

# INDICE

# ECONOMIA

<b>ARTICULOS</b>	<b>ALFRED H. SAULNIERS. Empresas públicas en América Latina: ¿una nueva visión?</b>	<b>9</b>
	<b>FRANCISCO LAFAITE LOPES. Inflación inercial, hiperinflación y lucha contra la inflación</b>	<b>55</b>
	<b>LOURDES COLL CALDERON. Impacto de las políticas del FMI en la economía de los países miembros que adoptaron sus programas</b>	<b>87</b>
	<b>RAMON GARCIA-COBIAN. Una versión didáctica del teorema de imposibilidad de Arrow</b>	<b>115</b>
<b>RESEÑAS</b>	<b>PAUL MOSLEY, VICTOR BULMER THOMAS, DAVID G. BECKER y ALISON MCEWEN SCOTT sobre Desarrollo capitalista y economía campesina en el Perú (Cambridge University Press, 1984)</b>	<b>127</b>
	<b>JAVIER ALVARADO. A Teatrise on the Family de Gary Becker</b>	<b>135</b>

# EMPRESAS PUBLICAS EN AMERICA LATINA: ¿UNA NUEVA VISION?

ALFRED H. SAULNIERS\*\*

## INTRODUCCION

De las diez principales empresas fuera de los Estados Unidos en 1981, cinco fueron empresas públicas, y dos de éstas fueron empresas públicas de Latinoamérica (*Fortune*, 22 de agosto de 1982). Basándose en la sabiduría popular, generalmente aceptada, se esperaría que una clasificación de las diez principales empresas por tasas de retorno al capital de los accionistas daría una lista con esas cinco empresas públicas ocupando los últimos cinco lugares. Sin embargo, ocurrió casi lo opuesto. Las tres primeras posiciones fueron ocupadas por empresas públicas que superaron a cualquiera de las compañías privadas. Además, las tasas de retorno de las tres primeras varió de 17.50/o a 30.70/o, y ninguna de las cinco primeras empresas públicas (originalmente clasificadas en términos de ventas, lo cual debe tenerse presente) tuvo una tasa de retorno sobre el capital menor al 120/o. Una de las empresas latinoamericanas ocupó el segundo lugar en la clasificación por tasas de retorno, y la otra estaba en el quinto lugar.

Sin lugar a dudas, la pequeña muestra es parcial y de alcance limitado, pero este simple ejercicio indica algo, que se volverá más evidente a través de este artículo: la empresa pública que estamos tratando no es del mismo tipo de empresa pública existente hace diez años.

---

\* Agradezco especialmente a William P. Glade, que leyó y comentó una versión anterior de este trabajo, y a Mary Moran por haber mecanografiado los complicados cuadros. Toda la responsabilidad por los errores es mía.

\*\* El autor es Coordinador de la Oficina de Estudios del Sector Público en el Instituto de Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Texas, en Austin. Este trabajo fue presentado al seminario sobre Planeamiento y Control del Sector de Empresas Estatales; Instituto de Planeamiento Económico y Social/Comisión Económica para América Latina. Convenio IPEA/CEPAL, Brasilia, 1983.

Este trabajo se propone examinar algunas de nuestras ideas básicas sobre las empresas públicas a la luz de la experiencia reciente y puede ser visto como un intento general de responder la aparentemente ingenua pregunta: ¿qué son las empresas públicas? La primera parte del artículo busca responder esta pregunta planteando una versión aún más simple: ¿Por qué hay empresas públicas? Conocer por qué se establecieron las empresas públicas puede ser un comienzo útil para deducir exactamente lo que son. La segunda parte del artículo se acerca más a un análisis empírico, planteando aún otra versión de la pregunta: ¿Qué hacen las empresas públicas? Este intento funcionalista de describir a las empresas públicas se basará en la información para tres países (Perú, México y Brasil) de la detallada Clasificación Industrial Estándar (SIC) de la Oficina de Estudios del Sector Público (OPSS). Esta información será complementada por las estadísticas descriptivas del material de estudio publicado para comparar a las empresas públicas con sus contrapartes privadas. La tercera parte usa técnicas analíticas más rigurosas para responder a la repetida pregunta, aún de otra forma: ¿Son las empresas públicas realmente diferentes de las privadas? La parte final resume los resultados de estas sucesivas aproximaciones y generará todavía más preguntas.

## I. ¿POR QUE HAY EMPRESAS PUBLICAS?

La primera forma de responder la pregunta básica: "¿Qué son las empresas públicas?" es examinar la tarea para las que fueron creadas<sup>1</sup>. Debería quedar claro que saber por qué fueron formadas las empresas públicas debería proveer la base para construir un útil conjunto de criterios a partir de los cuales puedan adelantarse una descripción junto con una definición. Este es ciertamente un paso inicial, ya que no considera cambios en la estructura de los objetivos impuestos por las autoridades externas, ni tampoco las modificaciones en los objetivos como resultado de la elección del manejo interno. Se pueden usar tres métodos para explicar la real formación de las empresas públicas: el enfoque taxonómico, que se basa en el delineamiento de un conjunto de categorías motivacionales para la intervención pública; el enfoque histórico, que vincula el desarrollo de la empresa pública a las percepciones de las cambiantes necesidades en las diferentes etapas del desarrollo de un país latinoamericano; y el enfoque estructural, el cual ve los cambios en el

---

1. Lo que parecería a muchos lectores ser el primer paso, a saber la definición de una empresa pública usando un marco legal, como comúnmente se hace, es omitida por ser demasiado compleja para este tratamiento. Las partes II.1 y II.2 emplearán diferentes definiciones operacionales. En Jones (1975), se encuentra un excelente y completo tratamiento teórico, y un tratamiento amplio y no rígido es el Bohm (1981).

papel del Estado como respuesta a los cambios en la constitución de los gobiernos, la sociedad, o la economía tomados en su conjunto. Consideraremos cada uno de estos enfoques en su momento, examinando casos representativos y señalando sus puntos débiles.

### *1.1. El enfoque taxonómico*

El enfoque taxonómico intenta clasificar o dividir sistemáticamente los motivos para la creación de las empresas públicas en categorías discretas de política pública, basadas en los terrenos político, ideológico o económico subyacentes; o en alguna combinación de cualquiera o de todos ellos. La taxonomía puede ser simple, donde cada categoría abarca un motivo básico, o compuesta (ramificada), donde una o más categorías principales son divididas en subcategorías más precisas, cada una de las cuales puede ser o no subdividida nuevamente.

A modo de ejemplo, la taxonomía de Muhammad (Cuadro 1) comprende 21 categorías principales y es un intento de ser tan completa como sea posible. Las bases subyacentes para la categorización presentada en el Cuadro 1 no son evidentes a partir de un simple examen de las categorías. De modo que algunas de las razones generales para la intervención del gobierno en la economía pueden ser interpretadas indistintamente como ideológicas, políticas o económicas. Un ejemplo de esta ambigua clasificación es la primera categoría, "para incrementar el control gubernamental de la economía nacional", a pesar que la base para otras categorías es más evidente (tal como la décimotercera, "para intensificar la acumulación de capital"). Algunas de las categorías no son dicótomas y, por lo tanto, se yuxtaponen en distintas formas. El aumento del control del gobierno, razón de la categoría uno, resulta de la creación de los monopolios gubernamentales prioritarios, mencionados en la segunda categoría; así, estas dos categorías se hallan causalmente vinculadas en forma interrelacionada.

Para ser tan completa como sea posible, deben incluirse categorías contradictorias o mutuamente exclusivas (comparar la categoría dos, "para disciplinar la empresa privada", con la categoría seis "para estimular la empresa privada")<sup>1</sup>. A veces, ambas han sido aplicadas dentro de un marco contextual diferente.

En algunos casos, la distinción entre las categorías motivacionales no es completamente clara, como entre la octava categoría (la cual cubre la pro-

1. Sería deseable que un algoritmo que se ramifique con posibilidades dispuestas en forma dicótoma formase la base total para una taxonomía. Sin embargo, dadas las limitaciones básicas de tamaño, las taxonomías para las empresas públicas han incluido solamente algunos niveles de elección.

visión de servicios no considerados apropiados para el sector privado) y la novena categoría (para ofrecer aquellos servicios desatendidos por el sector privado). Estas dos categorías se funden bastante fácilmente. ¿Son los servicios desatendidos por el sector privado debido a que no son considerados apropiados para esa actividad?, ¿No son los sectores considerados apropiados para la actividad privada, debido a que son frecuentemente desatendidos? ¿O estaba Muhammad tratando solamente de forzar una comparación?

Si bien existen muchas otras taxonomías usadas para examinar las empresas públicas, tales como la híbrida de Aharoni (1977) o la de CEPAL (1971), la taxonomía de Muhammad ciertamente ilustra las dificultades involucradas en la elección de categorías. Primero, es difícil ser enteramente dicótomos. ¿Debería haber sido colocada la recuperación de los ferrocarriles brasileños en 1901 (no eran rentables sin subsidios, pero éstos representaron una grave restricción sobre las finanzas gubernamentales) en la categoría uno o quince de Muhammad? En la ausencia de cualquier cambio importante en la conducta del gobierno para actuar basado solamente en categorías lógicas, discretas y dicótomas, todos los esfuerzos para imponer una categorización post hoc son bloqueados por la ambigüedad.

Hay una segunda dificultad que limita el uso del enfoque taxonómico: puede no ser operativo en la práctica. Aun cuando se use un modelo simple de dos categorías basado en motivos económicos y no económicos para analizar las razones de incorporar empresas dentro de la cartera estatal, una empresa pública dada pudo haber sido creada por razones diferentes y yuxtapuestas. Colocar la empresa en una u otra categoría distinta, se vuelve entonces un asunto de juicio no sujeto a ningún conjunto de reglas estrictas y constantes. Alternativamente, colocar la empresa en dos categorías simultáneamente es conceptualmente equivalente a una simple categorización en una nueva hipertaxonomía de dimensión "n", donde "r" es la dimensión de la taxonomía original. Es bastante claro que la presencia de aún más motivos involucra la creación de taxonomías de aún mayor dimensión, con las dificultades de categorización inherentes<sup>1</sup>.

Tercero, e íntimamente relacionado al segundo problema, está la dificultad de clasificar los motivos de los múltiples actores involucrados en la creación de las empresas públicas. Sólo si los motivos de cada sector son idé-

---

1. Esto asume que a uno de los motivos se le asigna una prioridad sobre el otro, que existe un máximo de dos motivos para la creación de empresas, y que habían  $n$  categorías en la taxonomía motivacional original. Hacer una categorización de acuerdo a la prioridad resultaría en una matriz  $n \times n$  de posibles combinaciones. La taxonomía original no es más que esas entradas a lo largo de la diagonal principal. Eliminar el supuesto de la prioridad significa que la categorización puede hacerse en una matriz triangular de dimensión  $n$ , con un total de  $(n + 1) n/2$  categorías.

ticos a los de los demás, una taxonomía unidimensional es posible. En el caso más común, cuando diferentes actores coinciden en el curso de una actividad, pero por diferentes razones, es posible —aunque poco práctico— recurrir a las hipertaxonomías multidimensionales para mantener el enfoque taxonómico.

Cuarto, cualquier intento para hacer una exhaustiva categorización de los motivos del gobierno debe necesariamente sufrir de la siguiente limitación: los verdaderos motivos para la creación de las empresas públicas pueden ser difíciles de percibir. Los objetivos explícitos pueden, y frecuentemente lo hacen, diferir marcadamente de los implícitos. Tal sería el caso de una industria estratégica aparentemente nacionalizada por el bienestar público, pero con el objetivo implícito y más importante de aumentar la popularidad del gobierno, una noción que ha sido propuesta como una de las razones ocultas detrás de la nacionalización de las propiedades de la International Petroleum Company (IPC) por el gobierno militar peruano en 1968. Así, la categorización de acuerdo a cualquier taxonomía sobre la base de información fácilmente disponible y aceptada puede llevar a errores analíticos obvios cuando se hallan involucrados motivos ocultos. Por otro lado, mientras que la categorización sobre la base de una información de primera mano puede ser más gratificante intelectualmente, tal información no está frecuentemente disponible y, cuando lo está, se halla a menudo sujeta a la parcialidad y manipulación.

El acceso a un sofisticado sistema de control básico de información con la habilidad de manejar tanto estructuras simples como complejas (clasificaciones híbridas bidireccionales) y el desarrollo de una taxonomía para este sistema puede permitir una clasificación y un análisis de las taxonomías. Tal medida puede ser útil como punto de partida para el uso futuro de las taxonomías. Sin embargo, los esfuerzos pasados, basados en un número limitado de categorías no operacionales, han probado ser solamente un útil punto de partida para el análisis, antes que una poderosa herramienta analítica.

