

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/CEPAL/Conf.65/L.4
30 de junio de 1978

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

SEMINARIO SOBRE EL PROCESO DE PLANIFICACION
EN AMERICA LATINA Y LAS EMPRESAS ESTATALES

Auspiciado por la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), a través del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y el Instituto Latinoamericano de Desarrollo Económico y Social (ILDES).

Lima, Perú, 28 al 30 de agosto de 1978

LAS EMPRESAS PUBLICAS EN LA ECONOMIA BRASILEÑA

Fernando Rezende *

* El presente trabajo es una contribución del autor a este Seminario. Las opiniones expresadas en él son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de las organizaciones patrocinantes.



INDICE

	<u>Página</u>
1. Introducción	1
2. Producción pública y eficiencia privada	4
3. Efectos redistributivos	12
4. Efectos económicos	18
5. El papel del empleo público en la economía	22
6. Estatización, concentración o desnacionalización	27
Bibliografía	33

1. Introducción

Diversos estudios sobre las empresas públicas en la economía brasileña observan el incremento no planificado de la intervención del gobierno en la producción directa de bienes y servicios. El aumento y diversificación de la actividad empresarial del gobierno se debería mucho más a una actitud pragmática encaminada a resolver problemas específicos de política económica en determinadas etapas del proceso de crecimiento, que a una orientación concreta de largo plazo en favor de una mayor estatización de la economía.

Este punto de vista es defendido por algunos de los principales autores de estudios recientes sobre el tema. Baer, Kersyentzky y Villela (1973) señalan que "el actual predominio del Estado en la economía brasileña no es consecuencia de un esquema cuidadosamente concebido. Obedece, en gran parte, a numerosas circunstancias que, en su mayoría, obligaron al Estado a intervenir de manera creciente en el sistema económico del país. Tales circunstancias van desde reacciones a las crisis económicas internacionales y el deseo de controlar las actividades del capital extranjero, principalmente en el sector de servicios de utilidad pública y en la explotación de recursos naturales, hasta la aspiración de industrializar rápidamente a un país atrasado" (cit., p. 1). Suzigan (1976), concluye que "el surgimiento del Estado como empresario no resultó de una acción planificada y su motivación ideológica no va más allá del nacionalismo económico que imperó al crearse algunos sectores, principalmente el siderúrgico (incluidas las ramas conexas) y el petróleo, y el estatismo característico del Estado Novo (1937-1945)" (p. 126).

En lo que toca a la motivación ideológica, distinta es la posición de Luciano Martins (1977) para quien desde el punto de vista histórico es errado afirmar que "en el Brasil, la acción empresarial del Estado surge de manera casi accidental y como desvinculada de un proyecto político definido" (p. 27). Opina que siempre hubo una ideología de intervención del Estado (sea que asumiese la forma de estatismo,

/nacionalismo o

nacionalismo o desarrollismo) si bien reconoce que ella no bastó para traducirse en una acción planificada en la medida en que los mecanismos del Estado han resultado incapaces de controlar el proceso de proliferación de las empresas gubernamentales.

Las conclusiones anteriores coinciden con las declaraciones oficiales en lo que respecta al objetivo de fortalecer la empresa privada en el modelo nacional de desarrollo. El documento oficial más reciente sobre el tema, titulado "Acción para la empresa privada nacional" (CDE, 1976) citando el segundo plan nacional de desarrollo establece que "... por lo tanto, en la industria, la tendencia es dejar a la iniciativa privada la función de invertir y producir con rentabilidad adecuada. Sólo habrá proyectos bajo control de las empresas gubernamentales si, en la práctica, la iniciativa privada demuestra claramente que no puede o no quiere realizarlos (por motivos relacionados con el volumen de las inversiones, la baja rentabilidad directa de los proyectos o a la tecnología), como sucedió en la industria siderúrgica de productos laminados". (p. 6, subrayado nuestro).

Tanto la literatura económica como las declaraciones oficiales se preocupan de legitimar la intervención del gobierno en la producción por su estímulo al proceso de crecimiento y apoyo a la iniciativa privada. Implícitamente se parte de la base que la producción pública de bienes privados es incompatible con el mantenimiento de las libertades económicas y sólo se justifica por ser de urgencia o complementaria de su crecimiento.

Entretanto, como observa Olson (1965), la limitación de las libertades económicas se relaciona más con la clase de producto y la forma de organización (y financiamiento) de la producción que con la propiedad de la empresa. La producción de bienes públicos de consumo colectivo financiada a través de los recursos obtenidos obligatoriamente por la tributación es el caso típico de limitación de las libertades económicas provocada por el incremento de la intervención gubernamental.

La producción pública de bienes privados financiada con los recursos obtenidos de la venta de los productos respectivos no reduce

/necesariamente las

necesariamente las libertades económicas en comparación con la alternativa de que esos mismos bienes sean producidos por empresas privadas. En este caso, el criterio aplicable pasa a ser la forma en que se adoptan las decisiones (sobre asignación y movilización de los recursos productivos) y no la propiedad de la empresa encargada de la producción.

Cada día se reconoce más que el poder de decisión de las organizaciones depende más de su tamaño que de su naturaleza. En las economías modernas las grandes empresas privadas (nacionales o multinacionales) y las grandes empresas públicas poseen una proporción razonable de poder. Este poder se refleja tanto en una mayor intervención en los precios cuanto en una influencia decisiva en las políticas gubernamentales, y modifica arbitrariamente la asignación de los recursos productivos que sería libremente determinada por el mercado.

Así, pues, lo que provoca la mayor parte de las deformaciones que se observan comúnmente en relación con los efectos socioeconómicos de la acción de las empresas gubernamentales es la naturaleza no planificada del incremento de la actividad empresarial del gobierno. En la medida en que las empresas gubernamentales adopten modalidades de comportamiento semejantes a las del sector privado, la búsqueda de objetivos propios de expansión puede entrar en conflicto con los objetivos socioeconómicos del desarrollo. Por otra parte, si se induce a las empresas públicas a ser eficientes, la propia búsqueda de esta eficiencia provoca una mayor diversificación de la intervención directa del gobierno en la producción de bienes y servicios en contraposición a las declaraciones en favor de una mayor limitación de las actividades empresariales del Estado. Esta es la contradicción fundamental del debate actual sobre el tema y el origen de los principios centrales de la controversia acerca del papel que corresponde a las empresas públicas en el modelo de desarrollo de la economía brasileña.

2. Producción pública y eficiencia privada

El no reconocimiento de la diferencia entre modo de producción y libertades económicas ha estimulado a la producción pública de bienes y servicios a organizarse bajo la forma empresarial y, a partir de los años sesenta, ha provocado un marcado incremento del número de empresas estatales. De acuerdo con las informaciones disponibles, hasta 1949 las empresas controladas por el gobierno federal eran poco más de treinta, doce de las cuales eran empresas de energía eléctrica, cinco pertenecían al sector financiero (bancos, cajas económicas y compañías de seguros) y seis eran empresas de transporte. En el sector industrial sólo había cinco: dos siderúrgicas - la Cía. Siderúrgica Nacional y la Cía. Açoes Especiais Itabira; una química - la Cía. Nacional de Alcalis; una minera - la Cía. Vale do Rio Doce; y una gráfica - la Imprensa Nacional. En la esfera de competencia de los gobiernos estatales, la situación era similar. Hasta 1949 sólo había un total de 34 empresas controladas total o parcialmente por el gobierno, doce de las cuales eran empresas financieras y diez, de transporte.

La creación de nuevas empresas adquirió impulso en los años cincuenta y aumentó apreciablemente a partir del decenio de los sesenta. Entre 1950 y 1959 se crearon 15 nuevas empresas federales y 49 estatales. Entre 1960 y 1969 ese número aumentó de 39 a 175 respectivamente. Finalmente, entre 1970 y 1976 se habrían creado más de setenta nuevas empresas federales y más de sesenta estatales ^{1/}. Por lo tanto, en este último decenio el número de empresas creadas fue superior al total existente anteriormente y la diferencia era particularmente marcada en el plano del gobierno federal.

^{1/} Los datos correspondientes a este período provienen de "Quién es Quién en la Economía Brasileña". Revista Visão. Véase César Guimarães y otros, Perfil da Expansão do Estado Brasileiro na Esfera Económica: 1945 - 1975. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ, julio de 1977.

Como consecuencia de esta expansión, el número de empresas estatales alcanzaría actualmente a 567. Entretanto, de las 267 empresas más grandes identificadas por Luciano Martins basándose en la encuesta de la revista Visão, 160 (60 por ciento del total), son empresas que operan en el campo de los servicios industriales y de utilidad pública, cuya expansión es reciente y obedece a la transformación en empresas de organismos de la administración pública directa e indirecta, estimulada por la reforma administrativa introducida por el decreto ley 200, del 25 de febrero de 1967 ^{2/}.

Uno de los objetivos expresos de esta reforma administrativa es aumentar la eficiencia de la producción pública a través de la descentralización de las actividades gubernamentales. Dicho cuerpo legal establece que:

"La ejecución de las actividades de la Administración Federal deberá ser ampliamente descentralizada" (artículo 10).

y

"Deberán asegurarse a las empresas públicas y a las sociedades de economía mixta condiciones de funcionamiento idénticas a las del sector privado, correspondiendo a estas entidades, bajo la supervisión ministerial, ajustarse al plan general del gobierno" (inciso único del artículo 27).

El interés por evaluar la eficiencia de la producción pública mediante criterios económico financieros que procuren comparar su cumplimiento con el de las empresas privadas puede llevar a resultados contradictorios. El intento de mostrar que la empresa pública puede ser tan eficiente como la privada entraña perseguir constantemente la maximización de los resultados financieros que, a su vez, asegure los recursos necesarios para la propia expansión de las grandes empresas gubernamentales. Además, esta preocupación por obtener mejores resultados

^{2/} De las 126 empresas de producción de servicios públicos, 108 fueron creadas en el último decenio. En los sectores de transportes y almacenamiento, 24 de las 34 empresas existentes se crearon en el último decenio. Véase Martins (1977, p. 34).

financieros constituye un estímulo para la permanente diversificación de las actividades de las grandes empresas con vistas, principalmente, a crear filiales que operen en sectores que tienen tasas de rentabilidad elevadas.

