

NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



C.1  
GENERAL

E/CN.12/872

10 de febrero de 1971

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Décimocuarto período de sesiones

Santiago de Chile, 27 de abril al 8 de mayo de 1971

LAS EMPRESAS PUBLICAS: SU SIGNIFICACION ACTUAL Y POTENCIAL,  
EN EL PROCESO DE DESARROLLO

Documento de información

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

71-2-712



## INDICE

LAS EMPRESAS PUBLICAS: SU SIGNIFICACION ACTUAL Y POTENCIAL  
EN EL PROCESO DE DESARROLLO

	<u>Página</u>
I. CARACTERISTICAS GENERALES .....	1
1. El planteamiento .....	1
2. Origen de las empresas públicas .....	2
3. Las etapas del desarrollo y las empresas públicas .....	7
4. Las empresas que se consideran .....	11
5. Importancia de las empresas públicas .....	13
II. LAS EMPRESAS PUBLICAS COMO AGENTES DE UNA POLITICA DE DESARROLLO .....	22
1. Aspectos económicos .....	22
2. Problemas de gestión .....	38
III. SIGNIFICADO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN LOS PRINCIPALES SECTORES EN QUE ACTUAN .....	48
1. Las empresas ferroviarias .....	48
2. Las empresas navieras .....	56
3. Las empresas aéreas .....	65
4. Las empresas petroleras .....	70
5. Las empresas de electricidad .....	79
6. Las empresas siderúrgicas .....	87
IV. LA POLITICA SOBRE EL SECTOR: ALTERNATIVAS E INTERROGANTES ,.....	96
1. La integración en el sector público y en los sistemas de planificación .....	99
2. La integración interna del sector .....	100
3. Integración para otros fines .....	103
4. Funcionalidad del sector .....	104
5. La ampliación y diversificación de la órbita estatal .....	104
APENDICE .....	107



## I. CARACTERISTICAS GENERALES

### 1. El planteamiento

Cuando se estudia el problema de la movilización de recursos internos suelen examinarse, junto con el papel del sector privado y las repercusiones del sector externo, las funciones más tradicionales del sector público, es decir, las vinculadas a los gastos e ingresos. Es así como las discusiones del tema entran a analizar las cuestiones clásicas de política fiscal (naturaleza de los ingresos públicos, composición del gasto, etc.), pero suelen relegar a segundo plano o simplemente omitir la función que cumplen las empresas públicas. Probablemente ello se deba a que en el tratamiento habitual del tema se les asigna un papel de constructores de la infraestructura o bien de proveedores o auxiliares de la producción de otras empresas; y a las situaciones en que generan utilidades se les atribuye cierto carácter excepcional o anómalo. Aun en los planteamientos globales de planificación es común que no se considere al sector de las empresas públicas de una manera explícita; por ejemplo, los planes generales de mediano plazo elaborados en los países latinoamericanos sólo se refieren a las inversiones del gobierno central, pero no se desagregan las empresas públicas con el detalle necesario. Este criterio no se sostiene si se examinan las cifras que muestran la magnitud de estas empresas, indicada por su capital, volumen de ventas y ocupación y su influencia en la acumulación de recursos, medida en parte por la inversión fija que realizan; y, sobre todo, si se consideran no sólo los datos cuantitativos, sino su gravitación en sectores decisivos en el proceso económico. Además, su importancia se acrecienta si se toma en cuenta la capacidad potencial de estas empresas como agentes de una política de desarrollo; es decir, su aptitud para acumular recursos invertibles,

/su vinculación

su vinculación con la tecnología y las industrias de bienes de capital y, por último, la posibilidad de que actúen coordinadamente en función de una política económica global.

Estos son en general los aspectos sobresalientes de las empresas públicas que se intentará abordar en este trabajo, que constituye una primera aproximación al tema. Se continúa así con la serie de estudios acerca del sector público y de la movilización de recursos internos emprendidos desde tiempo atrás.<sup>1/</sup> El propósito expuesto, en cierto modo ambicioso, tropieza con la limitación - hasta ahora insalvable - de la escasez de datos y de la falta de comparabilidad de muchos de los disponibles; por ello y ante la imposibilidad práctica de incluir todas, sólo se han considerado las principales empresas de algunos países. Sin embargo, estas deficiencias en la información no invalidan el estudio realizado, ya que no se ha procurado presentar un panorama completo y detallado de las empresas públicas, sino más bien ofrecer algunos indicadores de su significación y funciones, junto con plantear ciertos problemas e interrogantes. En particular, no se pretende fijar posiciones teóricas o formular recomendaciones prácticas, sino contribuir al mejor conocimiento de este sector de la economía. Además se trata de un primer ensayo sobre el tema, que se espera ampliar y profundizar en el futuro.

## 2. Origen de las empresas públicas

Si lo sucedido en la realidad se ajustara a un proceso lógico, las empresas del Estado se seleccionarían de acuerdo con las orientaciones fundamentales de política económica y funcionarían coherentemente.

---

1/ Véase CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1955, págs. 111 a 177, en donde se analizan los ingresos y gastos del gobierno en el período 1947-54; además, en el Estudio Económico de América Latina, 1967 figura un capítulo sobre el financiamiento tributario (págs. 107 a 127) y en el correspondiente a 1968 se considera en particular la actuación del sector público (págs. 108 a 117). Asimismo, se presentó al Décimotercer Período de Sesiones (Lima, Perú, abril de 1969), un documento sobre la movilización de recursos internos (E/CN.12/827).

En teoría, el Estado incorporaría a su patrimonio y a su administración determinadas actividades, cuidadosamente elegidas, en el entendimiento de que la gestión privada no garantiza - o, en casos extremos, contradice - el interés general o la ejecución de determinadas políticas; ello aseguraría una coincidencia de propósitos y una orientación común, en actividades directamente vinculadas al interés público. De tal modo, la creación de una empresa pública o el paso de una privada al Estado sería la consecuencia de un proceso ordenado y sistemático e implicaría la existencia de algunas condiciones básicas. Pero en la realidad no ha sucedido así, ya que, por lo general, no han sido las autoridades estatales las que han determinado a priori y en función de las necesidades económicas qué empresas - existentes o por crearse - debían pertenecer al Estado; por el contrario éstas ofrecen una amplia gama en lo que respecta a artículos y servicios producidos, calidad, tamaño, antigüedad y procedencia. Como esta heterogeneidad explica en gran parte su falta de coordinación, es útil examinar cómo se han incorporado las empresas públicas al patrimonio estatal. Cabe examinar primero las formas y después la función que han desempeñado en las diferentes etapas del desarrollo latinoamericano.

a) El primer caso es el constituido por las empresas a cargo de servicios públicos que tradicionalmente han sido prestados bajo la tutela o por la acción directa del Estado, en especial las relacionadas con el transporte y la energía. En ciertos casos, el Estado ha cumplido dichas tareas desde su iniciación y en otros ha suplantado a la actividad privada después de cierto tiempo. En el caso de los ferrocarriles argentinos, por ejemplo, el primero, que comenzó a funcionar en 1857 - el Ferrocarril del Oeste - fue en su comienzo de propiedad de empresarios privados argentinos; después, en 1862 pasó a ser propiedad de la Provincia de Buenos Aires; y en 1890 fue comprado por capitales británicos; por último, se nacionalizó en 1948, junto con los demás ferrocarriles. Otro ejemplo es el de los servicios eléctricos que eran prestados en Chile por una compañía privada, Chilectra - nacionalizada en 1970 - y otra pública, ENDESA, que en 1968 generaba el 41 % y el 58 % del total nacional. Un tercer caso lo constituye el sistema brasileño de telecomunicaciones, que adolecía de obsolescencia de equipos y de un déficit del orden de un millón de terminales; frente a esa situación,

/el Estado

el Estado, en 1966, adquirió la compañía Brazilian Traction, que pasó a constituir la Compañía Telefónica Brasileira, y creó Embratel, como empresa pública encargada de las redes troncales interestaduais de telecomunicaciones.<sup>2/</sup>

Actualmente, como se analiza con mayor detalle más adelante, la casi totalidad de los servicios ferroviarios y la mayor parte de la energía eléctrica proceden de empresas estatales.

b) Otras actividades han pasado al patrimonio público o han sido creadas por el Estado para coadyuvar a la ejecución de políticas e planes económicos, que requerían la gestión pública de determinadas actividades estratégicas.

En este aspecto se han presentado dos situaciones diferentes. La primera es aquella en que se trata de orientar una actividad determinada de acuerdo con pautas diferentes a las que dictaría la empresa privada, o bien de captar con destino público los recursos invertibles allí generados. Tal fue, por ejemplo, el caso de la nacionalización de las empresas de estaño en Bolivia, en cuya fundamentación se suman la aspiración a una mayor independencia nacional y la necesidad de aprovechar los recursos allí generados. En este aspecto un reciente documento del Gobierno de Bolivia recuerda el caso ocurrido durante la segunda guerra mundial, en que - debido a esa dependencia - se aceptó la congelación del precio del estaño determinado unilateralmente desde el exterior; "naturalmente - continúa ese informe - ello no afectó a las empresas mineras, las cuales tuvieron poder político suficiente como para extraer los beneficios resultantes de sus actividades con el fin de financiar proyectos en el exterior y, asimismo, tuvieron amplio poder interno como para evitar la imposición de una tributación que recuperara para el país parte de los excedentes producidos".<sup>3/</sup>

---

<sup>2/</sup> Véase Ministerio do Planejamento e Coordinaçao Geral, Programa estratégico de desenvolvimiento, Area estratégica III: Infra-estructura, III Comunicações, Versao preliminar, 1968, págs. 4 y ss.

<sup>3/</sup> República de Bolivia, Ministerio de Planificación y Coordinación, Estrategia socio-económica del desarrollo nacional, 1971-1991, tomo I, pág. 38.

Es interesante señalar cómo, después de la nacionalización, se canalizaron esos recursos a través de la obligación impuesta a la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) de vender al Banco Central, a bajo precio, las divisas generadas por la exportación de estaño, con el fin de mantener en un nivel relativamente bajo los precios de las importaciones esenciales y capitalizar otros sectores, públicos y privados, de la economía.

La segunda situación se refiere a la creación de empresas hasta ese momento inexistentes; una vez establecida esa actividad, el Estado la mantuvo en su patrimonio, creó una sociedad mixta, o bien la vendió a capitales privados. El criterio elegido dependió de la finalidad deseada al crear la empresa estatal y a la orientación de política económica predominante en ese momento en el gobierno.

Un ejemplo típico de este modo de actuar lo ofrece la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) de Chile, que fue creada como entidad estatal en 1939 con el propósito de formular un plan general de desarrollo para la economía chilena. En una primera etapa se optó por formular planes sectoriales en función de ciertas prioridades evidentes. De tal modo, se realizaron los estudios necesarios para determinar las potencialidades y deficiencias de cada sector; pero además, se instrumentaron las acciones prácticas destinadas a provocar su desarrollo. A tal efecto, la CORFO organizó empresas en las que tuvo participación mayoritaria o minoritaria; ejemplo de ello son la empresa eléctrica (ENDESA, 1944-45) la de acero (CAP, 1946), la de petróleo (ENAP, 1950), la productora de azúcar de remolacha (IANSÁ, 1952), el Consorcio Hotelero y HONSA (1944 y 1955), la red de frigoríficos (a partir de 1948), las telecomunicaciones (ENTEL, 1964) y la pesquería. En el caso de la industria, suscribió acciones y suministró ayuda técnica a empresas metalúrgicas, pesqueras, de celulosa y papel, electrónicas, químicas, petroquímicas y metalmeccánicas. Asimismo, creó organismos de apoyo, tales como el Instituto de Investigación de Recursos Naturales (IREN), el Instituto Tecnológico de Chile, el Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP), la Empresa de Servicios de Computación, el Instituto de Costos y el Servicio de Cooperación Técnica. Además, cumpliendo con la actividad básica para la que fue creada, la CORFO elaboró el Programa Nacional de Desarrollo Económico, 1961-1970. Con anterioridad,

/había formulado

había formulado las políticas de fomento industrial, agrícola y comercial. Así, en la industria, a partir de 1944 otorgó financiamiento y avaló operaciones de empresas privadas, además de la referida participación directa; en la agricultura, realizó cuantiosas inversiones en obras de riego, drenaje, mejoramiento de la ganadería, etc.; en la actividad comercial, en oportunidades críticas ha intervenido en la regulación del mercado y normalmente ha participado en el abastecimiento de productos lecheros y de la pesca. En suma, la CORFO, participa actualmente en el capital de más de 80 empresas o institutos de la más diversa índole (véase más adelante el cuadro 9).

c) En un tercer rubro figuran aquellas actividades que se incorporaron al Estado como consecuencia de una confiscación. Fue el caso de bienes de empresas o ciudadanos de países en guerra, nacionalizados temporal o definitivamente (como en el caso de la propiedad alemana durante la segunda guerra mundial) y de bienes de personas o empresas que el gobierno decidió expropiar por diversos motivos.

Un ejemplo es la creación de la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE) de la República Dominicana; en 1961 estas empresas pasaron a pertenecer a la Corporación de Fomento Industrial, que en julio de 1966 se convirtió en la CORDE; además, se crearon la Corporación Hotelera y la Corporación Azucarera Dominicana, que reunió a los ingenios azucareros estatizados y que después se transformó en el Consejo Estatal del Azúcar. Con anterioridad a 1962 se había incorporado al sector público la Corporación Dominicana de Electricidad, comprada en 1955. La CORDE es propietaria o participa en el capital de 48 empresas; en el sector industrial es propietaria de ocho empresas, tiene participación mayoritaria en trece y minoritaria en nueve; es propietaria de una empresa agrícola; en la minería es propietaria de una y participa minoritariamente en otra; por último, en la actividad comercial participa en mayoría en nueve empresas y en minoría en seis. De estas empresas, nueve actúan como monopolio, dos como duopolio y el resto compite con el sector privado (véase el cuadro E del Apéndice a este capítulo).

/En este

En este caso, se produce una situación distinta a la de la CORFO, ya que básicamente se trata de administrar un grupo de empresas que se incorporaron al Estado en virtud de una confiscación y cuya naturaleza no fue elegida previamente.

d) Por último, se presentan casos de "nacionalizaciones salvavidas", en las que el Estado compra empresas que ya no son rentables para la actividad privada. En algunos de estos casos, se ha procurado la continuidad de ciertos servicios o la provisión de insumos necesarios a la comunidad; y en otros se ha protegido a las empresas, socializando las pérdidas o tomando participación en su capital. El caso más notorio es el de la nacionalización de ferrocarriles en países en que comenzaron a producirse déficit de explotación.

### 3. Las etapas del desarrollo y las empresas públicas

Tales fueron los principales modos de incorporación de diversos tipos de empresas al patrimonio estatal. Para completar este panorama es ilustrativo señalar qué forma de transferencia al sector público predominó en cada etapa del proceso industrial latinoamericano. Cabe advertir que dentro de las sucesivas etapas que se esbozarán a continuación, el surgimiento de una nueva fase no supone la desaparición de la anterior, sino un desplazamiento de la modalidad dominante.

En una primera etapa, cuando el factor dinámico esencial del crecimiento económico se centraba en las exportaciones, en general la acción de las empresas estatales fue mínima. En esa época, la operación de la infraestructura estaba ligada al comercio internacional y era sumamente rentable, tanto por la explotación en sí, como por las ventajas que otorgaban los gobiernos (en especial, ganancias garantizadas y créditos). De tal modo, los principales rubros de la infraestructura necesarios para extraer y transportar los principales productos de exportación, estaban en general directamente a cargo de empresas extranjeras, como era el caso habitual de los ferrocarriles, los puertos y la electricidad. La actividad estatal se refería al control de éstos y otros servicios públicos, a una labor de fomento en actividades o regiones donde la iniciativa privada no obtenía suficiente rentabilidad y a la prestación de algunos servicios

/públicos de

públicos de menor importancia no vinculados a la exportación (agua potable, transportes urbanos, etc.). Como excepción, cabe citar la explotación estatal del petróleo en algunos países.

En la etapa siguiente de crecimiento industrial, la situación cambió radicalmente. Ante todo, el proceso mismo de industrialización no hubiera sido viable sin la protección estatal (tanto en el plano aduanero como crediticio). Y la operación de la infraestructura, que existía para una conformación, espacio y actividad determinados, perdió atractivo económico para el capital privado. A estas circunstancias, se superpuso un movimiento, acrecentado en la postguerra, que hizo una bandera política de la nacionalización de los servicios y riquezas básicas. Así, en varios países se nacionalizaron los servicios de transporte (en especial los ferrocarriles), de electricidad y comunicaciones. En muchos casos hubo una aceptación de los antiguos propietarios privados debido a diversos factores, tales como la falta de rentabilidad de las empresas, dificultades para remesar utilidades, vencimiento de concesiones o exenciones impositivas, etc., que coincidió con un principio político de afirmación nacionalista. En las otras situaciones, de nacionalización de empresas productoras de bienes para la exportación - cuyos casos más destacados fueron el petróleo de México y el estaño de Bolivia - la causa fue predominantemente política, ya que constituyeron reivindicaciones de procesos revolucionarios.

Sólo en una etapa más avanzada de la industrialización, el Estado participó plenamente como empresario y productor de bienes de toda índole. Esta fase industrial se singulariza por varios rasgos típicos. En primer término, coincide con la aceptación de un criterio en que el control, la nacionalización o la creación de empresas se concibe como un instrumento para obtener ciertos fines. Por otra parte, en los países en los que el proceso de industrialización está más avanzado, predominan las grandes unidades productivas, cuya magnitud suele excluirlas de las posibilidades reales de los empresarios nacionales y, en consecuencia, dependen en parte considerable del capital estatal o extranjero. En la primera etapa se trataba de alimentos, textiles y bienes mecánicos sencillos, al alcance de los capitales y la tecnología nacionales; en cambio, los bienes de

/capital, los

capital, los automotores, la química pesada, la electrónica e incluso la línea de artículos duraderos de consumo para el hogar, cuya producción es el eje de la nueva etapa de industrialización, por sus costos, escala y tecnología, en América Latina sólo eran accesibles, salvo excepciones al capital extranjero y al Estado. La nómina de las treinta mayores empresas no financieras de Argentina y Brasil, que figuran en los cuadros 2 y 3 muestran con evidencia esta circunstancia. En este caso, el carácter y la magnitud de la participación estatal está ligada a la orientación básica del proceso, ya que puede introducir criterios de inversión, de producción y de precios diferentes al propósito de llevar al máximo la ganancia empresarial. En otras palabras, la acción empresarial del Estado es susceptible de guiarse por pautas de beneficio social que no pueden pedirse al capital privado. Veamos a continuación tres casos típicos en que se advierte la vinculación de la empresa pública con las orientaciones básicas de política.

En primer término, está el caso de países que mantienen el criterio de que las empresas públicas sólo deben actuar supletoriamente respecto a la empresa privada y, en especial, darle apoyo en cuanto a la infraestructura y al suministro de insumos y servicios adecuados; en estas situaciones, se amolda la acción de las empresas públicas a un contexto de liberalismo económico. Como ejemplo de esta situación está el caso argentino, en cuyas "políticas nacionales" <sup>4/</sup> se precisa la función de las empresas públicas. Se dispone allí que las actividades empresariales que desarrolla el Estado "para atender necesidades esenciales, en especial las de orden social", "tendrán carácter transitorio o se trasladarán al sector privado, no bien cumplido el fin perseguido"; además, se establece que el Estado realizará actividades necesarias para el bienestar de la comunidad o vinculadas a las industrias básicas que no interesan a la iniciativa privada. En el caso especial de actividades de índole estratégica y de la explotación de recursos naturales, el Estado participará cuando se requiera su acción por razones de interés nacional; además, "el Estado

---

<sup>4/</sup> Decreto No. 46, del 17 de junio de 1970. Véase política nacional No. 124, referente a las actividades a cargo del Estado.

mantendrá a su cargo la producción de aquellos elementos y efectos que hagan directamente a las necesidades militares y que, por su naturaleza, no convenga sean fabricados por la industria privada".

Un segundo caso es el del Perú, en donde se ha procurado mediante la ley general de industrias (decreto ley No. 18350, promulgado el 27 de julio de 1970), asegurar "la función rectora del Estado en el proceso de industrialización", mediante "el control estatal de la industria básica".<sup>5/</sup> En dicha ley se reservan las industrias básicas para el sector público, el que además "participará, solo o asociado, en las demás industrias, cuando convenga al desarrollo industrial permanente y autosostenido" (art. 7). Por excepción, el sector privado incluyendo las cooperativas podrán participar en las industrias básicas, siempre que se precise mediante contrato "las condiciones, y plazos en que la propiedad de esas empresas revertirá al Estado, previo justiprecio y pago" (art. 8°). Se consideran como industrias básicas las que producen insumos fundamentales para las actividades productivas; se incluyen en este rubro la siderurgia, la metalurgia no ferrosa, la química básica, los fertilizantes, el cemento y el papel (art. 4 y parte quinta del decreto-ley).

El tercer caso es el de las empresas que funcionan en un régimen socialista. Por ejemplo, en el caso cubano, el Estado es el propietario de las empresas industriales y de servicios y de la mayor parte de las agrícolas. De tal modo, el criterio que guía la gestión de las empresas consiste en su adecuación al plan; consecuentemente, el beneficio empresarial ya no constituye el motor de la producción y ni siquiera se conserva como una pauta de la eficiencia; además, el manejo de los precios permite transferir ingresos al Estado en el orden de magnitud establecido en el plan.

Esta rápida reseña de la función que se asigna a las empresas públicas en tres casos diferentes, muestra con bastante claridad sus posibilidades y sus limitaciones como instrumentos de política. Ante todo se advierte que el hecho de que el Estado realice una actividad empresarial no tiene en sí un significado preciso como indicador de la ideología o de los

---

<sup>5/</sup> Mensaje del Presidente de la República, General Juan Velasco Alvarado, publicado en El Peruano, Diario Oficial, 30 de julio de 1970.

propósitos de ese Estado. Una empresa pública tanto puede servir de apoyo a la iniciativa privada como ser el instrumento de acción de un régimen socialista; así, puede ser subvencionadora de la empresa privada - por la vía de la provisión de insumos y servicios baratos - o bien puede constituir una importante fuente autónoma de capitalización. Todo depende del contexto en el que se inserten y actúen.

Sin embargo, el desplazamiento del centro de gravedad de la economía al sector de las grandes empresas propias de las etapas más desarrolladas de la industrialización, les otorga un nuevo valor e importancia. En efecto: como se señaló anteriormente, ese núcleo dinámico en general sólo está al alcance del capital extranjero o de la empresa estatal. Esta circunstancia lleva a varias soluciones posibles: la primera, consiste en la propiedad estatal de la empresa; la segunda, en el traslado de recursos al empresario privado nacional; la tercera, en la constitución de una sociedad mixta entre el Estado y los empresarios nacionales; la cuarta, en sociedades mixtas, en la que los empresarios extranjeros se asocian con el Estado o con los empresarios nacionales; y la quinta, en la propiedad extranjera de la empresa. Pero de todos modos, sea por acción o por omisión, la política respecto a las empresas públicas está marcando una de las orientaciones fundamentales de la política económica. Si se pretende cambiar el carácter de ese sector dinámico e influir así en las modalidades básicas del desarrollo, la empresa pública puede ser uno de los instrumentos de política más directos y eficaces. Para inducir al sector privado mediante diferencias de rentabilidad puede ser apta una amplia variedad de incentivos; pero si se trata de provocar un cambio cualitativo en la naturaleza de la producción, la acción de las empresas públicas es decisiva e inmediata.

#### 4. Las empresas que se consideran

Este estudio no se refiere a todas las empresas en cuyo capital participa el Estado, sino a aquellas que tienen la forma jurídica de empresas y que, además, interesan por su participación en el proceso de ahorro e inversión. La primera condición expresada excluye a los organismos que forman parte de la administración pública central, aunque realicen actividades análogas a las que, en otros casos, tienen a su cargo empresas estatales; por ejemplo,

/según la

según la forma de organización que revistan, en algunos países se consideran y en otros se omiten, los organismos que proveen de agua potable; realizan transporte urbano, administran puertos, almacenan existencias, etc. Además, no se consideran los bancos y las entidades financieras y de seguros, por su diferente naturaleza y porque su importancia justifica un tratamiento por separado; en particular, algunos aspectos se examinarán, con otro enfoque, en el capítulo que se refiere a la intermediación financiera.

La segunda condición es que el Estado sea propietario de la totalidad del capital de esas empresas o de una parte que le asegure un control directo de su política o de su gestión; en otras palabras, que realice actos de decisión, tales como fijar el volumen y destino de la producción, determinar tarifas y precios, o decidir las opciones tecnológicas. Cuando se trata de sociedades mixtas, habrá que establecer en cada caso si la posesión de una minoría de acciones otorga o no la capacidad de decisión requerida; hay casos en que la integración de acciones por parte del Estado significa sólo una forma de garantizar un crédito, mientras que en otros indica una participación real en el manejo de la empresa. Para determinar cuando se da uno u otro caso, habría que analizar las características de la empresa, ya que en el fondo se trataría de una cuestión de hecho; por ejemplo, el grado de dispersión o concentración del resto de las acciones, la composición del directorio, etc.

Cabe señalar una restricción fundamental de hecho, que ha limitado el número de empresas consideradas y que es la falta de información acerca de muchas de ellas; esta circunstancia ha impedido, por ejemplo, la inclusión de las empresas estaduales o provinciales y municipales, que en algunos países tienen bastante importancia. Por ello, no se ha registrado el verdadero tamaño de este sector, sino que más bien se han dado algunos indicadores de su orden de magnitud.

## 5. Importancia de las empresas públicas

Para efectuar una primera evaluación de la importancia de las empresas públicas es útil determinar, mediante algunos indicadores, su importancia relativa. A tal efecto, se examinarán, para los países en que se dispone de información, la tasa de inversión global respecto al producto y la proporción de la inversión pública y la de las empresas públicas en relación a la formación bruta de capital fijo. (Véase el cuadro 1.)

Además, se considerará el lugar que ocupan las empresas públicas dentro de las treinta mayores empresas de dos países, atendiendo a su dimensión o tamaño económico. (Véanse los cuadros 2 y 3.)

### a) Su aporte a la formación de capital

El cuadro 1 muestra para algunos países el coeficiente de inversión con respecto al producto y la participación de las empresas públicas y del gobierno general en la formación de capital fijo. De las cifras resulta una diversidad de situaciones que obedece a la situación particular de cada país y que impide generalizaciones. Así, en Colombia, Chile y Perú, entre el principio y el final del período considerado aumenta considerablemente la proporción de la inversión pública con respecto a la total, mientras disminuye el coeficiente de inversión con respecto al producto; pero paralelamente, en Argentina, Bolivia, México y Paraguay aumentan ambas relaciones; en Ecuador disminuye; y en Brasil y Panamá disminuye la inversión pública y crece la inversión total. Si se considera en particular la inversión pública, se advierte que llega al máximo en Bolivia, Brasil, Chile y Ecuador; y en Paraguay se produjo un aumento sustancial entre 1962 y 1968; como tendencia general puede señalarse un aumento de la participación relativa de la inversión pública en todos los países excepto Ecuador y, en mucho menor grado, Panamá.

Con respecto a la inversión realizada por las empresas públicas entre los países considerados sobresale el caso de Bolivia, en que llega a casi el 40 % de la inversión total; a su vez, en Argentina, Brasil, Chile y Venezuela oscila entre el 14 y el 16 %, en tanto en Colombia, Costa Rica, Panamá y Perú varía entre el 6 y el 10 %. Estas cifras, en general, reflejan la existencia o ausencia de grandes empresas mineras, petroleras, de energía o comunicaciones y de extensos ferrocarriles estatales, que son, precisamente, los que realizan las mayores inversiones.

Cuadro 1

AMERICA LATINA: INVERSION BRUTA FIJA EN RELACION CON EL PRODUCTO  
 INTERNO BRUTO Y PARTICIPACION DEL SECTOR PUBLICO

Países	Años	Coeficiente de inversión bruta fija en relación con el producto interno bruto	Participación porcentual del Sector Público en la inversión fija total		
			Sector Público	Gobierno General	Empresas Públicas
Argentina	1966	17.9	32.6	16.4	16.2
	1969	21.7	37.1	23.1	14.0
Bolivia	1960	14.2	43.2	12.1	31.1
	1968	20.8	50.7	11.6	39.1
Brasil	1960	16.9	40.0	27.2	11.6 <sup>a/</sup>
	1965	14.7	46.4	29.9	16.5 <sup>a/</sup>
	1968	17.7	39.0	24.8	14.2
Colombia	1960	18.1	16.7	...	... <sup>b/</sup>
	1968	17.4	28.0	...	8.7 <sup>b/</sup>
Costa Rica	1960	19.0	16.2	11.2	5.0
	1968	17.6	17.8	10.5	7.3
Chile	1961	17.2	41.0	30.5	10.5 <sup>c/</sup>
	1964	16.2	45.4	33.7	11.7 <sup>c/</sup>
	1968	15.9	54.2	39.0	15.2 <sup>c/</sup>
Ecuador	1960	13.4	48.0	...	...
	1969	13.0	40.5	...	...
México	1955	16.7	34.8	...	...
	1960	16.9	...	...	...
	1967	20.3	35.6	...	...
Panamá	1960	14.8	19.7	14.8	4.9
	1968	20.9	19.1	8.7	10.4
Paraguay	1962	12.0	19.6	...	...
	1969	14.6	34.9	...	...
Peru	1960	16.8	13.0	7.9	5.1
	1966	21.4	37.5	27.3	10.2
	1968	16.5	...	14.2	...

Cuadro 1 (Concl.)

Países	Años	Coeficiente de inversión bruta fija en relación con el producto interno bruto	Participación porcentual del Sector Público en la inversión fija total		
			Sector Público	Gobierno General	Empresas Públicas
República Dominicana	1960	10.5 <sup>d/</sup>	...	47.4	...
	1969	18.7 <sup>d/</sup>	...	34.3	...
Uruguay	1960	15.1	15.7	...	...
	1967	12.5	18.4	...	...
Venezuela	1960	18.0	...	...	...
	1968	18.7	...	...	15.3

Fuente: CEPAL a base de información oficial de los países.