## *1. 2. El enfoque histórico para América Latina*

El enfoque histórico sobre el origen de las empresas públicas intenta ver la formación y crecimiento de la empresa a través de bien definidas y sucesivas etapas históricas. A pesar de la evidencia que los países, en aproximadamente los mismos niveles de desarrollo, tienen carteras similares de empresas públicas (Jones y Mason, 1982), se desatenderán intencionalmente otras áreas del mundo. El enfoque histórico será sólo examinado aquí en cuanto ha sido aplicado a América Latina.

Este enfoque difiere algo del taxonómico, en que sus defensores consideran una serie de motivos que gobernaron el comportamiento de las suce-

sivas administraciones en los países latinoamericanos durante períodos diferentes. En su forma más reducida, el argumento procede como sigue. A medida que América Latina sucesivamente pasaba la transición de ser una región de productores primarios orientados a la exportación a un conjunto de países en fases distintas de industrialización por sustitución de importaciones, las funciones del sector público y los motivos para crear empresas públicas cambiaron. Aunque los planteamientos de Fitzgerald (1974) y una temprana explicación histórica de la CEPAL (1971) difieren en el énfasis puesto, a pesar de ser similares con respecto a sus periodizaciones hasta mediados de los años 50, sólo se examinará la visión de la CEPAL.

Hasta el primer tercio del siglo XX, con las economías nacionales orientadas casi exclusivamente al comercio internacional de productos agrícolas o de exportación, y con las principales empresas exportadoras o productoras en manos de intereses foráneos, las pocas empresas públicas, creadas durante el período de temprano desarrollo orientado a la exportación de productos primarios, eran consideradas como una forma de satisfacer las necesidades de los productores. En consecuencia, las funciones principales del Estado eran proveer la infraestructura básica, formar agencias de promoción regional sectorial, montar operaciones de rescate donde los intereses privados no estaban obteniendo una tasa de retorno lo suficientemente alta y hacer disponible una estructura general de servicios públicos, tales como adecuada provisión de agua y transporte urbano. Además, sólo para muy pocos países, el Estado controlaba alguna actividad de extracción primaria, como la del petróleo.

Un cambio importante ocurrió como resultado de la Gran Depresión y de la Segunda Guerra Mundial, debido a que las economías latinoamericanas habían encontrado dificultades para comprar bienes manufacturados en el mercado mundial, tanto insumos para su limitada base industrial como bienes de consumo. Esto preparó la escena para la segunda fase, la era de la fácil sustitución de importaciones: alimentos, textiles y cualquier tecnología de ingeniería simple que estuviese al alcance de los empresarios latinoamericanos. Durante esta etapa, los instrumentos de política alternativos, tales como aranceles y cuotas para proteger las nuevas empresas nacionales fueron más importantes que las empresas públicas. Había también una ola de nacionalizaciones de los servicios públicos y del transporte básico por motivos políticos, así como varias operaciones de rescate de empresas extranjeras, que se habían convertido cada vez menos rentables para sus dueños de ultramar, como resultado de la expiración de las concesiones dadas por los gobiernos o de las barreras impuestas por los mismos a la irrestricta remisión de ganancias.

Después de la primera mitad de la década del 50, se veía en América Latina entrar a una etapa de industrialización avanzada, en la cual el Estado

aparecía como empresario y como un importante productor de bienes y servicios (CEPAL, 1971: 4). Durante esta etapa, debido a que los grandes proyectos industriales -tales como la provisión de bienes de capital, industria pesada, industria química o equipo eléctrico- se hallaban fuera del alcance de los empresarios privados nacionales en virtud de su tamaño, costos o tecnología requerida, el Estado asumió directamente un mayor papel en el proceso de industrialización, como la única alternativa viable a la inversión extranjera, ya que esta última estaba frecuentemente descartada por razones políticas.

Hay importantes problemas asociados con la visión histórica. Primero, simplifica la evolución del sector público, y consecuentemente la cartera de empresas públicas, a una evolución lineal, unidireccional y aditiva, por la cual los distintos tipos de empresas públicas entran en el dominio público en períodos específicos de acuerdo a alguna inevitable lógica histórica. Debido a que estos períodos históricos se suceden inexorablemente, pasando de *a* a *b*, y *c*, no hay ninguna provisión lógica para aquellas empresas asociadas con la tardía entrada a la cartera pública, por ejemplo en el período *c*, de haber sido creada por cualquier gobierno más temprano de lo esperado, por ejemplo, durante el período *a*. Dos ejemplos que atentan contra esta lógica ilustraron esta debilidad del enfoque histórico. La inversión de 25% del gobierno peruano en 1826, se elevó a 50% en 1830, en un programa de irrigación de tierras para proveer al mercado interno con alimentos más baratos, no tendría que considerarse por ser una anomalía, que sólo debería ocurrir años más tarde<sup>1</sup>. Además, se tiene que pasar por alto que el gobierno peruano estableció en el Callao la única fundición naval de su género en toda América Latina, la Fundición Naval de Bellavista, a finales de la década de 1840, para fabricar equipo pesado no sólo para las fuerzas militares, sino también para su venta al sector privado, debido a que ocurrió más de un siglo antes de lo esperado. Tal eliminación a priori desaparecería ante las metas explícitas de la creación de las empresas, las cuales tenían que disminuir la dependencia de las importaciones de los Estados Unidos y Europa y con lo cual lleva a una disminución de costos (Echenique, 1952: I: 115-116; y Castilla, 1910: 26-27). La visión secuencial del alcance de la historia moderna en América Latina parece incapaz de enfrentar la realidad de los primeros esfuerzos de industrialización en el siglo XIX.

Segundo, la visión histórica conlleva un supuesto desarticulado: que el proceso histórico subyacente es de desarrollo o crecimiento ampliamente definido, antes que de contracción y merma. En consecuencia, tal visión no pue-

---

1. Ley, 11 de abril de 1828; Decreto 2 de marzo de 1830; Ley, 13 de octubre de 1832, en Oviedo (1861), Vol. 6: 45-48.

de nunca explicar cómo los gobiernos pudieron, o realmente por qué de cualquier modo querrían, deshacerse de las empresas. El reciente trabajo de Boneo (1981) sobre un modelo cíclico de la intervención estatal en Argentina es un intento para remediar esta falta, explicando cómo los cambios en la ideología prevaleciente del gobierno influyen en el sector público en su conjunto, la composición de la cartera de empresas públicas y las políticas de precios de cada una de las empresas poseídas por el gobierno.

Tercero, los vínculos entre las etapas de desarrollo y la formación de las empresas públicas están frecuentemente en desacuerdo con la realidad del siglo XIX y de comienzos del presente siglo. No sólo es el enfoque histórico sobre las empresas públicas incapaz de manejar unas pocas anomalías, que aparecen algunas veces en distintos países, sino que está basado en una lectura parcial de la experiencia global. Asume que la independencia política fue sinónimo de un rechazo de las políticas económicas dependentistas del período colonial tardío, las cuales fueron abandonadas en favor de aquellas del nuevo Estado liberal. Una lectura cuidadosa de los documentos del período revela, sin embargo, un alto grado de continuidad en estas políticas bien entrado el nuevo período. A pesar que este no es el lugar para emprender una completa reevaluación de la historia económica latinoamericana del siglo XIX, dos ejemplos obvios vienen a la memoria. Los bancos de desarrollo sectorial en muchos países se formaron mucho tiempo antes de la etapa de fácil sustitución de importaciones, en la cual se espera que ocurran. El establecimiento en México del Banco de Avío en 1830 para canalizar fondos hacia la industria y la minería es sólo un ejemplo (Potash, 1959). Los ferrocarriles, en otros casos, se volvieron estatales después de la etapa orientada hacia las exportaciones. Aunque no deseamos discutir que un requisito para aceptar los resultados de la investigación histórica debe ser la habilidad de explicar cada ocurrencia del fenómeno en estudio, es evidente, aun a partir de una superficial lectura de la historia del siglo XIX, que el poder explicativo de tan denso conjunto de divisiones históricas es menor que el previamente creído.

Cuarto, aunque pretende revelar etapas de desarrollo que prevalecieron para el continente en su conjunto, este método de explicación no hace justicia a la experiencia de cada país por separado. El caso de Perú es bastante distinto al de Brasil, México, Uruguay o Argentina, cada uno de los cuales tuvo una cartera grande de empresas públicas en un período histórico mucho más temprano. Además, analistas tales como Baer (1970), Bigler (1981), Montoya (1979) y Topik (1978), quienes han examinado el crecimiento de las empresas públicas de una nación a partir de la perspectiva histórica, han sido inducidos a emplear un análisis secuencial bastante distinto del anterior. Analizando la Primera República en Brasil (1889-1930), To-

## EMPRESAS PUBLICAS EN AMERICA LATINA: ¿UNA NUEVA VISION?

pik encontró un estado activista, aunque actuando a veces de manera azarosa y sin dirección, mucho antes del período de fácil sustitución de importaciones. Baer y otros concluyeron que las consideraciones de seguridad nacional llevaron al Estado brasileño a invertir en hierro, industria pesada, petróleo y química durante la década del 40 y principios de la del 50, supuestamente la era de la fácil sustitución de importaciones. Montoya delineó sólo dos etapas para el Perú, la limitada y tímida intervención dentro de un marco general liberal anterior a 1968, y el rol activista en la producción y la distribución, posterior a 1968. Bigler, examinando Venezuela durante el medio siglo que va de 1928 a 1978 pudo distinguir cinco etapas separadas. Allí, el fuerte énfasis en la infraestructura básica, que empezó antes de la Gran Depresión, fue interrumpido en 1945 por un cambio importante en las políticas del gobierno hacia el populismo. Este viraje trajo cambios en los tipos de empresas públicas creadas y cambios en las políticas de precios. Esta segunda etapa, a su vez, fue revertida en 1954 por un segundo ciclo de industria básica, el cual duró una década. De 1964 a 1973, Bigler señaló un auge real en la creación de subsidiarias de las empresas públicas, un fenómeno tan importante que amerita constituir una etapa en sí misma. Finalmente, de 1973 a 1978, la administración pública alimentada por la OPEP experimentó un ciclo de bonanza, que incluyó a las empresas públicas.

Uno puede fácilmente concluir de lo anterior que, al tratar de generalizar excesivamente a partir de la experiencia de uno o pocos países, el enfoque histórico pierde la riqueza del detalle asociada con el carácter único de las experiencias históricas de cada país. Además, cualquier intento de reconciliar estas diferencias es propenso a caer en la trampa de postular la existencia de un mínimo común denominador histórico para todo el continente, cuya presencia no puede ser nunca verificada a través del estudio de la evolución de cualquier sector público de un país.

Pero mantener que América Latina en su conjunto se adhirió al mismo inexorable patrón de desarrollo es sobreesimplificar las complejidades tanto del desarrollo como de América Latina. Los países pueden crear, y han creado, empresas públicas atribuibles a las posteriores etapas sin haber pasado por las primeras etapas. En realidad, las etapas mismas no son secuenciales, sus diferencias no son claras, y las características de las primeras etapas frecuentemente se combinan de manera híbrida con aquellas de una posterior. Como resultado de esta mezcla, el enfoque histórico no es operativo cuando trata con un país en particular y, además, no aporta la esperada teoría universalista sobre el desarrollo de las empresas públicas. En consecuencia, a pesar de que ha sido útil para ayudar a establecer un marco básico para la visión del pasado, no debería ser tenido como el único marco dentro del cual se puedan ordenar las facetas de un desarrollo nacional individual.

Ya que el poder del enfoque histórico para explicar el tamaño y la composición del portafolio de empresas públicas es limitado, una visión revisionista de esa historia está ciertamente a la orden. Hasta ahora, el enfoque histórico ha tratado la cartera de empresas como análoga a un lecho de fósiles, agregados por acumulación en estratos bien definidos, con las empresas públicas mismas vistas como restos fósiles de políticas de gobiernos pasados. Como esas políticas fueron con frecuencia cambiadas, modificadas, revocadas, revertidas y luego replanteadas más tarde bajo apariencias diferentes, con las contrapartes de creación, disolución, fusión y atrofia deliberada de las empresas públicas, la analogía correcta debería ser el depósito aluvial río abajo del lecho de fósiles, en vez del lecho mismo. Estudiar el depósito aluvial (la cartera existente) y teorizar sobre la naturaleza de los procesos geológicos (gobierno) que intervienen es un principio útil, pero no es ningún sustituto de un examen detallado de los fósiles originales in situ. Tal examen debe ser la base para cualquier explicación histórica clara y consistente de la dinámica de las empresas públicas en América Latina.

### *1.3. El método estructural*

El tercer método para explicar la introducción y el crecimiento de las empresas públicas, el método estructural, abstrae algo de los marcos teóricos presentados anteriormente y parece prometer la mejor dirección para guiar las hipótesis de investigación sobre cuestiones acerca del origen de las empresas públicas. El método estructural postula vínculos funcionales entre el crecimiento en tamaño o número de las empresas públicas y cambios en los factores estructurales económicos/políticos/sociales a medida que una nación crece y se desarrolla. Estos cambios estructurales pueden ser fácilmente observados, y en algunos casos cuantificados, lo cual lleva a un conjunto de hipótesis empíricamente verificables concernientes a las empresas públicas. Por su naturaleza propia, y asumiendo que se pueda encontrar información suficiente para emplearlo, el método estructural debería evitar un importante defecto de los dos métodos detallados anteriormente: la falta de operatividad. A pesar de que este método ha sido generalmente aplicado para determinar las causas del crecimiento del sector público en general, Glade (1973) ha intentado reformular unos pocos de los factores explicativos, de tal forma que se observe su papel en el crecimiento de las empresas públicas.

