

# Revista de Administración Pública

RAP 82, 1992

## LAS ENTIDADES PARAESTATALES EN MÉXICO. ORIGEN, EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS<sup>1</sup>

Jorge Tamayo López Portillo

### ORIGEN

La transformación iniciada con la evolución de 1910-1917 implicó un largo camino que con avances y retrocesos, en procesos lentos y rápidos fueron conformando una ideología de participación del Estado mexicano para enfrentar las necesidades sociales, concibiéndolo como un agente activo de gestión en los procesos de crecimiento y desarrollo nacional.

La Constitución de 1917 estableció el marco ideológico fundamental de la intervención estatal en la economía y en la conducción de la sociedad. En este sentido, el artículo 27 dio cabida a una amplia gama de posibilidades de intervención estatal, para garantizar la adecuada explotación y aprovechamiento de los recursos naturales del país en beneficio del interés nacional; asimismo, en el artículo 20 se estableció la participación estatal de manera exclusiva en las áreas estratégicas de la economía.

Con claridad, los constitucionalistas favorecieron un Estado activamente intervencionista, con un fuerte contenido nacionalista y con el mandato de realizar profundos cambios sociales en beneficio de las mayorías.

### EVOLUCIÓN

Las primeras expresiones del intervencionismo estatal se dieron con la creación del Banco de México, del Banco Nacional de Crédito Agrícola, de la Comisión Nacional de Caminos y de la Comisión Nacional de Irrigación. Estas entidades fueron constituidas durante el gobierno del Presidente Calles. En 1926 el propio Calles señaló “La estructuración general del sistema bancario, tal como se ha pretendido tomarlo, responde a la urgente

<sup>1</sup> Este trabajo fue elaborado para utilizarse como material didáctico en el Programa Avanzado en Dirección de las Entidades Públicas, PADEP, 1991.

necesidad de aprovechar, en favor de la producción, los capitales que han venido manteniéndose alejados de la circulación y que, por tanto, han sido del todo improductivos. El Banco de México, S.A. y el Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A., para cuya fundación el Estado ha aportado cuantiosas sumas de dinero y los antiguos bancos de emisión que el gobierno está ayudando a activar sus operaciones, transformándolos en bancos refaccionarios, juntamente con una legislación que facilite el establecimiento del mayor número posible de instituciones bancarias y, por ende, el aumento de los capitales circulantes, contribuirán eficazmente para acelerar el movimiento industrial y mercantil de la nación”.

Para los años 1934-1940 se formuló el Primer Plan Sexenal. En su introducción se establece: “Franca y decididamente se declara que en el concepto mexicano revolucionario, el Estado es un agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país; no un mero custodio de la integridad nacional, de la paz y el orden público”.

En el curso de esa década se consolida un sector financiero estatal con la creación del Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, de Nacional Financiera, del Banco Nacional de Crédito Ejidal, del Banco Nacional de Comercio Exterior, y otros. Por otra parte, como es bien sabido, nace PEMEX y la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, con lo que el Estado inicia su participación en la producción de insumos de uso generalizado. También en estos años se crean entidades con el propósito de regular actividades comerciales; es el caso de la Compañía Exportadora e Importadora, S.A. (CEIMSA), la Productora e Importadora de Papel, S.A.; finalmente, se refuerza la intervención estatal en el área de comunicaciones y transportes con la nacionalización de los Ferrocarriles.

En la década de los cuarenta, pese al cambio político, prosigue la conformación de un sector industrial estatal, productor de insumos de uso generalizado, con la creación de empresas siderúrgicas (ALTOS HORNOS) y de fertilizantes (GRANOS Y FERTILIZANTES); PEMEX se expande a la refinación de petróleo y a la petroquímica básica. El sector financiero del Estado, a su vez, se sigue ampliando y se crean organismos fundamentales en el campo del abasto y distribución de bienes de consumo popular para abaratar el costo de la vida de los trabajadores y modificar el sistema de precios, subsidiando el consumo popular.

El sentido profundo de este conjunto de entidades es claro: para que la industria se convirtiera en el eje de la acumulación, se requería que el sector dispuesto a realizar la acumulación industrial tuviese a la mano recursos financieros invertibles y baratos, función que cumplieron las instituciones financieras del Estado. Se requerían, también, insumos y bienes intermedios baratos para la expansión industrial, junto con bienes-salarios baratos para la población obrera; esta función la cumplieron las empresas del Estado.

La década siguiente, 1950-60, ve el inicio de la producción estatal de bienes de capital, con la creación de CONCARRIL, DINA, SIDENA. Se redondea el sector financiero con la creación de algunos fideicomisos cuyo funcionamiento ha sido trascendente: FIRA, FOGAIN y el hoy FONATUR. En el campo del abasto se empiezan a aplicar los precios de garantía (en 1953 para el frijol, 1954 para el maíz, 1960 fue trigo y arroz palay, etcétera), por medio de entidades que hoy constituyen a la CONASUPO.

Un elemento nuevo es la participación del Estado en las actividades mineras; en el curso de esa década y como resultado del decreto de mexicanización de esta actividad, se inicia la intervención estatal. En el sector de comunicaciones y transportes, se constituye una nueva línea de ferrocarril: el CHIHUAHUA-PACÍFICO.

En términos de inversión, el rubro de fomento industrial empezó a absorber montos crecientes; en estos años la cuarta parte de la inversión pública fue realizada por la industria paraestatal.