- a/ Comprende una gran parte de las empresas del Gobierno Federal.
- b/ Incluye sólo una parte de las empresas públicas.
- c/ Información parcial que comprende las empresas públicas más importantes. La inversión pública total no considera la que realizan directamente las empresas que faltan.
- d/ Se refiere al gobierno general; excluye la inversión de las empresas públicas.

b) Su magnitud relativa entre las mayores empresas

Desde el punto de vista de su tamaño, las grandes empresas públicas figuran entre las de más altas ventas y capital de cada país. En particular, en el caso de Argentina y Brasil, se advierte que entre las treinta mayores empresas predominan las públicas y las extranjeras. En los cuadros 2 y 3 se aprecia que del total de ventas de las 30 mayores empresas industriales y de servicios públicos de Argentina, el 43 % era de empresas públicas, el 42 % de empresas extranjeras y el 15 % de empresas privadas nacionales. En el caso del Brasil, se advierte, considerando el patrimonio líquido de las treinta mayores sociedades anónimas, que el 65 % pertenecía a empresas públicas, el 28 % a empresas extranjeras y el 7 % a empresas privadas nacionales. En la Argentina, las actividades a que se dedican las mayores empresas públicas (9 de las 30 consideradas) son petróleo y gas (43 % de las ventas), transporte (20 %), electricidad (18 %), siderurgia (11 %) y comunicaciones (8 %); en cambio, en el Brasil las empresas públicas de mayor patrimonio líquido (13 de las 30 incluidas) son las de electricidad (54 %), petróleo (22 %), siderurgia y comunicaciones (9 % cada una) y minería (6 %). Para valorar estas diferencias entre Argentina y Brasil, debe tenerse en cuenta que, por la naturaleza de la información disponible, se han considerado diversos indicadores (monto de las ventas en un caso y patrimonio líquido en el otro).

c) Principales sectores en que actúan

Si se examina el tipo de empresas públicas que existe en cada país, se advierten dos situaciones típicas. (Véase el cuadro 4.) En un grupo, que podrían ejemplificar Argentina y Colombia, las empresas públicas son importantes en determinados sectores vinculados con la infraestructura (transporte, comunicaciones y energía eléctrica) y el abastecimiento de insumos (petróleo en ambos casos y acero en Argentina); cerca de la mitad de las ventas de las empresas consideradas - que excluyen las de acero - corresponde a las petroleras. En cambio, son muy pocas las empresas

/estatales dedicadas

estatales dedicadas a la industria manufacturera; así, en el total de las empresas consideradas, en la Argentina sólo llegan al 3.8 % de las ventas y en Colombia al 2.2%. En cambio, en otros países - entre los que figuran México y la República Dominicana - existe un importante grupo de empresas industriales, además de las que suministran servicios públicos y proveen insumos básicos, que en el caso de la República Dominicana llega al 30 % de las ventas y en el de México al 28 % del capital de las empresas públicas analizadas. La nómina detallada de las empresas de que se trata figura en el Apéndice a este capítulo, cuadros A a H.

Cuadro 2

ARGENTINA: LAS TREINTA MAYORES EMPRESAS INDUSTRIALES Y DE SERVICIOS  
PUBLICOS, MEDIDAS POR EL VOLUMEN DE VENTAS EN 1969

(Millones de pesos)

Empresas	Sector	Ventas	Propiedad
1. Yacimientos Petroliferos Fiscales	Petróleo	214 137	Pública
2. Fiat	Automotriz	82 184	Extranjera
3. Shell	Petróleo	81 614	Extranjera
4. Empresa Ferrocarriles del Estado Argentino	Transporte	80 630	Pública
5. Esso	Petróleo	75 098	Extranjera
6. Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires	Electricidad	69 741	Pública
7. Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina	Siderurgia	66 525	Pública
8. Ford	Automotriz	57 751	Extranjera
9. Gas del Estado	Petróleo	53 598	Pública
10. General Motors	Automotriz	50 066	Extranjera
11. Swift	Alimentación	48 942	Extranjera
12. IKA - Renault	Automotriz	48 067	Extranjera
13. Empresa Nacional de Telecomunicaciones	Comunicaciones	48 067	Pública
14. Nobloza	Tabaco	45 935	Privada Nacional
15. Molinos Río de la Plata	Alimentación	40 897	Privada Nacional
16. Agua y Energía Eléctrica	Electricidad	38 260	Pública
17. Corporación Argentina de Productores de carne	Alimentación	36 568	Privada Nacional
18. Chrysler	Automotriz	32 243	Extranjera
19. Sociedad Anónima Franco-Argentina Automotores	Automotriz	27 524	Extranjera
20. Industria Argentina de Aceros	Siderurgia	27 108	Privada Nacional
21. Aerolíneas Argentinas	Transporte	24 019	Pública
22. Good Year	Neumáticos	24 000	Extranjera
23. Alpargatas	Textil	23 544	Privada Nacional
24. Empresa Línea Marítimas Argentinas	Transporte	22 177	Pública
25. Celulosa	Papel	21 819	Privada Nacional
26. Ducilo	Química	19 500	Extranjera
27. Loma Negra	Cemento	19 438	Privada Nacional
28. Firestone	Neumáticos	18 000	Extranjera
29. Pirelli	Caucho	17 791	Extranjera
30. Mercedes Benz	Automotriz	17 780	Extranjera

Fuente: Para las empresas estatales, CEPAL, sobre la base de datos oficiales; para empresas privadas, nacionales y extranjeras, revista MERCADO, de 23 de julio de 1970, pág. 45.

Cuadro 3

BRASIL: LAS TREINTA MAYORES SOCIEDADES ANONIMAS SEGUN  
SU PATRIMONIO LIQUIDO, 1969

(Miles de nuevos cruseros)

Empresas	Sector	Patrimonio líquido	Propiedad
1. Centrais Elétricas de Sao Paulo	Electricidad	3 530 845	Pública
2. Petróleo Brasileiro - PETROBRAS	Petróleo	2 692 649	Pública
3. Light - Serviços de Eletricidade	Electricidad	1 954 263	Extranjera
4. Companhia Telefônica Brasileira	Comunicaciones	1 040 954	Pública
5. Companhia Siderúrgica Nacional	Siderurgia	742 094	Pública
6. Central Elétrica de Furnas	Electricidad	680 549	Pública
7. Companhia Vale do Rio Doce	Minería	679 826	Pública
8. S.A. Industrias Reunidas F. Matarazzo	Industria	635 161	Privada Nacional
9. Centrais Elétricas de Minas Gerais	Electricidad	500 284	Pública
10. Companhia de Cigarros Souza Cruz	Tabaco	495 992	Extranjera
11. Companhia Hidro Elétrica do Sao Francisco	Electricidad	484 909	Pública
12. Companhia Paulista de Força e Luz	Electricidad	457 128	Pública
13. Volkswagen do Brasil	Automotriz	454 368	Extranjera
14. Rhodia - Industrias Químicas e Texteis	Química y Textil	444 100	Extranjera
15. Companhia Estadual de Energia Elétrica	Electricidad	408 470	Pública
16. Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais	Siderurgia	383 650	Pública
17. Pirelli S.A. Companhia Industrial Bras.	Caucho	335 782	Extranjera
18. Companhia Geral de Motores do Brasil	Automotriz	328 825	Extranjera
19. S.A. Industrias Votorantim	Industria	328 764	Privada Nacional
20. Mercedes Benz do Brasil	Automotriz	288 791	Extranjera
21. Companhia Paranaense de Energia Elétrica	Electricidad	283 753	Pública
22. Companhia Cervejaria Brahma	Bebidas	252 644	Privada Nacional
23. Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira	Siderurgia	235 217	Extranjera
24. Companhia Aços Especiais Itabira (Acesita)	Siderurgia	233 337	Mixta
25. General Electric S.A.	Productos Eléctricos	226 330	Extranjera
26. Esso Brasileira de Petróleo	Petróleo	217 575	Extranjera
27. Centrais Elétricas de Goiás	Electricidad	204 023	Pública
28. Construções e Com. Camargo Correa	Construcción	201 558	Privada Nacional y extranjera
29. Companhia Antarctica Paulista	Bebidas	201 123	Privada Nacional
30. Refinaria e Explotação de Petróleo União	Petróleo	192 963	Extranjera

Fuente: Conjuntura Económica, vol. 24, No. 9, 1970.

/Cuadro 4

Cuadro 4

## AMERICA LATINA: INVENTARIO PARCIAL DE EMPRESAS PUBLICAS

	Unidad	Petróleo	Siderurgia	Industria Manufac- tura	Electri- cidad	Transportes Marítimos	Trans- portes aéreos	Teleco- munica- ciones	Comercio	Trans- porte urbano	Minería	Ferro- carriles	Otros	TOTAL
<b>ARGENTINA (1969)</b>														
No. de empresas	Empresa	2	1	4	3 <sup>b/</sup>	3	1	1	0	2	1	1	0	19
Ocupación	Personas	43 025	...	6 359 <sup>a/</sup>	13 713 <sup>b/</sup>	12 688	6 471	42 353	--	3 912 <sup>c/</sup>	2 862	159 141	-	281 524 <sup>d/</sup>
Capital	Mill.m/n.	232 180 <sup>a/</sup>	...	...	...	...	...	...	-	...	...	...	-	232 180 <sup>e/</sup>
Ventas	Mill.m/n.	267 735.0	...	19 585.4	38 260.0 <sup>b/</sup>	35 205.4	24 019.0	48 066.6	-	3 460.5	2 230.6	80 630.0	-	519 192.5 <sup>f/</sup>
% ventas sobre el total		51.6		3.8	7.4	6.8	4.6	9.2		0.7	0.4	15.5		100.0
<b>BRASIL<sup>g/</sup> (1965)</b>														
No. de empresas	Empresa	2 <sup>h/</sup>	5	3	6	9 <sup>i/</sup>	...	1	3	...	1	...	0	38
Ventas	Mill. nuevos cruzeiros	1 877.7	415.1	54.3	122.6	345.3	...	32.0	7.5	...	204.1	...	-	3 058.6
% ventas sobre el total		61.4	13.6	1.8	4.0	11.3		1.0	0.2		6.7			100.0
<b>COLOMBIA (1968)</b>														
No. de empresas	Empresa	1	0	3 <sup>k/</sup>	1	2	2	1	1	0	0	1	3	15
Ocupación <sup>l/</sup>	Personas	3 601	...	285 <sup>k/</sup>	112	3 569 <sup>l/</sup>	591	10 613	...	...	...	11 387 <sup>m/</sup>	646	30 804 <sup>n/</sup>
Ventas	Mill.pesos	1 306.4	...	56.8	1.3	359.5	41.6	451.4	...	...	...	333.9	38.7 <sup>o/</sup>	2 589.6 <sup>p/</sup>
% ventas sobre el total		50.4		2.2	0.1	13.9	1.6	17.4				12.9	1.5	100.0
<b>CHILE (1968)</b>														
No. de empresas	Empresa	1	1	4	1	2	1	1	2	1	1	1	1	17
Ocupación	Personas	4 140	7 078	...	7 070	...	...	...	...	...	...	24 000	...	42 280 <sup>q/</sup>
Capital	Mill.E°	1 600	79.3 <sup>r/</sup>	...	800	...	...	207.1	...	...	...	...	...	...
Ventas <sup>s/</sup>	Mill.E°	828.0	103.5 <sup>r/</sup>	318.8 <sup>t/</sup>	276.8	143.0	139.6	33.1	99.5 <sup>u/</sup>	46.9	526.7	332.0	66.7	3 758.1 <sup>d/</sup>
% ventas sobre el total		22.8	25.2	8.5	7.4	3.8	3.7	0.9	2.6	1.2	14.0	8.8	1.9	100.0
<b>MEXICO</b>														
No. de empresas	Empresa	2	2	26	3	8	2	0	6	1	4	4	2	52
Ocupación	Personas	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	80 000	...	...
Capital	Mill.pesos	250.0 <sup>v/</sup>	700.0	1 202.7 <sup>w/</sup>	1 000.65 <sup>x/</sup>	...	128.0 <sup>y/</sup>	...	688.7 <sup>z/</sup>	...	127.0	150.1 <sup>aa/</sup>	41.1	4 288.4 <sup>bb/</sup>
<b>PERU (1966)</b>														
No. de empresas	Empresa	1	1	5 <sup>g/</sup>	8	2	1	0	1	0	0	1	2	14
Ocupación <sup>oo/</sup>	Personas	1 208	1 451	7 425 <sup>g/</sup>	...	...	...	...	...	...	...	...	...	10 084 <sup>dd/</sup>

/Cuadro 4 (Concl.)

Cuadro 4 (Consl.)

	Unidad	Petróleo	Siderurgia	Industria Manufactu- rera	Electri- cidad	Transportes Marítimos	Trans- portes Aéreos	Teleco- munica- ciones	Comercio	Trans- porte urbano	Minería	Ferro- carriles	Otros	TOTAL
<b>REPUBLICA (1967)</b>														
<b>DOMINICANA</b>														
No. de empresas	Empresa	1	0	27 <sup>f/</sup>	1	0	1	0	12 <sup>dd/</sup>	0	2 <sup>ee/</sup>	0	2 <sup>fi/</sup>	46 <sup>g/</sup>
Ocupación	Personas	...	...	3 157 <sup>h/</sup>	...	...	202	...	310 <sup>dd/</sup>	...	246 <sup>ee/</sup>	...	811 <sup>fi/</sup>	4 726 <sup>g/</sup>
Capital <sup>gg/</sup>	Miles RD\$	3 000.0	...	52 612.4	37 000.0	...	830.0	...	12 450.0 <sup>h/</sup>	...	21 060.3	...	141 000.0	267 962.7 <sup>hh/</sup>
Ventas <sup>ii/</sup>	Miles RD\$	...	...	47 056.9 <sup>jj/</sup>	20 198.7	...	2 144.0	...	6 405.2 <sup>kk/</sup>	...	769.3 <sup>ee/</sup>	...	80 692.5	157 266.6 <sup>ll/</sup>
% ventas sobre el total				29.9	12.8		1.4		4.1		0.5		51.3	100.0
<b>VENEZUELA (1968)</b>														
No. de empresas	Empresa	1	1	6 <sup>mm/</sup>	2	3	2	1	4	0	1	2	0	23
Capital	Mill.boliv.	489.6 <sup>mm/</sup>	1 647.8	12 017 <sup>nn/</sup>	1 314.0	72.8 <sup>aa/</sup>	356.4	400.0	557.2 <sup>g/</sup>	...	...	457.6	...	6 491.1 <sup>oo/</sup>
Ventas	Mill.boliv.	179.1	418.1	185.1 <sup>q/</sup>	272.3	102.2 <sup>aa/</sup>	187.5	287.8 <sup>pp/</sup>	37.3 <sup>aa/</sup>	...	...	2.1 <sup>qq/</sup>	...	1 671.5 <sup>r/</sup>
% ventas sobre el total		10.7	25.0	11.1	16.3	6.1	11.2	17.2	2.2		0.1			100.0

Fuente: Las mismas de los cuadros A a O del Apéndice; para Perú, Instituto Nacional de Planificación, Plan de Desarrollo Económico Social, 1967-1970.

a/	Sólo tres empresas	v/	Sólo 25 empresas
b/	Sólo agua y energía eléctrica	x/	1 000 corresponden a Compañía de Luz y Fuerza del Centro S.A. No se dispuso de información de la Comisión Federal de Electricidad.
c/	Incluye sólo el subterráneo de Buenos Aires	y/	Sólo Aeroraves de México S.A.
d/	Sólo 14 empresas	z/	Sólo cinco empresas
e/	Sólo el capital de YFF.	aa/	Sólo dos empresas
f/	Sólo 16 empresas	bb/	Sólo 44 empresas
g/	Incluye sólo algunas empresas del Gobierno Federal	cc/	Corresponde a 1964
h/	Incluye petróleo y química	dd/	Sólo seis empresas
i/	Incluye todas las ramas del transporte	ee/	Sólo minas de sal y yeso
j/	Corresponde a 1970	ff/	Sólo Consorcio Algodinero
k/	Sólo Empresa Colombiana de Productos Veterinarios	gg/	Capital autorizado
l/	Sólo Empresa de Puertos de Colombia	hh/	Sólo 45 empresas
m/	Corresponde a 1969	ii/	Corresponde a 1966
n/	Sólo 11 empresas	jj/	Sólo 15 empresas
o/	Excepte Corporación Autónoma Regional del Quindío	kk/	Sólo siete empresas
p/	Sólo 13 empresas	ll/	Sólo 27 empresas
q/	Sólo cuatro empresas	mm/	Aportes del Gobierno
r/	Millones de dólares	nn/	Sólo cinco empresas; dos incluyen aportes del Gobierno
s/	Ventas más rentas de inversiones	oo/	Sólo 19 empresas
t/	Excepte Petroquímica	pp/	Corresponde a 1967
u/	Sólo ECA	qq/	Sólo Instituto Autónomo de Administración de los Ferrocarriles del Estado.
v/	Sólo Diesel Nacional S.A.		

## II. LAS EMPRESAS PUBLICAS COMO AGENTES DE UNA POLITICA DE DESARROLLO

Se acaban de dar algunos índices respecto a la importancia en el caso latinoamericano del sector de empresas públicas. Ahora interesa valorar su función como agente de una política de desarrollo, para lo cual se pasará revista a algunos problemas económicos y de gestión.

### 1. Aspectos económicos

#### a) Su radio de influencia en relación con otros agentes

La elaboración y aplicación de una política económica implica la utilización de instrumentos aptos para ejecutarla. Pero desde el punto de vista del Estado no basta con determinar en abstracto la idoneidad de tales medios, sino que también debe establecerse la posibilidad real que tiene de operar. En otras palabras, por una parte se trata de los principios que inspiran la acción de los sectores público y privado, y por la otra, de la posibilidad práctica que tiene el Estado para hacer prevalecer sus decisiones.

Ante todo, puede existir una divergencia de intereses entre el sector público y una parte o la totalidad de los empresarios privados (un claro ejemplo de esta situación lo da el control de precios). En cambio, el sector público, por definición, se ajusta a las directivas del gobierno; y si en oportunidades no ejecuta cabalmente su política ello no se debe a una oposición de intereses o diferencias de objetivos, sino a circunstancias prácticas tales como rigidez de organización o exigüidad de recursos. Por ello, con respecto al sector privado, cuando no existe un poder reglamentario directo, se trata de crear las condiciones para que su interés coincida con el público (por ejemplo, vía la mayor rentabilidad en el tipo de inversiones que el gobierno considera prioritarias).

En cambio, cuando se trata del ejercicio directo del poder de decisión estatal, se advierte una graduación de "densidad de influencia", orientada siempre en el mismo sentido, y que podría representarse por una serie de círculos concéntricos, indicadores de un crecimiento de poder. De tal modo, se tendría primeramente un núcleo representado por el

/gobierno central

gobierno central, cuya acción - en especial, el gasto - depende exclusivamente de las autoridades nacionales; en seguida figurarían los gobiernos locales y los organismos descentralizados; un tercer ámbito lo constituirían las empresas públicas. En estos tres casos, el Estado actúa directamente y la diferencia radica en la sencillez o complejidad de los mecanismos jurídicos y administrativos de transmisión de orientaciones u órdenes. A continuación de estas situaciones de dependencia inmediata, aparecen las áreas de influencia. Entre ellas figuran las políticas de crédito y comercio exterior (sobre todo importaciones y régimen de cambios), la acción sobre precios y salarios y las inversiones financieras efectuadas fuera del sector público; además debe considerarse la influencia indirecta que emana del sistema institucional y de la política financiera, de crédito y de fomento.

De tal modo, para juzgar la función del Estado - no sólo la que cumple actualmente, sino también la que podría realizar - sería necesario evaluar por una parte la importancia que tiene cada uno de los mecanismos enumerados en el conjunto de la economía, y por la otra el grado de influencia estatal en los centros que adoptan tales decisiones. Pero esta relación no es unívoca: recíprocamente, también debe considerarse la aptitud del gobierno para utilizar eficientemente los instrumentos de política de que dispone. Por ejemplo, en el caso que interesa en este estudio, no es excepcional la situación de empresas públicas que funcionan inconexamente, ceñidas a pautas de empresa privada y sin vinculación con una política global de desarrollo.

Ubicadas las empresas públicas dentro de este contexto, se analizarán a continuación su función en la formación de recursos invertibles, su influencia en la política tecnológica y en la instalación o ampliación de industrias de bienes de capital, su aporte a la oferta y su actuación como reguladoras del mercado.

b) La formación de recursos invertibles

Para analizar la influencia de las empresas públicas en la formación de recursos invertibles, es útil examinar los resultados financieros de la explotación en varios países, para señalar en seguida algunas de las causas de esa situación, en especial lo ocurrido con el nivel relativo de los precios y tarifas así como con las remuneraciones e inversiones.

i) Los resultados de la explotación. A los efectos de evaluar, en una primera aproximación, los resultados financieros de las empresas públicas principales de cuatro países, para los que se dispone de información, se han utilizado dos indicadores: por una parte el superávit o déficit de explotación respecto a los ingresos por venta o a los ingresos de explotación, y por la otra - en los casos en que se registra excedente corriente - la proporción de los gastos de capital que cubre ese superávit. De los ingresos corrientes se dedujeron los subsidios y demás transferencias corrientes, que distorsionan la determinación de los resultados financieros propios de la gestión de la empresa. Además como esta información se refiere sólo a un año, debe considerarse únicamente como indicador aproximado de esa situación, que por lo demás no refleja necesariamente la eficiencia de la empresa, ya que un resultado deficitario puede obedecer a una política de precios determinada por el gobierno.

Del análisis de esas relaciones surgen algunas conclusiones aplicables al conjunto de empresas consideradas y otras que establecen diferencias entre países. Si se considera la totalidad de las empresas analizadas en cada país, se observa que el superávit de explotación representa el 14 % y el 9 % de las ventas en Argentina y Chile, respectivamente; mientras que en Colombia se eleva al 32 % de los ingresos de explotación y en Brasil registra un déficit. Sin embargo en ninguno de esos países el superávit es suficiente para cubrir la inversión fija; en Argentina alcanza a poco menos de la mitad de ella, a 40 % en Colombia y a 34 % en Chile. Si se comparan respecto a la totalidad de los gastos de capital esos porcentajes lógicamente disminuyen y llegan a alrededor de un tercio en Argentina y Colombia y a sólo un 9 % en Chile (no se consideró aquí a la siderúrgica por falta de información).

Un análisis por países y empresas muestra que en Argentina una sola empresa, Ferrocarriles Argentinos, es responsable del 86 % del déficit corriente de explotación que producen ocho empresas; del saldo un 9 % es imputable a Yacimientos Carboníferos Fiscales y el resto a otras empresas, en que predominaron las de transporte. Los mayores superávit de explotación - en valores absolutos - los dan Yacimientos Petrolíferos

/Fiscales, la

Fiscales, la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Agua y Energía Eléctrica y la Sociedad Mixta Siderurgia Argentina. Sin embargo sólo en casos de otras empresas: Transportes de Buenos Aires y Administración General de Puertos, los superávit de explotación alcanzan a cubrir los gastos de capital. (Véase el cuadro 5.)

En las empresas brasileñas consideradas, que figuran agrupadas por sectores, los mayores déficit de explotación se registran en transporte y comunicaciones y los mayores superávit en química y petróleo, minería, energía y siderurgia; pero es precisamente en éstas dos últimas en que se produce el desequilibrio mayor entre el excedente de explotación y los gastos de capital, dado el alto nivel de las inversiones en esas actividades. (Véase el cuadro 6.)

En Colombia, los Ferrocarriles Nacionales causan el 84 % del déficit que registran cinco empresas; el resto es de cargo del Instituto Colombiano de Energía Eléctrica, que se dedica a la construcción de plantas generadoras y a estudios de electrificación, de la Empresa Colombiana de Aeródromos, la Corporación de la Industria Aeronáutica y la Compañía Nacional de Navegación, en orden decreciente. Los mayores superávit de explotación los registran la Empresa Colombiana de Petróleos, la Empresa Nacional de Telecomunicaciones y la Empresa de Puertos de Colombia, sin contar al Instituto de Mercadeo Agropecuario, que no incluye entre sus gastos de explotación alguna partida suficientemente alta que justifique el monto de los ingresos que registra y que causa el alto superávit con que aparece. Sin embargo, solamente los excedentes de explotación de dos empresas (la Empresa Colombiana de Productos Veterinarios y la Industria de Concreto "INCO") cubren en exceso sus gastos de capital. (Véase el cuadro 7.)

En el caso de Chile, de quince empresas consideradas, nueve anotan déficit de explotación; de este total, el 60 % corresponde a los Ferrocarriles del Estado, el 16 % a la Empresa de Comercio Agrícola, el 8 % a la Empresa de Transportes Colectivos y el 6 % a la Empresa Portuaria; Los déficit de las otras cinco son de menor importancia.

Cuadro 5  
 ARGENTINA: INDICADORES PARA ALGUNAS EMPRESAS PUBLICAS,  
 POR SECTORES, 1969  
 (Porcentajes)

	<u>Superávit de explotación</u>		<u>Remunera-</u>
	<u>Ventas</u>	<u>Gastos de capital</u>	<u>ciones Gastos corrientes</u>
<b>MANUFACTURERAS</b>			
Industrias Mecánicas del Estado	-0.2	neg.	18.6
Talleres de Reparaciones Navales	-11.6	neg.	66.2
Astilleros y Fábricas Navales del Estado	3.0	39.8	43.3
Dirección Nacional de Industrias del Estado	9.4	27.2	34.7
Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA)	17.3	51.4	...
<b>MINERAS</b>			
Yacimientos Petrolíferos Fiscales	30.7	81.4	25.5
Gas del Estado	14.6	26.9	22.3
Yacimientos Carboníferos Fiscales	-150.6	neg.	40.8
<b>TRANSPORTES Y ANEXOS</b>			
Empresa Líneas Marítimas Argentinas	-0.5	neg.	34.8
Empresa Flota Fluvial del Estado Argentino	-21.1	neg.	54.7
Administración General de Puertos	26.3	135.0	70.6
Transportes de Buenos Aires	29.5	462.8	27.6
Empresa de Ferrocarriles Argentinos	-41.7	neg.	72.3
Subterráneo de Buenos Aires	-4.9	neg.	74.4
Aerolíneas Argentinas	-1.1	neg.	33.2
Empresa Nacional de Comunicaciones		72.1	73.2
Agua y Energía Eléctrica	34.7	43.3	49.7

Fuente: La misma del cuadro A del Apéndice.

Cuadro 6

BRASIL: INDICADORES PARA ALGUNAS EMPRESAS PUBLICAS POR SECTORES

(Porcentajes)

		Superávit de Explotación		Remuneraciones
		Ingresos de explotación	Gastos de capital	Gastos corrientes
Minería	1960	26.5	62.8	33.3
	1965	47.7	166.2	39.6
Siderurgia	1960	18.0	41.7	17.2
	1965	10.2	9.1	28.0
Química y Petróleo	1960	16.4	37.2	11.0
	1965	7.6	60.8	11.9
Manufacturas y diversos	1960	-18.5	neg.	31.3
	1965	-17.7	neg.	39.1
Energía eléctrica	1960	50.0	0.4	33.3
	1965	42.9	12.3	8.4
Transporte	1960	-117.0	neg.	51.7
	1965	-119.5	neg.	55.3
Comunicaciones	1960	-358.3	...	69.1
	1965	-262.2	...	95.3
Abastecimiento	1960	...	...	...
	1965	16.0	a/	50.8

Fuente: La misma del cuadro B del Apéndice.

a/ El total de gastos de capital fue negativo por el efecto de la variación de existencias.

Cuadro 7

COLOMBIA: INDICADORES PARA ALGUNAS EMPRESAS PUBLICAS, 1968

(Porcentajes)

	<u>Superávit de explotación</u>		<u>Remuneraciones</u>
	Ingresos	Gastos de capital	Gastos corrientes
<b>MANUFACTURERAS</b>			
Empresa Colombiana de Productos Veterinarios	64.4	55.4	62.8
Cementos Boyacá S.A.	24.4	...	28.2
Industria de Concreto "INCO" Ltda.	13.2	343.6	32.9
Empresa Colombiana de Petroleo	18.9	42.4	20.8
<b>TRANSPORTES Y COMUNICACIONES</b>			
Compañía Nacional de Navegación	-3.1	...	31.1
Empresa Puertos de Colombia	24.3	56.8	89.6
Corporación Industria Aeronáutica	-60.5	neg.	51.8
Empresa Colombiana de Aeródromo	-6.9	neg.	77.3
Ferrocarriles Nacionales	-19.9	neg.	69.6
Empresa Nacional de Telecomunicaciones	32.2	128.5	77.2
Instituto Colombiano de Energía Eléctrica	-660.8	neg.	60.8
Instituto de Mercadeo Agropecuario	89.1	69.4	77.2

Fuente: La misma del cuadro D del Apéndice.

/Entre las

Entre las empresas con mayor superávit de operación figuran la Empresa Nacional del Petróleo, la Compañía de Acero del Pacífico y la Empresa Nacional de Electricidad. Solamente la ENAP y la Empresa de Agua Potable alcanzan a cubrir con su superávit de explotación sus gastos de capital. De la Compañía de Acero del Pacífico no hay información suficiente acerca de sus gastos de capital (véase el cuadro 8).

En un enfoque por tipo de empresas, se observa que, en general, el superávit de operación no alcanza a cubrir los gastos de capital, ni siquiera en el caso de las más rentables, que son las petroleras. A excepción de la ENAP, de Chile, que en 1968 sufragó con exceso sus inversiones fijas y superó en un 55 % sus gastos de capital, las demás empresas petroleras consideradas alcanzaron a financiar con recursos propios sólo un porcentaje de sus gastos de capital que osciló entre el 40 % en el caso de la colombiana y el 80 % en el de Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Argentina. Entre las empresas eléctricas, en 1968 Agua y Energía Eléctrica de la Argentina financió algo más del 40 % de sus gastos de capital, mientras que dos empresas mixtas estatales de Brasil, sólo alcanzaron en promedio al 10 % y la ENDESA de Chile al 26 %. Entre las empresas siderúrgicas, la situación financiera parece ser más apremiante, ya que según una encuesta realizada por el Instituto Latinoamericano del Fierro y del Acero (ILAFA) en 1964 entre 22 empresas públicas y privadas, la reinversión de utilidades sólo cubría un 4.6 % de la inversión total. Por último, las empresas ferroviarias consideradas producen todas déficit corrientes en su explotación.

Desde otro punto de vista, si se considera la situación de cada país, puede concluirse que el final de la explotación de sus empresas públicas, no genera un porcentaje significativo de los recursos invertibles; ya se señaló que ese porcentaje osciló entre el 9 y el 14 % de sus ventas en Argentina y Chile y a 32 % en Colombia, mientras en Brasil se produjo déficit. Y que cubrieron entre un tercio y la mitad de la inversión fija que ellas mismas realizan en los tres países en que se produjeron superávit. Pero si se analiza el problema por tipo de actividad, es realmente importante el porcentaje de su inversión financiado por las empresas de petróleo y energía eléctrica.

## Cuadro 8

CHILE: INDICADORES PARA ALGUNAS EMPRESAS PUBLICAS, 1968

(Porcentajes)

	Superávit de explotación		Remuneraciones
	Ventas	Gastos de capital	Gastos corrientes
<b>TRANSPORTES Y COMUNICACIONES</b>			
Empresa Portuaria (EMPREPORT)	-25.1	neg.	77.8
Empresa Marítima del Estado (EMPREMAR)	-59.0	neg.	38.7
Línea Aérea Nacional (LAN)	-7.6	neg.	34.4
Ferrocarriles del Estado	-90.9	neg.	69.0
Empresa Transportes Colectivos	-84.4	neg.	60.3
Empresa Nacional de Telecomunicaciones	31.7	24.0	40.9
<b>INDUSTRIA</b>			
Industria Azucarera Nacional (IANSA)	-1.3	neg.	13.8
Astilleros Marítimos (ASMAR)	-10.1	neg.	79.7
Fábrica de Material del Ejército (FAMAE)	-21.4	neg.	50.4
Compañía Acero del Pacífico (CAP)	22.8	...	...
<b>MINERIA</b>			
Empresa Nacional de Minería (ENAMI)	9.2	30.9	14.1
<b>ENERGIA Y COMBUSTIBLES</b>			
Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA)	36.6	26.2	33.2
Empresa Nacional del Petróleo (ENAP)	47.9	155.3	19.9
<b>COMERCIALES</b>			
Empresa de Comercio Agrícola (ECA)	-78.4	neg.	17.5
<b>SERVICIOS</b>			
Empresa de Agua Potable	48.1	126.0	67.5

Fuente: La misma del cuadro E del Apéndice.

ii) La política de precios y tarifas. Desde otro punto de vista, para juzgar los resultados obtenidos es útil examinar en qué medida han gravitado sobre ellos los ingresos y los gastos, o en otras palabras, cuáles han sido las políticas de precios y tarifas, por una parte, y de remuneraciones e inversiones por la otra.