En otros términos, si uno de los argumentos a que se recurre comúnmente para limitar la intervención gubernamental es la hipótesis de que las actividades públicas son siempre menos eficientes que las privadas, el propio esfuerzo de demostrar que las empresas públicas también pueden ser eficientes es lo que lleva a la creciente diversificación de la intervención del gobierno en la producción y a un posible conflicto con el objetivo de apoyar la iniciativa privada.

Las pruebas disponibles confirman la hipótesis anterior. Parte del crecimiento experimentado últimamente por las empresas estatales se debe a su capacidad de autofinanciamiento y a la autonomía de las decisiones sobre aplicación de las utilidades respectivas. Las estimaciones sobre el financiamiento de las inversiones de las empresas estatales revelan que la capacidad de autofinanciamiento es bastante elevada. La encuesta de la Fundación Getulio Vargas correspondiente al año 1969 indica que la reinversión de utilidades (utilidades retenidas más provisiones para depreciación) fue igual o superior a la mitad de la formación bruta de capital fijo en los sectores industrial y de infraestructura económica (exceptuando los transportes)^{3/}. Si se consideran tan sólo las empresas más grandes, el resultado es semejante. La encuesta del Banco Mundial, citada por Luciano Martins (1977, p. 45), estima que la participación de las entradas operativas líquidas en el financiamiento de las inversiones de las principales empresas públicas federales en los sectores de energía eléctrica, telecomunicaciones, petróleo, minería y siderurgia llega al 50 por ciento. De otro lado, aparte de la utilización de sus propios excedentes financieros, tales

^{3/} La razón utilidades retenidas más provisiones para depreciación/formación bruta de capital fijo fue aproximadamente la siguiente: industria 70 por ciento, infraestructura (energía + comunicaciones): 50 por ciento.

empresas cuentan además con un apreciable refuerzo representado por capacidad de obtener créditos (principalmente externos) y por la transferencia de recursos gubernamentales que, en algunos casos corresponde a la destinación específica de los ingresos tributarios.

El intento de maximizar las utilidades y la autonomía en la utilización de estos recursos estimula la diversificación de las actividades de las principales empresas gubernamentales, que adoptan una lógica de comportamiento semejante a la de las grandes empresas privadas nacionales y extranjeras. Esta diversificación se traduce en la creación de filiales que operan en los más variados sectores de la economía. Los ejemplos más importantes de esta tendencia reciente a formar conglomerados en el sector industrial son los de la Petrobras y la Cía. Vale do Río Doce. Según Martins (1977, p. 35) en la actualidad la primera controla 35 empresas, que operan en los campos de refinación, comercialización, transporte marítimo, petroquímica, fertilizantes, exploración internacional de recursos y comercio exterior (trading companies), o bien tiene participación en ellas. A su vez, la Cía. Vale do Río Doce controla, o tiene participación en alrededor de 24 empresas cuyas actividades son aún más diversificadas que las de la Petrobrás. En la actualidad, el grupo encabezado por la Cía. Vale do Río Doce incluye actividades de reforestación (FLONIBRA), producción de papel y celulosa (CENIBRA), fertilizantes (VALEFERTIL), transporte marítimo (DOCENAVE) y construcción civil. Y esto sin mencionar las nuevas empresas en ejecución para la explotación del aluminio en la región del norte (Pará), y de mineral de hierro en la sierra de Carajás ^{4/}.

Vale la pena señalar que, tanto en el caso de la Petrobrás como en el de la Cía. Vale, la proliferación de filiales es reciente (probablemente se inició en 1968). De esta manera, sólo puede atribuirse a

^{4/} Citando datos de la revista Visão e informes de la propia empresa, Martins menciona también que en 1975, 36 por ciento de los recursos destinados a nuevas inversiones de la empresa estaban comprometidos con este programa de diversificación de actividades.

estas dos empresas la creación de poco más de 60 por ciento de las nuevas empresas públicas en el último decenio, excluidas las relacionadas con la producción de servicios de utilidad pública, transporte y almacenamiento, cuya creación, como se dijo, se debió principalmente a medidas de reorganización administrativa ^{5/}.

Por otra parte, los criterios privados relativos a la eficiencia estimulan la progresiva transformación de las actividades públicas destinadas a la prestación de servicios sociales y urbanos en grandes empresas, a fin de mejorar sus resultados financieros a través de la "racionalización" administrativa y tener mejores perspectivas de auto-financiamiento. Esta transformación entraña organizar grandes empresas holdings encargadas de planificar el desarrollo de la producción pública en los diversos sectores, trasladando a las innumerables subsidiarias estatales y municipales la posterior responsabilidad de la producción. Ejemplos de este desarrollo se encuentran en los sectores de transporte, comunicaciones, vivienda y diversas modalidades de servicios urbanos.

El aumento de tamaño de las empresas públicas y la preocupación por reducir los costos administrativos contribuyen a aumentar la interdependencia entre la producción pública y las grandes empresas privadas que se relacionan con la producción gubernamental. Uno de los aspectos más importantes de esta interdependencia es la producción pública de insumos industriales importantes. En efecto, el análisis de una muestra que incluye las diez empresas más grandes de cada sector, realizada por Wilson Suzigan, indica que "la acción empresarial del Estado se ubica principalmente en la producción de insumos básicos, servicios de utilidad pública, servicios de almacenamiento, transportes

^{5/} La encuesta de Visão (agosto de 1976) indica que entre 1966 y 1975 se crearon 231 empresas estatales nuevas. De ellas, 108 son empresas de servicios públicos y 24 de transporte y almacenamiento. De esta manera, hay alrededor de un centenar de empresas nuevas en otros sectores de las cuales puede suponerse que más de 60 son filiales de estas dos empresas.

y comunicaciones. En lo que respecta a los insumos básicos, las empresas gubernamentales controlan los sectores de minería, siderurgia y petróleo (extracción y elaboración) y participan de manera destacada en los de química y petroquímica, fertilizantes y abonos, caucho y papel. En los servicios de utilidad pública, las empresas gubernamentales controlan los sectores de energía eléctrica, gas, agua y alcantarillado y otros (administración portuaria, servicios de desarrollo y servicios públicos diversos). En los transportes, principalmente el ferroviario y el marítimo. Considerando tan sólo las empresas de la industria de transformación "puede comprobarse que el Estado no actúa en la producción de bienes de consumo y tiene una participación tan sólo marginal en la producción de bienes de capital pero controla prácticamente la totalidad de la producción de combustibles y lubricantes y gran parte de la de bienes intermedios" (1976, pp. 104 a 106).

Por otra parte, el análisis comparativo de la rentabilidad de las empresas públicas en relación con las privadas nacionales o extranjeras revela que, por lo general, las primeras acusan un cumplimiento financiero menos satisfactorio, principalmente en lo que respecta a la producción de bienes intermedios. En este sector, donde se concentra la actividad industrial de las empresas públicas, la relación porcentual entre utilidades líquidas y ventas de las empresas gubernamentales es inferior en un 25 por ciento a la relación equivalente de las empresas privadas nacionales y extranjeras del mismo sector ^{6/}. Este resultado confirma las declaraciones oficiales de que la producción de insumos industriales por el gobierno beneficia a las empresas privadas que utilizan estos insumos en su proceso de producción.

Un interesante estudio de Murray Weidenbaum revela otra faceta de la creciente integración de los intereses públicos y privados.

^{6/} Véase Wilson Suzigan, (1976, p. 105). El porcentaje de las obligaciones y de las utilidades líquidas de las empresas gubernamentales se calculó en 9.4 mientras que la misma relación correspondiente a las empresas privadas nacionales y a las multinacionales se calculó en 13.6 y 12.2 respectivamente.

/Tomando como

Tomando como ejemplo el caso de los Estados Unidos, observa el crecimiento experimentado por las empresas privadas que se dedican especialmente a satisfacer pedidos gubernamentales, en especial los relacionados con los programas nuclear, espacial y de defensa: "... la investigación, desarrollo y producción de productos militares, aeroespaciales y nucleares son llevados a cabo por empresas privadas a través de contratos públicos con grandes empresas industriales. Si las compras del gobierno fuesen semejantes a las del sector privado esto no sería un hecho notable. Sin embargo, gran parte de estas adquisiciones se relacionan con productos que carecen de mercados organizados en el sector privado. Por lo tanto, las empresas que sirven a este sector especializado del mercado gubernamental desarrollan aptitudes distintas de las que se necesitan para desempeñarse satisfactoriamente en el campo de las actividades comerciales. Se desarrolla un mecanismo circular. Como estas empresas se hacen menos eficientes en la pugna por realizar negocios privados y más aptas para obtener contratos públicos, llegan a ser altamente dependientes del gobierno. Por otra parte, los organismos gubernamentales tales como el Departamento de Defensa y la NASA tienen escasa capacidad para producir el equipo que necesitan para sus programas, y dependen casi íntegramente de las empresas orientadas a atender los contratos gubernamentales. Ambas partes, organismo público y empresa privada, se confunden en una relación simbiótica de dependencia recíproca" (Weidenbaum, 1969, p. 12). En otros términos, el sector público moderno estaría propiciando la colectivización del sector privado simultáneamente con la privatización del gobierno.

En el caso del Brasil, el mayor tamaño relativo del sector público y la diversificación de las funciones gubernamentales indica que esta interrelación de intereses es aún más fuerte, principalmente en los sectores de telecomunicaciones, energía y transportes. Además, como la competencia entre los organismos públicos es una competencia en materia de precios, tanto la compra de bienes de consumo como la de

/bienes de

bienes de consumo como la de bienes de capital relacionadas con los distintos programas gubernamentales deben concentrarse en los grandes productores privados de los sectores respectivos, puesto que las empresas pequeñas y medianas difícilmente podrían estar en situación de competir en materia de precios con los grandes productores sectoriales (los que incluso podrían ofrecer momentáneamente mayores ventajas para asegurar una proporción mayor del mercado).