Las actividades petrolera y eléctrica, en particular, absorben el 23% de la inversión pública federal.

La década de los sesentas es la del crecimiento industrial. En este crecimiento el Estado intensifica sus esfuerzos para disminuir los costos generales de la acumulación de capital; por ello, no sólo dinamiza la oferta de los insumos que produce, lo que en algunos casos implicó abrir plantas que requirieron inversiones cuantiosas y largos períodos de maduración, sino también congelar los precios de estos insumos. Destacan en este propósito, la nacionalización de la industria eléctrica y la creación de la SIDERÚRGICA LÁZARO CÁRDENAS LAS TRUCHAS.

Por otra parte, se crea CONASUPO; esta entidad reúne y profundiza dos propósitos gubernamentales de ordenación del sistema de comercialización de básicos, así es como se inicia la participación en la producción industrial de estos bienes, junto con su distribución.

El sector financiero prosigue su estructuración; en algunos casos reordenando lo creado, como con el Banco Nacional Agropecuario, al tiempo que se constituyen fondos con propósitos específicos como el FOVI. Se crea la Aseguradora Agrícola y Ganadera de evidente importancia.

Adicionalmente, se inicia la “expansión no planeada” del sector paraestatal, consistente en la absorción de empresas privadas en quiebra con el fin de defender la operación de la planta productiva y el empleo. Por ello, el Estado se hace presente en actividades tales como la producción de azúcar, henequén, envasado de pescados y mariscos, tabaco, textiles, etcétera.

A partir de 1970, el Estado se propone impulsar las actividades de creación científica y tecnológica; constituyendo para este efecto el INSTITUTO MEXICANO DEL PETRÓLEO, el de INVESTIGACIONES ELÉCTRICAS, INVESTIGACIONES SIDERÚRGICAS, de INVESTIGACIONES NUCLEARES. Se prosigue con el propósito de conformar un sector productor de bienes de capital, para lo cual se fundan las empresas NKS, CLEMEX; lo mismo ocurre en el sector petroquímico secundario, constituyendo un sector estatal significativo (Adhesivos, Polidesa, Polirrey, etcétera).

Concluye este recuento con la nacionalización de la banca comercial en 1982, con la que el sector financiero estatal se fortalece enormemente.

En los años 1982-84, el sector público contribuyó con el 24.3% del PIB, con el 20% del empleo total y con el 42.3% de la formación bruta de capital fijo.

Las empresas públicas, por su parte, aportaron el 16.8% del PIB, el 4.8% del empleo total y el 27.7% de la formación bruta de capital fijo. A nivel de las nueve grandes actividades, la participación en el PIB se descompone de la siguiente manera:

### Gran división

1. Agropecuario, Silvicultura y Pesca	0.1
2. Minería*	14.1
3. Industria Manufacturera*	5.9
4. Construcción	-----
5. Electricidad, Gas y Agua*	100.0
6. Comercio, Restaurantes y Hoteles*	-----
7. Transporte, Almacén y Comunicaciones	22.5
8. Serv. Financieros, Seguros y B. Inmuebles	14.9
9. Serv. Comunes, Sociales y Personales	44.2
10. Industria Petrolera	99.5

\*Sin petróleo.

Un indicador de la importancia de las entidades paraestatales en la economía nacional, puede encontrarse en el análisis de las 500 empresas más grandes del país, organizadas de acuerdo al volumen de sus ventas.

En 1985 en los diez primeros lugares aparecen cuatro empresas estatales: PEMEX, en primer lugar; TELÉFONOS DE MÉXICO, en cuarto lugar; ALTOS HORNOS, en séptimo lugar; MEXICANA DE AVIACIÓN, en noveno lugar. Cabe aclarar que aunque en el listado de las más grandes empresas del país en 1985 no aparecen la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, ni CONASUPO; estas entidades ocuparon en 1984 el segundo y tercer lugar.

Pese a estas dos ausencias, en el conjunto de las 500 empresas más importantes del país en 1985, las estatales significaron el 50% de las ventas, el 34% de los activos y el 38% del personal ocupado; PEMEX representó el 40% de ventas, si se descuenta a PEMEX de las 500, las empresas estatales significaron el 16% de las ventas, el 34% de los activos y el 24% del personal ocupado.

La intervención estatal en estos años se ubica en prácticamente toda la economía, sin embargo, en la realidad se concentra en algunas actividades, que podemos denominar “núcleos de intervención”. En nuestra opinión existen cinco sectores en los que la presencia estatal es significativa: industrial, financiero, comercial y de abasto, transporte y comunicaciones y el social.

LA INDUSTRIA ESTATAL aumentó consistentemente su participación en la producción manufacturera. Así, según los centros industriales, la industria paraestatal aumentó su participación de 12.4% a 17.1% de 1965 a 1975; según las cuentas nacionales y las cuentas de producción del sector público, el aporte de la industria estatal fue de 11.5% en 1975, 12% en 1980 y 16.3% en 1984.

