



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

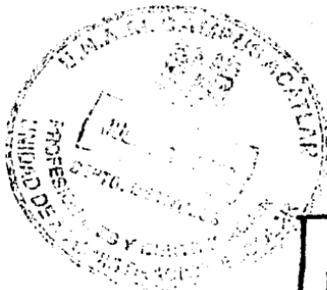
"PETRÓLEOS MEXICANOS EN EL MARCO DE LA
GLOBALIZACIÓN DURANTE EL PERÍODO
1994-2000"

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR
"DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD EN EL MARCO DE LA
GLOBALIZACIÓN"

TRABAJO RECEPCIONAL QUE PARA OBTENER EL
TÍTULO DE: LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

P R E S E N T A:
JOSÉ GUADALUPE AGUILAR MENDOZA

ASESOR: LIC. GEORGINA VILLAFRANCA LÓPEZ



JULIO DEL 2002

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 esta 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.

Este trabajo recepcional está dedicado:

A MIS PADRES

Quienes me dieron la vida y me han apoyado en todo momento. Este logro es de ustedes

A MI ESPOSA Y MI HIJA

Esta Investigación se las dedico a ustedes, por ser mi motivo e inspiración en la vida.

Agradecimientos.

A mi asesora: Lic. Georgina Villafranca López

Por el tiempo que amablemente me dedicó para concluir esta investigación.

A mis maestros del Seminario "Democracia y Gobernabilidad en el Marco de la Globalización."

Por el tiempo que dedican; a promover este tipo de eventos, para que alumnos como nosotros, lleguemos a obtener el objetivo deseado.

Al Ing. Salvador Robles Gil, al Ing. Carmelo Díaz Godínez y al Ing. Teodoro Hernández Segura

Por su motivación y empeño para superarme profesionalmente. Y permitirme aprender de ustedes.

Al Q.F.B. Gustavo Torres

Por su motivación y amistad brindada a lo largo de mi vida laboral.

INDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	
CAPÍTULO 1. EL ESTADO MODERNO EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN	1
1.1 Del Estado de Bienestar al Estado Neoliberal	5
1.2 La Globalización y sus Efectos en la Administración Pública	10
1.3 El Pasado y Presente de la Administración Pública	14
1.4 El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000	22
CAPÍTULO 2. LA EMPRESA PÚBLICA EN MÉXICO	30
2.1 Los Antecedentes de la Empresa Pública en México	34
2.2 La Importancia de las Empresas Públicas en México	42
2.3 El Proceso de Privatización en México	45
2.4 La Empresa Pública en el Contexto de la Globalización	53
CAPÍTULO 3. PEMEX HACIA LA MODERNIDAD: UNA RESPUESTA A LA GLOBALIZACIÓN	58
3.1 Historia de la Industria del Petróleo	60
3.2 El Marco Regulatorio de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios	67
3.3 La Importancia del Petróleo para la Economía Mexicana	73
3.4 Los Efectos de la Globalización Económica en Pemex	77
3.5 El Petróleo ante los Tratados de Libre Comercio con México	80
3.6 La Modernización de Petróleos Mexicanos	83
3.7 Propuesta de Solución para el Fomento de la Competitividad de Petróleos Mexicanos y su Desarrollo en una Economía Globalizada.	90
CONCLUSIONES	102
BIBLIOGRAFÍA	

INTRODUCCIÓN

Las grandes reformas que estamos presenciando a nivel mundial en el campo económico, político y social han dado pauta para orientar los cambios en la estructura y el accionar de las administraciones públicas contemporáneas.

Los gobiernos han entrado en un proceso de generar políticas entre ellos, con el fin de resolver problemas comunes, lo que ha propiciado la entrada a una dinámica colectiva en un mundo globalizado, en el que las fronteras se diluyen cada vez más.

Este proceso de aprendizaje ha llevado a la mayoría de los gobiernos a redefinir sus políticas de contacto externo, sobre todo en los aspectos económicos y al interior de los Estados se genera una transformación en grado y forma que define su participación en el cambio y México no ha sido la excepción, por ello a partir de la crisis de 1982, se definió una estrategia de ajuste y cambio estructural, acompañada con otra de modernización económica y apertura comercial.

Dicha estrategia evolucionó hasta convertirse en el llamado "liberalismo social", que tenía como instrumentos:

1. Una política redimensionadora del sector paraestatal (sobresaliendo el proceso de reprivatización de los bancos, la reestructuración del conglomerado de Pemex y la venta de Telmex y Aeromexico).
-
-

2. El desmantelamiento de una estructura proteccionista y la promoción de una apertura comercial.
3. Una política social encabezada por el Programa Nacional de Solidaridad, que de una manera selectiva y racional distribuye el poco gasto social, en proyectos de educación, electrificación, pavimentación y salud entre otros, en donde el Estado funge, ya no como subsidiador, sino como coordinador de los esfuerzos sociales, dejando en la sociedad misma la acción principal de la ejecución.

Es por ello, que en la actualidad la estrategia de desarrollo nacional, está ejecutándose en el campo de la actividad económica y está signada por nuevos criterios de productividad y competitividad; en el ámbito del gobierno, se observa un cambio en los criterios de racionalidad de la gestión pública, en donde la asignación de recursos debe responder cada vez más a razones de eficiencia económica, que a conveniencias políticas.

En síntesis, los acontecimientos a nivel mundial y la situación económica del país nos obligan a entrar dentro de un esquema modernizador, tendiente a hacer frente a los embates del fenómeno llamado globalización.

En este contexto Petróleos Mexicanos (PEMEX), al igual que otras instancias gubernamentales en México, se moderniza, pero además tiene la necesidad de tomar en cuenta las características de la actual situación

internacional que pueden afectar, entre otras cosas la distribución y el uso de las capacidades de producción de energía.

Adicionalmente, debe observar y responder a las tendencias de las grandes corporaciones petroleras privadas que se están fortaleciendo a través de fusiones, adquisiciones o alianzas estratégicas. Así como la flexibilización en la operación de los grupos petroleros estatales, alejándose de sistemas rígidos del control gubernamental.

Es así que entre los principales retos que deberá enfrentar PEMEX para fortalecerse y mejorar su imagen son: la posición estratégica de las reservas de hidrocarburos del país; las mejoras operativas necesarias para colocar a las diferentes líneas de negocios de PEMEX en niveles de excelencia internacional; el desarrollo de las capacidades empresariales de los recursos humanos con que ya cuenta la institución, así como las reformas necesarias en el marco normativo para incrementar la flexibilidad con que Petróleos Mexicanos realiza sus actividades en una industria cada vez más competitiva.

Por lo anterior, el problema que se abordará en la presente investigación va en función de las siguientes consideraciones: ¿El actual marco regulatorio en materia energética, nos permite competir con las grandes transnacionales del petróleo? ¿De acuerdo con el contexto actual, qué requiere Petróleos Mexicanos para competir con las empresas petroleras internacionales? ¿Debe fusionarse con alguna de ellas? o ¿Debe privatizarse?

En este sentido, el presente trabajo denominado "Petróleos Mexicanos en el Marco de la Globalización durante el periodo 1994-2000" tiene como objetivo analizar los efectos de la globalización en Petróleos Mexicanos y las acciones tendientes a promover su modernización dentro de una economía globalizada.

Se parte de la hipótesis de que Petróleos Mexicanos, necesita de un nuevo marco regulatorio en materia energética, para operar como una empresa pública eficiente dentro del contexto mundial. Adicionalmente, requiere maximizar el valor económico de sus operaciones, modernizarse para competir en el ámbito internacional o bien establecer alguna fusión o alianza con alguna empresa del mismo ramo, esto derivado de los efectos de la creciente globalización.

En razón de lo antes expuesto, se utilizaran algunos aspectos teóricos de Michel Crozier, a efecto de fundamentar y explicar la modernización PEMEX, ya que él reflexiona acerca de la crisis central del Estado y de la administración pública a nivel mundial y su necesaria modernización en el contexto global.

Para efectos operativos el trabajo se divide en tres capítulos.

En el primer capítulo, se realizará un breve análisis de los conceptos de Estado y Globalización, con la finalidad de contar con una base teórica, para mostrar la evolución del estado de Bienestar al Estado neoliberal, hasta llegar al escenario en el cual la globalización se hace presente en la administración pública, lo anterior nos permitirá realizar una comparación entre la administración pública tradicional y la actual. Una

vez tratados estos puntos se procederá a mostrar un claro ejemplo de uno de los programas del gobierno de Ernesto Zedillo, encaminados a fortalecer las bases de la administración pública en México.

En el segundo capítulo, se realizará una investigación sobre antecedentes de la Empresa Pública en México, sus características e importancia para la economía de un país, mostrando a su vez su evolución, a través de tiempo, hasta llegar a una nueva concepción de ésta, pasando antes por los procesos de desmantelamiento o privatización presentes a nivel mundial.

Finalmente en el tercer capítulo, se realizará un breve repaso histórico de la industria petrolera desde su creación hasta nuestros días, su organización actual, marco normativo e importancia para la economía nacional. Posteriormente, se realizará un análisis de los impactos de la globalización en la empresa pública más grande de México y las repercusiones en el aspecto económico y social. Se describirá la importancia del petróleo en la suscripción de los tratados de libre comercio con nuestro país, mostrando la política del gobierno mexicano en materia de comercio exterior con Petróleos Mexicanos, de igual forma se describirán algunas acciones realizadas en el organismo, con la finalidad de modernizarse y aumentar su competitividad a nivel mundial. Por último, se realizará una propuesta para fomentar su desarrollo y hacerle frente a los embates de la globalización.

1. EL ESTADO MODERNO EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN

Definir qué es el Estado no es una tarea fácil, ya que a lo largo de la historia, siempre han existido diferencias entre una teoría y otra, lo cual ha generado varias corrientes de pensamiento en torno al mismo, dentro de las cuales podemos destacar dos:

1. Por un lado un grupo de pensadores, han venido sosteniendo que el Estado es el representante de la sociedad en su conjunto, tales como Rousseau y Hobbes, el primero sostiene que el Estado surge cuando los hombres establecen un Contrato Social, en donde: "Cada uno pone en común su persona y todo poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible del todo".¹

Esta conceptualización del Estado asume que el cumplimiento de fines públicos, se encuentra por encima de los intereses individuales, en razón de que los ciudadanos al formar parte de un Estado, le otorgan el derecho para llevar a cabo las acciones que permitan cumplir con el bien común.

El segundo se refiere al Estado como "Un ente que representan a una gran multitud y tiene como característica principal el poder utilizar la fortaleza y los medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común".²

¹ Rousseau, Juan Jacobo. El Contrato Social. Ed. Porrúa, México, 1971, pág. 9.

² Hobbes, Thomas. Leviatán. Ed. F.C.E., 2a edición, México, 1980, pág. 141.

Respecto a considerar al Estado, como una gran coalición, la cual tiene objetivos muy definidos como asegurar la paz y la defensa común, permite observar que el Estado se conceptualiza como un instrumento para mantener el orden civil, el cual se encuentra facultado por cada uno de los individuos de la sociedad.

2. La otra corriente que define al Estado, es la corriente marxista, para la cual el "Estado es el instrumento de una clase, es un medio de opresión de una clase a otra. El Estado no es neutral como lo sostiene cualquier equipo gobernante del mundo occidental. Cuenta con dos instituciones básicas: el ejército y la burocracia; el primero para ejercer la legítima violencia contra la clase oprimida y la segunda para mantener la administración necesaria que coadyuve a la cohesión de la sociedad".³

Desde esta perspectiva el Estado es un instrumento de clase, en virtud de que sus acciones van encaminadas a favorecer los intereses de la clase dominante, razón por la cual se puede comentar que el Estado es un ente excluyente y contradictorio al bien común.

Las definiciones en cita, se utilizarán como referencia para resaltar algunos aspectos importantes del Estado en la era moderna, los cambios que han operado en él y su relación con el fenómeno llamado Globalización, no obstante la definición que para efectos del presente trabajo aporta mayores elementos es la descrita por Hobbes, en virtud de

³ Laclau, Ernesto. Teorías marxistas... en Estado y Política en América Latina. Sergio Zermeno, et. al. Ed. siglo XXI, 1a edición, México, 1981, págs. 25-29.

que actualmente el Estado ha visto limitado su ámbito de acción y se ha restringido a cumplir con sus funciones básicas.

Una de las características principales del fin del siglo XX es la profunda transformación en todos los ámbitos: económico, político y cultural. Tales cambios son impulsados por un proceso de globalización que hoy, redefine las estructuras de los mercados internacionales, impone nuevas condiciones de competencia y modernización, en términos del Capitalismo.

Entiéndase por globalización "una realidad, que conforma una nueva totalidad histórica, donde las relaciones, los procesos y las estructuras económicas se mundializan, los países se convierten en sectores de una sociedad global, por más desarrollada, compleja y sedimentada que sea, se transforma en subsistema, segmento o provincia de una totalidad geográfica más amplia, compleja, problemática y contradictoria".⁴

Uno de los eventos que frecuentemente aparecen relacionados con la nueva conceptualización del Estado y la globalización es la reforma del Estado.

Es así que la idea de reformar al Estado surge como respuesta a hacerle frente a esas nuevas estructuras económicas, en este sentido la Reforma del Estado se define como, "un proyecto amplio que se refiere a reestructurar varias áreas del aparato estatal, más aún a la optimización

⁴ Ianni, Octavio. Estado-nación y Globalización. El Cotidiano, núm. 71, UAM-A, México, 1995, pág. 92.

de los mecanismos, que permiten satisfacer las necesidades públicas del conjunto de la sociedad y comprende múltiples aspectos:

1. Reformas económicas orientadas al mercado que, acompañadas de una política industrial y tecnológica, garanticen la competencia interna y produzcan las condiciones para enfrentar la competencia internacional.
2. La renovación de los instrumentos de política social, proporcionando mayor alcance y calidad en los servicios sociales.
3. La reforma del aparato del Estado, con vistas a incrementar su gobernabilidad, es decir, su capacidad de implementar en forma eficiente las políticas públicas".⁵

En razón de lo anterior, ésta reforma nace como una necesidad de ajustar la estructura del aparato público a los requerimientos que la sociedad y la economía contemporáneas demandan, así como enfrentar los problemas de una gestión pública que no da plena cuenta de las exigencias ciudadanas, del desarrollo económico y de los desafíos de la globalización.

La relación del Estado con el proceso globalizador es problemática, especialmente por los temores que despierta en quienes nos sentimos amenazados desde la periferia del mundo. Sin embargo, la globalización

⁵ Cardoso, Henrique. Plan Director de la Reforma del Estado. Documento elaborado por el CLAD y la Presidencia de la República de Brasil, Brasil, 1995, págs. 1-12.

no es un conjunto de fuerzas sin control que arrasa identidades e instituciones; por el contrario, los propios Estados –conjuntamente con el sector privado y grupos de la sociedad civil- son actores protagónicos de este impulso.

En resumen, la globalización es un complejo proceso impulsado por factores políticos, económicos y tecnológicos, que está transformando radicalmente la vida, creando nuevos sistemas y fuerzas que no tienen barreras nacionales, donde el Estado, además de satisfacer demandas sociales, mantener el orden civil y promover el desarrollo, también tiene la obligación de responder a los requerimientos de este fenómeno y por lo tanto cambiar, de ahí la idea de Reforma del Estado.

1.1. DEL ESTADO DE BIENESTAR AL ESTADO NEOLIBERAL

Al hablar de Estado de Bienestar y Neoliberal, es obligado remitirse al llamado liberalismo clásico, característico de un modo de observar el mundo de la economía política que se remonta por lo menos hasta Adam Smith.

Los principios básicos del liberalismo fueron formulados a lo largo del siglo XVIII y pueden resumirse de la siguiente manera: "el Individuo es la fuente de sus propios valores morales; el proceso de comercio e intercambio entre individuos tiene tanto propiedades de eficiencia para lograr el bienestar colectivo, como de exaltación de la libertad; el intercambio entre las naciones no sólo acrecentará la riqueza mediante la división internacional del trabajo, sino que también tenderá a reducir las

tensiones políticas y la guerra; y finalmente, la política pública debería limitarse a las pocas preocupaciones comunes de los individuos, entre las que destacan la libertad, la seguridad y la justicia." ⁶

A riesgo de comprimir en exceso los rasgos distintivos del liberalismo clásico, pudiera señalarse: primero un compromiso con la libertad personal, definida como la no-interferencia en las creencias y en la búsqueda de objetivos privados, segundo una política de estricta libertad económica, a la que habitualmente se denomina "*laissez faire*" y tercero una doctrina del gobierno limitado y restringido a asegurar las funciones básicas de la organización de la sociedad, particularmente, la libertad, la seguridad y la justicia.

El liberalismo clásico entró en decadencia hacia fines del siglo XIX, y el término liberal empezó a ser usado frecuentemente para describir un liberalismo intervencionista o social, particularmente en los Estados Unidos y el Reino Unido. Así, liberal en el sentido político llegó a identificar a aquél que procuraba por la intervención del Estado para corregir particularmente las injusticias sociales (Estado de Bienestar).

Existen muchas definiciones del Estado de Bienestar, sin embargo, para los fines de la presente investigación se tomará la definición, proporcionada por Muñoz de Bustillo, en su libro "*Crisis y futuro del Estado de Bienestar*", la cual subraya que se trata de "un proceso, en el cual se han abandonado en la práctica algunos elementos de la teoría

⁶ Carrillo Huerta, Mario. Economía: Enfoque América Latina. Ed. Mc Graw Hill, México, 1991, págs. 53-59.

liberal del Estado; en efecto, el Estado ha dejado de ser no intervencionista y se ha considerado que era responsabilidad suya conseguir:

1. Una situación de plena ocupación,
2. Un sistema de seguridad social que cubriera la totalidad de la población,
3. La generalización de un alto nivel de consumo y la garantía de un nivel de vida mínimo incluso para los más desfavorecidos."⁷

Para unos, el Estado creció como respuesta a las demandas de la sociedad y su intervención ha sido fundamentalmente provechosa, principalmente después de la crisis de 1929 al implementar políticas monetarias y presupuestarias que ayudarían a salir del problema y reducir los efectos del mismo. Para otros, el Estado se ha desarrollado por el dinamismo interno de las burocracias que tienden a crecer y ampliar cada vez más sus ámbitos de control, lo cual origina una administración, no sometida a la vigilancia del mercado, poco ágil, ineficiente y por lo tanto costosa.

En el caso de América Latina, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "respaldó el rol del Estado como promotor y planificador del desarrollo industrial y social, así como la participación decisiva y directa del sector público en el proyecto de sustitución de importaciones, al crear empresas estatales y mantenerlas, para

⁷ Muñoz de Bustillo, R. (comp.) Crisis y Futuro del Estado de Bienestar. Ed. Alianza, Madrid, 1989, pág. 55.

transferirlas al sector privado una vez consolidadas o contribuir al desarrollo de las creadas por particulares." ⁸

No obstante lo anterior, la crisis económica de los años setenta alteró de manera fundamental la perspectiva de la intervención del Estado, al cual se le atribuía, el desempleo masivo, la inflación, la debilidad del crecimiento, lo que por supuesto preparaba el campo para la crítica a la intervención estatal en los asuntos económicos. Desde entonces, se empezó a centrar más el análisis de las políticas públicas no en los fallos del mercado que pudieran corregirse con las intervenciones del Estado, sino en los fallos del Estado, en el exceso de intervención y la burocratización, por citar algunos.