El método estructural también evita un problema, hasta ahora no mencionado, de los otros dos enfoques: su inhabilidad para manejar el cambio. Saber por qué una empresa fue creada es importante, pero saber por qué las autoridades del gobierno han modificado sus metas o por qué los directivos de la empresa han cambiado los objetivos de la misma o por qué diferentes

## EMPRESAS PUBLICAS EN AMERICA LATINA: ¿UNA NUEVA VISION?

metas han sucedido una a otra, es extremadamente importante para responder la pregunta, "¿Qué es una empresa pública?" Ni el enfoque taxonómico de categorías fijas ni el marco histórico unidireccional e invariable pueden albergar esta sucesión de metas.

Esta subsección es un intento de ampliar el análisis de Glade de una manera más general, basada en dos trabajos recientes. Atkinson y Stiglitz (1980: 326-328) extienden las variables explicativas para el modelo de crecimiento en gasto público dirigido hacia el votante promedio, y Jones y Mason (1982) examinan variables económicas correlacionadas con la presencia de grandes empresas públicas industriales en una perspectiva comparativa-estática de corte transversal. Esta subsección, como se nota a partir del trabajo de Atkinson y Stiglitz, es un intento de reformular algunas de sus variables de crecimiento del sector público y de agregar otras que serían más adecuadas como una explicación del crecimiento de las empresas públicas. A diferencia del trabajo de Jones y Mason, esta parte se centra en la dinámica del crecimiento o contracción de la empresa pública, antes que en la estadística comparativa para explicar la presencia de la empresa pública en cualquier sector. Como se verá, los requerimientos de datos para la aplicación del enfoque estructural son realmente severos. Se examinan y resumen 19 factores estructurales (Cuadro 2).

Hay una importante diferencia entre el enfoque taxonómico y el estructural. El método taxonómico pone en categorías factores que han influenciado la creación de las empresas públicas durante algún período de tiempo dado. El enfoque estructural asume que el cambio a través del tiempo en los fenómenos subyacentes lleva a la creación o disolución de las empresas públicas. El resultado lógico del enfoque estructural es la formulación y prueba de modelos de series temporales que tratan de la creación y crecimiento de las empresas públicas en Latinoamérica como una función de las circunstancias económicas, sociales y políticas. Sin embargo, tal formulación y prueba no se harán en este artículo.

El primer factor estructural a ser considerado es el crecimiento del ingreso per cápita. Este crecimiento resulta en un aumento de la demanda por bienes sociales, cuya elasticidad ingreso es mayor que uno, un fenómeno por primera vez señalado por Engel durante el siglo XIX en su trabajo sobre los patrones de demanda de la unidad familiar. Extendiendo ese análisis, los cambios en el consumo de toda la economía pueden esperarse que sigan aquellos observados para las unidades familiares individuales por servicios públicos tales como educación, sanidad o salud, servicios que son ocasionalmente ofrecidos por las empresas públicas. Así, a medida que los ingresos per cápita han aumentado a través del tiempo, se han creado las empresas públicas y han crecido para satisfacer esta demanda en aumento.

Un segundo factor es la redistribución del ingreso. El aumento de la demanda por servicios públicos de los segmentos de la población que se benefician de la distribución también puede conducir a la creación y crecimiento de las empresas públicas. Esto debe ser contrapesado por una caída en la demanda por servicios de parte de los perdedores netos. Sin embargo, los tipos de servicios que los perdedores netos demandan del gobierno pueden ser bastante diferentes, así que el resultado neto para la economía es un aumento en el tamaño del sector público y frecuentemente de la cartera de empresas públicas. Se puede operacionalizar la redistribución del ingreso como una variable, examinando la proporción entre la mediana del ingreso y el ingreso promedio a través del tiempo.

Un tercer factor es una disminución del monto tributario recaudado, con frecuencia resultado de una reestructuración fiscal de impuestos con menor impacto interno, tales como los impuestos de exportación de bienes sobre los cuales la nación exportadora puede ejercer poder económico (como sucedió con los exportadores de petróleo hasta hace poco). Una fuente alternativa de disminución en el monto tributario recaudado es a través de un aumento de la ilusión fiscal frecuentemente a través de un cambio en la estructura de los ingresos del gobierno hacia impuestos al valor agregado, menos visibles, para reemplazar los fondos provenientes de un sistema de impuestos a las ventas y timbres, más visible, engorroso y difícil de controlar. Ambos patrones llevan a un aumento de la demanda por bienes y servicios ofrecidos por el gobierno, ya que el precio visible de tales servicios se reduce para el contribuyente.

El cuarto factor útil para explicar el crecimiento de las empresas públicas es un cambio del precio relativo de los bienes y servicios públicos. Si el precio de un artículo producido por una empresa pública disminuye en comparación a los precios de otros bienes y servicios (a menudo como resultado de los subsidios por parte del gobierno), la demanda normalmente se incrementaría. O, alternativamente, los precios pueden disminuir sin la necesidad de subsidios, en el caso de un monopolio estatal con economías de escala. Sin embargo, en muchos casos, particularmente en la provisión de servicios, el precio relativo puede aumentar como resultado de tasas más lentas de aumento de productividad; hay alguna evidencia para los Estados Unidos de que esto ha ocurrido. Baumol (1967) y Bradford y otros (1969) han discutido que el precio relativo de los servicios públicos se ha elevado debido a que su alta intensidad de mano de obra los hace menos susceptibles de beneficiarse del cambio tecnológico. Algunos de los artículos en la canasta de bienes y servicios producidos por las empresas públicas latinoamericanas estarían ciertamente en capacidad de incorporar un cambio en sus técnicas de producción, y se requiere de un trabajo empírico sobre precios relativos.

## EMPRESAS PUBLICAS EN AMERICA LATINA: ¿UNA NUEVA VISION?

Un quinto factor es el aumento general del tamaño de la población, el cual —sin considerar los precios— conduce a un aumento de la demanda por bienes y servicios producidos por el gobierno. Esto es, a su vez, causa de una parte del crecimiento de la producción.

Un sexto factor es el cambio de la tasa de crecimiento de la población. Si ésta aumenta como resultado de mejoras en salud, la demanda global —por lo menos para un nivel mínimo de bienes y servicios— se incrementa. Si la tasa de crecimiento declina, la calidad y tipo de los bienes demandados cambian. Así, el cambio en cualquier dirección puede conducir a la creación de nuevas empresas públicas para satisfacer la recientemente generada demanda.

Un séptimo factor fue señalado por primera vez por Wagner a finales del siglo XIX y es conocido como uno de los cimientos de la Ley de Wagner sobre la creciente Importancia Relativa del Sector Público (Wagner, 1890, en Winfrey, 1973: 199). El modelo de Wagner trata de una hipotética relación funcional entre la industrialización y el nivel de actividad del sector público. Sobre la base de un examen de la industrialización en varios países, Wagner planteó la hipótesis que un aumento de la producción pública en las industrias, que proveen de insumos industriales tales como metales, combustible, comunicaciones y transporte, debido a economías de escala y grandes requerimientos de capital.

Wagner también cita un octavo factor: un aumento de la urbanización. Este cambio de los patrones sociales, parcialmente resultante del aumento de la industrialización, llevó a una mayor demanda de servicios sociales, particularmente aquellos brindados a nivel municipal, tales como luz, agua y desagüe, transporte urbano y baja policía. Ya que a menudo estos servicios son ofrecidos por las empresas públicas, el argumento puede ser interpretado como un factor explicativo adicional para su crecimiento.

También relacionado a los factores séptimo y octavo, se halla un noveno factor: la reducción del tamaño relativo del sector agrícola. Debido a que el estado ha mantenido tradicionalmente bajos niveles de propiedad en la agricultura, y con un rol de promoción sectorial a menudo limitado al abastecimiento de ciertos insumos —principalmente financieros, pero también incluyendo asistencia técnica—, la reducción de la importancia relativa de la agricultura en la economía nacional puede estar ligada a un aumento de la importancia de aquellos sectores, en los cuales el gobierno se encuentra más involucrado. También puede conducir a un aumento de los esfuerzos del gobierno para alentar la introducción y adopción de métodos con una productividad más alta a través de una mayor asistencia financiera y una provisión y mercadeo directos de los insumos claves, como fertilizantes.

Relacionado al trabajo de Wagner, se halla un décimo factor, el cual

postula una interacción entre los sectores público y privado. Para que proceda una rápida industrialización, el sector público es visto como una fuente de infraestructura. Este enfoque neo-hirschmaniano implica una inversión estatal en aquellos sectores de la economía que poseen grandes externalidades como una precondition para el desarrollo del sector privado, y también conduce al crecimiento del transporte y las comunicaciones, de educación superior y técnica, y banca, sectores todos que involucran grandemente al estado de América Latina.

Un undécimo factor tiene que ver con el cambio tecnológico. Si, como se ha sostenido frecuentemente, los empresarios privados en los países en desarrollo son reacios o incapaces de adoptar innovaciones, las empresas públicas se convierten en los vehículos de incentivo al crecimiento. Hay alguna evidencia para América Latina que estas decisiones pueden estar también condicionadas por la intervención de otras variables en la función de objetivos (Sagasti, 1978: 94). Se requiere de mayor investigación al respecto.

Un duodécimo factor es político: la extensión del voto, a menudo para los electores iletrados y el aumento resultante de su participación en el sistema político. El resultado neto es la legitimación de las demandas por bienes y servicios antes insatisfechas, las cuales pueden alterar la composición global de la producción del gobierno. Al punto que sean satisfechas por las empresas públicas, pudiendo explicar el crecimiento de las mismas.

Un decimotercer factor es la formación y el aumento de las actividades de los grupos de interés. Tal actividad da una oportunidad a nuevos grupos de presión para incorporar sus demandas por bienes y servicios producidos por el gobierno dentro de la entendida función de bienestar social, y explica algo del rol estatal como resultado del conflicto entre los primeros grupos agroexportadores latinoamericanos y los posteriores grupos industriales. A pesar que ese factor subyace a las visiones de la ciencia política sobre conformación de coaliciones, debería también de reexaminarse por su poder explicativo con respecto al crecimiento de las empresas públicas.

Un decimocuarto factor trata sobre los cambios de ideología o filosofía social de los partidos políticos o de las clases dominantes. Estos tienen profundas consecuencias, no solamente en el tamaño aceptable del sector público, sino también en los tipos de actividad en las cuales las empresas públicas pueden incursionar. La división, hecha por Montoya (1979), de la evolución de las empresas públicas en dos etapas históricas está directamente relacionada al importante viraje en ideología política, representado por el gobierno militar, el cual contaba con que el Estado controlase la economía. Las razones ideológicas son importantes para explicar la reducción de la importancia relativa del sector público y la desnacionalización de las empresas públicas. Un claro ejemplo de este punto es la privatización de gran

## EMPRESAS PUBLICAS EN AMERICA LATINA: ¿UNA NUEVA VISION?

parte de las empresas públicas hecha por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) de Chile.

El anterior factor está íntimamente ligado a un decimoquinto factor resaltado por Peacock y Wiseman (1961): los cambios temporales en las esferas aceptables de actividad dan pie a cambios más permanentes. Aparecen para explicar los saltos discontinuos en materia de gasto público en el Reino Unido como resultado de los aumentos en el nivel tolerable de imposición tributaria durante tiempo de guerra. Factores exógenos dieron lugar a un nivel mucho mayor de gasto público del existente. Una vez que las alteraciones temporales amenguaron, el gasto declinó, pero disminuyó a un nivel más alto del obtenido antes de la alteración. Se deben de reunir datos de las series temporales para examinar si este factor puede explicar los altos niveles de la importancia de las empresas públicas en la economía chilena, aún una década después del gobierno militar.

Un decimosexto factor está relacionado a la tendencia observada en las burocracias gubernamentales a expandir sus actividades. A pesar que este fenómeno se nota más al interior del gobierno central, puede ser también útil para explicar la creación de subsidiarias de las empresas públicas en México y Brasil.

Un decimoséptimo factor, los crecientes costos de las actividades jerárquicas, se relaciona con este último ejemplo. La coordinación y el control son áreas que a menudo se citan como diseconomías de escala para las firmas privadas. Para mantener un cierto nivel de eficacia de costos, se pueden crear empresas públicas subsidiarias especializadas para evitar aumentos en los costos de actividades de coordinación de cualquier firma. Recientemente en el Perú, por ejemplo, el comercializador de arroz, ECASA, fue creado por el plantel de directores de ENCI, el principal comercializador de productos agrícolas.