Este aumento, se explica, por supuesto, porque la dinámica de la industria estatal fue mucho más rápida que la de la industria privada, ya que para el período 1971-81 las tasas de crecimiento de la producción bruta industrial, por tipo de bien, para el total nacional y para el estatal fueron las siguientes:

	<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>INDUSTRIA ESTATAL</b>
Bienes de consumo no duradero	5.1	12.4
Bienes de consumo duradero	9.9	14.0
Bienes Intermedios no petrolero	6.6	9.4
Bienes de Capital	7.7	8.0
Subtotal industrial no Petrolera	6.5	10.8
Industria Petrolera	8.7	8.8

Por otra parte, la participación estatal en la producción bruta industrial por tipo de bien, para los años 1982-84 fue la siguiente:

Bienes de consumo no duradero	5.0
Bienes de consumo duradero	6.4
Bienes intermedios no petrolero	13.2
Bienes de Capital	8.3
Industria Petrolera	90.1

Destacan por su significación algunas ramas en las que el Estado contribuye decisivamente:

<b>PARTICIPACIÓN ESTATAL EN LA PRODUCCIÓN 1982-1984</b>	
Azúcar	63.4
Envasado de Pescados y Mariscos	25.6
Refinación de Petróleo y Derivados	87.1
Petroquímica Básica	100.0
Fertilizantes	100.0
Industria Básica de hierro y el acero	12.0
Vehículos automóviles	37.7
Equipo y material de transporte	65.0

A lo largo de más de cuarenta años, EL NÚCLEO FINANCIERO estatal muestra una participación sustantiva en el financiamiento bancario total. Las cifras de 1940-75 indican que el 60% de los recursos financieros del sistema fueron proporcionados por el Banco Central y la Banca Gubernamental, aportando esta última cerca del 50% del financiamiento entre 1942-70 y alrededor del 12% entre 1971-76; para los años 1977-82, el núcleo financiero estatal aporta en promedio entre el 45% y el 50% del crédito total.

Además, en el curso de estos años, el sector público financiero aportó sus recursos a un costo menor que el de la banca privada. Así, por ejemplo, para 1980 mientras la tasa activa ponderada promedio de la banca nacional y fondos de fomento fue de 17.4% (con rangos que fluctúan entre 10% para FONEP, 16% para BANRURAL y 25.9% para NAFIN) la tasa efectiva compuesta sin reciprocidad de la banca privada y mixta fue de 27.8%.

Los grandes destinatarios del financiamiento bancario estatal fueron tres: la agricultura, la industria básica y la obra pública. La magnitud de los recursos y su menor costo, permitió atender a sectores y núcleos de población cuya capacidad crediticia los colocaba fuera del circuito del crédito comercial. Además, las diferencias de los costos entre el crédito oficial y el privado, abatió el costo general de la expansión de la actividad pública y privada.

La intervención del Estado en el SECTOR COMERCIAL Y DE ABASTO ha tenido una larga trayectoria que se inicia en 1937 con el comité regulador del mercado de trigo y la CEIMSA, experimentando sucesivas modificaciones hasta constituir el sistema CONASUPO.

El inicio se dio en el mercado de bienes de consumo básico y fue ampliándose hacia el proceso industrial y la distribución. En 1985 CONASUPO estaba integrado por todo un sistema que abarcaba 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 productor agrícola, el poder adquisitivo del consumidor y establecimiento de un precio equitativo. Los instrumentos utilizados son los precios de garantía y la comercialización de los productos.

El precio de garantía ha servido para proteger al campesino productor, buscando al mismo tiempo estimular la producción de ciertos bienes. El precio de garantía, además, no necesariamente correspondió con el precio al que CONASUPO vende los productos a los consumidores; de hecho, esta diferencia entre los precios de garantía o compra, los costos de transporte, almacenamiento y los precios de venta, ilustran como se han distribuido los esfuerzos estatales, bajo la forma de subsidios a productores y consumidores, con el propósito de proteger el nivel de ingresos de las clases populares.

La participación en la comercialización y el abasto, permitió establecer un amplio sistema de regulación de las subsistencias básicas alimentarias, que comprenden el comercio agropecuario, la producción industrial y la distribución al menudeo, gracias a una amplia red de tiendas en todo el país.

La participación de CONASUPO en la actividad industrial relacionada con los bienes de consumo básico tenía tres aspectos básicos: abastecer de materia prima a la industria que elabora alimentos populares (tortilla, pan, aceite, pastas) y también alimentos balanceados para el consumo animal; producción directa de harina de maíz, leche, aceite, y pastas; apoyo a la pequeña y mediana industria privada, como proveedora del sistema de distribución al menudeo de las tiendas CONASUPO.

La participación del Estado en el SECTOR COMUNICACIONES y TRANSPORTES ha recorrido prácticamente la historia del país, con la fundación en el siglo pasado de los ferrocarriles, el correo, el telégrafo y el teléfono. Desde el ángulo de la participación del Estado, por medio de sus entidades, resaltan los FNM, el correo y telégrafo, Caminos y Puentes, ASA, las líneas aéreas y Teléfonos de México, por su gran importancia y trayectoria histórica.

La intervención estatal en este sector ha tenido la clara función de integrar al país, abriendo nuevas áreas de acumulación, generando la infraestructura necesaria para el transporte de carga y de pasajeros, al tiempo que se le comunica por diversos medios.

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 muchos otros países, el peso de la salud y la seguridad social ha recaído en el Estado, quien ha logrado un avance considerable en las condiciones de salud de nuestra población. Esto se ha logrado, en muchas ocasiones, atendiendo gratuitamente a la población. Así, en 1983, el sector público atendió a cerca del 90% de la población; mientras que la medicina privada sólo lo hizo con el 5%, utilizando el 20% de los hospitales y el 25% de las camas en el país.

