

EL SECTOR PARAESTATAL EN MEXICO

Federico Torres Arroyo

Ponencia presentada en el coloquio *Análisis comparativo de la representación de los intereses de las empresas del sector público en América Latina, Italia y los otros países de la Comunidad Económica Europea*. Turín, Italia, abril de 1986.

Torres Arroyo, Federico, nació en Zitácuaro, Michoacán, es Licenciado en Economía y diplomado en Estudios Urbanos del University College de Inglaterra. Actualmente, es coordinador general de Programación Sectorial de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

I. Introducción

En este documento se presenta una descripción sintética de las principales características de las empresas públicas en México, con especial referencia a las del sector industrial, las cuales conforman el núcleo más importante de empresas paraestatales y tienen una mayor relación con los temas que interesan a este foro.

El sector paraestatal mexicano está formado en la actualidad por 820 entidades¹ entre organismos descentralizados, empresas de participación estatal (mayoritarias y minoritarias), instituciones de crédito y fideicomisos. El desarrollo de este sector a lo largo de 60 años ha obedecido en lo fundamental, y salvo intervenciones circunstanciales, a decisiones de Estado para salvaguardar y controlar actividades estratégicas, impulsar el desarrollo de campos prioritarios para el crecimiento económico, apoyar la asistencia social y el desarrollo científico y tecnológico, y fomentar el financiamiento de las actividades productivas.

Para ilustrar la importancia que tienen las empresas públicas en la actividad económica del país se puede mencionar que, a través de ellas, el Estado produce el 100 por ciento de petróleo crudo y petroquímicos básicos, genera el 100 por ciento de la energía eléctrica, tiene a su cargo la totalidad del servicio ferroviario y telefónico, participa con el 95 por ciento de la producción total de fertilizantes, el 82 por ciento de la de azúcar y el 60 por ciento de la de acero. Participa también en forma muy importante en el transporte aéreo, en la pesca, en la comercialización de productos básicos y de algunos productos de exportación como café, tabaco y algodón; en la radio, televisión y

¹ Se trata de entidades de la administración pública federal. No incluye las empresas a cargo de los gobiernos locales.

cinematografía; en la minería y en las ramas industriales de petroquímica secundaria, fabricación de equipo de transporte (naval, carretero y ferroviario), bienes de capital y papel y celulosa. Por último, hay que incluir, como parte importante del sector paraestatal, a la banca de fomento, a la banca comercial, recientemente nacionalizada, y a las instituciones de salud y seguridad social.

En conjunto, el sector paraestatal aporta el 18 por ciento del producto interno bruto del país, genera el 5.1 por ciento de la ocupación total y produce el 74 por ciento de los ingresos de divisas por exportación.

En este marco, juegan un papel preponderante las 237 empresas del sector industrial paraestatal, coordinado por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, que participan con el 15 por ciento del PIB, el 3.6 de la ocupación total, el 72 por ciento de las divisas por exportación y aportan impuestos que representan alrededor del 35 por ciento de los ingresos federales.

2. El Papel de las Empresas Públicas en la Reestructuración Productiva

Las empresas paraestatales han tomado parte activa en las estrategias de reordenación económica y de cambio estructural que prevé el Plan Nacional de Desarrollo 1983-88, documento oficial que es la base de los programas de gobierno. En relación específicamente con su papel en la estrategia de reestructuración productiva, se pueden mencionar cuatro principales vertientes de acción: la revisión de la participación del Estado en algunas empresas, la reestructuración financiera de las mismas, su reorganización y su reconversión y modernización.

Revisión de la participación del Estado

La Constitución política mexicana define como actividades es-

tratégicas, en las que sólo el Estado puede intervenir, las siguientes: correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite, hidrocarburos, petroquímica básica, electricidad, ferrocarriles, minerales radioactivos y generación de energía nuclear. Le corresponde también al Estado, de acuerdo a la Constitución, participar junto con el sector privado en el desarrollo de áreas prioritarias para la economía nacional. La revisión de la participación del Estado busca concentrar recursos y esfuerzos en estos campos estratégicos y prioritarios, retirándola de los secundarios o de aquellas entidades en las que intervino circunstancial o temporalmente, con el fin de rescatar una empresa en quiebra, salvaguardar una fuente de trabajo o evitar desequilibrios locales.