En general, la política de precios y tarifas de las empresas públicas es la resultante de la función que se les asigna en un momento determinado. Así, diversas opiniones sostienen, en orden de exigencias decrecientes, que deberían producir excedente, costear sus gastos de capital o no tener déficit de explotación; o bien, que es correcto que operen a pérdida por razones sociales, políticas o de fomento económico. Estas tesis pueden referirse tanto al conjunto de las empresas públicas como a diversas agrupaciones de ellas. A continuación, se reseñará la evolución de las tarifas reales de algunas empresas en los últimos años.<sup>6/</sup>

Las tarifas ferroviarias, medidas por los ingresos medios por unidad de tráfico, sufrieron, salvo contadas excepciones, un deterioro en términos reales entre 1960 y 1968. En el transporte de pasajeros la disminución fue del orden del 10 % en los ferrocarriles mexicanos, entre el 20 y 30 % en los de Chile y Perú; y alcanzó hasta el 45 % en los de Uruguay; en cambio tuvieron una relativa mejora en Argentina y Colombia, mientras que en el Brasil no acusaron mayor variación. Las tarifas de carga, con excepción de Colombia, en donde no variaron en términos reales, se redujeron fuertemente en los otros países.

En cuanto a los precios medios de la energía eléctrica, en Argentina se produjo una reducción del orden del 10 % en las dos empresas consideradas. En cambio subió un 17 % en el caso de la Comisión Federal de Electricidad de México, en lo que influyó una alteración en la composición de las ventas por grupos de usuarios. Entretanto, el precio medio de venta de la principal empresa peruana, que es privada, disminuyó un 20 %, mientras que en Venezuela la empresa estatal CADAPE

---

<sup>6/</sup> Se utilizó como índice deflacionador el de precios al consumidor de cada país.

registró una baja mínima y el de la principal empresa privada se rebajó en 17 %. Por su parte, la Compañía Panameña de Fuerza y Luz sufrió en igual período una caída del orden del 30 % en sus precios medios de venta. Solamente en los casos de Chile y en el de algunas empresas de Brasil se registraron aumentos reales en los precios medios de venta.

En las empresas siderúrgicas, se consideraron los precios del principal mercado de cada país, de acuerdo con datos del Anuario Estadístico de ILAFA correspondiente a 1969. Se observa que, entre 1965 y 1969, en Buenos Aires los precios en términos reales de los productos siderúrgicos sufrieron un deterioro que varió desde un 20 % (barras redondas y láminas zincadas) hasta 36 % para ángulos y barras planas. En igual período, en Sao Paulo, disminuyeron en alrededor de un 9 % en el caso de láminas, pero aumentaron alrededor de un 5 % en todos los demás productos. En México D.F. también se produjo una caída en los precios que varió desde 4.4 % para las láminas a 17.5 % del alambro, con excepción de las barras para construcción que registraron una leve alza. En cambio, en Santiago de Chile, existió un alza general para los productos siderúrgicos.

Desde otro ángulo, es interesante observar el comportamiento de las tarifas en situaciones inflacionarias. Parecería que, en general, se tiende a evitar que su aumento contribuya a realimentar el proceso de alza de precios, o se desea mantener la provisión de servicios básicos baratos, por lo que suelen crecer más lentamente que el índice general de precios; y ello, a su vez, repercute disminuyendo los ingresos en términos reales y empeorando los resultados de la explotación.

iii) Las remuneraciones. Para considerar el problema de las remuneraciones, ante la carencia de información sobre la situación particular de cada empresa y en relación con la política nacional de salarios, se estableció una relación entre remuneraciones y gastos corrientes en las principales empresas de algunos países (véanse nuevamente los cuadros 5, 6, 7 y 8). Entre las características generales que surgen de la simple lectura de los cuadros, sobresale la baja participación de las remuneraciones en las empresas petroleras, su elevado porcentaje en los ferrocarriles y su alto grado de variación, según los casos, en las empresas eléctricas.

/iv) Las

iv) Las inversiones. Las empresas públicas tienen una participación significativa en la inversión pública y, consecuentemente, en la total (véase nuevamente el cuadro 1). En especial, existen algunos rubros como los de petróleo, ferrocarriles, y energía eléctrica, en que son de gran importancia; por ejemplo, en el caso del petróleo, las empresas estatales de Brasil, Argentina y México llegaron en 1968-69 al 3.8, 4.4 y 8.2 % de la inversión fija total. Estas inversiones, por lo general, no se presentan con regularidad todos los años, pues por su misma índole se aplican irregularmente, cuando se decide la implantación o la ampliación de determinadas actividades. Estas inversiones tienen efectos de gran importancia económica. Ante todo, como se ha visto y se analiza con mayor detalle en la sección III, son decisivas en algunos sectores clave de la economía, cuya capacidad instalada se basa fundamentalmente en las inversiones de las empresas públicas. Además, junto a los gastos corrientes, significan una importante capacidad de compra, que si se coordinara podría influir de modo decisivo, sea en las importaciones o en la industria nacional. Este hecho es particularmente significativo con respecto a los bienes de capital. Las adquisiciones que realizan, por ejemplo, las empresas de transporte (sobre todo ferroviarias y marítimas), petroleras, eléctricas y siderúrgicas, tienen el volumen suficiente como para impulsar el funcionamiento de una industria nacional de determinados bienes. De hecho, se presenta una alternativa: o bien se recurre a las importaciones, lo cual puede implicar menores plazos de entrega y financiamiento extranjero más cómodo, o se promueve esa actividad nacional con todos los efectos multiplicadores que supone.

A este respecto cabe señalar algunas políticas adoptadas. Así, en Brasil, la empresa Petrobrás, con sus encargos de maquinaria produjo una reactivación de las empresas fabricantes de equipos petroleros, que dio lugar a fusiones y reorganizaciones de empresas privadas; y los pedidos de los armadores estatales - en especial del Lloyd Brasileiro - contribuyeron a promover la actividad de los astilleros brasileños, a tal punto que a principios de 1969 estaban en construcción cincuenta

/barcos, con

barcos, con un total de 484 000 toneladas de porte bruto.<sup>7/</sup> A su vez, en Argentina, la demanda de la empresa de Ferrocarriles del Estado fue decisiva en la fabricación nacional de material ferroviario, a cargo de empresas privadas. En síntesis: si bien las soluciones por adoptar deberían valorarse dentro de un plan global, cabe destacar que la coordinación de la capacidad de compra de las empresas estatales podría multiplicar sus efectos.

c) La política tecnológica

Una política tecnológica comprende los aspectos de investigación, de adaptación y de selección de tecnologías. Con respecto a ella, uno de los rasgos que caracteriza a la política tecnológica latinoamericana es la ausencia de una concepción y una acción global coherentes. Esta observación general comprende también a las empresas públicas que, sin embargo, son particularmente aptas para desarrollar las tareas de investigación y adaptación. Ello es así, en primer término porque figuran entre las de mayor magnitud, incluso, a veces, en escala internacional. Es sabido que en esta materia existen importantes economías de escala y que sólo a partir de un umbral se pueden emprender investigaciones originales o trabajos de adaptación con cierta autonomía y posibilidad de aprovechamiento. Además, no están cañidas a criterios de rentabilidad y pueden acometer trabajos que generen mayores beneficios sociales que privados; en especial, el hecho de que otras empresas puedan aprovechar las innovaciones a que se llegue, no constituiría un factor inhibitorio, sino que, por el contrario, coadyuvaría al propósito de elevar el nivel tecnológico. Este enfoque sería inverso al de las empresas privadas, que procuran aprovechar con exclusividad los frutos de cada innovación técnica que introducen. Por otra parte, las empresas públicas suelen estar ubicadas en posiciones estratégicas o dominantes dentro del proceso económico y de ese modo entrañan un efecto impulsor sobre actividades análogas. Por todo ello, las empresas públicas podrían ser un instrumento fundamental en la ejecución de una política tecnológica, siempre que se fijaran las pautas y prioridades correspondientes.

---

<sup>7/</sup> Véase CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1969, tercera parte, capítulo III.

Las investigaciones pueden ser efectuadas por la misma empresa interesada o bien por un organismo especializado, que brinde ese servicio, que puede ser otra empresa. Para ilustrar esta cuestión es útil reseñar lo ocurrido en Chile. Desde tiempo atrás se han realizado investigaciones para servir a distintas actividades. Por ejemplo, la CORFO, para sus empresas mineras, realizó experiencias para acondicionar minerales oxidados de cobre, por flotación y sulfuración en seco, procedimiento que permitiría aprovechar minerales de cobre mixto o minerales ubicados en zonas secas, con grandes reducciones de los consumos de ácido sulfúrico y chatarra. Por su parte, la Industria Azucarera Nacional, S.A., investigaba el aprovechamiento de subproductos industriales de su destilería de alcohol, para realizar una síntesis de levaduras que suministre productos de alto poder proteínico. Y la Empresa Nacional de Semillas realizaba investigaciones genéticas. Y así muchas otras empresas, en la medida de sus necesidades. Sin perjuicio de estas actividades, en 1969 se creó el Instituto Tecnológico de Chile, como filial de CORFO, con el fin de constituir un "pool tecnológico", que opera sobre todo a través de contratos de investigación con las empresas interesadas. De acuerdo con este régimen el Instituto actúa como si temporalmente fuera el departamento de investigación de la empresa de que se trata. Este servicio tiene la ventaja de poder contar con grupos técnicos multidisciplinarios y con instrumental cuya adquisición y mantenimiento son sumamente costosos, con una gran movilidad para aplicarlo allí donde se los requiera. Actualmente, sus investigaciones tienden a satisfacer requerimientos de algunas empresas estatales y versan en especial sobre electrónica, ingeniería química, minería, alimentos, plásticos, metalurgia, química inorgánica e ingeniería mecánica.

Estas modalidades ensayadas por las empresas públicas en el caso chileno se repiten con variantes en otros países; la principal modificación consiste en que, en otros casos, el organismo encargado de centralizar la investigación no tiene la forma jurídica de empresa, sino de organismo estatal descentralizado. Un ejemplo de ello es el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria de la Argentina, creado en 1956 y cuyas investigaciones llevaron, entre otras mejoras, a un substancial incremento del

/rendimiento del

rendimiento del maíz y el trigo y a transformar el cultivo de la papa; de modo análogo, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial realizó investigaciones específicas que aprovecharon las empresas.

Desde otro punto de vista, las empresas del Estado están sometidas a una "presión tecnológica" que le viene impuesta por el progreso técnico externo. Esta situación se advierte con mayor claridad y se presenta con crudeza en casos en que las empresas estatales compiten en el ámbito internacional, como es el caso de las líneas aéreas nacionales latino-americanas que viajan a Europa y Estados Unidos que enfrentan un proceso de renovación de material aunque el existente aún podría servir a sus necesidades.

d) Aporte a la oferta

La participación de las empresas públicas en la oferta de bienes y servicios es sumamente desigual, según sean las actividades de que se trate. Así, suele ser muy importante en las empresas vinculadas con los servicios públicos, como las eléctricas y ferroviarias de la mayoría de los países de América Latina. Por su parte, las compañías navieras tienen un menor grado de monopolio que las ferroviarias, quizás porque no sufren la competencia de un tipo de transporte alternativo; a su vez, las compañías aéreas estatales transportan alrededor del 45 % de los pasajeros y el 40 % de la carga. Asimismo, en algunos países, es significativo el aporte a la oferta de las empresas estatales petroleras y siderúrgicas. Esta provisión de insumos esenciales es de gran importancia para la instrumentación de una política económica. En cambio, es escasa la participación de las empresas estatales en otras actividades industriales y en las comerciales.

e) Su función en la regulación del mercado

La regulación del mercado se refiere, sobre todo, a la oferta y a los precios. En ambos casos, la tarea de ordenamiento escapa a la índole de la gran mayoría de las empresas de que se trata. En efecto, las empresas estatales actúan en su mayor parte sobre la infraestructura o sobre actividades en la que no es el libre juego del mercado el que determina las condiciones - en especial los precios - sino las decisiones de las grandes empresas (o los acuerdos entre ellas) o bien las resoluciones administrativas (en especial la fijación de tarifas). Con respecto a las

empresas estatales dedicadas a la industria manufacturera, en muy pocos casos ejercen un control que les permita regular el mercado. En cambio tienen mayor gravitación en la comercialización de alimentos. A este respecto puede tenerse a la vista la actividad de la Empresa de Comercio Agrícola de Chile, creada en su forma actual en 1960. Su función consiste en asegurar un abastecimiento adecuado de productos agropecuarios y, con ese fin, adoptar las medidas necesarias para racionalizar el sistema de comercialización. Para regular los abastecimientos, compra en el mercado interno o externo los productos que sean necesarios, los que almacena en sus propios frigoríficos, silos y bodegas, y entrega a la venta cuando la comercialización privada no puede hacer frente a la demanda, en la oportunidad y con la calidad y los precios adecuados. Las principales importaciones que realiza habitualmente son carne de vacuno (en pie, congelada, y enfriada), de porcino y de ave, leche en polvo, mantequilla clarificada, mantequilla, queso, trigo, maíz, arroz y papas. Todo ello significó en 1967 un valor de cerca de 64 millones de dólares. Una segunda función que cumple la ECA consiste en la compra a los agricultores de los productos que no pueden colocar en el mercado - sobre todo de excedentes estacionales de cosecha - para lo cual ofrece precios de sustentación compensadores. Por último, la ECA trata de racionalizar el proceso de comercialización; en especial ha organizado en cooperativas a numerosos productores.

Otro ejemplo de regulación del mercado por parte de una empresa estatal lo ofrece la industria vinícola en la Argentina. La mayor bodega nacional - la Giol, de Mendoza - es propiedad del Estado provincial y en 1967 se vio obligada a comprar 2.5 millones de quintales de uva para impedir una caída de los precios debido a la superproducción; ello costó 300 millones de pesos que pasaron a pérdida del ejercicio 1967/68.

## 2. Problemas de gestión

### a) Integración dentro del sector público

Las entidades estatales que cumplen actividades comerciales e industriales y que en este trabajo se califican genéricamente de empresas del Estado, pueden tomar la forma jurídica de administraciones directas, de empresas y sociedades estatales y de sociedades de economía mixta en cuyo capital accionario participa el Estado.

Las administraciones directas no tienen personalidad jurídica por sí mismas y dependen directamente del Gobierno Central. A su vez, las empresas del Estado también son de la exclusiva propiedad estatal, pero tienen personalidad propia y están sujetas al derecho público o al privado, según la índole de los actos de que se trate. Por su parte, las sociedades estatales son formalmente de derecho privado y adoptan la forma de sociedad anónima, cuyo único accionista es el Estado. Por último, figuran las sociedades de economía mixta, en las que se asocian el Estado y capitales privados; por lo común, toman la forma de sociedades por acciones.

Estas diferentes formas implican también distintos modos de ejercicio de la dirección o el control estatal y, en consecuencia, de integración en el sector público. En el primer caso, de dependencia directa, funcionan los canales comunes de subordinación jerárquica vigentes en la administración pública. A su vez, las empresas del Estado pueden depender de un ministerio o de una "entidad madre", a cuyo cargo, por lo general, corre la designación de los miembros del directorio y la fijación de las orientaciones de política. En cambio, en las sociedades estatales la dirección o el control se ejerce desde dentro de la empresa misma, por los mecanismos habituales de adopción de decisiones, regido por el derecho privado; sólo que, como el Estado es el único accionista, sus directores son designados por decreto o resolución administrativa. Este también es el caso de las sociedades mixtas, en las cuales, según sea la participación del Estado, sus representantes manejarán la empresa o intervendrán minoritariamente en las decisiones. Una modalidad que suele utilizarse en estos casos es el derecho de veto del principal representante estatal;

/además, puede

además, puede obtenerse un mayor margen de maniobra con la creación de diferentes clases de acciones, reservando algunos privilegios a las de propiedad estatal.

En los casos examinados, la gestión se refiere a cada empresa en particular, o con un criterio más amplio, a varias de ellas. Se han utilizado varios procedimientos para manejar conjuntamente un grupo de empresas. Uno de ellos consiste en la coordinación administrativa, que puede ir desde un sistema de consultas hasta la creación de un ministerio que reúna a las empresas estatales. Otro método empleado estriba en la creación de una sociedad de control u "holding", que adquiera acciones de otras empresas que desea dirigir o vigilar. El organismo estatal que administre ese "holding" puede ser una oficina gubernativa o bien un nuevo "holding". El caso más conocido de este tipo de "holding de holdings" lo constituye el Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI) de Italia, que controla acciones de empresas de ciertas ramas industriales y que a su vez depende del ministerio de las participaciones estatales.<sup>8/</sup>

---

8/ La política del IRI es decidida por el Consejo de Ministros y es ejecutada por sus directores, designados, según los casos, por el Presidente de la República, el Primer Ministro y diferentes servicios administrativos. El gerente general es propuesto por el Presidente del Directorio y nombrado por decreto del Poder Ejecutivo. El grupo de empresas del IRI funciona a través de una organización especial en la que el control de cada sector es ejercido por una compañía holding (STET, telefónica; Finmare, marítima; Finsider, siderúrgica; Finmeccanica, de industria mecánica; Fincantieri, de armadores navales; Finelettrica, de energía eléctrica, además de un importante grupo de empresas que están fuera de estos holdings, como por ejemplo las bancarias, Alitalia, Autostrade, Radiotelevisione Italiana, etc.). Estas compañías "holding" participan en el capital de empresas que actúan en esos sectores de actividad; en los hechos, deciden la designación del personal superior y la orientación de política de empresas filiales en consulta con el IRI, y por sí mismas la forma de instrumentar esas políticas. Para advertir la magnitud de estos "holdings" basta señalar que uno de ellos, la Società Finanziaria Siderúrgica (Finsider) cuyo capital pertenece en 54.1 % al IRI, produce el 58 % del acero, a través de 27 empresas, entre las que sobresalen Italsider, Dalmine, Terni, Terninoss y Breda.

Más recientemente, la necesidad de utilizar mejor sus recursos para expandirse al máximo, ha llevado a algunas de las más poderosas empresas del sector privado a la formación de "conglomerados"; así, se agrupan bajo una propiedad común empresas de la más diversa índole, que están dirigidas centralizadamente y que disponen de un "pool" de recursos financieros, tecnológicos y de capacidad empresarial, que se aplican desde el centro ejecutivo, de acuerdo con una concepción global. De tal modo, se dispone de recursos concentrados en un centro de poder, desde donde se resuelve la creación o compra de nuevas empresas o bien el empleo de nuevas tecnologías. Estos "conglomerados" no procuran una agrupación vertical por sectores o tecnologías afines, sino que incorporan horizontalmente empresas de la más diversa índole, ligadas entre sí por el capital financiero.

En la experiencia latinoamericana sobresale el caso de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) de Chile y sus ochenta y una empresas que actúan en los más diversos campos (agropecuaria, pesca, celulosa, minería, metálica, carbón, comunicaciones y difusión, energía, electrónica, petróleo, petroquímica, química, construcción, siderurgia y metalurgia, turismo y organismos de apoyo multisectorial); en general, estas empresas tienen la forma de sociedades anónimas, en las que participa la CORFO con una parte o la totalidad del capital accionario y, consecuentemente, con los miembros del directorio que correspondan a ese capital (véase el cuadro 9). Con respecto a ellas la CORFO ha tratado de que ajusten su política a una concepción global o al menos sectorial, para lo cual se ha valido de varios procedimientos. El primero está vinculado a la asignación con que anualmente contribuye al presupuesto de cada empresa, ya que al considerar su monto se discuten con sus directores y gerentes los programas propuestos; de este modo, si bien la operación es descentralizada, la CORFO puede influir en los objetivos e instrumentos de los planes. Otra fuente de influencia resulta de ciertos beneficios o franquicias que favorecen a las empresas pero que dependen de la acción o de la opinión de CORFO, tales como las garantías o avales para obtener financiamiento externo, el otorgamiento de determinadas exenciones o franquicias y de créditos

Cuadro 9

## CHILE: EMPRESAS FILIALES Y CON PARTICIPACION DE CORFO, 1969

		Capital	Capital	Participación del Sector Público en el Capital			
		Autorizado	Pagado	% Filiales	% otras enti-	% CORFO	% Total Sector
		Millones de Escudos	Millones de Escudos	de Corfo	dades públicas		Público
<b>AGROPECUARIO</b>							
<u>Agricultura</u>	Soc. Agrícola CORFO Ltda. (SACOR)	1.0	1.0	1.00	-	99.00	100.00
	Empresa Nacional de Semillas S.A.C.	10.0	6.3	-	52.29	47.71	100.00
<u>Agro-industriales</u>	Soc. de Construcciones y operaciones agropecuarias S.A. (SOCOAGRO)	10.0	8.4	1.19	1.19	97.62	100.00
	Soc. Lechera Nacional Ltda. (SOLECHE)	5.6	5.6	-	50.00	50.00	100.00
	Industria Azucarera Nacional (IANSA)	200.00	198.1	-	-	99.75	99.75
<u>Servicios</u>	Servicio de equipos agrícolas mecanizados (SEAM)	...	...	...	...	...	...
	Empresa Nacional de Frigoríficos (ENAFRI)	3.0	2.2	-	30.23	69.77	100.00
<u>Comercialización</u>	VINEX	4.6	4.6	-	99.99	0.01	100.00
<u>Investigación</u>	Instituto de Investigaciones agropecuarias	...	...	...	...	...	...
<b>PESCA</b>							
<u>Pesqueras</u>	Empresa Pesquera de Tarapacá S.A. (EPESA)	24.8	24.8	-	-	98.77	98.77
	Cía. Pesquera Arauco S.A.	30.0	20.9	-	26.24	73.76	100.00
	Pesquera Iquique S.A.	19.3	19.3	-	-	49.00	49.00
	Pesqueras Unidas S.A.	...	...	...	...	...	...
	Pesquera Guanaye S.A.	23.0	22.9	-	-	49.00	49.00
	Pesquera Indo S.A.	40.0	21.6	-	-	47.44	47.44
	Soc. Pesquera Coloso S.A.	21.5	21.4	-	-	39.77	39.77
	Mareo Chilena S.A.I.C.	US\$ 4.0	US\$ 1.5	-	-	45.00	45.00
<u>Comercialización</u>	Soc. de Terminales Pesqueras Ltda. (SOPEPE)	...	...	...	...	...	...
<u>Investigación</u>	Instituto de Fomento Pesquero (IFOP)	...	...	...	...	...	...
<b>FORESTACION, MADERA Y CELULOSA</b>							
<u>Silvicultura</u>	Soc. Agrícola y Forestal Lebu Ltda.	1.0	0.5	-	-	100.00	100.00
	Forestal Arauco Ltda.	5.5	5.5	-	-	94.50	94.50
	Forestación nacional S.A. (FORESTANAC)	9.0	2.7	-	-	14.87	14.87

/Cuadro 9 (Cont.1)

E/CN.12/872  
Pág. 41

		Capital	Capital	Participación del Sector Público en el Capital			
		Autorizado	Pagado	% Filiales	% otras enti-	% CORFO	% Total Sector
		Miliones de	Escudos a/	de Corfo	dades públicas		Público
<u>Madera</u>	Laminadora de Maderas S.A.	3.2	2.3	...	...	...	...
	Impregnadora de maderas S.A. (IMPREGMA)	1.0	1.0	-	17.26	76.71	93.97
	Maderas y Sintéticos S.A. (MASISA)	10.0	4.4	-	-	17.08	17.08
	Forestal Pilpilco S.A.	6.2	6.2	-	-	77.15	77.15
	Bosques Industrias de la Madera S.A. (BIMA)	100.0	...	-	-	41.49	41.49
<u>Celulosa y Papel</u>	Soc. Celulosa de Construcción S.A. (CELCO)	4.0	4.0	-	-	66.25	66.25
	Industria Celulosa Arauco S.A.	US\$13.5	US\$11.4	-	-	62.40	62.40
	Industrias Forestales S.A. (INFORSA)	124.0	24.0	-	-	49.98	49.98
	Papelera del Pacífico S.A. (PADELPA)	15.6	10.5	-	-	48.31	48.31
<u>Instituto de Investigación</u>	Instituto Forestal	...	...	...	...	...	...
MINERIA METALICA							
<u>Mineras</u>	Cía. Minera Carolina de Michilla	US\$4.0	US\$3.2	-	-	25.00	25.00
	Cía. Minera Cerro Negro S.A.	8.0	4.8	26.13	63.87	10.00	100.00
	Cía. Minera Chafferal y Taital S.A. (CHATAL)	0.6	0.6	-	-	33.46	33.46
	Cía. Minera Las Chivas	0.1	0.1	99.90	-	0.10	100.00
	Cía. Minera Loica Ltda.	3.0	...	-	-	33.33	33.33
	Cía. Minera Tamaya S.A.	2.0	1.5	-	-	30.00	30.00
	Cía. Minera Aysen	0.5	...	-	-	100.00	100.00
	Cía. Minera Maipú Ltda.	0.2	0.2	-	-	30.00	30.00
	Empresa Minera de Mantos Blancos S.A.	US\$13.3	US\$13.3	-	-	5.73	5.73
	Cía. Minera Angelita Ltda.	0.4	0.4	-	-	51.00	51.00
<u>Investigación</u>	Instituto de Investigaciones Geológicas	...	...	...	...	...	...
	Instituto de Investigaciones Mineras	...	...	...	...	...	...
MINERIA DEL CARBON							
<u>Carboníferas</u>	Cía. Carbonífera Victoria de Lebu	5.4	4.3	0.03	-	99.97	100.00
	Cía. Carbonera Pilpilco	3.5	2.6	4.85	-	95.15	100.00
	Cía. Carbonera de Colico Sur S.A.	1.6	1.6	0.06	-	99.94	100.00
COMUNICACIONES Y DIFUSION							
<u>Comunicaciones</u>	Empresa Nacional de Telecomunicaciones S.A. (ENTEL)	253.0	207.1	0.10	0.22	98.76	99.98
	Cía. de Teléfonos de Chile S.A.	364.0	346.1	-	-	2.93	2.93

Cuadro 9 (Cont. 2)

		Capital	Capital	Participación del Sector Público en el Capital			
		Autorizado	Pagado	% Filiales de Corfo	% otras anti-dades públicas	% CORFO	% Total Sector Público
		Millones de Escudos s/					
<u>Difusión</u>	Estudios Cinematográficos de Chile S.A. "Chile Films S.A."	0.1	0.1	-	-	85.63	85.63
	Televisión Nacional de Chile S.A.	13.7	12.9	20.00	-	80.00	100.00
EMPRESAS DE ENERGIA							
<u>Energía</u>	Empresa Nacional de Electricidad S.A. (ENDESA)	800.0	800.0	-	-	96.03	96.03
	Cía. Chilena de Electricidad (CHILECTRA)	US\$22.0	US\$22.0	-	-	90.52	90.52
	Soc. Geotécnica del Tatic S.A.	0.3	0.3	-	-	51.00	51.00
ELECTRONICA							
<u>Electrónica</u>	R.C.A. S.A. Electrónica	6.5	6.5	-	-	33.33	33.33
	Empresa Electrónica Nacional (ELECNA)	8.0	4.2	-	-	100.00	100.00
PETROQUIMICA Y QUIMICA							
<u>Petróleo y Derivados</u>	Empresa Nacional de Petróleo (ENAP)	1 600.0	1 600.0	-	-	100.00	100.00
<u>Ind. Químicas Orgánicas Básicas</u>	Petroquímica Chilena S.A.	100.0	52.4	49.75	-	50.25	100.00
	Química Alquil S.A. (ALQUISA)	1.0	...	10.00	-	10.00	20.00
<u>Ind. Química Inorgánica Básica</u>	Soc. Química y Minera de Chile S.A.	US\$40.0	US\$32.3	-	-	34.25	34.25
	Fábrica de Acido Sulfúrico S.A.	0.3	0.3	-	-	95.60	95.60
<u>Industria de Fertilizantes</u>	Cía. Sudamericana de Fosfatos S.A. (COSAF)	15.0	15.0	...	...	...	...
	Soc. Chilena de Fertilizantes Ltda. (SOCHIP)	0.5	0.5	-	6.25	93.75	100.00
CONSTRUCCION							
<u>Materiales de Construcción</u>	Vibroret S.A.	1.0	0.6	-	-	30.48	30.48
	Fábrica de Cemento de Antofagasta	...	...	...	...	...	...
SIDERURGIA Y METALURGICA							
<u>Siderurgia</u>	Compañía de Acero del Pacífico (CAP)	US\$100.0	US\$79.3	-	14.49	37.47	51.96
	Maestranza y Fundición Antofagasta S.A.	3.0	3.0	-	-	99.67	99.67
<u>Metal mecánica</u>	Industrias de Conjuntos Mecánicos Aconcagua S.A.	US\$5.0	US\$5.0	-	-	75.00	75.00
	Fundición y Elaboración de Metales S.A.	...	...	...	...	...	...
	Centro de Servicios Metalúrgicos S. A.	0.6	...	-	-	90.90	90.90
	Astilleros del Norte S.A. (ANSA)	0.4	0.4	-	-	10.00	10.00
	Ransomes Chilena S.A.	0.1	0.1	-	-	60.00	60.00

/Cuadro 9 (Concl.)

Cuadro 9 (Concl.)

		Capital	Capital	Participación del Sector Público en el Capital			
		Autorizado	Pagado	% Filiales de Corfo	% otras entidades públicas	% CORFO	% Total Sector Público
		Millones de Escudos a/					
<b>TURISMO</b>							
	Hotelera Nacional S.A. (HONSA)	60.0	45.8	-	-	85.54	85.54
<u>Turismo</u>	Inmobiliaria Portillo S.A.	0.5	0.5	-	-	0.22	0.22
	Soc. Inmobiliaria San Cristóbal S.A.	9.4	9.4	-	-	25.00	25.00
<b>ORGANISMOS DE APOYO MULTISECTORIAL</b>							
	Instituto de Investigación de recursos naturales (IREN)	...	...	...	...	...	...
	Instituto Tecnológico de Chile	...	...	...	...	...	....
	Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP)	...	...	...	...	...	...
	Empresa de Servicios de Computación Ltda.	15.3	15.3	0.26	-	99.74	100.00
	Soc. Inmobiliaria de Exposiciones	2.6	2.6	-	-	38.20	38.20
	Empresa de Transporte Masivo Metropolitano	291.0	...	-	99.60	0.40	100.00
	Instituto de Costos	...	...	...	...	...	...
	Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC)	...	...	...	...	...	...