Así, pues, hay que corregir la falsa impresión inicial de que la economía está excesivamente "estatzizada", indicada por el aumento acelerado del número de empresas gubernamentales. Como se vio, la mayor parte de la producción gubernamental de bienes y servicios se relaciona con los servicios de utilidad pública que generan apreciables deseconomías externas desde el punto de vista de la producción y con los servicios de transporte y producción de insumos básicos cuya política de precios tiene como objetivo, entre otros, bonificar el crecimiento industrial.

3. Efectos redistributivos

La preocupación por la eficiencia empresarial también contribuye a distanciar la producción pública del importante objetivo de satisfacción de las necesidades básicas. La búsqueda de rentabilidad y de autofinanciamiento en las empresas públicas dificulta el aumento de la oferta de algunos servicios públicos esenciales, cuya producción se atribuye cada vez más a las empresas gubernamentales. O el precio de estos servicios se fija a niveles tan elevados que impiden su consumo por la mayor parte de la población (en este caso la producción no es rentable debido al reducido tamaño de la empresa), o la fijación de precios más accesible reduce las posibilidades de autofinanciamiento y de expansión de las empresas respectivas. Además, la adhesión a un criterio microeconómico de eficiencia disminuye las oportunidades de empleo de mano de obra en un gran número de servicios urbanos que podrían desempeñar un papel más importante en la absorción de una proporción creciente de mano de obra no calificada, que actualmente se encuentra subempleada en las ciudades.

Se sabe que la incapacidad del mecanismo de mercado en lo que toca la identificación de las preferencias colectivas es uno de los argumentos con que se justifica la creciente intervención gubernamental para corregir los desequilibrios de la estructura de producción. Sin embargo, la evidencia disponible para el caso de Brasil sugiere que el incremento de la producción pública tampoco habría propiciado el adecuado ajuste de la oferta hacia la satisfacción de las necesidades básicas de la población. ¿Se debe esto a que la burocracia gubernamental es incapaz de identificar correctamente las preferencias sociales o a la falta de criterios mejor definidos para orientar la acción pública en este sentido?

Estudios recientes sobre la burocracia (Niskanen), indican que no hay que descartar totalmente la primera posibilidad. La burocracia pública, así como la burocracia que dirige las grandes instituciones privadas tienen sus propios intereses, los que a

/menudo pueden

menudo pueden ser distintos de los colectivos. No obstante, el principal obstáculo obedece a la falta de definición del papel que corresponde al gobierno en la producción directa de bienes y servicios. Como se vio, los estudios sobre el crecimiento de las empresas públicas en el Brasil se preocupan de demostrar que este crecimiento no fue intencional, sino resultado de decisiones adoptadas para resolver problemas concretos de política económica en cada período. La propia doctrina oficial de ocupación de "espacios vacíos" refleja esta preocupación de despojar la política de intervención directa del gobierno en la producción de su carácter de acción planificada.

De esta manera, el desarrollo de la producción pública proviene de la atención prestada a las presiones emanadas de diferentes sectores o grupos sociales para que el gobierno atienda exigencias específicas de estos sectores, en perjuicio del aumento de la producción de bienes y servicios sociales. Los sectores modernos, donde la producción se concentra en un número reducido de empresas de gran tamaño, tienen mayores posibilidades de reunir sus fuerzas en torno a asociaciones que defiendan los intereses sectoriales conjuntamente con la planificación gubernamental. Por otra parte, el gran número de productores que integran los sectores más tradicionales de la industria y de la prestación de servicios tiene escasas posibilidades de éxito en sus tentativas de organizarse colectivamente con el mismo fin.

Este poder de negociación repercute en las posibilidades de aumentar la capacidad de producción de las principales categorías de productos finales a través del acceso de recursos para financiar las inversiones. Los bienes puramente privados y de consumo suntuario compiten favorablemente con los bienes sociales, tanto de consumo privado como colectivo, y hacen que las desigualdades de la distribución del ingreso sean previamente permitidas por los desequilibrios de la estructura de producción provenientes de la estructura de financiamiento.

/Frente a

Frente a un mercado de capitales incipiente y a la preferencia de los ahorrantes por la garantía que ofrece el gobierno, la participación de las instituciones oficiales en la captación de recursos financieros es bastante elevada. "Ante todo, entre los haberes monetarios (la definición de moneda adoptada por el Banco Central del Brasil), se observa que casi la mitad de los depósitos a la vista se hacen en los intermediarios financieros públicos, en especial el Banco del Brasil y los bancos comerciales oficiales (regionales y estatales). Por otra parte, entre los llamados haberes no monetarios, cerca de tres cuartos de los depósitos de ahorro y un sexto de los depósitos a plazo fijo son captados por instituciones financieras públicas; como se sabe, los primeros financian la aplicación de fondos en el sector inmobiliario y los últimos satisfacen primordialmente las necesidades de recursos para el financiamiento de capital de giro" (Suzigan, 1976, p. 108). Por lo tanto, en los últimos años la participación del sector público en la oferta total de crédito a largo plazo para inversiones pasó de 70 por ciento y, si se excluye el financiamiento para la vivienda, llegó prácticamente a 100 por ciento.

No obstante, el control del ahorro (y de la inversión) por el gobierno es más aparente que real. Por una parte, el supuesto de que la intervención del gobierno en el mercado financiero disminuye las posibilidades de captar recursos de las empresas privadas tiene bases poco convincentes. La hipótesis de que al reducirse la intervención gubernamental en el proceso de intermediación financiera se producirá una transferencia de estos recursos a las instituciones privadas es poco probable. La preferencia por la garantía que ofrece el gobierno en comparación con el alto riesgo en juego en las negociaciones privadas, hace que las preferencias individuales en materia de canalización de recursos financieros se orienten hacia las instituciones públicas y las tentativas de limitar esta corriente provocarían una disminución del volumen global de recursos para financiamiento del sector privado. En realidad, hasta puede parecer

/curioso que

curioso que algunas empresas públicas reúnan condiciones para captar voluntariamente un volumen apreciable de recursos en el mercado de capitales mientras que las empresas privadas tienen que recurrir al ahorro obligatorio como principal solución a sus problemas de capitalización. Además, el debate sobre la capitalización de la empresa privada nacional ha omitido un punto importante. La cuestión se ha presentado como un desequilibrio entre el volumen de capital de préstamos y el capital de riesgo utilizado para financiar la expansión de las empresas, gravando los costos de producción con los gastos del financiamiento. A su vez, el aumento del capital propio de la empresa se vería limitado por el desarrollo insuficiente del mercado de capitales, correspondiendo al gobierno estimular este mercado de manera de atraer el ahorro individual hacia el mercado de acciones. Entretanto, poco se dice sobre la utilización de recursos propios (reversión de utilidades y ahorro de los socios principales) para financiar el aumento del capital de estas mismas empresas. Teniendo presentes las ventajas que ofrece el crédito oficial es razonable suponer que la preferencia por los préstamos refleja una actitud deliberada, que considera más ventajoso utilizar los recursos propios de la empresa en otros negocios de mayor rentabilidad inmediata que serían más que suficientes para compensar la carga del endeudamiento (es decir, en el pasado reciente tal vez habría sido preferible inmovilizar el capital propio en inversiones inmobiliarias y obtener préstamos oficiales para financiar las nuevas inversiones).

De otro lado, el escaso control que ejerce el gobierno en las inversiones se debe a la excesiva división de los recursos financieros. La proliferación de instituciones que tienen responsabilidades específicamente sectoriales provocó marcados desequilibrios en la disponibilidad de recursos frente a una evaluación relativa de las necesidades sectoriales de inversión. A estos desequilibrios sectoriales hay que agregar, además, desequilibrios espaciales y diferencias en el costo financiero de las nuevas empresas (que se deben a la propia especialización de las fuentes de financiamiento),

/lo que

lo que hace que las decisiones de inversión - y su resultado en función de la evolución de la estructura productiva - puedan ser más el resultado de la disponibilidad relativa de recursos de financiamiento de los respectivos gastos financieros que de un análisis atinado de las prioridades sectoriales.

En la actualidad, parte apreciable del financiamiento industrial que otorga el Banco Nacional de Desarrollo Económico goza de un subsidio, representado por la limitación de la corrección monetaria y por las diversas modalidades de incentivos fiscales que utiliza el gobierno. A su vez, las inversiones públicas en infraestructura económica disfrutan de un volumen apreciable de recursos sin costo alguno para financiar las inversiones, provenientes de la destinación obligatoria de parte de las entradas tributarias. Por último, los aportes obligatorios con fines sociales tienen un costo financiero elevado en términos reales y desempeñan un papel cada vez más importante en el financiamiento de proyectos de alto interés social (vivienda, salud, desarrollo urbano, etc.). De esta manera, los proyectos de mayor rentabilidad social y menor rentabilidad financiera son aquellos que disponen de recursos más caros para financiar las inversiones. Por el contrario, los proyectos de menor rentabilidad social y mayor rentabilidad privada son los que disfrutan de un subsidio financiero más elevado.

La ventaja comparativa de que gozan los bienes privados menos esenciales no se agota con el subsidio a las inversiones, y se amplía también al financiamiento del consumo. El consumo de bienes duraderos ofrece ventajas apreciables en materia de volumen y plazo de financiamiento y favorece la opción del consumidor por un mayor aumento de la demanda de estos productos. Por otra parte, la producción de bienes sociales de consumo colectivo debe financiarse con recursos captados coercitivamente por el gobierno a través de la tributación. De esta manera, el aumento del consumo de estos bienes entraña un incremento de los gastos operativos del sector público. Tal incremento está limitado por criterios mezquinos de eficiencia

/en la

en la gestión del gobierno que hacen especial hincapié en el esfuerzo por aumentar los gastos de capital sin tener debidamente presentes las necesidades de financiamiento de la producción que resultan del programa de inversiones. Por ejemplo, son manifiestas las dificultades que experimentan los gobiernos estatales y municipales para mantener en funcionamiento los servicios de educación, salud, saneamiento y nutrición, destinados, bajo su responsabilidad, a ampliar el consumo de estos servicios a la población de bajos ingresos.