La desincorporación de empresas del sector público se está realizando por medio de liquidaciones o extinciones, fusionando entidades complementarias, transfiriendo a los gobiernos locales empresas de importancia regional a sus programas de desarrollo y vendiendo empresas no prioritarias ni estratégicas que, por su viabilidad, son susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado.

Durante la presente administración se han autorizado 330 desincorporaciones sobre un total de 1150 entidades paraestatales que existían a fines de 1982. En el sector industrial paraestatal se pueden consignar 136 de esos movimientos,²

Reestructuración financiera de las empresas públicas

La crisis económica que sobrevino en 1982 obligó a la presente administración a implantar una estrategia de reordenación económica, que ha comprendido diversas medidas de política

²Todas estas cifras son preliminares y corresponden a una estimación de principios de abril de 1986.

monetaria, crediticia, cambiaria, de gasto y de ingresos públicos. Se fijó, entre otros, el objetivo de disminuir el déficit fiscal de la federación, que se considera como una de las principales fuentes de presión inflacionaria.

En este marco de política, las empresas paraestatales racionalizaron su gasto, implantaron programas de austeridad e iniciaron una política de recuperación de sus ingresos, eliminando rezagos en sus precios y tarifas o subsidios injustificados. Se busca que las empresas públicas productivas sean capaces de financiar con sus propios ingresos tanto su operación como su expansión, gravitando lo menos posible sobre las finanzas públicas y manteniendo una estructura financiera sana.

Los resultados de estas medidas pueden ilustrarse con los siguientes datos: el gasto público como proporción del PIB se ha reducido en más de 10 puntos, correspondiendo la mitad de esa reducción al sector paraestatal. Las empresas públicas industriales han elevado la capacidad de financiamiento propio de su gasto de 65 por ciento a 72 por ciento y han disminuido las transferencias del gobierno federal de 11 por ciento a 8 por ciento. El resto de su gasto lo han financiado con créditos también de manera decreciente. Al mismo tiempo, han elevado su contribución al fisco: en 1983 por cada peso que recibían de transferencias del gobierno federal le pagaban a éste 2.7 de impuestos; en 1985 la proporción ha aumentado a 4.3.

Debe aclararse que de las 237 empresas del sector paraestatal sólo 25 reciben subsidios propiamente dichos por parte del gobierno federal,³ y dos de ellas, la Comisión Federal de Electricidad y Fertilizantes Mexicanos, absorben el 80 por ciento de dichos subsidios, para compensar los bajos precios a los que venden sus productos.

³En el sector paraestatal en su conjunto aproximadamente el 25 por ciento de las empresas públicas recibe subsidios.

En casos de empresas con una fuerte deuda, en las que no ha bastado la política general de racionalización presupuestal, el gobierno federal está llevando a cabo acciones especiales de reestructuración financiera, capitalizando o absorbiendo pasivos de las empresas, a cambio de compromisos de productividad y eficiencia.

Reorganización de la empresa pública

Como parte del proceso de modernización de la administración pública, el gobierno federal ha dictado medidas para definir con más claridad sus relaciones con las empresas públicas y para que éstas se reorganicen internamente y mejoren su administración.

Una línea importante en este sentido es la reestructuración del sector paraestatal bajo el esquema de "controladoras", en grupos de entidades que operan en la misma rama o que tienen procesos productivos complementarios. Este proceso ha avanzado en forma importante en todos los sectores, destacando las áreas de comunicaciones y transportes, comercialización de productos básicos e industria. Aproximadamente el 60 por ciento de las empresas públicas ya está bajo este sistema.

En el sector industrial paraestatal existen a la fecha 7 controladoras constituidas formalmente y 6 más que funcionan como tales sin tener un carácter formal, que agrupan a 124 y 31 entidades respectivamente. En su proceso de consolidación algunos de estos grupos han enfrentado problemas derivados, por un lado, de las restricciones financieras que enfrenta el país y, por otro, de las disparidades entre las diversas empresas que se consolidan en aspectos tales como los sistemas administrativos, la contratación de tecnologías, la situación financiera y las condiciones laborales.

En el ámbito de las relaciones entre el gobierno federal y las empresas paraestatales se ha buscado, con diversas adecuaciones de las disposiciones jurídicas y las normas administrativas, evolucionar a un esquema más descentralizado de conducción de las mismas, fortaleciendo la coordinación sectorial que realizan las diversas secretarías de Estado y dando mayores facultades a los órganos de gobierno de las empresas para agilizar sus decisiones internas.⁴ Se busca con estas adecuaciones que las empresas puedan responder de manera más cabal y eficiente a las directrices de la política gubernamental y, al mismo tiempo, logren mayor autonomía de gestión.