Como una respuesta tardía fue surgiendo una tendencia "neoliberal" en los Estados Unidos referida a un grupo de políticos e intelectuales asociados con el partido demócrata, quienes aceptan que la intervención gubernamental fue en el pasado demasiado extensa y que debería hacerse un uso mayor del mercado. Desde entonces, el término Neoliberalismo cobijó una tendencia de renacimiento y desarrollo de las ideas liberales clásicas, tales como la importancia del individuo, el papel limitado del Estado y el valor del mercado libre. Ese enfoque afirma que si los individuos pueden libremente perseguir sus propios intereses, las consecuencias colectivas serán mucho más beneficiosas que la represión de la fuerza o que la acción gubernamental.

⁸ CEPAL. Documento de trabajo, El Proceso de Industrialización en América Latina. Nueva York, 1965, pág. 173.

En realidad, el neoliberalismo y más precisamente el resurgimiento de las ideas liberales que impulsara Friedrich Hayek desde los años cuarenta, han tenido un contexto favorable para su desenvolvimiento en los acontecimientos recientes de la historia mundial.

En este sentido Hayek plantea "la anulación de la planificación estatal, el fin del Estado planificador y benefactor, así como de los sindicatos, para dejar que la producción, el comercio, la distribución de bienes y servicios, incluida la fuerza de trabajo, sean organizados y administrados por las fuerzas del mercado, ya que supone que el mercado impone un modo de regulación abstracto."⁹

Bajo esta perspectiva, en la última década todos los países de América Latina y el Caribe han realizado reformas estructurales orientadas hacia el mercado y a mejorar la eficiencia de la economía y acelerar su crecimiento.

Estas reformas se han orientado principalmente a áreas tales como: la liberación comercial, la política tributaria, la desregulación financiera, la privatización y la legislación laboral. Las reformas, por lo demás, han sido profundas en las áreas comercial, cambiaria, tributaria y financiera.

El neoliberalismo en la última década se ha enraizado en el mundo, se apoya exitosamente en una amplia crítica, contra la teoría y prácticas del intervencionismo estatal en la economía. En particular se afirma que la intervención estatal ha impedido el crecimiento económico y por tanto el

⁹ Hayek, Friedrich. "La Presumption Fatale", citado por Guillén Romo, Héctor", La Contrarrevolución Neoliberal, Ed. ERA, México, 1997, pág. 45.

desarrollo social al generar y extender la ineficiencia económica con sus medidas artificiales de intervencionismo, que pretenden mantener el pleno empleo de los factores productivos y sostener la demanda efectiva en niveles consecuentes con ello.

1.2. LA GLOBALIZACIÓN Y SUS EFECTOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La globalización propiciada por la ideología neoliberal, ha hecho posible (a través del desarrollo económico, político, científico y tecnológico), la aparición de un nuevo paradigma del "quehacer público", para el cual la Administración Pública ha evolucionado en busca de su modernización y ha sido motivo de diversas discusiones e innumerables propuestas.

Pero en la realidad se carece de un patrón para resolver los problemas de eficacia y eficiencia que encaran las administraciones públicas, al respecto los países avanzados, derivado de una visión liberal, proponen un modelo de Administración Pública basado en la lógica del mercado, que reduce la utilidad de las organizaciones públicas a las finalidades del mercado, tanto en el sentido macroeconómico como en lo que respecta a la evaluación de la relación costo-beneficio. Se propone un aumento de la capacidad de decisión política del burócrata, pero se enfoca la cuestión de la ética de la burocracia desde la óptica de su conformación a las orientaciones político-partidarias.

Este modelo pertenece a la llamada teoría del "Public Choice", inspirada en la filosofía liberal de Adam Smith y en el pensamiento económico de la Escuela Austríaca del siglo XIX.

Y sus características son las siguientes: ¹⁰

1. Reducción del tamaño del Estado (vía la privatización principalmente);
2. Descentralización y desconcentración de la esfera federal hacia la estatal y municipal;
3. Desreglamentación radical;
4. Fuerte liderazgo político desde el vértice hacia la base;
5. Lealtad extrema a los programas de gobierno;
6. Ocupación de cargos clave en la administración por individuos comprometidos con la agenda política partidista, en lugar de funcionarios de carrera;
7. Papel tecnocrático del administrador público: restringido a tareas administrativas, como administración de contratos, servicios y normas;
8. Empleo de técnicas de administración por resultados en las instancias de ejecución, como administración por objetivos, premios e incentivos por productividad; y
9. Proceso de decisión centrado en análisis de costo-beneficio.

Desde el punto de vista gerencial, este modelo se destaca por el énfasis en los resultados y el carácter cuestionador de la gestión pública sobre los costos y los beneficios de las opciones públicas.

¹⁰ Holmes, Malcom & Shand, David. Documento presentado en el Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Río de Janeiro, 1996, págs. 1-18.

En el caso de México, la modernización de la Administración Pública, se ha orientado a la llamada "Gerencia Pública", la cual considera dos aspectos fundamentales: la eficiencia y la eficacia.

"La eficiencia se demanda en los niveles operativos y considera la racionalización de los recursos y el cambio a procedimientos y técnicas administrativas modernas, que permitan maximizar las relaciones entre insumos y productos." ¹¹

En este sentido, el cambio organizacional tiene como criterios los procesos decisorios bajo elementos cuantificables, claros y explícitos; su principal preocupación es la maximización de los recursos disponibles.

Por otro lado "la eficacia está dedicada al nivel medio de la Administración Pública; aquí la preocupación radica en la funcionalidad y calidad del aparato público, de tal forma que la eficacia es eje sustantivo del cambio organizacional." ¹²

Las técnicas administrativas y su eventual modernización están enfocadas a su funcionalidad. En este sentido, surge la idea del llamado *funcionario estratega* y la *gestión pública innovadora*, la cual según Cabrero y Arellano debe de reconocer cuatro niveles de innovación: ¹³

¹¹ Cabrero Mendoza, Enrique. Del Administrador al Gerente Público. Ed. INAP, México, 1995, pág. 19.

¹² Cabrero Mendoza, Enrique. op. cit., pág. 20.

¹³ Cabrero Mendoza, Enrique y Arellano Gault, David. Análisis de Innovaciones Exitosas en Organizaciones Públicas. Una propuesta metodológica, en *Gestión y Política Pública*, vol. II, No. 1, enero-junio, CIDE, México, 1993, págs. 59-86.

1. **Funcional.** Éste se refiere al mejoramiento del proceso administrativo y de la mejora en el uso de los recursos.
2. **Estructural.** Ésta se refiere a las reformas administrativas, que incluyen nuevas estructuras y formas organizacionales.
3. **Comportamental.** Éste se refiere a las nuevas actitudes y valores. Es el reconocimiento de la tendencia al conflicto.
4. **Relacional.** Éste se refiere a nuevas formas de relación: organización-sociedad. Aquí se destacan las formas de interlocución de la organización con su entorno.

Los cuatro niveles de innovación, permiten identificar en que grado se logra mejorar la gestión pública, con la adopción de modelos decisionales.

En resumen se puede decir que la Modernización de la Administración Pública, implica aspectos desde su redimensionamiento, su administración vía empresas publicas hasta el planteamiento de su eficacia.

A decir de estas consideraciones, Michel Crozier, nos menciona: "Con la crisis del Estado benefactor se han buscado nuevas formas de organizar el quehacer del Estado, ésto ha suscitado una readecuación de las funciones, los objetivos y las formas de operación de la Administración Pública y ha sido entendido como un ajuste que hace el Estado para que

Sin embargo para fines de ubicarla en el nuevo contexto internacional, se tomará como administración, a aquella "ciencia que con reglas principios y conocimientos generales nos enseña a coordinar recursos materiales, humanos y técnicos, mediante el proceso de planear, organizar, tomar decisiones y controlar, constituyendo un sistema abierto que contempla y procesa los insumos que los demás sistemas proporcionan obteniendo mayor eficacia y eficiencia en el logro de sus objetivos".¹⁶

Por su parte Pedro Muñoz Amato, en su libro *Introducción a la Administración Pública*, define a ésta como "la fase del gobierno que consta de la ordenación corporativa de personas, mediante la planificación, organización, y control de su conducta, para la realización de los fines del sistema político".¹⁷

Con los elementos enunciados en las definiciones anteriores, al concepto de Administración Pública, se considera que solo se debería de agregar los términos de eficacia, eficiencia y procesos, tal como lo considera Máximo Gámiz.

Durante cinco décadas la acción y el creciente intervencionismo estatal, permitió la adaptación de la Administración Pública a las características

¹⁶ Gámiz Parral, Máximo. *Administración Pública*. Universidad Juárez Estado de Durango, México, 1979, pág. 19.

¹⁷ Muñoz Amato, Pedro, *Introducción a la Administración Pública*. Ed. F.C.E., México, 1974, pág. 16.

de concentración del ingreso que se desprendían del modelo de crecimiento nacional.

Pero a finales de la década de los sesenta y en circunstancias económicas e ideológicas diferentes, se empezó a manifestar una percepción negativa acerca del tamaño y de la forma en que se cumplían las "funciones" de la Administración Pública. Es así que se hace necesario realizar un diagnóstico organizativo de la misma. Con ese fin se crearon organismos como la Comisión de Administración Pública (1965) y la Dirección General de Estudios Administrativos (1971). A éstos se les encargó la tarea de elaborar un estudio de las condiciones que guardaba la Administración Pública. Posteriormente, se habrían de establecer los mecanismos de coordinación y las medidas para lograr el incremento de la productividad de un aparato burocrático público, compuesto por un gran número de organismos con estructuras diferentes y funciones diversas, tales como Secretarías de Estado y Departamentos de Estado, Empresas Públicas, de participación mayoritaria y minoritaria, Fideicomisos Públicos y Organismos Públicos descentralizados, cuyas funciones iban desde la prestación directa de servicios y la producción de bienes hasta actividades relacionadas con la coacción y el control social.

Una vez concluido el diagnóstico se propuso un programa global de reforma administrativa en el que quedaron contempladas una serie de medidas y políticas a seguir a corto, mediano y largo plazo que permitirían, bajo un proceso de coordinación global, incrementar la eficacia y la eficiencia en la ejecución de los cometidos de la Administración Pública.

Después de esa evaluación se inició en 1977 "la sectorización en el ámbito central y del sector paraestatal. Se organizó el agrupamiento de entidades públicas de funciones afines -productivas, económicas, políticas y sociales- bajo la coordinación del titular de una secretaría o departamento. Las dependencias directas del ejecutivo federal se convirtieron en unidades de coordinación sectorial".¹⁸ Estas se encargarían de elaborar las propuestas para la modificación de las estructuras y de los sistemas de trabajo de la Administración Pública como un todo. La meta era lograr que en todos los niveles de la gestión gubernamental se tuvieran los medios operativos que permitieran aprovechar al máximo los recursos con que contaba el Estado.

A pesar de los anteriores esfuerzos y como el crecimiento del aparato de gobierno, en el más amplio sentido, estuvo más relacionado con el objetivo de delinear una estrategia política que con la intención de contar con organismos capaces de proponer soluciones a los problemas de la sociedad y el país, la Administración Pública siguió presentando una estructura de funciones confusas, carente de una estrategia de planeación y coordinación integral. Sin embargo, cabe aclarar que aún en tal situación la acción desplegada por la Administración Pública, como mecanismo de ejecución de las acciones gubernamentales, fue eficiente.

Pero al presentarse los desequilibrios económicos de finales de los setenta se señalaba que la crisis había tenido su origen en el excesivo gasto de gobierno y en el escaso control que se había dado al

¹⁸ Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. Ed. INAP, México, 1984, pág. 223.

crecimiento de la oferta monetaria. Por lo que el monetarismo, representante de las políticas de austeridad económica, se autopresentaba como el indicado para encargarse de la conducción de la política económica.

Por otra parte, según el neoliberalismo, los individuos son iguales y tienen las mismas posibilidades para incrementar su "utilidad individual", se hacía innecesario un gran aparato de gobierno, considerando que el mercado es el espacio que proporciona los medios adecuados para que los individuos satisfagan de manera óptima sus necesidades. De ahí que la estructura administrativa del Estado debía reducirse hasta el nivel de encargarse sólo del buen funcionamiento de las relaciones mercantiles.

En ese ambiente de crisis económica e ideológica, es que países como Inglaterra, USA, Francia e Italia inician importantes programas de redimensionamiento de la Administración Pública y de saneamiento de las finanzas gubernamentales. En esos programas se incluyeron, desde la venta de grandes conglomerados industriales del Estado, hasta el retiro de los subsidios a la producción y al consumo y la cancelación de programas de asistencia social.

Las naciones de menor desarrollo también sufrieron las consecuencias de la crisis económica de los años setenta y ochenta, las que se transmitieron de inmediato, del centro a la periferia o tercer mundo, a través de los crecientes déficits de la balanza de pagos".¹⁹ Por lo tanto,

¹⁹ Gunder Frank, André. Crisis de Ideología e Ideología de la Crisis. Ed. Siglo XXI, México, 1983, pág.147.

en estos países también se impusieron los modelos económicos basados en las propuestas de la corriente neoliberal. A nivel local y una vez en el poder, los neoliberales articularon una campaña ideológica encaminada a convencer a la población de que las propuestas de austeridad económica eran la mejor y única salida de la crisis.

En el caso particular de nuestro país, la crisis también se atribuyó al creciente gasto público y a la participación del Estado en la economía, es así como se decidió aplicar estrictos controles económicos que permitirían reducir el déficit gubernamental y el crecimiento de los precios.

De ahí que deberían reducirse los gastos e incrementarse los ingresos públicos, es así como la Administración Pública representaba ahora una carga "onerosa" para las finanzas gubernamentales, debería ser sometida a un proceso de reestructuración, donde el aparato de gestión pública sólo debería de contar con aquellos organismos que le permitieran, bajo un esquema de eficiencia y racionalidad económica, actuar como el *cuero de apoyo* para la ejecución de la planeación y el control del gasto público.

En razón de lo anterior, la crisis económica provocó una importante reducción en los flujos de recursos hacia el país, creando las condiciones ideológicas propicias para que las estrategias de tipo neoliberal se aplicaran localmente. Con ello inició una de las reformas de Administración Pública más radicales.

En 1982, empezó la redefinición cuantitativa y cualitativa, tanto de la naturaleza del Estado, así como de la Administración Pública, se propuso que la satisfacción de las demandas sociales y las tareas orientadas a mantener la cohesión social deberían realizarse en función de ciertas políticas públicas, en las cuales, por lo menos en teoría, la intervención estatal estaría limitada a los instrumentos y mecanismos que a sus ingresos correspondan. Además con el claro objetivo de participar en proyectos y servicios que incrementen la productividad y la rentabilidad social como un todo, es decir, en lo consecutivo la acción gubernamental estaría sujeta a estrictas restricciones económicas.

En el terreno de la política económica, se buscó aminorar los desequilibrios en el sector externo, las finanzas públicas y la inflación. Bajo un esquema de restricciones monetarias, alcanzar esas metas implicó la cancelación de programas y partidas presupuestales para atender programas de carácter social.

A partir de 1988, la modernización económica y la reestructuración de las funciones de la Administración Pública, se enmarcaron dentro de otra reforma del Estado y de su nueva ideología: el liberalismo social cuya tesis central era la de alcanzar un desarrollo económico viable, en el que debería existir una congruencia entre el quehacer público y el privado. "Nuestra versión del neoliberalismo, el liberalismo social, proponía que para superar la crisis y generar un desarrollo social equitativo, se requería de la compatibilidad de un Estado reformado y un mercado eficiente".²⁰

²⁰ Villarreal, René. Liberalismo Social y Reforma del Estado. Ed. NAFINSA-F.C.E., México, 1993, pág. 217.

El primero debería asumir sus funciones limitando su campo de acción, es decir, reduciendo su intervencionismo al nivel de sus ingresos y dejando a los agentes económicos privados la mayor contribución directa a la inversión global. En tanto que los mecanismos de regulación automática del mercado, aumentarían la eficiencia global y conducirían a la prosperidad social.

En términos de esa propuesta, el Estado Mexicano debería encargar a su Administración Pública lo relacionado con el desarrollo regional y urbano, la impartición de justicia y la prestación de los apoyos necesarios para el fomento a la inversión privada, los cuales se encontraban enfocados, como en los viejos tiempos, al financiamiento de las actividades privadas y a la desregulación económica.

Aunque el liberalismo social trataba de diferenciarse del neoliberalismo, en esencia también buscaba la creación de una estructura económica en la que la toma de decisiones y la asignación de recursos, se llevara al cabo mediante los mecanismos del mercado.

La visión del liberalismo social acerca del papel del Estado y de la Administración Pública, omite considerar el importante papel que han jugado, no sólo en el proceso de cohesión social, sino más aún en la instrumentación de la estrategia de crecimiento económico. Aunque se plantea que la nueva configuración social requiere de una Administración Pública diferente, donde los individuos tengan mayores posibilidades para participar en la toma de decisiones, la realidad reciente ha puesto de manifiesto que ni un Estado más pequeño ni una Administración Pública

reducida, son suficientes para resolver los problemas de un país que no acaba por encontrar la senda del desarrollo.

1.4. EL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1995-2000

En nuestro país, la administración pública ha sufrido una serie de transformaciones (políticas, económicas y sociales) como resultado de la instrumentación de nuevas formas de gobierno inspiradas en la idea de un Estado moderno. Es así como "la Modernización se plasmó como una necesidad de la Administración Pública para atender a la creciente demanda social y de superación a la crisis social, económica y política que sufre la época actual".²¹

El término Modernización, se ha sido utilizado de forma indiscriminada, pues lo mismo se utiliza para definir el ajuste de procedimientos administrativos, la simplificación de los mismos o bien a la reorientación de las funciones del aparato estatal.

Por tanto, es necesario distinguir entre diferentes procesos de modernización administrativa, que se clasifican de acuerdo al problema que los origina, de la siguiente manera:²²

²¹ Guerrero Orozco, Omar. El Estado en la Era de la Modernización. Ed. Plaza y Valdez, México, 1992, pág. 7.

²² Cabrero Mendoza, Enrique. op. cit. págs. 15-25.

1. Los procesos encaminados a resolver problemas de eficiencia que tienen como objetivo el cambio de técnicas y procedimientos para mayor racionalización.
2. Los dirigidos a resolver problemas de eficacia, que se orientan a ajustar la estructura normativa y organizacional de la administración pública.
3. Los que se originan para resolver problemas de legitimidad, que buscan el cambio de las formas de interlocución y participación entre el Estado y la Sociedad.