En este sentido, es clara la diferencia de objetivos entre la medicina pública y la privada; la primera está orientada a resolver los problemas generales de salubridad y asistencia del país y la segunda se circunscribe a ciertos estratos sociales con el fin esencial de obtener las mejores utilidades posibles.

Otro aspecto básico en esta materia es la investigación médica. Aquí también el Estado es, y ha sido el principal responsable de su desarrollo y fomento, como en general de la investigación científica y tecnológica del país.

## **REESTRUCTURACIÓN PARAESTATAL**

A partir de 1982, se emprende un importante proceso de desincorporación de entidades paraestatales, con el propósito de racionalizar el uso de los recursos públicos dada la escasez de los mismos.

El universo estatal en 1982 estaba constituido por 1,155 entidades, las que aunadas a las 61 creadas entre 1983-1988, significaba un total de 1,216 entidades. Cabe precisar que a diferencia de otros países, en México las decisiones de desincorporación no se restringieron a meras privatizaciones, sino que también aplicaron procesos de otro tipo que bien pueden ubicarse como de reestructuración, ya que además de ventas se realizaron liquidaciones y extinciones, fusiones y transferencias de 772 entidades paraestatales como se ilustra en el cuadro No.1. El propósito básico de estos procesos fue buscar una mejoría en los niveles de eficacia y competitividad del sector paraestatal mexicano.

En el cuadro 2, se calcula el impacto económico de las decisiones de venta en el PIB de las empresas públicas a nivel global de 1983 a 1988, donde se aprecia una reducción de sólo 2.9%, sin embargo, si excluimos a PEMEX y al Sector Financiero esta disminución se eleva a 14.6%.



El Cuadro 3 nos muestra el efecto de las ventas, para el mismo período, para el PIB del sector público a nivel de las grandes actividades y consigna nuevamente una reducción total de sólo 2.1 %; sin embargo, por sectores con y sin PEMEX se evidencian reducciones en minería 29.6%, industria manufacturera 31.7% y transportes, almacenamientos y comunicaciones 6.3%.

Por lo que se refiere al impacto en el empleo, el cuadro 4 indica que la reducción de empleo es de 2.6% y sin PEMEX y sector financiero se eleva a 3.8%.

En el año de 1989 ya con una nueva administración, el proceso de desincorporación prosiguió. Los procesos se elevaron a 830 como se ilustra en el cuadro número 5.

Dentro de los 58 nuevos procesos resaltan por su significación los siguientes: Industrias Conasupo, todos los ingenios azucareros. Teléfonos de México y sus empresas filiales y Aseguradora Mexicana.

Un año y medio después, es decir, en julio de 1991 el programa de desincorporación presentaba avances significativos y los procesos ascendían a 969 resaltando la banca comercial (19 entidades) y la industria siderúrgica (20 entidades) que tienen un impacto económico considerable, así como CONCARRIL, CLEMEX, N.K.S. ello se muestra en el cuadro 6. Con base en estos nuevos procesos el impacto económico en el PIB del sector público y en el de las grandes divisiones se consigna en el cuadro número 7 donde se puede apreciar que el efecto total de las ventas en el PIB del sector público en el período 1983-91, significó una reducción de 16.75% y sin PEMEX esta reducción se eleva a 42.35% por actividades, en agropecuario, silvicultura y pesca 19.32%; minería sin PEMEX 48%; industria manufacturera, sin PEMEX 82%; comercio, restaurantes y hoteles 25%; transporte, almacenamiento y comunicaciones 38% y servicios financieros, seguros y bienes inmuebles 65%.

La profunda mutación del sector paraestatal mexicano llevada a cabo en el período 1983-1991, ha tenido por objeto la racionalización del gasto público para orientarlo esencialmente a atender las necesidades más apremiantes de la población, así como preservar las entidades paraestatales estratégicas mencionadas en el artículo 28 constitucional.

El proceso de desincorporación descrito, precisa que el mismo no se ha limitado a la venta de empresas, sino a una reestructuración total que implica liquidar, extinguir, transferir o fusionar entidades paraestatales.

Como hemos visto en la primera parte de este trabajo es incuestionable que el desarrollo económico post-revolucionario de nuestro país descansa en gran medida en el sector paraestatal de la economía.

La creación de las entidades paraestatales a lo largo de cinco décadas, contribuyó de manera decisiva a la formación bruta de capital, a la producción y al empleo.

Sin embargo, también es cierto que lo que hemos llamado la “expansión no planeada” del sector paraestatal descansó, en gran medida, en una política de absorción de empresas privadas en quiebra, con el propósito de preservar la producción y el empleo que condujo en la mayoría de estos casos a una asignación de recursos a actividades no prioritarias en detrimento de la atención a las necesidades sociales, que se hizo más evidente con la crisis financiera al inicio de la década de los ochenta.

La revisión profunda que en todo el mundo se ha hecho sobre la intervención estatal en la economía, revela la necesidad de que el Estado financiara en forma equilibrada su gasto y que centrara su atención en las necesidades sociales.

México, participa en esta revisión y reestructuración del sector paraestatal, por lo que hoy contamos sólo con 259 entidades de las 1155 existentes en el inicio del año de 1983.