Reordenación y modernización productivas

El sector paraestatal forma parte importante de la estrategia de cambio estructural y se le considera como un instrumento fundamental en su realización. Se está actuando en las diferentes líneas que marca el Plan Nacional de Desarrollo y que incluyen el apoyo prioritario a la producción agropecuaria y a la organización de productores de este sector, la modernización del sistema de abasto y comercialización, la reestructuración de la deuda externa, la descentralización de las actividades económicas, etc. En el sector industrial paraestatal, que es uno de los ejes más importantes del cambio estructural, se está actuando en los siguientes frentes:

a. Por el peso específico del sector energético se están impulsando en él diversas medidas, con el fin, por un lado, de inducir en su interior ciertos cambios que lo hagan adaptarse mejor a un entorno internacional cambiante y, por el otro, de utilizarlo

⁴Precisamente en estos días se someterá a consideración de la Cámara de Diputados un proyecto de ley federal de las entidades paraestatales, que recoge y sistematiza estos avances y aglutina disposiciones sobre la empresa pública hasta la fecha dispersas.

como pivote para el desarrollo o la modernización de otras áreas.

En el primer caso están los esfuerzos por diversificar las fuentes de generación de energía eléctrica, las medidas para fomentar el ahorro de energéticos en todo el país y en el sector paraestatal en particular, las acciones para concentrar la producción de petróleo en las áreas de mayores rendimientos y los programas para fortalecer la infraestructura de transporte y otros servicios de apoyo a este sector.

La segunda línea de acción comprende los esfuerzos para utilizar su amplio poder de compra en beneficio del desarrollo de proveedores nacionales en condiciones competitivas, mediante programas específicos que incluyen compromisos de abastecimiento a largo plazo, esquemas de financiamiento a proveedores y servicios de asesoría y apoyo en materia tecnológica.

b. Existen áreas y empresas del sector industrial paraestatal que por cambios tecnológicos ocurridos a nivel internacional, modificaciones en el patrón de la demanda o deficiencias acumuladas a lo largo de muchos años, requieren reformas profundas para modernizar y reestructurar su modo de operación y alcanzar más cabalmente los fines para los que fueron creadas. Entre estas áreas destacan la industria siderúrgica, la azucarera, la de fertilizantes, la de equipo de transporte, los astilleros y la minería. En todos estos casos se está procediendo a evaluar inversiones, revisar líneas de producción, readecuar plantas, reducir subsidios, mejorar la comercialización, renegociar o adquirir nuevas tecnologías, desarrollar nuevas fórmulas de financiamiento, fortalecer los encadenamientos productivos dentro del propio sector público, etc.

c. Paralelamente a las dos vertientes anteriores y aprove-

chando sus resultados se está buscando fortalecer ciertas áreas clave, con potencial para permear y dirigir la innovación a lo largo de todo el tejido industrial. Especial importancia tiene en este sentido la rama de bienes de capital, en la que el sector industrial paraestatal tiene una presencia de importancia estratégica.

Todos estos cambios se enmarcan en una política de liberalización comercial que ha avanzado rápidamente y buscan inducir un nuevo patrón de especialización de la economía mexicana en condiciones competitivas con el exterior, que permita el desarrollo de una plataforma exportadora estable y sólida. Se trata de una transformación de largo plazo y compleja, con muchos frentes simultáneos de acción y que a veces marcha más lentamente de lo deseado por las restricciones financieras.

3. Política de Relaciones Laborales

En México, la misma Constitución política contiene las bases de la política laboral. El artículo 123 de la carta magna, inscrito en la más sólida tradición del derecho social, consagra los derechos de los trabajadores y prevé los mecanismos y procedimientos para su promoción y defensa.

En general, las entidades del sector paraestatal se mueven bajo el mismo régimen laboral que las empresas privadas⁵ y establecen individualmente las particularidades de sus relaciones

⁵ La Constitución marca un régimen laboral especial para los trabajadores al servicio del Estado. En la práctica, este régimen se circunscribe a los trabajadores que laboran en las dependencias directas del gobierno federal, o sea las secretarías y departamentos de Estado, y en un número reducido de organismos públicos descentralizados. Así, en el sector industrial paraestatal, de las 237 entidades existentes, sólo 3 están bajo este régimen. Las restantes, al igual que las empresas del sector privado, se rigen por la Ley Federal del Trabajo.

laborales a través de un contrato colectivo con el sindicato de la empresa. Cuando existen dos o más sindicatos en una empresa, sólo uno de ellos, el mayoritario, es el titular o firmante del contrato colectivo.