Un decimoctavo factor trata sobre los cambios de los intereses de clase a través del tiempo (este factor es conceptualmente distinto al décimo tercero, el cual corresponde a los intereses de grupo). Si hay una transferencia de poder a los miembros de la clase trabajadora, se encontrarán en una posición más firme para reclamar bienes y servicios del gobierno. Este factor subyace a las dos principales tendencias en las explicaciones históricas del crecimiento de las empresas públicas.

Lo opuesto de esto puede citarse como el factor decimonoveno. Si el gobierno usa la fuerza para permitir un aumento de la acumulación de capital por parte de los tradicionales poseedores de los medios de producción, esto implica una transferencia de ingreso y poder en contra de la clase trabajadora. También puede conducir a un aumento de la demanda por bienes y servicios producidos por las empresas públicas, como por ejemplo, mejores

sistemas de agua y alcantarillado en las áreas de altos ingresos o mejores universidades para los hijos de la élite. No solamente el grupo que demanda más será bastante distinto de aquel mencionado en el factor decimoctavo, sino que la composición de bienes y servicios también sería diferente.

El principal problema del enfoque es su dificultad de verificar empíricamente muchos de los factores usados para explicar el origen y crecimiento de las empresas públicas. Deberían considerarse varios de los asuntos más espinosos. El primer problema general es la disponibilidad de datos. Para América Latina, la información de series temporales largas, que se remonten a principios de este siglo o aún a períodos anteriores, es escasa y con frecuencia de valor cuestionable. A pesar de que en la última década se ha dado una intensa investigación y aumento de la publicación de series de datos consistentes para algunos de los factores estructurales, se requiere todavía de un mayor esfuerzo. Además, los datos sobre la variable dependiente —el tamaño del sector de empresas públicas— son aún más inadecuados. En el mejor de los casos, son incompletos e inconsistentes. Se necesita de un incremento de la cooperación académica gubernamental para diseñar y desarrollar un registro útil de información, en parte asociado con las necesidades actuales de las agencias fiscalizadoras. Las series así conseguidas deberían retroproyectarse en el tiempo de manera que se puedan probar algunas de las hipótesis implícitas en esta parte.

Una segunda consideración es la naturaleza de la organización económica de cualquier país en particular. Si se puede considerar el recojo municipal de basura como un servicio público, cuya demanda se elevará como resultado de varios de los factores enumerados anteriormente, en algunos casos esto conducirá a la creación y expansión de las empresas públicas, mientras que en otros casos, sólo se reflejará en una mayor demanda por servicios del gobierno. Se requiere algún esfuerzo para hacer consistentes las comparaciones entre los países.

Tercero, las transformaciones de los datos para hacer los números útiles, una vez que éstos son obtenidos, plantean un problema. Si se considera una medida global, tal como la proporción de los bienes y servicios producidos por las empresas del gobierno en relación al PBI, como una variable dependiente, debe ser ajustada por la inflación. Los deflatores serán sólo los mismos para el numerador y el denominador si la inflación progresa a la misma tasa para ambos. Sin embargo, los índices de precios para los bienes y servicios de las empresas públicas tienden a elevarse más rápidamente que el deflator del PBI, debido a la menor productividad (Beck, 1976; Pluta, 1981). No queda claro si, en general, el deflator para los bienes y servicios de estas empresas aumenta más rápido o más lentamente que el deflator para el PBI. A pesar que los precios de algunos bienes básicos de consumo producidos

## EMPRESAS PUBLICAS EN AMERICA LATINA: ¿UNA NUEVA VISION?

por las empresas públicas son a menudo estrictamente controlados para moderar el índice global de inflación, así como para suavizar una situación social potencialmente explosiva. El comportamiento de los precios de los servicios no esenciales puede no seguir el mismo patrón.

Un cuarto problema relacionado con la verificación es el uso de la mediana del ingreso o del promedio. Desgraciadamente faltan estadísticas confiables de series temporales para América Latina.

Finalmente, un quinto factor trata de los temas cubiertos por los factores decimotercero, decimooctavo y decimonoveno: el uso del poder relativo. Un tema espinoso es el cálculo de un concepto tan efímero, particularmente en la medida que se encuentra relacionado a grupos diferentes de poder.

Aunque el método estructural parece ser bastante prometedor como un medio de explicar la amplia diversidad de experiencias sobre las empresas públicas en Latinoamérica, y aunque parece ser capaz de reconciliar lo que, visto desde una perspectiva histórica, puede llamarse la frecuentemente contradictoria formación secuencial de las empresas, las limitaciones de datos plantean actualmente las mayores restricciones para probar las hipótesis implícitas. Simultáneamente, tendrán que hacerse progresos en la historia económica latinoamericana y en nuestros conocimientos sobre las funciones de las empresas públicas.

He analizado tres maneras de examinar la pregunta: "¿Por qué hay empresas públicas?". Se encontró que la cuasi-definición taxonómica de las empresas públicas, como aquellas entidades formadas para satisfacer uno o más objetivos del gobierno, padecía de su falta de rigor analítico. Se halló que la cuasi-definición histórica de las empresas públicas, como entidades de tipos particulares formadas para usos específicos durante períodos históricos secuenciales diferentes, sufría de su frecuente desacuerdo con la historia económica latinoamericana del siglo XIX y XX. La cuasi-definición estructural de las empresas públicas, como aquellas entidades que crecieron o se redujeron en respuesta a uno o más de un conjunto de factores económicos, políticos o sociales subyacentes, fue planteada como una extensión lógica de los otros dos enfoques a la formación de las empresas públicas, pero aún queda como un sucesor no comprobado.

## II. ¿QUE HACEN LAS EMPRESAS PUBLICAS?

La segunda pregunta a hacer en la investigación del actual rol de las empresas públicas es: "¿Qué hacen las empresas públicas?" Para responder a esta pregunta, he analizado los datos de varias fuentes. He basado la primera parte de esta sección en la información reunida de los archivos de la Oficina

para Estudios del Sector Público del departamento de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Texas; la segunda parte en la información fácilmente obtenible para 1981 o, en algunos casos, para 1980, particularmente de los listados de *Fortune* o similares preparados anualmente por diferentes publicaciones sobre negocios. Dos de éstos, el listado de *Fortune* sobre las 500 principales empresas fuera de los Estados Unidos y el listado de *Latin American Times* sobre las 500 principales empresas en Latinoamérica; cubren una amplia variedad de empresas. Además, incluimos tres listados de países específicos: el listado de *Expansión* sobre las 500 principales empresas en México, el de *Visao* sobre las 200 principales empresas en Brasil y el de *Perú Económico* sobre las 50 principales firmas en el Perú.

## II. 1. Frecuencias a nivel país

La respuesta a la pregunta, "¿Qué hacen las empresas públicas?" es bastante simple: "Todo". Las empresas públicas en América Latina han ido más allá de su bien conocida importancia en la industria básica, servicios públicos, infraestructura y los rezagos de los monopolios coloniales. Actualmente, se hallan en todas las áreas de la actividad económica, sean solas o en conjunción con socios privados.

El Cuadro 3 presenta la información de frecuencia para la clasificación industrial estándar de dos dígitos de las entidades públicas en Perú, Brasil y México. Que los totales para el país y la clasificación de dos dígitos son mayores a las cifras oficiales publicadas refleja una amplia definición de "entidad pública", que incluye muchas ubicadas en la brumosa área de las definiciones. Estas incluyen todas las instancias de la cartera gubernamental de acciones, no importando lo pequeña que sea, ni las instituciones no rentables, incluyendo en este grupo a las universidades. El punto principal es que ningún sector se halla libre de la participación en, por lo menos, uno de los países. Naturalmente, algunos sectores, inclusive transporte y servicios públicos, tienen una mayor importancia en la cartera que otros sectores. Sin embargo, las empresas públicas se encuentran en todas las ramas de la industria, no solamente la pesada; todos los tipos de minería; agricultura; silvicultura y pesca; construcción; comercio al por mayor y al menudeo; bienes raíces, finanzas y otros servicios.

El análisis para cada país es una función no sólo de los factores estructurales particulares mencionados en la sección precedente, sino también de los recursos de factores y la ventaja comparativa de cada país. Así, el gobierno peruano tiene una mayor participación relativa en la industria pesquera que Brasil o México. Factores de organización institucional también juegan un papel, como testigo de la extrema importancia dada al sector financiero en

México, debido a la profunda confianza del gobierno en los *fondos y fideicomisos* para canalizar fondos a otras entidades del sector público. Una vez ofertados, estos fondos mantienen, al menos, una existencia legal más allá de su esperada vida útil. Dada esta breve introducción a los innumerables sectores de actividad examinaremos ahora datos económicos y financieros más específicos para los grupos de empresas.

## II.2. Datos del estudio a nivel país

Los datos a examinar en esta y la siguiente sección provienen de fuentes de información sobre negocios, publicadas y fácilmente accesibles. Aunque existen problemas de minuciosidad y exactitud, el examen de los datos, prueba ser útil para ver cómo difieren las empresas públicas y privadas. Donde la información no era ya dada por los listados originales, agregamos los datos sobre propiedad estatal (mayor que el 50% para la consistencia a lo largo de los estudios). Todos los conjuntos de datos sufrieron de la limitación de la falta de información, más severa para las empresas radicadas en varios países latinoamericanos que en otros (ver nota, Cuadro 5). La falta de datos completos y consistentes redujo el tamaño del universo bajo observación por montos que difirieron de listado a listado. Los valores finales de N, así como la estadística descriptiva puede encontrarse a partir del Cuadro 4 al 8.

Los datos disponibles fueron analizados por el tipo de propiedad de la empresa, sea pública o privada. Las empresas públicas en los estudios variaron de un bajo 12% de las empresas incluidas en la lista de Fortune a más de la mitad en la lista para Perú. En general, las empresas públicas aparecieron con mayor frecuencia entre las principales firmas de América Latina que en las de nivel mundial:

Aunque la repetición detallada de las cifras absolutas y las distribuciones por percentiles resumida en las tablas no está justificada, una rápida comparación de los pesos de los percentiles es útil. En algunos casos, este proceso refuerza nuestra noción acerca del papel de las empresas públicas; en otros casos, las reta, preparando el terreno para las pruebas de hipótesis presentadas en la siguiente sección.

Primero, y nada sorprendente, las empresas públicas son grandes. Para todo el estudio, así como para los análisis sectoriales, la proporción de aumento de ventas acumuladas por empresas públicas es mayor que la proporción de las empresas privadas (ver Cuadro 4). En otras palabras, las ventas promedio de las empresas públicas exceden a las de las privadas. Además, las empresas públicas en América Latina tienden a ser relativamente más grandes de lo que

aparecen en los datos a nivel mundial. Más empresas públicas en términos absolutos y proporcionales se presentan en el Cuadro 5 que en el 4, aunque el conjunto de firmas sin datos incompletos es mucho menor. Además, su peso en la economía es mayor: para América Latina en su conjunto (Cuadros 4 y 5), para Brasil (Cuadro 6) y para Perú (Cuadro 8), el ingreso promedio de las empresas públicas no sólo es mayor que el de las privadas, sino que es responsable de más de la mitad del aumento total de ingresos de las empresas más grandes. Sólo en México, donde antes de las recientes nacionalizaciones las empresas públicas daban razón de menos del 60% de las empresas, sus ventas representaban menos del 50%. Así nuestro conocimiento intuitivo que las empresas públicas son grandes e importantes es fácilmente respaldado por los datos.

También esperamos de que las empresas estatales absorban más capital, lo cual puede juzgarse, comparando el peso proporcional de activos con el del número de empresas. Para los datos a nivel mundial (Cuadro 4), no son satisfechas nuestras expectativas, debido a que las empresas públicas son casi idénticas al promedio, aún en minería y acero. Sin embargo, en América Latina, para todos los países juntos o por separado (del Cuadro 5 al 8) y para sectores específicos en cada país, la porción de aumento de activos de las empresas públicas es mayor que su peso total en el estudio, con una sola excepción: la minería en México. A pesar que esto pueda reforzar en algo el argumento que las empresas públicas se encuentran en sectores en los cuales los requerimientos de inversión son tan grandes que se hallan fuera del alcance del empresario local, también puede resultar de las nacionalizaciones de las empresas extranjeras basadas en recursos naturales, hechas en la década del 70.

Otra forma de examinar la noción de absorción de capital es mirar el capital de los accionistas. Aunque esta información sólo está disponible para dos de los seis estudios examinados, lo que se dispone da crédito al argumento que las empresas públicas son las que requieren de grandes inversiones. La única excepción es la gran minería (Cuadro 4), donde las empresas públicas tienen un menor capital en comparación con sus contrapartes privadas.