Una vez más, la organización del sistema de financiamiento impone una rigidez poco deseable desde el punto de vista de las decisiones de aumentar la producción. Si el incremento de la capacidad de producción de algunos bienes de consumo duraderos cuenta con financiamiento bonificado se estimula el aumento de la producción. Una vez que aumenta la producción aumentan las presiones para que el financiamiento del consumo asegure un nivel de demanda lo suficientemente alto como para evitar la acumulación de existencias y las crisis sectoriales.

Desde el punto de vista de la producción de algunos servicios sociales, la situación es inversa. En este caso los recursos financieros de inversión son los que tienen un costo elevado, puesto que el financiamiento de la producción (consumo) normalmente utiliza recursos tributarios. De esta manera, las decisiones de aumentar la capacidad de producción se ven al mismo tiempo dificultadas por el alto costo financiero de las inversiones y por las restricciones existentes en lo que toca a una mayor canalización de recursos tributarios hacia el financiamiento de gastos operativos.

4. Efectos económicos

La falta de una acción coordinada de las actividades de las empresas gubernamentales también hace más difícil alcanzar objetivos puramente económicos de estabilización y crecimiento. Frente a la descentralización horizontal del sector público, los recursos que constituyen la cuenta del tesoro representan tan sólo alrededor del 50 por ciento del total del recurso financiero administrado directamente por el gobierno. Además, la mayor parte de las inversiones públicas se realizan a través de las empresas gubernamentales. Estas representan cerca de la mitad de las inversiones realizadas en forma directa por el gobierno y aproximadamente un cuarto de la formación bruta de capital fijo en el país ^{7/}.

Aparte de las inversiones realizadas directamente por el gobierno cabe destacar la creciente participación del sector público en el financiamiento de las inversiones privadas. Como se vio, el análisis cuantitativo de la distribución de los principales activos financieros revela el elevado grado de participación del gobierno en el mercado financiero. Como lo indican los datos reunidos por Suzigan (cuadros VI y VIII) las instituciones gubernamentales captan alrededor de un tercio de los recursos que se movilizan a través del sistema financiero (con excepción de aquellos emitidos por el Tesoro Nacional) y otorgan más de la mitad del total de préstamos al sector privado, la mayor parte para capital fijo (1976, p. 115).

Si bien no es posible establecer una relación muy clara entre el desarrollo del mercado financiero, estimulado por el gobierno, y la evolución reciente de la tasa de ahorro, es efectivo que en la actualidad la tasa global de ahorro de la economía brasileña alcanza valores relativamente elevados. Basándose en las corrientes de adquisición de los principales activos financieros puede estimarse

^{7/} Datos de 1969

que esta tasa alcanza actualmente a alrededor de 30 por ciento del producto interno bruto, lo que representa un incremento sustancial en relación con los valores registrados en 1964 ^{8/}.

Una tasa elevada de ahorro indica que, en la actualidad, es poco probable que la disponibilidad global de recursos para financiamiento de las inversiones sea una limitación importante para la obtención de altas tasas de crecimiento. Una vez más, los problemas principales se plantean en torno a las deformaciones provocadas por la distribución sectorial de los recursos y a las dificultades existentes en lo que respecta al control de la demanda global a través de las medidas tradicionales de la política monetaria y fiscal. A largo plazo, las deformaciones se relacionan principalmente con el efecto concentrador de las inversiones, ya analizado; a corto plazo, con la especialización de los organismos de financiamiento, que dificulta la aplicación de las políticas de estabilización.

Con excepción del Banco do Brasil, que posee diversas líneas de crédito, las instituciones financieras prácticamente se especializan en la concesión de una determinada clase de crédito. Dentro del sistema financiero existen subsistemas de financiamiento cuyo único punto común, de existir, es el Banco do Brasil. Dos de estos subsistemas, el financiero habitacional - centrado en el Banco Nacional da Habitação (BNH) - y el sistema de crédito para inversiones industriales - centrado en el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) - son prácticamente independientes del resto del sistema financiero en el sentido de que poseen grandes volúmenes de recursos sobre los cuales el Banco Central no puede actuar directamente

^{8/} Entretanto, es posible que las estimaciones de las cuentas nacionales hayan subestimado la formación de capital en los últimos decenios. Cálculos realizados por Walter L. Ness respaldan esta hipótesis al menos para el período hasta 1969. Dado que el gran incremento de la tasa de ahorro que revelan las cuentas nacionales se produjo después de 1970 es muy probable que los datos anteriores hayan sido subestimados con lo que el papel del desarrollo financiero en el aumento de la tasa de ahorro sería modesto o nulo.

con los instrumentos de política de que dispone y de que existen pocos y estrechos canales para transferir recursos hacia afuera o hacia adentro de ellos. Los dos subsistemas son responsables de aproximadamente 27 por ciento del total del crédito otorgado por el sistema financiero. Si se agrega la proporción del total de crédito que corresponde al Banco do Brasil, se comprueba que alrededor de la mitad del crédito concedido por el sistema financiero está fuera del alcance directo de los instrumentos de política monetaria del Banco Central. Ello indica que éste, actuando aisladamente a través de medidas tradicionales, sería incapaz de dirigir una política de estabilización. El control de la liquidez de la economía sólo puede lograrse uniendo a la política monetaria una política de crédito bien dirigida, lo que exige una coordinación perfecta entre el Banco Central y las cuatro instituciones que comparten el poder de decisión en esta materia (Banco do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Económico, Banco Nacional da Habitação y Caixa Económica Federal).

Una situación idéntica a la que se encuentra en el caso del crédito a las inversiones privadas se observa también en lo que respecta a los recursos destinados a financiar las inversiones gubernamentales. Como prácticamente la totalidad de estas inversiones es realizada por entidades de la administración indirecta, la distribución sectorial de estos recursos escapa al presupuesto gubernamental y queda previamente determinada por la destinación obligatoria de las entradas tributarias y la disponibilidad de recursos propios de los principales entes autónomos y empresas estatales.

De esta manera, la descentralización de las decisiones sobre inversiones públicas también disminuye la eficiencia de la política fiscal con relación a los objetivos de estabilización en el corto plazo. Como las principales empresas gubernamentales se concentran en sectores que exigen gran volumen de capital y largo plazo de maduración de las inversiones, los programas de expansión pueden

/entrar en

entrar en conflicto con los propósitos de reducir los gastos del gobierno para contener la inflación. Esta posibilidad aumenta con la independencia de las empresas en lo que respecta a la movilización de recursos para financiar tales inversiones. Como se vio, en la mayoría de los casos esta independencia ha sido bastante elevada, en el último tiempo, en que el financiamiento de las inversiones de las principales empresas gubernamentales se ha debido principalmente a la reinversión de las utilidades, a la destinación obligatoria de entradas tributarias y a los préstamos externos.

5. El papel del empleo público en la economía

El mecanismo de financiamiento y la organización institucional del sector público también influyen de manera negativa en el objetivo de generar mayores oportunidades de empleo urbano. La preocupación por un criterio microeconómico de eficiencia en el sector público unida, en el caso de los gobiernos estatales y municipales, a la escasez de recursos propios y a la vinculación de gran parte de las transferencias a los gastos de capital induce a adoptar prematuramente tecnologías que exigen un alto coeficiente de capital en la mayor parte de los servicios urbanos y sociales producidos directamente por el gobierno, cuando la característica de tales servicios hace suponer que las opciones tecnológicas, en lo que toca a posibilidad de sustitución entre los factores de producción, son mayores en estos servicios que en la mayoría de los sectores de la industria de transformación.

No obstante, las sugerencias de política que se han presentado casi siempre abordan la posibilidad de que el gobierno modifique la política de incentivos fiscales a la industrialización tratando de eliminar el subsidio que se concede actualmente al capital para propiciar un mayor uso del factor trabajo. La actitud propuesta por esta línea de razonamiento es paradójal. Al mismo tiempo que se admite la hipótesis de conceder subsidios al sector privado para que éste adopte tecnologías de mayor coeficiente de trabajo, no se discute el hecho de que los incentivos que operan en la producción directa de servicios por el gobierno produzcan el efecto contrario.

Tal observación adquiere una importancia aún mayor cuando se tiene en cuenta que en la producción de los principales servicios urbanos y sociales la posible baja de la productividad que pueda resultar de la adopción de tecnologías menos complejas no está sujeta a las limitaciones que se impondrían si se adoptara una política análoga en la industria de transformación, teniendo presentes, en especial, los problemas de la competitividad externa. Por otra

/parte, en

parte, en algunos de los principales servicios urbanos (por ejemplo, educación, salud y seguros), el uso de un coeficiente más alto de mano de obra entraña también un mejoramiento de la calidad del servicio que ofrece actualmente el gobierno ^{9/}.

En términos generales, el empleo de mano de obra en el sector público brasileño alcanza niveles relativamente elevados. De acuerdo con las informaciones disponibles, en 1973 el gobierno empleaba 3.4 millones de trabajadores, lo que representa 8.5 por ciento de la población económicamente activa y poco menos de la quinta parte del total de personas empleadas en actividades no agrícolas. La participación de las empresas gubernamentales en el total del empleo público es diferente según el plano de gobierno en que están situadas estas empresas. En el plano federal, el empleo de mano de obra en las empresas estatales es superior al empleo en las funciones tradicionales de gobierno (administración directa), mientras que en los planos estadual y municipal se observa el resultado opuesto. En total, las empresas públicas emplearon cerca de 700 mil personas en 1973, de las cuales poco menos de 500 mil trabajaban en empresas federales (cuadro IX).