En este contrato se contienen las cláusulas que determinan las condiciones individuales o colectivas para la prestación de un servicio. Ejemplo de las primeras son las jornadas de trabajo, los días de descanso y vacaciones, el monto de los salarios y, de las segundas, las prestaciones sociales que disfrutaban los trabajadores, como centros recreativos, servicios hospitalarios u otros.

Conforme lo dispone la Ley Federal del Trabajo, los contratos colectivos se revisan en su totalidad cada dos años; y por lo que hace a su aspecto salarial su revisión es anual.

La ley permite que los empleadores se asocien para efecto de conducir sus relaciones laborales y en el sector privado existen uniones, cámaras y otro tipo de asociaciones que frecuentemente intervienen en las negociaciones de los contratos colectivos o funcionan como mecanismos de consulta. En el sector paraestatal no existen asociaciones de empleadores ni de otro tipo; pero es de destacarse que generalmente, al formarse "controladoras", éstas centralizan en gran medida la conducción de las relaciones laborales.

Las entidades del sector industrial paraestatal dieron ocupación directa en 1985 a alrededor de 500,000 trabajadores,⁶ de los cuales el 85.9 se encuentran sindicalizados y el restante 14.1 por ciento se considera como personal de confianza.

⁶Otros 240,000 trabajadores forman la ocupación indirecta del sector. Se trata de los cultivadores de caña, de henequén y barbasco y pequeños mineros.

Los trabajadores sindicalizados del sector se encuentran agrupados en 65 sindicatos, de los que el 43 por ciento son sindicatos nacionales de industria, otro 32 por ciento son de empresa y el 25 por ciento restante cubren dos o más empresas de una rama, sin tener cobertura nacional.⁷

Salarios y prestaciones

La revisión anual del nivel salarial estipulado en los contratos colectivos se hace generalmente tomando como parámetro de referencia los aumentos de los salarios mínimos, que se establecen por ley, aunque excepcionalmente las particularidades de ciertos mercados laborales o la situación financiera de las empresas pueden marcar otras pautas de referencia.

Para la fijación del salario mínimo se reúne una comisión tripartita, con representantes de los trabajadores, los patrones y el gobierno federal.

Las prestaciones se revisan cada dos años y su porcentaje de aumento generalmente se fija como proporción complementaria al incremento salarial. En los últimos años ha oscilado alrededor del 5 por ciento.

En el sector industrial paraestatal se estima que el 63 por ciento de los trabajadores directos percibe entre dos y tres veces el salario mínimo y el 37 por ciento entre tres y cinco veces dicho salario. La mayor parte de las empresas tiene, además, prestaciones superiores al mínimo establecido por la ley.

⁷ En función de las características de los sindicatos puede haber modalidades importantes en los contratos colectivos. Por ejemplo, en algunas ramas en las que hay sindicatos nacionales se firman los llamados contratos-ley, que son aplicables automáticamente, como mínimo, a todas las empresas de la rama.

Seguridad social

El régimen del seguro social, obligatorio tanto para patrones como para trabajadores, tiene una estructura tripartita (patrones, trabajadores y gobierno) en su financiamiento y en su organización. La Ley del Seguro Social protege los siguientes casos: riesgos de trabajo, enfermedades en general y maternidad, invalidez, cesantía en edad avanzada y muerte. Asimismo, otorga jubilaciones y servicio de guardería para hijos de aseguradas y prestaciones en especie y en dinero a los familiares de los asegurados.

Capacitación y productividad

Existen diversas disposiciones jurídicas en materia de capacitación y productividad y un programa en la materia de carácter nacional. El sector industrial paraestatal participó, en 1985, dentro de este programa con acciones de capacitación de diversos niveles que beneficiaron a alrededor de 200,000 trabajadores.

