

El ahorro del sector público en el proceso de formación de capital

CARLOS SALINAS DE GORTARI*

INTRODUCCION

En las economías en vías de desarrollo, uno de los problemas más importantes es la falta de suficientes fuentes de empleo para su creciente población. La creación de fuentes de trabajo permanentes y justamente remuneradas se vuelve así un objetivo prioritario.

La generación de mayores empleos requiere tasas elevadas y sostenidas de crecimiento económico. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que estas tasas son condición necesaria pero no suficiente para absorber a la población desocupada. Por ello, es necesario complementar el proceso de crecimiento con medidas que permitan el cambio de los precios relativos de los factores de producción y el uso de tecnologías modernas y eficientes, intensivas en mano de obra.

* Ponencia presentada en el Tercer Congreso Nacional de Economistas, México, abril de 1979.

En países en vías de desarrollo como el nuestro, adquiere especial relevancia el problema del desempleo por el notable incremento demográfico y la concentración de la población rural en el campo, con niveles muy bajos de productividad, lo que además favorece las corrientes migratorias hacia la ciudad o al extranjero.

Es bien sabido que el motor principal del crecimiento económico, condición necesaria para incrementar las fuentes de empleo, reside en la acumulación de capital; por ello, la inversión y el ahorro que permite generarla son elementos fundamentales en el proceso de crecimiento y de desarrollo económicos.

El ahorro necesario para el proceso de inversión puede provenir de fuentes externas, como la deuda del sector público, la del sector privado y las remesas de capital de los

trabajadores en el exterior, o bien la acumulación puede apoyarse en el ahorro interno.

El papel del ahorro interno es básico en el proceso de formación de capital; si se dispone de suficientes fuentes internas de financiamiento es posible evitar el riesgo de una excesiva dependencia respecto al crédito externo o a la emisión primaria de dinero, como medio de financiamiento.

El ahorro interno está compuesto por el que generan los particulares, ya sea a través del sistema financiero o mediante la reinversión de las utilidades de las empresas, y por el ahorro del sector público.

El ahorro público es el remanente para inversión, después de deducir al ingreso corriente los gastos de operación. Es éste un elemento crítico de la política económica, ya que siendo la inversión pública uno de los instrumentos básicos de dicha política, su financiamiento adquiere gran importancia.

En la medida en que el ahorro público resulte insuficiente para atender los requerimientos de inversión, el Estado se ve en la necesidad de recurrir al endeudamiento interno, reduciendo así recursos a la inversión productiva de los sectores privado y social, y cuando incluso estos recursos no son suficientes, tiene que recurrir al endeudamiento externo o a la emisión primaria.

Debe hacerse hincapié en que un Estado fuerte desde el punto de vista económico es aquél que sea financieramente sano; en la medida en que el Estado no genere suficiente ahorro, lo debilitarán sus deficiencias financieras, ya que lo obligan a depender de fuentes de financiamiento del exterior, y a entrar en competencia con los sectores privado y social por los recursos internos.

En una economía mixta es el Estado el que orienta y define la política económica. Esta tesis no está sujeta a discusión. De ahí la importancia de un Estado sólido en lo financiero, lo que no es equivalente a un Estado económicamente grande. La intervención estatal no es necesariamente relevante por su cuantía, excepto en las áreas estratégicas como energéticas y abastos de productos básicos, sino por su carácter cualitativo y de orientación.

Por lo anterior, el monto del ahorro público y su capacidad para financiar proyectos crecientes debe convertirse en un objetivo estratégico del proceso de crecimiento y desarrollo. A mayor ahorro, mayor capacidad e independencia del Estado para dirigir los destinos económicos de una nación.

EVOLUCION RECIENTE DEL AHORRO EN MEXICO

La demanda externa y la inversión pública y privada son los motores del crecimiento económico; estos tres elementos han permitido obtener una tasa de crecimiento superior a 6% en el período 1965-1975. Destaca por su importancia la inversión total, la cual en los últimos quince años ha crecido, en términos reales, a una tasa media anual de 6.4%. Este crecimiento de la inversión ha sido posible gracias a la

generación de ahorro interno y a la utilización de ahorro externo. Sin embargo, tanto la tasa de incremento de la inversión como la estructura de su financiamiento, han tenido serias fluctuaciones durante este decenio.

Mientras la inversión pública creció en términos reales a una tasa media anual de 7.9% de 1970 a 1976, la inversión privada lo hizo a 4.3%, observándose una marcada desaceleración hacia la mitad de esta década y siendo ambas incluso negativas para el año de 1976.