El problema de la eficacia y la modernización administrativa, han implicado la instrumentación de una serie de acciones tendientes a ajustar las estructuras y funciones de las organizaciones que conforman la administración pública; así pues, son comunes los procesos de reforma organizativa en todos los sectores de la administración pública, tanto en secretarías de estado como en gobiernos estatales y municipales, pasando por las empresas gubernamentales. Para ellos, se han instrumentado varios proyectos de reestructuración los cuales han tenido diferentes tipos de resultados. Los cambios que se inducen en la estructura, los procesos y la estrategia organizacional, se justifican a partir del discurso que subraya la "mejor" funcionalidad, eficiencia y eficacia de la organización. Así se puede decir que la reforma organizativa es un proceso secuencial en el que:

1. Se identifica el problema o conjunto de actividades disfuncionales.

2. Se realiza un diagnóstico que permita identificar cuáles son y qué propicia esas disfuncionalidades.
3. Se adoptan medidas correctivas, y
4. El problema se resuelve.

En el caso de México, la modernización administrativa se plasmó en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, el cual es una propuesta del gobierno federal para orientar el sentido y las directrices principales del cambio.

"La Administración Pública desempeña un papel esencial en el cambio estructural que el Gobierno Mexicano se propone llevar a cabo en el período 1995-2000. Por lo tanto es necesario replantear cómo mejorar la cobertura, calidad y efectividad de los servicios públicos, específicamente en términos del costo social, así como definir los campos en que se deben promover incentivos a la actividad de los particulares, con el fin de lograr la flexibilidad que deben tener las dependencias y entidades para responder a circunstancias cambiantes".²³

En este programa se identificaron diversas deficiencias administrativas entre las que destacan:

1. Una limitada capacidad de infraestructura a las demandas crecientes del ciudadano frente a la gestión gubernamental..
2. Centralismo

²³ Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. Documento elaborado por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, México, 1995, págs 1-3.

3. Deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno.
4. Nula participación ciudadana

El objetivo principal del Programa se dirigió a transformar a la Administración Pública Federal en una organización orientada al servicio, cercana a los intereses de la ciudadanía; una administración pública capaz de responder con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país; promover el eficaz aprovechamiento de los recursos públicos y cumplir puntualmente con los programas de gobierno.

Ello implicaba avanzar con rapidez hacia la prestación de servicios integrados, que se evitaran trámites, se ahorrara tiempo y gastos y erradicaran la discrecionalidad y la corrupción.

Asimismo implicaba, fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública y proveer a los servidores públicos, con los medios e instrumentos para aprovechar cabal y plenamente su capacidad productiva y creativa en beneficio de la sociedad.

Por eso, una línea prioritaria en la estrategia de modernización administrativa se refería al análisis, para su revisión, adecuación y congruencia permanentes entre facultades, funciones y estructuras, con objeto de favorecer la descentralización, acercar la gestión gubernamental a las comunidades y estimular a la ciudadanía para que participe en la supervisión de su desarrollo.

Por ello, entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se proporcionó una mayor fortaleza y autonomía a los órganos internos de contraloría, a fin de que pudieran desempeñar su labor de control preventivo y correctivo con la libertad e imparcialidad que su función requiere.

De tal forma que, la función de los órganos de control (Contraloría) no se limitaría a detectar y castigar a los eventuales infractores, sino que habría de coadyuvar a una administración honesta y eficiente mediante la detección oportuna de fallas en los sistemas, en los procedimientos o en la normatividad, así como a través de la formulación de propuestas para solucionarlas.

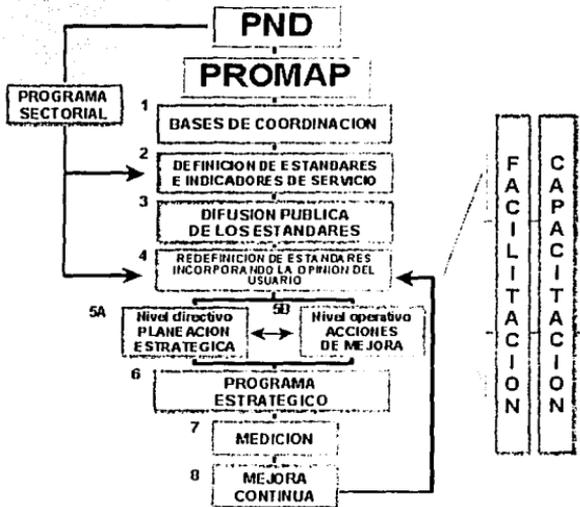
Un punto adicional que proponía este Programa, se refería a avanzar en el establecimiento de un servicio profesional de carrera, que permitiera garantizar, a quienes sirven desde el sector público, los conocimientos, aptitudes y habilidades para desarrollar mejor sus funciones.

El cumplimiento de dicho Programa, se vigilaría a través de un instrumento llamado Bases de Coordinación que promoverían y suscribirían la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la participación que correspondiera a cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en su carácter de coordinadoras de sector. (ver gráfico 1)

El cumplimiento de estas Bases de Coordinación sería objeto de una evaluación anual, para decidir las acciones correspondientes con base en sus resultados.

Como se puede observar el presente Programa de Modernización Administrativa (PROMAP), es un esfuerzo de readecuación estatal, entendiendo que no basta con mejorar el desempeño del sector público, sino que se requiere producir transformaciones estructurales en la administración, que permitan avanzar hacia una reforma institucional.

Gráfico 1. Bases de Coordinación PROMAP



Fuente: Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, 1995.

La perspectiva en este plano, es la creación de una estructura estatal moderna y flexible, cuyo tamaño sea adecuado a los requerimientos presentes y futuros. Para ello es necesario reorganizar el sector público de acuerdo a las necesidades que se manifiesten, reduciendo de esta manera, el dramatismo que hoy tienen los procesos de transformación estatal, tal como sucede en el caso de las empresas públicas, las cuales desaparecen o se privatizan en pro de la modernización, por ello en el siguiente capítulo se analizará la importancia de éstas para el desarrollo de un país y el papel que desempeñan en el nuevo contexto mundial.

2. LA EMPRESA PÚBLICA EN MÉXICO

Con la finalidad de proporcionar bases teóricas a nuestro estudio, en este capítulo se definirá qué es una empresa pública y se realizará una breve reseña sobre sus antecedentes en México, características e importancia económica y social para el país, mostrando su evolución a través de los años, hasta llegar a una nueva concepción en el marco de la globalización, pasando antes por los procesos de desmantelamiento o privatización presentes a nivel mundial.

Al hablar de la empresa pública, en primer lugar es necesario mostrar cómo está constituida la administración pública, por ello a continuación se describirán los sectores que la conforman:

"El Sector Central es el conjunto de dependencias administrativas integrado por: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Departamentos Administrativos que determine el titular del Ejecutivo Federal." ²⁴ Con las instituciones que integran este sector, el Estado atiende las funciones administrativas públicas que demanda la sociedad.

"El Sector Paraestatal está formado por un conjunto de entidades de control presupuestario directo e indirecto integrado por: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito,

²⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ed. Porrúa, México, 2000, págs. 7-8.

las instituciones nacionales de seguros y los fideicomisos." ²⁵ Con este tipo de dependencias, la administración pública interviene directamente en la economía a través de la prestación de bienes o servicios.

En función de lo anterior, una empresa pública es "la organización autónoma de los factores de la producción, dirigida a generar o distribuir bienes o servicios en el mercado, con personalidad jurídica o que se manifiesta a través de una fiduciaria; organización en la que el Estado ha hecho un aporte patrimonial que deberá pasar a formar parte del capital social o del patrimonio fiduciario". ²⁶ Este tipo de empresas tienen como características algunas de las siguientes: ²⁷

1. El Estado invierte capital con el fin de satisfacer necesidades sociales.
2. Su finalidad de las empresas de este tipo no es obtener ganancias sino satisfacer necesidades sociales, sin perder de vista el principio de racionalidad económica.
3. En algunos casos no existe competencia por lo cual forman verdaderos monopolios.
4. Se ubican principalmente en el sector servicios, especialmente en la infraestructura económica.

²⁵ Ibid, pág. 8.

²⁶ Ruiz Massieu, José Francisco. La Empresa Pública, un Estudio de Derecho sobre México. Ed. INAP, México, 1980. pág. 46.

²⁷ Méndez Morales, José Silvestre. La Economía y La Empresa. Ed. Mac Graw Hill, México, 1986, pág. 63-70.

5. El Estado toma las decisiones económicas, siendo así un auténtico empresario.

La participación del Estado en la economía a través de la actividad empresarial puede tener varios objetivos: en algunos casos para cumplir objetivos sociales; en otros aumentar la tasa de inversión o promover el desarrollo económico.

En el caso de México, la intervención del Estado en la economía, obedeció principalmente a la falta de inversiones privadas que promovieran el desarrollo y asegurar alguna de las siguientes condiciones:

1. Crear infraestructura física para la producción (obras viales, ferrocarriles, aeropuertos, telecomunicaciones, energía, eléctrica, principalmente);
2. Proporcionar empleo a la población;
3. Proporcionar bienes y servicios inexistentes en el mercado nacional;
4. Promover el desarrollo económico en las regiones donde no existía;
5. Proporcionar a la economía mexicana los elementos necesarios para hacerle frente al modo de producción capitalista.

Por ello, a finales de los sesenta cuando la economía mundial vivió un período de expansión, la intervención del Estado en la economía creció aceleradamente y bajo la influencia de una política expansionista, "el Estado crea o se hace cargo de empresas y actividades que en otros tiempos fueron privadas y que a menudo operaban en condiciones financieras desfavorables."²⁸

En resumen, la carencia e insuficiencia de capitales privados para promover el desarrollo económico y social del país, obligó al Estado Mexicano a asumir directamente la construcción de una infraestructura productiva inexistente e indispensable.

Sin embargo, las condiciones económicas empezaron a cambiar y consecuentemente la política económica modificó su rumbo e inició la retracción de la participación directa del Estado en la producción de bienes y servicios y se empezó a dotar a la empresa de privada de una estructura productiva de mayor funcionalidad capaz de expandirse, de acuerdo a los requerimientos de la economía global.

En razón de lo anterior, inició una reforma estructural que regularía la participación del Estado en la economía, la cual contemplaba: fortalecer las finanzas públicas; canalizar adecuadamente los escasos recursos del sector público en las áreas estratégicas y prioritarias; eliminar gastos y subsidios no justificables, ni desde el punto de vista social ni del económico; promover la productividad de la economía, transfiriendo parte

²⁸ Cardoso, Henrique. Dependencia y Desarrollo en América Latina. Ed. Siglo XXI, México, 1963, pág. 116.

de esta tarea al sector social y privado, y mejorar la eficiencia del sector público, disminuyendo el tamaño de su estructura.

En el caso mexicano, el modelo de redimensionamiento ha sido llevado hasta sus límites, de tal forma que parece que este proceso se hubiera planteado como un fin en sí mismo. Sin embargo aún se observan actividades importantes mantenidas por el Estado, tales como el petróleo y la electricidad por mencionar algunas.

Independientemente de que el proceso de privatización haya surgido de necesidades coyunturales y carecido de políticas y objetivos claros, es un hecho que la empresa pública en México, tiene la obligación y la necesidad de modernizarse y así cumplir con las exigencias de una economía globalizada.

2.1. LOS ANTECEDENTES DE LA EMPRESA PÚBLICA EN MÉXICO

El desarrollo del capitalismo mexicano, (hasta el régimen de Porfirio Díaz) se orientó hacia el exterior, exportándose principalmente productos primarios.

Con la Revolución y la instauración de los gobiernos post-revolucionarios se dio un nuevo modelo de crecimiento y desarrollo, también capitalista, sólo que aprovechando los recursos internos.

Derivado de lo anterior, la constitución de 1917 en sus artículos 27 y 28 reconoce el papel que el Estado tiene en materia económica, principalmente como rector y promotor de esta actividad.

En este sentido y como resultado de la crítica situación por la que atravesó el país durante los primeros años posteriores al fin del movimiento revolucionario, el gobierno se planteó como uno de sus primeros objetivos, crear un marco institucional y regulatorio, primordialmente el correspondiente al sistema financiero, con objeto de facilitar y promover el desarrollo de la actividad económica.

Asimismo, el gobierno se orientó a crear aquellas instituciones y empresas destinadas a proporcionar la infraestructura básica y necesaria que demandaba para su desarrollo la economía, ya que éstas tendrían un papel importante al generar las condiciones bajo las cuales se llevarían a cabo las transacciones y el desarrollo de los mercados.

Ante la debilidad del capital, el Estado asumió la tarea de crear la infraestructura que propiciara su fortalecimiento, por lo que inició la creación de las empresas públicas básicas necesarias que permitieran ir apoyando ese desarrollo.

"El primer paso que se dio en cuanto a la creación de instituciones financieras, fue la fundación del Banco de México, como máximo agente financiero y monetario del país, encargado de la emisión de billetes y de la regulación del sistema financiero, siendo su principal objetivo controlar el circulante, el tipo de cambio y las tasas de interés. Más allá de lo anterior, lo que se buscaba con la creación de este banco, era proveer a la economía de un contexto macroeconómico de estabilidad. Es importante señalar que, aunque desde 1917 la Constitución señalaba la creación de un banco único de emisión, no fue sino hasta 1925 cuando el

gobierno contó con los recursos necesarios para aportar el capital inicial del Banco de México".²⁹

Asimismo, en el ámbito financiero, pero con una orientación de promoción del desarrollo económico, el gobierno creó la banca de desarrollo:

1. El primero de estos bancos de desarrollo fue el Banco de Crédito Agrícola, fundado en 1926. Su objetivo consistió en otorgar créditos de habilitación e inmobiliarios, así como fomentar, reglamentar y vigilar el funcionamiento de las Sociedades Regionales y Locales de Crédito.
2. El segundo banco de desarrollo fundado en 1933 por el gobierno fue el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas. El objetivo de este banco era proveer a la economía, en particular a los estados y municipios, de obras de infraestructura y equipamiento urbano necesarios para la actividad económica, orientándose ésta última a reducir los costos de transporte y fomentar la integración de las diversas regiones del país, siendo objetivo de la Comisión de Caminos creada en 1925.
3. El tercer banco fue Nacional Financiera, fundado en 1934, su finalidad era el otorgar crédito y asistencia al sector industrial nacional.

²⁹ Carrillo Castro, Alejandro. Las Empresas Públicas en México. Ed. Porrúa, México, 1983, págs. 38-40.

Como resultado de la desaceleración que experimentó la economía durante los primeros años de la década de los 30's (después de la crisis de 1929), el gobierno del presidente Cárdenas basó su política económica en tres grandes principios: el control directo de los recursos naturales y las industrias estratégicas, la expansión del gasto público, así como la creación de nueva infraestructura productiva y social.

"En relación con el primer punto, destacan dos acciones del gobierno: la primera fue la expropiación del petróleo a las 17 empresas petroleras extranjeras en marzo de 1938, creándose a partir de ello Petróleos Mexicanos; y la segunda fue la creación de Ferrocarriles Nacionales de México, que unificó y puso bajo control gubernamental las diferentes líneas de ferrocarril que se habían creado desde el porfiriato".³⁰

Para 1937 el gobierno fundó el Banco Nacional de Comercio Exterior orientado a promover las exportaciones y la Comisión Federal de Electricidad, responsable de crear infraestructura eléctrica y proporcionar el servicio.

Así, durante este primer periodo posrevolucionario la participación estatal en la economía, se encaminó primordialmente a la creación de instituciones que establecieran las bases y fomentaran el desarrollo nacional, no siendo sino hasta la segunda mitad de la década de los treinta que la participación del Estado adopta un papel más activo.

³⁰ Ibid, pág. 41

Durante este periodo, el gobierno creó 36 entidades paraestatales, 15 en el período 1920-1934 y 21 en el periodo 1935-1940.

Durante la Segunda Guerra Mundial se hizo necesaria la creación de algunas empresas, que requerían montos importantes de capital, razón por la cual el sector privado se hizo a un lado, dando paso a que el estado "creara empresas como Altos Hornos de México (1942), Guanos y Fertilizantes (1943) y Sosa Texcoco (1944). Por otra parte, el gobierno siguió adelante con la expansión de entidades paraestatales de carácter institucional, de seguridad y servicio social, destacando entre otras el Instituto Mexicano del Seguro Social (1942) y el Instituto Nacional de Cardiología (1943), con la finalidad de atender las necesidades de una mano de obra cada vez más creciente.

Para la década de los 50's, el Estado siguió ampliando su participación en la economía, creando empresas (ya no consideradas como estratégicas o prioritarias) como Ayotla Textil, Industria Petroquímica Nacional, Diesel Nacional, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril y Compañía Industrial de Atenquique".³¹ Así al finalizar 1954, el sector paraestatal mexicano estaba compuesto por 144 empresas y organismos descentralizados, lo que significaba un incremento de 108 entidades con respecto a las existentes en 1940.

³¹ Méndez Morales, José Silvestre. "Problemas Económicos de México", Ed. Mc. Graw Hill Mexico, 1998, pág. 145.

Después de la devaluación de 1954 y los años que siguieron a este ajuste, la economía mexicana tuvo cierto auge, caracterizado por altas tasas de crecimiento económico y bajas tasas de inflación. Durante este periodo, que se prolongó hasta 1970, la industria nacional se convirtió en el motor del crecimiento económico y recibió por parte del gobierno toda una serie de apoyos y subsidios, como fueron la protección arancelaria, subsidios de carácter fiscal y financiero, así como subsidios en los precios de los bienes y servicios ofrecidos por el sector paraestatal, principalmente en el renglón de energéticos.

Durante este periodo (1954-1970) el gobierno empezó a crear diversas empresas y fondos de fomento, cuyo objetivo era transferir recursos a los diversos sectores, principalmente aquellos que empezaban a presentar problemas derivados de la política de sustitución de importaciones. "Entre éstas, destacan Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), el Instituto Mexicano del Café y Financiera Nacional Azucarera. También durante este período, el gobierno creó empresas proveedoras de bienes y servicios como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Aeropuertos y Servicios Auxiliares, el Instituto Mexicano del Petróleo y la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas".³²

Para finales de la década de los sesenta y en circunstancias económicas diferentes, se empezó a manifestar una percepción negativa acerca del tamaño y de la forma en que se cumplían las funciones de la

³² Ibid, pág. 146.

administración pública. Entonces pareció necesario realizar un diagnóstico organizativo de la misma. Con ese fin se crearon organismos como la Comisión de Administración Pública (1965) y la Dirección General de Estudios Administrativos (1971). A éstos se les encargó la tarea de elaborar un estudio de las condiciones que guardaba la administración pública.

En 1977 con la división del sector central y paraestatal, se agruparon las entidades públicas de funciones afines bajo la coordinación del titular de una secretaría o departamento. Por lo anterior "Las dependencias directas del ejecutivo federal, se convirtieron en unidades de coordinación sectorial".³³ Éstas se encargarían de elaborar las propuestas para la modificación de las estructuras y de los sistemas de trabajo de la administración pública como un todo. La meta era lograr que en todos los niveles de la gestión gubernamental se tuvieran los medios operativos que permitieran aprovechar al máximo los recursos con que contaba el estado.

