

LAS ENTIDADES PARAESTATALES EN MÉXICO*

JORGE TAMAYO

PRESENTACIÓN

La evolución del sector paraestatal obedece a un largo proceso histórico que, en un principio, tuvo como propósito sentar las bases del desarrollo nacional autónomo y dirigió sus esfuerzos a la creación de infraestructura y a la nacionalización de empresas extranjeras que operaban en sectores básicos y estratégicos de la economía.

Posteriormente, las necesidades del desarrollo obligaron a realizar proyectos de larga maduración que requerían elevados montos de inversión, encaminados a contribuir a la articulación de la economía nacional y a generar economías externas que incentivaran la inversión privada.

En los años de reconstrucción económica posteriores a la lucha armada, el Estado asumió un papel cada vez de mayor importancia. Pero es a partir de los años de la crisis mundial de 1929-1933, cuando se aprecia una intensificación notable en el peso del gasto destinado tanto al desarrollo económico como a la asistencia social.

El inicio del proceso de reformas profundas se ubica fundamentalmente en el Cardenismo, cuando se da un intenso reparto agrario, un gasto público con orientación económica y social, el surgimiento de un conjunto de instituciones y mecanismos financieros y la creación y nacionalización de empresas estratégicas.

* Conferencia sustentada por el autor el 19 de agosto de 1987 en la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México.

La década de los años cuarenta se caracterizó por una política económica que privilegió la expansión de la empresa industrial. Los recursos políticos y económicos del Estado se orientaron a trasladar la fuerza motriz del sistema, de la demanda externa a la interna y su eje central del complejo primario exportador a la industria manufacturera. Sin embargo, en esa década, el grueso de la inversión pública se destinó todavía al sector de transporte y comunicaciones.

En la década de los cincuenta se dió un cambio en dos sentidos: se incrementó la inversión en el sector directamente productivo sobre todo energéticos, a la vez que la mayor parte de ella fue realizada por los organismos y las empresas del Estado.

En la década de los sesenta destacan los esfuerzos que el Estado realizó por disminuir los costos generales de la acumulación de capital. Estos esfuerzos se concretaron en el congelamiento de los precios de los insumos básicos producidos por el Estado (hierro, acero, fertilizantes, petroquímica), en la disminución del costo de la mano de obra a través de la política de subsidios al consumo de alimentos, etcétera.

En la primera mitad de la década de los setenta se hacen presentes ciertas limitaciones en la estructura productiva que se expresan en la inflación, el deterioro de la producción agrícola y la disminución del ritmo de crecimiento histórico. Para enfrentar estos cambios una parte importante de los recursos estatales se canalizaron al sector agrícola, a la vez que se estimuló la inversión mediante la creación de nuevos fondos y fideicomisos de fomento y se adquirió un buen número de empresas del sector privado en quiebra.

En el segundo lustro de los años setenta, a partir del alza en el precio internacional del petróleo, los esfuerzos del sector público mexicano se orientaron a la expansión de la plataforma petrolera y al desarrollo de la industria de bienes de capital (industria naval, de forja y fundición, etcétera).

En síntesis, puede afirmarse que, durante más de cuarenta años la inversión paraestatal ha sido un factor decisivo para la transformación de la estructura productiva y de la economía nacional. La ampliación y diversificación del sector paraestatal, aunque no siempre planeada, coadyuvó al desarrollo de un gran número de actividades que no hubieran sido cubiertas por el sector privado. Al ubicarse principalmente en la producción y sustitución de importaciones de insumos intermedios, que tienen una elevada capacidad de arrastre sobre las cadenas productivas, tanto hacia adelante como hacia atrás, los efectos multi-

plicadores de la inversión paraestatal posibilitaron el surgimiento y consolidación de medianas y grandes industrias nacionales, que contaron con un mercado seguro para la colocación de sus productos.

La disminución en los precios internacionales del petróleo, la abultada deuda externa, las altas tasas de interés internacional y la caída en la producción interna, determinaron que la década de los ochenta se caracterizara por una crisis económica sin precedentes. Para hacerle frente, se planteó la necesidad del cambio estructural, señalándose para este propósito la reorganización del aparato productivo estatal, dándole una mayor racionalización y elevando sus niveles de eficacia y eficiencia para convertirlo en una palanca fundamental en la superación de la crisis económica.

1. ESTRUCTURA E IMPORTANCIA DEL SECTOR PARAESTATAL MEXICANO

Antes de analizar en detalle las características del sector paraestatal en México, conviene realizar una breve comparación con otros países. La inexistencia de cifras más recientes nos obliga a recurrir a datos de la década pasada.