La disminución de la inversión privada y la retracción de la demanda externa implicaron una notable desaceleración en la tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) y en la generación de empleos. Mientras en 1973 el PIB creció 7.6% en términos reales, para 1976 sólo lo hizo en 1.7%, tasa que no alcanzó siquiera a cubrir el incremento de la población. Es decir, el producto per cápita decreció.

En este período, si bien la inversión pública incrementó su participación dentro de la inversión total, no pudo contrarrestar la caída del PIB, ya que sus proyectos maduran a más largo plazo y su contenido importado es muy elevado (filtrándose al exterior su efecto multiplicador). Al final del período, y ante la intensificación de los proyectos del sector público, éste absorbió la mayor parte de los recursos financieros disponibles, contribuyendo así, junto con otros factores, a imposibilitar la recuperación de la inversión privada.

Es decir, en nuestra economía mixta el crecimiento no puede apoyarse en uno solo de sus motores. Necesita cuando menos la concurrencia de dos de ellos.

Junto con la inversión, el ahorro sufrió notablemente durante este período. El ahorro del sector privado canalizado a través del sistema financiero se abatió sensiblemente: mientras en 1970 los pasivos no monetarios del sistema bancario representaban 26% del PIB, en 1976 se habían reducido considerablemente al llegar a sólo 19%, es decir, el público canalizaba cada vez menos ahorro a través del sistema financiero, con lo que la inversión (tanto pública como privada) se vio limitada financieramente para continuar su acción, acentuándose la desintermediación financiera, a la vez que tendía a igualarse la función de ahorrador y de inversionista.

La inflación fue una de las principales causas que motivaron la desintermediación financiera. La caída del ahorro financiero estuvo asociada al incremento de los precios observado a partir de 1973, lo que motivó la reducción de la rentabilidad de los valores bancarios, la especulación cambiaria y la canalización de recursos hacia el exterior.

La disminución del ahorro financiero y el crecimiento del déficit del sector público implicó una aguda competencia por los relativamente escasos recursos internos.

Como consecuencia de lo anterior hubo un cambio importante en la estructura de financiamiento de la inversión. De 1965 a 1971 la proporción del gasto financiado con ahorro

propio fluctúa entre 65 y 85 por ciento. Dicho coeficiente desciende paulatinamente y en 1976, según se estima, llega solamente a 26%. Si se excluye a Petróleos Mexicanos (Pemex) la caída es más fuerte, pues dicha proporción se hizo nula en 1976, de acuerdo con los datos de la Cuenta Pública. Es decir, los gastos de operación absorbieron todo el ingreso corriente; por ello, los programas de inversión se financiaron íntegramente con endeudamiento. Dentro del sector público es en los organismos y empresas, excluyendo a Pemex, donde ha sido más agudo el deterioro del ahorro público.

La falta de suficiente ahorro público ha impuesto la necesidad de utilizar en mayor medida el endeudamiento, tanto interno como externo. La presión ejercida ha significado una disminución en la canalización de recursos por la banca privada y mixta a los sectores privado y social. En el período de estudio, solamente se canalizó 46% de la captación, mientras que la proporción anterior era de 68%; situación grave si se considera que la captación se vio fuertemente reducida como proporción del PIB.

Sin embargo, dada la falta de ahorro interno, mantener los niveles de inversión de los años setenta exigió también un fuerte aceleramiento en el uso de ahorro externo por parte del sector público. En 1970, el saldo de la deuda pública externa era de 4 100 millones de dólares, y en 1976 alcanzó la cifra de 19 400 millones de dólares, es decir, en seis años la deuda externa casi se quintuplicó.

Y cuando los recursos internos y externos no fueron suficientes, la emisión primaria actuó como elemento complementario de financiamiento al sector público.

Es importante, entonces, preguntarse cuál fue el motivo de que en el proceso de acumulación de capital durante la primera mitad de este decenio, el sector público mexicano tuviera que aumentar su dependencia del crédito externo y su competencia por el financiamiento interno.

Dos son los factores más importantes que explican la falta de ahorro público. Por una parte, se incrementó considerablemente el gasto corriente por sí mismo, así como el asociado a los programas de inversión pública, indispensable en el proceso de revisión de la estrategia de crecimiento económico del país.