Una creencia bastante común sería que casi todas las ganancias reportadas son atribuidas a las empresas privadas, mientras que las pérdidas se imputan a las empresas públicas. Sin embargo, el examen de los datos muestra resultados que no están tan bien delineados. La porción del crecimiento del ingreso neto de las empresas públicas es más alta que su peso proporcional para el estudio en conjunto, para las empresas petroleras y para las compañías latinoamericanas (Ver Cuadro 4). Para el acero y la minería, los resultados se acercan a los esperados. En conjunto, las pérdidas de las em-

## EMPRESAS PUBLICAS EN AMERICA LATINA: ¿UNA NUEVA VISION?

presas públicas son distorsionadas por las de dos grandes firmas, British Steel, y los YPF de Argentina, las cuales perdieron juntas más de US\$ 6 mil millones en 1981, más de un tercio de las pérdidas totales para todas las empresas. Sin embargo, en general, las pérdidas se prorratean según las expectativas.

Finalmente, la idea popular sostiene que las empresas públicas se encuentran saturadas de mano de obra improductiva, un resultado importante de su objetivo socialmente impuesto de dar empleo y rescatar los puestos de trabajo de las empresas privadas a punto de cerrar. Nuevamente, se tienen que suavizar en alguna medida las expectativas como resultado del análisis de los datos descriptivos. Como se muestra en el Cuadro 4, a nivel mundial (incluyendo todas las compañías latinoamericanas), el empleo dado por las empresas públicas es sólo ligeramente mayor que su peso en el estudio global para las empresas mineras. Las fábricas de acero son aproximadamente iguales, mientras que las empresas petroleras muestran una tendencia a crear puestos de trabajo. Las empresas públicas latinoamericanas se ajustan a las expectativas generalizadas, salvo en el caso de las minas mexicanas, que emplean menos que su peso proporcional (Cuadros del 5 al 8).

### III. ¿SON LAS EMPRESAS PUBLICAS REALMENTE DIFERENTES?

La mera descripción de varias medidas de resumen presentadas anteriormente plantea dudas sobre algunos de los supuestos claves que subyacen a nuestras premisas operacionales sobre el funcionamiento de las empresas públicas. En particular, uno a ser examinado y que frecuentemente actúa como un supuesto subyacente a los enfoques taxonómico e histórico, es que hay marcadas diferencias entre el comportamiento de las empresas públicas y privadas. Este supuesto, que es ciertamente fundamental para nuestra visión de los modernos sistemas económicos, es la base sobre la cual las políticas, que van de la racionalización a la privatización, han sido justificadas y da una fuente inagotable de inspiración para la pluma del caricaturista.

Aunque en el mundo real las diferencias son menos evidentes. Las empresas de ambos tipos han logrado cierta dimensión tecnológica, son manejadas jerárquicamente y operan en mercados similares de productos y factores. Mientras que las grandes unidades de producción privadas a menudo han sido capaces de alcanzar y mantener su tamaño, tomando la decisión tecnológica sobre la base de un conjunto limitado de posibilidades, así también las empresas públicas se hallan enfrentadas con algunas elecciones críticas. Al tiempo que los administradores de las grandes firmas privadas han incorporado sus propios intereses a los objetivos buscados por sus empresas, lo mismo también ocurre con los administradores de las empresas públicas, con frecuencia para gran consternación de las agencias fiscalizadoras del gobierno. Seme-

jante a la función de las grandes compañías privadas en mercados oligopólicos o monopolísticos con reducidas presiones de eficiencia, también las grandes empresas públicas están sujetas al mismo tipo de ambiente.

Aunque no hay ningún intento para negar la existencia de diferencias reales entre las empresas, hay indicaciones de suficiente similitud para garantizar la prueba de una hipótesis simple para cada uno de los estudios y el uso de variables dependientes diferentes:

Para grandes empresas, no hay diferencia  
entre públicas y privadas

Los Cuadros del 9 al 13 resumen los resultados de las regresiones para los mismos estudios antes descritos. Los resultados son presentados para regresiones que usan datos para todas las empresas con casos completos.

### *III.1. Métodos*

Usamos la estimación común de mínimos cuadrados para estimar la siguiente regresión:

$$\text{Variable dependiente} = a_1 \text{ privada} + a_2 \text{ pública} + E \quad (1)$$

donde pública y privada son variables artificiales que representan el régimen de propiedad de las empresas, y E es el vector residual. El procedimiento usa el espacio común entre las técnicas de regresión múltiple y el análisis de varianza, ambas variantes del Modelo Lineal General (Ward y Jennings, 1973; Horton, 1978).

R<sub>2</sub>

indica el porcentaje adicional de la varianza explicado por la inclusión de información acerca de la propiedad pública o privada de una empresa. El estadístico F se calcula para probar la hipótesis que:

$$a_1 = a_2$$

Se dan indicaciones de significancia para los coeficientes y el estadístico F.

### *III.2. Proporción entre Ingreso Neto y Capital*

La comparación de la tasa de retorno sobre el capital para empresas

públicas y privadas debe proporcionarnos una sólida información acerca de su rentabilidad. Los resultados presentados en el Cuadro 9 para grandes empresas a nivel mundial ofrecen un resultado sorprendente y parcialmente contrario a lo esperado por intuición, a saber que la tasa esperada de retorno para las empresas tanto públicas como privadas en 1981 fue negativa. Claramente, los efectos de la recesión se manifiestan en esas cifras y la menor de las dos fue la de las empresas públicas. Aunque se demuestra este resultado para el estudio en su conjunto, los coeficientes sectoriales se ajustan más íntimamente a las comunes expectativas que la proporción del ingreso neto y capital es negativa para las empresas públicas y positiva para las privadas. La conclusión que las empresas públicas siempre dan un retorno negativo sobre el capital debe ser drásticamente debilitada, debido a que ninguno de los coeficientes de cualquiera de los dos tipos de empresas son significativamente diferentes de cero, con la excepción del coeficiente público para minería y acero. Además, fueron calculados los estadísticos F para probar la hipótesis rigurosamente planteada en la ecuación (2). Sólo en el sector de minería los coeficientes sí difieren significativamente. En cada uno de los otros sectores, así como para el estudio en su conjunto, la hipótesis de no diferencia en las tasas esperadas de retorno no se puede rechazar. Para la minería, la hipótesis de igual comportamiento sólo se puede rechazar a un nivel del 50/o.

Para arrojar aún más dudas sobre nuestros preconceptos inspirados en el sentido común, los resultados de la regresión claramente demuestran que la distinción empresa pública o privada no es útil para explicar el comportamiento financiero. Para el estudio en su conjunto, sólo el 0.160/o de la varianza se explica por esta distinción. Como era de esperar, en el análisis sectorial, con un número reducido de grados de libertad, se explica una porción más alta de la varianza, pero sólo en minería excede (en muy raras ocasiones) el 250/o.

El otro único conjunto de datos para el cual pudimos registrar tasas de retorno sobre capital es el de Brasil y los resultados son casi opuestos a los del Cuadro 9. Los resultados para Brasil (mostrados en el Cuadro 11) indican que, para el estudio en su conjunto, las tasas esperadas de retorno para ambos tipos de empresas son positivas, siendo la de las empresas públicas menor que la de las privadas. Además, los coeficientes no son sólo diferentes de cero, sino que son significativamente distintos uno del otro. También, la dicotomía publica-privada da cuenta del 7.50/o de la varianza. Sin embargo, los resultados no son tan claros a nivel sectorial, donde para el petróleo, minería y acero, los coeficientes *no* son significativamente diferentes de cero y *no* son significativamente distintos uno del otro. De este modo, el comportamiento de tanto las empresas públicas como privadas en Brasil parece diferir de las empresas estudiadas sobre una base de nivel mundial.

Sin embargo, una cosa resulta evidente en estos resultados heterogéneos. Para aquellos críticos que discuten vehementemente, sea de una posición a la derecha o izquierda del espectro político, que una empresa pública debe invariablemente perder dinero simplemente porque es pública, es recomendable un examen más minucioso de los datos. No solamente hay grandes diferencias en la actuación de un tipo u otro de empresa, sino que esas diferencias son tales que los intentos para explicar su comportamiento simplemente sobre la base de patrones de propiedad pública y privada carecen de contenido empírico con sentido.

### *III.3. Proporción entre ingreso neto y ventas*

En ausencia de datos sobre capital, o donde existen para complementar el anterior análisis de tasas de retorno, la proporción de ingreso neto y ventas debería mostrar patrones diferenciales para las empresas públicas y privadas. Las expectativas convencionales sostendrían que esta proporción fuese negativa para las empresas públicas o, si positiva, considerablemente por debajo de la de las privadas. Los resultados son heterogéneos. Aunque los coeficientes son significativos para tanto los grandes conjuntos de datos a nivel mundial (Cuadro 9) y latinoamericano (Cuadro 10) tomados en conjunto, en el primero:

$$\tilde{a}_2 < 0 < \tilde{a}_1$$

mientras que en el último

$$\tilde{a}_2 > \tilde{a}_1 > 0^1$$

Como se esperaba, a nivel mundial, la proporción entre ingreso neto y ventas es negativa para las empresas públicas y positiva para las privadas, mientras que para América Latina, no solamente es el coeficiente para las empresas públicas positivo, sino que excede al de las privadas.

Bosquejar una conclusión general acerca del comportamiento comparativo se vuelve aún más difícil cuando consideramos los resultados de las regresiones a nivel sectorial y a nivel país. Para seis de las regresiones, el coeficiente estimado para las empresas públicas es negativo, mientras que para las privadas es positivo. En cinco de las regresiones, ambos son positivos y aquel

1. Al punto que las empresas públicas no pueden disfrutar los beneficios contables de los múltiples juegos de libros, su rentabilidad relativa puede ser distorsionada aumentándola cuando se le compara con las empresas privadas, las cuales, se alega, llevan dos, tres y aún cuatro juegos de libros de cuentas.

de las empresas públicas es mayor. Todo esto debe evaluarse a la luz de la advertencia que en sólo dos de las quince regresiones estimadas con la proporción entre ingreso neto y ventas como una variable dependiente, son los coeficientes significativamente distintos uno del otro. Nuevamente, las empresas públicas no se ajustan a la imagen de perdedoras invariables de dinero.

#### *III.4. Proporción entre ingreso neto y activos*

Como una medida comparativa de tasas de retorno, la proporción entre ingreso neto y activos, inferior a las dos examinadas antes, es la única que se ajusta a las expectativas. En todas, a excepción de dos de las regresiones, el coeficiente estimado para las empresas públicas fue menor al de las privadas. En cinco de once, además de ser menor, fue negativo, mientras que el de las empresas privadas fue positivo. Sin embargo, en todos excepto cuatro casos, no podemos rechazar la hipótesis que no hay diferencia entre estos dos coeficientes; además, en la mayoría de los casos, los coeficientes mismos no son significativamente diferentes de cero. Así, aunque se ajustan en general a las expectativas que las empresas públicas tienen una peor situación que las privadas, estas expectativas nuevamente se encuentran sin un sólido respaldo empírico.

#### *III.5. Proporción entre ventas y nivel de empleo*

La proporción entre ventas y nivel de empleo se usa como una variable dependiente en un intento de medir la productividad de mano de obra. Como el valor del producto medio de la mano de obra, esperaríamos en promedio que el coeficiente estimado para la mano de obra en las empresas privadas sea mayor que en las públicas, debido a que estas últimas son asignadas al objetivo social de creación de puestos de trabajo. Además, esperaríamos que tales diferencias estuvieran aún más fuertemente marcadas cuando se examinan por sector de actividad económica, ya que, en los datos totales del estudio, las diferencias entre empresas dentro de los sectores público o privado se equilibrarían de algún modo.

Los resultados son sorprendentes. Debido a que todos los cinco conjuntos de datos contienen la información requerida, es la primera variable dependiente cuya actuación puede examinarse en los dos estudios multinacionales y en los de Brasil, México y Perú. En ningún estudio total, la distinción pública - privada explicó más del 0,50/o de la varianza. Aún más sorprendente, para el estudio de grandes empresas a nivel mundial y todos sus subconjuntos, excepto las compañías petroleras más grandes, para los sectores de minería y química en América Latina, para México en su conjunto

y para la minería mexicana, las regresiones indican que la mano de obra es más productiva en las empresas públicas que en las privadas. Para todos los datos de Brasil y Perú, Latinoamérica en conjunto, las empresas petroleras latinoamericanas y el acero latinoamericano, la mano de obra parece más productiva en las compañías privadas.

La indicación de una dicotomía en los patrones de comportamiento entre empresas públicas en América Latina y las del resto del mundo, amerita un mayor análisis. La relación no puede ser necesariamente fuerte, ya que solamente en el caso de los productores latinoamericanos de petróleo, hubo diferencias significativas entre los tipos de empresas (ver Cuadro 10). Para el estudio de Brasil, el petróleo y acero brasileño, México en su conjunto y la minería mexicana, aunque los coeficientes son significativamente diferentes de cero, no son significativamente distintos uno del otro.