Durante el periodo 1974-1977 la participación de las empresas públicas mexicanas en el PIB fue relativamente baja. Sin embargo, a partir de 1979 hay un importante crecimiento en su participación llegando a representar el 18.2% en 1983. Luego, la crisis y la reestructuración la hicieron descender a un 15.4% en 1985 (cuadro 1). Si bien esta participación es alta en relación a otros países, ello se debe fundamentalmente a que PEMEX genera alrededor del 10% del PIB. Excluyendo a esta entidad, el resto de las empresas públicas genera sólo el 5.4% del producto interno.

En materia de inversión los datos disponibles indican que en el conjunto del mundo no socialista y sin Estados Unidos, las empresas públicas realizaron casi el 17% de la inversión en 1974-1977; desagregando esta información para dos grandes grupos de países, tenemos que las empresas públicas de los países en desarrollo aportaron el 27% de la inversión y las de los países desarrollados el 15%. En México, las empresas públicas aportaron el 26.7%. Un esfuerzo mucho mayor de inversión fue el realizado por las empresas públicas africanas con un 32.4%.

Por lo que se refiere a ocupación, la información para mediados de

de 45% de los recursos destinados a la industria por el sistema bancario y el 34% en los diez años siguientes. Para el periodo 1975-1986, las cifras de crédito concedido por la banca comercial y de desarrollo a la industria, muestran que esta última contribuyó en promedio con más del 40% de los recursos que el sector bancario destinó a la industria.

Por último, cabe destacar dentro de este núcleo financiero estatal, el papel que ha tenido el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas. Fundada en 1933, esta institución sirvió para financiar las grandes obras de construcción, comunicaciones y transportes del Estado, aportar recursos a los gobiernos estatales y municipales y promover y financiar la vivienda popular y los sistemas de alcantarillado y agua potable.

En suma, tres han sido los grandes destinatarios en materia de financiamiento bancario estatal: la agricultura, la industria básica y la obra pública. La magnitud de estos recursos y su costo relativamente menor, permitieron atender a sectores y núcleos de población cuya capacidad crediticia los colocaba fuera del circuito del crédito comercial. Más aún, las diferencias en los costos entre el crédito oficial y el privado, abarataron por un periodo prolongado, el costo general de la expansión de la actividad pública y privada.

El núcleo comercial y de abasto

La intervención del Estado en el sector comercial y de abasto, ha tenido una larga trayectoria con modificaciones importantes en sus objetivos e instrumentos.

Esta intervención se inicia desde 1937 con el Comité Regulador del Mercado de Trigo y la Compañía Nacional Exportadora e Importadora, S. A. (CEIMSA) y experimenta sucesivas modificaciones hasta constituirse en el actual sistema CONASUPO.

La intervención de CONASUPO se inició en el mercado de los bienes de consumo básico y fue ampliándose hacia el proceso industrial y hacia la distribución. A la fecha, CONASUPO se ha integrado como un sistema que abarca el campo, la industria y el comercio de básicos de consumo popular.

La presencia de CONASUPO en el campo se ubica en la regulación del mercado en tres aspectos fundamentales: las necesidades del pro-

ductor agrícola, el poder adquisitivo del consumidor y el establecimiento de un precio equitativo. Para alcanzar sus propósitos, utiliza dos instrumentos primordiales: los precios de garantía y la comercialización de los productos.

El mecanismo de precios de garantía determina un precio "piso" que incide sobre los niveles de ingreso de grandes núcleos de población que no cuentan con mecanismos de mercado suficientes para defender sus precios relativos.

Así, se ha impedido que las condiciones de vida de la economía campesina sufran un deterioro más acentuado, en la medida en que la presencia del Estado en la cadena comercializadora de productos básicos ha servido de soporte a la economía de ciertos núcleos de población, particularmente de aquellos que integran la economía campesina.

Si comparamos la evolución de los precios de garantía y la producción nacional de alimentos básicos, se pueden encontrar periodos en que los incrementos del precio de garantía, aun en términos constantes, muestran crecimiento (1971-1976); en cambio, entre 1977 y 1982, hay una caída severa en sus valores reales, a partir de 1982 se vuelve a registrar un aumento en términos reales en los precios de garantía.