El segundo motivo que deterioró el ahorro público reside en el hecho de que, a la vez que se aumentó la participación de la inversión pública dentro del total, no se hicieron suficientes esfuerzos por el lado del gasto corriente y de los precios y tarifas para aumentar su ahorro. El crecimiento de los ingresos en dicho período (25%) fue inferior al del gasto corriente (28%), por lo que el ahorro público se redujo apreciablemente.

Lo anterior muestra que la principal causa del deterioro en la posición económica del sector público mexicano residió en su incapacidad para generar suficientes recursos propios para el financiamiento de la inversión. La dependencia excesiva respecto al crédito externo, al tener que pagarse la amortización y los intereses de la deuda, provocó una absorción creciente de los ingresos provenientes de las exportaciones,

rebasando el límite sugerido por las convenciones económicas (25 a 30 por ciento de los ingresos en cuenta corriente).

Y lo que es peor, se entró en un círculo vicioso de falta de ahorro: en la medida en que no se generaba suficiente ahorro, el mayor endeudamiento significaba una mayor carga financiera, cuyos intereses aumentaban el gasto de operación y consecuentemente abatían aún más el ahorro.

En síntesis, la insuficiente generación de ahorro público significó el incremento de la dependencia con el exterior y, en el interior del país, provocó un considerable desgaste debido a la competencia por recursos con el sector privado y el sector social. Estos dos elementos, y el financiamiento deficitario excesivo mediante emisión primaria, contribuyeron en forma importante al incremento de las presiones inflacionarias provenientes del exterior, que se agudizaron mucho por el lado de costos a raíz de la devaluación.

Al mismo tiempo, la competencia por recursos financieros internos hizo que la inversión privada careciera de recursos para sus programas de inversión, lo que implicó, además de otros factores, que se retrasara la ampliación de la capacidad de oferta; sus efectos se reflejan en los cuellos de botella que actualmente resiente la economía.

INCREMENTOS EN EL AHORRO A PARTIR DE 1977

En la actual administración se ha reconocido y enfrentado el problema de la insuficiente generación de ahorro por el sector público, principalmente en las empresas paraestatales.

Se han hecho esfuerzos importantes, tanto por el lado de los ingresos como por el del gasto. La actualización de los precios y tarifas del sector público es indispensable. Por una parte, estos precios permanecieron congelados durante muchos años, mientras los costos de sus materias primas y de sus sueldos y salarios se elevaban considerablemente. Puede decirse que en términos reales sus precios perdieron capacidad adquisitiva. Por ejemplo, la gasolina al precio actual vale 2.80 pesos el litro; a precios de 1968 sólo 83 centavos, y con relación al precio en Estados Unidos, éste representa 141% de la cotización del litro en México. Esto último muestra cuán caro sería importarla si no tuviéramos recursos petroleros.

El estancamiento en las modificaciones de precios se tradujo, en el seno de las empresas, en el deterioro de su ahorro, y en el exterior, en un subsidio a los usuarios de sus productos y en el uso irracional de bienes estratégicos.

En los dos últimos años se han hecho algunos avances en la revisión de los precios del sector público. Así, en 1977 se modificaron los de ciertos productos de Pemex, los de las empresas del acero, fertilizantes, ferrocarriles, aeropuertos, caminos y puentes de ingresos, así como teléfonos; en 1978 se volvieron a revisar algunos precios de Pemex, se inició el desliz mensual de las tarifas eléctricas, se modificaron los precios del acero y los de ferrocarriles; por último, en 1979 se revisaron nuevamente los precios de algunos productos de Pemex, del acero y de los ferrocarriles.

Por el lado del gasto corriente se han hecho avances en algunas entidades del sector público, como la Comisión Federal de Electricidad.

Estos esfuerzos de revisión de la política de las empresas públicas se ubican dentro de la reforma administrativa, la cual tiene como propósito aumentar la eficiencia del sector público. Así, se han establecido lineamientos, programas y acciones que buscan actualizar los precios y tarifas y racionalizar el gasto corriente.

También se ha iniciado la revisión a fondo del sector paraestatal. En este caso se trata de emprender una acción más sólida en las áreas estratégicas y no distraer la atención en entidades que por accidente o por errores de decisión llegaron a la esfera de actividad del Estado. Así, se han liquidado 75 empresas estatales, se han fusionado 15, y otras 12 se han desincorporado de la administración pública paraestatal, creándose, por otra parte, 28 entidades.