El reducido volumen de empleo público en las empresas estatales y municipales revela una baja absorción de mano de obra en la producción gubernamental de servicios urbanos. En efecto, en una muestra de los principales municipios del país el empleo público en los servicios urbanos alcanzó el promedio más bajo en comparación con otras funciones gubernamentales. En promedio, el empleo de mano de obra en servicios urbanos fue de 7 empleados por mil habitantes, mientras que el mismo promedio llegaba a 15 por mil en actividades sociales y 21 por mil en actividades administrativas. En parte, el

9/ Para mayores comentarios sobre el papel del empleo en el gobierno como instrumento de política económica, véase F. Rezende y Flávio Castelo Branco, "O Emprego Público como Instrumento de Política Económica", en Aspectos da Participação do Governo na Economia, Serie Monográfica, IPEA/INPES, 1976, Nº 26.

/menor volumen

menor volumen de empleo en los servicios urbanos puede explicarse por la mayor posibilidad técnica de sustituir la mano de obra por capital en esta modalidad de servicios, estimulada por la reorganización administrativa que promovió el traslado progresivo de estos servicios al ámbito de las empresas gubernamentales.

La cuestión principal en lo que se refiere a un replanteamiento del papel del empleo público en la economía es el estudio de las posibilidades de crear oportunidades más duraderas de empleo, en contraposición a la naturaleza transitoria de los empleos generados por los programas de obras públicas de emergencia. Desde el punto de vista de los objetivos de estabilización en el corto plazo, este cambio de actitudes con relación al empleo en el gobierno presentaría, ex ante, un efecto amortiguador importante de las crisis, ya que el empleo público sería relativamente inmune a la reducción de la demanda global de bienes y servicios producidos por el sector privado.

Con relación a las propuestas de estimular el uso de técnicas de producción que requieran menos capital en el sector privado, el empleo directo en el sector público tiene la ventaja de no interponerse a las decisiones relacionadas con la elección de técnicas de producción y con la eficiencia productiva del sector privado. Por otra parte, la mano de obra poco calificada que no encuentra oportunidades suficientes de empleo en la industria puede utilizarse en la producción de servicios gubernamentales, en especial aquellos de ámbito urbano, cuya expansión se ve perjudicada por la aplicación de criterios microeconómicos en la evaluación de la eficiencia del gobierno.

Además de ofrecer una alternativa interesante para los propósitos de compatibilizar los objetivos de crecimiento económico y empleo de mano de obra, el empleo público puede llegar a constituirse en importante instrumento de política económica, principalmente en lo que toca al control de las migraciones, la distribución del ingreso y la calidad de la vida.

/En lo

En lo que respecta a las migraciones, la creación de empleos relacionados con la producción de servicios urbanos en las ciudades pequeñas y medianas del interior puede desempeñar la importante función de detener o postergar las corrientes migratorias que se dirigen hacia los principales centros urbanos del país. El proceso migratorio tiene lugar en etapas sucesivas, en que los migrantes se dirigen primero a las ciudades pequeñas del interior y luego se desplazan hacia las ciudades intermedias, las capitales regionales y las principales regiones metropolitanas del país. No obstante, este proceso no encierra un intento de promover la adaptación gradual de los migrantes a las condiciones de vida de las grandes ciudades, tanto en lo que se refiere a los patrones culturales cuanto en lo relacionado a las aptitudes profesionales para ingresar al mercado de trabajo. En este sentido, el incremento de las oportunidades de empleo en las ciudades pequeñas y medianas podría tener un doble efecto para el objetivo de controlar las migraciones. Por una parte contribuiría a reducir y diferir el momento de la migración hacia las grandes ciudades, con importantes efectos secundarios en las condiciones económicas de las zonas de salida. Por la otra, la disminución del número de migrantes que llegan a las grandes ciudades totalmente desprovistos de preparación para asimilarse de manera perfecta al medio urbano sería un factor importante para reducir el costo del mejoramiento de las condiciones ambientales en las principales regiones metropolitanas del país.

El énfasis en la creación de oportunidades de empleo público en las ciudades pequeñas y medianas del interior también se relaciona con el objetivo de redistribución regional del ingreso. En el primer momento, el mecanismo propuesto tendría efectos análogos a los de una simple política de transferencia de los recursos en que aquellos captados en sectores o regiones más desarrolladas se trasladarían a regiones de menor grado de desarrollo. En cambio, los efectos indirectos serían bastante distintos. En el caso de una política de transferencias financieras a los particulares (como los /beneficios previsionales

beneficios previsionales o el impuesto a la renta negativo), la repercusión indirecta en la economía local consiste únicamente en el incremento de los gastos familiares como consecuencia del aumento del ingreso monetario de las personas. En el caso de que esta transferencia vaya unida a la creación de empleos públicos y a la expansión de los servicios urbanos, los efectos indirectos se verían aumentados por las consecuencias de la expansión y mejoramiento de estos servicios en la economía de la región, para no mencionar los beneficios no económicos emanados de las mejores condiciones de atención a las necesidades de la población.

Además del aspecto regional hay que mencionar también los probables efectos en la distribución personal del ingreso. Como se sabe, uno de los factores importantes del debate sobre la desigualdad del ingreso en la economía brasileña es la escasez relativa de demanda de mano de obra no calificada. A su vez, del conjunto de actividades realizadas por el gobierno, los servicios urbanos son aquellos que emplean mayor cantidad de mano de obra no calificada, en especial si se consideran los municipios de menor tamaño. De esta manera, el incremento del empleo en los servicios públicos absorbe parte de la mano de obra no calificada que no encuentra mayores opciones de empleo en las ciudades, reduciendo las limitaciones a un alza de los niveles de remuneración respectivos, representadas por un excedente de oferta.

6. Estatización, concentración o desnacionalización

En el futuro próximo, el debate sobre el papel de las empresas públicas en el modelo brasileño de desarrollo se centrará especialmente en dos problemas: el de la distribución del ingreso, tratando de evitar que se produzcan a la vez una estatización y una concentración; y el del capital extranjero, teniendo presente la posibilidad de una mayor desnacionalización de la economía si falta el papel moderador de las empresas estatales.

Ambos problemas están íntimamente relacionados con la estrategia de financiamiento del desarrollo económico. Frente a la reconocida incapacidad de las empresas privadas nacionales de atraer ahorro voluntario para financiar sus proyectos de expansión, el gobierno tiende a desempeñar un papel cada vez más importante en el proceso de intermediación financiera, debiendo hacer posibles altas tasas de crecimiento con un grado menor de concentración del ingreso, a través del manejo de fuentes obligatorias de ahorro.

Las limitaciones financieras a la expansión de la empresa privada nacional han sido analizadas por Rogerio Werneck (1976). Según este autor, el crecimiento a largo plazo de la empresa privada nacional se determina por su capacidad de hacer aumentar el capital propio, dado el nivel máximo de endeudamiento que la empresa está dispuesta a asumir. Como no existe un estado primario de acciones que permitan a la firma aumentar su capital con recursos de terceros, éste aumentará tan sólo en proporción a la capacidad de la firma de reinvertir sus propias utilidades.

La evidencia disponible indica que en el pasado reciente el capital de préstamos desempeñó un papel importante en el aumento

/de la

de la capacidad de producción de las empresas privadas nacionales, e incluso contó con el incentivo de la legislación fiscal ^{10/}. En consecuencia, el coeficiente de endeudamiento de las empresas ha estado llegando a niveles bastante elevados, lo que hace suponer que a las empresas privadas nacionales les resultará cada vez más difícil basar sus programas de expansión en recursos obtenidos a través de préstamos.

La alternativa más obvia sería estimular el mercado primario de acciones. Aparte de que las serias dudas que caben sobre la posibilidad de que alcance un desarrollo realmente significativo a mediano plazo, la expansión de las empresas a través de la emisión de nuevas acciones en el mercado de capitales estaría limitada por la perspectiva de que el grupo dominante pierda el control de la empresa. De acuerdo con el trabajo de Werneck, aunque las empresas tuviesen posibilidades ilimitadas de colocar nuevas acciones en el mercado, se alcanzaría el límite de esta colocación en el momento en que el capital en forma de acciones con derecho a voto en manos del grupo dominante fuese igual al mínimo necesario para mantener el control. Según Werneck este límite depende de la proporción máxima de capital social que puede emitirse en forma de acciones preferenciales y de la proporción de capital propio emitida en forma de acciones con derecho a voto, que se necesita para mantener el control. De esta manera, "a partir de este límite, la capitalización de las empresas estaría limitada por su potencial de autofinanciamiento y por la capacidad de ahorro del grupo dominante" (p.146).

Cabe señalar que el incremento de la capacidad de autofinanciamiento a través de la elevación del coeficiente de retención de

^{10/} De acuerdo con la legislación sobre impuesto a la renta de las empresas, el pago de intereses de los préstamos contraídos para aumentar el capital puede deducirse de las utilidades a los efectos de la tributación. Al mismo tiempo, los dividendos están gravados, lo que puede interpretarse como un desincentivo al aumento del capital propio.

utilidades se contraponen al objetivo de estimular la utilización directa de ahorros individuales en la capitalización de las empresas, puesto que entraña disminuir la rentabilidad anual de esta utilización al reducirse la fracción de las utilidades que se distribuye en forma de dividendos.

Por otra parte, aunque se desconozca la capacidad de ahorro individual de los empresarios nacionales (es decir, de los principales grupos capitalistas que controlan las empresas más importantes), a juzgar por la experiencia reciente, hay serias dudas, de que estos grupos estén siempre dispuestos a correr el riesgo de invertir sus ahorros en la expansión de sus propias empresas. Por lo tanto, no resulta sorprendente que la principal exigencia que plantea el sector privado en materia de capitalización de las empresas sea la transferencia de ahorros obligatorios de los trabajadores al mercado accionario, con lo que se traslada el riesgo a terceros (los propios trabajadores o el gobierno).