Para el año de 1982, ante la aguda crisis económica que padecía el país y debido a los problemas que enfrentaba la intermediación financiera, "el gobierno José López Portillo, nacionalizó la banca comercial que estaba en manos privadas. Ese año se alcanzó el mayor nivel de intervención directa del Estado en la economía, al grado de que 1,155 empresas

³³ Pichardo Pagaza, Ignacio. op. cit. pág. 223.

públicas, aportaban el 15% del PBI y ocupaban el 5% de la población económicamente activa".³⁴

En razón de lo anterior, durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, el Estado observó la necesidad de reformular su posición con respecto a las empresas públicas e inició un proceso de privatización o desincorporación de empresas publicas.

"Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se prosiguió con mayor énfasis la desincorporación de empresas y se vendieron empresas de alta rentabilidad como Telmex y todo el sector de la banca comercial, de tal forma que para finales del mismo, solo existían el 47% de las paraestatales, en relación con la existentes en 1982".³⁵

Sin embargo no todas las empresas públicas se vendieron, tal es el caso de PEMEX, a pesar de la crisis de la petroquímica a nivel mundial debido a los ciclos de precios y rentabilidad más bajos.

En resumen, el gobierno de Carlos Salinas se caracterizó por profundizar las reformas y lograr la estabilidad macroeconómica, así como lograr una disciplina en las finanzas públicas; se inició un largo proceso de desregulación, se profundizó el programa de desincorporación de

³⁴ Tello Carlos. La Nacionalización de la Banca en México. Ed. Siglo XXI, México, 1984, pág. 101.

³⁵ Jarque, Carlos M. y Telles K., Luis. El Combate a la Inflación; el Éxito de la Fórmula Mexicana. Ed. Grijalvo, México, 1993, pág. 143.

paraestatales y se intentó sellar el cambio estructural con el Tratado de Libre Comercio.

"Para 1994, Ernesto Zedillo recibe una economía aparentemente sólida, sin embargo la incertidumbre sobre la estabilidad cambiaria y el financiamiento de las cuentas externas",³⁶ provocan que la promesa de estabilidad desaparezca con la crisis del 94, lo que obligó a ejecutar un severo proceso de ajuste, plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Modernización de la Administración Pública, que buscan fortalecer la economía para orientar al Estado a alcanzar mayores grados de eficiencia, eficacia y calidad en la gestión de los servicios y políticas públicas.

2.2. LA IMPORTANCIA DE LA EMPRESA PÚBLICA EN MÉXICO

En la actualidad, los principios del Neoliberalismo, tales como la intervención mínima del sector público; la privatización de las empresas públicas; la liberalización de la economía; la reducción del gasto público; la economía libre de mercado (libre competencia e iniciativa privada) así como la globalización de la economía, han mermado la importancia de la Empresa Pública, no obstante, en la práctica el sector público, en el caso de México (representado principalmente por PEMEX) ha sido fundamental para el desarrollo del país. Por lo anterior, se tiene que

³⁶ Salinas León, Roberto. "La Economía Mexicana 1969-1999". Revista expansión, México 1999, pág. 15-18.

destacar la importancia de las empresas públicas en los ámbitos económico y social principalmente.

Como ya se comentó en párrafos anteriores, la empresa pública fue importante en la creación y desarrollo de la infraestructura productiva del país, derivado de los incipientes capitales privados, además de que se dedicó a cumplir con la satisfacción de las necesidades básicas de la sociedad y a emplear a una gran parte de la población económicamente activa del país.

Así durante los años de la segunda Guerra Mundial, la economía mexicana se fortaleció y estimuló la demanda de productos mexicanos, se afectaron los precios de bienes y servicios y se impulsó al sector agropecuario e industrial. En este contexto la empresa publica jugo un papel determinante.

Durante los años siguientes, las Empresas Públicas apoyaron las actividades de diverso orden, tanto de tipo industrial como de servicios, buscando vincular producción y demanda de bienes básicos necesarios. En el aspecto de las exportaciones, las empresas públicas superaron el 80% (En los años de 1979 a 1981) del total de ventas externas de bienes del país y en 1983, sin el petróleo, éstas alcanzaron el 35%.³⁷

³⁷ Informes Anuales del Banco de México.

En 1983, las Empresas Públicas participaban con un 18.2% del PIB, un 5.1% de participación en el empleo, un 5.8% en el PIB manufacturero y un 5.1% en el PIB (sin PEMEX). Para 1985, su participación en el PIB fue de 15.4%, 5.2% en el empleo y 5.4% en el PIB (sin PEMEX)".³⁸

Al hablar de la importancia de las Empresas Públicas, no se puede omitir describir la importancia de Petróleos Mexicanos, por lo anterior, se tiene que destacar que desde la nacionalización de esta industria en 1938, el crecimiento de nuestro país fue una realidad e infinidad de proyectos nacionales han sido posibles, debido a las enormes ganancias que la extracción y venta de los productos ofrecen.

Petróleos Mexicanos es el principal proveedor de materias primas en la industria y además es el primer productor de energía primaria en el país; por muchos años ha sido el principal exportador, por lo que es el principal contribuyente en la recaudación total del Gobierno Federal. La existencia de sus instalaciones, además de dar trabajo directo e indirecto, influye de manera decisiva en el desarrollo de comunidades; esto es generalmente en coordinación con el Ejecutivo Federal y con sus gobiernos estatales y municipales e incluso con asociaciones privadas no lucrativas. Ha iniciado o participado en el desarrollo de obras de infraestructura con lo que se ha mejorado la calidad de vida de incontables poblaciones e industrias en el país.

³⁸ INEGI. Estadísticas Históricas de México. Tomo I, Ed. SPP-INEGI, México, 1985, págs. 319-324.

En este sentido, es importante citar aunque sea someramente, las obras realizadas con presupuesto de Petróleos Mexicanos, las cuales van desde la "...construcción de Escuelas, Bibliotecas, Redes Eléctricas, Hospitales, Parques, Centros Recreativos y Culturales, Apertura y Pavimentación de Caminos y Puentes, Canales, Mercados, Aeropuertos, Obras de Drenaje y de Agua Potable, hasta incluso su desincorporación a título gratuito".³⁹ No puede dejar de comentarse la participación y firma de varios convenios con diversas finalidades, tales como, conservar reservas ecológicas, investigar nuevas tecnologías para gasolinas, aceites de gas para el transporte público, aspectos arqueológicos, difusión de nuestra cultura, industriales, agrícolas, protección a la vida y bienes de los habitantes de áreas petroleras, por mencionar algunos.

Así mismo, a la sombra de las instalaciones petroleras se establecen diferentes empresas, tales como, fábricas fundidoras, de cilindros para gas, ferreteras, de abarrotos e infinidad de proveedores que intervienen en diversos concursos.

Al pasar al ámbito económico internacional, su importancia tiende a ser relativa, esto derivado del contexto, ya que constantemente surgen nuevos desafíos, los cuales para cumplir requieren que esta empresa se modernice y de esta forma satisfaga los requerimientos de un mercado global.

³⁹ Carvajal González, Manuel. Influencia Social de Petróleos Mexicanos en Centros Urbanos. Ed. A. Mijares y Hno., México, 1957, págs. 41-70.

2.3. EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN EN MÉXICO

La privatización de las empresas del Estado se produjo en un momento económico, que se caracterizaba por un elevado nivel de endeudamiento exterior, por la inflación interior, por inversiones que se centraban sobre todo en el ámbito financiero y por la baja de las exportaciones. El punto de partida fue la decisión política de enviar una señal inequívoca del camino a recorrer a los mercados y a las instituciones financieras internacionales. Esta decisión se apoyaba en la convicción de amplios sectores de la población (motivada por las campañas que habían llevado a cabo los medios de comunicación), en el sentido de que la eficacia de los servicios de las empresas públicas mejorarían mucho si se las transfería al sector privado.

Este es el contexto general en que se sancionaron las leyes de emergencia económica y de reforma del Estado, que fueron las que fijaron las pautas y modelos para la transformación del Estado Nacional y para cambiar el sentido de la acción del Estado como prestador de servicios. La profundidad del proceso que se emprendió respondió en parte a necesidades coyunturales, no estuvo exento de apresuramiento y careció de una definición previa de las políticas para ese ámbito y de los objetivos a cumplir por las empresas a privatizar.

Entre los objetivos enunciados por el Gobierno Federal para justificar las privatizaciones, podemos mencionar:

1. La eliminación de monopolios;
2. El fomento de la inversión;

3. La disminución del gasto público;
4. La continuidad de los servicios;
5. La consecución de una mayor eficiencia.

Aunado a lo anterior, la privatización fue influida por algunos factores condicionantes, tales como: la apertura externa, la desregulación y la redefinición del papel económico del gobierno. En si la privatización es un proceso inscrito en otro proceso más amplio llamado Reforma del Estado y cambio estructural de la economía.

Derivado de lo anterior, "la privatización se puede definir como la transferencia de activos o servicios de la propiedad pública a control privado. Algunas veces se le denomina desincorporación. Sin embargo, el término desincorporación incluye además de la privatización, el cierre o liquidación de empresas públicas, su fusión y transferencia"⁴⁰(ver cuadro 1).

Los objetivos de la privatización han sido muy diversos, derivado del contexto en el cual se desarrollen, sin embargo, se pueden identificar objetivos comunes, los cuales se detallan a continuación:⁴¹

1. Mejorar el nivel de desempeño económico de las empresas, lo que incluye incremento en su eficiencia y productividad.

⁴⁰ Tijerina Guajardola, José Alfredo. Las Privatizaciones en México. Centro de Análisis y Difusión Económica, México, 1999, págs. 1-2.

⁴¹ Rogozinsky, Jacques. Resumen de una Visión de la Modernización de México. Tomo II, Ed. F.C.E., México, 1994, pág. 501.

2. Solucionar las dificultades de vinculación entre los organismos del gobierno central y las empresas públicas.
3. Generar ingresos, por medio de la venta de activos productivos.
4. Atenuar el poder de los diversos grupos que ejercen presiones corporativas sobre la empresa pública (proveedores, contratistas, burócratas y sindicatos).

Cuadro 1. Mecanismos de desincorporación de entidades paraestatales

Características de la empresa	Mecanismo
<ul style="list-style-type: none"> • Incumplimiento de los objetivos para los que fue creada • No rentable y sin potencial económico • Existencia solo en papel 	Extinción o liquidación
<ul style="list-style-type: none"> • Prioritaria y vinculada con los programas de desarrollo regional 	Transferencia a gobiernos estatales
<ul style="list-style-type: none"> • Incremento en eficiencia al unirse dos o más entidades paraestatales 	Fusión
<ul style="list-style-type: none"> • Entidad no estratégica ni prioritaria con viabilidad económica 	Venta o enajenación

Fuente: Centro de Análisis y Difusión Económica.

En el caso de México, es a partir del sexenio presidido por Miguel de la Madrid Hurtado, cuando inició un proceso de cambios profundos en la política económica, la cual se basaba en reducir el gasto gubernamental para disminuir el endeudamiento público, así como instrumentar la privatización de las empresas publicas esto por presiones de la iniciativa privada.

En la instrumentación del proceso de desincorporación en México se pueden distinguir dos etapas:

1. La primera, corresponde al periodo que comprende de diciembre de 1982 a noviembre de 1988, durante la cual, la reducción en las dimensiones del Estado registró avances importantes sobre todo en modalidades diferentes a la privatización y en la que se enajenó la participación accionaria del sector público en empresas de dimensiones reducidas;
2. La segunda etapa, que comprende el periodo de diciembre de 1988 a junio de 1994, en la que la privatización fue más significativa, tanto en términos del número de empresas vendidas y la complejidad de las mismas, como por el monto de recursos involucrados en las diferentes operaciones.

A lo largo estos dos sexenios, el número de entidades paraestatales se redujo de 1155, existentes en 1982, a 219 en junio de 1994. De la disminución registrada, 314 empresas de participación mayoritaria fueron privatizadas, mientras que el resto se desincorporaron mediante extinción, liquidación, fusión o transferencia (ver cuadro 2).

Durante la administración de Ernesto Zedillo, las políticas privatizadoras siguieron aplicándose, aún cuando estas se habían desarrollado en un ambiente de corrupción y efectos negativos, por ello en 1995, se inició el proceso para transferir empresas de los ramos energético, comunicaciones y transportes, servicios financieros y tecnología, entre las

que se pueden contar 61 plantas petroquímicas, puertos marítimos, ferrocarriles, aerolíneas y aeropuertos.

Cuadro 2. Evolución del sector paraestatal					
Año	Organismos descentralizados	Propiedad Mayoritaria	Fideicomisos	Propiedad minoritaria	Total
1982	102	744	231	78	1155
1983	97	700	199	78	1074
1984	95	703	173	78	1049
1985	96	629	147	69	941
1986	94	528	108	7	737
1987	94	437	83	3	617
1988	89	252	71	0	412
1989	88	229	62	0	379
1990	82	147	51	0	280
1991	78	120	43	0	241
1992	82	100	35	0	217
1993	82	98	30	0	210
1994	82	107	30	0	219

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

El fenómeno de las privatizaciones de empresas en el caso de México, presentan resultados contrastantes, (adversos y/o favorables) para mostrar esto mencionaremos algunos ejemplos:

1. La Privatización olvida la justicia social y el apoyo a los más pobres, ya que se eliminan los subsidios. Sin embargo, hay que destacar que los subsidios a empresas públicas no rentables

disminuyen, los recursos que podrían servir para la inversión en educación, salud y otros.

2. Se dice que la privatización atenta contra la soberanía nacional o el nacionalismo. Sin embargo, el exceso de nacionalismo se ha traducido en productos más caros o de menor calidad, precisamente por tener empresas públicas sin incentivos para ser competitivas.
3. La disponibilidad de recursos de la Privatización motiva al gobierno al desperdicio. Aquí vale la pena señalar que estos recursos deben ser utilizados para reducir la deuda pública o aumentar la inversión en educación, salud e infraestructura, tal y como se ha hecho en muchos países.
4. La privatización de Teléfonos de México, eliminó los abusos en materia de competencia telefónica, la empresa se orientó a mejorar su productividad y eficiencia en el servicio, sin embargo impactó a los consumidores del servicio local, ya que el servicio se encontraba subsidiado.
5. La venta de las aerolíneas no tuvo un efecto muy grande en el aspecto social, ya que el servicio no era utilizado por un porcentaje amplio de la población y sin embargo, el gasto en este rubro era muy grande y el estado fue incapaz de vivir en un entorno competitivo.

6. La reprivatización de los bancos propició una mayor competencia entre las instituciones e incrementó la disponibilidad financiera, además de que no contaban con una estructura contable, regulatoria y legal adecuada, ni se desarrolló una cultura de evaluación crediticia, razón por la cual creció enormemente su cartera vencida.

7. Por ultimo, se puede comentar que gracias a la privatización de empresas, también debemos el resurgimiento de la industria acerera en el país, el nacimiento de la competencia en el mundo de la televisión, el crecimiento de la industria de los fosfatos y fertilizantes y de varias ramas de la industria química así como la revitalización de un sinnúmero de empresas y regiones mineras.

Tal parece que México, después de los resultados del 2 de julio del 2000 y del ascenso al poder de un nuevo gobierno caracterizado por el predominio de gerentes y empresarios por encima de los políticos, vivirá como país, como nación y como proyecto político una fuerte y profunda reconversión en su estructura económica concentradora y centralizadora de capital; esto es, con el ascenso de una nueva cúpula gobernante encabezada por Vicente Fox, el patrimonio nacional quedará subordinado a la lógica del mercado, al abaratamiento y a la entrega, hasta donde sea posible, de los bienes y servicios propiedad de la nación y de los cuales depende la satisfacción de necesidades básicas de toda la población.

2.4. LA EMPRESA PÚBLICA EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN

El Estado debe prepararse para enfrentarse a la competencia económica internacional que trajo consigo la globalización, por ello, debe modificar sus antiguas políticas proteccionistas, sustituyéndolas por medidas que induzcan a las empresas a ser más competitivas en el nuevo ambiente económico mundial. Para alcanzar esta meta, es preciso contar con un sólido proyecto para el sector del comercio exterior, con miras a aumentar la participación de los países en el flujo del comercio mundial; asimismo, los recursos públicos y privados deben ser canalizados estratégicamente para llevar a cabo programas en las áreas de educación, ciencia y tecnología.

Por lo anterior, la actuación del Estado no debe olvidarse del aspecto social, asegurando la prestación de los servicios de salud y educación y la creación de instrumentos que ayuden a promover el desarrollo económico, garantizando las condiciones macroeconómicas favorables a la inversión privada y al aumento de la competitividad del país, mediante políticas sólidas en los sectores de ciencia y tecnología y del comercio exterior.

En el caso de México, esta reforma se basó en el "liberalismo social, el cual se fundamentó en dos principios esenciales: la libertad y la justicia social".⁴² Se denominó liberalismo social, a aquella ideología que se orientó a reformar el Estado Mexicano, reconociendo las fallas del Estado

⁴² Villarreal, René. Liberalismo Social y Reforma del Estado. Ed. NAFINSA-F.C.E., México, 1993, pág. 54.

benefactor y convirtiéndolo hacia un Estado solidario, donde se reconoce al mecanismo de mercado para asignar los recursos en la producción, pero entendiendo que tiene límites e imperfecciones.

El objetivo principal de esta reforma se orientaba a hacer compatible un mercado más libre y eficiente con un nuevo Estado reformado.

La estrategia de dicha reforma estaba basada en la apertura, la privatización y la desregulación y planteaba el acuerdo, la concertación y la participación, como mecanismos del diseño e implantación de las políticas públicas.

Consideraba asimismo, que era necesaria una nueva gestión de lo público, basándose en una elevación de la eficacia y la eficiencia de la gestión gubernamental.

Por ello en el sexenio de Ernesto Zedillo, el gobierno se dio a la tarea de promover estos conceptos en la Administración Pública (central y paraestatal), a través del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, el cual se refiere a la Reforma del Estado fundamentado en dos componentes clave: el gerencial y el social. Ambos elementos se encuentran inmersos en los procesos de modernización administrativa llevados a cabo en México y en otros países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD).

El concepto de administración de tipo gerencial, nos revela la necesidad de los sectores gubernamentales por generar políticas cada vez más

eficientes y de mayor impacto en la vida cotidiana de los gobernados, bajo el principio de recursos cada vez más escasos.

Este concepto refleja el uso de estrategias e instrumentos de acción más elaborados. Entre dichos principios pueden mencionarse el adecuado uso de incentivos, de estándares de calidad y de desempeño, el estudio de costos, además de conceptos de orientación gerencial tales como la administración por resultados, estructuras menos jerarquizadas, flexibilización en la operación, competencia entre estructuras, provisión de servicios públicos por agentes privados mediante contratos (outsourcing) y reducción del tamaño de las agencias (downsizing), entre otros.

El concepto de una administración orientada al aspecto social, aunado a lo anterior, es el esquema que sigue el actual proceso de modernización administrativa en nuestro país.

En este sentido, el actual proceso de modernización administrativa pugna para que los servidores públicos, de manera directa o indirecta, generen una cultura de la responsabilidad, o de la rendición de cuentas de sus actos, como parte de la transparencia que la administración pública necesita desarrollar.