### *III.6. Proporción entre capital y empleo*

La proporción entre capital y empleo puede examinarse como una medida del costo de la creación de puestos de trabajo. Se espera que si las empresas públicas se concentran en infraestructura industrial y física pesada, el costo para el accionista (gobierno) de la creación directa de puestos de trabajo es mayor que para las empresas privadas<sup>1</sup>. Estas expectativas se confirman en todos los casos, excepto en las fábricas acereras de México y Brasil, la minería mexicana y las compañías petroleras más grandes del mundo. Una vez más, nuestra conclusión tiene que ser debilitada significativamente, ya que en sólo tres de las regiones son ambos coeficientes significativamente diferentes de cero. Además, en sólo dos de las trece regresiones los coeficientes son significativamente distintos uno del otro.

### *III.7. Proporción entre activos y empleo*

La proporción entre activos y empleo puede también usarse como una variable dependiente para examinar los costos de creación de puestos de trabajo. En consecuencia, las expectativas por los valores de los coeficientes se ajustan íntimamente a los de la sección III.6. Los resultados empíricos coinciden bastante, excepto para las compañías petroleras a nivel mundial, el acero y la minería mexicanos y las empresas peruanas, en las cuales el gobier-

---

1. Esta variable dependiente no trata de ninguna forma de medir el efecto multiplicador de la inversión estatal en la industria básica, al crear puestos de trabajo en aquellos sectores que emplean la producción de una empresa pública como insumo para una mayor transformación.

no ha descapitalizado deliberada y peligrosamente sus empresas públicas. Todos los resultados para Latinoamérica (mostrados en el Cuadro 10), para los cuales no fue medido el capital, caben en nuestras expectativas. Sin embargo, de nuevo la mayoría de los resultados, a pesar de ser sorprendentes al ajustarse a lo esperado, no son significativamente distintos uno de otro. Sólo para los datos del estudio completo a nivel mundial, para los datos de América Latina y de México fueron los coeficientes significativamente distintos uno de otro, y aún su limitada significancia es debilitada, ya que, para los dos primeros de éstos, ambos valores de los coeficientes no fueron significativamente diferentes de cero. Cuando se clasificó por sector de actividad, no se hallaron diferencias significativas.

### *III.8. Coeficiente de Liquidez*

La información sobre el coeficiente de liquidez está disponible en estos estudios sólo para las compañías brasileñas. Uno esperaría que si las empresas públicas están necesitadas de fondos, como resultado de la descapitalización por parte de las autoridades gubernamentales o de los controles de precios, la proporción entre activo corriente y pasivo corriente será mayor para las empresas privadas que para las públicas. Los resultados de la regresión apoyan esta aseveración, aunque sólo para las compañías acereras brasileñas la diferencia es significativa y solamente a un nivel de 50/o.

### *III.9. Proporción deuda/capital*

Una última medida a examinar, también sólo para el caso brasileño, es la proporción entre deuda y capital. Ya que las deudas de las empresas públicas llevan en última instancia la garantía del Estado, esperaríamos que la proporción deuda/capital sea mayor para ellas que para las empresas privadas. Los datos confirman esto en todos los casos, aunque sólo en la mitad de ellos, los coeficientes son significativamente distintos uno de otro.

## *IV. CONCLUSIONES*

Un supuesto estándar de trabajo de los analistas y formuladores de política, y del público en general, es que hay marcadas diferencias de comportamiento entre las empresas públicas y privadas. Se supone que estas diferencias han surgido en parte debido a las circunstancias bajo las cuales las empresas públicas fueron creadas, en parte debido a las circunstancias bajo las cuales se esperaba que operasen, y en parte debido a su creciente osificación burocrática a través del tiempo. Este artículo señala que, si no se emprende

una substancial revisión de este supuesto, se requiere un mayor y detallado estudio para verificar si en realidad es cierto. En parte, nuestras tradicionales visiones taxonómicas e históricas de los motivos por los cuales se crearon las empresas públicas y de la duración de su formación necesitan ser revisadas a la luz de las recientes consideraciones más cercanas a los casos de cada país específico de América Latina. Se sugiere un enfoque estructural que acentúe las interrelaciones entre un conjunto de variables económicas, políticas y sociales subyacentes a la formación, crecimiento y disolución de las empresas públicas.

La prueba empírica de la hipótesis, que no hay diferencia entre las empresas públicas y privadas para ocho diferentes criterios de comportamiento, llevó a dos resultados sorprendentes. Primero, los valores mismos de los coeficientes no son generalmente diferentes de cero, indicando que hay una varianza sustancial en los criterios de comportamiento dentro de las categorías de empresas públicas y privadas y que, en promedio, el conocer el régimen de propiedad de una empresa dirá poco sobre el comportamiento de esa empresa. Segundo, y más sorprendente, los valores de los coeficientes para la propiedad privada y pública no son por lo general significativamente diferentes uno del otro, indicando que no hay mayores diferencias de comportamiento entre las empresas privadas y públicas, aún cuando se tome por sectores de actividad económica. Estos resultados significan que nuestros pre-conceptos tradicionales, a menudo expresados en las páginas de las publicaciones orientadas a los empresarios privados en frases como "perdedores estatales" o "paraestatales parásitos", pueden necesitar sufrir una revisión. Realmente, la ausencia generalizada de cualquier diferencia estadísticamente significativa entre las empresas privadas y públicas debería impulsar un estudio cuantitativo serio adicional. Aunque ciertamente no definitivo en sus conclusiones, el análisis presentado en este artículo indica que una mayor reevaluación estará plenamente justificada.

Una evidente dirección para la investigación futura es tratar de reproducir este estudio para otros períodos de tiempo, para otros países y con un conjunto más amplio de variables. Esto tendría dos beneficios principales. Primero, posibilitaría la prueba empírica de varias hipótesis incluyendo:

1. Si 1981 fue un año anómalo para las empresas públicas.
2. Si ha existido una tendencia imperceptible entre las empresas públicas hacia una mayor autosuficiencia económica y financiera.
3. Si las grandes empresas públicas examinadas en este artículo se comportan en forma diferente a la de sus contrapartes más pequeñas.

4. Si las empresas públicas se hallan mejor protegidas de los efectos de las recesiones mundiales que las privadas.
5. Si las empresas públicas reciben tratamiento preferencial especial por parte de los gobiernos.

Ciertamente, se pueden agregar muchas más a esta lista de preguntas sin respuestas.

Segundo, una mayor investigación permitirá el delineamiento de las medidas de las diferencias relevantes entre las empresas públicas y privadas. Tales medidas, siempre y cuando se identifiquen, podrían constituir la base para designar un sistema rector, que dirija a las agencias del gobierno al evaluar cómo una empresa pública cumple con sus objetivos "públicos". Además, estas mediciones podrían proveer un conjunto concreto de puntos sobre los cuales la administración de la empresa pudiera evaluar el comportamiento de la misma.

Tercero, los resultados de este artículo también implican la necesidad de reconsiderar las bases implícitas para designar un sistema de control. Hasta el punto que puedan probar ser superfluos los mecanismos de control financiero y administrativo, a menudo impuestos para prevenir el empeoramiento de la cuenta de ingresos o balance de una empresa pública y que frecuentemente sirven para producir exactamente los resultados opuestos; debería reconocerse entonces la necesidad de un cambio en la naturaleza de las relaciones empresas públicas-gobierno. Este cambio debería estar en la dirección de hacer la relación del gobierno con las empresas públicas parecerse más claramente a la relación del gobierno con las empresas privadas, ya que las empresas mismas se parecen. En general, esto implica una mayor autonomía en el actuar de las empresas estatales, con una mayor responsabilidad administrativa por los resultados finales que en los actuales sistemas, los cuales con frecuencia limitan severamente la autonomía y prudencia administrativas en las decisiones de operaciones, al tiempo que da recompensas en la administración, sin considerar la actuación de la empresa para lograr sus objetivos.

Finalmente, una conclusión adicional, cuya recomendación sólo se apoyará si la indicación de una pequeña diferencia significativa entre las empresas públicas y privadas se confirma por una mayor investigación, pero que proviene básicamente de una consideración sobre la óptima asignación de recursos entre los sectores público y privado. Esa conclusión es que las empresas públicas no deberían esperar más beneficiarse de tratos especiales o sufrir las consecuencias de un tratamiento punitivo por parte de los gobiernos, cuando se compará el comportamiento del gobierno hacia las empresas privadas. Impuestos, decisiones sobre personal, disponibilidad de divisas para importaciones y promoción a las exportaciones, al ser considerados como ins-

trumentos globales de política, deberían ser administrados por el gobierno central de una manera imparcial, sin considerar el status de propiedad de la empresa a la cual se puedan aplicar.

CUADRO 1  
OBJETIVOS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS:  
ENFOQUE TAXONOMICO

---

1. Incrementar el control del gobierno sobre la economía nacional.
  2. Disciplinar a la empresa privada a través de la nacionalización o de la priorización de ciertos sectores a través del monopolio estatal.
  3. Generar ingresos o excedentes del gobierno para inversión.
  4. Mejorar la autonomía nacional frente a las influencias y empresas internacionales.
  5. Salvaguardar la "defensa del país".
  6. Estimular directa o indirectamente la empresa privada.
  7. Complementar a la empresa privada llenando los vacíos que deje.
  8. Ofrecer servicios no considerados apropiados para el sector privado.
  9. Proveer servicios sociales y culturales descuidados por el sector privado.
  10. Corregir los impactos resultantes de las fuerzas del mercado en interés de las metas políticamente deseables.
  11. Participar con la empresa privada en empresas mixtas.
  12. Canalizar los ahorros monetarios hacia capital de riesgo.
  13. Intensificar la acumulación de capital.
  14. Empezar programas gubernamentales rentables sólo a largo plazo.
  15. Rescatar las industrias "enfermas".
  16. Reducir los desequilibrios regionales.
  17. Estimular la creación de puestos de trabajo.
  18. Contrabalancear la influencia de las transnacionales.
  19. Promover la distribución de ingresos.
  20. Incrementar la tasa de desarrollo o transferencia de tecnología.
  21. Estimular la integración económica y cooperación regionales.
- 

FUENTE: Muhammad (1978) p. 6-9.

CUADRO 2

**PRINCIPALES FACTORES ESTRUCTURALES QUE EXPLICAN EL  
CRECIMIENTO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS**

---

1. Crecimiento del ingreso per cápita.
  2. Redistribución de ingresos.
  3. Disminución del monto tributario recaudado.
  4. Cambios en precios relativos de bienes y servicios públicos.
  5. Aumento de la población.
  6. Cambio de las tasas de crecimiento demográfico.
  7. Aumento del nivel de actividad industrial.
  8. Aumento de la urbanización.
  9. Disminución del tamaño relativo de la agricultura.
  10. Aumento de las necesidades de infraestructura.
  11. Cambio tecnológico.
  12. Ampliación del derecho al voto.
  13. Formación y aumento de las actividades de los grupos de intereses.
  14. Cambios de la ideología o filosofía social.
  15. Permanencia de los cambios "temporales" de los niveles de actividad.
  16. Expansionismo burocrático.
  17. Costos crecientes de las actividades jerárquicas.
  18. Cambios de los intereses de clase.
  19. Legitimización de la acumulación de capital por parte del gobierno.
-

CUADRO 3

DISTRIBUCION DE LAS ENTIDADES PUBLICAS POR LA CLASIFICACION INDUSTRIAL  
ESTANDAR DE DOS DIGITOS, 1981

	Perú		Brasil		México	
	N	%	N	%	N	%
11 Agricultura y caza	8	2.3	26	2.4	5	.6
12 Silvicultura y tala	0	0	6	.6	3	.3
13 Pesca	36	10.5	3	.3	3	.3
21 Carbón	1	.3	4	.4	2	.2
22 Producción de petróleo crudo y gas natural	2	.6	0	0	0	0
23 Mineral bruto	8	2.3	5	.5	11	1.2
29 Otras formas de minería	5	1.5	60	5.6	9	1.0
31 Manufactura de alimentos, bebidas y tabaco	5	1.5	18	1.7	91	10.1
32 Industria de textiles, confección y cuero	3	.9	3	.3	15	1.7
33 Manufactura de madera y artículos de madera incluyendo muebles	5	1.5	0	0	14	1.6
34 Manufactura de papel y productos de papel: imprenta y publicación	7	2.0	26	2.4	16	1.8
35 Manufactura de componentes químicos y productos químicos, del (*)	6	1.7	41	3.9	35	3.9
36 Manufactura de productos de minerales no metálicos, excepto(**)	7	2.0	0	0	4	.4
37 Industrias de metales básicos	2	.6	26	2.4	13	1.4
38 Manufactura de productos metálicos elaborados, maquinaria y equipo	30	8.7	8	.8	49	5.4
39 Otras industrias manufactureras	5	1.5	2	.2	6	.7
41 Electricidad, gas y vapor	6	1.7	71	6.7	17	1.9
42 Obras y servicio de agua	2	.6	43	4.0	0	0
50 Construcción	1	.3	10	.9	8	.9
61 Comercio al por mayor	4	1.2	30	2.8	16	1.8
62 Comercio al por menor	1	.3	6	.6	0	0
63 Restaurantes y moteles	1	.3	1	.1	11	1.2
71 Transporte y almacenaje	12	3.5	112	10.5	35	3.9
72 Comunicación postal	38	11.0	62	5.8	5	.6
81 Instituciones financieras, bancos	27	7.8	137	12.9	104	11.5
82 Seguros	1	.3	15	1.4	3	.3
83 Bienes raíces y servicios a las empresas	5	1.5	28	2.6	52	5.8
91 Administración pública y defensa	13	3.8	73	6.9	5	.6
92 Servicios sanitarios y similares	3	.9	29	2.7	1	.1
93 Servicios sociales a la comunidad y afines	86	25.0	185	17.4	120	13.3
94 Servicios recreacionales y culturales	9	2.6	27	2.5	28	3.1
95 Servicios personales o domésticos	2	.6	0	0	1	.1
99 Desconocidos	3	.9	6	.6	219	24.3
<b>TOTAL</b>	<b>344</b>	<b>100.2</b>	<b>1063</b>	<b>99.9</b>	<b>901</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: Archivo de la OPSS

Nota: Los porcentajes pueden no sumar 100 debido al redondeo

(\*) del petróleo, del carbón, caucho y plásticos

(\*\*) productos del petróleo y carbón.