Sin embargo, importa destacar que de los 969 procesos de desincorporación autorizados, 469 (48%), fueron liquidaciones o extinciones, lo que evidencia que había un exagerado número de entidades paraestatales que ya no justificaban su existencia y quizá algunas nunca debieron ser creadas.

Adicionalmente, dejaron de ser paraestatales 71 entidades (7%) por mandato de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, pues eran de participación minoritaria.

Se fusionaron 86 (9%) y se transfirieron 32 (4%) a los gobiernos de los Estados, lo que implicó una racionalización de la propiedad estatal.

Finalmente, se han vendido 311 (32%) entidades paraestatales al sector privado y una menor parte al sector social. En la gran mayoría de estas ventas los compradores han sido empresarios mexicanos.

Las cifras anteriores muestran que no se puede hablar únicamente de un proceso de privatización, sino de una profunda reestructuración del sector paraestatal mexicano, en donde sin duda las privatizaciones han jugado un papel primordial, pues su venta implica dos importantes efectos económicos. Por una parte el Estado no sólo recibe ingresos sino además libera recursos que venía canalizando a estas empresas, como subsidio de operación o recursos de inversión para la expansión de las mismas. En segundo término se preserva la fuente de producción y empleo y su eventual expansión es financiada por el sector privado.

Las liquidaciones y extinciones que racionalizaron la intervención estatal, sí tuvieron efectos negativos en los niveles de ocupación y empleo; en menor proporción los tuvieron las fusiones y transferencias de entidades paraestatales.

## PERSPECTIVAS

Al final de un proceso que ha llevado casi 9 años, el sector paraestatal lo integran 380 entidades paraestatales, agrupadas en 82 organismos descentralizados, 247 empresas de participación estatal y 51 fideicomisos públicos<sup>2</sup>: Estas entidades seguirán jugando un papel esencial en el desarrollo económico y social de nuestro país, pero necesariamente tendrán que operar sobre bases diferentes.

La modernización de estas empresas públicas o las nuevas bases para operar en forma eficiente, deben dirigirse a los siguientes aspectos fundamentales:

- Autonomía de gestión y fortalecimiento de los órganos de gobierno;
- Evaluación por resultados;
- Adecuado y oportuno financiamiento;
- Políticas realistas de precios y tarifas, y
- Adecuación de las relaciones obrero-patronales.

La autonomía de gestión de las empresas públicas, requiere de una voluntad política gubernamental que se traduzca en políticas y acciones concretas encaminadas a descentralizar las decisiones operativas de las secretarías de Estado a los órganos de gobierno y a las empresas mismas.

No se trata de que las entidades paraestatales operen sin control y vigilancia alguna por parte del Estado, sino que a partir de definiciones sobre objetivos, metas, políticas y medios, los responsables de las mismas puedan operar y ejercer su condición de ejecutivos, sin más límite que el de informar a su órgano de gobierno de los resultados obtenidos a partir de las definiciones inicialmente fijadas por el propio órgano de gobierno.

Evaluar por resultados deberá ser la forma de control en un contexto de autonomía de gestión, más que la fiscalización de cada una de las acciones tomadas por la administración de las empresas que dedican importantes recursos y tiempo a informar y responder a las diferentes instancias gubernamentales, sin que este flujo de información contribuya a un mejor control de las entidades paraestatales.

---

<sup>2</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *El Proceso de Enajenación de Entidades Paraestatales*, mayo de 1991.

Por otra parte, es necesario que el dueño de las empresas públicas, el Estado mexicano, las financie adecuada y oportunamente, pues no pocas veces ha emprendido proyectos o expansiones con aportaciones reducidas de capital y suministradas en forma inoportuna, lo que ha obligado a las empresas a endeudamientos excesivos que limitan o cancelan su rentabilidad.

Paralelamente a las aportaciones de capital de las empresas, el gobierno debe vigilar la productividad y los precios de los bienes o servicios producidos, pues también no pocas veces las empresas públicas las han querido convertir en agentes antiinflacionarios, congelándoseles sus precios y tarifas, lo que obliga al gobierno a subsidiarlas.

Hay que resaltar que más que subsidios a la empresa estatal, son subsidios a sus consumidores, pues son éstos los que se benefician con los bajos precios o tarifas estatales. Si el Estado desea subsidiar, por razones de política económica a ciertos consumidores, que se haga explícito este subsidio con cargo al gobierno que lo concede y no con cargo a la empresa que lo instrumenta.

Se ha argumentado, y en varios casos con razón que los consumidores no tienen por que pagar la ineficiencia de las empresas públicas. Sin embargo, una buena parte de esta ineficiencia se explica por políticas de financiamiento y de precios que condenan a las empresas a endeudamientos exagerados, lo que a su vez incide en su eficiencia y productividad.

Por otra parte, la historia económica reciente consigna que el gobierno ha asumido o capitalizado los pasivos de algunas empresas como una necesidad para sanearlas financieramente, sin embargo, estas reestructuraciones de nada sirven si paralelamente no se llevan a cabo ajustes internos y reestructuraciones operativas que eleven la productividad y eficiencia de las empresas; Fundidora de Monterrey, S.A., y Aeroméxico, son dos lamentables ejemplos.

Financiar en forma equilibrada y oportuna, determinar precios y tarifas adecuadas y hacer más eficiente la operación de los procesos de producción o de prestación de los servicios, son parte de un tríptico esencial en la superación del sector paraestatal de nuestro país.