En este contexto, es evidente que la modernización en las empresas públicas se orienta a mejorar la gestión pública con base en dos conceptos fundamentales, la eficiencia y la eficacia

La eficiencia se refiere al uso racional de los recursos materiales y financieros, su prudente y óptima colocación en las economías bajo criterios cuantificables y claramente expresos.

Por lo anterior y de acuerdo a las estructuras organizacionales de las empresas públicas, se requiere de una modernización de la tecnología administrativa a nivel operativo a fin de optimizar los criterios para la toma de decisiones,⁴³ con ello promover la inmediata resolución de los problemas existentes en los procesos administrativos que surgen a este nivel jerárquico.

La eficacia, está dedicada al nivel medio de la administración pública y se refiere a la funcionalidad y calidad del aparato público. La eficacia es eje sustantivo del cambio organizacional. Las técnicas administrativas y su eventual modernización están enfocadas a su funcionalidad. La eficacia demanda que los procesos administrativos respondan a los objetivos de la organización. La importancia del factor humano en el ámbito de la eficacia es muy importante, puesto que comprende la coordinación entre el nivel operativo y estratégico de las organizaciones. En este sentido, surge la idea del llamado funcionario estratega.⁴⁴

⁴³ Cabrero Mendoza, Enrique. op. cit., pág. 19.

⁴⁴ Clay, Joy. "Public-Institutional Processes: Beyond Conventional Wisdom about Management Processes". en "Administration and Society", Vol 26, USA, 1994, págs. 236-251.

En resumen todo, parece indicar que el modelo predominante al hablar de modernización de la gestión pública, es el referente a la Gerencia Pública que asegura los mecanismos necesarios para el aumento de la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la gestión pública. Las principales características de este modelo administrativo son las siguientes: ⁴⁵

- a) La profesionalización de la alta burocracia
- b) La transparencia de la administración pública y sus administradores quienes son responsables ante la sociedad
- c) Existe la descentralización en la ejecución de los servicios públicos
- d) La administración se basa en desconcentrar a la organización
- e) La Administración Pública Gerencial se orienta, al control de los resultados

⁴⁵ Cabrero Mendoza, Enrique. op cit., págs. 45-60.

3. PEMEX HACIA LA MODERNIDAD: UNA RESPUESTA A LA GLOBALIZACIÓN

Desde 1938, Petróleos Mexicanos (PEMEX), se convirtió en una empresa paraestatal y además en símbolo de soberanía nacional y de poder económico para el Gobierno Federal.

Sin embargo las crisis por las que ha atravesado nuestro país y el actual predominio del modelo neoliberal en la economía mundial, han provocado que la imagen de las empresas paraestatales se haya visto deteriorada, en este caso PEMEX, ahora se le considera ineficiente, por lo que al respecto, el Gobierno Federal busca insistentemente, la participación del sector privado, ya sea nacional o extranjero en dichas empresas.

PEMEX, históricamente ha jugado un papel muy importante no sólo en la actividad económica, sino en la vida política y social de nuestro país. "En el terreno económico es un pilar en las finanzas públicas, al aportar cerca del 35% de los ingresos de la federación, además de abastecer de productos petrolíferos a la industria mexicana y en el aspecto político es parte de grandes discusiones en el Congreso en cuanto al rumbo que debe tomar la política energética nacional."⁴⁶

Hoy en día, las nuevas condiciones de competitividad internacional que propician la actividad económica mundial, hacen necesario que todas las

⁴⁶ García Páez, Benjamín. Situación Actual y Perspectivas de PEMEX. F.C.E., México, 2000, pág. 32.

empresas (incluyendo las públicas) se vean obligadas a tener éxito y a incrementar su eficiencia y productividad.

El punto de partida consiste en que una alta productividad se obtiene a través de la combinación de los recursos tanto humanos y naturales, así como de capital con que cuenta la empresa y su adecuado manejo.

La administración tiene una influencia fundamental en la eficiencia y productividad de una empresa. PEMEX debe alcanzar la competitividad organizativa, que es la capacidad para ponerse a prueba constantemente y emprender riesgos. Esto exige corresponsabilidad de todos los que forman parte de la organización; la empresa debe orientarse a la mejora en calidad y productos, al cambio, a la innovación tecnológica, a buscar y lograr ventajas competitivas en los servicios y productos que se ofrecen.

Actualmente a las empresas públicas se les considera ineficientes y se dice que la intervención gubernamental en la economía, tiende a distorsionar la eficiencia y la competitividad de los mercados.

La importancia de PEMEX como empresa pública es inobjetable tanto por el peso que tiene en las finanzas públicas, como fuente de divisas y agente para el desarrollo del país. PEMEX depende del Gobierno Federal y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para sus planes de gasto e inversión. La magnitud de sus ingresos y utilidades están en función del precio del petróleo, el control gubernamental y la excesiva carga fiscal que pesa sobre él, estos factores han provocado que la empresa sea calificada como ineficiente y se intente justificar a la

privatización como la única alternativa que le permitiría crecer y desarrollarse.

Por lo anterior PEMEX no tiene la posibilidad de sostener a la economía mexicana por sí sola. El hecho de que apunte al presupuesto de la federación (con cerca del 35% del total) y se constituya como aval de la deuda externa, ha coartado la posibilidad de que disponga de los excedentes financieros necesarios para reponer sus activos y reservas, así como introducir las innovaciones tecnológicas necesarias para asegurar el abastecimiento interno de productos petrolíferos y los volúmenes de exportación futura.

3.1. HISTORIA DE LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO

"En México la actividad petrolera se inició a finales del siglo XIX con la participación de algunas empresas extranjeras (principalmente el Águila, la Huasteca, Standard Oil, Corona y Sinclair) que se dieron a la tarea de realizar las primeras exploraciones, perforaciones y establecer las primeras refinerías."⁴⁷

En las primeras décadas del siglo XX, estas empresas se desarrollaron y hubo períodos de auge y depresión; por ejemplo: la producción de petrolíferos de las empresas extranjeras establecidas en México había caído durante la Revolución Mexicana pero se recuperó a partir de 1933

⁴⁷ www.pemex.com. Historia de PEMEX, 2002.

debido a nuevos descubrimientos parte de la compañía angloholandesa "El Águila".

"En 1928, la empresa más fuerte era "La Huasteca", con una inversión en equipos de 115 millones de dólares y 31,000 hectáreas adquiridas en 1917; le seguía "El Águila" con 63 millones de dólares de inversión pero con 850,000 hectáreas de terrenos petrolíferos. La "Standard Oil" de Nueva Jersey tenía una inversión de 20 millones de dólares y una superficie que igualaba a la del Águila (850,000 has). Las empresas Corona y Sinclair eran importantes pero más pequeñas. Los norteamericanos controlaban cerca del 77% de la producción y cerca del 80% de las reservas totales del país." ⁴⁸

La relación que tenía el gobierno con las petroleras, había sido ríspida a partir del fin de la Revolución Mexicana; no obstante, en 1928 dicha relación mejoró cuando el presidente Calles modificó la ley petrolera para no imponer límite de tiempo a los derechos adquiridos por los consorcios antes de 1917.

Sin embargo no se produjeron aumentos considerables en la producción, razón por la cual las empresas mexicanas tuvieron que importar cerca del 10% del petróleo que requerían, pues el mercado interno estaba abandonado por las empresas extranjeras; para 1932 el porcentaje de importación se encontraba sobre niveles del 14%. A pesar de esto el

⁴⁸ Aguilar Camín y Meyer Lorenzo. *A la Sombra de la Revolución Mexicana*. Ed. Cal y Arena, México, 1991, págs. 28-34.

gobierno no tomó ninguna acción en contra de las petroleras, pues obtenía importantes cantidades de dinero por los impuestos que éstas le pagaban, además de los préstamos que éstas últimas le otorgaban (para 1934 estos ingresos representaban cerca del 15% de los ingresos federales).

En 1936, el Congreso de la Unión aprobó la ley de expropiación mediante la cual el Gobierno Federal podía nacionalizar por causa de utilidad pública cualquier tipo de propiedad privada y pagarla de acuerdo con su valor fiscal en los 10 años siguientes al momento de la expropiación. Sin embargo, para ese entonces, Cárdenas aseguró a los estadounidenses que no aplicaría la nueva ley contra sus compañías petroleras.

"Para 1937 el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM, conformado en 1935), exigió un aumento de 65 millones de pesos el cual rechazaron las empresas petroleras extranjeras y ofrecieron sólo una quinta parte. Sin embargo, un estudio realizado por el Gobierno Federal acerca de la situación financiera de las empresas mostró que estas podían incrementar los salarios hasta en 26 millones de pesos, es decir casi el doble de lo que estaban dispuestas a pagar."⁴⁹

Debido al grado al que llegó el conflicto, entre el Sindicato de los Trabajadores Petroleros y las Compañías Extranjeras y después de diversas pláticas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió un

⁴⁹ Celis Salgado, Lourdes. La Industria Petrolera en México. Petróleos Mexicanos, México, 1988, págs. 30-42.

dictamen, el cual obligaba a las empresas petroleras a otorgar un aumento de 26 millones, tal como lo determinaba el estudio, no obstante lo anterior las empresas extranjeras, simplemente se negaron a acatar la orden y recurrieron al juicio de amparo, mismo que les fue adverso.

"En virtud de los acontecimientos antes mencionados, el 18 de marzo de 1938, el presidente Lázaro Cárdenas del Rfo tomó la decisión de expropiar a las empresas petroleras, pues no podía permitirse que una decisión del más alto tribunal nacional fuese anulada por la negligencia de una de las partes. Es así como se crea Petróleos Mexicanos (PEMEX), teniendo el carácter de una empresa descentralizada para administrar las instalaciones expropiadas y los recursos petroleros de la nación." ⁵⁰

Con respecto a la expropiación podemos comentar, que fue una de los eventos que marco una de las etapas más importantes para el país, ya que permitió fundar las bases necesarias para el desarrollo económico del país, aún cuando en su momento las condiciones fueron adversas, ya que los compromisos con las compañías extrajeras complicaron la situación económica, política y social.

Es así como "La política de nacionalización fue considera como un instrumento anticapitalista, al afectar intereses en contra de las grandes corporaciones privadas; fue hasta después cuando internacionalmente se

⁵⁰ Ortega, San Vicente A. "Marco Jurídico del Petróleo en México". Revista Pemex Lex # 49, México, 1988, págs. 15-24.

instrumentó la idea de la propiedad estatal de los medios de producción, distribución e intercambio. En el caso de los hidrocarburos se les consideró como estratégicos para el desarrollo económico en diferentes países." ⁵¹

En razón de lo anterior, "para la administración de los bienes expropiados, se creó el Consejo Administrativo del Petróleo, integrado por nueve miembros designados por el Ejecutivo. Dicho Consejo, tenía la facultad de llevar a cabo las operaciones relacionadas con la exploración, explotación, refinación, almacenamiento y distribución de los productos relativos de los bienes expropiados, así como celebrar los actos y contratos que fueran necesarios. Este consejo se creó por Acuerdo de 19 de marzo de 1938." ⁵²

A partir de entonces, el Gobierno Federal tomó la decisión de que PEMEX debía satisfacer las necesidades de combustibles al mercado interno y apoyar el desarrollo económico nacional.

La actividad petrolera, que hasta entonces había sido realizada por diferentes empresas petroleras extranjeras, se centralizó y se convirtió en una integración vertical que en aquella época sólo las grandes empresas petroleras estaban en posibilidad de hacer. Se apoyó una política de

⁵¹ García Páez, Benjamín. Modernización del Estado y Empresa Pública: El Caso de Petróleos Mexicanos. Ed. INAP, México, 1993, págs. 35-42

⁵² Diario Oficial de la Federación # 26, del 30 de marzo de 1938.

exploración y era necesario impulsar la refinación para abastecer el mercado interno en crecimiento.

Durante los años sesenta, las políticas que guiaron las actividades de PEMEX fueron similares a las de los años anteriores, es decir, la preocupación era el abastecimiento del mercado interno a precios subsidiados como parte de una política encaminada a la industrialización del país. La exportación era algo secundario, solo se vendían al extranjero los excedentes de producción. El sindicato se afianzó y siguiendo las políticas de pleno empleo de aquella época, impulsado por el estado mexicano las contrataciones fueron mayores, aunque no todas necesarias.

“A partir de 1976 inicia una nueva etapa en la historia de PEMEX, el llamado auge petrolero mismo que se extendió hasta 1982.”⁵³ La expansión estuvo basada en la capacidad de producción y exportación desarrollada en el período. En estos años, la empresa mejoró la situación financiera que arrastraba años atrás. Se descubrieron nuevas e importantes reservas en la zona de Tabasco, Chiapas y Campeche. De tal forma que la producción se incrementó en 262% y entraron en operación nuevas refinerías (Tula, Salina Cruz y Cadereyta). Aunado a la expansión de la industria petrolera, comenzó a crecer el endeudamiento externo del Gobierno Federal, por lo que los ingresos de PEMEX y del gobierno pasaron a depender enteramente del comportamiento del precio

⁵³ Violante, Alejandro y Dávila Roberto. México, una Economía en Transición. Ed. Limusa, México, 1984, pág. 18.

del crudo en el mercado internacional y nacional; además se hicieron proyectos petroleros con altos costos.

Este período (1976-1982), se caracterizó por grandes inversiones en infraestructura petrolera, principalmente en el ramo de la exploración y extracción para satisfacer la demanda nacional de hidrocarburos, también en cubrir la demanda del mercado internacional. Otra de las características de este período, fue que el presupuesto de la federación estuvo sustentado en gran parte por las ventas de petróleo crudo al exterior, todo esto suscitado por la crisis del petróleo de los años setenta y principios de los ochenta que elevó el precio del barril a niveles de alrededor de 40 dólares por barril en promedio.

Ante el panorama del mercado internacional de petróleo, favorable para los productores de crudo, México se concretó a la exportación de petróleo que era necesaria no sólo para financiar las actividades de la empresa, sino para apoyar las finanzas del Gobierno Federal e impulsar el crecimiento económico. "En 1982, México produjo en promedio 2,746 mbd de crudo, de los que exportó 1,492 mbd, convirtiéndose en el cuarto productor mundial y en el principal abastecedor de crudo a los Estados Unidos, siendo el principal consumidor del mundo y el mercado mas cercano para nuestro país." ⁵⁴

⁵⁴ Casar José, Rodríguez Gonzalo y Ros Jaime. Ahorro y balanza de Pagos: un análisis de las restricciones al crecimiento económico en México. CIDE, México, 1985, págs. 21-32.

La década de los ochenta se caracterizó por un importante aumento de la actividad en todas las áreas de la industria, porque el petróleo se convirtió en la principal fuente de divisas para el país ocupando el 75% de su ingreso total anual.

Pero a la par del auge petrolero de estos años, también se manifestaron los problemas resultado de una crisis financiera, cuyo signo más impresionante fue la deuda externa de México en 1986.

Derivado de las constantes crisis económicas de los años 80, se inició con una serie ajustes en todos los sectores, la industria petrolera nacional no fue la excepción, por ello en la década de los 90's encontramos algunas propuestas de cambio para dar paso a la modernización administrativa de este sector.

Con el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se elaboró el Programa de Modernización Energética, a partir del cual, Petróleos Mexicanos asumió la tarea de acelerar su transformación para hacer frente a los crecientes requerimientos del mercado nacional y a los riesgos de la compleja competencia que se afronta en los mercados internacionales.

3.2. EL MARCO REGULATORIO DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS

La estructura del sector energético nacional responde a lo dispuesto por los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El mandato constitucional establece:

En primer lugar, que corresponde exclusivamente a la Nación el dominio directo del petróleo y de todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

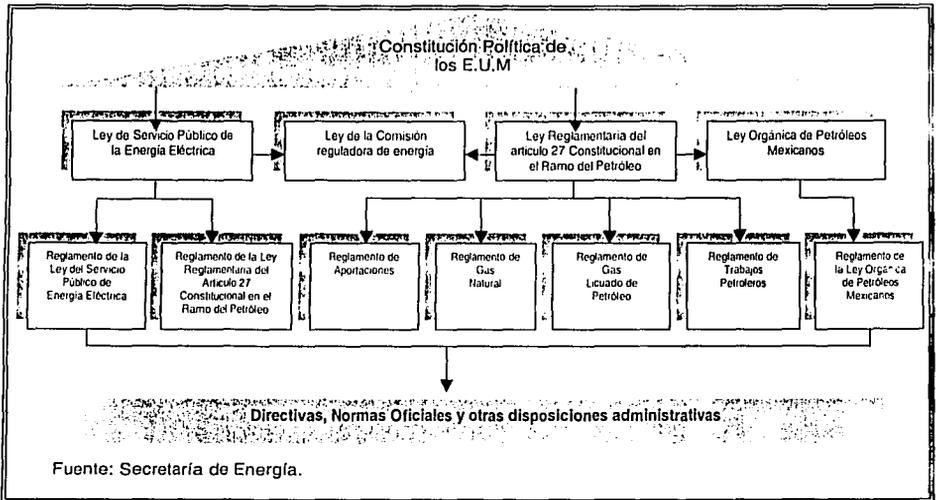
En segundo lugar, la Nación dispone de la facultad exclusiva para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, así como el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones para otros propósitos.

En tercer lugar, el texto constitucional marca una diferencia entre las áreas estratégicas, aquellas funciones exclusivas del Estado que no constituyen monopolio y las actividades de carácter prioritario para el desarrollo, actividades donde el Estado puede participar por sí mismo o en conjunto con los sectores privado y social, manteniendo la rectoría y otorgando concesiones o permisos.

Finalmente, la Constitución dicta que el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo, tanto de las áreas estratégicas, como de las actividades de carácter prioritario.

A partir de lo dispuesto en el artículo 27 constitucional y en atención a lo establecido en los artículos 25 y 28 se derivan las leyes secundarias, reglamentos, directivas y normas oficiales que regulan la actividad dentro del sector energético mexicano. En la figura 1 se ilustra el marco jurídico de los subsectores eléctrico y de hidrocarburos.

1. Marco Regulatorio del Sector Eléctrico y de Hidrocarburos



Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo;
El 29 de noviembre de 1958, esta ley se publicó en el diario oficial de la federación la breve, que en 16 artículos ordinarios y 4 transitorios reitera la disposición de dicho precepto constitucional de asignar a la nación el dominio directo de todos los hidrocarburos de hidrógeno, localizados en mantos o yacimientos situados en el territorio nacional y su plataforma continental, con especial énfasis acerca del carácter inalienable e imprescindible de tal dominio.

Reserva a la nación, la ley en análisis, las distintas explotaciones de los hidrocarburos que constituyen la industria petrolera cuya actividad delimita, y precisa que será Petróleos Mexicanos quien realice la exploración y explotación del petróleo y demás actividades de dicha industria que considera de utilidad pública y preferente sobre cualquier aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos.

En lo relativo al transporte, almacenamiento y distribución de gas, la ley comentada prevé la posibilidad de que, previo permiso, sean llevados a cabo por los sectores social y privado.

Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y organismos Subsidiarios: Esta ley fue publicada el 16 de julio de 1992 (derogó la emitida el 6 de febrero de 1971) y define a Petróleos Mexicanos como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto consiste en ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que comprenden la industria petrolera, de acuerdo a lo establecido en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

La ley en cita creó, como subsidiarios de Petróleos Mexicanos cuatro organismos descentralizados de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad y patrimonio propios.

- PEMEX Exploración y Producción; responsable de la exploración, explotación, transporte, almacenamiento y comercialización petróleo y gas natural.

- PEMEX Refinación; su función principal radica en elaborar productos petrolíferos y derivados del petróleo aprovechables como materias primas industriales básicas, así como su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.
- PEMEX Gas y Petroquímica Básica; su objetivo es procesar el gas natural y sus líquidos, el gas artificial y de derivados aprovechables de ellos como materias industriales básicas, así como su almacenamiento transporte, distribución y comercialización.
- PEMEX Petroquímica; el objeto de este organismo es realizar todos los procesos industriales petroquímicos cuyos productos no estén incluidos en la industria petroquímica básica, al igual que su almacenamiento, distribución y comercialización

Otros aspectos que contempla la ley en cita, se refieren al patrimonio, el cual podrá responder solidaria o mancomunadamente por el pago de sus obligaciones nacionales e internacionales; así como también establece su estructura orgánica, regula su organización, funcionamiento, atribuciones de sus órganos y facultades de sus titulares.

En los artículos transitorios de esta ley, se establece que los organismos descentralizados son creados como subsidiarios de Petróleos Mexicanos y se subrogan en sus correspondientes derechos y obligaciones .

Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos; Este reglamento nos habla de las atribuciones del Consejo de Administración, Director

General y Subdirectores de Petróleos Mexicanos, así como del presupuesto de egresos e ingresos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Esta ley viene a ser reglamentaria del artículo 90 constitucional, y tiene por objeto establecer las bases de organización de la administración pública federal, a la que clasifica en centralizada y paraestatal, incluyendo en esta última a los organismos descentralizados.

Ley de Entidades Paraestatales; Esta ley tiene por objeto regular la constitución, organización, funcionamiento, desarrollo, operación, control y evaluación de las entidades paraestatales de la administración pública federal, con excepción de las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía; con excepción de la Comisión de Derechos Humanos, la Procuraduría Federal del Consumidor y Procuraduría Agraria.

Adicional a las leyes y reglamentos antes descritos, el marco normativo para Petróleos Mexicanos, se complementa con ordenamientos específicos en los aspectos de planeación, programación, presupuesto, ingresos, egresos, crédito, gasto corriente, inversiones, control, contabilidad, reforma administrativa, adquisiciones, almacenes, arrendamientos, obra pública, servicios, bienes muebles e inmuebles, entre otros.

En razón de lo anterior, se puede resumir que el marco regulatorio de las entidades paraestatales, ha sido incapaz, hasta ahora de diseñar un

esquema específico adecuado para la gran empresa pública, de ahí la incesante reforma de su régimen jurídico, actualmente de gran amplitud y complejidad, disperso en numerosos preceptos constitucionales, leyes, decretos, tratados, reglamentos, planes y programas, integrado con ordenamientos jurídicos provenientes de distintas épocas y en consecuencia formulado con criterios diferentes, lo que origina contradicciones e incoherencias que han tratado de corregirse no siempre con éxito, mediante numerosas reformas, las cuales confieren a tal régimen un dinamismo extraordinario que conlleva a la falta de reflexión y análisis en el desempeño de la función normativa.

Por consiguiente, se considera conveniente realizar un metódico y cuidadoso examen integral del régimen jurídico, para poder plantear de manera coherente y congruente su perfeccionamiento y actualización

3.3. LA IMPORTANCIA DEL PETRÓLEO PARA LA ECONOMÍA MEXICANA

Petróleos Mexicanos es y ha sido una de las principales empresas, promotoras del desarrollo en México, por ello en este apartado se mencionarán dos importantes formas de contribución del petróleo a la economía mexicana: las exportaciones y su carga fiscal.

A partir de la crisis financiera de 1982, la estructura productiva nacional había experimentado transformaciones radicales, así como su comercio exterior, los ingresos federales seguían sustentados, aunque en menor medida, en la venta de petrolíferos, principalmente de petróleo crudo, el

cual representó en aquella época alrededor del 70% del total de las exportaciones del país.

A partir de entonces, la participación porcentual de las exportaciones no petroleras, se incrementó paulatinamente, ya que no era posible sostener el crecimiento económico en base a la industria petrolera y exponiéndose además a la volatilidad de los precios del crudo.

“La participación de las exportaciones petroleras del país, había venido presentando una tendencia a disminuir; en 1996 éstas representaban alrededor del 19.5% de las exportaciones totales; en 1997 el 17.2%, el 1998 el 11%, en 1999 el 13.7% y para el año 2000, debido al alza de los precios internacionales del crudo, llegaron a representar el 18.7%⁵⁵ (ver gráfico 1).

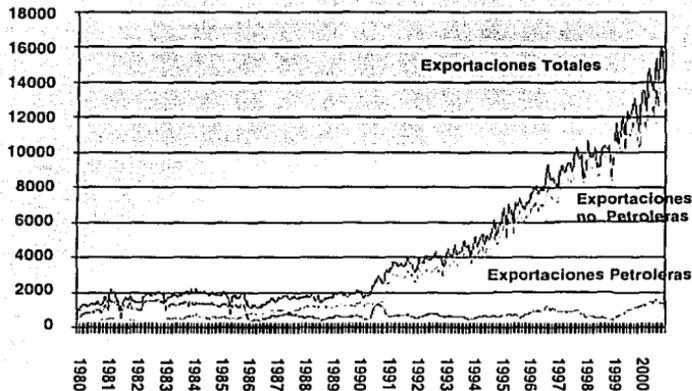
El grueso de las exportaciones petroleras de PEMEX se refieren a petróleo crudo, sin embargo, se exportan alrededor de 111 mbd. de productos petrolíferos entre los que destacan: gasolinas y gas natural.

“En el año 2000 se obtuvieron 11,601 millones de dólares como superávit entre las exportaciones y las importaciones de hidrocarburos; se exportaron cerca de 16,300 millones de dólares mmdd. en productos petrolíferos y se importaron alrededor de 4,700 mmdd. de los cuales cerca de la cuarta parte se refieren a gasolinas; de 1992-2000 la

⁵⁵ Memoria de Labores 2000. Petróleos Mexicanos, México, 2000, págs. 35-40.

importación de gasolinas ha representado cerca del 40% en promedio del total de las importaciones de productos petrolíferos." ⁵⁶

Grafico 1. Exportaciones petroleras y no petroleras 1980-2000
(Millones de dólares)



Fuente: Pemex, Dirección Corporativa de Finanzas

Vale la pena señalar que históricamente, el crecimiento económico nacional está acompañado de un incremento más que proporcional de nuestras importaciones, por lo que la entrada de divisas, producto de incrementos en los precios del petróleo, ayudan (como en el caso del año 2000) a que el déficit de la balanza comercial no ocasione problemas severos a la economía o bien los atenué.

⁵⁶ Ibid, págs. 40-42.

Respecto al régimen fiscal de PEMEX, se puede decir que a partir de 1993, sufrió cambios sustanciales, sin embargo, la carga fiscal se ha procurado mantener dentro de niveles similares a los años anteriores. Este régimen consta de tres derechos e impuestos básicos diseñados especialmente para la industria petrolera nacional, mismos que se mencionan a continuación: el Derecho Sobre la Extracción de Petróleo, el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS), y el Impuesto a los Rendimientos Petroleros. Además, PEMEX está sujeto a otros impuestos y contribuciones de aplicación general (ISR e IVA).

El Derecho Sobre la Extracción de Petróleo grava la explotación de petróleo crudo y gas natural de cada región petrolera. PEMEX Exploración y Producción es el causante de ese derecho. El Impuesto Sobre Rendimientos Petroleros lo pagan todos los organismos subsidiarios y es equivalente al 35%. El IEPS grava las ventas de combustibles automotrices (gasolina y diesel). Este impuesto grava solamente a PEMEX Refinación. El IEPS varía en función de las fluctuaciones de precios del mercado internacional.

El régimen especial al que es sometido PEMEX tiene varias consecuencias negativas; por ejemplo, los impuestos se fijan sobre los ingresos de venta y no sobre las utilidades de operación y su monto es bastante alto (alrededor del 60%). Lo anterior desalienta la inversión reduciendo a su vez la potencialidad futura de la base impositiva.

La extenuante carga fiscal que pesa sobre la paraestatal afecta sus utilidades y capacidad de autofinanciamiento. Los impuestos y derechos

a lo largo del período de estudio, se han visto incrementados en su porcentaje con respecto a las ventas; en promedio se sitúan en niveles de alrededor del 60.34%, pero en 1992 representaban alrededor del 45.6% y se han venido incrementado paulatinamente, ya en 1999 representaron cerca del 65.30%; pero en el año 2000 fueron de alrededor del 60.3%.

Es claro que a pesar de que los ingresos públicos han ido dependiendo cada vez menos de los ingresos petroleros, la carga fiscal que pesa sobre Petróleos Mexicanos ha ido en aumento.

Adicional a los factores antes mencionados Petróleos Mexicanos ha sido importante porque ha promovido el desarrollo económico y social en muchas regiones del país, ya que la existencia de sus instalaciones, además de dar trabajo directo e indirecto, influye de manera decisiva en el desarrollo de comunidades; esto generalmente, en coordinación con el Ejecutivo Federal y con sus gobiernos estatales y municipales, e incluso con asociaciones privadas no lucrativas.

3.4. LOS EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA EN PEMEX

Desde la segunda mitad de la década de los ochenta hasta nuestros días, existen dos tendencias parcialmente que definen los rasgos básicos de la economía internacional: por un lado, la tendencia a la globalización y por el otro, la tendencia a la formación de grandes bloques regionales basados en el desarrollo del comercio intra-regional.

Para el caso de América del Norte, el comercio intra-regional ha crecido de manera notable en los últimos diez años. Ello sirvió de base sólida para la formulación del proyecto de crear un área de libre comercio y a su vez, ha acentuado la tendencia regionalizadora en prácticamente todos los órdenes, no solamente en el comercial.

La formación de un área de libre comercio permite a las grandes compañías en cualquier región, optimizar de manera natural la escala de sus operaciones, reducir sus costos y desarrollar una especialización estratégica que mejore las perspectivas para competir en una economía mundial marcada por el recrudescimiento de la competencia, especialmente, permite preservar y eventualmente aumentar las cuotas de mercado.

Uno de los efectos más claros de la globalización en PEMEX es la privatización que se ha ido construyendo de manera lenta y extremadamente cuidadosa por el hecho de ser la empresa más grande de México, estar clasificada constitucionalmente como empresa estratégica y por estar públicamente valorada como símbolo de soberanía nacional. Pero desde mucho antes de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLC) y siguiendo las orientaciones neoliberales de Salinas de Gortari, se partió del criterio de que muchos de los problemas de regulación que se plantean con la transferencia de empresas con cierto poder monopólico del sector público al sector privado, puede resolverse en la fase de planeación del esquema de privatización. Un buen ejemplo, es la opción de otorgar franquicias, sobre todo en los casos en que el producto o servicio tiene especificaciones sencillas. Otro

ejemplo sería la decisión de dividir un monopolio del sector público y vender sus partes, contra la alternativa de vender el monopolio tal como está y proceder en seguida a regular, como es el caso típico de los sectores de telecomunicaciones.

Respecto a las presiones para la definición de alianzas estratégicas tenemos que PEMEX ya está asociado desde antes de la entrada en vigor del TLC, con la Shell Oil Company en la industria básica de refinación. En 1993 firmó un acuerdo que incluyó de manera destacada la conversión para remodelar la refinería que tiene la Shell en Houston lo que le permitirá a ésta participar en el negocio de la refinación de petróleo mexicano destinado a satisfacer la demanda interna de combustibles.

Durante el régimen de Ernesto Zedillo, las presiones privatizadoras y desreguladoras tenían una tendencia muy fuerte. De ahí que se haya concretado la privatización de parte de la petroquímica secundaria y por ultimo, apareció en mayo de 1995 otra vertiente con la aprobación de cambios legales para permitir a los capitales privados, nacionales y extranjeros, invertir en la infraestructura necesaria para el transporte y almacenamiento del gas natural.

Todo ello todo apunta muy claramente en la siguiente dirección estratégica: que PEMEX conserve solamente, las áreas de extracción de petróleo crudo y gas natural, en tanto que la comercialización, transporte y el almacenamiento serían lentamente transferidas al capital privado nacional y extranjero.

3.5. EL PETRÓLEO ANTE LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO CON MÉXICO

El proceso de globalización que experimentan las economías de todo el mundo y por medio del cual éstas se interrelacionan de tal manera que los sucesos que ocurren en un país o región, tienen un impacto en otros países, ha llevado a algunas naciones a buscar acuerdos de carácter comercial, con el objeto de incorporar sus economías a nuevos mercados.

Esta tendencia de integración para formar zonas comerciales o conformar bloques económicos, ha permitido a sus miembros hacer frente a una competencia cada vez mayor, y al mismo tiempo ha proporcionado beneficios a las naciones que integran dichos bloques, en la mayoría de los casos fortaleciendo el mercado interno de los mismos.

En el caso de México, en la década de los 90, se promovió la suscripción de tratados preferenciales de comercio con varios socios comerciales, con el propósito de liberar (entre otros) el comercio de sus productos, eliminar barreras arancelarias y evitar prácticas comerciales desleales o subsidios a la exportación, así como el establecimiento de mecanismos para la solución de controversias, protección de la propiedad intelectual y el medio ambiente.

Por lo anterior y con objeto de diversificar su preferencia en los mercados de exportación, México en los últimos años ha celebrado tratados de libre comercio con los siguientes países:

Nombre del Tratado	Entrada en Vigor
Tratado de Libre Comercio de América de Norte , Entre México , Estados Unidos y Canadá.	1° de enero de 1994
Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres (G3), integrado por México, Colombia y Venezuela.	1° de enero de 1995
Tratado de Libre Comercio entre México y Bolivia	1° de enero de 1995
Tratado de Libre Comercio entre México y Costa Rica	1° de enero de 1995
Tratado de Libre Comercio entre México y Nicaragua	1° de julio de 1998
Tratado de Libre Comercio entre México y Chile	1° de agosto de 1999
Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea	1° de julio del 2000
Tratado de Libre Comercio entre México e Israel	1° de julio del 2000
Tratado de Libre comercio entre México y el Triángulo del Norte, Integrado por el Salvador, Guatemala y Honduras	1° de enero del 2001

Fuente: Elaboración propia, con datos proporcionados por la Secretaría de Economía.

Con respecto a estos tratados y el petróleo, desde el principio ha existido el interés manifiesto de los socios comerciales de nuestro país en participar en las áreas estratégicas reservadas al Estado Mexicano, particularmente en el área de exploración y explotación de hidrocarburos, sin embargo se ha mantenido el respeto absoluto a la Constitución y a sus leyes reglamentarias en materia energética.

En los tratados de libre comercio que México ha celebrado con otros países, si bien ha decidido apoyar la liberación gradual y sostenida del comercio de los bienes energéticos, también se han establecido reservas y disposiciones especiales en la materia, mismas que a continuación se señalan:

El Estado Mexicano se reserva para sí mismo, incluyendo la inversión y la prestación de servicios, las siguientes actividades estratégicas:

- a) La exploración y explotación de petróleo crudo, gas natural y la producción de gas artificial, petroquímicos básicos y sus insumos y ductos.
- b) Comercio exterior; transporte, almacenamiento y distribución, incluyendo la venta de primera mano de los siguientes bienes:
 - b.1) Petróleo crudo
 - b.2) Bienes obtenidos del procesamiento de petróleo crudo y gas natural
 - b.3) Petroquímicos básicos

Asimismo, se ha reconocido el importante papel del comercio de bienes energéticos y petroquímicos básicos y el mejoramiento mediante una liberación gradual y sostenida.

De igual manera se han contemplado disposiciones que limitan las situaciones en las que un país signatario podrá restringir las exportaciones o importaciones de bienes energéticos o petroquímicos básicos por razones de seguridad nacional.

En este contexto, la política del Gobierno Mexicano en materia de comercio exterior, ha permitido a Petróleos Mexicanos ubicarse en el mercado internacional, en condiciones más favorables, por lo que el reto de esta industria será mantener los niveles de competitividad, con el

objeto de responder a la nueva dinámica comercial en la que nuestro país está inmerso.

En resumen se puede decir, que hasta el día de hoy la importancia del petróleo en los tratados de libre comercio, ha sido relativa, ya que se ha limitado a la exportación de crudo y gas principalmente; respecto a la participación de la inversión extranjera en las actividades propias de la industria petrolera (exploración y producción), hasta el momento se encuentran limitadas por el marco regulatorio que rige al sector energético, sin embargo en actividades relacionadas con esta industria, las empresas extranjeras pueden participar con Petróleos Mexicanos de diversas formas, tales como en la proveeduría de bienes o servicios, que la industria más importante de nuestro país requiere día a día.

El reto para la industria petrolera nacional será estar acorde con las demandas de un mercado amplio y altamente competido, por lo que Petróleos Mexicanos deberá seguir consolidando su proceso de modernización con objeto de responder a la dinámica comercial derivada de los tratados de libre comercio de los que México es parte.

3.6. LA MODERNIZACIÓN DE PETRÓLEOS MEXICANOS

En la última década (90's), la modernización y la reestructuración de las funciones de la administración pública en México, se enmarcaron dentro de una nueva ideología: "el Liberalismo Social, cuya tesis central era la

de alcanzar un desarrollo económico viable y un desarrollo social equitativo para lo cual se requería de un Estado reformado y eficiente."⁵⁷

En razón de lo anterior Michel Crozier comenta: "Con la crisis del Estado Benefactor se han buscado nuevas formas de organizar el quehacer del Estado. Esto ha suscitado una readecuación de las funciones, objetivos y formas de operación de la administración pública y ha sido entendido como el ajuste que realiza el Estado para que el flujo de acciones predominantes en la sociedad tengan la coherencia y organización necesarias."⁵⁸

Y Petróleos Mexicanos (PEMEX) no fue la excepción por ello el día 7 de mayo de 1990, en el Diario Oficial de la Federación se publicó el Programa de Modernización Energética, a partir del cual Petróleos Mexicanos asumió la tarea de acelerar su transformación. Con la modernización como estrategia, PEMEX aceptó el compromiso de incrementar la eficiencia y la eficacia de la industria petrolera y continuar así como pilar fundamental del desarrollo económico en el país.

El primer intento para modernizar a PEMEX fue la transformación de sus estructuras tradicionales (subdirecciones operativas) a divisiones especializadas, integradas por líneas de negocios, cuyo funcionamiento a

⁵⁷ Villarreal, René. Liberalismo Social y Reforma del Estado. NAFINSA-F.C.E., México, 1993, pág. 56.