Los incrementos dados a los precios de garantía, no necesariamente se corresponden con aumentos en la producción, particularmente en algunos años; en cambio, el mantenimiento de precios reales de garantía, o más aún, su reducción, repercute directamente en disminuciones en la producción, dificultando posteriormente la recuperación de los niveles anteriores. Esto permite suponer que los incrementos en los precios de garantía han sido un factor clave en el mantenimiento de niveles de producción adecuados y que, al mismo tiempo, el problema de la autosuficiencia alimentaria se remite a un contexto más amplio, en el que intervienen infinidad de variables y factores del complejo sistema agrícola nacional.

La fijación del precio de garantía, sirve para proteger al campesino productor y estimula la producción de ciertos bienes y no se corresponde con los precios a los que CONASUPO vende los productos a los consumidores. De hecho, esta diferencia entre los precios de garantía o compra, los costos de transporte, almacenamiento, etcétera y los precios de venta, es lo que en esencia explica cómo se distribuyen los esfuerzos del Estado en forma de subsidios entre productores y consumidores, para proteger el nivel de ingresos de las clases populares.

La participación estatal en el área de la comercialización y el abasto,

ha permitido establecer un amplio sistema de regulación de las subsistencias básicas alimentarias, que comprenden el comercio agropecuario, la producción industrial y la distribución al menudeo, a través de una basta red de tiendas a lo largo y ancho del país.

Por lo que se refiere a la participación del sistema CONASUPO en la actividad industrial relacionada con los bienes de consumo básico, ésta tiene tres aspectos principales:

a) El abasto de materia prima a la industria que elabora artículos fundamentales en la alimentación del mexicano: tortilla, pan, aceite, pastas y las que se canalizan a la elaboración de alimentos balanceados para el consumo animal;

b) La producción directa de harina de maíz, leche, aceite y pastas, y

c) Apoyo a la pequeña y mediana industria del sector privado, como proveedora del sistema de distribución al menudeo a tiendas de DICONSA.

El núcleo social

El núcleo social estatal comprende a dependencias y entidades cuyas funciones se refieren a la prestación de servicios médicos y de seguridad social, la impartición de educación y la investigación científica y tecnológica.

En México, como en la mayoría de los países, el peso de la salud y seguridad sociales ha recaído sobre el Estado. A partir de esta responsabilidad, se ha logrado un avance considerable en las condiciones de salud de la población de nuestro país. Dos indicadores importantes de este avance son la disminución del grado de mortandad y el incremento de la esperanza de vida al nacer, que pasó de 36.8 años en 1938 a 69 en 1986.⁶

La población atendida por el IMSS y el ISSSTE creció del 19.7% en 1967 al 49.9% en 1986. Sin embargo, desde el punto de vista de las necesidades nacionales, todavía éste es un porcentaje reducido, aunque debe aclararse que no está incluida la cobertura de la población abierta (aquella que no tiene relaciones formales de trabajo, como por

⁶ Anexos del Cuarto Informe de Gobierno del Presidente Miguel de la Madrid, 1986. (Sector Salud y Seguridad Social) y Evaluación del Programa Nacional de Salud 1983-1986.

20 años. Al mismo tiempo, el número de poblaciones atendidas creció a una tasa promedio de 10% anual y la densidad telefónica se duplicó en diez años.

3. EL SECTOR PARAESTATAL Y EL CAMBIO ESTRUCTURAL.

Como se ha podido observar, las empresas públicas desempeñan un papel determinante en la vida económica y social de nuestro país y en el curso de su desarrollo. A través de ellas, el Estado ejerce la rectoría del proceso de cambio estructural en su actual fase de despegue.

El sector paraestatal ha comenzado a liderar el proceso de transformación estructural de la economía en su conjunto, tanto a través de su propia reconversión como mediante la adecuada utilización de diversos instrumentos de política (tasas de interés preferenciales, manejo de su poder de compra con fines de desarrollo, etcétera).

La reconversión interna del sector paraestatal apunta hacia objetivos de mayor eficiencia interna e internacional, así como a la elevación de los grados de integración nacional. Dada la diversidad de actividades económicas de participación estatal, el logro de los anteriores objetivos ha hecho necesaria la formulación de programas específicos de reconversión que respondan a las necesidades concretas de cada empresa, rama o sector.

Si bien una exposición detallada de tales programas específicos resultaría demasiado extensa, conviene sin embargo mencionar algunos aspectos de la reconversión que resultan significativos.

En primer lugar, debemos observar que la necesidad de reconversión no obedece a que las entidades paraestatales comporten necesariamente bajos niveles de eficiencia o de integración nacional. En muchas de ellas, la reconversión tiene como propósito mantener el grado de competitividad alcanzado a la fecha, en un contexto internacional que se caracteriza por una elevada tasa de progreso técnico.