Finalmente, es necesario abordar el tema de las relaciones obrero-patronales en las empresas públicas, ya que los contratos colectivos, al paso de los años, se han convertido en verdaderos obstáculos para el mejoramiento productivo de las mismas.

Como mencionamos al inicio, el Estado mexicano post-revolucionario fue considerado por los constitucionalistas como un Estado activamente

intervencionista responsable de la conducción de la sociedad con explotación exclusiva en las áreas estratégicas de la economía.

El desarrollo capitalista tardío de nuestro país obligó al Estado post-revolucionario a participar activamente en la formación bruta de capital, en la producción y la creación de instituciones básicas para el desarrollo del país. Asimismo promovió una legislación laboral tutelar de los derechos de los trabajadores para hacer frente a la explotación laboral secular existente en nuestro país.

La formación de un amplio sector paraestatal, así como la creación de centrales obreras, permitieron la reivindicación de los derechos laborales en nuestro país en beneficio de una clase obrera creciente, gracias al desarrollo económico post-revolucionario.

Sin embargo, en la medida que el país se industrializaba se iban gestando dos tipos de relaciones laborales. Aquellas que se llevaban a cabo en el sector privado, con base en la Ley Federal del Trabajo de 1931 y otras las que se desarrollaban en un sector paraestatal, en donde el gobierno, como dueño de las empresas, aceleraba las reivindicaciones laborales.

Esta política, en las industrias básicas, del sector paraestatal jugó un papel en el fortalecimiento de las centrales obreras, instituciones fundamentales en el desarrollo postrevolucionario, que permitió no sólo una mayor justicia social sino además la creación de un mercado interno decisivo para la expansión y fortalecimiento de la economía.

Sin embargo, esta política estatal creó un sector laboral privilegiado que mediante sus respectivos contratos colectivos mejoraban sustancialmente las condiciones mínimas de la Ley Federal de Trabajo, situación que en sí misma, no era negativa, pero sí lo fue en la medida que los salarios y prestaciones de los trabajadores aumentaban más aprisa que el incremento de la productividad de la empresa.

Este desfase entre productividad y masa salarial se debió a que por un lado la ocupación creció más allá de lo necesario y los contratos colectivos, al paso del tiempo, fueron incorporando una serie de cláusulas que obstaculizaron el incremento de la productividad, sin beneficio alguno para los trabajadores.

La revisión de los contratos colectivos de las entidades paraestatales, es una tarea conjunta que deben realizar la empresa y el sindicato.

No se trata de cercenar las auténticas conquistas laborales que han beneficiado a los trabajadores después de años de lucha sindical; de lo que se trata es de analizar todas aquellas cláusulas que obstaculizan y limitan

la dirección de la empresa, y que en nada benefician a los trabajadores y si en cambio incurrir en suspensiones de trabajo que reducen la jornada, dificultan una mejor organización del trabajo y en suma, atentan contra la productividad de la empresa, revirtiéndose finalmente toda esta situación contra los propios trabajadores, pues no puede haber nada mejor para ellos que una fuente de trabajo sólida y permanente.

Hay quienes afirman que los subsidios gubernamentales, sólo se explican en función de esta perversa relación obrero-patronal en las entidades paraestatales. Sin duda esta es una visión limitada de la problemática que hemos analizado, pues como hemos visto con anterioridad, el financiamiento, la política de precios y tarifas, así como la forma de operar las empresas públicas constituyen, junto con las relaciones sindicales aspectos torales a resolver para hacer de las empresas estratégicas en manos del gobierno unidades de producción o de servicios que lejos de ser una carga para las finanzas públicas contribuyan a la formación de capital, a la generación de nuevos empleos, al desarrollo tecnológico y en general al incremento sostenido del producto interno bruto de nuestro país.

Las empresas públicas lejos de eludir los retos de la modernidad, la producción con alta calidad, la elevación de la productividad y la eficiencia, deben y pueden ser líderes y abanderadas de estos objetivos exigidos por la creciente competencia, la participación y la integración económica internacional.

## **Bibliografía**

- CÉSAR, MA. AMPARO Y WILSON PÉREZ. *EL ESTADO EMPRESARIO EN MÉXICO: ¿Agotamiento o renovación?* ED. SIGLO XXI, MÉXICO, 1988.
- DELGADO, ORLANDO. «LA INDUSTRIA ESTATAL MEXICANA ANTES Y DESPUÉS DE LA PRIVATIZACIÓN». *INVESTIGACIÓN ECONÓMICA*, No. 195, ENE-MAR, 1991.
- PICHARDO, IGNACIO. *EL PROCESO DE DESINCORPORACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES (EL CASO DE MÉXICO)*. SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA, DISCURSO DEL SECRETARIO, No. 5, JULIO 1988.
- SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN. «LA EMPRESA PÚBLICA Y LA ADMINISTRACIÓN DEL PRESIDENTE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO», MÉXICO, 1988.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. «EL PROCESO DE ENAJENACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES», MAYO DE 1991.
- TAMAYO, JORGE «LAS ENTIDADES PARAESTATALES EN MÉXICO», EN *INVESTIGACIÓN ECONÓMICA*, No. 187, OCT-DIC, 1987.