Fuente: CORFO, Gerencia de Filiales.

a/ Excepto en los casos en que se indica la cifra en dólares.

internos. Asimismo, es importante la actuación de los directores estatales en las empresas, que en relación con ciertos problemas fundamentales suelen recibir instrucciones de la CORFO; ello sucede, en especial, con respecto a la política de precios, remuneraciones, inversiones y créditos. Estas relaciones, así como el contacto permanente con las empresas, se mantiene a través de la gerencia de filiales de la CORFO. Por último, cabe destacar que los problemas esenciales de orientación y de política son examinados en conjunto por el vicepresidente ejecutivo de la CORFO y los ejecutivos de las empresas.

Actualmente, la CORFO está agrupando a las empresas por ramas afines, para que actúen coordinadamente en cada sector, bajo una dirección que establezca la política general, pero conservando para cada empresa su autonomía de operación.

En resumen, puede concluirse que las formas de organización jurídica de las empresas públicas varían no sólo según las necesidades, sino también de acuerdo con el modo en que se incorporaron al sector público y con la política estatal al respecto. La adopción de formas que rompan o hagan menor la "insularidad" de estas empresas y permitan su actuación coordinada, siempre dentro de las pautas de política que cada país decida podría implicar desde una mejor información y comunicación recíprocas, hasta una dirección unificada, con el uso en común de algunos recursos (por ejemplo, financieros, tecnológicos o de capacidad empresarial).

h) Algunas relaciones con el sector privado

Las relaciones entre las empresas del sector público y del privado dependen en lo sustancial del medio general en que se actúe. Sin embargo, yendo a un aspecto particular, parece útil puntualizar algunas actitudes y valoraciones de los empresarios privados, que varían según sea la actividad pública de que se trate. Así, en los casos de creación de infraestructura y prestación de servicios públicos suele producirse una complementación entre las empresas públicas y privadas;

se trata de actividades riesgosas, que requieren grandes inversiones de lenta recuperación y poco rentables, por lo que el sector privado preconiza y encomia la acción estatal en este ámbito.

En cambio, cuando las empresas estatales compiten en actividades sobre todo comerciales e industriales, los empresarios privados pueden considerar que se está invadiendo un terreno que les es propio. La fuente de tales críticas radica, ante todo, en la falta de igualdad entre los competidores, ya que las empresas estatales no están sujetas a la ley del beneficio; en otras palabras, pugnan en el mismo juego, pero a uno de los participantes no le afecta el hecho de tener déficit. Otros reparos consisten en las facilidades para el financiamiento que suelen tener las empresas estatales y, en algunos casos, las exenciones impositivas que se les acuerdan. Además, suele impugnarse la acción del Estado cuando procura captar recursos invertibles vía manejo de precios o tarifas, pues en ese caso su actividad constituiría un mecanismo de acumulación de capital.<sup>9/</sup>

i) Los dirigentes de las empresas públicas

Un tema motivo de discusión es el referente a la existencia de una clase o grupo de empresarios públicos, que actúan como directivos y gerentes del "Estado productor"<sup>10/</sup> y cuyo comportamiento sería diferente al de los empresarios privados y al de los funcionarios públicos. En principio, el hecho de que tanto las empresas públicas como las privadas produzcan determinados bienes y servicios mediante la utilización de técnicas análogas, obliga a sujetarse, en ambos casos, a ciertas exigencias de funcionamiento. Una acería, una empresa de transportes o una central eléctrica deben producir de una manera

---

<sup>9/</sup> A este respecto, véase Ignace Sachs, Patterns of public sector in under-developed economies, Asia Publishing House, Bombay, 1964.

<sup>10/</sup> Véase Ricardo Cibotti y Enrique Sierra, El sector público en la planificación del desarrollo. Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Siglo Veintiuno Editores, S.A., México, y Editorial Universitaria S.A., Santiago de Chile, 1970.

establecida, que no varía si el régimen de propiedad es público o privado; pero los objetivos perseguidos por ambos tipos de empresarios podrían ser diferentes. En la empresa privada, la primera finalidad consiste en aumentar las utilidades y expandir las ventas. En cambio, en la empresa pública el motor no es la ganancia, sino que consiste en la adecuación a ciertas normas señaladas en general por el gobierno central; por ejemplo, el suministro adecuado y a precios fijados no necesariamente por el mercado sino que, a menudo, por decisiones de política.

Otra característica es el origen de los empresarios públicos, que son elegidos por un grupo gobernante con un criterio análogo al utilizado para designar a los jefes de las oficinas públicas; es decir que se considera su idoneidad técnica y política. Pero pueden haberse formado en el sector privado o en el público. En el primer caso, suelen considerar sobre todo la eficacia de la gestión, que exige controles y mandatos precisos; y en ese sentido, la evaluación más clara y exacta es el monto del beneficio. La otra situación es la de gerentes formados en el sector público, por lo general en la misma empresa, con cuyos intereses están identificados. En general son ajenos a los riesgos de la gestión financiera y aceptan los criterios de evaluación derivados de la adecuación al plan, o a la expansión de la empresa, o a la calidad de los bienes y servicios que produce.

Pero, tal vez, el rasgo distintivo más sobresaliente sea la naturaleza del poder que ejercen ambas clases de empresarios. Por una parte, el empresario privado funda su poder en la disposición de los beneficios que genera, que consume o invierte - en la misma o en otras empresas - según su criterio. En cambio, el empresario público no puede disponer a su arbitrio de las eventuales ganancias de la empresa, así como su suerte no depende de las pérdidas que puedan producirse. Su poder reside en la cantidad de personal que maneja y en la importancia de los bienes que produce y de los servicios que presta; pero ese poder no es autónomo ni está basado sobre la propiedad, sino que, en última instancia, depende de una decisión del gobierno.

Por todo ello, podrá concluirse que el empresario público reúne condiciones del empresario privado (sobre todo por las tareas concretas que realiza) y del funcionario público (por la forma de designación, los objetivos y la naturaleza de su poder); pero que, en definitiva se acerca más a este último.

### III. SIGNIFICADO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN LOS PRINCIPALES SECTORES EN QUE ACTUAN

De la rápida visión global del cuadro 4 se desprende la actuación preponderante de las empresas públicas en algunos sectores de la economía vinculados a la infraestructura y a la provisión de ciertos servicios e insumos. A continuación se describirá a grandes rasgos el papel que desempeñan las empresas públicas en los sectores de transporte ferroviario, de navegación marítima y aérea, petrolero, de energía eléctrica y siderúrgico. Como no se trata de un estudio del funcionamiento general de esos sectores, sino de reseñar el papel de las empresas públicas, el análisis que sigue se limitará a señalar su importancia relativa dentro de cada rama de actividad y el resultado de la explotación.

#### 1. Las empresas ferroviarias

##### a) Importancia relativa

En América Latina, la casi totalidad del transporte ferroviario es prestado por empresas del Estado. Sobresalen Argentina, Brasil y México con 25 000 a 28 000 millones de unidades técnicas de tráfico;<sup>11/</sup> en orden decreciente, les siguen Chile (4 600 millones) y Colombia, Perú y Uruguay (que oscilan entre 1 000 y 1 500 millones). En todos estos casos, la única empresa privada es la Peruvian Corporation Limited (del Perú, con 610 millones de UTT) (véase el cuadro 10). En los demás países de la región, la importancia del transporte ferroviario es relativamente escasa y las cifras de UTT son poco significativas.

---

<sup>11/</sup> Las unidades técnicas de tráfico (UTT) equivalen a la suma de toneladas/kilómetros útiles y pasajeros/kilómetros transportados. Constituye un indicador del volumen de tráfico.

Cuadro 10

AMERICA LATINA: OCUPACION, REMUNERACIONES Y PRODUCTIVIDAD  
EN LOS FERROCARRILES

	Año	Personal Ocupado (Miles)	Remuneración media (dólares de 1960)	UTT/per- sona (Miles)
Argentina	1950	189	1 792	155
	1960	211	1 607	146
	1968	156	1 649	177
Bolivia	1968	6	1 043	98
Brasil	1950	200	892	92
	1960	204	1 135	128
	1968	157	1 206	166
Colombia	1950	14		96
	1960	11	1 189	130
	1968	11	1 572	131
Chile	1950	22	2 579	187
	1960	25	2 948	157
	1968	24	2 502	183
México	1952-54	86	...	165
	1960	69	1 719	263
	1968	80	2 436	313

Fuente: CEPAL, El Transporte en América Latina, Nueva York, 1965.  
Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta 65.II.G.7.  
Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF), Anuario  
Estadístico Latinoamericano, 1968.

/Para apreciar

Para apreciar la importancia de los sistemas ferroviarios es conveniente utilizar el monto de los gastos de operación y el personal que ocupan, ya que los gastos de capital varían mucho de un año a otro. En este aspecto, los gastos de explotación de los ferrocarriles argentinos y mexicanos oscilan entre el 17 y el 18 % de los gastos de consumo del gobierno general; esta proporción disminuye al 12 % en Chile, al 9 % en Brasil y al 5.5 % en Colombia. En cuanto a la fuerza de trabajo empleada por las empresas ferroviarias, varía desde una cifra cercana a 160 000 personas en Argentina y Brasil, a 80 000 en los ferrocarriles mexicanos, 24 000 en los de Chile y poco más de 11 000 en los de Colombia. La menor ocupación en los ferrocarriles mexicanos - que sólo llega a la mitad de la de Argentina y Brasil con un volumen de tráfico análogo - se explica por la diferencia en la relación entre los km/pasajeros y ton/carga transportados, que en México es de 5 a 1 en favor del transporte de carga, mientras que en los demás países mantiene cierto equilibrio.

b) Resultados financieros de la explotación

Hacia 1950, los resultados financieros de la explotación de los ferrocarriles latinoamericanos comenzaron a tornarse negativos. Entre las causas que provocaron esta situación cabe señalar la falta de renovación oportuna de equipos y la insuficiencia de los gastos de mantenimiento del material y las vías, a los que se sumaron la política de tarifas reducidas y la competencia de otros tipos de transporte; además, en algunas oportunidades se los utilizó como fuente de ocupación, recargando así los gastos de operación.

En 1960, el coeficiente de explotación en por ciento (relación gastos-ingresos de explotación)<sup>12/</sup> se acercaba a 200 en Brasil y en Uruguay; en Argentina y Chile pasaba de 150 y en los otros países se situaba entre 111 y 116. Dos años después, en 1962, esa situación se había deteriorado fuertemente, ya que ese coeficiente era superior a 250 en Brasil y Uruguay, había excedido los 200 en Argentina y Chile, mientras que en

---

<sup>12/</sup> Se excluyeron de los ingresos los subsidios y otros ingresos ajenos a la explotación. Entre los gastos no se consideraron los correspondientes a renovación de equipo.

Colombia, Perú y México se mantenía en niveles relativamente bajos (entre 124 y 134). Si se comparan esos coeficientes con los de 1968, se comprueba que en los últimos años ha ocurrido una evidente mejora. Es así como la situación en Brasil se ha retrotraído a la de 1960 (192); no obstante, en Uruguay continúa siendo sumamente alto (233), mientras que en Argentina, Chile y México permanecen en el nivel relativamente elevado de 143. A su vez, en Perú la situación financiera no ha variado mayormente y sólo en Colombia se volvió a obtener un superávit de explotación (véase el cuadro 11).

La situación descrita engloba a los principales sistemas de cada país y no refleja la situación particular de algunas empresas o líneas que puede presentar una situación financiera muy diferente. Por ejemplo, la Rede Ferroviaria Federal, S.A., la más importante del Brasil, registraba en 1968 un coeficiente de 186; y en el Perú, mientras los ferrocarriles del Estado tenían un coeficiente (incluyendo gastos de renovación) de 135, el de The Peruvian Corporation Ltda. era prácticamente de equilibrio.

Es difícil evaluar en forma objetiva la significación de los déficit de explotación, que están representados por los coeficientes de explotación superiores a 100, que se registran en los diferentes países. Una forma consiste en relacionar sus valores absolutos con el de los respectivos gastos de explotación. En Brasil, Chile y Uruguay los déficit representan alrededor de la mitad de esos gastos y en los casos de Argentina, México y Perú tienen una significación que va del 26 al 30 %. Desde otro ángulo, si se compara la magnitud de los déficit con el consumo total de los respectivos gobiernos generales, representan entre el 16 y el 18 % en Argentina, Chile y México y disminuyen a 9 % en el caso de Brasil; estos indicadores reflejan la gravedad de la situación financiera y su repercusión en el incremento de los gastos fiscales por concepto de transferencias.

/Cuadro 11

Cuadro 11

## AMERICA LATINA: RESULTADOS DE LA EXPLOTACION FERROVIARIA.

	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Chile	Perú	México	Uruguay	
	<u>Coefficientes de Explotación</u> <sup>a/</sup>								
1945	81.6	...	96.6	69.3	99.2	...	102.0	...	
1950	123.8	81.6	136.0	103.2	136.9	104.2	101.9	134.6	
1955	127.9	91.2	159.9	110.2	151.3	102.7	123.2	193.1	
1960	156.9	143.2 <sup>b/</sup>	192.0	112.7	153.6	111.0	116.2	187.9	
1961	174.0	...	228.0	112.4	179.0	120.9	128.5	228.3	
1962	207.0	...	260.1	126.0	203.2	124.1	133.8	253.4	
1968	144.0	110.0	192.0	92.0	143.0	135.0	143.0	233.0	
	<u>Variación Porcentual 1960-68 en Términos reales</u>								
Gastos de explotación	-26.0	...	-16.0	2	+22.0	-15.0	-11.0	+27.0	-9.0
Ingresos de explotación	-20.0	...	-16.0		+49.0	-8.0	-27.0	+3.0	-27.0
Déficit	-38.0	...	-16.0		-	-27.0	+130.0	+174.0	+11.0

Fuente: La misma del cuadro 10.

a/ Relación gastos/ingresos de explotación, multiplicada por 100. Se excluyeron de los ingresos, los subsidios y otros ingresos ajenos a la explotación, y entre los gastos no se consideraron los correspondientes a renovación de equipo.

b/ Información correspondiente a 1959.

/A continuación

A continuación se expondrán algunas circunstancias que en unos casos han hecho mejorar y en otros deteriorar la situación financiera de estas empresas entre 1960 y 1968.<sup>13/</sup>

Del examen del cuadro 11, resulta que, entre 1960 y 1968, de siete países considerados, en tres se redujo la magnitud de los déficit de explotación, en otros tres países se incrementaron y solamente en Colombia se registró un superávit. En estos resultados influyeron el comportamiento de las tarifas y los cambios en la composición del transporte de carga y pasajeros (véase el cuadro 12). Desde el lado de los gastos tienen especial importancia, debido a su alta incidencia, los egresos en remuneraciones determinados por las variaciones en el personal ocupado y del salario real medio; los gastos por concepto de mantenimiento, combustibles y energía eléctrica aumentaron en general en menor proporción que los referentes a remuneraciones.

En los tres países que redujeron sus déficit de explotación se registraron disminuciones de las tarifas reales de carga, que fueron de 15 % en Argentina, de 12 % en Brasil y de 25 % en Chile; sin embargo, sus efectos sobre los ingresos de explotación fueron compensados en parte, principalmente en Argentina, donde además de registrarse un incremento real de 29 % en las tarifas de pasajeros, se redujo la relación entre los ingresos por carga y los ingresos por pasajero de 2.9:1 en 1960 a 1.7:1 en 1968. A su vez, en Brasil y Chile, los deterioros de las tarifas de pasajeros alcanzaron a 4.2 % y a 23.8 %, respectivamente; en estos países no hubo cambios en la composición por origen de los ingresos.

---

<sup>13/</sup> Para fines de comparación, los valores y precios medios correspondientes a 1968 fueron deflacionados por los índices de costo de vida, llevados a base 1960 = 100. En el caso de México se usó el deflactor implícito del producto interno bruto. Se usa arbitrariamente como indicador de la productividad de la mano de obra, la relación unidades técnicas de tráfico/personal. Este indicador pierde validez a medida que aumenta la diferencia entre ambos tipos de transporte. Por ejemplo, en México la productividad media del personal ocupado es 1.8 veces mayor que en Argentina, debido a que predomina el transporte de carga, como ya se mencionó, sobre el de pasajeros.

## Cuadro 12

## AMERICA LATINA: TRAFICO E INGRESOS MEDIOS DE FERROCARRILES

		Tráfico Comercial		Ingresos Unitarios	
		Carga (Millones ton/km)	Pasajeros (Millones pasaj/km)	Por ton/km (Milésimas de dólar de 1960) <sup>a/</sup>	Por pasaj/km (Milésimas de dólar de 1960) <sup>a/</sup>
Argentina	1950	16 120	13 104	13.7	7.9
	1960	15 158	15 685	13.5	4.5
	1962	10 913	...	12.0	...
	1968	12 778	14 853	11.0	5.8
Bolivia	1968	311	248	25.4	7.7
Brasil	1950	8 267	10 093	18.5	5.1
	1960	12 820	15 395	8.9	2.4
	1968	12 997	13 173	7.8	2.3
Colombia	1960	768	598	20.5	4.7
	1968	1 125	351	20.7	7.9
Chile	1950	2 161	1 956	20.0	9.0
	1960	2 025	1 900	28.1	10.1
	1968	2 331	2 071	21.0	7.7
Mexico	1960	14 004	4 128	13.1	5.0
	1968	20 654	4 398	9.6	4.6
Perú	1960	529	282	32.0	9.5
	1968	567	224	22.0	7.2
Uruguay	1960	399	535	21.4	5.9
	1968	415	663	14.9	3.2

Fuente: La misma del cuadro 10.

<sup>a/</sup> Deflacionado por el índice de precios de consumo (salvo en el caso de México, donde se usó el deflactor implícito del PIB) y convertido en dólares mediante el tipo de cambio de paridad.

/En la

En la reducción de los gastos influyó una fuerte disminución del personal ocupado en Argentina y Brasil, acompañado de un aumento relativamente escaso de la remuneración media real; mientras que en Chile, donde la ocupación sólo tuvo una leve disminución, los salarios reales se redujeron en un 15 %.

El superávit que obtuvo Colombia fue debido a un fuerte incremento de las tarifas de pasajeros (68 %), acompañado de un estancamiento de las de carga, ambas en términos reales, mientras se mantenía la relación entre el tráfico de carga y de pasajeros. El incremento relativamente menor de los gastos provino entre tanto de una mejora de 32 % en la remuneración media, mientras la ocupación se mantenía en los niveles de 1960.

Por último, en aquellos países donde hubo un agravamiento de los déficit de explotación, se observó una fuerte disminución - del orden del 30 % - en las tarifas reales de carga que, en Perú y Uruguay se complementó con otra de parecida o mayor magnitud en las tarifas de pasajeros (46 %). En México, las tarifas de pasajeros se deterioraron relativamente menos (8 %), pero los ingresos totales por carga superan en cerca de 10 veces a los de pasajeros; por su parte, entre 1960 y 1968 el personal ocupado aumentó en 16 %, mientras la remuneración media, a precios constantes, se incrementó en 42 %.

## 2. Las empresas navieras <sup>14/</sup>

El cuadro 13 ofrece una visión general de la flota mercante latinoamericana, <sup>15/</sup> discriminando entre los armadores estatales y privados. Se advierte que Argentina y Brasil poseen las mayores flotas nacionales y en conjunto llegan al 57 % del tonelaje total de América Latina. Un segundo grupo es el constituido por Chile, Colombia y Ecuador, <sup>16/</sup> Cuba, México y Venezuela, con el 34 % del total. El restante 9 % se concentra en Perú y Uruguay (8 %). Cabe recordar, desde otro punto de vista, que los buques nacionales latinoamericanos transportan un pequeño porcentaje del total de la carga marítima de cada país; el cuadro 14 muestra esa participación medida por los fletes percibidos por los buques nacionales y extranjeros.

Los 33 armadores estatales poseen casi el 60 % del tonelaje de registro bruto total de América Latina, considerando los buques de 1 000 y más toneladas de registro bruto. A su vez, los 124 armadores privados representan sólo el 40 % de la flota. Además, en todos los países, con excepción de Venezuela y Uruguay, la edad media de las flotas estatales es menor que la de las privadas.

Si se considera únicamente la flota estatal, Brasil y Argentina totalizan el 63.5 %; le siguen Cuba y México que suman el 20.6 %. A continuación, con totales muy inferiores, figuran Chile, Colombia y Ecuador y Venezuela, porque en ellos predomina la flota privada frente a la estatal.

---

<sup>14/</sup> Sobre la evolución reciente del transporte marítimo latinoamericano, y en especial acerca de las políticas marítimas seguidas, véase CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1969, tercera parte, capítulo III.

<sup>15/</sup> No se ha considerado la flota registrada en Panamá porque la gran mayoría de los barcos que utilizan su bandera son ajenos a la región.

<sup>16/</sup> Debido a la gran importancia de la flota mercante Grancolombiana, perteneciente a Colombia y Ecuador, generalmente se toman las marinas de esos dos países en conjunto.

## Cuadro 13

PARTICIPACION DE LOS ARMADORES ESTATALES EN LA FLOTA MERCANTE  
DE AMERICA LATINA AL 1° DE ENERO DE 1969 a/

Armadores	Unidades	Edad Promedio (Años)	Toneladas registro bruto	
			Cifras absolutas	% del total de la flota nacional
<b>ARGENTINA</b>				
Empresa Líneas Marítimas Argentinas	45	17.8	325 013	31.1
Yacimientos Petrolíferos Fiscales	25	18.4	210 177	20.1
Ministerio de Defensa Nacional	11	21.4	41 388	4.0
Flota Fluvial del Estado Argentino	13	9.0	34 671	3.3
Empresa Ferrocarriles del Estado Argentino	6	37.4	12 459	1.2
Yacimientos Carboníferos Fiscales	2	25.0	6 691	0.7
Total Estatales	102	18.2	630 399	60.4
Total Privados	81	21.3	413 501	39.6
Total General	183	19.5	1 043 900	100.0
<b>BRASIL</b>				
Fronape (Petrobras)	40	9.9	420 142	34.3
Lloyd Brasileiro	69	13.6	373 524	30.6
Ministerio da Marinha	6	14.8	22 068	1.8
Companhia Siderurgica Nacional	2	14.0	16 453	1.3
Empresa de Navegacao Amazonica	7	12.4	9 238	0.8
Total Estatales	124	11.8	841 425	68.9
Total Privados	92	14.7	380 552	31.1
Total General	216	12.7	1 221 977	100.0
<b>CHILE</b>				
Ministerio de Defensa Nacional	5	10.0	31 720	12.1
Empresa Marítima del Estado	9	12.1	21 486	8.3
Total Estatales	14	10.9	53 206	20.5
Total Privados	28	12.9	205 985	79.5
Total General	42	12.5	259 191	100.0
<b>COLOMBIA/ECUADOR</b>				
Ministerio de Defensa Nacional de Colombia	5	8.7	46 588	19.4
Flota Bananera Ecuatoriana	2	1.0	13 250	5.5
Concesión de Salinas (Banco de la República de Colombia.)	2	1.5	3 956	1.7
Navenal	2	16.8	2 989	1.3
Total Estatales	11	7.1	66 783	27.9
Total Privados b/	30	8.9	172 332	72.1
Total General	41	8.4	239 115	100.0

Cuadro 13 (cont.)

Armadores	Unidades	Edad Promedio (Años)	Toneladas registro bruto	
			Cifras absolutas	% del total de la flota nacional
<b>CUBA</b>				
Empresa Consolidada de Navegación Mambisa	39	9.8	229 380	94.0
Flota Cubana de Pesca	7	3.4	9 094	3.7
Empresa Consolidada del Petróleo	2	11.7	4 579	1.9
Empresa Consolidada del Cemento	1	40.0	1 039	0.4
Total General	49	9.7	244 092	100.0
<b>REPUBLICA DOMINICANA</b>				
Flota Mercante Dominicana	2	10.9	6 463	67.5
Total Privados	2	28.4	3 117	32.5
Total General	4	23.4	9 580	100.0
<b>GUATEMALA</b>				
Flota Mercante Gran Centroamericana	2	9.5	3 629	100.0
<b>MEXICO</b>				
Pemex	21	5.9	230 754	81.6
Caminos y Puentes Federales	1	5.0	2 531	0.9
Total Estatales	22	5.9	233 285	82.5
Total Privados	14	14.1	49 475	17.5
Total General	36	7.4	282 760	100.0
<b>NICARAGUA</b>				
Mamenic	5	16.1	11 116	73.0
Total Privados	1	36.0	4 105	27.0
Total General	6	21.4	15 221	100.0
<b>PARAGUAY</b>				
Flota Mercante del Estado	14	7.5	15 713	100.0
<b>PERU</b>				
Compañía Peruana de Vapores	7	8.1	57 304	30.7
Ministerio de Marina	9	14.5	51 089	27.3
Total Estatales	16	11.1	108 393	58.0
Total Privados	12	19.7	78 498	42.0
Total General	28	14.7	186 891	100.0
<b>URUGUAY</b>				
Anasp	3	23.0	22 719	18.0
Ministerio de Defensa Nacional	1	7.0	18 584	14.7
Administración Nacional de Puertos	3	31.6	15 878	12.6
Total Estatales	7	20.1	57 181	45.3
Total Privados	11	17.9	69 009	54.7
Total General	18	18.9	126 190	100.0

/Cuadro 13 (concl.)

Cuadro 13 (concl.)

Armadores	Unidades	Edad Promedio (Años)	Toneladas registro bruto	
			Cifras absolutas	% del total de la flota nacional
<b>VENEZUELA</b>				
C.A. Venezolana de Navegación	12	13.7	45 726	14.7
Total privados	23	11.9	264 703	85.3
Total general	95	12.1	310 429	100.0
<b>AMERICA LATINA</b>				
Estatales (33 Armadores)	380	12.8	2 317 411	58.5
Privados (124 Armadores)	294	15.8	1 641 277	41.5
Total General	674	13.9	3 958 688	100.0

Fuente: Instituto de Estudios de la Marina Mercante Iberoamericana, La Marina Mercante Iberoamericana, Buenos Aires, 1969.

- a/ Incluye sólo buques de autopropulsión de 1.000 toneladas de registro bruto o más.
- b/ En la F.M. Gran Colombiana, incluida en el total de los armadores privados, tiene participación minoritaria el Gobierno del Ecuador. La empresa cuenta con 24 buques con un total de 158 915 TRB, lo que significa el 66.5 % del total del TRB de Colombia y Ecuador.

Cuadro 14

AMERICA LATINA: FLETES MARITIMOS EN EL COMERCIO EXTERIOR, 1967

(Millones de dólares y porcentajes)

	Fletes totales por im- porte- ciones	Percibi- dos por buques nacio- nales	Porcen- taje	Fletes totales por ex- porte- ciones	Percibi- dos por buques nacio- nales	Porcen- taje	Total de fletes	Percibi- dos por buques nacio- nales	Percibi- dos por buques extran- jeros	Porcen- taje en buques nacio- nales
Argentina	99.8	24.9	25	199.8	18.0	9	299.6	42.9	256.7	14
Bolivia	19.3	-	-	20.0	-	-	39.3	-	39.3	-
Brasil	219.7	93.3	42	207.0	33.6	16	426.7	126.9	299.8	30
Colombia	42.0	11.4	27	101.0	5.2	5	143.0	16.6	126.4	12
Costa Rica	17.2	1.4	8	35.0	0.8	2	52.2	2.2	50.0	4
Chile	68.5	17.0	25	93.0	12.1	13	161.5	29.1	132.4	18
Ecuador	17.3	4.2	24	52.7	3.0	6	70.0	7.2	62.8	10
El Salvador	19.0	-	-	18.0	-	-	37.0	-	37.0	-
Guatemala	19.7	-	-	18.0	0.1	1	37.7	0.1	37.6	-
Haití	3.8	-	-	3.5	-	-	7.3	-	7.3	-
Honduras	14.3	0.6	4	56.0	0.2	-	70.3	0.8	69.5	1
México	53.0	12.0	23	150.0	8.0	5	203.0	20.0	183.0	10
Nicaragua	27.4	4.8	18	15.5	2.1	14	42.9	6.9	36.0	16
Panamá	21.2	-	-	50.5	-	-	71.7	-	71.7	-
Paraguay	9.7	3.0	31	9.9	1.8	18	19.6	4.8	14.8	24
Perú	69.0	13.0	19	157.0	5.0	3	226.0	18.0	208.0	8
República Dominicana	16.5	-	-	22.0	3.8	17	38.5	3.8	34.7	10
Uruguay	26.0	9.7	37	11.0	1.7	15	37.0	11.4	25.6	31
Venezuela	82.0	19.2	23	700.0	41.8	6	782.0	61.0	721.0	8
<b>Total</b>	<b>845.4</b>	<b>214.5</b>	<b>25</b>	<b>1 919.9</b>	<b>137.2</b>	<b>7</b>	<b>2 765.3</b>	<b>351.7</b>	<b>2 413.6</b>	<b>13</b>
<b>Total países de la ALALC (excepto Bolivia)</b>	<b>687.0</b>	<b>207.7</b>	<b>30</b>	<b>1 681.4</b>	<b>130.2</b>	<b>8</b>	<b>2 368.4</b>	<b>337.9</b>	<b>2 030.5</b>	<b>14</b>

Fuente: Países de la ALALC (excepto Bolivia), Programa de Transporte OEA/ALALC. Otros países, Fondo Monetario Internacional y estimaciones de la CEPAL.

El cuadro 15 presenta las treinta mayores empresas navieras de Latinoamérica. También en este caso se comprueba que los armadores estatales son los propietarios de la mayor parte de la flota total, ya que los diecisiete armadores privados incluidos en la lista representaron sólo un tercio del tonelaje total de las treinta empresas.

Entre los años 1964 y 1969, el tonelaje de registro bruto de la flota total de América Latina se incrementó en 10 %, no obstante la disminución del número de barcos en actividad (véase el cuadro 16). El sector privado responde en mayor medida por ese incremento, pues el sector público redujo su participación de un 61.9 a un 58.5 %. Esa tendencia general es el reflejo de situaciones similares en todos los países, con excepción de Chile y Colombia/Ecuador, precisamente dos de las flotas mercantes donde predomina el sector privado. Estos cambios han sido relativamente menores y no han alterado la posición relativa de los sectores estatal y privado, excepto en el Uruguay, donde los armadores estatales disminuyeron del 65 al 45 % en el período considerado; a su vez, el sector estatal aumentó significativamente su participación en Chile (de 15 a 20 %) y en Colombia y Ecuador (de 11 a 28 %).

La flota que creció más rápidamente fue la cubana, que es totalmente estatal, y que logró así pasar del octavo al sexto lugar en las marinas mercantes de América Latina y del cuarto al tercero en las flotas estatales.

La preponderancia del Estado en el transporte marítimo de América Latina, se reafirma si se consideran que los encargos de nuevos barcos efectuados por los armadores estatales sumaban el 60 % del tonelaje total en construcción o contratado al 1º de enero de 1969 (véase el cuadro 17). A ese respecto, cabe destacar la continuación de la política brasileña de expansión de su flota mercante estatal, que correspondió al 65 % del total del tonelaje encomendado. Por otra parte, si se considera la relación entre el tonelaje en construcción o contratado y el tonelaje existente de los armadores estatales, los casos más significativos son los de Chile y Perú, cuyas tasas de renovación alcanzaban a 124 y a 104 %, respectivamente.