Por otra parte, en aquellas empresas en que ha sido detectada alguna ineficiencia, ésta no necesariamente abarca todos los ámbitos de sus operaciones —producción, distribución, administración—, sino que en la mayoría de los casos se limita a uno o dos de ellos.

Finalmente, en algunos casos la ineficiencia tiene un carácter estrictamente coyuntural, pues la actual recesión ha obligado a las empresas a trabajar con índices extremadamente reducidos de capacidad utili-

zada, lo que se ha traducido en un aumento significativo de los costos unitarios.

Los casos de ineficiencia estructural, que se manifiesta en costos de operación persistentemente elevados o en la baja calidad de los bienes y servicios ofrecidos, suelen estar asociados con uno o más de los siguientes factores explicativos: *a)* Obsolescencia de la tecnología incorporada al equipo de capital o a las instalaciones en general; *b)* Insuficiente desarrollo del saber técnico nacional en las áreas de ingeniería de diseño (de plantas y productos); y tecnología de procesos productivos; *c)* Disfuncionalidad entre el tipo de recursos productivos y mercados de productos finales existentes y la tecnología con que operan las plantas industriales; *d)* Presencia de esquemas de organización industrial, grados de concentración y especialización, verticalización y diversificación, etcétera, que no optimizan el empleo de los recursos y obstaculizan el progreso de algunas ramas de actividad.

Por lo que se refiere al grado de integración nacional, los casos en que éste es reducido o muestra una tendencia a la baja, se explican por los siguientes factores: *a)* Regideces estructurales de los sectores proveedores de insumos intermedios; *b)* Diversificación excesiva de productos finales, o cambios rápidos en el diseño de estos últimos, que impiden la formación de industrias auxiliares debido a lo reducido del mercado o a las constantes variaciones de los insumos requeridos; *c)* Uso de tecnologías extranjeras no adecuadas al tipo de insumos producidos en el país.

Considerando los factores anteriores, la reconversión de las empresas estatales ha puesto un especial énfasis en la aceleración de su progreso técnico y en la adaptación de la tecnología empleada a las condiciones nacionales, así como en la racionalización de sus operaciones a efecto de hacer un mejor uso de nuestros recursos productivos.

4. DÉFICIT PÚBLICO Y SECTOR PARAESTATAL

El análisis hasta aquí efectuado, conduce a una pregunta importante: ¿cómo financió el Estado el desarrollo de las entidades paraestatales y qué impacto tuvo este financiamiento en las finanzas públicas globales? Responder obliga a introducirse en el análisis del gasto público y, más específicamente, del déficit público.

Un mero tratamiento contable del tema deja sin respuesta muchas cuestiones y, particularmente, no permite analizar las relaciones entre

Esta situación no fue exclusiva de las empresas analizadas, sino que prevaleció en la inmensa mayoría de las empresas del sector paraestatal.

En suma, la política de precios y tarifas del sector paraestatal, estuvo orientada a la protección y al fomento de la producción nacional y principalmente, desde mediados de la década pasada, persiguió también objetivos antinflacionarios. En los casos en que el Estado detenta el monopolio de la producción nacional, el rezago en los precios fue más pronunciado que en algunos productos en donde también está presente el sector privado.

La consecución de tales objetivos se tradujo en un serio deterioro de la situación financiera de la mayoría de las empresas del sector, que demandaron crecientes montos de transferencias del Gobierno Central, presionando negativamente sobre las finanzas públicas.

El indudable peso en la economía nacional de muchos de los bienes y servicios producidos por el sector, así como la fijación de sus precios y tarifas con criterios no solamente económicos, derivó en que, por lo general, las decisiones en materia de precios respondieran mucho más a exigencias de política económica global del Gobierno, que a las necesidades de las empresas. El predominio de una racionalidad que responde más a la política económica global que a la racionalidad estrictamente empresarial, explica en buena medida, los resultados financieros del sector.

Ello no implica desconocer que en algunas entidades del sector paraestatal, han contribuido al agravamiento del déficit del sector, problemas de ineficiencia operativa y administrativa, a la vez que los tamaños de planta no siempre son los adecuados y que hay obsolescencia tecnológica en algunas actividades.

Cabe hacer una última reflexión respecto a la evolución de los precios y tarifas del sector paraestatal en su relación con el déficit. Desde 1983, el ajuste de los precios y tarifas del sector ha sido más dinámico que en los años anteriores. Ello obedeció a la necesidad de reducir el abultado déficit que presentaban muchas de las empresas, con lo que se pretendía aligerar la pesada carga financiera que significaban las transferencias.