- TAMAYO JORGE. "LAS ENTIDADES PARAESTATALES EN MÉXICO" EN VARIOS AUTORES. *MÉXICO 75 AÑOS DE REVOLUCIÓN, DESARROLLO ECONÓMICO*, F.C. E. MÉXICO 1988.
- TAMAYO, JORGE "LA POLÍTICA ECONÓMICA EN EL RÉGIMEN DEL PRESIDENTE PLUTARCO ELÍAS CALLES" EN VARIOS AUTORES, *PLUTARCO ELÍAS CALLES, OBRA REVOLUCIONARIA*. PRI, MÉXICO, 1988.
- TAMAYO JORGE "LA RACIONALIZACIÓN DEL SECTOR DE EMPRESAS PÚBLICAS", EN *RAP, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, No. 73, ENE-ABRIL 1989.
- TAMAYO JORGE. "MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN EMPRESARIAL DEL ESTADO" EN VARIOS AUTORES. *LA EMPRESA PÚBLICA EN LA MODERNIZACIÓN ECONÓMICA DE MÉXICO*. ED. DIANA, MÉXICO, 1989.

## DESINCORPORACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES EN MÉXICO 1982-1988 (OCTUBRE)

ENTIDADES PARAESTATALES EN DICIEMBRE DE 1982	1155		PROCESOS AUTORIZADOS	PROCESOS CONCLUIDOS	PROCESOS PENDIENTES
ENTIDADES CREADAS 1983-88	61	LIQUIDACIÓN O EXTINCIÓN	397 (51%)	265 (67% avance)	117
TOTAL	1216	PENSIÓN	81 (11%)	68 (84% avance)	10
ENTIDADES PARAESTATALES DESINCORPORADAS 1983-88	772	TRANSFERENCIAS	28 (4%)	24 (88% avance)	5
ENTIDADES PARAESTATALES VIGENTES	414	VENTAS	218 (28%)	124 (57% avance)	72
		LFEP	48 (6%)	48 (100% avance)	---
		TOTAL	772	529	204 (32% del total de procesos)

FUENTE: COMISIÓN INTERSECRETARIAL GASTO-FINANCIAMIENTO.



**EFFECTO DE LAS DECISIONES DE VENTAS  
DEL PERÍODO 1983-88  
EN EL PIB DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS  
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES Y PORCENTAJES)**

	1	9	8	3 <sup>1</sup>
	PIB DEL SECTOR PÚBLICO	PIB DE LAS EMPRESAS DESINCORPORADAS		%
CON PEMEX <sup>2</sup>	3'125,226		91'742	2.9
TOTAL NO FINANCIERO	2'878,340		91,742	3.2
- SIN PEMEX	626,142		91.742	14.6
DE CONTROL DIRECTO	2'494,175		32,147	1.3
- SIN PEMEX	241,977		32,147	13.3
DE CONTROL DIRECTO	631,051		59,595	9.4
- NO FINANCIERAS	384,165		59.595	15.5
- FINANCIEROS	286,886		----	----

1. SE TOMÓ 1983 COMO AÑO DE REFERENCIA DEBIDO A QUE EN ESE AÑO EL PROCESO DE DESINCORPORACIÓN TODAVÍA NO SE REFLEJABA EN LOS AGREGADOS ECONÓMICOS. PUESTO QUE EN LOS AÑOS POSTERIORES A 1983 LAS DESINCORPORACIONES SE CONTABILIZARON. EL TOMAR UN AÑO MÁS RECIENTE COMO BASE PARA EL ANÁLISIS HABRÍA CONDUCIDO A RESULTADOS POCO CONFIABLES.
2. INCLUYE COMPAÑÍA MINERA DE CANANEA (SE ESTIMÓ RESTANDO A LAS VENTAS DE 1983, EL COSTO DE VENTA, EXCLUIDO DE ESTE ÚLTIMO RUBRO, EL CONCEPTO DE SUELDOS Y SALARIOS EL PIB ESTIMADO ES DE 5,295 MILLONES DE PESOS).

FUENTE: IGNACIO PICHARDO PAGAZA "EL PROCESO DE DESINCORPORACIÓN DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES (EL CASO DE MÉXICO)", DISCURSO DEL SECRETARIO, No. 5, SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN.

**EFFECTO DE LAS VENTAS DEL PERIODO 1983-88  
 EN EL PIB DEL SECTOR PÚBLICO  
 (MILLONES DE PESOS CORRIENTES CON BASE 1978 Y PORCENTAJES)**

	1970			%
	1	9	8 3 <sup>1</sup>	
	PIB DEL SECTOR PÚBLICO	PIB DE EMPRESAS DESINCORPORADAS		
TOTAL SECTOR PÚBLICO	4'388,217.6	92,187		2.1
GRAN DIVISIÓN				
I. AGROPECUARIO SILVICULTURA Y PESCA	-5.013.4	415.3		n.s.
II. MINERÍA <sup>2</sup>	1'855.370.6	9,005.4		0.5
- SIN PEMEX	30,454.6	9,005.4		29.6
III. INDUSTRIA MANUFACTURERA	627.837.9	63,648.5		10.1
- SIN PEMEX	200,555.3	63,648.5		31.7
IV. ELECTRICIDAD	155,357.9	----		----
V. COMERCIO RESTAURANTES Y HOTELES	-28.959.7	1,511.7		n.s.
VI. TRANSPORTES ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	279.581.6	17,606.2		6.3
VII. SERVICIOS FINANCIEROS, SEGUROS Y BIENES INMUEBLES	247.504.3	s.d.		s.d.
VIII. SERVICIOS COMUNALES SOCIALES Y PERSONALES	1'268,086.5	s.d.		s.d.