LOS 30 MAYORES ARMADORES LATINOAMERICANOS POR ORDEN DE IMPORTANCIA DE TONELADAS  
DE REGISTRO BRUTO a/ AL 1º DE ENERO DE 1969

Armador y País	Estatal o Privado	Unidades	TRB	Edad promedio (años)
FRONAPE (Brasil)	EST	40	420 142	9.9
Lloyd Brasileiro (Brasil)	EST	69	373 524	13.6
ELMA (Argentina)	EST	45	325 013	17.8
PEMEX (México)	EST	21	230 574	5.9
Empresa Consolidada de Navegación MAMBISA (Cuba)	EST	39	229 380	9.8
YPF (Argentina)	EST	25	210 177	18.4
Flota Mareante Gran Colombiana (Colombia/Ecuador) b/	PRIV	24	158 915	8.3
Greco Petroleum (Venezuela)	PRIV	6	117 254	10.5
Compañía Shell de Venezuela (Venezuela)	PRIV	6	104 216	11.4
Compañía Sudamericana de Vapores (Chile)	PRIV	10	95 364	7.7
PETROMAR (Argentina)	PRIV	10	76 009	18.7
Navegação Mercantil S.A Navem y otros (Brasil)	PRIV	5	65 490	1.2
Estrella Marítima (Argentina)	PRIV	9	64 929	17.7
Compañía Peruana de Vapores (Perú)	EST	7	57 304	8.1
Ministerio de Marina (Perú)	EST	9	51 089	14.5
SONAP (Chile)	PRIV	3	50 716	15.4
Ministerio de Defensa Nacional (Colombia)	EST	5	46 588	8.7
CAVN (Venezuela)	EST	12	45 726	13.7
Transportadora Marítima Mexicana (México)	PRIV	12	44 155	12.9
Navegação NETUMAR (Brasil)	PRIV	9	43 113	8.3
Ministerio de Defensa Nacional (Argentina)	EST	11	41 388	21.4
LIBRA (Brasil)	PRIV	14	38 323	13.0
La Naviera (Argentina)	PRIV	8	37 642	27.4
GOTAAS LARSEN (Argentina)	PRIV	3	37 508	21.0
ASTRAMAR (Argentina)	PRIV	3	35 845	16.4
EPFDEA (Argentina)	EST	13	34 671	9.0
TRANSMARITIMA del Plata (Argentina)	PRIV	2	31 967	22.3
Ministerio de Marina (Chile)	EST	5	31 720	10.0
Flota Oceánica Brasileira (Brasil)	PRIV	2	30 238	1.5
ESSO Uruguay (Uruguay)	PRIV	1	29 139	11.0

## RESUMEN:

	Unidades	TRB	% sobre total TRB de las 30 mayores
ARMADORES ESTATALES (13)	301	2 097 476	66.4
ARMADORES PRIVADOS (17)	127	1 060 733	33.6
TOTAL (30)	428	3 158 209	100.0

Fuente: La misma del cuadro 13.

a/ Incluye sólo buques de autopropulsión de 1 000 toneladas de registro bruto o más.

b/ En el capital de la Gran Colombiana tiene participación, aunque minoritaria el Gobierno del Ecuador.

Cuadro 16

## AMERICA LATINA: FLOTA MERCANTE ESTATAL Y PRIVADA, 1964 Y 1969 e/

Países	Al lo. de Enero de 1964									Al lo. de Enero de 1969									Toneladas de Registro Bruto		
	Armadores Estatales			Armadores Privados			Total			Armadores Estatales			Armadores Privados			Total			Variación % entre 1/1/64 y 1/1/69		
	Unidades	TRB	Orden	Unidades	TRB	Orden	Unidades	TRB	Orden	Unidades	TRB	Orden	Unidades	TRB	Orden	Unidades	TRB	Orden	Armadores Estatales	Armadores Privados	Total
Argentina	138	781 951	2o.	78	418 110		216	1 200 061	1o.	102	630 399	2o.	81	403 501	183	1 043 900	2o.	-19.4	-1.1	-13.1	
Brasil	145	861 477	1o.	91	250 451		236	1 111 928	2o.	124	841 425	1o.	92	380 552	216	1 221 977	1o.	-2.3	51.9	9.9	
Chile	13	41 887	8o.	39	238 941		52	280 828	3o.	14	53 206	8o.	28	205 985	42	259 191	5o.	27.0	-13.8	-7.7	
Colombia/Ecuador	3	15 435	9o.	32	118 547		35	133 982	7o.	11	66 783	6o.	30	172 332	41	239 115	7o.	332.7	45.4	78.5	
Cuba	32	126 755	4o.	-	-		32	126 755	8o.	49	244 092	3o.	-	-	49	244 092	6o.	92.6	-	92.6	
República Dominicana	4	11 886	11o.	1	1 167		5	13 053	11o.	2	6 463	12o.	2	3 117	4	9 580	12o.	-45.6	167.1	-26.6	
Guatemala	2	3 629	13o.	-	-		2	3 629	13o.	2	3 629	13o.	-	-	2	3 629	13o.	-	-	-	
México	18	149 295	3o.	11	45 426		29	194 721	5o.	22	233 285	4o.	14	49 475	36	282 760	4o.	56.3	8.9	45.2	
Nicaragua	4	9 793	12o.	-	-		4	9 793	12o.	5	11 116	11o.	1	4 105	6	15 221	11o.	13.5	...	55.4	
Paraguay	12	13 365	10o.	-	-		12	13 365	10o.	14	15 713	10o.	-	-	14	15 713	10o.	17.6	-	17.6	
Perú	21	111 641	5o.	9	32 003		30	143 644	6o.	16	108 393	5o.	12	78 498	28	186 891	8o.	-2.9	145.3	30.1	
Uruguay	8	62 824	6o.	8	33 490		16	96 314	9o.	7	57 181	7o.	11	69 009	18	126 190	9o.	-9.0	106.1	31.0	
Venezuela	11	42 075	7o.	23	234 824		34	276 899	4o.	12	45 726	9o.	23	264 703	35	310 429	3o.	8.7	12.7	12.1	
<b>Total</b>	<b>411</b>	<b>2 232 013</b>		<b>292</b>	<b>1 372 959</b>		<b>703</b>	<b>3 604 972</b>		<b>380</b>	<b>2 317 411</b>		<b>294</b>	<b>1 641 277</b>	<b>674</b>	<b>3 958 688</b>		<b>3.8</b>	<b>19.5</b>	<b>9.8</b>	

Fuente: la misma del Cuadro 13.

e/ Incluye sólo buques de autopropulsión de 1 000 toneladas de Registro Bruto o más.

Cuadro 17

AMERICA LATINA: BARCOS EN CONSTRUCCION O CONTRATADOS AL 1° DE ENERO DE 1969 POR LOS ARMADORES ESTATALES Y PRIVADOS a/

	Armadores Estatales			Armadores Privados			Total		Tasa de Renovación b/		
	Unidades	TRB	% sobre TRB total	Unidades	TRB	% sobre TRB total	Unidades	TRB	Armadores estatales	Armadores privados	Total
Argentina	6	35 300	68.8	4	16 000	31.2	10	51 300	5.6	4.0	4.9
Brasil	25	573 200	65.0	44	308 844	35.0	69	882 044	68.1	81.2	72.2
Chile	6	66 000	100.0	-	-	-	6	66 000	124.0	-	25.5
Colombia/Ecuador	-	-	-	2	21 000	100.0	2	21 000	-	12.2	8.8
Cuba	9	36 000	100.0	-	-	-	9	36 000	14.7	-	14.7
República Dominicana	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Guatemala	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
México	2	16 750	22.2	5	58 700	77.8	7	75 450	7.2	118.6	26.7
Nicaragua	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Paraguay	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Perú	12	112 616	100.0	-	-	-	12	112 616	103.9	-	60.0
Uruguay	1	20 000	100.0	-	-	-	1	20 000	35.0	-	15.8
Venezuela	-	-	-	6	164 280	100.0	6	164 280	-	62.1	52.9
<b>Total</b>	<b>55</b>	<b>859 866</b>	<b>60.2</b>	<b>61</b>	<b>568 824</b>	<b>39.8</b>	<b>116</b>	<b>1 428 690</b>	<b>37.1</b>	<b>34.7</b>	<b>36.1</b>

Fuente: La misma del cuadro 13.

a/ Incluye sólo barcos autopropulsados de 1 000 toneladas de registro bruto o más.

b/ Tasa de Renovación =  $\frac{\text{TRB en construcción o contratado} \times 100}{\text{TRB existente en operación}}$

### 3. Las empresas aéreas

#### a) Importancia relativa

En casi todos los países latinoamericanos, el sector público comparte con el privado la explotación del transporte aéreo. De las catorce empresas más importantes de la región - hay además una multitud de pequeñas empresas generalmente de carácter privado - la mitad son privadas y reúnen cerca del 55 % del transporte de pasajeros y alrededor del 60 % del de carga. Entre las empresas públicas más importantes, se destacan Aerolíneas Argentinas, con un volumen de tráfico de 1.6 millones de pasajeros/km y 44 millones de ton/km de carga y Aeronaves de México que transportó 1.4 y 18 millones, respectivamente. El volumen de transporte de pasajeros de VIASA y de IAN alcanza a unos 670 000 pasajeros/km; sin embargo, el volumen de carga supera a la empresa mexicana (véase el cuadro 18).

En cuanto a las características operativas de las empresas más importantes de la región, no se observan en general diferencias entre las empresas públicas y privadas, salvo, naturalmente, en el caso de vuelos internos y escalas que a pesar de no ser rentables las empresas estatales mantienen algunas veces con fines sociales o de integración nacional. Ambos tipos de empresas operan tanto servicios internos como internacionales. Aerolíneas Argentinas (estatal) y VARIG (privada) dirigen la mayor parte de sus vuelos hacia el exterior. En otros casos, en empresas estatales como Cubana de Aviación, IAN y Aeronaves de México o en AVIANCA, que es privada, el servicio al exterior se equipara más o menos en el interno.

Las empresas aéreas de menor importancia relativa que la principal, sea estatal o privada, realizan la mayor parte de sus operaciones internamente. Es el caso de Cruzeiro do Sul y VASP en Brasil, LADECO en Chile, Aeropostal Venezolana, etc.

/Cuadro 18

Cuadro 18

AMERICA LATINA: TRAFICO DE ALGUNAS EMPRESAS AEREAS POR PAISES, 1969  
SERVICIOS REGULARS, INTERNOS E INTERNACIONALES a/

b/	Kilómetros volados	Tráfico			Utiliza- ción de la capa- cidad de transporte (porcen- taje)	
		Pasajeros (pasajeros/ km)	Carga (ton/km)	Total c/ (ton/km)		
		(Miles)				
<u>Argentina</u>		42 500	1 961 510	60 780	248 730	58.0
Aerolíneas Argentinas	E	31 786	1 614 966	44 167	201 343	52.8
<u>Brasil</u>		92 400	3 913 510	135 700	466 710	56.0
Varig	Pr	48 137	2 503 538	123 945	346 651	58.1
Cruzeiro Do Sul	Pr	18 335	682 015	7 335	62 404	54.6
Viaçao Aérea Sao Paulo (VASP)	E	17 273	550 544	5 607	47 627	53.1
<u>Colombia</u>		46 480	1 775 490	69 810	231 830	59.0
Avianca	Pr	31 162	1 407 712	52 354	185 438	59.6
<u>Costa Rica</u>		4 810	124 440	8 850	20 040	69.0
Laosa d/	E	...	86 200 e/	8 148	15 897	68.9
<u>Cuba</u>		6 600	345 090	7 460	37 430	84.0
Cubana de Aviación	E	7 288	445 613	7 999	47 560	87.4
<u>Chile</u>		19 060	655 730	62 750	133 990	49.0
Línea Aérea Nacional (LAN)	E	14 935	667 853	27 491	89 080	58.3
<u>Ecuador</u>		9 110	216 624 e/	4 950	25 070	57.0
Ecuatoriana de Aviación d/	Pr	7 930 e/	189 100 e/	3 585	21 150	61.4
<u>México</u>		50 590	2 884 240	40 760	288 230	49.0
Aeronaes de México	E	25 459	1 400 100	17 657	140 921	47.4
Mexicana de Aviación	Pr	19 395	1 164 817	13 077	113 749	51.8
<u>Perú</u>		18 430	694 480	17 210	79 190	51.0
Aerolíneas Peruanas (APSA)	Pr	10 828	647 632	10 119	69 741	50.7
<u>Trinidad y Tobago</u>		8 990	418 450	8 240	43 920	34.0
British West Indies Airways	Pr	8 681	416 611	8 303	44 161	33.5
<u>Venezuela</u>		28 870	995 070	39 330	131 040	42.0
VIASA - Venezolana Internacional	E	13 450	683 300	40 323	106 810	41.7
Línea Aeropostal Venezolana	E	...	137 040 e/	1 951	14 394	45.2
Aerovías Venezolanas d/	Pr	...	161 350 e/	3 222	17 872	43.7
<u>América Latina f/</u>		369 350	15 202 614	502 180	1 863 130	-

Fuentes: OACI. Desarrollo del Transporte Aerocivil. Estadística de Tráfico,  
Febrero de 1970.

LATA. World Air Transport Statistics, 1969.

a/ En ciertos casos, las cifras que figuran en la información correspondiente a las compañías son superiores a las del país, lo que se debe a discrepancias entre las dos fuentes usadas.

b/ E: Estatal.  
Pr: Privada.

c/ Incluye además de pasajeros y carga, equipaje y correo.

d/ Corresponde a 1968.

e/ Estimaciones

f/ Comprende los 23 países de la región

/b Resultados

b) Resultados financieros de la explotación

La rentabilidad de explotación de las principales empresas de la región - tanto públicas como privadas - comúnmente es baja, lo que puede atribuirse a varios factores. En primer lugar, las empresas que operan servicios internos por lo general - aunque no siempre - deben mantener tarifas relativamente bajas, ya sea por motivos de fomento o para adecuarlas a los niveles de precios internos. Por otra parte, para sus vuelos internacionales generalmente aplican tarifas fijadas en convenios internacionales, con los que deben financiar, además de los gastos normales de explotación, los eventuales déficit que le produzcan los servicios internos. Es decir, que la posibilidad de obtener superavit de explotación residen en la máxima reducción de los gastos.

De un total de trece empresas examinadas, en cuatro se registran déficit de explotación: Aerolíneas Argentinas, Cruzeiro do Sul, APSA y LAN, que alcanzó especial importancia en las dos últimas, particularmente en LAN donde representó más del 40 % de su cifra de ventas. Otras cinco empresas obtuvieron resultados de explotación relativamente bajos, que representaron entre 2.6 y 4.1 % de las ventas, entre las cuales están VARIG, AVIANCA, VIASA, Aeropostal Venezolana y LACSA de Costa Rica, y sólo cuatro empresas registraron una rentabilidad que puede calificarse de satisfactoria, equivalente a alrededor de un 8 % de las ventas; en esta última situación están Ecuatoriana de Aviación, Aeronaves de México (estatal), Aerovías Venezolanas y SAHSA de Honduras.

Los ingresos de venta por unidad transportada aparentemente sólo tuvieron influencia en el considerable déficit de LAN, que tiene el ingreso unitario de venta más bajo entre las empresas examinadas, y en los superávit relativamente altos de Aerovías Venezolanas y de la empresa hondureña SAHSA. Los resultados de las otras empresas deberían, en consecuencia, ser atribuidos al mayor o menor volumen de los gastos de explotación, situación que es evidente en las empresas venezolanas, que junto con tener altos ingresos de venta por unidad de transporte registran igualmente altos egresos unitarios de explotación. (Véanse los cuadros 18, 19 y 20.)

/Cuadro 19

Cuadro 19

## AMERICA LATINA: INGRESOS Y GASTOS DE EXPLOTACION DE ALGUNAS EMPRESAS AEREAS Y RESULTADOS FINANCIEROS, 1968

		Activo en material de vuelo, equipo e instalaciones	Venta de servicios	Ingresos de explotación	Gastos de explotación	Resultados de explotación	Resultados del ejercicio	Resultados de explotación en relación a:			Venta de servicios (Centaves)	Gastos de explotación de explotación (de dólar por ton-km transportados)	Resultados de explotación
								Material de vuelo, Equipo e instalaciones	Venta de servicios	Gastos de explotación			
				(Miles de dólares)				(Porcentajes)					
Aerolíneas Argentinas	E	...	63 554	70 066	72 171	-2 105	-6 877	...	-3.3	-2.9	31.6	35.8	-1.0
Cruzeiro do Sul (Brasil)	Pr	39 220	23 372	22 777	23 235	-458	224	-1.2	-2.0	-2.0	39.9	39.7	-0.8
VARIG (Brasil)	Pr	97 157	80 129	86 501	83 934	2 567	2 134	2.6	3.2	3.1	28.3	29.4	0.9
LAN (Chile)	E	40 247	15 866	18 251	24 305	-6 654	-2 608	-16.5	-41.9	-26.7	23.0	33.9	-9.1
AVIANCA (Colombia)	Pr	58 596	59 854	56 844	54 654	2 190	2 658	3.7	4.1	4.0	32.2	32.4	1.3
LACSA (Costa Rica)	E	5 109	5 373	5 638	5 449	189	158	3.7	3.5	3.5	33.8	32.6	1.2
Equatoriana de Aviación	Pr	3 241	6 685	7 640	7 113	528	65	16.3	7.9	7.4	31.6	33.6	2.5
SAHSA (Honduras)	Pr	1 374	3 211	3 611	3 325	282	254	20.5	8.8	8.5	54.6	49.2	4.2
Aerolíneas Peruanas (APSA)	Pr	25 808	15 862	16 377	18 606	-2 229	-1 203	-8.6	-14.1	-12.0	31.4	36.8	-4.4
Aeronaves de México	E	...	45 946	48 921	45 520	3 401	3 037	...	7.4	7.5	38.2	37.9	2.8
VIASA (Venezuela)	E	14 015	33 106	38 686	37 822	864	1 971	6.2	2.6	2.3	44.9	51.3	1.2
Aerovías Venezolanas	Pr	11 105	11 770	18 138	17 202	936	2 280	8.4	8.0	5.4	65.9	96.3	5.3
Línea Aeropostal Venezolana	E	11 556	10 393	12 376	12 083	293	293	2.5	2.8	2.4	72.2	83.9	2.1

Fuente: OACI, Compendio Estadístico N° 145; Datos Financieros, 1968.

Cuadro 20

## AMERICA LATINA: ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS GASTOS DE EXPLOTACION DE ALGUNAS EMPRESAS AEREAS, 1968

	Operaciones de Vuelo		Mantenimiento del material de vuelo	Depreciación y amortización	Derechos y gastos de aeropuertos	Servicios a pasajeros	Ventas y su promoción	Generales y de administración	Otros
	Sueldos y gastos de la tripulación	Total a/							
Cruzeiro Do Sul (Brasil)	7.6	34.9	12.8	5.1	14.2	8.5	19.8	4.6	0.1
VARIG (Brasil)	9.2	24.8	12.2	8.3	6.7	9.1	26.4	4.7	7.8
LAN (Chile)	11.0	31.5	17.9	9.9	10.5	8.1	9.5	12.2	0.4
AVIANCA (Colombia)	7.3	21.2	12.0	11.1	17.1	6.5	21.1	11.0	-
Sociedad de Aeronavegación de Medellín (Colombia)	10.6	30.8	28.2	3.7	11.8	3.5	17.4	4.6	-
LACSA (Costa Rica)	12.2	24.8	17.9	10.0	8.7	6.1	21.6	10.9	-
Ecuatoriana de Aviación	7.1	28.3	11.7	7.1	12.6	5.8	29.5	4.1	0.9
SAHSA (Honduras)	8.6	33.8	5.6	12.0	20.8	3.5	b/	8.1	16.2
TAN (Honduras)	4.8	30.7	15.9	6.5	17.6	5.5	7.8	16.0	-
Aerolíneas Peruanas	5.8	25.3	12.7	11.3	11.9	3.8	27.3	6.9	0.8
Aerovías Venezolana	7.7	20.7	25.7	17.8	3.7	2.9	22.4	6.8	-
Línea Aérea Postal Venezolana	8.6	23.0	22.8	8.3	17.7	2.9	13.1	8.5	3.7
VIASA (Venezuela)	4.9	38.7	10.5	7.0	7.3	7.5	19.6	9.4	-
Promedio Simple	8.1	28.3	15.8	9.1	12.4	5.7	19.6	8.3	0.8

Fuente: OACI, Compendio Estadístico N° 145, Datos Financieros, 1968

a/ Este rubro incluye sueldos y gastos de la tripulación.

b/ Incluido en otros.

#### 4. Las empresas petroleras

##### a) Importancia relativa

En los países petroleros latinoamericanos - con la sola excepción de Venezuela que es el gran exportador de la región - las empresas estatales manejan la mayor parte de la extracción y refinación del petróleo (véase el cuadro 21). En cada país varían las formas jurídicas de organización, la explotación data de diferentes épocas y su grado de importancia es desigual; sin embargo, en general son rentables, financian gran parte de sus gastos de capital y realizan un porcentaje significativo de la inversión de cada país. La mano de obra que emplean depende de la magnitud de las explotaciones y oscila alrededor de 34 000 personas en Argentina y Brasil y de 4 000 en Bolivia, Chile y Colombia (véase el cuadro 22).

En la Argentina, la producción de petróleo crudo de la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) llegó, durante el último decenio, a alrededor del 70 % del total nacional. Además de YPF participan en la producción varias empresas extranjeras y nacionales, bajo la forma de contratos con la empresa estatal; si se incluyera su producción se llegaría a casi el 100 %. De cualquier manera, el actual sistema de contratos es distinto al de las antiguas concesiones, cuya importancia se redujo de 5.5 % en 1960 a 1.1 % en 1969. En 1969, la producción de YPF alcanzó a 14.9 millones de m<sup>3</sup>; los mayores contratistas fueron la Pan American y la Argentina Cities Service, que contribuyeron con 11.3 y 11.1 % respectivamente; en ese mismo año la concesionaria más importante, la Shell CAPSA, extrajo 124 000 m<sup>3</sup>. Pero no obstante el importante grado de autosuficiencia obtenido, en 1969 las importaciones de petróleo crudo, derivados, lubricantes y gas licuado superaron los 98 millones de dólares. El cuadro 23 muestra su participación en el mercado de derivados.

/Cuadro 21

## Cuadro 21

AMERICA LATINA: PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS ESTATALES EN LA PRODUCCION NACIONAL DE PETROLEO CRUDO Y CAPACIDAD DE REFINACION, 1969

(Porcentajes)

Pais	Empresa	Producción	Refinación
Argentina	Yacimientos Petrolíferos Fiscales (Y.P.F.)	71.9 <sup>a/</sup>	58.9
Bolivia	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (Y.P.F.B.)	28.0 <sup>b/</sup>	100.0
Brasil	Petróleo Brasileiro (PETROBRAS)	100.0	98.3
Colombia	Empresa Colombiana de Petróleo (ECOPEL)	18.5	55.3
Cuba	Empresa Petrolera Cubana (E.P.C.)	100.0	100.0
Chile	Empresa Nacional de Petróleo (ENAP)	100.0	100.0
México	Petróleos Mexicanos (PEMEX)	100.0	100.0
Perú	Petróleos del Perú (PETROPERU)	24.8	64.5
Uruguay	Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland (ANCAP)	-	100.0
Venezuela	Corporación Venezolana del Petróleo (C.V.P.)	0.9	1.4

Fuente: CEPAL, a base de datos oficiales.

<sup>a/</sup> Se refiere a la producción por administración de YPF. Si añadimos la producción de las empresas contratistas de YPF el porcentaje sube a 98.9 %.

<sup>b/</sup> Esa situación ha cambiado profundamente con la nacionalización de la Bolivian Gulf Oil Company en octubre de 1969.

Cuadro 22

AMERICA LATINA: EMPLEO DE MANO DE OBRA DE LAS EMPRESAS  
PETROLERAS ESTATALES

	Año	Personal ocupado (obreros y empleados)
YPF (Argentina)	1969	34 160
YPFB (Bolivia)	1969	4 899
PETROBRAS (Brasil)	1969	34 101
ENAP (Chile)	1968	4 139
ECOPETROL (Colombia)	1969	3 601

Fuente: Memorias de las empresas y CEPAL a base de  
datos oficiales.

## Cuadro 23

**ARGENTINA: PARTICIPACION DE YACIMIENTOS PETROLIFEROS FISCALES  
EN EL MERCADO NACIONAL DE DERIVADOS, 1969**

	Participación (porcentaje)	Productos	Participación (porcentaje)
Gasolina de aviación	60.2	Combustible para avión a re- tropropulsión	42.0
Gasolina corriente	55.7	Gasoleo	56.6
Gasolina especial	53.8	Diesel oil	72.6
Kerosene	54.0	Fuel oil	61.1

Fuente: Petrotecnia, junio de 1970.

En Bolivia, durante el último decenio y hasta la fecha de la expropiación de la Bolivian Gulf, cumplida en octubre de 1969, la participación de la empresa fiscal (Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos) en el sector petrolero experimentó un continuo deterioro. Con anterioridad a 1955, YPFB era la única empresa que actuaba en el sector como consecuencia de la expropiación de las antiguas concesiones. A partir de ese año, se instalaron otras empresas, entre ellas la Bolivian Gulf; en 1963 la producción de crudo de YPFB superaba 27 veces a la de la Gulf, pero en 1968 y 1969, mientras YPFB produjo 497 000 y 661 000 m<sup>3</sup>, la Gulf llegó a 1 886 000 y 1 385 000 m<sup>3</sup>. Además, en 1969 ambas empresas se repartían por mitades los activos de la industria petrolera boliviana, no obstante que la Gulf no poseía ninguna refinería. Por otra parte, la empresa estatal tenía destinadas sólo el 27 % de las reservas conocidas de petróleo crudo y condensado, frente al 73 % de la Gulf; y con respecto a las reservas de gas, las de YPFB sólo llegaban a 10 %. Paralelamente se deterioró la posición relativa de la empresa fiscal en las exportaciones, ya que el extraordinario aumento que la hizo pasar de 300 000 m<sup>3</sup> en 1963 a 1 700 000 m<sup>3</sup> en 1968 estuvo en su mayor parte a cargo de la Gulf (véase el cuadro 24). La situación cambió bruscamente en octubre de 1969, con la nacionalización de la Gulf, que transfirió todos sus bienes a YPFB, la cual pasó así a realizar la totalidad de la producción.

## Cuadro 24

BOLIVIA: EXPORTACIONES DE PETRÓLEO  
(Miles de metros cúbicos)

	YPFB	Gulf	BOC	Total
1963	107.9	-	20.5	128.4
1966	50.0	245.2	4.3	299.5
1968	402.0	1 300.0	-	1 702.0
1969	512.2	1 085.3	-	1 597.5

Fuente: Dirección General de Petróleo, cit. en Ministerio de Planificación y Coordinación, Estrategia socio-económica del desarrollo nacional, 1971-1991, tomo II, pág. 394.

En Brasil, la empresa fiscal PETROBRAS ejerce el monopolio de la producción y refinación de petróleo, respetando en el último caso las concesiones anteriores a 1953; la situación actual se caracteriza por las fuertes importaciones de petróleo y por el virtual autoabastecimiento en refinados. Así, en 1968, la producción nacional de derivados abasteció 91 % de la demanda interna, subiendo ese porcentaje en 1969 a un 98 %; pero en lo que respecta a la producción, se ha interrumpido en los últimos años el aumento de la proporción de petróleo nacional tratado en las refineras. En 1967, el 52 % aproximadamente del petróleo crudo que se refinaba provenía de PETROBRAS, pero ese porcentaje se redujo en 1967 y 1968 a 45 y 42 %, respectivamente. Ello se debió a que, en ese período, la producción de PETROBRAS se incrementó en un 17 % (llegó a 10.2 millones de m<sup>3</sup>), mientras el consumo total de petróleo lo hizo en 32 % (en términos de valor) y la carga de las refineras nacionales aumentó en un 49 %. Se produjeron, pues, dos hechos paralelos: el aumento de consumo y el incremento de la participación de las refineras nacionales en la oferta total de derivados. En los últimos años, PETROBRAS ha aumentado su participación directa en la distribución de derivados de petróleo, que aumentó de 14.3 % del abastecimiento total en 1968, a 17 % en 1969; para ello, funcionaron 376 servicios en el país.<sup>17/</sup>

<sup>17/</sup> Véase PETROBRAS, Relatorio de actividades, 1969.

En Chile, la empresa estatal (ENAP) monopoliza la producción y la refinación. En 1968 produjo el 55 % del total de 4.3 millones de m<sup>3</sup> de petróleo crudo beneficiado; y en la refinación ha logrado el virtual autoabastecimiento (véase el cuadro 25). Pero contrariamente a la política de empresas similares, ENAP no participa directamente en la distribución de derivados, que está a cargo de empresas privadas nacionales y extranjeras; el gráfico I muestra la distribución del precio de los derivados del petróleo, entre los tres perceptores: la empresa estatal, el fisco y los distribuidores.

CUADRO 25

PRODUCCION DE ENAP COMO PORCENTAJE DEL CONSUMO TOTAL  
DE DERIVADOS EN CHILE, 1968

Derivados	Porcentajes sobre el consumo
Gasolina	100
Kerosene	100
Gas licuado	100
Petróleo Diesel	95
Petróleo combustible	75

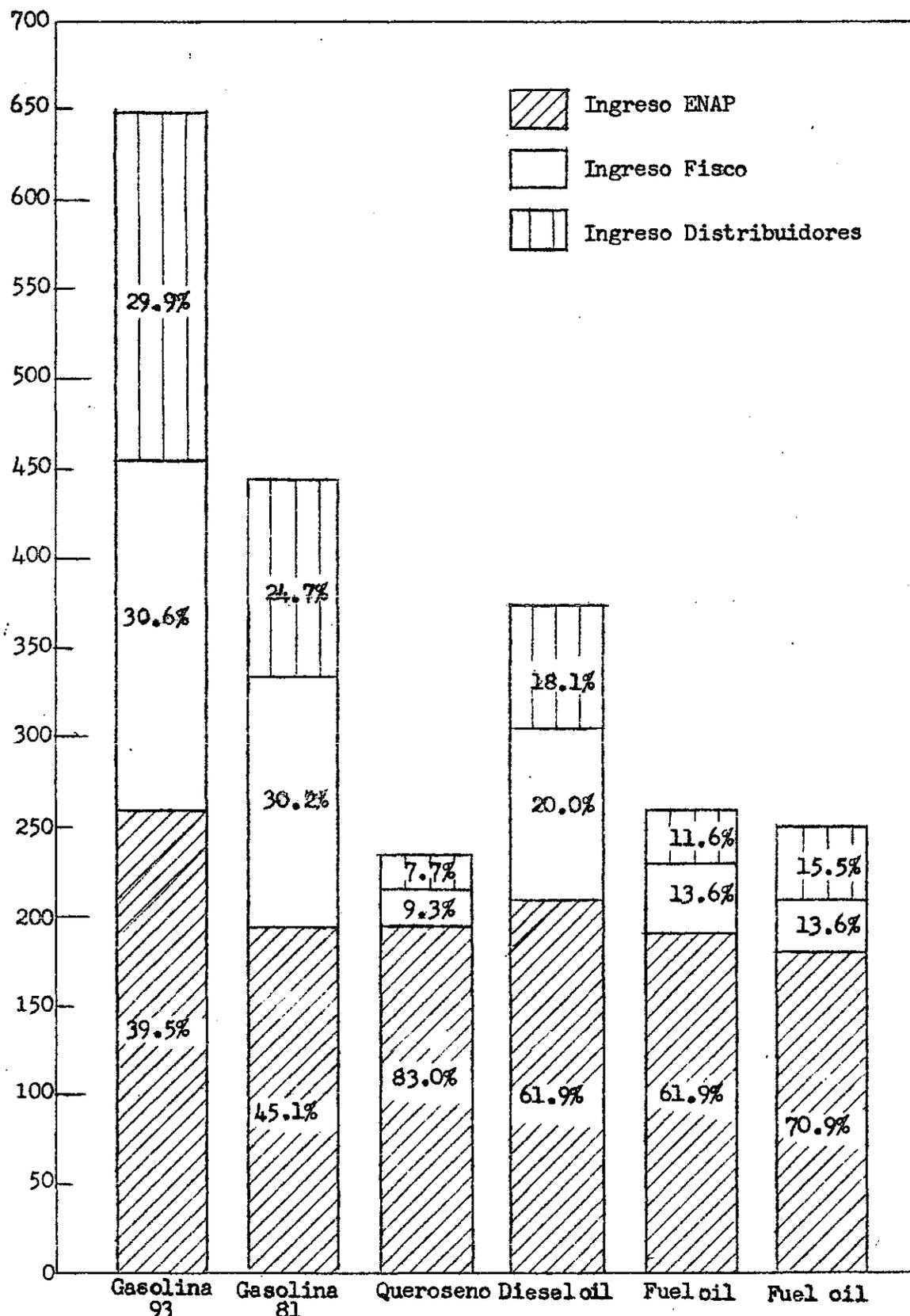
Fuente: ENAP, Memoria 1968.