CUADRO 4

## ESTADÍSTICA DESCRIPTIVA PARA EMPRESAS MANUFACTURERAS A NIVEL MUNDIAL, 1981

	Total del Estudio		Empresas Petroleras		Empresas Siderúrgicas		Empresas Mineras		Empresas Latinoamericanas	
	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas
Número de empresas	58	417	22	49	12	24	6	15	12	8
(%)	12.2	87.8	31.0	69.0	33.3	66.7	28.6	71.4	60.0	40.0
Ventas (U.S.\$m)	291,821	1'482,758	177,128	336,056	34,224	110,335	21,954	49,400	72,159	16,746
(%)	16.4	83.6	34.5	65.5	23.7	76.3	30.8	69.2	81.2	18.8
Activos (U.S.\$m)	313,650	2'377,969	172,859	241,138	56,078	125,360	24,358	55,775	106,020	20,482
(%)	11.7	88.3	41.8	58.2	30.9	69.1	30.4	69.6	83.8	16.2
Capital (U.S.\$m)	95,245	353,569	64,246	67,084	14,860	23,748	4,483	18,223	51,696	8,735
(%)	21.2	78.8	48.9	51.1	38.5	61.5	19.7	80.3	85.5	14.5
Ingreso Neto[a] (U.S.\$m)	8,316	39,631	7,578	9,351	165	2,158	374	2,651	4,673	1,753
(%)	17.3	82.7	44.8	55.2	07.1	92.9	12.4	87.6	72.7	27.3
Pérdidas (U.S.\$m)	11,731	5,103	3,940	508	5,253	1,254	283	470	3,855[b]	242[b]
(%)	69.7	30.3	88.6	11.4	80.7	19.3	37.6	62.4	94.1	5.9
Empleados	2'466,641	14'387,047	572,750	769,723	617,834	1'241,346	368,437	716,285	397,844	256,839
(%)	14.6	85.4	42.7	57.3	33.2	66.8	34.0	66.0	60.8	39.2

Fuente: *Fortune* 23 Agosto 1982

[a] Si es positivo

[b] Sin el desastre de YPF (Yacimientos Petroleros Fiscales), las cifras serían 34 (12.30%) 242 (87.70%)

CUADRO 5

## ESTADÍSTICA DESCRIPTIVA PARA GRANDES EMPRESAS LATINOAMERICANAS 1981

	Total del Estudio		Empresas Petroleras		Empresas Siderúrgicas		Empresas Mineras		Empresas Químicas/ Petroquímicas	
	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas
Número de empresas	71	143	7	5	6	3	5	2	5	17
(%)	33.2	66.8	58.3	41.7	66.7	33.3	71.4	28.6	22.7	77.3
Ventas (U.S.\$m)	80,698	42,311	54,975	9,087	2,532	739	3,104	295	1,462	3,177
(%)	65.6	34.4	85.8	14.2	77.4	22.6	91.3	8.7	31.5	68.5
Activos (U.S.\$m)	210,708	27,861	80,739	1,921	7,624	859	5,065	385	1,339	3,051
(%)	88.3	11.7	97.7	2.3	89.9	10.1	92.9	7.1	30.5	69.5
Ganancias (U.S.\$m)	8,317	2,988	4,141	190	1	62	313	45	187	256
(%)	73.6	26.4	95.6	4.4	1.6	98.4	87.4	12.6	42.2	57.8
Pérdidas (U.S.\$m)	400	269	0	0	214	5	0	0	0	48
(%)	59.8	40.2	0	0	97.7	2.3	0	0	0	100.0
Empleados	789,282	917,063	240,808	13,499	68,080	22,813	58,921	7,128	9,545	51,465
(%)	46.3	53.7	94.7	5.3	74.9	25.1	89.2	10.8	15.6	84.4

Fuente: *Latin American Times*, Diciembre 1982.

Notas: A causa del registro incompleto de datos en las cifras publicadas, la composición de la muestra es como sigue: Brasil, 165 de 224 empresas; México, 1 de 111 empresas; Venezuela, 6 de 54 empresas; Argentina, 0 de 45 empresas; Chile, 6 de 20 empresas; Colombia, 25 de 27 empresas; Perú, 7 de 13 empresas; Ecuador, 0 de 1 empresa; Uruguay, 1 de 1 empresa; Bolivia, 1 de 1 empresa; Honduras, 1 de 1 empresa; empresas conjuntas latinoamericanas, 2 de 2 empresas.

La fuente de los activos de las empresas brasileñas sólo al 31 de diciembre de 1979.

## CUADRO 6

## ESTADÍSTICA DESCRIPTIVA PARA LAS EMPRESAS BRASILEÑAS, 1981

	Total del Estudio		Empresas Petroleras		Empresas Siderúrgicas		Empresas Mineras	
	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas
Número de empresas	75	102	2	5	4	6	2	7
(%)	42.4	57.6	28.6	71.4	40.0	60.0	22.2	77.8
Ventas (U.S.\$m)	32,384	31,250	16,131	9,087	2,184	908	882	548
(%)	50.9	49.1	64.0	36.0	69.2	30.8	61.7	38.3
Capital (U.S.\$m)	57,456	16,215	5,886	839	2,215	1,066	1,609	961
(%)	78.0	22.0	87.5	12.5	67.5	32.5	62.6	37.4
Ingreso Neto (U.S.\$m)	5,237	2,996	812	190	1	74	196	138
(%)	63.6	36.4	81.0	19.0	1.6	98.4	58.7	41.3
Pérdidas (U.S.\$m)	644	326	0	0	130	41	0	58
(%)	66.4	33.6	0	0	76.2	23.8	0	100
Empleados	643,096	663,683	54,065	13,499	60,380	29,813	20,894	11,921
(%)	49.2	50.8	80.0	20.0	66.9	33.1	63.7	36.3

Fuente: *Visao*, 31 agosto 1982.

Nota: Deflatado usando el tipo de cambio a fin de año para Brasil de CR 127.8.

## CUADRO 7

## ESTADISTICA DESCRIPTIVA PARA EMPRESAS MEXICANAS, 1980

	Total del Estudio		Empresas Siderúrgicas		Empresas Mineras	
	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas
Número de empresas	26	450	2	10	3	4
(%)	5.5	94.5	16.7	83.3	42.9	57.1
Ventas (U.S. \$m)	24,146	39,229	2,985	2,919	284	787
(%)	38.1	61.9	50.6	49.4	26.5	73.5
Activos (U.S. \$m)	50,549	38,580	5,150	5,046	446	1,003
(%)	56.7	43.3	50.5	49.5	30.8	69.2
Capital (U.S. \$m)	25,452	17,435	2,405	2,338	105	328
(%)	59.3	40.7	50.7	49.3	24.3	75.7
Empleados	312,691	978,644	68,702	68,860	6,594	18,919
(%)	24.2	75.8	49.9	50.1	25.8	74.2

Fuente: *Expansión*, 19 agosto 1981

Nota: Deflatado usando el tipo de cambio a fin de año para México de 23.3 pesos.

CUADRO 8

ESTADISTICA DESCRIPTIVA PARA EMPRESAS PERUANAS 1981

	Total del Estudio	
	<u>Públicas</u>	<u>Privadas</u>
Número de empresas	25	19
(%)	56.8	43.2
Ingreso (U.S. \$m)	4,391	2,035
(%)	68.3	31.7
Activos (U.S. \$m)	13,759	5,168
(%)	72.7	27.3
Ganancias (U.S. \$m)	301	313
(%)	49.1	50.9
Pérdidas (U.S. \$m)	161	5
(%)	97.1	2.9
Empleados	92,224	28,188
(%)	76.6	23.4

Fuente: *Perú Económico*, Septiembre 1982.

Nota: Deflatado usando el tipo de cambio a fin de año para Perú de S/. 506.2.

CUADRO 9

COEFICIENTES DE REGRESION Y ERRORES ESTANDAR: EMPRESAS MANUFACTURERAS A NIVEL MUNDIAL, 1981

Variables Independientes/ Dependientes	Total del Estudio (N = 475)				Empresas Petroleras (N = 71)				Empresas Siderúrgicas (N = 36)			
	â <sub>1</sub>		Calculado		â <sub>1</sub>		Calculado		â <sub>1</sub>		Calculado	
	Públicas[a]	Privadas[a]	R <sup>2</sup>	F [d]	Públicas[a]	Privadas[a]	R <sup>2</sup>	F [d]	Públicas[a]	Privadas[a]	R <sup>2</sup>	F [d]
Ingreso neto/capital	-.259 (.358)	-.081 (.143)	.0016	.188	-.328 (.423)	.435 (.283)	.0316	2.220	-.369[b] (.154)	-.074 (.109)	.153	2.446
Ingreso neto/ventas	-.033[c] (.010)	.023[c] (.004)	.0561	28.191[c]	-.011 (.022)	.017 (.015)	.0165	1.160	-.099[b] (.028)	.007 (.020)	.2639	9.198[c]
Ingreso neto/activos	-.021[c] (.008)	.025 [c] (.003)	.0620	31.250[c]	-.001 (.021)	0.23 (.014)	.0127	.847	-.065[b] (.019)	.008 (.014)	.2565	9.520[c]
Capital/empleo	1.33 (.493)	.276 (.184)	.0085	4.063[b]	.120 (.334)	.369 (.224)	.0054	.384	5.437 (2.814)	.024 (1.990)	.0677	2.467
Ventas/empleo	2.777 (1.264)	1.200[b] (.471)	.0014	.636	.783 (2.865)	3.300 (1.920)	.0077	.534	7.589[b] (2.974)	.106 (2.103)	.1104	4.221
Activos/empleo	4.130 (1.433)	1.096 (.538)	.0081	3.874[b]	.506 (2.470)	2.509 (1.655)	.0065	.454	15.381[b] (5.990)	.130 (4.236)	.1128	4.322
	Empresas mineras (N = 21)				Empresas Latinoamericanas (N = 20)							
Ingreso neto/capital	-.488[b] (.198)	.110 (.126)	.2642	6.496[b]	-.534 (.466)	.135 (.571)	.0705	.821	[a]	Errores estándar del coeficiente entre paréntesis.		
Ingreso neto/ventas	.024 (.056)	.060 (.035)	.0155	.324	-.025 (.058)	.054 (.072)	.0394	.731	[b]	Significativo a un nivel del 5º o.		
Ingreso neto/activos	.006 (.027)	.044 (.017)	.0685	1.407	-.025 (.051)	.060 (.062)	.0584	1.127	[c]	Significativo a un nivel del 10º o.		
Capital/empleo	1.576 (.794)	.044 (.502)	.1227	2.658	5.068 (3.878)	.036 (4.749)	0.361	.674	[d]	Prueba F de hipótesis: No hay diferencia entre los coeficientes. Los sobrescritos señalan el nivel al cual la hipótesis puede rechazarse.		
Ventas/empleo	4.069[b] (1.849)	.144 (1.169)	1.449	3.219	3.081 (2.276)	.081 (2.747)	.0372	.695				
Activos/empleo	7.272 (3.553)	.139 (2.247)	.1316	2.879	9.346 (7.130)	.098 (8.732)	.0360	.673				

CUADRO 10

COEFICIENTES DE REGRESIÓN Y ERRORES ESTÁNDAR: GRANDES EMPRESAS LATINOAMERICANAS, 1981

Variables Independientes	Total del Estudio (N=214)				Empresas Petroleras (N=12)				Empresas Siderúrgicas (N=9)			
	$\hat{a}_1$ Públicas[a]	$\hat{a}_2$ Privadas[a]	R <sup>2</sup>	Calculado F[d]	$\hat{a}_1$ Públicas[a]	$\hat{a}_2$ Privadas[a]	R <sup>2</sup>	Calculado F[d]	$\hat{a}_1$ Públicas[a]	$\hat{a}_2$ Privadas[a]	R <sup>2</sup>	Calculado F[d]
Ganancias/ventas	.111[c] (.018)	.074[c] (.013)	.0131	2.813	.042[b] (.018)	.022 (.021)	.0536	.455	-.136 (.066)	.069 (.094)	.4044	3.160
Ganancias/activos	.054[c] (.014)	.114[c] (.010)	.0512	11.382[c]	.043 (.025)	.131[c] (.029)	.3454	5.238[b]	-.078 (.053)	.069 (.075)	.3018	2.550
Ventas/empleo	.125[c] (.039)	.131 (.027)	.0040	.846	.256[c] (.070)	.802[c] (.082)	.7202	25.735[c]	.038 (.007)	.043 (.010)	.0224	.177
Activos/empleo	.360[c] (.067)	.066 (.048)	.0568	12.770[c]	.260[c] (.066)	.204 (.078)	.0290	.298	.100[c] (.016)	0.051 (.022)	.3181	3.265
	Empresas Mineras (N=17)				Empresas Químicas y Petroquímicas (N=22)							
Ganancias/ventas	.089 (.042)	.127 (.067)	.0441	.227	.105[b] (.046)	.063[b] (.025)	.0325	.670				
Ganancias/activos	.069 (.033)	.096 (.052)	.0373	.185	.157[b] (.056)	.085[b] (.031)	.0592	1.258				
Ventas/empleo	0.68[c] (.015)	.047 (.024)	.0922	.504	.183 (.950)	.132 (.515)	.0107	.216				
Activos/empleo	.075[c] (.018)	.062 (.028)	.0277	.143	.175 (.073)	.112 (.039)	.0285	.586				

[a] Error estándar del coeficiente en paréntesis.  
 [b] Significativo a un nivel del 50/o.  
 [c] Significativo a un nivel del 10/o.  
 [d] Prueba F de hipótesis: No hay diferencias entre los coeficientes. Los sobrescritos indican el nivel al cual la hipótesis puede rechazarse.