Una forma de evitar la pugna entre aumentar la capacidad de autofinanciamiento a través de la retención de una proporción mayor de las utilidades y estimular la captación de los ahorros individuales a través de una mayor distribución de dividendos es permitir la constante elevación de la tasa de rentabilidad de los sectores que dirigen el proceso de crecimiento. Asimismo, pueden adoptarse medidas para favorecer el aumento del capital propio de las empresas estableciendo algunas formas de apoyo gubernamental a la suscripción de acciones por el propio grupo dominante, como sucede con el programa que acaba de adoptar el gobierno brasileño. En todo caso, es probable que la intervención o falta de intervención del gobierno no aumente la concentración de la distribución del ingreso y la riqueza nacionales, contraponiéndose a los objetivos de mayor equidad de la política de crecimiento.

Por otra parte, el poder de decisión del capital privado nacional es insuficiente para oponerse al poder de las grandes empresas multinacionales, a efectos de conservar un nivel mínimo de independencia económica del país en relación con el exterior. Para ello, la solución

/que acaba

que acaba de adoptar el Brasil consiste en el llamado "modelo de triple participación", es decir, una asociación tripartita entre el capital privado nacional, el capital estatal y el capital extranjero para desarrollar los sectores industriales más modernos que no sólo requieren un elevado volumen de capital inicial sino también tecnologías más complejas.

Esta nueva forma de intervención del sector público fue adoptada oficialmente en el caso de la industria petroquímica y, según Tavares y Dick (1974, p. 630) "parece ser una medida que tiende a generalizarse a mediano plazo respecto de otros sectores de la economía". De acuerdo con estos autores, el aspecto más interesante de esta modalidad es el abandono del patrón tradicional de distribución de funciones entre la empresa estatal y las empresas privadas nacional y extranjera a través de la especialización en determinados productos. De esta manera, el aumento de la participación estatal o de la empresa extranjera en algunos sectores no entraña que vayan a desaparecer gradualmente de ellos y las empresas privadas nacionales. Por el contrario, estas empresas podrían participar en sectores más modernos donde la complejidad tecnológica y el volumen de capital requeridos constituyen usualmente fuertes barreras al ingreso de grupos nacionales ^{11/}.

Tavares y Dick señalan que tal modelo también ofrece ventajas al gobierno y a las empresas extranjeras. Desde el punto de vista del gobierno "se hace posible garantizar el control de los sectores modernos por el capital nacional, sin los inconvenientes del monopolio estatal; "... desde el punto de vista de las empresas extranjeras no sólo se puede disfrutar de las ventajas del crédito oficial sino también y más que nada reducir el riesgo de posibles conflictos en el futuro con sectores nacionalistas de la sociedad" (p. 634).

^{11/} Según Tavares y Dick, al no existir esta forma de asociación la participación de grupos privados nacionales en el sector petroquímico habría sido inferior a 5 por ciento del total invertido en el sector. La doble asociación con el Estado y con los inversionistas extranjeros permitió aumentar la participación de los grupos nacionales en alrededor de 30 por ciento de las empresas globales (p. 635).

Como la experiencia de aplicación del "modelo de triple participación" es aún demasiado reciente, sus resultados aún no pueden evaluarse adecuadamente. Sin embargo, algunas observaciones dispersas permiten abrigar algunas dudas sobre sus probabilidades efectivas de éxito. Ante todo, los propios autores ya mencionados reconocen que el poder del socio extranjero en esta clase de empresas es efectivamente muy superior a lo que habría de suponerse por el número de acciones que posee, debido a su control de la tecnología. Por lo tanto, la asociación con el Estado permitiría al inversionista extranjero no sólo disfrutar de crédito oficial y de incentivos fiscales realizando un aporte de recursos propios muy inferior al que sería necesario para instalar una filial en el Brasil, sino también aumentar la rentabilidad de su capital con la venta del uso de marcas, licencias de fabricación, etc., lo que la legislación brasileña no permitiría si se tratase de filiales de empresas extranjeras.

Segundo, este modelo no resuelve el problema de las limitaciones financieras del capital privado nacional. Desde el punto de vista del financiamiento, la característica de las empresas del sector petroquímico es el bajo nivel de los recursos propios de los inversionistas. Los datos reunidos por Tavares y Dick indican que los recursos correspondientes a acciones ordinarias representan tan sólo alrededor de 25 por ciento de la inversión total, contra aproximadamente 45 por ciento de recursos provenientes de los incentivos fiscales al desarrollo del Nordeste y de líneas especiales de crédito establecidas por el Banco Nacional de Desenvolvimento Económico.(BNDE). Además, como es de suponer que los empresarios también recurrirán al crédito oficial para suscribir la parte que les corresponde del capital social, su contribución en materia de recursos propios realmente inmovilizados es insignificante ^{12/}. En síntesis, como el aporte del capital privado es

^{12/} Tavares y Dick estimaron que este activo fijo alcanza aproximadamente a 6 por ciento de las inversiones globales (1974, p. 642).

insignificante y el de capital extranjero se entera en parte en forma de transferencia de tecnología, ^{13/} prácticamente toda la responsabilidad y el riesgo de la empresa recaen en el Estado (y la sociedad).

^{13/} Alrededor del 35 por ciento del capital extranjero con derecho a voto en el sector se enteró en forma de aporte tecnológico. Tavares y Dick, p. 636

BIBLIOGRAFIA

1. Luciano Martins (1977) A Expansão Recente do Estado no Brasil: Seus Problemas e Seus Atores, Rio de Janeiro, Instituto Universitário de Pesquisas.
2. Cesar Gumaraes et al. (1977) Perfil da Expansão do Estado Brasileiro na Esfera Econômica: 1945-1975, Rio de Janeiro, Instituto Universitário de Pesquisas.
3. Eli D. Cerqueira y Renato R. Boshi (1976) Empresariado Nacional e Estado no Brasil, Rio de Janeiro, Instituto Universitário de Pesquisas.
4. Werner Baer, Isaac Kerstenetzky y Annibal Villela (1973) "As Modificações do Papel do Estado na Economia Brasileira" en Pesquisa e Planejamento Econômico, Vol. 3, Nº 4.
5. Wilson Suzigan (1976) "As Empresas do Governo e o Papel do Estado na Economia Brasileira" en Aspectos da Participação do Governo na Economia, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Serie Monográfica Nº 26.
6. Fernando Rezende (1976) "O Emprego Público como Instrumento de Política Econômica" en Aspectos da Participação do Governo na Economia, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Serie Monográfica Nº 26.
7. José Tavares de Araujo y Vera Maria Dick (1974) "Governo, Empresas Multinacionais e Empresas Nacionais: O Caso da Indústria Petroquímica", en Pesquisa e Planejamento Econômico, Vol. 4, Nº 3.
8. Fernando Rezende (1974) Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Colección Informes de Investigación Nº 13.
9. Rogério Werneck (1977) "Estatização, Crescimento Rápido e Equidade Redistributiva", en Brasil: Dilemas de Política Econômica, Rio de Janeiro, Editora Campus.

Cuadro I

AÑOS DE CREACION DE LAS EMPRESAS GUBERNAMENTALES

(A) FGV/IBRE/DCS/CEF/IPEA/INPES

Períodos	Unión	Estados	Total	%
Hasta 1939	10	22	32	8
1940/49	10	12	22	5.9
1950/59	15	49	68	18.4
1960/69	39	175	214	58.2
Sin datos sobre fecha creación	43	23	36	9.8
Total	87	281	368	100.0

(B) Revista Visão, "Quién es quién en la economía brasileña"

Períodos	Unión	Estados	Municipios	Total	%
Hasta 1940	7	14	1	22	3.8
1941/50	7	6		13	2.3
1951/60	12	24	1	37	6.5
1961/65	19	46	3	68	12.0
1966/70	33	42	4	79	13.9
1971/76	67	59	5	131	23.1
Sin datos	52	147	18	217	38.3
Total	197	338	32	567	100.0

Fuente: César Guimaraes, et.al., Perfil da Expansão do Estado Brasileiro na Esfera Económica: 1945/1975. Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ - Julio de 1977.

Cuadro II

EMPRESAS PUBLICAS POR SECTOR DE ACTIVIDAD

Sector	Número de empresas	Patrimonio líquido (millones)
Transporte y almacenamiento	34	44 905
Servicios industriales y de utilidad pública <u>a/</u>	126	140 668
Exploración y refinación de petróleo	1	28 387
Minería	14	9 500
Metalurgia	13	16 861
Química y petroquímica	16	4 507
Construcción	10	3 953
Comercio <u>b/</u>	7	2 090
Otros de la industria de transformación	22	3 564
Servicios en general <u>c/</u>	22	2 189
Agropecuario y silvicultura	2	202
Total	267	

Fuente: Luciano Martins, op.cit., anexo 2, sobre la base de la encuesta de la Revista Visão, "Quién es Quién", agosto de 1976.

a/ Incluye correos, telégrafos y teléfonos; radio y televisión; servicios de producción y distribución de energía eléctrica; servicios de agua, gas y alcantarillado; servicio de administración portuaria; servicios de desarrollo; servicios públicos diversos.

b/ Incluida la distribución de petróleo.

c/ Inmobiliarias, hoteles, esparcimiento y servicios diversos.

Cuadro III

DISTRIBUCION POR SECTORES DE LAS EMPRESAS CREADAS ENTRE
1966 y 1975

Sectores	Número de empresas	Porcentaje del total
Minería	12	5.2
Industrias de transformación	42	18.2
Agropecuario	2	0.9
Construcción	10	4.3
Transporte y almacenamiento	24	10.4
Otros servicios públicos	108	46.8
Comercio	5	2.2
Servicios en general	28	12.0
Total	231	100.0

Fuente: Luciano Martins, (1977), de acuerdo con el artículo
"Quién es Quién", Visão, agosto de 1976.