Lo anterior ha permitido empezar a revertir la tendencia al estancamiento del ahorro del sector público. Gracias a ello, en 1977 el ahorro total de dicho sector (incluido Pemex) representó 35% de la inversión, frente a sólo 22% en 1976. De esa manera ha podido el sector público contar con mayores recursos propios y disminuir considerablemente su déficit, de 10% del PIB en 1976 a 6% en 1977; de igual forma se abatió la tasa de incremento del endeudamiento externo a sólo 16.9%, frente a 37.4% en 1976, cambiando además el perfil de la deuda.

Sin embargo, el proceso de reconstitución del ahorro público todavía es largo. La brecha de ahorro aún es muy amplia, ya que a pesar de que los excedentes del petróleo ya están ingresando a la economía, no se han podido lograr los coeficientes ahorro-inversión históricos de alrededor de 67 por ciento.

Conviene recordar, por último, que la revisión de los precios y tarifas del sector público evita el desperdicio de recursos básicos derivado de un precio excesivamente bajo. Asimismo, debe reconocerse que dichos aumentos, si bien afectan los precios en el corto plazo, al sustraer capacidad excesiva de consumo en el mediano plazo, actúan como un elemento estabilizador y reductor de la tasa de crecimiento de los precios. Además, de no contarse con estos recursos, se tiene que utilizar mayor endeudamiento interno y externo, e incluso emisión primaria, la cual tiene un efecto multiplicador en la estructura de precios, mientras que la modificación de los precios y tarifas sólo influye en los sectores que utilizan esos bienes y servicios como insumo.

EL PETROLEO Y SU RELACION CON LA FORMACION DE AHORRO Y LA ACUMULACION

La existencia de amplios recursos petroleros puede permitir al país crecer por encima de la tasa histórica de 6.5% anual, al evitar que el sector externo se convierta en una restricción para el crecimiento. Sin embargo, estos recursos deben acompañarse

de un esfuerzo mayor de ahorro interno para coadyuvar a elevar la tasa histórica en el mediano plazo a niveles superiores a 8%, lo que significará un importante incremento en la generación de empleos y en la elevación de los mínimos de bienestar para la población. Asimismo, y en forma simultánea, deberán hacerse cambios estructurales en la economía que le permitan elevar en forma significativa su productividad.

Se ha planteado ya la necesidad de revisar la política comercial a fin de estimular las exportaciones distintas del petróleo y evitar el riesgo de caer en la monoexportación. Se ha considerado, asimismo, que el uso de los excedentes de hidrocarburos servirá para crear mínimos de bienestar y para acelerar el proceso de crecimiento mediante una nueva estrategia de sustitución de importaciones de bienes de capital y la creación de agroindustrias.

Lo anterior significa que, además de las divisas que generará el petróleo, se lograría un fuerte aumento en el ahorro del sector público y, por ende, en los recursos disponibles para inversión.

Sin embargo, si bien es necesario evitar la monoexportación, también es indispensable no caer en la dependencia respecto al ahorro de una sola entidad del sector público. La actual administración ha reconocido que, para que los excedentes del petróleo se destinen a programas adicionales a los que normalmente ejecuta el sector público, es indispensable aumentar el ahorro del resto de las empresas paraestatales, a fin de evitar que los excedentes petroleros se utilicen como subsidio para los programas de inversión de dichas entidades.

Es decir, la nueva oportunidad que abren los excedentes del petróleo sólo podrá aprovecharse de manera cabal si simultáneamente se introducen cambios estructurales que permitan aumentar la producción y la justicia social en el campo, que aumenten la eficiencia y la diversificación del excesivamente protegido aparato industrial y permitan lograr el encadenamiento de sus actividades con otras, así como la desconcentración territorial, lograr que el país se vincule eficientemente con el exterior y que los sistemas de comercialización tanto internos como externos eliminen la intermediación excesiva y abastezcan con oportunidad y a precio accesible a los grandes consumidores.

Dentro de esta nueva política estructural, ya apuntada e iniciada en los planes del sector público, adquiere una gran relevancia la política de las empresas públicas; utilizar el petróleo para subsidiar atrasos en la revisión de sus precios y tarifas o en la eficiencia de su gasto corriente, limitará de manera importante las nuevas posibilidades de un desarrollo alto y sostenido.

Lo anterior significa que la riqueza petrolera exige un esfuerzo adicional en materia de eficiencia en el gasto corriente del sector público, y de continuidad en la revisión de la política de precios y tarifas. Sólo así será posible canalizar los excedentes petroleros a los nuevos programas que permitirán elevar el bienestar de la población mexicana y satisfacer las expectativas que el pueblo de México ha generado alrededor de este recurso no renovable. □