

LA NECESIDAD DE ARTICULACION INTERNA DEL SECTOR PARAESTATAL

Wilson Pérez Núñez

EL aumento de la eficiencia del sector paraestatal es imprescindible, a efectos de reducir sus costos operativos, lo que redundaría en un menor precio de los bienes y servicios que produce y en un aumento de su capacidad de autofinanciamiento de la inversión. El primer efecto permitiría aumentar la competitividad interna y externa directa de las empresas estatales (e indirectamente la competitividad de la industria nacional que usa insumos producidos por esas empresas). El aumento de su ahorro interno posibilita, a su vez, un menor peso de las mismas sobre el déficit fiscal.

El desempeño del sector paraestatal, si bien está influido por variables asociadas al comportamiento de sus equipos gerenciales, parece ser determinado por la estructura de la organización que se le dé. En esta ponencia se propone que una estructura más integrada (articulada) del sector de empresas estatales permitiría aumentar su eficiencia, con los efectos consiguientes ya mencionados.

Teniendo en cuenta el tamaño del mercado nacional, el aprovechamiento pleno de las economías de escala presentes en la tecnología moderna exige el desarrollo de plantas de gran capacidad productiva. A su vez, para poder beneficiarse de las economías pecuniarias y de los efectos de sinergia propios de los grandes sistemas cooperativos, sería necesaria la organización del sector paraestatal en unidades productivas diversificadas —conglomerados— cuyo paralelo a nivel privado son los grandes “holdings” nacionales y las empresas transnacionales.

La real “conglomeración” en el sector paraestatal se da a nivel de la estructura del conjunto de ese sector, esta situación es diferente de la que existe en el sector privado, donde la “conglomeración” se expresa necesariamente a través de una unidad integradora (“holding”). Por lo tanto, la capacidad del Estado de dirigir un proceso económico eficaz y eficientemente exigiría el desarrollo de una estructura paraestatal articulada, tanto en lo que hace a sus relaciones con el resto de la economía nacional, como en lo referente a sus relaciones internas.

La articulación con el sector privado implicaría fundamentalmente, el desarrollo de una producción estatal de bienes de capital que evitara que los efectos dinamizadores de un crecimiento futuro se perdieran a través de la importación de ese tipo de bienes. La integración al interior del sector paraestatal obliga tanto al desarrollo de una industria de bienes de capital (para satisfacer la demanda del propio sector), como el encarar con intensidad actividades de ingeniería pesada y de construcción civil que puedan satisfacer las necesidades de empresas y organismos del sector público.

La proposición anterior se fundamenta en la existencia de dos grandes bloques en el interior de la industria estatal mexicana:¹ un bloque de energía-petroquímica-fertilizantes, y otro de industria metalmeccánica. El liderazgo en el primer bloque corresponde a la energía y en el segundo a las industrias metálicas básicas.

Ambos bloques están significativamente integrados a su interior, pero no tienen conexiones relevantes entre ellos. Si se desarrollara una fuerte actividad estatal productora de bienes de capital, ella absorbería la demanda de este tipo de bienes, que realiza el bloque liderado por el sector energético, y transmitiría, hacia el bloque metal-mecánico (del que formaría parte), efectos dinamizadores demandando, por ejemplo, productos metálicos básicos. Un papel similar cumpliría un desarrollo estatal en ingeniería pesada y en construcción civil, aunque la demanda a un sector tal procedería no sólo del bloque de la energía, sino también de otras grandes empresas y organismos del sector público (e incluso de ciertas secretarías de Estado).

ALGUNAS FORMAS PARA REALIZAR LA INTEGRACION

El procedimiento más directo para llegar en un futuro a una articulación interna del sector paraestatal, es la planeación del crecimiento global, considerando a ese objetivo como de elevada prioridad. Sin embargo, esta perspectiva "macro" de encarar el problema, no deja de presentar inconvenientes; un ejemplo es la dificultad para ajustar temporalmente oferta y demanda, como lo demuestra la experiencia del periodo de auge petrolero.

Teniendo en cuenta lo anterior, un paso inmediato podría consistir en definir niveles más específicos en los que se podría aumentar el grado de integración del sector paraestatal. En esta ponencia, se sugieren dos niveles alternativos al

1 Véanse los trabajos del autor en *Economía Mexicana*, No. 4, CIDE, México, 1982.

global: la organización de conglomerados estatales que incluyan las actividades a fomentar mencionadas, y el desarrollo de algunas de estas actividades al interior de grandes entidades del sector público.

La organización de conglomerados permitiría reducir la incertidumbre sobre la demanda futura, la que afecta fuertemente a la actividad productora de bienes de capital.² Las empresas del conglomerado que fabriquen bienes de consumo o de uso intermedio podrían garantizar un mínimo de demanda estable a las empresas del mismo que produzcan bienes de capital. El desarrollo de estos conglomerados (multi-sectoriales) no impide el preconizar formas de "holding" uni-sectorial para la producción de ciertos insumos homogéneos de uso generalizado (por ejemplo, en la industria siderúrgica).

Por otra parte, si algunas empresas estatales encaran por cuenta propia actividades de construcción y de ingeniería pesada, ello puede significar no sólo un ahorro en costos para esas empresas (pues absorben el margen de ganancia del contratista), sino, lo que es más importante, implica la posibilidad de dirigir las compras de maquinaria especializada (que necesitan esas actividades) hacia productores nacionales (estatales o privados), fomentando así una eficiente sustitución de importaciones por la vía del uso del poder de compra del sector público.

Se considera que las empresas y organismos estatales susceptibles de desarrollar en su interior las actividades mencionadas son aquéllos cuya dimensión les permitiría encarar esas actividades en una escala técnicamente eficiente. En especial, destacan en este conjunto, las grandes empresas del bloque liderado por la energía y los grandes organismos vinculados a la seguridad social.

Finalmente, es de resaltar que algunas empresas estatales ya desarrollan en su interior actividades como las preconizadas y que, ello aunque no sustituye al esfuerzo de planeación global del futuro del sector paraestatal, parece ser un paso correctamente encaminado.

2 Véase, NAFINSA-ONUDI, *México: una estrategia para desarrollar la industria de bienes de capital*, NAFINSA, México, 1977.