Cuadro V

INDUSTRIA DE TRANSFORMACION ^{a/} - PARTICIPACION DE LOS TRES GRUPOS DE EMPRESAS EN LA MUESTRA, POR CATEGORIAS DE BIENES, SEGUN LOS DISTINTOS CRITERIOS Y RELACIONES

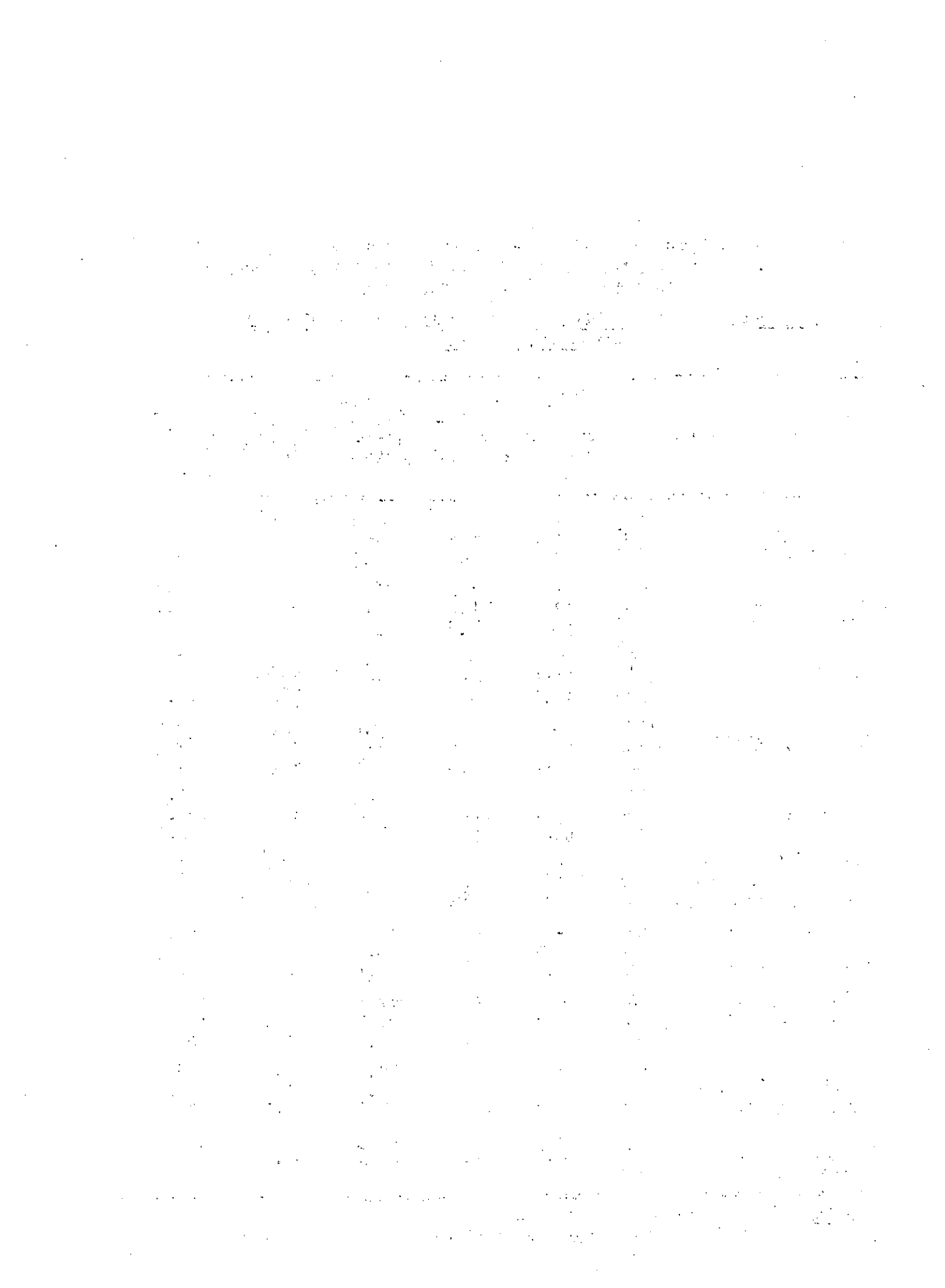
(Valores en porcentajes, miles de cruceiros y número de personas ocupadas)

Criterios/relaciones		Bienes de consumo durables	Bienes de consumo duraderos	Combustibles y lubricantes	Bienes intermedios	Bienes de capital
Patrimonio líquido (%)	EG	-	-	96.4	27.5	5.9
	EMN	50.8	90.1	1.7	39.3	66.4
	EPN	49.2	9.9	1.9	33.2	27.7
Activo Inmovilizado líquido (%)	EG	-	-	98.0	39.9	4.4
	EMN	41.3	94.2	0.5	31.3	66.7
	EPN	58.7	5.8	1.5	28.8	28.9
Ventas (%)	EG	-	-	93.7	17.3	3.7
	EMN	56.6	92.8	3.1	46.0	75.5
	EPN	43.4	7.2	3.2	36.7	20.8
Utilidad líquida (%)	EG	-	-	92.6	13.6	7.5
	EMN	53.7	76.5	4.3	45.0	67.2
	EPN	46.3	23.5	3.1	41.4	25.3
Empleo (%)	EG	-	-	94.2	13.8	4.5
	EMN	45.4	88.9	2.0	43.9	64.9
	EPN	54.6	11.1	3.8	42.3	30.6
Empleo/número de empresas (número de personas ocupadas)	EG	-	-	37 379	4 032	2 193
	EMN	2 463	9 576	197	1 774	2 792
	EPN	1 973	1 442	300	1 450	2 233
Activo Inmovilizado líquido/empleo (miles de cruceiros)	EG	-	-	412.4	380.0	46.2
	EMN	52.1	76.8	90.6	92.9	48.5
	EPN	57.3	34.7	162.1	82.7	44.7
Ventas/empleo (miles de cruceiros)	EG	-	-	746.3	233.5	125.8
	EMN	195.7	190.4	1 172.2	192.7	178.8
	EPN	128.0	121.7	637.2	159.8	104.4
Utilidad líquida/patrimonio (%)	EG	-	-	24.5	9.9	28.9
	EMN	24.7	6.6	66.4	24.3	22.6
	EPN	21.7	19.0	41.2	26.5	20.4
Utilidad líquida/ventas (%)	EG	-	-	16.5	9.4	21.0
	EMN	8.9	1.8	23.3	12.2	9.1
	EPN	9.8	7.0	16.0	13.6	12.5

Fuente: Wilson Suzigan (1976) p. 105.

^{a/} Incluida la extracción de petróleo.

/Cuadro V-2



Cuadro V-2

DIMENSION SECTORIAL DE LAS EMPRESAS DEL GOBIERNO - 1969

A. INGRESO GENERADO POR SECTOR DE ACTIVIDAD
(Millones de cruzeiros)

Sector	Empresas públicas			Empresas privadas	Total
	Federales	Estaduais	Total		
Agricultura	6.5	79.0	85.5	17 685.2	17 770.7
Industria ^{a/}	3 448.4	665.9	4 225.3	26 326.5	30 551.8
Intermediarios financieros	2 347.4	1 041.2	3 388.7	6 397.2	9 785.9
Transporte y comunicaciones	1 527.0	527.3	2 054.3	3 804.9	5 899.2

^{a/} Incluye empresas de energía eléctrica.

B. PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS DEL GOBIERNO EN EL INGRESO GENERADO EN LOS DISTINTOS SECTORES

Sector	1969			
	1956 ^{a/}	1959 ^{a/}	Empresas federales	Total
Industria	3.9	6.3	11.3	13.8
Transporte y comunicaciones	7.4	5.7	24.0	34.1
Intermediarios financieros	39.0	53.0	26.1	35.1
<u>Total</u>	7.5	9.9	7.8	10.8

Fuente: Datos correspondientes a 1969: Conjuntura económica (junio de 1973). Datos correspondientes a 1956 y 1959: Annibal Villela, op. cit., p. 103.

^{a/} Únicamente las empresas federales.

Cuadro V-3

PARTICIPACION DEL SECTOR PUBLICO EN EL TOTAL DE INVERSIONES

País	Año	Coeficiente de inversiones en relación con el PIB	Participación del sector público en la formación bruta de capital fijo (%)		
			Sector público	Gobierno general	Empresas públicas
Bolivia	1968	20.8	50.7	11.6	39.1
Brasil	1969	16.5	54.8	28.4	26.4
Chile	1968	15.9	54.2	39.0	15.2
Argentina	1968	21.7	37.1	23.1	14.0
Panamá	1968	20.9	19.1	8.7	10.4
Perú	1966	21.4	37.5	27.3	10.2

Fuente: CEPAL, "Las empresas públicas: su significación actual y potencial en el proceso de desarrollo", Boletín Económico de América Latina, vol.XXI, Nº 1, (primer semestre de 1971). Los datos para el Brasil están tomados de Fundación Getulio Vargas, Instituto Brasileiro de Economía, División de Contabilidad Social, Centro de Estudios Fiscales.

