". Editorial Porrúa, S.A. Quincuagésima tercera edición. México, 1989.

"CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS." Dirección General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación. México, D.F., 1992.

"CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. COMENTADA". Instituto de Investigaciones Jurídicas. Primera edición. México, D.F., 1985.

LEMUS GARCIA, Raúl. "LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA. COMENTADA". Editorial Limusa. Séptima edición. México, 1983.

"LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL." Editorial Porrúa, S.A. Vigésima edición. México, D.F., 1989.

TRUEBA BARRERA, Jorge. TRUEBA URBINA, Alberto. "LEY FEDERAL DEL TRABAJO. COMENTADA". Editorial Porrúa, S.A. Sexagésima segunda edición. México, D.F., 1990.