⁵⁸ Crozier, Michel. Estado Modesto, Estado Moderno. Estrategia para el Cambio. Ed. F.C.E., México, 1989. pág. 49.

través de centros de costos, permitiría evaluarlas en base a sus resultados.

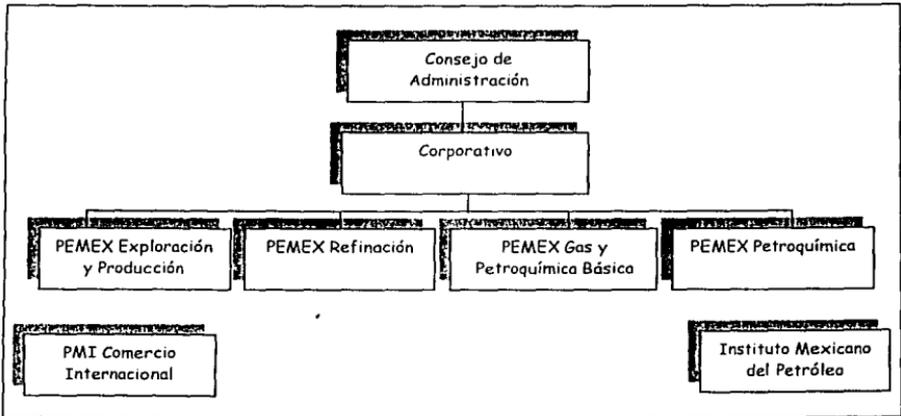
Los logros obtenidos de este cambio en su estructura fueron satisfactorios en su momento, ya que permitieron a la paraestatal:

1. Sostener los niveles de producción para garantizar nuestras exportaciones y el abasto interno.
2. Elevar los rendimientos de inversiones y recursos.
3. Mejorar los sistemas de comercialización tanto nacionales como extranjeros.
4. Introducir tecnologías de punta para nuevas operaciones.

El segundo gran paso para la modernización de PEMEX se dio con la publicación de la nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, del 13 de julio de 1992, que tiene como finalidad separar las tareas industriales y comerciales de Petróleos Mexicanos, sin desarticularlas o desintegrarlas, para encomendar las actividades que abarca la industria, a cuatro organismos descentralizados (Ver organigrama):

- ✓ PEMEX Exploración y Producción;
- ✓ PEMEX Refinación;
- ✓ PEMEX Gas y Petroquímica Básica; y
- ✓ PEMEX Petroquímica

Organigrama de Petróleos Mexicanos



Fuente: Manual de Inducción de Petróleos Mexicanos.

Estos con personalidad jurídica y patrimonios propios, estructurados como empresas subsidiarias para apoyar y robustecer a Petróleos Mexicanos en el desarrollo integral de la industria petrolera estatal, observando cabalmente el mandato constitucional de la exclusividad del Estado en el manejo de esta área estratégica.

Otro aspecto relevante de esta etapa, es la facultad de PEMEX Petroquímica, para invertir, ampliar capacidades, desinvertir, coinvertir o formar alianzas estratégicas o cadenas productivas, a fin de convertirlo en un ente eficiente, rentable y moderno.

La tercera etapa de la modernización de PEMEX, se inicia con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000,⁵⁹ que establece: "Se harán cambios profundos en las empresas paraestatales del sector energético, se fortalecerá la capacidad de respuesta estratégica y la eficiencia operativa de PEMEX y sus Organismos Subsidiarios, para apoyar el crecimiento y la creación de empleos..., se deberá propiciar el uso racional y la conservación de los recursos y la asignación óptima de inversiones" fundamentando de esta manera el "Programa de Desarrollo y reestructuración del Sector de la Energía 1995-2000." ⁶⁰

Dicho programa tenía como objetivo general fortalecer al sector energético nacional a fin de aumentar su aportación a un desarrollo económico y social vigoroso, sustentable y equitativo, garantizando la rectoría del Estado en la materia y por esa vía, contribuir a crear un México más próspero y soberano.⁶¹

De este objetivo general se desglosan ocho objetivos específicos: ⁶²

1. Propiciar una expansión rápida y eficiente del sector, mediante el fortalecimiento de las empresas públicas que la integran.

⁵⁹ Poder ejecutivo. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, apartado 5.7.4, infraestructura e insumos básicos, págs. 163 -164

⁶⁰ Este programa fue aprobado mediante decreto presidencial publicado en el diario oficial de la Federación el 19 de febrero de 1996.

⁶¹ Ibid, pág. 278

⁶² Ibid, págs. 280-285

2. Contribuir a la competitividad global de la planta productiva por medio de bienes y servicios, con estándares de cobertura, calidad y precio comparables con los internacionales, cumpliendo con la normatividad en materia ambiental y de seguridad operativa.
3. Aprovechar la ventaja relativa de México en materia energética, sobre todo de hidrocarburos, para mejorar el posicionamiento del país en los mercados internacionales.
4. Contribuir a un desarrollo regional más equilibrado.
5. Propiciar el adecuado desenvolvimiento de las empresas públicas del sector, para que contribuyan a un desarrollo nacional en conjunto, bajo los siguientes principios:
 - 5.1. Propiciar un régimen fiscal, que a la vez que las conserve, no afecte su capacidad de desarrollo.
 - 5.2. Promover adecuaciones al marco normativo en materia presupuestal de vigilancia, control y autonomía de gestión.
 - 5.3. Promover programas de reestructuración operativa, administrativa y financiera.
 - 5.4. Mejorar la coordinación entre los Organismos.
6. Promover el ahorro y uso eficiente de energía, en las entidades del gobierno, la sociedad y la planta productiva.

7. Propiciar un mayor desarrollo de las actividades económicas relacionadas con el sector.

8. Mejorar las condiciones de trabajo de quienes laboran en el sector, mediante el impulso a la productividad.

Recobra interés en esta ocasión el objetivo específico número cinco, con el cual se da la pauta para introducir programas para la modernización y reestructuración operativa, administrativa y financiera sobre todo para maximizar el valor económico de los yacimientos mexicanos de hidrocarburos y de los bienes que alberguen estos yacimientos, asegurando el desarrollo y la contribución al crecimiento sostenido y sustentable de la economía y el bienestar social.

La estrategia para la reestructuración y desarrollo de la industria petrolera se orientó a conseguir la maximización del valor económico a largo plazo. Para ello, PEMEX debía ser transformada en una organización cada vez más moderna, integrada eficientemente y en condiciones de competir internacionalmente.

La instrumentación de esta estrategia suponía políticas y acciones orientadas principalmente a desarrollar las reservas de hidrocarburos a un ritmo mayor del actual, mejorar significativamente la eficiencia operativa en el conjunto de organismos, aumentar la eficiencia energética, el incremento de la productividad laboral, la optimización operativa del sistema y el pleno aprovechamiento de la innovación tecnológica, así como continuar mejorando la calidad de los productos y

servicios, otorgar prioridad al cuidado del medio ambiente, fortalecer el cambio de cultura en todos los niveles del organismo y ampliar significativamente la capacidad de gestión autónoma de PEMEX y sus Organismos Subsidiarios a través de una desregulación que elimine controles administrativos y requisitos obsoletos en su relación con las autoridades gubernamentales y que de manera oportuna y adecuada, revisen y reformen la normatividad.”⁶³

3.7. PROPUESTA DE SOLUCIÓN PARA EL FOMENTO A LA COMPETITIVIDAD DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y DESARROLLO EN UNA ECONOMÍA GLOBALIZADA.

Derivado del análisis realizado a lo largo de la presente investigación, se observa que PEMEX a través de su evolución histórica ha logrado importantes avances en su modernización, por ejemplo: las inversiones realizadas han sido considerables (sin embargo no suficientes, ver cuadro 3), ha mejorado su estructura organizacional; ha modernizado las estaciones de servicio y el sistema de franquicias; cuenta con un sistema de comercio internacional eficiente y competitivo y se ha esforzado por implementar modelos de calidad y de protección al medio ambiente.

Sin embargo todos los esfuerzos realizados hasta ahora no han sido suficientes, ya que sufre de muchos y muy serios problemas entre los que destacan principalmente la falta de inversión y la excesiva carga fiscal que pesa sobre él, problemas que son resultado del marco regulatorio

⁶³ Ibid. págs. 330-331

existente y las erróneas políticas económicas llevadas hasta el día de hoy; por ello se considera que el primer paso para promover una efectiva modernización de esta empresa, requiere de cambios al marco jurídico que le permitan modernizar sus funciones, así como tener un mejor aprovechamiento de sus ingresos, a fin de llevar a la empresa a un mayor nivel de eficiencia.

Cuadro 3. Gasto de Inversión por empresa
(Millones de pesos)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	10 009	15 840	25 801	36 625	53 170	53 231	64 353
Pemex Exploración y Producción	5 658	9 656	18 136	26 068	39 589	42 610	52 526
Pemex Refinación	3 073	4 850	5 232	6 206	7 531	6 303	6 918
Pemex Gas y Petroquímica Básica	614	738	1 255	3 300	4 427	3 141	3 684
Pemex Petroquímica	403	397	396	656	1 262	848	850
Pemex Corporativo	261	199	782	396	360	329	375

Fuente: Pemex, Dirección Corporativa de Finanzas

No obstante, la modificación a la legislación para abrir la industria petrolera a la inversión privada, no corresponde a PEMEX, ni al Poder Ejecutivo Federal. Este es un asunto que compete exclusivamente al Congreso de la Unión el cual ha fortalecido su carácter democrático, con las elecciones del 2 de julio del 2000 y por ello mismo aumenta la complejidad de los procesos para alcanzar las determinaciones legislativas.

La inversión que necesita PEMEX, para atender a las exigencias de energéticos que se presentarán durante el próximo decenio, oscila en un monto de alrededor de 56,700 mmdd, que se reparten de la siguiente manera: PEP 16,000 mmdd; Refinación 10,500 mmdd, Petroquímica 5,000 mmdd y Gas Natural 25,200 mmdd.

Este esfuerzo no sólo será de carácter financiero, sino que también deberá implicar cambios en el marco regulatorio que minimice las demandas sobre PEMEX para con las finanzas públicas. De no ser así se pondrá en riesgo la provisión de productos petrolíferos, gas natural y petroquímicos básicos para el funcionamiento de la economía nacional.

Tal parece que al hablar de modificar el marco legal para permitir la entrada de capitales privados nacionales o extranjeros, implicaría privatizar a PEMEX; sin embargo se considera que ésto no sería necesario, ya que su participación resultaría parcial y si bien la privatización disminuiría los requerimientos financieros del sector público, su efecto sobre la economía real en el corto plazo sería transitorio y fugaz. La simple transferencia de propiedad y control sobre activos, no se traduce necesariamente en un incremento en la competitividad y la eficiencia.

En el corto plazo, la política de privatización tendría efectos positivos en la economía, debido a que la transferencia de activos públicos (ver cuadro 4) al sector privado, fortalecería las finanzas públicas, lo cual es condición básica para una estabilización macroeconómica del país y a partir de esta base emprender el crecimiento económico.

Sin embargo, a largo plazo, para que la privatización contribuya al desarrollo económico, debe estar asociada a una política que induzca la inversión eficiente, la productividad y la competitividad; de lo contrario el impacto de la privatización se neutraliza ante la incapacidad de mantener estabilidad, elevar la tasa de crecimiento y de desarrollo.

Cuadro 4. Inventario de Instalaciones Petroleras

Campos en producción	299
Pozos en explotación	4 363
Plataformas marinas	164
Centros procesadores de gas	10
Endulzadoras de gas	17
Plantas criogénicas	14
Plantas de absorción	2
Fraccionadoras	7
Endulzadoras de condensados	8
Recuperadoras de azufre	15
Refinerías	6
Complejos petroquímicos	9
Plantas petroquímicas	46
Terminales de distribución de gas licuado	16
Plantas de almacenamiento y agencias de ventas de productos petrolíferos	77

Fuente: www.pemex.com

Por otro lado, si la privatización se llevara a cabo, ninguna empresa privada resistiría la tan pesada carga tributaria que representa el actual régimen fiscal que pesa sobre PEMEX; al privatizarla se le tendría que reducir necesariamente dicha carga para hacer posible su crecimiento,

desarrollarse y generar ganancias para que a su vez contribuya al pago de impuestos.

Por lo anterior, el otro gran problema de PEMEX, es la excesiva carga fiscal, el esquema presupuestal y la política pública de endeudamiento que han inhibido el desarrollo de la industria petrolera nacional y es una gran limitante para encarar los retos futuros del nuevo contexto energético internacional.

Por ello, si la carga fiscal que pesa sobre la paraestatal no disminuye, el gobierno federal deberá permitir entonces que PEMEX amplíe su esquema de financiamiento con el objeto de realizar las inversiones necesarias para modernizar y ampliar la capacidad productiva de la paraestatal; no cabe duda que se cuenta con esa capacidad pues, en la crisis financiera de diciembre de 1994, las cuentas por cobrar de PEMEX sirvieron de garantía para que el gobierno estadounidense otorgara un préstamo (rescate financiero) por 20 mil millones de dólares. Esto corrobora la viabilidad de PEMEX para incrementar su grado de financiamiento a un nivel acorde a la generación de excedentes y a su capacidad financiera.

Es necesario replantear el actual régimen fiscal que pesa sobre PEMEX para que sea capaz de encarar sus compromisos financieros, de inversión, ecológicos y de seguridad industrial, como una entidad viable en la medida en que se establezcan planes de crecimiento económicos a largo plazo.

Los impuestos que PEMEX paga deberían ser aplicados sobre las utilidades de operación de la empresa y no sobre el porcentaje de las ventas. Ya que no es posible que alrededor del 80% de las utilidades de operación se pierdan en impuestos.

PEMEX debe ser tratada como una empresa productiva, rentable y competitiva, no como una dependencia gubernamental que ejerce un gasto en el presupuesto de la federación que debe ser disminuido.

PEMEX debe estar sujeto a los gravámenes que comúnmente pagan las empresas en nuestro país; es decir, el ISR, el IVA, el impuesto predial, el impuesto a los activos y el impuesto sobre la extracción de hidrocarburos pues éstos le pertenecen a la nación y representan un recurso no renovable.

El régimen especial al que se somete a PEMEX debe desaparecer; el pago de regalías sobre la extracción de petróleo debe determinarse con base en el precio del petróleo; así también el impuesto sobre la renta y el pago de dividendos al accionista único, deben estar en función de los resultados financieros obtenidos por la empresa. De esta manera las transferencias fiscales de PEMEX hacia el Gobierno Federal se moderarían y la empresa contaría con recursos para alentar su inversión.

Y en caso de no ser posible reducir considerablemente la carga fiscal, debe rediseñarse también la política de endeudamiento de la paraestatal, para que esté acorde a su capacidad financiera y le permita allegarse de los recursos necesarios para financiar sus proyectos de inversión.

Sin embargo, estas propuestas de recaudación fiscal y endeudamiento que se tornan difíciles de aplicar, implican revisar toda la estructura legal vigente, por ejemplo, la Ley de Ingresos de la Federación, lo cual no es competencia de los directivos de PEMEX ni de la SHCP, sino del Poder Legislativo.

PEMEX necesita alcanzar niveles de competitividad internacionales, estar, a pesar de ser una empresa pública, menos burocratizada (una empresa competitiva debe tomar decisiones por sí sola en el momento oportuno para aprovechar las alternativas de negocios, no debe esperar a "pedir permiso" a otra entidad externa a ella como es la SHCP) que quizá no conozca de manera adecuada la situación ni las oportunidades que ha generado la empresa y se rija en base a objetivos distintos a los de ésta). Esto implica, entre otras cosas, quitarle a la Secretaría de Hacienda el control de la caja de PEMEX y dotar a la paraestatal de autonomía de gestión.

Durante los últimos 10 años las reservas han presentado una tendencia a disminuir, lo cual es una muestra de la falta de inversiones en exploración, colocando al país en noveno lugar de reservas probadas (ver cuadro 5), esto debido a las restricciones presupuétales y a la pesada carga fiscal que PEMEX enfrenta.

Los trabajos exploratorios han disminuido y con ello la cantidad de reservas de hidrocarburos con que cuenta nuestro país. Con la disminución de las reservas, los años de producción al ritmo actual de producción han disminuido de 24 a 22 años. Para el período que va de

2002-2006 PEMEX requerirá inversiones de cerca de 36 mil millones de dólares para la explotación y exploración; de no reducirse la carga fiscal y no darle mayor margen de maniobra para manejar sus propios recursos, le será imposible incrementar las reservas petroleras.

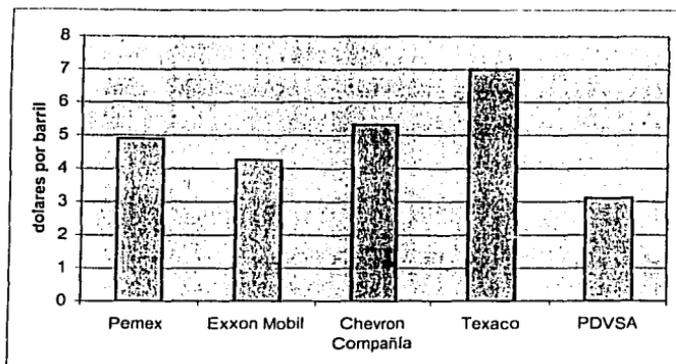
**Cuadro 5. Reservas probadas de petróleo crudo por país
2001**

Pais	Millones de Barriles
1 Arabia Saudita	259 200
2 Irak	112 500
3 Emiratos Arabes Unidos	97 800
4 Kuwait	94 000
5 Irán	89 700
6 Venezuela	76 862
7 Comunidad de Estados Independientes	57 000
8 Libia	29 500
9 México	26 941
10 China	24 000
11 Nigeria	22 500
12. Estados Unidos de América	21 765
13 Katar	13 157
14 Noruega	9 447
15 Argelia	9 200

Fuente: Oil and Gas Journal y Pemex

Otro elemento que ha empezado a afectar la economía de la empresa es el costo de producción por barril de petróleo crudo equivalente, el cual aumentó de niveles cercanos a tres dólares en 1999, en los últimos años a 4.63 dólares en el año 2000 (ver grafico 2), ésto como resultado de la reducción del tamaño en los yacimientos y la sustitución de campos.

Grafico 2. Costo promedio de barril por empresas



Fuente: Pemex, Dirección Corporativa de Finanzas

“En este sentido, PEMEX deberá invertir, a partir del año próximo y hasta el 2006, cerca de 36 mil millones de dólares (según Raúl Muñoz Leos, actual Director General de Petróleos Mexicanos) para incrementar, al término de dicho periodo, la producción de crudo a cerca de tres millones 800 mil barriles diarios, y la de gas en poco más de seis mil millones de pies cúbicos por día.”⁶⁴

En refinación, explica Muñoz Leos, “PEMEX requiere invertir entre este año y el 2010 alrededor de 20 mil millones de dólares para lograr detener su deterioro; en el caso del gas, la empresa estaría enfocada a satisfacer la demanda interna que se espera aumente a ritmos muy elevados y en

⁶⁴ Discurso del Ing. Raúl Muñoz Leos, emitido el 21 de junio del 2002, en la ciudad de Villahermosa, Tabasco.