Por su parte, en México el monopolio de la producción, refinación y distribución de petróleo está a cargo de PEMEX; la producción total de petróleo crudo en 1968 fue del orden de 25.5 millones de metros cúbicos, que fueron tratados en las refinerías nacionales.

/Gráfico I

Gráfico I

CHILE: COMPONENTES DEL PRECIO DE LOS DERIVADOS DEL PETRÓLEO, 1968



Fuente : Ministerio de Minería, Legislación y Estadística del Petróleo y Derivados, 1968.

En Chile, la empresa estatal (ENAP) monopoliza la producción y la refinación. En 1968 produjo el 55 % del total de 4.3 millones de m<sup>3</sup> de petróleo crudo beneficiado; y en la refinación ha logrado el virtual autoabastecimiento (véase el cuadro 25). Pero contrariamente a la política de empresas similares, ENAP no participa directamente en la distribución de derivados, que está a cargo de empresas privadas nacionales y extranjeras; el gráfico I muestra la distribución del precio de los derivados del petróleo, entre los tres perceptores: la empresa estatal, el fisco y los distribuidores.

CUADRO 25

PRODUCCION DE ENAP COMO PORCENTAJE DEL CONSUMO TOTAL  
 DE DERIVADOS EN CHILE, 1968

Derivados	Porcentajes sobre el consumo
Gasolina	100
Kerosene	100
Gas licuado	100
Petróleo Diesel	95
Petróleo combustible	75

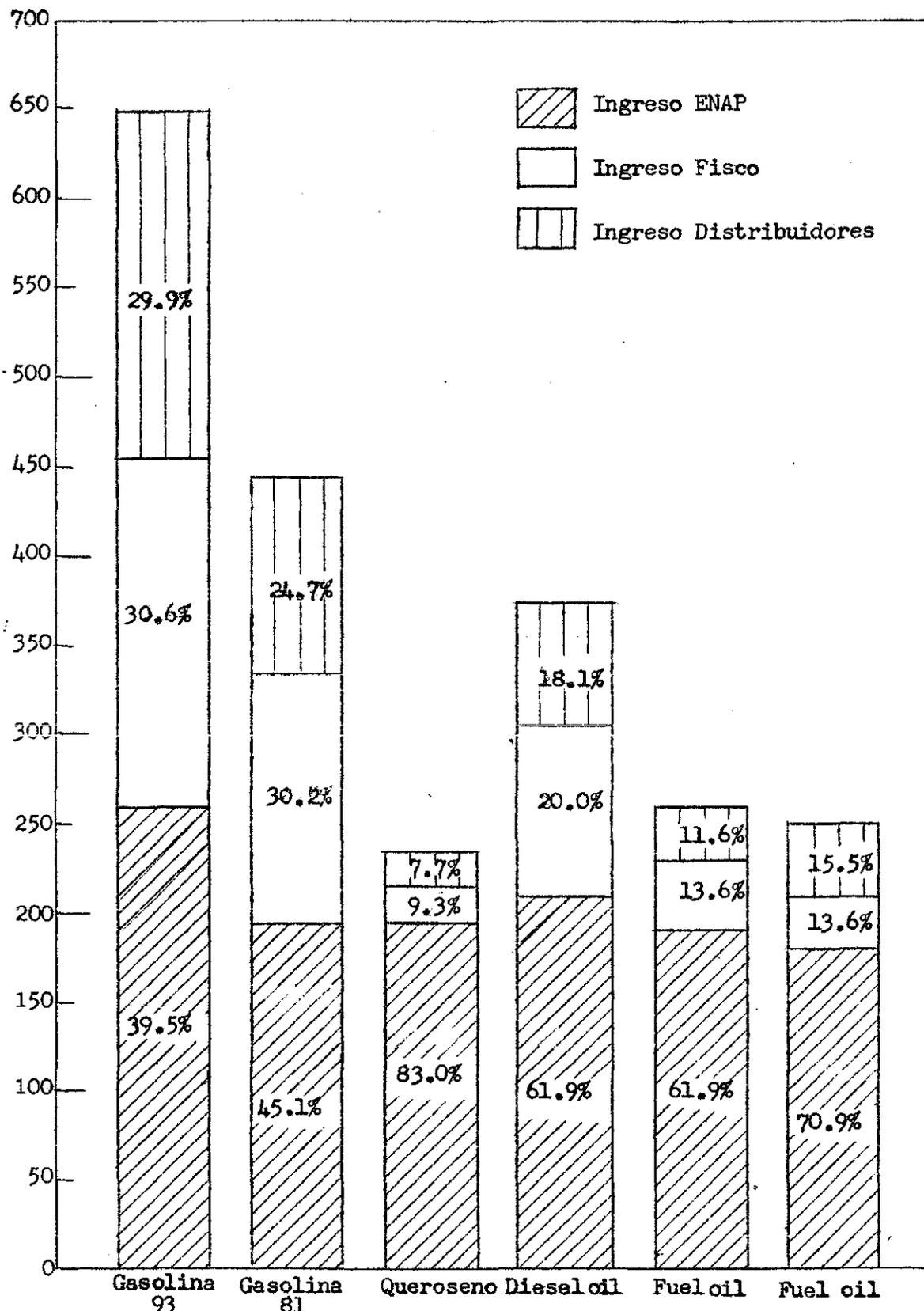
Fuente: ENAP, Memoria 1968.

Por su parte, en México el monopolio de la producción, refinación y distribución de petróleo está a cargo de PEMEX; la producción total de petróleo crudo en 1968 fue del orden de 25.5 millones de metros cúbicos, que fueron tratados en las refinerías nacionales.

/Gráfico I

Gráfico I

CHILE: COMPONENTES DEL PRECIO DE LOS DERIVADOS DEL PETROLEO, 1968



Fuente : Ministerio de Minería, Legislación y Estadística del Petróleo y Derivados, 1968.

b) Resultados financieros de la explotación

El cuadro 26 presenta algunos de los resultados financieros de la gestión de las empresas petroleras estatales, que muestran el porcentaje relativamente elevado de su superávit de explotación en relación con las ventas y, en algunos casos, el capital. Cabe advertir que los datos utilizados han sido tomados de los balances de cada empresa, que tienen distintas normas de presentación contable, lo cual reduce la posibilidad de comparación entre ellas; pero de todos modos, pueden extraerse algunos índices significativos para evaluar el rendimiento de cada empresa.

Estas empresas son responsables de una elevada proporción de la inversión bruta en capital fijo en sus respectivos países; en los casos de México, Argentina y Brasil, estos porcentajes van de 8.2 a 3.8 %. Asimismo, es muy elevada la participación en el total de la inversión pública, que llega hasta casi el 22 % en México y al 15 % en Brasil (véase el cuadro 27).

En general, el grado de rentabilidad de estas empresas les permite financiar gran parte o la totalidad de esas inversiones mediante sus recursos propios. El cuadro 28 muestra el porcentaje de la inversión bruta fija y del conjunto de los gastos de capital que se cubren con recursos propios.

Cuadro 26

EMPRESAS PETROLERAS ESTATALES: ALGUNOS INDICADORES  
ECONOMICO-FINANCIEROS, HACIA 1968/69

(Relaciones porcentuales)

	Superávit de explotación	Utilidad bruta	Utilidad bruta
	Ingreso por ventas	Ingreso por ventas	Capital
YPF (Argentina)	30.7	....	...
YPFB (Bolivia)	...	40.4	...
PETROBRAS (Brasil)	...	34.9	51.8
ENAP (Chile)	40.9	31.6 a/	20.5 a/
ECOPETROL (Colombia)	19.0	...	...
PEMEX (México)	14.8 b/	...	...
CVP (Venezuela)	...	20.0 b/	7.3 b/

Fuente: Memorias de las empresas y CEPAL a base de información oficial.

a/ Utilidad neta del período 1° de julio de 1967 al 30 de junio de 1968.  
Ingreso por ventas en ese período: 662,2 millones de escudos.

b/ Se refiere a utilidades netas.

PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS PETROLERAS ESTATALES EN LA  
 INVERSION BRUTA FIJA TOTAL DEL PAIS Y DEL SECTOR  
 PUBLICO, HACIA 1968/69

(Relaciones porcentuales)

	Participación en la inver- sión fija total	Participación en la inver- sión fija del sector público
YPF (Argentina)	4.4	11.7
PETROBRAS (Brasil)	3.8	15.2 a/
ENAP (Chile)	2.4	4.4
ECOPETROL (Colombia)	2.3	10.7
PEMEX (México)	8.2	21.9

Fuente: Memorias de las empresas y CEPAL a base de información oficial.  
 a/ Se refiere solamente a la inversión del gobierno general.

Cuadro 28

EMPRESAS PETROLERAS ESTATALES: FINANCIAMIENTO DE LA INVERSION  
 Y DE LOS GASTOS DE CAPITAL, HACIA 1968/1969

(Relaciones porcentuales)

	Recursos propios a/ Inversión bruta fija	Recursos propios a/ Gastos de capital
YPF (Argentina)	96.5	81.4
PETROBRAS (Brasil)	117.6	68.5
ENAP (Chile)	175.6	91.9
ECOPETROL (Colombia)	77.7	61.9
PEMEX (México)	54.8	...

Fuente: Memorias anuales de las empresas y CEPAL a base de datos  
 oficiales.

a/ Los recursos propios comprenden el superávit de explotación y  
 otros ingresos propios de capital.

## 5. Las empresas de electricidad

### a) Importancia relativa

Como la generación y distribución de energía eléctrica satisfacen necesidades de interés general, el Estado no sólo controla su producción y vigila las tarifas, sino que en muchos casos es el propietario de las empresas eléctricas; más aún, en la mayoría de los países latinoamericanos se manifiesta una clara tendencia hacia la estatización del sector, pues los esfuerzos de expansión de la capacidad instalada se han realizado de preferencia a través de empresas estatales. Por ejemplo en Argentina mientras la generación de servicio público aumentó alrededor de 70 % entre 1960 y 1968, la de las empresas públicas se duplicó; en Chile esos porcentajes fueron del 60 % y 86 %, respectivamente; en México, con la nacionalización del sector, todo el incremento correspondió a la empresa estatal; a su vez, en Brasil las empresas subsidiarias de ELETROBRAS y las estaduais y mixtas (con capital minoritario de ELETROBRAS) producen actualmente más del 60 % de la demanda pública.

La coexistencia de empresas públicas y privadas - modalidad que es poco frecuente en otros sectores - es significativa en la energía eléctrica, ya que lejos de actuar en un mercado competitivo, complementan a menudo su producción en sistemas interconectados de distribución, y muchas veces una empresa privada vende la energía producida por la pública, o viceversa. Más aún, existen casos en que la programación de nuevas instalaciones se efectúa conjuntamente, con el fin de complementar las inversiones. Es así como continúan operando grandes empresas privadas, muchas de las cuales mantienen un constante programa de ampliación de su capacidad de generación.

Un ejemplo de la gran empresa estatal a cargo de los servicios de electricidad, lo constituye la Comisión Federal de Electricidad de México, organismo público descentralizado, con patrimonio propio, creado en 1937. Desde 1960, a raíz de la nacionalización de la industria eléctrica, genera prácticamente la totalidad de la electricidad para servicio público y constituye actualmente la empresa de este género más grande de la región. En Paraguay, Uruguay, República Dominicana y prácticamente en El Salvador, las empresas eléctricas del Estado son también empresas únicas y cubren la totalidad de la demanda pública.

En el caso de Chile, la ENDESA, que fue constituida en 1943 como sociedad anónima en la cual la Corporación de Fomento de la Producción posee el 97 % de sus acciones, produce dos tercios de la generación para servicio público; el resto es abastecido casi en su totalidad por una empresa privada, que a fines de 1970 fue transformada en empresa mixta al adquirir el Estado el 51 % de las acciones.

En Argentina, Brasil y Venezuela, coexisten dos o más empresas estatales o de capitales mixtos con empresas privadas. En la Argentina, por ejemplo, la empresa del Estado, Agua y Energía Eléctrica y la sociedad anónima SEGBA, que es también una empresa pública, aportan aproximadamente las tres cuartas partes de la generación para servicio público. Por su parte, en Venezuela operan dos compañías anónimas estatales: CADAFE y EDELCA, constituidas con capitales de la Corporación Venezolana de Fomento y de la Corporación Venezolana de Guayana, respectivamente; ambas suministran alrededor del 60 % de la generación destinada al servicio público.

La situación de las empresas públicas productoras de electricidad se torna más compleja en el caso de Brasil, con la iniciación de las actividades de PETROBRAS en 1962. Esta nueva sociedad anónima de economía mixta con participación mayoritaria del gobierno federal controla 16 empresas eléctricas subsidiarias, en las cuales posee alrededor del 90 % del capital; además, tiene participación minoritaria (12 % en promedio) en otras 19 empresas, en su mayoría estatales y mixtas. En 1968 las empresas subsidiarias de PETROBRAS produjeron el 36 % de la generación para servicio público y el 27 % las empresas públicas asociadas.

b/ Resultados financieros de la explotación

El rápido crecimiento de la demanda de energía eléctrica en todos los países de la región ha obligado a las empresas públicas a mantener un constante proceso de expansión; a su vez, ello ha implicado la realización de grandes inversiones, que por su magnitud escapan casi siempre a la posibilidad de autofinanciamiento de las empresas. De tal modo, los recursos proceden generalmente de tres fuentes: aportes estatales,

/créditos externos

Cuadro 29

AMERICA LATINA: PRINCIPALES EMPRESAS ELECTRICAS DE SERVICIO PUBLICO, 1966 <sup>a</sup>

	Generación GWh	Ventas	Ingresos y gastos de explotación		Resultados en % del activo Inmovilizado	Utilidad bruta	Precio medio del KWH vendido (Milésimos de dólar)
			Ventas (Millones de unidades monetarias de cada país)	Egresos			
<u>Argentina</u>	13 471						
Agua y energía eléctrica (A y E)	E 3 929	3 412	34 552.0	28 461.0	6 091.0	11.57	20.99
Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA) <sup>E</sup>	6 306	5 429	67 789.0	49 555.0	18 234.0	14.81	35.31
Compañía Italo Argentina de Electricidad (CIAE) Pr.	1 087	974	14 866.0	11 262.0	3 604.0	15.78	39.07
<u>Brasil</u>	34 437 <sup>a</sup>						
Electrobras	E 12 280						
Central Eletrica de Sao Paulo	E 2 523	2 677	97.9	62.0	35.9	6.84	9.45
Companhia Hidroeletrica de São Francisco	E 2 838	2 535	70.0	36.9	33.1	5.82	7.15
Central Eletrica de Minas Gerais (CEMIG)	E 3 155	3 150	123.3	70.7	52.9	5.77	10.21
Light - Servicos de Electricidade S.A.	Pr. 12 787	15 329	884.6	658.2	226.7	6.16	15.06
<u>Colombia</u>	6 522						
Empresa de Energía Electrica de Bogotá (SEE)	E 1 649	1 453	261.3	125.8	144.7	10.0	10.61
<u>Chile</u>	4 348						
Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA) <sup>d</sup>	E 2 530	2 318	473.6	366.5	107.1	9.3	14.43
Compañía Chilena de Electricidad (CHILECTRA)	Pr. 1 779	1 942	487.5	417.5	70.0	5.0 <sup>a</sup>	28.01
<u>Costa Rica</u>	772						
Instituto Costarricense de Electricidad	E 497	486	64.5	50.0	14.5	3.7	18.00
<u>El Salvador</u>	542						
Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL)	E 501	466	18.2	9.4	9.3	8.5	15.64
<u>México</u>	19 400						
Comisión Federal de Electricidad <sup>e</sup>	E 17 200	13 908	2 877.3	1 956.1	933.7	6.2	16.56
<u>Paraguay</u>	122						
Administración Nacional de Electricidad (ANDE)	E 119	90	679.5	477.6	211.8	3.6	60.00
<u>Panamá</u>	573						
Compañía Panameña de Fuerza y Luz	Pr. 456	387	13.2	6.6	4.6	15.2 <sup>a</sup>	34.09
<u>Perú</u>	2 286						
Empresas Eléctricas Asociadas (ESA)	Pr. 1 155	1 565	1 320.0	925.3	415.5	9.1	19.09

créditos externos y financiamiento propio proveniente de la reinversión de utilidades. Los créditos internos tienen escasa importancia, debido a la lenta recuperación y baja rentabilidad de este tipo de inversiones.

En Argentina, la empresa estatal de Agua y Energía Eléctrica pudo financiar en 1968 cerca de la mitad de sus inversiones con recursos propios; un 8 % correspondió a aportes de una entidad de fomento federal y el resto provino de crédito interno y externo. En cambio, en dos empresas mixtas estaduales en Brasil, una parte importante de las inversiones se financió mediante cancelación de acciones suscritas por parte de los gobiernos estadual y federal (70 % y 30 % en cada una de las empresas); el autofinanciamiento fue de 10 % en la primera empresa y de 28 % en la segunda. El crédito externo sólo revistió importancia (15 %) en la primera de ellas y los aportes federales en la otra empresa (36 %). Por su parte, la ENDESA, de Chile, financió el 35 % de sus inversiones y nuevas instalaciones mediante créditos externos; un porcentaje similar provino de reinversión de utilidades y el 30 % restante correspondió a aportes fiscales.

Como es obvio, la posibilidad que tiene una empresa de cubrir sus gastos de inversión depende de su rentabilidad. Un indicador es la relación porcentual entre el ingreso neto de explotación y el activo inmovilizado. En la utilización práctica de este índice debe considerarse que la validez de las comparaciones está restringida por las diferencias de presentación y aun de criterio de clasificación de los balances y de las cuentas de utilidades y pérdidas de las diversas empresas. Pero aun con estas salvedades, pueden extraerse algunas conclusiones. Así, por ejemplo, se advierte que de 20 empresas examinadas - que producen el 66 % del total de la generación de servicio público - la rentabilidad de seis de ellas era superior al 10 %, la de nueve empresas oscilaba entre 5 y 10 % y, por último, la de cinco de ellas era inferior a 5 % (véase el cuadro 29). En el caso particular de Brasil, esta relación alcanzó a 7.5 % en 14 empresas subsidiarias de ELETROBRAS y a 8.9 % en otras 14 empresas con capital minoritario de esa empresa matriz.

/Cuadro 29

Guadro 29 (Concl.)

		Generación GWh	Ventas	Ingresos y gastos de explotación			Resultados en % del Activo Inmovilizado por	Utilidad bruta de explotación por KWH vendido (Milésimos de dólar)	Precio medio del KWH vendido	
				Ventas (Millones de unidades monetarias de cada país)	Ingresos totales	Egresos				Resultados
<u>República Dominicana</u>										
		700								
Corporación Dominicana de Electricidad	E	700	529	18.2	18.3	13.4	4.9	8.1	13.4	34.38
<u>Uruguay</u>										
		1 883								
Usinas Eléctricas del Estado	E	1 883	1 513	...	...	...	...	...	...	...
<u>Venezuela</u>										
		8 375								
C.A. de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE) h/	E	2 189	1 842	237.1	237.8	225.1	12.7	1.8	7.55	28.60
Electrificación del Caroni (EDELCA)	E	2 690	2 554	35.2	35.2	14.3	20.9	10.4	1.82	3.07
C.A. La Electricidad de Caracas	Pr.	2 273	1 974	206.4	207.2	124.5	82.7	18.2	9.31	23.24
<u>América Latina</u>		100 675								

Fuente: Memorias y Balances de las Empresas.

- a/ Entre las empresas estatales (E) se han considerado además las estatales, las municipales y las mixtas con participación minoritaria de capital privado. Las ventas incluyen energía comprada a otras empresas y se consideran a nivel de usuario, es decir, se dedujo el consumo propio de las empresas y las pérdidas de transmisión. Los gastos de explotación incluyen, además de los costos directos y de los gastos de administración, los de depreciación y amortización, así como los correspondientes a impuestos, excepto los que gravan las utilidades y dividendos. Se consideró como utilidad bruta de explotación solamente a la diferencia entre los ingresos de explotación y los costos directos y gastos de administración. Para los efectos de la comparación con los resultados de la explotación, no se consideraron las obras en construcción como activo inmovilizado, pero se tomaron en cuenta las revalorizaciones y las correspondientes depreciaciones. Para la presentación de las dos últimas columnas en milésimos de dólar se utilizaron los siguientes tipos de cambio (moneda nacional por dólar): Argentina 350.0; Brasil 3.83; Colombia 16.95; Chile 8.71 para 1968 y 11.52 para 1969; Costa Rica 7.35; El Salvador 2.50; México 12.49; Paraguay 126.0; Panamá y Rep. Dominicana, a la par; Perú 44.19 y Venezuela 4.58 para 1967 y 1968. Los valores resultantes no son siempre comparables entre países, debido a que los tipos de cambio citados no son de paridad.
- b/ El monto del activo incluye las instalaciones correspondientes a la explotación de agua potable, que no fue posible deducir.
- c/ La generación corresponde al total de 16 empresas subsidiarias, entre las que se encuentra la de la Companhia Hidroelétrica de Sao Francisco, que se considera por separado.
- d/ La generación y ventas que aparecen en las dos primeras columnas se refieren a 1968; todo el resto de la información corresponde a 1969.
- e/ En el activo no se consideró la revalorización pendiente de aprobación.
- f/ La generación solamente corresponde al período Septiembre 1967-Agosto 1968; el resto de la información se refiere a 1967.
- g/ En el activo sólo se consideró la parte relativa a generación de electricidad, calculándose proporcionalmente la parte de la depreciación que se le dedujo.
- h/ Corresponde al ejercicio de 1967.

Para evaluar

Para evaluar la rentabilidad de las empresas desde otro ángulo se trató de medir la utilidad bruta de la explotación <sup>18/</sup> en términos de dólares por kWh vendido. Este indicador tiene una relación más directa con el nivel de las tarifas; sin embargo, puede distorsionarse la posibilidad de comparación, a causa del tipo de cambio usado para el dólar, ya que en general se utilizó el del mercado libre o la tasa más alta del oficial, que a veces difiere significativamente de un tipo de cambio de paridad basado en el poder adquisitivo real. Con estas salvedades, resulta que las utilidades son relativamente menores en algunas empresas de Brasil, Venezuela, México, Chile, Colombia y Perú, mientras en Argentina, Costa Rica, República Dominicana, Panamá y Paraguay tales utilidades son muy superiores (véase nuevamente el cuadro 29).

Por otra parte, es ilustrativo comparar los precios de venta de varias empresas importantes. <sup>19/</sup> Así, se advierte que los precios medios del kWh vendido varían entre poco más de 10 milésimos de dólar <sup>20/</sup> en una empresa de Bogotá y en un promedio de tres empresas de Brasil, y 34 milésimos en Argentina y Panamá. En Costa Rica, México y Perú el nivel de kWh vendido se sitúa entre 17 y 19 milésimos de dólar y sube a 22 y 29 en los casos de dos empresas venezolanas. A su vez en Chile se observa una fuerte discrepancia entre el precio medio de 28 milésimos en la principal empresa privada (que se acerca más al precio a nivel de consumidor), que duplica el de la empresa estatal, debido a que esta última entrega grandes bloques de su producción a distribuidores privados y a grandes industrias básicas.

---

<sup>18/</sup> Se refiere a la diferencia entre los ingresos de explotación y los costos directos más los gastos de administración.

<sup>19/</sup> La comparación de los precios medios entre países o aun entre empresas de un mismo país debe considerarse con reservas, debido a la utilización de tipos de cambio susceptibles de distorsionar las cifras o a la diferente composición de la distribución dirigida a sectores que tienen tarifas diferenciales.

<sup>20/</sup> Se refiere en general a tipos de cambio del mercado libre en 1968.

/Con el

Con el fin de comparar los precios de 1968 con los de 1959, año para el que se posee información, se deflacionaron los precios medios de 1968 por los índices de precios al consumidor (véase el cuadro 30). Para ambos años se trató de utilizar información que correspondiera a las mismas empresas, lo que limitó el número de observaciones; en síntesis, se advierte que de nueve países considerados se presentaron disminuciones en cinco de ellos. Así, en Argentina, se observó una baja de poco más de 10 %, tanto en una empresa estatal como en otra privada. En la principal empresa privada de Perú, así como en la Comisión Federal de Electricidad de México, las disminuciones en los precios reales del kWh vendido fueron del 22 y 17 %; en este último caso ocurrió un cambio radical en la composición del consumo con la ampliación que tuvo esta empresa a partir de 1960, debido a la nacionalización de la industria eléctrica. En Venezuela también se registró una baja en los precios unitarios, que es mínima para la empresa estatal CADAPE, pero que llegó al 17 % en una importante empresa privada. También en el caso de la Compañía Panameña de Fuerza y Luz se produjo entre 1959 y 1963 una fuerte caída de un 30 % del precio del kWh vendido. Es curioso observar cómo en los tres países donde se aceleró más el proceso inflacionario, en Brasil y Chile, se produjo un incremento en los precios medios reales de venta, mientras en Argentina disminuyó en alrededor de 10 %.

También se registraron cambios en el consumo por tipo de usuario de la energía producida. Por ejemplo, en una empresa estatal de Brasil se anotó un incremento del 12 % en el precio global, que implicó el mantenimiento del precio medio para consumo industrial y aumentos menores en el sector comercial y de mayor magnitud en el destinado a consumo residencial. La situación anterior contrasta con la de la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá que basó el alza de sus precios medios (19 %) tanto en el consumo industrial (86 %) como en el comercial (54 %), mientras el precio del kWh para consumo residencial prácticamente no sufrió variación entre esos años.

Cuadro 30

AMERICA LATINA: PRECIOS MEDIOS DE LA ENERGIA ELECTRICA VENDIDA

(Precio medio del KWh en moneda nacional de 1959)<sup>a/</sup>

	1959	1968
<u>Argentina</u>		
Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires	1.92	1.72
Compañía Italo Argentina de Electricidad	2.21	1.92
<u>Brasil</u>		
Central Eléctrica de Minas Gerais	0.989	1.098
<u>Colombia</u>		
Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá	0.0517	0.0703
<u>Chile</u>		
Empresa Nacional de Electricidad	0.016	0.0176
Compañía Chilena de Electricidad	0.0245	0.0359
<u>Costa Rica</u>		
Instituto Costarricense de Energía Eléctrica	0.097	0.110
<u>México</u>		
Comisión Federal de Electricidad	0.202	0.167 <sup>b/</sup>
<u>Panamá</u>		
Compañía Panameña de Fuerza y Luz	0.045	0.031
<u>Perú</u>		
Empresas Eléctricas Asociadas	0.45	0.35
<u>Venezuela</u>		
C.A. de Administración y Fomento Eléctrico	0.122	0.120 <sup>b/</sup>
C.A. Eléctrica de Caracas	0.116	0.097

Fuente: La misma del cuadro 23.

a/ Los precios de 1968 fueron deflacionados por el índice de precios al consumidor.

b/ Corresponde a 1967.

## 6. Las empresas siderúrgicas

### a) Importancia relativa

En 1966, de un total de 17 empresas integradas principales, que producían el 80 % del acero de la región, ocho eran netamente estatales y producían el 47 % (véase el cuadro 31); además, el capital de otras dos, responsables del 12 % de la producción, era mixto; por su parte, dos empresas con mayoría de capital extranjero producían el 7 % y otras cinco, que significaban el 14 % de la producción, eran de capital privado nacional.

El capital de las empresas siderúrgicas debe aumentarse constantemente, debido a las fuertes inversiones inducidas por el rápido incremento de la demanda. Por ejemplo, la empresa chilena CAP, que inició sus actividades en 1950 con un capital de 15 millones de dólares, tenía en 1969 un capital suscrito y pagado de 79 millones de dólares; y el capital y reservas de Altos Hornos de México S.A., aumentó en valor corriente, de 313 millones de pesos en 1958, a 1 166 millones en 1967. Estos aumentos de capital pueden significar cambios en la propiedad del capital, como ha sucedido en el caso de la Acería Paz del Río de Colombia que tiene una producción de 200 000 toneladas anuales, que ha pasado casi enteramente a manos del sector privado, debido a la medida fiscal que favoreció con una exención impositiva a los contribuyentes que suscribieran acciones de esa compañía a su valor nominal y por el monto del impuesto adeudado. Un caso inverso fue el de la Compañía de Acero del Pacífico (Chile) - con una producción anual de 592 000 toneladas de acero - en la que sucesivos incrementos de capital redujeron la participación del gobierno, que en 1965 era de sólo el 25 % del capital total; sin embargo, en 1969 la CORFO adquirió acciones de propietarios privados, hasta quedar con el dominio del 52 % del capital.