1.- VÉASE NOTA<sup>1</sup> DEL CUADRO ANTERIOR.

2.- INCLUYE COMPAÑÍA MINERA DE CANANEA.

FUENTE: IBÍD., CUADRO ANTERIOR.

### IMPACTO DE LAS DECISIONES DE VENTA Y DE LAS DECISIONES DE LIQUIDACIÓN EN EL EMPLEO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS 1983-1988

	PERSONAL OCUPADO EN 1983	VENTA		LIQUID.		TOTAL	
			%		%		%
EMPRESAS PÚBLICAS	1,000,169	43140	4.3	25.718	2.6	68,858	6.9
SIN PEMEX	895,390	43140	4.8	25.718	2.9	68,858	7.7
SIN PEMEX Y SIN SECTOR FINANCIERO	670.467	43140	6.4	25.718	3.8	68,858	10.2

SÓLO SE CONSIDERAN LAS VENTAS O LIQUIDACIONES QUE INTEGRAN EL UNIVERSO DE LAS CUENTAS DE PRODUCCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO, INEGI. S.P.P.

FUENTE: IBÍD., CUADRO ANTERIOR.

## DESINCORPORACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES EN MÉXICO 1983-1989 (OCTUBRE)

ENTIDADES PARAESTATALES EN DICIEMBRE DE 1982	1155		PROCESOS AUTORIZADOS	PROCESOS CONCLUIDOS	PROCESOS PENDIENTES
ENTIDADES CREADAS 1983-88	61	LIQUIDACIÓN O EXTINCIÓN	422 (51%)	265 (67% avance)	103
TOTAL	1216	FUSIÓN	85 (10%)	75 (88% avance)	10
ENTIDADES PARAESTATALES DESINCORPORADAS 1983-88	830	TRANSFERENCIAS	30 (4%)	28 (93% avance)	3
ENTIDADES PARAESTATALES VIGENTES	379	VENTAS	237 (28%)	179 (76% avance)	54
		LFEP	56 (7%)	56 (100% avance)	---
		TOTAL	830 (100%)	654 (79% avance)	170 (21% del total de procesos)

EN UN AÑO SE AUTORIZARON 58 NUEVOS PROCESOS DE DESINCORPORACIÓN Y SE CONCLUYERON 125.

FUENTE: COMISIÓN INTERSECRETARIAL GASTO-FINANCIAMIENTO.

## DESINCORPORACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES EN MÉXICO 1983-1991 (JULIO)

ENTIDADES PARAESTATALES EN DICIEMBRE DE 1982	1155		PROCESOS AUTORIZADOS	PROCESOS CONCLUIDOS	PROCESOS PENDIENTES
ENTIDADES CREADAS 1983-91	73	LIQUIDACIÓN O EXTINCIÓN	469 (48%)	405 (86% avance)	64
TOTAL	1228	FUSIÓN	86 (9%)	82 (95% avance)	4
ENTIDADES PARAESTATALES DESINCORPORADAS 1983-91	848	TRANSFERENCIAS	32 (4%)	32 (100% avance)	--
EN PROCESO	121	VENTAS	311 (28%)	288 (83% avance)	53
TOTAL AUTORIZADAS	969				
ENTIDADES PARAESTATALES VIGENTES	259	LFEP	71 (7%)	71 (100% avance)	--
		TOTAL	969 (100%)	848 (87%)	121 (13% del total de procesos)

FUENTE: COMISIÓN INTERSECRETARIAL GASTO-FINANCIAMIENTO.

**EFFECTOS DE LAS DECISIONES DE VENTA DEL PERIODO 1983-91  
 EN EL PIB DEL SECTOR PÚBLICO**

(MILLONES DE PESOS CORRIENTES CON BASE 1980 Y PORCENTAJES)

	1	9	8	3a/	
	PIB DEL SECTOR PÚBLICO			PIB DE LAS EMPRESAS DESINCORPORADAS	
				%	
TOTAL DEL SECTOR	4'558,108.0			763,523.0	16.75
GRAN DIVISIÓN I		2,149.0		415.03	19.32
GRAN DIVISIÓN II	1'068,376.0			13,954.0	1.3
	29,213.0			13,954.0	48.0
GRAN DIVISIÓN III	290,236.0			171,520.0	59.1
GRAN DIVISIÓN IV	208,115.0			171,520.0	82.4
	167,247.0			--	--
GRAN DIVISIÓN V	1'248,794.0			313,431.0	25.1
GRAN DIVISIÓN VI	288,568.0			110,731.2	38.4
GRAN DIVISIÓN VII	233,573.0			153,472.0	65.7
GRAN DIVISIÓN VIII	1'247,635.0			s.d.	--
TOTAL SECTOR PÚBLICO SIN PEMEX	1'802,713.0			763,523.0	42.35

a/ VÉASE NOTA 1 DEL CUADRO 2.

b/ INCLUYE EL PRODUCTO INTERNO BRUTO DE COMPAÑÍA MINERA DE CANANEA.

FUENTE: PARA EL PIB DEL SECTOR PÚBLICO, SERIE 1980-1989, S.P.P. MEXICO, 1989. PARA EL PIB DE LAS EMPRESAS DESINCORPORADAS, I. PICHARDO, OP. CIT. Y CALCULOS DEL AUTOR.