PEMEX Petroquímica se ampliarían y modernizarían las plantas productoras de etileno para utilizar gasolinas naturales como materia prima. En este último sector el monto requerido sería de mil millones de dólares para incrementar la oferta de petroquímicos en dos millones de toneladas y reducir el déficit comercial en al menos mil 250 millones de dólares anuales." ⁶⁵

"De acuerdo a Muñoz Leos, PEMEX llegaría a ser un competidor importante en el mercado internacional, si adicionalmente a garantizar la seguridad energética del país se le diera mayor libertad para promover alianzas con otras compañías y apuntalar la suficiencia y la seguridad regionales en el mediano plazo, además de permitirle nuevas inversiones en refinación y petroquímica, de esta manera se estaría frente a un Petróleos Mexicanos distinto y más fuerte." ⁶⁶ De seguirse aplicando la abrumadora carga fiscal a PEMEX o en su caso de no permitírsele un mayor endeudamiento para incrementar su planta productiva, el rezago tecnológico de la paraestatal será mayor (cabe recordar que los yacimientos con que nuestro país cuenta para explotación de petróleo se encuentran a aproximadamente 3,000 o 4,000 metros de profundidad lo cual implica grandes costos y el empleo de tecnología avanzada).

Para que PEMEX pueda crecer y ayudar a impulsar el desarrollo económico nacional, requiere que se impulsen programas de

⁶⁵ Conferencia de prensa, realizada en la Cd. de México, el día 14 de febrero del 2002.

⁶⁶ Comunicado interno emitido, el 13 de febrero del 2002.

mantenimiento e inversiones técnico productivas que garanticen su estabilidad operativa, la mejora continua de sus procesos productivos, la investigación tecnológica y científica y el desarrollo de productos nuevos y de mejor calidad para responder a los retos de las nuevas condiciones de competitividad internacional.

En cuanto al el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, éste no debe ser un obstáculo para el funcionamiento eficaz de PEMEX; corresponde a ambas partes empresa y sindicato, reformar el sistema que viciaron desde hace varios años y que propició corrupción e ineficiencia en la empresa; tanto por parte de los directivos como de los trabajadores. Es necesario que los trabajadores, operarios y directores no se consideren actores autónomos sino que se vean integrados para el bien suyo y de la empresa.

El sindicato no debe solapar la ineficiencia del trabajador, debe estimularlo de acuerdo a sus habilidades y no solamente a su antigüedad en la empresa. Sin embargo, no es solo el sindicato el que debe cambiar, también la organización interna de la empresa que está extremadamente jerarquizada en su estructura gerencial.

Los requerimientos de recursos para financiar los programas de racionalización y fortalecimiento operativo de la paraestatal, plantean la exigencia de ajustar el régimen tributario a que está sujeta la empresa así como consolidar un mercado de capitales eficiente.

El gobierno federal está renuente a renunciar la los ingresos de PEMEX; para que lo acepte, es necesario que el Congreso apruebe una reforma fiscal, que dote al gobierno de los ingresos que éste perdería por la disminución de la carga impositiva de la paraestatal.

Como ya se mencionó, el gobierno debe ver esta reducción de la carga fiscal en PEMEX como una inversión, pues al permitirle incrementar su capacidad extractiva y de refinación, las ventas y por consiguiente los ingresos del gobierno federal aumentarían. De no aplicarse estas medidas nuestro país corre el riesgo de que PEMEX se convierta, en un futuro no muy lejano, en un obstáculo para el crecimiento económico nacional en lugar de que genere más ingresos, para que el país disponga de más recursos para su desarrollo.

En el plano internacional, PEMEX no debe dedicarse únicamente a ser un exportador o abastecedor de crudo y gas para las empresas tranacionales; las inversiones que se realicen no deben dirigirse solo a incrementar la capacidad extractiva de la paraestatal sino también la capacidad de refinación con que PEMEX cuenta, para que paulatinamente México se convierta no sólo en un país autosuficiente en la producción de hidrocarburos y refinados, sino en un exportador de éstos productos pues al tener un mayor valor agregado, se generarían más divisas para nuestro país.

CONCLUSIONES

La crisis del estado de bienestar, que comienza a producirse en las sociedades desarrolladas como consecuencia de la globalización y el sometimiento de las políticas económicas, monetarias, laborales y sociales de cada país a las exigencias de los grandes bloques políticos-económicos, ha supuesto el fin de la autonomía del Estado para diseñar su propia política económica y sus sistemas de protección social.

De ahí que la llamada reforma del Estado, haya tomado gran importancia en aras de consolidar un escenario congruente con el desarrollo y haya tenido muchas posiciones que en la mayoría de los casos han sido contradictorias y simplistas. El problema se centró primordialmente, en si se debe reducir su tamaño, privatizar o liberar y se han descuidado aspectos importantes como eficacia, flexibilidad, responsabilidad, participación y regulación.

En razón de lo anterior la empresa estatal, a pesar de toda la reducción de tamaño que ha venido sufriendo el Estado, aún mantiene su vigencia e importancia. Por ello la empresa pública tiene la obligación de transformarse y desempeñarse como la empresa privada y se deben crear los mecanismos para lograr una mayor autonomía de estas empresas, aunque manteniendo un control de su gestión, efectivo y menos burocratizado.

Es así que se considera ineludible la reconversión del sector, a fin de que las empresas públicas optimicen su aporte al logro del desarrollo con

transformación productiva y equidad, a través de la aplicación de políticas que les proporcionen mayor capacidad financiera y autonomía, en un contexto de eliminación gradual de subsidios y un tratamiento particular para cada tipo de empresa.

En general es necesario insertar a la empresa estatal dentro de un proceso modernizador, donde se debe prescindir de los objetivos extraeconómicos o redistributivos. De proseguir con estas políticas, sería casi imposible emprender el proceso de mejoramiento de la gestión de la empresa pública.

Con respecto al sector energético, se puede comentar que en el ámbito internacional, se vive una revolución en esta materia que no tiene precedentes. El desarrollo tecnológico avanza a gran velocidad y provee muchas oportunidades para incrementar la eficiencia al interior de las distintas áreas que componen a la industria de la energía.

Las nuevas tecnologías de información y el proceso continuo de globalización, están eliminando barreras para la integración de empresas de distintas partes del mundo y abren cada vez más horizontes para la participación del sector privado en el sector.

Las empresas internacionales de energía se actualizan día a día y evolucionan para convertirse en proveedoras de servicios energéticos integrales. Es decir, pasan de ser meros suministradores de energéticos a organismos que se adaptan a los cambios en el mercado global y

ofrecen a sus clientes opciones de servicio que van, desde la simple provisión de electricidad, hasta servicios de asesoría sobre cómo ahorrar energía o la creación de esquemas financieros para suavizar las fluctuaciones en el gasto por consumo energético.

Ante esta coyuntura, es conveniente que en PEMEX se impulse el desarrollo y se alcance una mayor competitividad. Por ello se espera, que en el corto plazo, pueda contar con nuevos esquemas de trabajo en los cuales esté presente la inversión privada, en petrolíferos, gas y la petroquímica.

Lo anteriormente expuesto, permite afirmar que se tiene la imperiosa necesidad de adecuar el marco normativo que regula no solo a Petróleos Mexicanos, sino a todas las empresas paraestatales, a efecto de que sean creadas normas, o bien ordenamientos completos, que diferencien a un tipo de entidad de otro y realmente cumplan con el propósito esencial de toda norma, que es el de regular la conducta o la actividad y no el de impedir la o anularla.

Parece más urgente en el caso de las entidades con objetivos económicos, pues se advierte en cuanto a ellas, una clara y perjudicial insuficiencia del marco normativo en vigor. Se considera que su eficiencia, medida en función del cumplimiento de sus objetivos, por la peculiaridad de éstas, no puede ser evaluada bajo la perspectiva con que se juzga a organismos cuyos fines son la construcción de vivienda popular, el desarrollo del deporte o la prestación del servicio público de transporte.

El nuevo marco regulatorio deberá tener como propósito principal, lograr una mayor eficacia y productividad de las empresas públicas.

Y cumplir con los siguientes objetivos específicos:

1. Contar con una regulación menos rígida, para evitar formalidades y trámites burocráticos que entorpezcan su funcionamiento.
2. Permitir una flexibilidad operativa, mediante normas que regulen las empresas públicas mediante criterios de oportunidad comercial y productividad económica y financiera.
3. Establecer condiciones que permitan a la empresas públicas tomar decisiones flexibles en función de costos-beneficios, costos de oportunidad y maximización de utilidades, sin sujeción a programas de productividad rígidamente predeterminados.
4. Fortalecer la estructura de toma de decisiones, para hacer más eficaz su función para que actúe o reaccione oportunamente y a la velocidad con que operan y cambian las condiciones del mercado.

En este momento existen dentro de la legislación mexicana, oportunidades para la inversión de capital privado en la industria petrolera: en estaciones de servicio, en importación, transporte,

distribución y comercialización de gas natural y prácticamente en toda la industria petroquímica.

En las estaciones de servicio pueden participar, hasta el momento, únicamente inversionistas nacionales, tanto personas físicas como morales, con quienes PEMEX suscribe contratos de franquicia y de suministro.

En el ámbito del gas natural, ya están abiertas opciones para la inversión privada, nacional y extranjera, en las tareas de importación, transporte, distribución y comercialización. De esta manera, mientras las actividades de exploración, producción y procesamiento del gas se mantienen reservadas para el Estado, se abren a la competencia las primeras con el ingreso de nuevos participantes.

Bajo la nueva reglamentación del gas natural, los consumidores nacionales tienen la opción de comprarlo a la salida de las plantas de proceso y seleccionar a la compañía que mejor se acomode a sus requerimientos de transporte hasta sus instalaciones. El potencial de crecimiento del mercado del gas natural, sustentado principalmente en sus ventajas ecológicas respecto a otros combustibles, es enorme y representa un área estratégica para la empresa y el país.

La petroquímica está también abierta a la inversión privada, nacional y extranjera. Existe la oportunidad de invertir en ella el 100 por ciento del capital.

Quedan reservadas a PEMEX únicamente los nueve productos considerados básicos: etano, propano, butano, pentano, hexano, heptano, materia prima para negro de humo, naftas y metano.

En este contexto, el gobierno mexicano ha realizado algunos esfuerzos para promover la inversión en los activos de PEMEX - Petroquímica. Sin embargo, hasta el momento, la inversión privada no ha tenido el suficiente interés de participar junto con PEMEX, por diversas razones, entre las que podemos destacar, la falta de una reforma fiscal integral para PEMEX, ya que en el sector de los hidrocarburos en México, las actividades producción y transformación industrial son gravadas con las tasas más altas en el mundo, convirtiendo así a muchas actividades económicas no rentables.

Sin embargo, aún cuando se considera que los aspectos más urgentes son los que se refieren al marco normativo y al fiscal, la empresa pública requiere operar dentro de un marco general de redefinición de la inversión pública, en el cual se eliminen gastos y subsidios no justificados, ni social ni económicamente y tenga que quedar inserta en un esquema de redimensionamiento del sector público, el cual en suma, deberá orientarse a la promoción de la productividad económica y a la intervención del Estado en la economía.

Esta propuesta, no sugiere soluciones radicales tales como la privatización, sino por el contrario prevé fortalecer el aspecto económico del Estado, al permitirle competir con otras empresas petroleras estatales o privadas, en el ámbito internacional; prevé eliminar falsas excusas que

se han dado desde hace mucho tiempo, ya que se ha utilizado la ley como pretexto para no tomar medidas que eran necesarias, a fin de impulsar el desarrollo de la industria petrolera.

También se orienta a que México cubra sus requerimientos de inversión en exploración y producción, (en el corto plazo) a través de nuevos esquemas que promuevan la participación de recursos privados, sin llegar a la privatización, mediante la suscripción de contratos de servicios múltiples que atraigan el interés de empresas que tengan experiencia en la ejecución de grandes proyectos y cuenten con respaldo financiero, tecnológico y administrativo; permitir a futuro una posible autosuficiencia en la producción de gas natural, productos refinados y petroquímicos.

En síntesis, el desarrollo de todo el potencial petrolero del país, bajo un escenario de recursos públicos limitados, supone la participación de inversiones privadas, bajo normas y condiciones de operación claras y bajo un control estratégico del Estado.

Con respecto a la factibilidad de que Petróleos Mexicanos, se fusione con alguna otra empresa del sector petrolero, se puede concluir que en vista de las tendencias de la Globalización y la formación de bloques económicos, se considera que puede ser una situación favorable siempre y cuando logre por lo menos desarrollar alguna habilidad en la cual sea líder; por ejemplo en el caso de la fusión de Exxon y Mobil, la primera manejaba un enfoque básicamente de exploración y la segunda

sobresalía en el de desarrollo de reservas. Ello permitió sumar las habilidades organizacionales e incrementar el valor económico generado.

Ahora bien actualmente, existe una realidad, más de dos terceras partes de las reservas mundiales de hidrocarburos son de propiedad estatal y por ello, tradicionalmente han sido explotadas por empresas nacionales en forma exclusiva o al menos privilegiada.

En contraposición, las principales compañías privadas controlan prácticamente el 75 por ciento de la comercialización mundial de productos petrolíferos.

Con relación a lo antes expuesto, es posible que en el corto o mediano plazo se lleve a cabo alguna alianza, fusión o adquisición, o bien se busquen asociar habilidades y eliminar lo inconveniente, lo obsoleto, lo improductivo.

BIBLIOGRAFIA

1. Aguilar Camín y Meyer Lorenzo, "A la sombra de la Revolución Mexicana", Cal y Arena, 1991.
2. Cabrero Mendoza, Enrique. "Del Administrador al Gerente Público", Ed. INAP, México, 1995.
3. Cabrero Mendoza, Enrique y Arellano Gault, David. "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas". Una propuesta metodológica, en Gestión y Política Pública, vol. II, No. 1, enero-junio, CIDE, México, 1993.
4. Carbajal González, Manuel, "Influencia Social de Petróleos Mexicanos en Centros Urbanos", Ed. A. Mijares y Hno; México, 1957.
5. Cardoso, Henrique. "Dependencia y desarrollo en América Latina". Ed. Siglo XXI, México, 1963.
6. Carrillo Castro, Alejandro. "Las empresas públicas en México", Ed Porrúa, Mexico, 1983.
7. Carrillo M., Mario. "Economía: Enfoque América Latina", Ed. Mc. Graw Hill, México, 1991.
8. Casar, José, Rodríguez Gonzalo y Ros Jaime. "Ahorro y balanza de Pagos: un análisis de las restricciones al crecimiento económico en México". CIDE, México, 1985.
9. Celis Salgado, Lourdes, "La Industria Petrolera en México", Petróleos Mexicanos, México, 1988.
10. Crozier, Michel. "Estado Modesto, Estado Moderno. Estrategia para el Cambio". Ed. FCE, México, 1989.
11. Gamiz Parral Máximo, "Administración Pública, Universidad Juárez Estado de Durango" México, 1979.
12. García Páez, Benjamín, "Situación actual y perspectivas de PEMEX", FCE, México, 2000.

13. García Paéz, Benjamín. "Modernización del Estado y Empresa Pública. El caso de Petroleos Mexicanos", Premio INAP, México, 1993.
14. Guerrero Orozco, Omar. "El Estado en la Era de la Modernización", Ed. Plaza y Valdéz, México, 1992.
15. Gunder Frank, Andre. "Crisis de Ideología e Ideología de la Crisis. México", Ed. Siglo XXI, México, 1983.
16. Hayek, Friedrich A. "La Presomption Fatale, citado por Guillén Romo, Héctor", "La Contrarrevolución Neoliberal". Ed. ERA, México, 1997.
17. Hobbes, Thomas: "Leviatán". Ed. FCE, 2a ed., México, 1980.
18. Jarque, Carlos M y Luis Telles K. "El combate a la inflación: el éxito de la fórmula mexicana", Ed. Grijalvo, México, 1993.
19. Laclau, Ernesto. "Teorías marxistas..." en "Estado y política en América Latina". Sergio Zermeño, et. al. Ed. S. XXI. 1a. edición. México, 1981.
20. Méndez Morales, José Silvestre. "La Economía y La Empresa", Ed. MacGraw-Hill, México, 1986.
21. Méndez Morales, José Silvestre. "Problemas Económicos de México", Ed. Mc. Graw Hill Mexico, 1998.
22. Muñoz Amato, Pedro, "Introducción a la Administración Pública, México", Ed. FCE, México, 1974.
23. Muñoz de Bustillo, R. (comp.) "Crisis y futuro del Estado de Bienestar". Ed. Alianza, Madrid, 1989
24. Ortega, San Vicente A. "Marco Jurídico del Petróleo en México", Pemex Lex # 49, 1988.

25. Pichardo Pagaza, Ignacio. "Introducción a la Administración Pública de México". Ed. INAP, México, 1984.
26. Rogozinsky, Jacques. "Resumen de una Visión de la Modernización de México", Tomo II, Ed. FCE, México, 1994.
27. Rousseau, Juan Jacobo. "El contrato Social". Ed. Porrúa, México, 1971.
28. Ruiz Massieu, José Francisco. "La empresa pública, un estudio de derecho sobre México", Ed. INAP, México, 1980.
29. Tello Carlos. "La nacionalización de la banca en México". Ed. Siglo XXI, México, 1984.
30. Tijerina Guajardola, José Alfredo. "Las Privatizaciones en México", Centro de Análisis y Difusión Económica, México, 1999.
31. Villarreal, René. "Liberalismo Social y Reforma del Estado". Ed. NAFINSA-FCE, México, 1993, pág. 217.
32. Violante, Alejandro y Dávila Roberto. "México, una economía en transición", Ed. Limusa, México, 1984.
33. Wilburg Jiménez Castro, "Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa", Ed. FCE, México, 1974.

HEMEROGRAFIA

1. Ianni, Octavio. "Estado-nación y Globalización". El Cotidiano, UAM-A, México, 1995.
2. Salinas León, Roberto. "La Economía Mexicana 1969-1999", Revista expansión México 1999.

LEYES Y REGLAMENTOS

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, México, 2000.

2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. Porrúa, México, 2000.
3. Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, Ed. Petróleos Mexicanos, México, 1993.

DOCUMENTOS OFICIALES Y DE TRABAJO

1. Cardoso, F. Henrique. "Plan Director de la Reforma del Estado", Documento elaborado por el CLAD y la Presidencia de la República de Brasil, 1995.
2. Clay, Joy, "Public-Institutional Processes: Beyond Conventional Wisdom about Management Processes", en "Administration and Society", Vol 26, USA, 1994.
3. Diario Oficial de la Federación # 26, del 30 de marzo de 1938.
4. Holmes, Malcom & Shand, David. "Documento presentado en el Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública", celebrado en Río de Janeiro, 1996.
5. INEGI. "Estadísticas Históricas de México" Tomo I, Ed. SPP-INEGI, México, 1985.
6. Informes anuales del Banco de México.
7. Memoria de Labores, Petróleos Mexicanos, México, 2000.
8. Plan Nacional de desarrollo 1995-2000.
9. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.

PAGINAS DE INTERNET

1. www.pemex.com.