Cuadro 31

AMERICA LATINA: PRODUCCION DE LAS PRINCIPALES EMPRESAS SIDERURGICAS <sup>a/</sup>

(Miles de toneladas)

			Producción de acero en lingotes	Productos de acero
<b>ARGENTINA</b>			<u>1 697</u>	
Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA)	I	E	846	529
Altos Hornos de Zapla	I	E	82	38
Dalmine Siderca S.A.	SI	Pr	163	94
Industria Argentina de Aceros (ACINDAR)	SI	Pr	89	230
Establecimientos Metalúrgicos Sta. Rosa	SI	Pr	110	112
La Cantábrica	SI	Pr	57	56
<b>BRASIL</b>			<u>4 902</u>	
Companhia Siderurgica Nacional	I	E	1 334	1 007
Usinas Siderurgicas de Minas Gerais	I	E	649	502
Companhia Siderurgica Paulista (COSIPA)	I	E	558	413
Companhia Siderurgica Belgo-Mineira	I	Pr	538	430
Companhia Siderurgica Manner Mann	I	Pr	260	219
Siderurgica Rio Grandense	SI	Pr	146	123
Companhia Aços Itabira Acesita	I	E	131	77
Siderurgica Barra Mansa	I	Pr	113	96
Siderurgica J.L. Aliperti S.A.	I	Pr	102	84
M. Dedini S.A. Metalurgica	SI	Pr	83	78
Companhia Ferro e Aço de Vitoria	SI	E	-	69
Usina Siderurgica Sao Jose S.A.	SI	Pr	69	51
Aços Anhangüera	SI	Pr	72	47
<b>COLOMBIA</b>			<u>257</u>	
Acerías Paz del Río S.A.	I	Pr	196	164
<b>CHILE</b>			<u>647</u>	
Compañía de Acero del Pacífico (CAP)	I	E	592	450
<b>MEXICO</b>			<u>3 421</u>	
Altos Hornos de México S.A.	I	E	1 374	925
Compañía Fundidora de Monterrey S.A.	I	Pr	621	395
Hojalata y Lámina S.A.	I	Pr	453	388
Tubos de Acero de México TAMSA	SI	Pr	244	163 <sup>b/</sup>
Aceros Ecatepec	SI	Pr	78	93

Cuadro 31 (concl.)

			Producción de acero en lingotes	Productos de acero
<u>PERU</u>			<u>192</u>	
Sociedad Siderúrgica de Chimbote (SOGESA)	I	E	61	51
<u>VENEZUELA</u>			<u>840</u>	
Siderúrgica del Orinoco S.A. (SIDOR)	I	E	564	...
<u>AMERICA LATINA</u>			<u>11 969</u>	

Fuente: IIAFA: Revista Latinoamericana de Siderúrgica, N° 125, septiembre de 1970; Repertorio de las Empresas Latinoamericanas, 1969; Nacional Financiera S.A.: Informe de Actividades 1969, (México)  
 Compañía de Acero del Pacífico S.A.: Memoria Anual 1968/69; Centro de Industria Siderúrgica:  
 La Siderúrgica Argentina en 1968.

a/ La Producción de Acero para América Latina y los totales por países se refieren a 1969. La producción por empresas se refiere en general a 1967, con excepción de las del Brasil, SOMISA en Argentina, y AEMSA y TAMSA de México, que corresponden a 1968. Para CAP (Chile) la información corresponde al ejercicio 1968-69. Las siglas que aparecen junto a cada empresa significan: I, empresa integrada; SI, semi-integrada; E, empresa estatal, y Pr, privada.

b/ Produce además 111 mil toneladas de hierro esponja.

Según una encuesta realizada en 1964 por ILAFA <sup>21/</sup> el origen del financiamiento de las inversiones de 22 empresas siderúrgicas integradas y semintegradas de la región era el siguiente: 43.7 % provenía del sector público; 5.7 % del sector privado nacional y 2.5 % del privado externo; a su vez, un 19.5 % tenía su origen en el crédito interno y otro tanto igual en el crédito externo, mientras la reinversión de utilidades sólo representaba 4.6 % del financiamiento de las inversiones.

La situación de las empresas estatales en el campo de la siderurgia varía mucho entre países. En Argentina, la empresa estatal Sociedad Mixta Siderurgia Argentina (SOMISA) produce alrededor del 55 % del acero del país con un volumen de venta de 70 000 millones de pesos. La otra empresa integrada es Altos Hornos de ZAPLA, empresa pública dirigida por la Dirección General de Fabricaciones Militares, que produce poco más del 6 % de la producción nacional. El resto es producido por empresas semintegradas, entre las que se destacan Siderca, Industria Argentina de Aceros (Acindar), Establecimiento Metalúrgico Santa Rosa y la Cantábrica, que solamente en lingotes, producen más del 30 % del total. Por otra parte, Siderca produce como 100 000 toneladas de tubos sin costura y Acindar alrededor de 230 000 toneladas de laminados.

En Brasil, cuatro grandes empresas estatales producen el 60 % del acero en lingotes y el 57 % de la producción de laminados. En particular, en 1968 la compañía Siderúrgica Nacional produjo 1.3 millones de toneladas de lingotes en su planta de Volta Redonda y más de 1 millón de toneladas de productos laminados. En cuanto a volumen de producción, le siguen Usiminas de Minas Gerais (650 000 ton); la Siderúrgica Paulista (Cosipa) con 560 000 ton, y Acesita. El 21 % del capital de Usiminas es japonés. Entre las principales empresas privadas se destacan la Cía. Siderúrgica Belgo-Mineira (540 000 ton) y la Cía. Siderúrgica Mannesmann (260 000 ton), cuyos capitales tienen participación extranjera.

---

<sup>21/</sup> ILAFA, Condiciones económicas que regulan el crecimiento de la producción latinoamericana de acero. Documento presentado al II Simposio Internacional sobre la Industria del Hierro y del Acero, Moscú, sept/oct. de 1968.

Otra empresa siderúrgica importante de la región es la sociedad anónima estatal Altos Hornos de México, que en 1968 en su planta de Monclova, produjo 1 374 000 ton de lingotes de acero, que representa más del 40 % de la producción nacional. Además, existen otras dos empresas siderúrgicas integradas, con capital mayoritario privado, que reciben apoyo financiero del gobierno a través de la Nacional Financiera y del Banco de México y que producen alrededor del 35 % de la producción total de acero; ellas son la Compañía Fundidora de Monterrey y Hojalata y Lámina S.A. Entre las industrias semintegradas de México se destaca Tubos de Acero de México S.A. (Tamsa) que en 1968 produjo 111 000 toneladas de fierro esponja y 244 000 toneladas de acero.

Entre las otras empresas integradas de la región se destacan la Siderurgia del Orinoco, C.A. (Sidor), que es una empresa estatal, subsidiaria de la Corporación Venezolana de Guayana y cuya producción representa alrededor del 80 % de la producción de acero del país y la Sociedad Siderúrgica de Chimbote (Sogesa) en Perú, también estatal, que tiene una menor producción.

b) Resultados financieros de la explotación

Los resultados financieros que presentan las empresas en sus balances son relativamente favorables, aunque en general son insuficientes para cubrir sus programas de expansión.

Del examen de la situación financiera de las más importantes empresas siderúrgicas estatales de la región, surgen algunos indicadores demostrativos de su rentabilidad y de la composición de sus gastos (véase el cuadro 32). Todas ellas registran superávit en el ejercicio examinado, que varía desde un 5.1 % del valor de las ventas en el caso de AHMSA de México a 19.5 % en el de Somisa (Argentina); esta relación es de 5.6 % en la mayor empresa brasileña, Cía. Siderúrgica Nacional, y llega a 9.3 % en la CAP chilena.

/Cuadro 32

Cuadro 32

AMERICA LATINA: RELACIONES FINANCIERAS DE CUATRO  
 EMPRESAS SIDERURGICAS

(En porcentaje)

	SOMISA (Argentina) 1969	COMPANIA SIDERURGICA NACIONAL (Brasil) 1968	CAP (Chile) 1968-69	AHMSA (México) 1967
Utilidad/Capital y Reservas	...	5.4	14.6	8.0
Utilidad/Ventas	19.5	5.6	9.3	5.1
En relación a las ventas:				
Costos y gastos de administración	} 87.8	74.2	} 71.6	72.9
Depreciación y Amortización				
Impuestos		16.9	-	5.3
Intereses sobre préstamo a largo plazo	} 4.3	5.1	} 2.8	5.4
Otros intereses y gastos financieros				

Fuente: Memorias, balances y Estados Financieros de las empresas, salvo para SOMISA, cuya información se obtuvo de la Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Programación Presupuestaria, Finanzas del sector público 1966-1970.

/Con respecto

Con respecto al capital y reservas de las empresas, las utilidades significan 14.6 % en CAP y 8 % en AHMSA. Entretanto, la Cía. Siderúrgica Nacional registró una relación de 5.4 % en 1968 (sin considerar el déficit que le significó la administración de la Usina de Mogi das Cruces). Sin embargo, para 1969, de acuerdo con una encuesta que se realizó en Brasil entre un gran número de empresas de todo tipo,<sup>22/</sup> esta empresa figura con una relación utilidad-patrimonio de 7.8 %. Para Usiminas, empresa mixta estatal, la relación alcanza a 4.7 % y sube a 21.3 % para la empresa privada, Siderúrgica Mannesmann. Por el contrario, resulta ínfima para Cosipa y de sólo 1.4 % en el caso de Acesita, lo que es explicable, pues ambas empresas estatales se encuentran en plena expansión de su capacidad y su producción actual no corresponde, por lo tanto, a su alto patrimonio social.

Tanto la Cía. Siderúrgica Nacional como AHMSA han tenido un descenso en la rentabilidad con relación a sus ventas. En el caso de la compañía brasileña, hasta 1965 obtuvo un alto porcentaje de utilidades (en 1963 esta relación alcanzó a 29.4 %); en cuanto a Altos Hornos de México, entre 1960 y 1967 las utilidades con respecto a las ventas pasaron de 6.9 a 5.5 % y de 12 a 7.8 % con relación al patrimonio.

Para la Compañía de Acero del Pacífico la rentabilidad-patrimonio ha sido muy variable. Entre 1952-55 alcanzó en promedio a 24 %, descendió a 11 % entre los años 1956 y 1961 y volvió a subir hasta 22 % en 1963-64. Desde ese año ha fluctuado en torno a 12.8 %. En cambio para SOMISA los notables resultados obtenidos en 1969 (19.5 % de las ventas) superaron el promedio del trienio anterior que había sido de 10 %.

---

<sup>22/</sup> "Quem é quem na economia brasileira", Visão, agosto de 1970.

Las rentabilidades en las empresas señaladas no guardan mucha relación con el comportamiento de los precios de algunos productos siderúrgicos <sup>23/</sup> en sus principales mercados internos, lo que se hace más evidente en el caso de SOMISA. Entre 1965 y 1969 en Buenos Aires los precios reales de barras para concreto y de láminas zincadas sufrieron un deterioro de alrededor de 20 %; los de otras láminas y del alambón como de un 25 % y los de ángulos y barras planas disminuyeron aproximadamente en 36 %.

En igual período los precios en São Paulo disminuyeron alrededor de 9 % para las láminas en general; en cambio aumentaron cerca de un 5 % en el caso de los demás productos. Por su parte, en Santiago se registró un alza general para los productos siderúrgicos del orden del 40 % y en México D.F. se produjo un deterioro que varió desde 17.5 % para el alambón a 4.4 % para las láminas, con excepción de las barras para concreto cuyos precios registraron una leve alza.

El papel de las utilidades registradas por estas empresas en el financiamiento de sus gastos de capital ha sido variable y ha dependido más bien de la magnitud de las inversiones, que a su vez responden al cumplimiento de los programas de expansión. Tanto las utilidades de SOMISA en 1969 como las de CAP en el ejercicio 1968-69 superaron con creces el monto de sus respectivas inversiones reales en esos años (casi lo duplicaron en el primer caso y en el de CAP fueron 55 % mayores); sin embargo, en el caso de SOMISA el superávit corriente no alcanzó a cubrir la totalidad de los gastos de capital, debido al alto monto de "otras inversiones". En cambio en el caso de la Cía. Siderúrgica Nacional, las utilidades representaron un 87 % de la formación de capital efectuada durante 1968 y no llegaron a la mitad de las inversiones reales de AHMSA en 1967. (Véase nuevamente el cuadro 32.)

---

<sup>23/</sup> La información sobre precios de productos siderúrgicos se obtuvo de ILAFA, Anuario Estadístico 1969, información que se deflacionó por los respectivos índices de precios al consumidor.

En cuanto a la estructura de los gastos de estas empresas, su comparación es más difícil debido a la diferente presentación de la información. Se destaca la similitud que existe entre CAP y AHMSA en cuanto a la composición de sus gastos en relación con sus respectivas ventas. Los egresos por concepto de intereses y gastos financieros son relativamente altos, en ambos casos; se acercan al nivel de las utilidades en CAP y son bastante superiores en AHMSA. Resalta, por otra parte, la significación que tienen los impuestos en la Cía. Siderúrgica Nacional, que desgraciadamente sólo fue posible comparar con AHMSA por falta de información.

## IV. LA POLITICA SOBRE EL SECTOR: ALTERNATIVAS E INTERROGANTES

El peso y múltiples influencias del sector de empresas públicas ponen de relieve la necesidad de definir una política sobre su operación y funciones. Hasta el presente, como se dijo al comienzo, esa necesidad no parece haber sido atendida adecuadamente.

La omisión o insuficiencia podría atribuirse a varios factores. Uno de ellos es la heterogeneidad de las actividades comprendidas; otro, la incorporación de unidades en un largo período histórico, a causa de variadas motivaciones y urgencias, que, a veces, han correspondido a las exigencias de distintas etapas del desarrollo. Podría agregarse, por último, que la propia concepción o reunión de las empresas estatales como un "sector" se aparta del enfoque habitual y prueba de ello es que habitualmente se las engloba en el concepto genérico de "empresas", o sea, en conjunto con las privadas. No hay duda, sin embargo, que en este respecto y sobre todo en la experiencia europea, se discierne una clara tendencia a considerar por separado y en globo a las unidades públicas.

Teniendo en cuenta la situación latinoamericana en la materia y el campo de interés de este trabajo, es posible pasar revista y discutir someramente los aspectos más pertinentes y que reclaman definición en la o las políticas sobre la materia.

Partiendo con las cuestiones de incidencia más directa y que suscitan menos apreciaciones doctrinarias, podría tocarse en primer término lo relativo a la función eventual del sector en la acumulación de recursos para la inversión.

Se mencionó anteriormente la diversidad de criterios que se ventilan al respecto. Sin embargo, la evolución del último tiempo parece inclinar la balanza en favor de las empresas públicas. Así lo deja en claro un estudio detenido sobre las orientaciones recientes en distintas economías representativas, <sup>24/</sup> En la parte correspondiente expone lo que sigue:

<sup>24/</sup> Véase "Mejoramiento de la rentabilidad de las empresas públicas en los países en desarrollo" (ST/ECLA/Conf.35/L.8), págs. 3 y 4, trabajo presentado por la División de Administración Pública de las Naciones Unidas a la Reunión de Expertos en Administración de Empresas públicas en América Latina y el Caribe (Santiago, 17 al 22 de noviembre de 1969).

"En varios países en desarrollo las autoridades supervisoras se inclinan cada vez más a aceptar como criterio la rentabilidad comercial. En la India, por ejemplo, al establecerse la planificación del desarrollo se dijo que la empresa pública actuaba "movida por objetivos básicos de desarrollo". En los días iniciales de la planificación del desarrollo la opinión oficial era contraria al concepto de rentabilidad comercial. Pero últimamente se ha enunciado una doctrina distinta y se ha dicho que las empresas públicas deben generar superávit o utilidades para autofinanciar la ampliación de su capital. Algunos proponentes han señalado que el autofinanciamiento derivado de utilidades retenidas ha contribuido enormemente a la formación de capital en la industria privada de los países desarrollados. Señalan también que las empresas estatales de la Unión Soviética y de otras economías centralmente planificadas se organizan de manera que den una "utilidad" para financiar tasas altas de formación de capital. El abandono de la práctica de trabajar "sin utilidades y sin pérdidas" en las industrias nacionalizadas de Gran Bretaña, junto con el renovado hincapié en las utilidades que se hace en el reciente programa de reforma soviético, han reforzado esta tendencia del pensamiento oficial. El criterio de la rentabilidad se ha transformado al parecer en la doctrina oficial aceptada."

Por su lado, un autorizado experto brasileño, examinando el problema del financiamiento de las empresas públicas que formarían el "núcleo de expansión económica" (petroleras, de energía eléctrica, siderúrgicas y de mineral de hierro), destaca tres medios principales: la recolección vía ahorro obligatorio, una política comercial lucrativa y la eliminación del "carácter paternalista de los servicios sociales" provistos a base de precios subvencionados u otros arbitrios.<sup>25/</sup>

Naturalmente, la orientación que tiende a predominar no admite deducciones simplistas. Desde luego, no podría pasar por alto las situaciones dispares en que se encuentran las distintas empresas públicas para adoptar esa línea de conducta. Algunas no tendrían mayores dificultades para seguirla por su colocación ventajosa en el mercado; para otras, en cambio, estaría vedada y sólo podrían aplicarla con muchas limitaciones. Tal sería el caso, por ejemplo, de las empresas ferroviarias, cuya situación fue comentada anteriormente.

---

<sup>25/</sup> Véase, por Antonio Días Leite, Ministro de Minas y Energía de Brasil, "Empresa pública e desenvolvimento econômico", Rio de Janeiro, 1965.

Por otro lado, también existiría la posibilidad de que la orientación señalada fuera aplicada al sector en su conjunto o, incluso, a grupos de empresas afines o vinculadas y no a cada unidad. Se volverá más adelante sobre este aspecto al tratar las relaciones internas del sector.

Finalmente habría que tener en cuenta la discontinuidad de las inversiones y la magnitud de los recursos demandados en las coyunturas de expansión. Parece obvio que las exigencias no podrían ser, por lo común, financiadas con el superávit corriente de las empresas o, incluso, del sector en el caso de un manejo combinado. Para tal circunstancia, empero, que obligaría a recolectar otras fuentes de ahorro, no cabe duda de que resultaría ventajoso el hecho de que las unidades o el conjunto tuvieran excedentes adecuados de operación que contribuyeran a servir los compromisos contraídos en las situaciones descritas.

No debería desprenderse de lo observado que la formación de excedentes invertibles o, si se quiere, la rentabilidad de las empresas, dependen solamente de las decisiones sobre precios y tarifas. Se recordaron antes otros elementos incidentes, como la eficiencia general de las actividades y los niveles de las remuneraciones. Se trata de materias que han sido muy discutidas y que por su complejidad no admiten criterios tajantes o generalizables. De todos modos, parece meridiano que el abordamiento de éstas y las demás cuestiones influyentes estarán subordinados en gran medida al hecho de que se adopte o no la orientación básica comentada, esto es, que las empresas envueltas o el sector deban representar un papel significativo en la formación y movilización de ahorros para la inversión prioritaria.

Para todo esto no cabe duda de que la propiedad estatal de las empresas y la tendencia a la nacionalización de los principales servicios públicos ha significado, en principio, mayores posibilidades de aplicar una orientación como la comentada.

1. La integración en el sector público y en los sistemas de planificación

Una segunda cuestión importante, todavía no esclarecida suficientemente y, por lo mismo, controvertible, es la relativa a la colocación de las empresas públicas en el aparato del Estado, o sea, su integración externa.

El punto central de discusión es bien conocido y lo plantea sintéticamente una autoridad ya citada, al señalar "la necesidad de un estatuto jurídico uniforme, capaz de garantizar la independencia de sus administraciones respecto a la burocracia gubernativa y, al mismo tiempo, hacer viables controles efectivos sobre esas mismas administraciones".<sup>26/</sup>

En el análisis del asunto destaca otra vez la incidencia y significación de la heterogeneidad del sector, tanto por la diversidad de sus operaciones como por las variadas formas de organización jurídica, que implican, a su vez, distintos modos de ejercicio de la dirección o el control estatal y, en consecuencia, de integración en el sector público.

Como se expone en un documento especializado, la variedad de situaciones va desde un extremo en que predominan "interrelaciones turbulentas", en el cual "figuran las empresas sometidas a una multitud de presiones contrapuestas por parte de los distintos componentes del núcleo central, a un conjunto de acciones reguladoras paralizantes y a relaciones ambigüas de poder", hasta otro en que se hallan las actividades con "relaciones unívocas de poder con algunos de los componentes del núcleo central, en general la Presidencia, relaciones que se asimilan a las de un señor feudal con su soberano".<sup>27/</sup>

---

<sup>26/</sup> A. Dias Leite, "Empresa pública e desenvolvimento económico", op.cit.

<sup>27/</sup> Véase "Las relaciones entre las empresas públicas y el gobierno central y su efecto sobre la eficiencia", (ST/ECLA/Conf. 35/L.2.) trabajo presentado por la Unidad de Administración Pública de la CEPAL a la Reunión de expertos ya mencionada.

El otro aspecto por debatir es el de la inclusión de las empresas públicas en el proceso y sistema de planificación. Como se observa en un trabajo reciente, la práctica en la materia se ha inclinado hacia un "tratamiento de tipo sectorial-tecnológico de la economía", no siendo frecuente "observar una concepción institucional" sobre la participación del sector público. De este modo, "aunque los planes contienen referencias a muchas actividades estatales, a las que se les fijan metas y se les asignan recursos, especialmente en las relacionadas con la creación de capital y la producción de insumos difundidos, siempre se lo hace enfocándolas desde el punto de vista del sector, actividad productiva en que están comprendidas y no desde el ángulo institucional que identifica el ámbito del sector público y toma en cuenta sus singularidades".<sup>28/</sup>

El problema se presenta con especial claridad si se recuerda lo anotado con anterioridad sobre las áreas de control o imperio del Estado. Como se comprende, la consideración conjunta y explícita de las decisiones y responsabilidades del gobierno central y de las empresas públicas implica definir el campo que la política económica puede regir con mayor autoridad y certeza, en el cual, por lo demás y como se ha visto, se realiza una elevada proporción de la inversión total.

Por otro lado, una aproximación de esa naturaleza podría contribuir a precisar y distinguir los instrumentos adecuados para materializar o promover las directivas de la planificación en esa primera zona de influencia dominante y en las otras (el ámbito de las actividades privadas), que son susceptibles de orientaciones más bien indirectas.

## 2. La integración interna del sector

Una tercera materia que llama a reflexión es la relacionada con la integración interna del sector de empresas públicas, que vendría a ser la contrapartida o complemento de su incorporación orgánica en el cuadro del sector público. Como se verá, ambas cuestiones están íntimamente ligadas y hasta podría decirse que la solución del primer problema puede ser decisiva para ayudar a resolver el segundo.

---

<sup>28/</sup> Véase, Ricardo Cibotti y Enrique Sierra, "El sector público en la planificación del desarrollo", Textos de ILPES, Edit. Siglo XXI, México, 1970.

A pesar de algunos esfuerzos para regir el funcionamiento del sector (o de partes de él) por medio de alguna agencia central de desarrollo, la situación característica es de una gran dispersión o desagregación interna. Por razones ya expuestas, la estructura del sector recuerda más a un archipiélago que a un conjunto armado.

Parece haber un consenso bastante amplio en el sentido de las desventajas de esa realidad y sobre los beneficios que reportaría una mayor integración o coordinación interna. Esta, como se comprende, no implica única o necesariamente la aglutinación de todas las unidades a través de un mecanismo u organismo superior. También es concebible - y seguramente más realista - una variante basada en diversas modalidades de integración de empresas más o menos afines, aunque, en principio, siempre podría ser útil la existencia de un "centro" común de relación con la autoridad gubernativa y el sistema de planificación.

Todo esto, por cierto, no envuelve interferencia en la operación administrativa de las unidades sino que mira básicamente a la adopción de acciones y pautas concertadas en ciertos aspectos primordiales.

Uno de ellos podría vincularse al manejo de los recursos corrientes del sector. A este respecto, por ejemplo, lo que se ha denominado Cuenta Única Fiscal constituye una posibilidad interesante de centralización de los recursos del sector público y de una utilización más flexible de éstos. Este mecanismo, cuyo uso no se ha difundido a la mayoría de los países de América Latina, obliga a que los recursos de caja disponibles de todas las instituciones centralizadas y descentralizadas del sector público se depositen en cuentas corrientes bancarias subsidiarias de una cuenta central o única, la cual es manejada por el Ministerio de Hacienda. Así el saldo de la cuenta corriente principal o central es igual a la suma de los saldos de todas las subsidiarias, permitiéndose al Ministerio de Hacienda girar hasta un cierto porcentaje del saldo acumulado. En Chile, en que este sistema está en vigencia desde 1959, la proporción permitida de giro es hasta 70 %. Además, las cuentas subsidiarias y la principal se llevan en el Banco del Estado.

/La ventaja

La ventaja obvia de la Cuenta Unica Fiscal reside en el mejor aprovechamiento de los recursos del Estado, evitando que mientras, por un lado, se están generando excedentes de caja importantes debido a una afluencia de ingresos superior a los gastos, por otro, deba restringirse el ritmo de desembolsos ante la insuficiencia de ingresos. La transferencia de recursos de los entes superavitarios a los deficitarios tiene importancia tanto desde el punto de vista de las fluctuaciones estacionales que puedan tener lugar en las corrientes de ingresos y gastos de las instituciones públicas, como cuando hay organismos que en forma más o menos permanente o por períodos largos, están generando excedentes de caja sustanciales. Por ejemplo, durante varios años la Empresa Nacional de Petróleos de Chile ha estado en esta última situación.

Cabe señalar, eso sí, que un uso eficiente del mecanismo de Cuenta Unica Fiscal exige, a lo menos, dos condiciones principales. En primer lugar, es necesaria cierta programación indicativa del curso probable que irán mostrando los saldos en caja de las instituciones, de suerte que también se pueda estimar - aunque sea en grandes líneas y en coordinación con la política monetaria -, la utilización por parte del Ministerio de Hacienda de parte del saldo acumulado en la cuenta principal. En segundo término, el sistema bancario no debe utilizar los aumentos que se generan en los recursos de la Cuenta Unica Fiscal como respaldo de la expansión de colocaciones al sector privado, ya que de esta forma estaría quitando flexibilidad al manejo mismo de la Cuenta en la programación monetaria global.

La situación inversa se presenta cuando se mantienen sistemas de compartimientos estancos, basados a veces en "fondos" con diversos propósitos, verbigracia, de Obras Públicas, de la Vivienda, etc., sin que se prevea alguna posibilidad de transferencia, aunque sea transitoria, de un compartimiento a otro. Al respecto, puede citarse lo ocurrido en el Uruguay, durante 1970, con el Fondo Nacional de la Vivienda. Este fondo, organizado en 1969 - que se financia fundamentalmente con un impuesto a los sueldos y salarios y que debería haber empezado a desarrollar un programa de construcción de viviendas-, acumuló recursos sin utilizar, durante el año pasado, por una cifra cercana al equivalente de 10 millones

/de dólares

de dólares (alrededor de un octavo de toda la inversión pública directa uruguaya), los que quedaron esterilizados en el sistema bancario, constituyéndose en uno de los principales factores de absorción monetaria del período. Al mismo tiempo, en otros sectores prioritarios, por ejemplo, en transportes, se observaba una gran escasez de recursos nacionales, lo que impedía aumentar la inversión en este rubro en una magnitud suficiente para satisfacer las necesidades de crecimiento del país.

### 3. Integración para otros fines

Las oportunidades que pueden existir en los aspectos señalados también se dan en otros planos de mayor trascendencia y que fueron tocados al examinar la influencia del sector público.

Desde ese ángulo son evidentes las perspectivas que podrían abrir diversas modalidades de la llamada "integración interna" en los campos de la promoción de las industrias locales de bienes de capital y las políticas de importación de esos bienes y de adecuación y creación tecnológicas. Como es obvio, si es importante la gravitación actual y más aún la potencial de las principales grandes empresas públicas, incluso si proceden separadamente, ella se acrecentaría substancialmente de establecerse normas y mecanismos para la sincronización de las decisiones.

En el fondo, los distintos grados y modalidades del proceso examinado corresponden de cerca a lo ocurrido en algunos países centrales con la emergencia de los "conglomerados" y la declinación relativa y consecuente del monopolio u oligopolio de viejo cuño. Al igual que en el caso de los "conglomerados", lo fundamental de la asociación o coordinación de unidades reside en la existencia y operación de un "pool" o base común de recursos financieros (corrientes y para inversión), talento administrativo y posibilidades de desarrollar y asimilar adelantos tecnológicos.

Naturalmente, lo señalado no supone la concepción de un gran "conglomerado público". Apenas indica el sentido de las tendencias hacia una mayor sincronización de las empresas estatales, la que admite múltiples variedades.

### /4. Funcionalidad

#### 4. Funcionalidad del sector

En lo que toca al papel del sector y a sus relaciones con las actividades privadas, destacan dos posiciones fundamentales. De un lado estarían aquellos que consideran al sector de empresas públicas como una extensión de las responsabilidades propias y tradicionales del Estado, impuesta por circunstancias de hecho y que no modifican esencialmente la división entre los sectores públicos y privados. Desde este ángulo, las funciones legítimas del sector consisten en establecer la infraestructura y otros servicios básicos para la mejor actuación de las actividades particulares. Más aún en casos de que la iniciativa estatal tuviera que rebasar esos límites por causas imperiosas, el fenómeno debería considerarse como esencialmente transitorio, debiendo revertir oportunamente al campo privado las actividades que no corresponden a una función de apoyo.

Por otro lado se consideraría que el sector de empresas públicas debe representar una función más amplia y autónoma, cual es la de constituirse (asociado al gobierno general), en principal resorte de la expansión y orientación del proceso de desarrollo.

No cabe en este trabajo un pronunciamiento en la discusión. Con distintas modalidades, acentuación y persistencia, el cuadro latinoamericano exhibe un variado espectro de experiencias sobre el asunto. Lo que sí corresponde señalar es que, cualquiera sea el criterio predominante, la política sobre el sector debe ser fiel y consistente con la definición que se adopte, ya que las ambigüedades o contradicciones en las decisiones pueden ser mucho más dañinas o perturbadoras que la inclinación consecuente en uno u otro sentido.

#### 5. La ampliación y diversificación de la órbita estatal

La cuestión anterior está claramente entrelazada con otra: los criterios contrapuestos sobre la ampliación y diversificación del sector de empresas públicas, que importan una prolongación de las posiciones generales o doctrinarias resumidas en la sección anterior. Para la postura heterodoxa, el avance en esas direcciones, aparte de sus otras justificaciones, representaría introducir la gestión pública en actividades más rentables que la mayoría de las tradicionales, reforzando así la posibilidad de acumular recursos invertibles.

/Con mayor

Con mayor razón que en el tema anterior, tampoco en éste pueden aventurarse juicios con aspiración de estricta objetividad o tecnicismo. La verdad es que los esfuerzos en este sentido han sido muy escasos y predominan más bien las reminiscencias de planteamientos tradicionales. Una excepción en este sentido ofrece un trabajo antes citado, en el que se ensaya la siguiente distinción entre empresas constituyentes del "núcleo de expansión económica" antes nombrado, y que deberían ser públicas, y las destinadas o aptas para la gestión privada: "las industrias que componen el núcleo de expansión económica emplean una tecnología poco variada, cuyo ritmo de innovación no es muy intenso. Esas industrias se ocupan de un número relativamente pequeño de productos: servicios, energía eléctrica, dos o tres tipos de carbón y algunas docenas de derivados directos de petróleo, de aceros comunes y de hierro. El acceso de esos sectores a la amplia experiencia internacional puede ser asegurado con relativa facilidad, sea a través de la contratación de proyectos, de diseños y especificaciones, sea por medio de la asistencia técnica".