**CUADRO 11**  
**COEFICIENTES DE REGRESION Y ERRORES ESTANDAR: LAS EMPRESAS MAS**  
**GRANDES DEL BRASIL, 1981**

Variables Independientes Dependientes	Total del estudio (N=177)				Empresas Petroleras (N=7)			
	a <sub>1</sub> Públicas	a <sub>2</sub> Privadas	R <sup>2</sup>	Calculado F[d]	a <sub>1</sub> Públicas	a <sub>2</sub> Privadas	R <sup>2</sup>	Calculado F[d]
Ingreso neto/capital	0.70[c] (.019)	.165[c] (.016)	.0750	14.211[c]	.204 (.082)	.274 (.052)	.0936	.522
Ingreso neto/ventas	-.562 (.585)	.237 (.502)	.0065	1.073	.043[c] (.008)	.022[c] (.005)	.4877	0.
Coefficiente de Liquidez	1.338[c] (.306)	1.540[c] (.263)	.0014	.251	1.295[c] (.168)	1.378 (.106)	.0339	.175
Deuda/capital [e]	49.363[c] (2.168)	39.599[c] (1.859)	.0626	11.686[c]	55.100[c] (2.235)	52.920 (1.414)	.1196	.679
Capital/empleo [f]	.437[c] .105	.250[c] .090	.0134	1.829	.105[c] .022	.073[c] .014	.2334	1.522
Ventas/empleo [f]	.079[c] .022	.108[c] .019	.0055	.967	.643[b] .236	.802[c] .149	.0618	.321
	Siderúrgicas (N=10)				Empresas mineras (N=9)			
Ingreso neto/capital	-.164 (.107)	.057 (.088)	.2566	2.537	.074 (.156)	.129 (.083)	.0138	.103
Ingreso neto/ventas	-.118 (.129)	-.045 (.105)	.1138	.195	.288 (.332)	.153 (.177)	.0181	.132
Coefficiente actual	.507[b] (.206)	1.191[c] (.168)	.4523	6.607[b]	.965[b] (.290)	1.083 (.717)	0.181	.129
Deuda/capital [e]	75.33[c] (6.420)	42.517[c] (5.242)	.6620	15.668[c]	52.200[c] (9.739)	28.470 (5.206)	.3975	4.617
Capital/empleo [f]	.034 .018	.055[c] .015	.0913	.804	.296[b] .093	.096 .049	.3406	3.615
Ventas/empleo [f]	.036[c] .008	.037[c] .006	.0069	.055	.030 .011	.045 .006	.1792	1.528

[a] Error estándar de los coeficientes entre paréntesis.

[b] Significativo a un nivel del 50/o.

[c] Significativo a un nivel del 10/o.

[d] Prueba F de Hipótesis: no hay diferencia entre los coeficientes. Los sobrescritos señalan el nivel al cual puede rechazarse.

[e]  $\frac{\text{Deuda} \times 100}{\text{capital}}$

[f] El tipo de cambio del dólar para Brasil fue de CR 127.8.

CUADRO 12

## COEFICIENTE DE REGRESION Y ERRORES ESTANDAR: LAS EMPRESAS MAS GRANDES

Variables: Independientes	Total del Estudio (N=476)				Empresas Siderúrgicas (N=12)				Empresas Mineras (N=7)			
	$\hat{a}_1$ Públicas[a]	$\hat{a}_2$ Privadas[a]	R <sup>2</sup>	Calculado F[d]	$\hat{a}_1$ Públicas[a]	$\hat{a}_2$ Privadas[a]	R <sup>2</sup>	Calculado F[d]	$\hat{a}_1$ Públicas[a]	$\hat{a}_2$ Privadas[a]	R <sup>2</sup>	Calculado F[d]
Capital/empleo [e]	1.076[c] 1.117	.501[c] 0.028	.0460	22.840[c]	.513 2.754	.724 (1.232)	.0459	.481	.364 .236	.647[b] .205	.1409	.820
Ventas/empleo [e]	1.868[c] .397	1.546[c] 0.035	.0013	.624	.841 .433	1.318[c] .193	.0920	1.013	.980[c] .105	.967[c] .091	.0018	.009
Activos/empleo [e]	2.605[c] .439	1.291[c] .105	.0176	8.480[c]	1.239[b] .454	1.419[c] .203	.0128	.130	1.475 .669	1.825[b] .579	.0303	.156

[a] Error estándar de los coeficientes entre paréntesis.

[b] Significativo a un nivel del 50/o.

[c] Significativo a un nivel del 10/o.

[d] Prueba F de hipótesis: no hay diferencia entre los coeficientes.

Los sobrescritos señalan el nivel al cual la hipótesis puede rechazarse.

[e] El tipo de cambio del dólar a fin de año para México fue de 23.3 pesos.

## CUADRO 13

**COEFICIENTES DE REGRESION Y ERRORES ESTANDAR:  
LAS EMPRESAS MAS GRANDES DEL PERU, 1981**

---

	Total del Estudio (N=44)		R <sup>2</sup>	Calculado F[d]
	$\hat{a}_1$ Públicas [a]	$\hat{a}_2$ Privadas [a]		
Ganancias/Ingreso bruto	.042 (.051)	.146[b] (.059)	0.403	1.762
Ganancias/activos	.262 (.162)	.232 (.185)	.0003	.014
Ingreso bruto/empleo [e]	.115 (.058)	.157[b] (.066)	.0053	.226
Activos/empleo [e]	.255 (.373)	.744 (.428)	.0174	.786

[a] Error estándar de los coeficientes entre paréntesis.

[b] Significativo a un nivel del 50/o.

[c] Significativo a un nivel del 10/o.

[d] Prueba F de hipótesis: no hay diferencia entre los coeficientes.

Los sobrescritos señalan el nivel al cual la hipótesis puede rechazarse.

[e] El tipo de cambio del dólar a fin de año para el Perú fue S/. 506.2.

BIBLIOGRAFIA

AHARONI, Yair (1977)

*Markets, Planning and Development: The Private and Public Sectors in Economic Development*, Ballinger, Cambridge Mass.

ATKINSON, Anthony y José STIGLITZ (1980)

*Lectures on Public Economics*, McGraw-Hill, Nueva York.

BAER, Werner et al. (1970)

"The Changing Role of the State in the Brazilian Economy", *World Development* 1, Noviembre.

BAUMOL, William (1967)

"Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis", *American Economic Review*, Junio, pp. 415-426.

BECK, Morris (1976)

"The Expanding Public Sector: Some Contrary Evidence", *National Tax Journal* Nº 29, pp. 15-21.

BIGLER, Gene E. (1981)

*La política y el capitalismo de Estado en Venezuela*, Tecnos, Madrid.

BOHM, A. (1981)

"The Concept, Definition and Classification of Public Enterprises", *Public Enterprise*, Vol. 1, Nº 4, pp. 72-78.

BONEO, Horacio (1981)

"Political Regimes and Public Enterprises", Austin, Texas: Institute of Latin American Studies, Office for Public Sector Studies, Technical Papers, Nº 31.

BRADFORD, David F. et. al. (1969)

"The Rising Cost of Local Public Services: Some Evidenced Reflections", *National Tax Journal*, Nº 22, Junio, pp. 185-202.

Alfred H. Saulniers

CASTILLA, Ramón (1910)

"Mensaje del 20 de marzo de 1951", en P.E. Dancuart, *Crónica Parlamentaria del Perú*, Tipografía del Panóptico, Lima.

ECHENIQUE, José Rufino (1952)

Memorias para la Historia del Perú (1808-1878), Huascarán, Lima.

(CEPAL), Economic Comission for Latin America (1971)

"Public Enterprises: Their Present Significance and Their Potential in Development", *Economic Bulletin for Latin America* Nº 16.

EXPANSION, (1981)

"Las 500 empresas más importantes de México", Vol. 13, No. 322, agosto.

FITZ GERALD, Edmund Valpy Knox. (1974)

"The Public Sector in Latin America", Cambridge University. Center of Latin American Studies. Working Paper Nº 28.

FORTUNE, (1982)

"The Fortune Directory of the Largest Industrial Corporations Outside the United States: The Foreign 500", Vol. 106 (No 4), agosto 23, pp. 182-201.

GLADE, William P. (1973)

"The Study of State Enterprise in Economic Development". Documento presentado en la Conferencia sobre Relaciones Económicas entre México y Estados Unidos, Austin, Texas (mimeo).

HORTON, Raymond L. (1978)

*The General Linear Model*, Mc Graw Hill International Book Company, Nueva York.

JONES, Leroy P. (1975)

*Public Enterprise and Economic Development: The Korean Case*, Korea Development Institute, Seoul, Korea.

JONES, Leroy P. and Edwards S. Mason. (1982)

"Role of Economic Factors in Determining the Size and Structure of the Public Enterprise Sector in Less-developed Countries in Fixed Eco-

EMPRESAS PUBLICAS EN AMERICA LATINA: ¿UNA NUEVA VISION?

nomics" in Leroy P. Jones (ed.) *Public Enterprise in Less-developed Countries*, Cambridge University Press. Nueva York.

THE LATIN AMERICAN TIMES,

"Latin America's Top 500 Companies", Vol. 4 (Nº 45) dic. 1982, pp. 15-29.

MUHAMMAD, Faquir (1978)

"Public Enterprises and National Development in the 1980's: An Agenda for Research and Action". Paper presented at the Round table on Public Enterprise of the Tenth General Assembly of Latin American Association of Public Administration, Mexico City (mimeo).

MONTOYA, Manuel (1979)

"La actividad empresarial del estado en el Perú: Política global". Trabajo presentado en el II Seminario sobre Administración Empresarial del Estado. Lima (mimeo).

OVIDEO, Juan (1861)

*Colección de Leyes, Decretos y Ordenes publicadas en el Perú desde el año de 1821 hasta el 31 de diciembre de 1859*, Felipe Bailly, Lima.

PEACOCK, Alan T. y Jack WISEMAN (1961)

*The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

PERU ECONOMICO (1982)

"Las 50 empresas con mayores ingresos en 1981", Vol. 5 (Nº 9), Set., pp. 6-7.

PLUTA, Joseph (1981)

"Real Public Sector Growth and Decline in Developing Countries", *Public Finance/Finances Publiques* 36, pp. 439-444.

POTASH, Robert (1959)

*El Banco de Avío de México: el fomento de la industria 1821-1846*, México.

SAGASTI, Francisco (1978)

*Science and Technology for Development: Main Comparative Report*

*of the Science and Technology Policy Instruments Project*, International Development Research Centre, Ottawa, Ontario.

TOPIK, Steve, (1978)

"The Evolution of the Economic Role in the Brazilian State, 1889-1930". Austin, Texas: Office for Public Sector Studies, *Technical Papers Series*, Nº 15.

VISAO, (1982)

"Quem e Quem na Economia Brasileira" Vol.31, Nº 35A, 31 de Agosto.

WAGNER, Adolf. (1890)

Finanzwissenschaft cited in J. Winfrey (1973) *Public Finance: Public Choice in the Public Economy*, Harper and Row, Nueva York.

WARD, Joe H. Jr. y Earl JENNINGS (1973)

*Introduction to Linear Models* Prentice-Hall. Inc., Englewood Cliffs, New Jersey.