Sin embargo, aunque se logró reducir el monto de transferencias se está por encima de los niveles existentes en la década pasada. Tal como proporción del PIB (de 4.2% en 1983 a 2.8% en 1986), todavía

situación se explica por el endeudamiento del sector, que se agravó por la modificación de la paridad cambiaria y por el aumento en la tasa de interés interna.

Puede afirmarse que en los últimos años se ha disminuído significativamente la participación del déficit del sector paraestatal en el déficit público total. Esto se debió principalmente, a que PEMEX dejó de tener déficit y generó un importante superávit, salvo por supuesto el año de 1986 por el derrumbe de los precios del crudo. En las demás empresas, si bien hubo una mejoría, no fue muy significativa.

5. CONSIDERACIONES FINALES:

En conclusión, la presencia de las entidades paraestatales en México, ha tenido tres funciones centrales: primero, ha provisto de insumos básicos, bienes y servicios a la población y a la estructura industrial del país; segundo, a través de sus adquisiciones, ha dado viabilidad a inversiones privadas y sociales que no hubieran sido realizadas de no existir el sector paraestatal; y tercero, por medio de sus instituciones financieras, ha facilitado, a un menor costo, una masa de recursos a sectores y actividades fundamentales de la economía nacional.

La acción de las paraestatales ha estado ligada a los procesos de sustitución de importaciones y a la producción de satisfactores básicos para la población.

El Gobierno Federal también participa en la creación de la infraestructura social que coadyuva a un mejoramiento en la distribución del ingreso y en los niveles de vida de la población.

Podemos distinguir aquí a las entidades del sector dedicadas a construir habitaciones populares de bajo costo; a la prestación gratuita de servicios médicos asistenciales; a la formación educativa y cultural de la población; a la investigación científica y a la comercialización de productos básicos, entre otros.

El costo del desarrollo del sector paraestatal, se ha manifestado en una reducida generación de excedentes, que limita la capacidad de autofinanciamiento para la operación y el crecimiento de sus entidades, lo que las ha llevado a depender en gran medida del endeudamiento y de las transferencias del Gobierno Federal.

El deterioro de su estructura financiera se explica porque sus ingresos corrientes han perdido importancia relativa, debido a que sus

precios y tarifas se encontraban rezagados respecto a sus costos de generación de bienes y servicios, los cuales se han incrementado al ritmo del proceso inflacionario.

A menudo se omite que las entidades paraestatales deben añadir a sus políticas y programas, el cumplimiento de otras disposiciones gubernamentales prioritarias. En ocasiones, dicho cumplimiento llega a alterar los resultados financieros individuales de su operación, pero ratifica su orientación para impulsar el desarrollo del país.

Asimismo, es importante señalar, que no todos los recursos que el Gobierno Federal aporta a las entidades paraestatales, pueden catalogarse como subsidios. En efecto, los recursos asignados al desarrollo de sectores prioritarios, como la atención de servicios médicos, educacionales, de asistencia y de investigación, o la operación de entidades que buscan proteger el salario y el bienestar de la población de menores ingresos, no son subsidios, sino transferencias de ingreso o aportes presupuestales.

En el futuro, en el marco de la reconversión industrial y el cambio estructural, se pretende que la industria paraestatal adquiera más importancia como instrumento de fomento, que como mecanismo de regulación. No se busca que la industria paraestatal compita con la privada, sino que ambas se complementen para fortalecer el proceso de industrialización del país y la capacidad competitiva internacional.

Desde el punto de vista de la política de participación, las entidades paraestatales se ubicarán, esencialmente, en los sectores estratégicos y prioritarios, con objeto de no dispersar sus esfuerzos, ni duplicar inversiones innecesarias.

Se trata de racionalizar la participación de la entidad paraestatal, en el marco del régimen de economía mixta y bajo el principio de promover no un Estado más grande, sino uno más fuerte y eficiente, en el que las entidades paraestatales deberán continuar y renovar el papel que han tenido en el desarrollo económico y social de nuestro país.

Las entidades paraestatales son el resultado de un prolongado esfuerzo, de una continuidad nacionalista y de una visión histórica de la sociedad mexicana y, lejos de ser una acumulación fortuita de actos improvisados de Gobierno, constituyen la herencia económica, social y política más importante con el que Estado, fruto de la Revolución Mexicana, ha dotado al pueblo de México.

Agosto de 1987.