Cuadro VI

PRINCIPALES HABERES FINANCIEROS ENTIDOS POR EL SISTEMA
FINANCIERO Y POR EL TESORO NACIONAL, 1974-1975

(Balances a fin de año)

Distribución	1974		1975	
	Millones de cruceiros	Porcentaje	Millones de cruceiros	Porcentaje
Haberes monetarios	125 009	43.4	179 903	39.5
Dinero en poder del público	20 807	7.2	31 071	6.8
Depósitos a la vista	104 202	36.2	148 832	32.7
Banco do Brasil	20 681	7.2	27 475	6.0
Bancos comerciales	79 300	27.5	113 886	25.1
Oficiales	23 393	8.1	33 596	7.4
Privados nacionales	49 087	17.0	70 496	15.6
Privados extranjeros	6 820	2.4	9 794	2.1
Caja económica federal	2 538	0.9	4 157	0.9
Cajas económicas estaduais	1 683	0.6	3 314	0.7
Haberes no monetarios	162 894	56.6	275 816	60.5
Depósitos de ahorro	29 077	10.1	54 764	12.0
Caja económica federal	14 851	5.2	28 473	6.2
Cajas económicas estaduais	6 291	-2.2	10 882	2.4
Sociedades de crédito inmobiliario	6 141	2.1	12 171	2.7
Asociaciones de ahorro y préstamo	1 794	0.6	3 238	0.7
Depósitos a plazo fijo	31 350	10.9	53 794	11.8
Banco do Brasil	2 414	0.8	4 703	1.0
Bancos Comerciales	7 962	2.7	10 627	2.3
Oficiales	2 349	0.8	3 135	0.7
Privados nacionales	4 928	1.7	6 578	1.4
Privados extranjeros	685	0.2	914	0.2
Caja económica federal	144	0.1	34	0.0
Cajas económicas estaduais	0	0.0	0	0.0
Bancos de inversión	20 685	7.2	38 028	8.4
Bancos estaduais de desarrollo	145	0.1	402	0.1
Negocios cambiarios	46 304	16.1	60 794	13.3
Bancos de inversión	365	0.1	161	0.0
Financieras	45 939	16.0	60 633	13.3
Letras inmobiliarias	8 393	2.9	8 952	2.0
Banco Nacional do Habitação	281	0.1	327	0.1
Sociedades de crédito inmobiliario	8 112	2.8	8 625	1.9
Títulos de la deuda pública federal	47 770	16.6	97 512	21.4
Obligaciones reajustables del Tesoro Nacional ORTN	32 969	11.5	60 112	13.2
Letras del Tesoro Nacional LTN	14 801	5.1	37 400	8.2
Subtotal, Instituciones financieras públicas	74 770	26.0	116 498	25.5
Subtotal, Instituciones financieras privadas	144 556	50.2	210 638	46.3
Subtotal, Tesoro Nacional	68 577	23.8	128 583	28.2
Total general	287 903	100.0	455 719	100.0

Fuente: 1974: Banco Central do Brasil, "Relatorio anual 1974", en Boletín del Banco Central.

Cuadro VII

PRESTAMOS AL SECTOR PRIVADO a/ POR EL SISTEMA FINANCIERO, POR OTORGANTES FINALES Y CLASES DE INSTITUCIONES FINANCIERAS, SEGUN LA UTILIZACION DE LOS RECURSOS - BALANCES AL FINALIZAR EL PERIODO

(Millones de cruzeiros)

Distribución	1974		Subtotal porcentaje
	Millones de cruzeiros	Porcentaje	
Total de préstamos	370 511	100.0	-
Para capital de inversión	107 579	29.0	100.0
De instituciones oficiales	77 649	20.9	72.2
Banco do Brasil b/	20 396	5.5	19.0
Banco do Nordeste do Brasil	2 181	0.6	2.0
Banco da Amazonia	1 599	0.4	1.4
Banco Nacional da Habitação c/	9 286	2.5	8.6
Caixa Econômica Federal	9 729	2.6	9.1
Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico d/	15 384	4.1	14.3
FINAME e/	2 971	0.8	2.8
Programa de integración social f/	3 936	1.1	3.7
Banco Nacional de Crédito Cooperativo	189	0.1	0.2
Bancos de inversión g/	54	0.0	0.0
Sociedades de crédito inmobiliario h/	1 681	0.5	1.6
Cajas económicas estatales	4 153	1.1	3.8
Bancos estatales de desarrollo g/	6 120	1.6	5.7
De instituciones privadas	29 930	8.1	27.8
Bancos de inversión g/	3 447	0.9	3.2
Sociedades de crédito inmobiliario i/	21 649	5.9	20.1
Asociaciones de ahorro y préstamo	4 834	1.3	4.5
Para capital de giro y otros fines	260 932	71.0	100.0
De instituciones oficiales	114 408	30.9	43.5
Banco do Brasil b/	59 589	16.0	22.8
Banco do Nordeste do Brasil	3 558	1.0	1.4
Banco da Amazonia	1 040	0.3	0.4
Caixa Econômica Federal	11 341	3.1	4.1
Programa de integración social f/	1 110	0.3	0.4
Bancos comerciales (estadales) j/	29 350	7.9	11.2
Financieras g/	2 065	0.6	0.8
Bancos de inversión g/	519	0.1	0.2
Cajas económicas estatales	4 270	1.2	1.6
Bancos estatales de desarrollo g/	1 200	0.3	0.5
Banco Nacional de Crédito Cooperativo	366	0.1	0.1
De instituciones privadas	148 524	40.1	56.5
Bancos comerciales g/	70 952	19.1	27.0
Financieras g/	44 352	12.0	16.9
Bancos de inversión g/	33 220	9.0	12.6

Fuente: Datos inéditos del Banco Central de Brasil en "Empréstimos do Sistema Financeiro Nacional ao Setor Privado, por Empréstadores Finais", Estudio DEPEC/DIFIN Nº 75/11 (Brasilia, octubre de 1975), mimeo. Wilson Suzigan (1976), p. 113.

Nota: La distinción entre préstamos para capital de inversión y para capital de giro se hizo de acuerdo con los siguientes criterios y fuentes, por instituciones:
 Banco do Brasil. Datos sobre el total de préstamos (balances a fines de 1974) de; Banco do Brasil, Boletim, año X-1975, Nº 2; y datos sobre los créditos concedidos en el año 1974 en que se verifica la división entre capital de inversión y de giro, por información directa de la Consultoría Técnica (COITEC) de la Presidencia del Banco do Brasil.
 Demás instituciones. Datos de los balances consolidados en el Banco Central do Brasil, "Relatorio anual 1974", en Boletim do Banco Central do Brasil, vol. 11, Nº 3 (marzo de 1975). En los casos en que las informaciones de los balances eran insuficientes, se utilizó la misma proporción entre capital de inversión y de giro correspondiente a 1973 del cuadro "Empréstimos ao Setor Privado pelo Sistema Financeiro", en Boletim do Banco Central do Brasil, vol. 10, Nº 4, abril de 1974, pp. 14-39.

a/ Incluye sociedades de economía mixta y excluye los préstamos a instituciones financieras.

b/ Incluye las operaciones con recursos procedentes de los refinanciamientos del Banco Central y los préstamos efectuados por el Fondo de Participación de los funcionarios públicos (FASEP).

c/ Líquido, es decir, excluye el refinanciamiento de las instituciones del sistema de financiamiento de la vivienda y otras, calculadas como prestamistas finales.

d/ Excluye "participaciones de sociedades" y Fondo de financiamiento de máquinas y equipo (FINAME).

e/ Como se sabe, el FINAME no es propiamente un prestamista final, sino opera predominantemente a través del refinanciamiento de otras instituciones financieras (oficiales y privadas). Sin embargo, se estimó oportuno (por ser factible) destacar su participación debido al tipo específico de crédito que proporciona: a mediano y largo plazos para financiar la comercialización de bienes de capital.

f/ Excluye las transferencias del programa de integración social (PIS) al Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico y el refinanciamiento de instituciones financieras.

g/ Excluye el refinanciamiento del FINAME.

h/ Compañía Progreso del Estado de Guanabara (COPEG), Banco del Estado de Guanabara (BANESTADO) y Consejo de Desarrollo del Estado de Río de Janeiro (CODERJ).

Cuadro VIII

TAMAÑO DE LAS EMPRESAS DEL GOBIERNO - 1969
 (Millones de cruzeiros)

	Sector Privado		Sector Público	Total General
	Empresas del Gobierno <u>a/</u>	Total		
Renta Generada <u>b/</u>	10 130	93 845	9 837	103 682
Formación bruta de capital fijo	5 795	18 895	3 054	21 949

Fuente: Fundación Getulio Vargas, Instituto Brasileiro de Economía; División de Contabilidad Social, Centro de Estudios Fiscales.

a/ Incluye empresas federales y estatales

b/ Ingreso al costo de los factores.

Cuadro IX

EMPLEADOS PUBLICOS, POR ESFERA DE GOBIERNO - 1973

	Total de encuestados ^{a/} (en millares)	En % del total
Administración directa	2 041	59.9
Municipios	573	16.8
Estados	1 058	31.1
Gobierno Federal	410	12.0
Entidades públicas que se financian con recursos propios y fundaciones	660	19.4
Municipales	61	1.8
Estaduales	289	8.5
Federales	310	9.1
Empresas y sociedades de economía mixta	700	20.6
Municipales	26	0.8
Estaduales	191	5.6
Federales	483	14.2
No identificados	3	0.1
Total	3 404	100.0

Fuente: PASEP.

^{a/} Incluye contratos terminados.

Cuadro X

EMPLEO PÚBLICO PROMEDIO POR MILES DE HABITANTES, POR SECTOR DE ACTIVIDAD Y GRUPO DE MUNICIPIOS

	Total		Municipios de las capitales		Municipios de las regiones metropolitanas		Municipios grandes del interior		Municipios pequeños del interior	
	Empleados	Porcentaje	Empleados	Porcentaje	Empleados	Porcentaje	Empleados	Porcentaje	Empleados	Porcentaje
Actividades sociales	15.4	30.0	20.8	30.4	8.8	24.1	12.3	32.3	13.0	32.8
Educaación	10.1	20.0	13.5	19.7	6.1	16.7	10.2	26.8	11.1	28.0
Asistencia médica	3.0	5.8	4.0	5.8	1.8	4.9	1.3	3.4	1.1	2.8
Actividades administrativas	21.2	41.2	29.9	43.7	15.5	42.5	12.8	33.6	12.5	31.6
Servicios Urbanos a/	6.9	13.4	8.0	11.7	6.4	17.5	4.8	12.6	5.2	13.1
Mejoramiento urbano	1.6	3.1	2.4	3.5	1.7	4.7	1.7	4.5	1.7	4.3
Servicios industriales de utilidad pública	3.1	6.0	3.2	4.7	3.4	9.3	2.1	5.5	2.6	6.6
Otros (saldo)	7.9	15.4	9.7	14.2	5.8	15.9	8.2	21.5	8.9	22.5
<u>Total</u>	<u>51.4</u>	<u>100.0</u>	<u>68.4</u>	<u>100.0</u>	<u>36.5</u>	<u>100.0</u>	<u>38.1</u>	<u>100.0</u>	<u>39.6</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Tabulaciones especiales del censo demográfico.

a/ Incluye a los empleados públicos en los "servicios industriales de utilidad pública".