Otros aspectos

Existen otros mecanismos previstos por ley que reúnen a la empresa y sus trabajadores para tratar asuntos de interés común: comisiones mixtas de seguridad e higiene, comisiones mixtas de productividad, etc., pero cuya forma e intensidad de operación depende de las características de la actividad en cuestión y de las modalidades de los contratos colectivos en cuanto a prestaciones y condiciones de trabajo. Como se decía antes, la mayor parte de las empresas paraestatales ofrece beneficios superiores a los mínimos de ley, aunque variables de empresa a empresa en función del tamaño de éstas, su importancia económica, su situación financiera, etc. De igual manera, varían el tipo

y la intensidad de los contactos y los mecanismos de comunicación entre la empresa y los trabajadores. En casos excepcionales hay incluso una representación de los trabajadores en los órganos de gobierno de la empresa.

Debe señalarse por último que, de acuerdo con la ley, las empresas públicas deben apegarse a los mismos principios y procedimientos que la empresa privada, para resolver los desacuerdos o conflictos que surjan en sus relaciones laborales. Gracias a la favorable situación relativa que gozan los trabajadores de la industria paraestatal con relación a otros grupos, al hecho de que el sector público cuida de manera particular sus relaciones con los trabajadores organizados y a la madurez mostrada por el movimiento obrero en México, ha habido una menor incidencia de conflictos en las empresas paraestatales. Estos han sido esporádicos, específicos y no generalizados, y en su mayoría se han resuelto a satisfacción de ambas partes.

Sin embargo, se ha requerido una actitud responsable y vigilante de todos los involucrados. La desincorporación de empresas del sector público, las restricciones y recortes presupuestales, la reorganización interna de las empresas, su consolidación en grupos, sus programas de productividad y sus acciones de modernización y reconversión, así como las limitaciones financieras del sector público en la actual coyuntura, han creado un entorno particularmente difícil y dinámico a las relaciones entre las empresas del Estado y sus trabajadores.

Ha habido numerosas liquidaciones de empresas; muchas otras se han visto obligadas a efectuar ajustes en la plantilla de trabajadores y cada vez se ha hecho más necesario revisar condiciones de trabajo pactadas en otras situaciones, pero que en las nuevas circunstancias resultan obsoletas o inviables. En las actuales condiciones, las empresas están obligadas a buscar una

mayor flexibilidad y oportunidad en el manejo de los sistemas administrativos y en la adopción de medidas técnicas. Todos estos cambios se efectúan concertando acciones con las organizaciones correspondientes y respetando en todo momento los derechos de los trabajadores y sus conquistas en cuanto a salarios, prestaciones, jornadas de trabajo, descansos, vacaciones, etc.

4. Formación de Cuadros Directivos

Dado que en otra ponencia se trata este tema más extensamente, en este punto nos limitaremos a exponer algunas acciones que hemos estado promoviendo entre las empresas del sector industrial paraestatal. Se ha puesto en marcha un programa para la formación y desarrollo del empresario público en este sector, que incluye tres tipos de actividades:

a. Al más alto nivel se llevan a cabo sistemáticamente reuniones de intercambio de experiencias entre los directores de las empresas más importantes y funcionarios de alto nivel del gobierno federal, en ocasiones con el concurso de especialistas en la materia. No se pretende en este caso dar una capacitación formal; más bien se pide a los mismos empresarios que presenten, bajo cierta agenda, los problemas que enfrentan sus empresas, las estrategias y acciones que han desarrollado para resolverlos y sus opiniones sobre diversas políticas que afectan a la empresa pública. A través del intercambio con estos funcionarios de primer nivel se han podido precisar además, con mayor detalle, las necesidades de formación y actualización de los recursos humanos en otros niveles.

b. A partir de estas necesidades se desarrolla una amplia gama de reuniones, conferencias o cursos de capacitación sobre aspectos específicos, para los segundos y terceros niveles. Se estima

que en las 237 empresas del sector industrial paraestatal hay alrededor de 1,500 directivos en estos niveles.

c. Todas estas acciones, sin embargo, tampoco constituyen una vertiente de capacitación o entrenamiento formales. Para llenar esta laguna, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal ha celebrado un convenio con el Instituto Nacional de Administración Pública para poder establecer a corto plazo módulos de entrenamiento formal, basados en la construcción de casos tipo, en la impartición de seminarios sobre las técnicas modernas de administración pública y en la realización de talleres para analizar casos concretos. La primera etapa de estos trabajos ya está en marcha.

Por último, conviene mencionar que el programa al que nos referimos se concibe como un mecanismo de coordinación, bajo el cual la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal apoya y complementa las acciones que en la materia vienen realizando las propias empresas públicas industriales, aprovechando la infraestructura institucional de capacitación ya existente y buscando que el programa sea autofinanciable.