"Las industrias del segundo grupo, muy numerosas, se dedican a una infinidad de productos. La mayoría de ellas emplea tecnologías variadas y en continua evolución, que dependen frecuentemente de procesos y equipos vinculados a patentes o privilegios de propiedad exclusiva de las empresas internacionales. La incorporación de esas innovaciones a la economía nacional exige, en algunos casos, la instalación en el país de las propias empresas extranjeras detentoras de esa experiencia exclusiva y, en otros, la realización de convenios de participación entre ellas y las nacionales". <sup>29/</sup>

Sin embargo, estos criterios de asignación de funciones pueden ser objetados desde muchos puntos de vista, no sólo a base de consideraciones de orden político-doctrinario sino también por una causa de mayor peso y menor contenido polémico. Es el hecho de que el marco y funciones de los sectores privado y público tienen una dimensión histórica, esto es, se modifican en el tiempo y según el cariz de las circunstancias o etapas del desarrollo social. En consecuencia, puede ser más útil para

---

<sup>29/</sup> Véase A. Dias Leite, Empresa pública e desenvolvimento económico, op.cit.

la dilucidación del asunto tener en consideración los cambios importantes ocurridos y lo que ellos pueden significar para el problema.

Desde este ángulo, por ejemplo, sería provechoso tener en cuenta que en las nuevas o actuales condiciones del desarrollo latinoamericano a menudo no tiene mayor sentido la reiteración del supuesto antagonismo entre empresa pública y sector privado. De una parte porque en muchas instancias, en especial en el campo de ciertas industrias básicas, importantes y más representativas del avance tecnológico, la verdadera alternativa suele plantearse en términos de empresa pública o simipública o empresa extranjera o internacional. Por otro lado está el hecho asimismo evidente de que, en muchos países de la región, la ampliación y diversificación del sector estatal, lejos de constituirse en un obstáculo o rival de la iniciativa particular, ha resultado decisiva para ayudar a expandir sus operaciones.

Lo señalado, claro está, no debe llevar al descuido de los diversos problemas que acompañan la gestión de las empresas públicas y sobre los cuales dan amplia prueba las discusiones tanto en los países industrializados con economía de mercado como en el área socialista o de planificación central.

## Cuadro A

## ARGENTINA: PRINCIPALES EMPRESAS PUBLICAS, 1969

(Millones de pesos)

	Ingresos Corrientes		Gastos Corrientes			Superávit de Explotación a/	Gastos de Capital				Ingresos de Capital		
	Ventas	Total	Remuneraciones	Insumos	Total		Inversión Fija	Otras Inver. b/	Amortización	Total	Superávit Corriente	Préstamos	Otros
<b>MANUFACTURERAS</b>													
Ind.Mecánicas del Estado (IME)	10 298.4	10 563.5	1 917.6	8 339.5	10 317.6	-19.2	59.0	-	-	59.0	245.9	-	14.8
Talleres de Rep.Navales (TARENA)	958.9	1 050.2	708.5	307.1	1 070.0	-111.1	289.8	-	16.0	305.8	-19.8	47.9	45.8
Astilleros y Pab.Navales del Estado (AFNE)	4 319.0	4 681.9	1 815.0	2 375.0	4 190.0	129.0	324.0	-	-	324.0	491.0	-	-
Direc.Nac.de Ind.Estatales	4 009.1	5 005.2	1 342.8	1 971.9	3 874.6	375.8	335.2	982.0	64.0	1 381.2	1 210.6	179.8	198.5
Soc.Mixta Siderurgia Argentina	69 765.5	72 226.7	...	...	57 684.3	12 381.2	7 048.5	15 180.0	1 262.9	23 491.4	14 542.4	...	411.9
<b>MINERAS</b>													
Yacimientos Petrolíferos Fiscales	214 137.0	214 137.0	37 867.0	105 648.0	148 352.0	65 785.0	67 890.0	14.0	12 922.0	80 826.0	65 785.0	2 356.0	-
Gas del Estado	53 598.0	54 697.0	10 189.0	24 470.0	45 750.0	7 848.0	15 695.0	-	13 444.0	29 139.0	8 947.0	14 644.0	-
Yacimientos Carboníferos Fiscales	2 230.6	2 593.3	2 282.4	2 894.0	5 589.8	-3 359.2	814.4	441.5	215.7	1 483.4	2 995.5	-	36.4
<b>TRANSPORTES Y ANEXOS</b>													
<b>Empresa Líneas Marítimas</b>													
Argentinas (ELMA)	22 177.1	22 386.6	7 763.5	13 580.5	22 331.9	-115.3	2 720.0	-	698.6	3 832.6	54.7	-	212.3
<b>Emp.Flota Fluvial del Estado</b>													
Argentino (EPFDEA)	5 964.8	6 228.3	3 951.6	2 715.0	7 224.4	-1 259.6	25.6	-	323.3	348.9	-996.1	-	206.7
Administración Gral.de Puertos	7 063.5	7 217.3	3 710.1	1 477.9	5 253.2	1 860.3	1 325.6	-	52.1	1 377.7	1 964.1	-	13.4
Transportes de Buenos Aires	409.0	409.0	79.5	65.5	288.2	120.8	-	-	26.1	26.1	120.8	-	-
Emp.de Ferrocarriles Argentinos	80 630.0	83 300.0	86 270.0	25 060.0	119 310.0	-33 590.0	17 000.0 <sup>c/</sup>	-	20 000.0 <sup>c/</sup>	37 000.0	-36 010.0	7 000.0 <sup>c/</sup>	800.0 <sup>c/</sup>
Subterráneos de Buenos Aires	3 051.5	3 051.5	2 381.8	760.0	3 201.4	-149.9	595.6	-	267.5	863.1	-149.9	-	30.9
Aerolíneas Argentinas	24 019.0	24 523.0	8 380.0	14 810.0	25 260.0	-271.0	355.5	600.0	3 634.1	4 589.6	-737.0	-	75.7
Emp.Nac.de Telecomunicaciones	48 066.6	52 869.5	24 395.3	5 769.6	33 344.6	17 735.1	24 600.4	-	-	24 600.4	19 524.9	933.5	494.2
<b>Agua y Energía Eléctrica</b>													
Agua y Energía Eléctrica	38 260.0	38 718.1	12 436.3	11 568.8	25 019.3	13 277.5	26 380.9	1 175.1	2 755.4	30 625.7	13 698.8	3 960.6	1 463.0
Serv.Eléctricos del Gran Bs.Aires	...	...	...	...	...	...	27 745.0	-613.0	7 726.0	34 858.0	215.5	13 307.0 <sup>d/</sup>	-

Fuente: Secretaría de Estado de Hacienda, Dirección Nacional de Programación Presupuestaria, Desarrollo de Egresos del Estado, año 1969. Informe al Cuarto Trimestre, Buenos Aires, Marzo de 1970.

- a/ Corresponde a la diferencia entre los ingresos por venta de bienes y servicios y los gastos en remuneraciones, leyes sociales, compra de materias primas, materiales, servicios y pago de intereses. De los ingresos corrientes sólo se consideraron los referentes a las ventas para eliminar los subsidios y demás transferencias corrientes que pudieran distorsionar los resultados de la explotación misma de la empresa. b/ Incluye compra de bienes de capital existentes, inversiones financieras y aumento de existencias. c/ Estimaciones a base de fuentes diversas. d/ Incluye 288 000 000 de pesos por concepto de aportes fiscales.

## Cuadro B

## BRASIL; CUENTAS CONSOLIDADAS POR SECTORES DE ALGUNAS EMPRESAS PUBLICAS, 1960 Y 1965

(Millones de nuevos cruzeiros)

Sectores <sup>a/</sup>	Años	Ingresos corrientes		Gastos corrientes			Superávit de explotación <sup>d/</sup>	Aportes recibidos <sup>e/</sup>	Inversión fija	Inversión financiera	Total gastos de capital <sup>f/</sup>
		Ingresos de explotación	Total <sup>b/</sup>	Remuneraciones <sup>c/</sup>	Insumos	Total					
MINERIA	1960	10.2	10.3	2.5	...	7.5	2.7	-	3.4	0.2	4.2
	1965	204.1	204.2	42.3	30.6	106.7	97.4	-	49.7	1.7	58.6
SIDERURGIA	1960	30.5	30.8	4.3	11.7	25.0	5.5	-	8.2	0.5	13.2
	1965	415.1	426.1	104.2	105.2	372.8	42.3	-	406.6	4.6	465.6
QUIMICA Y PETROLEO	1960	54.3	56.5	5.0	16.7	45.4	8.9	0.2	20.6	...	23.9
	1965	1 877.7	1 901.3	206.1	518.5	1 734.7	143.0	0.3	179.7	0.2	235.2
MANUFACTURAS Y DIVERSAS	1960	5.4	6.4	2.0	2.7	6.4	-1.0	-	1.7	-	3.1
	1965	54.3	76.8	25.0	23.0	63.9	-9.6	-	5.6	0.1	15.4
ENERGIA ELECTRICA	1960	0.6	0.7	0.1	0.1	0.3	0.3	-	7.0	0.2	7.9
	1965	122.6	137.2	5.9	8.0	70.0	52.6	-	112.1	316.4	428.4
TRANSPORTE	1960	26.5	29.1	29.7	10.6	57.5	-31.0	21.5	7.1	-	10.3
	1965	345.3	393.8	418.8	106.8	757.8	-412.5	360.7	79.7	0.2	77.7
COMUNICACIONES	1960	2.4	11.0	7.6	0.4	11.0	-8.6	-	0.8	-	...
	1965	32.0	148.6	110.5	2.3	115.9	-83.9	-	13.1	-	...
ABASTECIMIENTO	1960	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	1965	7.5	9.7	3.2	0.2	6.3	1.2	-	1.8	-	-4.9

Fuente: Fundação Getulio Vargas, Instituto Brasileiro de Economia.

<sup>a/</sup> Véase la lista adjunta de las empresas consideradas en cada sector.<sup>b/</sup> Se excluyeron de este total los aportes y subvenciones que aparecen en columna aparte.<sup>c/</sup> Incluye los aportes de seguridad social.<sup>d/</sup> Se refiere a la diferencia entre los ingresos de explotación y los gastos corrientes. No fue posible excluir de estos últimos los egresos ajenos a la explotación.<sup>e/</sup> Corresponde a los aportes que figuraban entre los ingresos corrientes.<sup>f/</sup> Incluye, además de los rubros señalados, la variación de existencia, que en 1965 tuvo signo negativo en los sectores de energía eléctrica, transporte y abastecimiento.

Cuadro B (Concl.)

BRASIL: NOMINA DE EMPRESAS PUBLICAS POR SECTORES ECONOMICOS

---

Minerales y Siderurgia

Companhia de Aços Especiais Itabira  
Companhia Ferro e Aço de Vitoria S.A.  
Companhia Siderúrgica Nacional  
Companhia Siderúrgica Paulista  
Companhia Vale do Rio Doce  
Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A.

Química

Companhia Nacional de Alcalis  
Petróleo Brasileiro S.A.

Abastecimiento

Companhia Brasileira de Alimentos  
Companhia Brasileira de Armazenagem  
Frigoríficos Nacionais

Manufacturas y diversas

Fábrica Nacional de Motores  
Empresas del Patrimonio Nacional  
Companhias Usinas Nacionais

Transporte y Comunicaciones

Rede Ferroviaria Federal  
Loide Brasileiro  
Administração do Porto do Rio de Janeiro  
Serviço de Navegação da Bacia do Prata  
Serviço de Navegação da Amazonia  
Serviço de Navegação do Porto de Pará  
Companhia Nacional de Navegação Costeira  
Serviços Transporte Baía de Guanabara  
Zona Franca de Manaus

Energía Eléctrica

Centrais Elétricas Brasileiras  
Central Elétrica de Furnas  
Companhia Electricidade do Amapá  
Companhia Hidroelétrica de Sao Francisco  
Companhia Hidroelétrica Vale du Paraiba  
Termoelétrica de Charqueadas S.A.

---

Cuadro C  
COLOMBIA: PRINCIPALES EMPRESAS PUBLICAS, 1968

(Miles de pesos)

	Ingresos				Superávit de explotación	Otras Cuentas					Gastos de Capital			
	de explotación <sup>a/</sup>	Remuneraciones <sup>b/</sup>	Compra de materiales <sup>c/</sup>	Total <sup>d/</sup>		Aportes	Préstamos	Transferencias	Otros Ingresos <sup>e/</sup>	Total	Inversión Directa	Inversión Financiera	Amortización	Total
<b>MANUFACTURERAS</b>														
Emp. Colombiana de Prod. Veterinarios	15 973	3 571	1 295	5 690	10 283	20 625	-	-782	780	20 623	18 207	-	340	18 547
Cementos Boyacá S.A.	39 418	8 386	9 928	29 781	9 637	-	-	-237	-3 262	-3 499	...	...	...	...
Ind. de Concreto "INCO" Ltda.	1 435	410	763	1 246	189	-	-	-19	58	39	55	-	...	55
Emp. Colombiana de Petróleos	1 306 409	220 876	128 584	1 059 803	246 606	-	83 350	-30 794	181 296	233 852	452 868	98 160	30 631	581 659
<b>TRANSPORTE Y COMUNICACIONES</b>														
Cof. Nacional de Navegación	12 951	4 152	3 183	13 348	-337	1 000	...	-364	4 188	4 824	...	...	...	...
Emp. Puertos de Colombia	346 538	235 321	5 067	262 500	84 038	10 000	46 099	-1 958	6 285	60 426	100 032	-	47 810	147 842
Corp. Industrial Aeronáutica	2 514	2 090	1 030	4 036	-1 522	1 000	1 800	-	1 990	4 790	...	1 319	525	1 844
Emp. Colombiana de Aeródromos	39 050	32 253	-	41 747	-2 697	111 706	25 846	-2 155	103	135 500	112 791	-	17 125	129 916
Ferrocarriles Nacionales	333 880	278 524	94 428	400 444	-66 564	170 342	118 927	-13 830	-45 235	230 204	194 684	-	22 591	217 275
Emp. Nac. de Telecomunicaciones	459 598	240 485	23 884	311 635	147 963	48 620	21 000	-109 794	11 242	-28 932	33 682	5 254	76 180	115 116
Inst. Colombiano de Energía Eléctrica <sup>f/</sup>	1 287	5 957	521	9 791	-8 504	231 189	358 503	-815	22 230	611 107	765 385	12 615	32 592	810 592
Inst. de Mercadeo Agropecuario <sup>g/</sup>	699 476 <sup>h/</sup>	58 890	1 672	76 253	623 223	17 610	170 811	-5 752	8 238	190 907	887 758	10 098	-	897 856

Fuente: Contraloría General de la República de Colombia, Informe Financiero de 1968.

- a/ Se consideraron solamente los ingresos por ventas de bienes, productos y servicios.
- b/ Incluye todos los gastos referentes a remuneraciones, leyes sociales, regalías, bonificaciones y primas.
- c/ Se consideró sólo la compra de materiales y suministros.
- d/ Además de las remuneraciones y compra de materiales, incluye los gastos generales de la empresa, excepto las provisiones para depreciación y los intereses de los préstamos.
- e/ Incluye los ingresos y gastos que no fue posible encausar en alguno de los rubros establecidos. Entre los ingresos se consideraron otros ingresos corrientes, rentas de arrendamiento, reembolsos y reintegros y otros recursos de capital, etc.; entre los gastos se destacan los referentes a depreciación y al pago de intereses.
- f/ El Instituto de Energía Eléctrica no produce energía, sino que se dedica a los estudios y obras de irrigación, desecación e hidrología con fines de electrificación y a la construcción de plantas hidroeléctricas y termoeléctricas.
- g/ Este Instituto se encarga principalmente de regular el comercio exterior de productos agropecuarios y de regular los precios de estos productos en los mercados nacionales mediante el manejo de la oferta y la acumulación de existencias.
- h/ Incluye 631 767 000 pesos por venta de bienes. Entre los gastos de explotación no figura ninguna cuenta de contrapartida que justifique o explique esos ingresos.

Cuadro D  
CHILE: PRINCIPALES EMPRESAS PÚBLICAS, 1968

(Millones de escudos)

	Ingresos corrientes		Gastos corrientes			Gastos de capital			Superávit de explotación	Financiamiento		Transferencias netas g/	Otros ingresos h/
	Ventas	Total a/	Remuneraciones b/	Insumos	Total c/	Inversión d/	Amortización deuda pública	Total e/		Aporte fiscal f/	Créditos		
<b>Transporte y Comunicaciones</b>													
Empresa Portuaria	113.7	124.8	119.2	32.5	153.3	7.9	-	8.3	-28.5	55.1	-	-3.6	-14.7
Empresa Marítima del Estado	29.3	49.8	26.0	41.1	67.1	6.1	-	6.3	-17.3	24.1	-	-	-0.5
Línea Aérea Nacional	139.6	175.8	64.2	90.0	186.5	178.5	25.4	203.9	-10.7	40.2	177.6	-9.3	6.1
Ferrocarriles del Estado	313.8	378.0	457.8	177.7	663.1	132.7	0.6	133.3	-285.1	337.4	26.4	26.3	28.3
Empresa de Transportes Colectivos del Estado	46.9	51.5	54.9	36.2	91.1	2.9	-	3.1	-39.6	43.8	-	-0.3	-0.8
Empresa Nacional de Telecomunicaciones	33.1	34.2	9.7	9.1	23.7	22.9	2.7	43.8	10.5	28.9	5.0	-	-0.6
<b>Industria</b>													
Industria Azucarera Nacional (IANSA)	237.3	253.4	35.4	195.8	256.5	15.2	0.6	15.8	-3.1	34.8	21.7	-36.6	-1.0
Astilleros Marítimos del Estado (ASMAR)	59.4	60.6	53.1	13.5	66.6	8.0	-	8.0	-6.0	21.1	-	-5.9	-1.2
Fábrica de Materiales del Ejército (FAMAE)	22.0	22.3	13.6	12.4	27.0	2.0	-	2.1	-4.7	8.2	1.2	-2.4	-0.2
Compañía de Acero del Pacífico (CAP) 1/	1 046.4	1 058.5	...	...	820.4	71.0	...	...	238.1	...	...	...	...
<b>Minería</b>													
Empresa Nacional de Minería (ENAMI)	521.4	527.9	67.7	400.6	480.1	46.6	107.9	154.7	47.8	72.6	33.1	-11.1	12.3
<b>Energía y Combustibles</b>													
Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA)	276.8	280.1	59.3	58.4	178.7	360.1	-	387.1	101.4	137.6	96.2	55.7	-3.8
Empresa Nacional de Petróleo (ENAP)	828.0	828.1	85.8	346.0	431.8	203.1	40.2	255.2	396.3	-	29.9	-57.9	-113.1
Petroquímica Chilena S.A.	-	-	-	-	-	23.9	-	28.2	-	7.9	7.5	12.5	0.3
<b>Comerciales</b>													
Empresa de Comercio Agrícola (ECA)	99.5	102.2	31.6	14.2	180.2	10.8	3.1	13.9	-78.0	56.6	37.0	-7.1	5.4
<b>Servicios</b>													
Empresa de Agua Potable	74.6	79.0	29.1	12.9	43.1	27.4	1.1	28.5	35.9	1.4	1.7	-11.9	1.4

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Balance Consolidado del Sector Público de Chile, Año 1968 y período 1964-68, Santiago de Chile, 1970.

a/ Además de las ventas incluye, renta de inversiones, ingresos provenientes de leyes especiales y otros.

b/ Incluye los pagos por concepto de leyes sociales.

c/ Comprende además los intereses de la deuda pública y otros gastos corrientes, excepto transferencias.

d/ Incluye tanto la formación de capital como la compra de activos e inversión financiera.

e/ Además incluye otros gastos de capital.

f/ Corresponde al aporte fiscal corriente y de capital.

g/ Incluye: aportes corrientes a otras instituciones, que alcanzan cierta significación sólo en el caso de los Ferrocarriles del Estado, transferencias corrientes al sector privado y transferencias corrientes y de capital recibidos y entregados al sector público.

h/ Este rubro incluye variaciones de caja, venta de activos e ingresos propios y otros ingresos de capital.

i/ Información parcial de la Memoria de la empresa correspondiente al ejercicio 1968-69.

Quadro E

MEXICO: NOMINA DE ALGUNAS EMPRESAS PUBLICAS

	Capital Social (Millones de pesos)	Participación del Estado (Porcentaje)
<b>MINERAS</b>		
Compañía Minera de Guadalupe S.A. a/	12.0	...
Compañía Minera La Florida de Muzquiz S.A. a/	5.0	...
La Perla, Minas de Fierro S.A. a/	40.0	100
Mexicana de Coque y Derivados S.A. b/	70.0	c/
<b>PETROLERAS</b>		
Petróleos Mexicanos	...	...
Diesel Nacional S.A. b/	250.0	100
<b>MANUFACTURERAS</b>		
Industria Petroquímica Nacional S.A.	100.6	100
Tetrateld de México S.A. d/	50.0	c/
Altos Hornos de México S.A.	600.0	...
Compañía Industrial de Atenquique	70.0	...
Compañía Industrial de Ayotla b/	17.0	c/
Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril S.A.	80.0	96
Chapas y Triplay S.A. b/	2.0	c/
Empacadora Ejidal	2.5	96
Zincamex S.A.	63.5	100
Fábricas de Papel Tuxtepec S.A.	160.0	c/
Compañía Real del Monte y Pachuca	10.6	100
Fertilizantes del Istmo S.A. b/	270.0	c/
Guanos y Fertilizantes de México S.A.	10.0	51
Henequen del Pacifico S.A.	0.6	83
Hules Mexicanos S.A.	87.5	60
Industrial de Abastos S.A.	60.0	51
Industrial Eléctrica Mexicana S.A.	12.0	100
Ingenio Independencia S.A. b/	25.0	c/
Ingenio Rosales S.A.	65.0	...
Ingenio San Francisco El Naranjal S.A. b/	50.0	c/
Maderas Industriales de Quintanardo S.A. b/	8.0	100
Mafz Industrializado S.A. b/	19.6	100
Operadora Textil S.A. b/	10.0	c/

/Quadro E (concl.)

Cuadro E (concl.)

	Capital Social (Millones de pesos)	Participación del Estado (Porcentaje)
Productora e Importadora de Papel S.A.	7.5	60
Siderúrgica Nacional S.A.	100.0	c/
Sociedad Cooperativa de Vestuario y Equipo S.A.	1.3	...
Talleres Gráficos de la Nación	...	...
Talleres Tipográficos Nacionales	20.0	100
Inmobiliaria Bamfoco S.A.	6.7	c/
Instalaciones Inmobiliarias para Industrias S.A. d/	10.0	100
TRANSPORTES Y ANEXOS		
Aeronaves de México S.A.	128.0	49
Aeropuertos y Servicios Auxiliares	...	...
Caminos y Puentes Federales de Ingresos	...	...
Ferrocarriles de Chihuahua al Pacífico	127.1	100
Ferrocarril del Pacífico S.A.	...	...
Ferrocarriles Nacionales de México	...	...
Ferrocarriles Unidos de Yucatán	23.0	100
Servicios de Transportes Eléctricos	...	...
Comisión Federal de Electricidad	...	...
Compañía de Luz y Fuerza del Centro S.A. e/	1 000.0	100
Compañía Hidroeléctrica Occidental	0.65	83
Almacenes Nacionales de Depósito S.A.	500.0	50
Conasupo S.A.	80.0	100
AGRICOLAS		
Beneficios Mexicanos del Café S.R.L.	1.2	100
Unión Forestal de Jalisco y Colima S.A. f/	40.0	100
COMERCIALES		
Compañía Operadora de Teatros S.A.	92.0	100

Fuente: Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Inversiones Públicas.

- a/ Las acciones pertenecen a Altos Hornos de México S.A.  
b/ Las acciones pertenecen a la Nacional Financiera.  
c/ La participación del Estado es mayoritaria.  
d/ Las acciones pertenecen a Petróleos Mexicanos.  
e/ Las acciones pertenecen a la Comisión Federal de Electricidad.  
f/ Las acciones pertenecen a la Compañía Industrial de Atenquique.

Cuadro F

REPUBLICA DOMINICANA: NOMINA DE LAS PRINCIPALES EMPRESAS PUBLICAS

(Miles de pesos)

Empresas de la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE)	Capital Social Autorizado (1967)	Participación Estatal (Porcentaje)	Ocupación (Junio de 1967)	Gastos en materia Prima (1966)	Ingresos por ventas (1966)	Utilidad Neta
<b>MINERIA</b>						
Minas de Sal y Yeso	1 060	100	246	...	769.3	-730.1
Falconbridge Dominicana	20 000	10	...	...	...	...
<b>PETROLEO</b>						
Petrolera Dominicana	3 000	33	...	...	...	...
<b>MANUFACTURAS</b>						
Dominicana Industria de Calzados	250	103	127	198.0	595.6	75.0
Fábrica de Aceites Vegetales	462	100	80	308.1	498.8	-104.2
Sacos y Tejidos Dominicanos (FASACO)	1 425	100	266	484.7	1 741.0	47.2
Sacos y Tejidos Dominicanos (Textil)	6 000	100	560	2 495.1	1 502.2	-937.5
Sisal Dominicano	1 000	100	...	...	...	...
Tenería FA-2	300	100	40	56.4	126.5	-70.5
C.A. Tabacalera	4 000	72	455	2 738.0	17 402.9	647.5
Chocolatera Industrial	3 100	93	151	...	47.0	-6.0
Fábrica Dominicana de Cementos	12 000	73	551	500.7	6 287.8	847.0
Fábrica Dominicana de Discos	50	97	7	3.7	16.6	-10.5
Industria Licorera La Altagracia	150	87	33	50.7	105.3	-75.0
Industria Nacional de Papel	5 000	87	231	1 111.1	2 651.1	45.5
Pinturas Dominicanas	900	82	171	709.1	2 160.4	242.1
Industrial Lechera	400	96	53	309.8	389.1	-195.8
Molinos Dominicanos	4 000	66	232	5 074.8	10 871.7	740.3
Refinería Desal	46	100	31	13.5	...	-43.1
Industria Nacional del Vidrio	5 000	92	169	...	2 660.9	606.9
Nacional de Construcciones	1 000	44	...	...	...	...
Sociedad Industrial Dominicana	3 000	47	...	...	...	...
Ropas y Tejidos Dominicanos	400	24	...	...	...	...
Mezcla Lista C.A.	500	18	...	...	...	...
Industria de Asbesto Cemento	1 000	43	...	...	...	...
Industrias Mijua	1 250	28	...	...	...	...
Industria de Plásticos	500	4	...	...	...	...
Laboratorio Químico Dominicano	470	18	...	...	...	...
Fábrica de Baterías Dominicana	100	26	...	126.7	234.1	14.5
Planta de Recauchado	300	41	...	99.6	296.5	-32.2
<b>COMERCIALES</b>						
Atlas Comercial Company	2 500	84	91	...	1 514.7	-117.9
Caribbean Motors	2 000	72	111	...	1 323.6	-142.3
Dominican Motors	1 200	68	47	...	606.0	-112.2
Ferretería El Marino	60	75	9	...	31.8	-38.5
Ferretería Read	1 000	62	42	...	501.9	-135.1

/Cuadro F (Concl.)

Cuadro F (Concl.)

Empresas de la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE)	Capital Social Autorizado (1967)	Participación Estatal (Porcentaje)	Ocupación (Junio de 1967)	Gastos en materia prima (1966)	Ingresos por ventas (1966)	Utilidad Neta	
Sociedad Inmobiliaria	2 500	100	10	...	135.7	18.0	
San Rafael	400	32	...	...	2 291.5	229.8	
Comercial Dominicana	150	13	...	...	...	...	
Equipos de Construcción	1 000	36	...	...	...	...	
Fomento Industrial, Mercantil y Agrícola	1 500	11	...	...	...	...	
Radio Hin	150	12	...	...	...	...	
TRANSPORTES							
Dominicana de Aviación	830	100	202	...	2 144.0	-328.0	
AGRICOLAS							
Consorcio Algodonero	1 000	100	811	...	417.9	-2 077.2	
Otras Empresas Estatales (Año 1969)	Capital Social	Ingresos de explotación	Otros Ingresos	Total Ingresos	Gastos de explotación	Depre- ciación	Utilidad neta
Corporación Dominicana de Electricidad	37 000.0	20 198.7	-98.2 <sup>a/</sup>	20 100.5	11 906.8	2 357.2	5 836.4
Corporación Azucarera Dominicana (actualmente Consejo Estatal del Azúcar)	140 000.0	80 274.6	1 644.8	81 919.4	74 360.3	5 420.9	2 138.2
Corporación Hotelera	...	...	...	...	...	...	...

Fuente: Oficina Nacional de Planificación, Plataforma para el Desarrollo Económico Social de la República Dominicana. (1968-1985), balances de las empresas.

a/ Incluye el déficit de explotación de 100 mil pesos de la Preservadora de Maderas.

Cuadro G

VENEZUELA: NOMINA DE ALGUNAS EMPRESAS PUBLICAS, 1968

(Miles de Bolívares)

	Año de insta- lación	Participación del Estado en el capital (Porcentaje)	Capital social	Ingresos por ventas	Utilidad neta a/
<b>MINERIA</b>					
Minas de Carbón de Lobatera C.A.	1950	...	...	...	...
<b>PETROLEO</b>					
Corporación Venezolana del Petróleo	1960	100	483 600 b/	179 072	35 178
Instituto Venezolano de Petroquímica	1956	100	975 030 b/	77 273	-29 418
<b>MANUFACTURA</b>					
Siderúrgica del Orinoco (CVG)	1964	100	1 647 790	418 110	15 523
Centrales Azucareras (CVF) c/	1959	...	100 000	67 608	-4 181
Aluminio del Caroní S.A. (CVG)	1967	50	80 000	27 797	-2 120
Cementos Guayana (CVG)	1968	25	12 000	...	-11
C.A. Pulpa Guayana (CVG)	...	...	...	...	...
Centro Simón Bolívar (CVF) c/	1958	...	460 000	21 294	9 310
Instituto Autónomo de Diques y Astilleros Nacional	1947	100	94 715 b/	12 391	-1 734
<b>TRANSPORTES Y ANEXOS</b>					
C.A. Venezolana de Navegación (CVF) c/1959		...	72 305	99 769	5 754
Transportadora Marítima Venezolana C.A.	1960	...	...	...	...
Puerto de Hierro S.A. (CVG)	...	50	450	2 401	-
Línea Aeropostal Venezolana	1958	...	323 625 d/	51 310	1 314
Venezolana Internacional de Aviación (CVF) c/	1960	...	32 760	136 187	16 360
Instituto Autónomo de Administración de Ferrocarriles del Estado	1946	100	446 384	2 105	-10 502
C.A. Gran Ferrocarril de Tachira	1894	...	11 200	...	...
C.A. Nacional Teléfonos de Venezuela	1965	100	400 000	287 790 d/	36 832
Almacenes de Depósitos Agropecuarios C.A.	1962	...	...	...	...
C.A. Administración y Fomento Eléctrico (CVF) c/	1958	...	800 000	237 071	10 207
Electrificación del Caroní (CVG)	1963	100	514 000	35 198	20 983
Corporación Nacional de Hoteles y Turismo	1965	...	90 084	17 734 d/	-466
C.A. Hotel Guayana (CVG)	1967	86	7 146	-	-

Fuentes: Contaduría General de la República, Balance de la Hacienda Pública Nacional, 1968, Corporación Venezolana de la Guayana, Memoria Anual 1968; Corporación Venezolana de Fomento, Memoria Anual, 1968.

a/ Utilidad neta del ejercicio registrado en los balances de las empresas antes del pago de impuestos a la venta, de la constitución de reservas y del reparto de utilidades.

b/ Sólo el capital aportado por el Gobierno.

c/ Corresponde al año 1967.

d/ Presupuesto.